PAPELES
DE ECONOMIA ESPAÑOLA

LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una revista que edita trimestralmente la Fundación de las Cajas de Ahorros. La revista pretende ofrecer una información rigurosa y responsable de los problemas económicos españoles. Cinco son los criterios a los que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desea ajustar su contenido.

- La plena libertad intelectual de quienes colaboran en sus páginas.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas mediante datos y pruebas que avalen los planteamientos efectuados y las soluciones propuestas.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados. La economía española se encuentra ante uno de los mayores retos de su historia, y dar opiniones comprometidas en estos momentos es obligación ineludible de los profesionales más cualificados.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los problemas planteados.
- La colaboración crítica de los lectores, para que nuestros papeles se abran al diálogo y la polémica, si fuera preciso, para buscar soluciones a problemas de la economía española.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ofrece como un medio de expresión a cuantos se interesen por nuestros temas económicos, cumpliendo con el único requisito de la previa aceptación de las colaboraciones remitidas por el Consejo de Redacción que, sin embargo, respetuoso con la libertad intelectual no modificará las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores ni tampoco se solidarizará con ellas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está abierta a la colaboración de todos los investigadores que deseen aportar sus trabajos sobre temas referentes a la economía española. Los envíos de originales deberán hacerse al Redactor-Jefe de PAPELES en la Fundación de las Cajas de Ahorros, Padre Damián, 48. 28036 Madrid.

* * *

Suscripción para el año 2004 (cuatro números):
España: 53 € (IVA incluido).
Extranjero: 91 €

Número suelto año 2003: 17 € (IVA incluido).

Solicitud de suscripciones e información:

Fundación de las Cajas de Ahorros

Juan Hurtado de Mendoza, 19. 28036 Madrid.

Teléfono: 91 350 44 00
Fax: 91 350 80 40
Correo electrónico: suscnp@funcas.ceca.es
Internet: www.funcas.ceca.es

Precio de este número 99. 17 €

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

99

2004

ISSN: 0210-9107

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

PATRONATO

Juan Ramón Quintás Seoane *(Presidente)*
José M.ª Méndez Álvarez-Cedrón *(Secretario)*
José M.ª Bueno Lidón
Julio Fernández Gayoso
Didac Herrero Autet
Rafael Jené Villagrasa
Roberto López Abad
Antonio Martín Jiménez
Jesús Medina Ocaña
Atilano Soto Rábanos

PRESIDENTE DE HONOR

Enrique Fuentes Quintana

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

CONSEJO DE REDACCIÓN

Victorio Valle Sánchez *(Director)*
Julio Alcaide Inchausti
José Antonio Antón Pérez
Santiago Carbó Valverde
Francisco Castellano Real
Fernando González Olivares *(Redactor-jefe)*
Manuel Lagares Calvo
Juan Antonio Maroto Acín
Carmela Martín González
Fernando Pampillón Fernández *(Subdirector)*
Jorge Pereira Rodríguez
José Luis Raymond Bara
José Villaverde Castro

COORDINACIÓN GRÁFICA

Pilar López Isarría

PORTADA

Bravo-Lofish

EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros
Padre Damián, 48. 28036 Madrid

PREIMPRESIÓN

Versal Composición, S.L.
Gamonal, 19, 1.º B. 28031 Madrid

IMPRIME

Raíz Técnicas Gráficas, S.L.
Gamonal,19. Polígono Industrial de Vallecas. 28031 Madrid

Depósito legal: M. 402-1980
ISSN: 0210-9107
Distribuye: G&M.-Madrid
Precio: 17 €
Periodicidad: Trimestral
Materia: Hacienda pública
Base de datos: www.funcas.ceca.es

© Fundación de las Cajas de Ahorros. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 99, 2004. ISSN: 0210-9107
«Las balanzas fiscales en España»

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

Balanzas fiscales: Entre la Hacienda pública, la economía y la política V

I. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

Interpretación y sentido de las balanzas fiscales: 2 *Carlos Monasterio Escudero*

Balanzas fiscales: El posible consenso: 13 *Luis Caramés Viéitez*

Reflexiones de un ciudadano preocupado sobre las balanzas fiscales regionales: 19 *Ángel de la Fuente*

Balanzas fiscales, equidad y nivelación: Personas y territorios: 28 *Antonio Giménez Montero*

II. APROXIMACIONES EMPÍRICAS

Las balanzas fiscales regionales: Inventario de divergencias: 40 *Ramón Barberán Ortí*

Las balanzas fiscales de la comunidades autónomas: Un tema a debate: 77 *Ezequiel Uriel*

La financiación del gasto público de las regiones españolas. El cálculo de las balanzas fiscales: 94 *Julio Alcaide Inchausti y Pablo Alcaide Guindo*

Balanza fiscal de España: Una medición desde Andalucía: 110 *Agustín Molina*

Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central: Un análisis empírico: 123 *Núria Bosch y Marta Espasa*

Los resultados de las balanzas fiscales y su interpretación en términos de financiación autonómica: 140 *Alfonso Utrilla de la Hoz*

III. INTERPRETACIONES Y COMENTARIOS

Balanzas fiscales: Objetivos, metodología y equidad en los saldos:	160	*José Barea*
Balanzas fiscales: Historia, política y metodología. Una valoración académica:	171	*Alejandro Pedrós Abelló*
El déficit fiscal de una comunidad autónoma con la Administración central: ¿De qué estamos hablando?:	182	*Guillem López Casasnovas*
La equidad en el sistema actual de financiación de las comunidades autónomas. Sistema común *versus* sistema foral:	198	*Ignacio Zubiri*

IV. DOCUMENTOS

Federalismo, transferencias y nivelación fiscal:	208	*Peter Mieszkowski y Richard A. Musgrave*
Transferencias interregionales de los presupuestos del gobierno central	228	*European Policies Research Centre de la Universidad de Strathclyde. Glasgow*

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

BALANZAS FISCALES: ENTRE LA HACIENDA PÚBLICA, LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA

Referirse a las balanzas fiscales en el Estado de las autonomías, entendidas como el cálculo cuantitativo y sistemático del saldo entre la carga de ingresos públicos y el beneficio derivado de los gastos públicos en cada comunidad autónoma, sea en términos de todas las administraciones públicas que operan en la comunidad o, más específicamente, de las relaciones fiscales de cada autonomía con la Hacienda central del Estado, constituye un aspecto recurrente de los tópicos más controvertidos, y sobre el que reina una gran confusión que dificulta extraer del concepto de «balanza fiscal» toda la riqueza informativa que sin duda puede aportar.

Con razón ha podido llegar a afirmarse que no existe una única balanza fiscal para cada autonomía. Seguramente pueden construirse diferentes estados cuantitativos de esta naturaleza con distinto alcance y metodología en función del tipo de cuestión que, con su aportación, pretende analizarse.

En este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se somete a la consideración de los lectores un conjunto de catorce colaboraciones, más dos documentos, que se ha estimado pueden ser de gran utilidad para situar a las personas interesadas sobre el contenido, posibilidades y limitaciones de las balanzas fiscales en España.

Tres aspectos se han considerado como los más relevantes, y en torno a ellos se han agrupado las distintas colaboraciones. Una lectura pausada de éstas mostrará con toda rotundidad la dificultad, y probablemente la imposibilidad, de encasillar a cada uno de los artículos

en alguno de esos apartados. Hay inevitables referencias cruzadas y opiniones de los autores que recalan, con frecuencia, en los mismos temas. Con todo, hemos incluido a los diferentes trabajos en alguna de las siguientes categorías en función de lo que a la redacción de PAPELES le ha parecido que constituía el propósito prioritario del autor. Son éstas:

— Aspectos conceptuales y de metodología.

— Trabajos que contienen aproximaciones empíricas.

— Colaboraciones que tienen un sesgo de opinión personal o de comentario sobre algunas cuestiones o autonomías concretas.

En la primera agrupación se destacan aspectos muy diversos relativos al ámbito institucional de las balanzas fiscales, a la necesaria mejora de la información y la conveniencia de su encuadramiento en la contabilidad regional del SEC-95. Pero, sobre todo, el tema clave es el de la elección del criterio de incidencia de ingresos y gastos públicos que debe utilizarse para valorar no el flujo de caja regionalizado, sino la carga fiscal y el beneficio del gasto público en cada región. Una cuestión no obvia que es crucialmente tributaria de uno de los aspectos menos avanzados de la teoría de la Hacienda pública, esto es, la relativa a la incidencia distributiva de ingresos y gastos públicos.

En el segundo grupo, este número de PAPELES no pretende recopilar todos los trabajos empíricos realizados, aunque es de agradecer que algunos de los autores ofrezcan síntesis recapitulativas de la mayoría de los estudios realizados en España, que se inician tempranamente, en la década de los años sesenta del pasado siglo. La pretensión de este apartado es más limitada, y recoge algunas aportaciones recientes que han resucitado, una vez más, la actualidad del tema y el debate sobre el mismo.

Finalmente, se aportan otras colaboraciones con pretensiones más de interpretación y de comentario. De ellas se deduce que los resultados de las balanzas fiscales constituyen el trasunto territorial de unos gastos e ingresos que responden a un diseño personal. Conociendo la estructura económica y la riqueza relativa de cada autonomía, es fácil predecir el signo de su balanza fiscal. Lo que se debate realmente es hasta dónde debe llegar la solidaridad personal entre regiones que disfrutan de un nivel elevado de autonomía política al amparo de la Constitución Española. Aquí las posiciones son muy dispares, pero parece existir un claro consenso acerca de que el cálculo económico de tales balanzas fiscales no debe ser un instrumento para excitar posturas de intransigencia que dificulten la deseable convivencia ciudadana.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 99, 2004. ISSN: 0210-9107. «LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA»

No sería justo concluir esta introducción sin agradecer a los colaboradores de este número su esfuerzo, realizado en un tiempo *récord*, para poder ofrecer a los lectores sus reflexiones sobre el tema de las balanzas fiscales en el plazo temporal breve que exige una cuestión de tanta actualidad. Sólo la maestría de los autores y su larga experiencia sobre la materia, han hecho posible aparecer —con cierto retraso inevitable para poder recoger, en algunos trabajos, los datos más recientes— en el momento oportuno.

TEMAS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

Cuatro colaboraciones dedican un especial esfuerzo a estas consideraciones de principio y fundamento. Las de los profesores Monasterio, Caramés, de la Fuente y Giménez Montero.

A través del trabajo del profesor de la Universidad de Oviedo **Carlos Monasterio** se ofrece un análisis de las balanzas fiscales desde una doble perspectiva: la normativa y la positiva. El primer enfoque, el normativo, señala que, en aquellos países donde existen diferencias entre las regiones en los niveles de renta, se espera que las balanzas fiscales registren distinto signo, cuyo importe será mayor en función del grado de progresividad del sistema fiscal, los patrones de distribución del gasto público y el tamaño del presupuesto.

Por otro lado, en su análisis positivo, advierte de una serie de limitaciones metodológicas que atañen al cálculo de las balanzas fiscales y que pueden generar algunas imprecisiones. Entre éstas destacan el empleo, como marco de referencia en los cálculos de la redistribución regional en lugar de la personal (más adecuada esta última desde el punto de vista económico); el mezclar en el análisis empírico la perspectiva de la renta anual y de la renta vitalicia, y por último, el excesivo número de supuestos e hipótesis que hay que adoptar al determinar la imputación de los ingresos y gastos públicos, así como la decisión que es preciso tomar sobre el tipo de tratamiento que se le concede al déficit público.

Tras revisar los resultados de los principales estudios realizados en la última década en España sobre las balanzas fiscales del conjunto de las comunidades autónomas (CC.AA.), observa que éstos muestran una correlación elevada entre el nivel de renta per cápita y el tamaño del saldo definitorio de la balanza fiscal. Las divergencias más intensas se detectan en aquellos cálculos basados en el enfoque del impacto monetario, frente a los que siguen el enfoque del beneficio.

De todas las conclusiones obtenidas en las estimaciones sobre estos flujos interregionales en nuestro país, hay una que siempre se repite, y consiste en la desigual participación que las CC.AA. de régimen especial registran frente a las de régimen común, en el esfuerzo redistributivo cuando se comparan regiones con un nivel de renta similar.

Una posible solución que recoge el autor consistiría en redefinir las «cargas no asumidas» (de estas regiones de régimen foral) en términos de equivalencia con el régimen común de financiación, con el objetivo de determinar un cupo neutral.

Entre los trabajos incluidos en este número de PAPELES, el del profesor **Luis Caramés**, de la Universidad de Santiago de Compostela, es el que hace una apuesta más firme y clara por la convergencia metodológica en la elaboración de las balanzas fiscales, fundamentalmente por la inquietud que pueden ocasionar los análisis de sensibilidad efectuados sobre los distintos resultados de estos flujos interterritoriales. Dicha falta de armonización, sin embargo, no debe quitar rigor a las investigaciones realizadas en este campo, siempre y cuando se respete el método científico por los analistas.

En consecuencia, lo anterior sigue poniendo de manifiesto la necesidad de mantener un debate constructivo sobre las posibles mejoras a practicar y los métodos para resolver dichas diferencias. En este sentido, el principal escollo que se debe superar en toda esta discusión consiste en la determinación de la incidencia territorial de los ingresos y gastos públicos.

En el caso de los ingresos, es fundamental solucionar el problema de la traslación impositiva, si existe o no, y, en caso afirmativo, el sentido de la misma para cada figura impositiva. En el apartado de los gastos públicos, el autor se inclina por seguir el criterio del beneficio cuando se trata de construir una balanza fiscal.

En suma, el profesor Caramés no contempla razones suficientes para que no se produzca esta deseada, en su opinión, aproximación en la metodología para la confección de las balanzas fiscales. Todos estos males metodológicos podrían solucionarse creando una comisión independiente que rechace los juicios de valor contaminantes, aplique una mayor transparencia y objetividad en las conclusiones obtenidas, y obligue a una elaboración y publicación periódica de la información estadística demandada en este tipo de trabajos.

El artículo de **Ángel de la Fuente**, del CSIC, concede prioridad al análisis de los dos tipos de problemas básicos que afectan a la elaboración e interpretación de las balanzas fiscales regionales. Los primeros, que aparecen por las diferencias metodológicas y las deficiencias informativas en el cálculo de estos saldos, son, en su opinión, fácilmente subsanables, de modo que, aun estando presentes, permiten construir una idea razonable del escenario de los flujos interregionales que genera la actuación del sector público, tal como demuestra el autor al comparar los resultados de distintos estudios dirigidos a la estimación del saldo fiscal en Cataluña. Los segundos, concentrados básicamente en

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 99, 2004. ISSN: 0210-9107. «LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA»

la interpretación y manipulación de los resultados que la clase política puede hacer de un modo interesado, convierten a las balanzas fiscales en una excusa para excitar la indignación ciudadana.

Además de denunciar ciertas prácticas ilegítimas habituales en la construcción de estos saldos fiscales, de la Fuente defiende que gran parte de estas y otras limitaciones podrían superarse partiendo de un concepto alternativo de saldo fiscal que permite la descomposición del saldo global por programas presupuestarios, lo cual facilitaría separar los flujos fiscales interregionales que tienen su origen en el sistema de redistribución personal de aquellos que sí responden a una lógica territorial.

Decepciona, en todo este contexto, la dificultad de acceso a los sistemas públicos de información contable (el SICOP y el SICOSS) y a la información territorializada de la que dispone la Agencia Tributaria, por lo que se debe pedir a las autoridades competentes que doten a todo este proceso de cálculo de una mayor transparencia.

El artículo se cierra con una interesante propuesta por parte del autor, quien propugna que la Administración central debería confeccionar anualmente una liquidación territorializada de sus presupuestos de gasto desglosados por programas, lo que posibilitaría un examen más preciso de los efectos territoriales de sus actuaciones.

El trabajo del profesor **Giménez Montero**, de la Universidad de Valencia, cierra este primer tercio del número. Consciente de las posibles discrepancias en los resultados de las balanzas fiscales que se han elaborado en nuestro país, fruto de la heterogénea metodología aplicada, reflexiona sobre las deficiencias e inexactitudes que tradicionalmente sesgan la interpretación de las estimaciones realizadas.

Así, un primer inconveniente a destacar en los trabajos sobre las balanzas fiscales en España consiste en que, hasta el momento, no incluyen a todas las administraciones públicas (AA.PP.) ni institucional ni espacialmente, debido a una especie de efecto imitación de la forma de proceder en el ámbito de la Unión Europea (UE). Por otro lado, la elaboración de las balanzas fiscales ha desplazadó el estudio de la cuestión distributiva desde el ámbito personal al territorial, aplicando los conceptos propios del análisis personal para estudiar el ámbito territorial. Así, este autor indica que el patrón distributivo existente en un país afecta a las personas y no a los territorios; por tanto, en este ámbito, si se demanda la equidad, ésta ha de referirse a las primeras y no a los últimos. Además, especial atención merece en este campo la falta de precisión al manejar conceptos tales como los de «corresponsabilidad fiscal», «esfuerzo fiscal», «carga fiscal» y «presión fiscal», lo cual ha facilitado la confusión en esta área de la Hacienda pública.

Todas estas deficiencias de las balanzas fiscales se han de intentar superar, pero resulta inadmisible relacionarlas con las deficiencias del sistema de financiación autonómica, ya que en este caso se estaría distorsionando la realidad. En suma, los ciudadanos deben demandar de las AA.PP. una mayor transparencia en la información facilitada sobre sus actuaciones, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos públicos y, además, deben exigir el cálculo del «residuo fiscal» que obtienen como consecuencia de la acción conjunta de los tres niveles de gobierno.

APROXIMACIONES EMPÍRICAS

A diferencia de otros temas de debate económicos y fiscales, en las balanzas fiscales no puede esgrimirse que se carezca en España de estudios empíricos para distintas comunidades autónomas. Antes bien, estos son muchos y muy variados en función de aspectos conceptuales distintos. Por ello, esta parte cuantitativa del presente número es la más nutrida, y consta de seis colaboraciones.

La sección comienza con un extenso y documentado trabajo del profesor de la Universidad de Zaragoza **Ramón Barberán Ortí**. Su tesis central es que el interés académico y popular que suscitan las balanzas fiscales, en cuanto instrumento para conocer el papel que cada autonomía desempeña en el marco de solidaridad del conjunto del Estado, no se ve correspondido, en los estudios empíricos realizados, por una metodología de estimación claramente definida y generalmente aceptada, lo que dificulta la interpretación de resultados y constituye un elemento de confusión en el debate.

Ramón Barberán hace un inventario de los estudios realizados en España específicamente sobre este tema, y analiza las causas de la dispersión de resultados entre ellos. Es cierto que, pese a esa dispersión de resultados, la orientación y las señales globales que se derivan de los trabajos tienen una cierta coherencia, pero un análisis más fino no puede ignorar que existen divergencias entre los estudios que pueden llegar a alcanzar hasta diez puntos del producto interior bruto.

Por ello el profesor Barberán se introduce en esa diversidad de los estudios realizados para hacer tres fundamentales sugerencias:

1. La conveniencia de realizar sub-balanzas que permitan identificar con mayor precisión los comportamientos de los diferentes tipos de flujos.

2. La utilidad de contemplar todas las instancias institucionales, en el marco de las cuentas de las administraciones públicas, a la hora de fijar qué ingresos y gastos deben integrar la balanza fiscal.

3. Seguir los criterios de carga impositiva, conforme a hipótesis asentada de incidencia, y de beneficio del gasto público para la imputación territorial de los flujos fiscales que deben integrar la balanza.

También con similares preocupaciones metodológicas se inicia el artículo del catedrático de la Universidad de Valencia **Ezequiel Uriel** para, a continuación, ofrecer además la estimación de las balanzas fiscales de las distintas comunidades autónomas para la media del período 1991-1996, a partir de la aplicación de tres enfoques distintos. En el primero, denominado enfoque básico, los saldos fiscales se obtienen considerando *vis a vis* la Administración pública central (APC) en su conjunto frente a las comunidades autónomas, y se caracteriza porque la suma de los saldos de todas las comunidades coincide con el déficit o necesidad de financiación de la Administración pública central.

En el segundo, los saldos fiscales se calculan a partir de los estimados en el caso anterior, pero excluyendo las cotizaciones a la seguridad social de los ingresos de la APC y los gastos de la seguridad social contributiva de sus empleos. Con este tipo de estimación se pretende eludir de algún modo los frecuentes problemas que introduce la seguridad social contributiva.

Por último, el tercer enfoque (que es una variante del primero, al igual que el segundo) se caracteriza por la incorporación de las cuentas consolidadas de la APC y de la UE, de modo que en este caso se reflejan los beneficios que reciben los residentes de cada comunidad, no sólo de la APC, sino también de la Unión Europea.

Mediante un análisis de sensibilidad, se comprueba la robustez de los resultados obtenidos en los tres casos. Los del primero y segundo enfoque son bastante similares, aunque al excluir la seguridad social se comprueba además que las CC.AA. con regímenes fiscales especiales (País Vasco, Navarra y Canarias) se sitúan en la ordenación de los saldos en unos puestos mucho más bajos que en la ordenación del primer enfoque. Por otro lado, los saldos regionales que se registran en el tercer enfoque mejoran, en relación con el primero, la situación de las comunidades con mayores saldos positivos, mientras que empeoran, aunque ligeramente, en las regiones con saldos negativos.

El trabajo concluye señalando que, aunque los resultados obtenidos a partir de distintos estudios realizados en nuestro país son muy dispares, las estimaciones arrojadas se aproximan a medida que aumenta la homogeneidad de la metodología aplicada en los estudios. Por tanto, la utilidad de este tipo de cálculos está más que justificada en el análisis de los flujos interregionales.

Para España, **Julio** y **Pablo Alcaide**, desde la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS), elaboran anualmente su *Balance económico regional*, que contiene su estimación de una contabilidad regional cerrada de España. En dicha contabilidad se integra el cálculo de las balanzas fiscales, ya que, según los autores, en caso contrario, las balanzas fis-

cales estimadas resultarían simples aproximaciones con una finalidad meramente comparativa y orientativa, nunca instrumentos definitivos para evaluar las actuaciones públicas.

Con el objetivo de evitar resultados discrepantes en la evaluación de las balanzas fiscales, fruto de la aplicación de metodologías de distinta naturaleza por los analistas, Julio y Pablo Alcaide exponen el método seguido para elaborar la cuenta del sector público y las tablas estadísticas de ingresos y gastos públicos y, por tanto, las balanzas fiscales.

Además, este número de PAPELES se enriquece con la inclusión de los resultados obtenidos en el cálculo de los saldos de las balanzas fiscales del sector familias y de las balanzas fiscales regionales, y la estimación avance para el año 2002. Los datos registrados constatan que los deseos constitucionales de hacer efectiva la política redistributiva de la renta entre las distintas comunidades autónomas (CC.AA.) y de dar cumplimiento al principio de solidaridad se han hecho realidad, aunque los logros en este sentido pueden ser mejorables y, en todo caso, lo son la fiabilidad y la disponibilidad de la información estadística procedente de la propia Administración y necesaria en este tipo de estimación.

Con una postura similar a la de otros autores participantes en este número de PAPELES, el profesor **Agustín Molina**, de la Universidad de Almería, reconoce que, aun existiendo un cierto grado de consenso por parte de los analistas en la elaboración de las balanzas fiscales, las diferencias en la selección de los criterios de imputación y en los enfoques seguidos en cada caso acentúan la polémica en el debate que acompaña a la interpretación de los saldos fiscales, debate que recomienda que se ubique en uno más amplio sobre la organización territorial del Estado.

Sin entrar a examinar el origen y las causas de estas diferencias, que, dicho sea de paso, son objeto de otros trabajos que componen este número, este autor presenta los resultados obtenidos por un estudio realizado en el año 2000 por un grupo de profesores de diferentes universidades andaluzas sobre la balanza fiscal española, con datos referidos a 1996.

En este estudio, que abarca el conjunto de las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas, se consideran sólo aquellas operaciones de ingresos y gastos que se pueden considerar típicas de las administraciones públicas, excluyendo las de carácter financiero y efectuando una consolidación de los flujos fiscales con la Unión Europea. Además, este análisis se realiza bajo la hipótesis de neutralización del déficit de la Administración central, utilizando el criterio del beneficio como el más relevante para la imputación de los gastos públicos.

Para reforzar la solidez de los cálculos, se efectúa un análisis comparado con otras investigaciones de características semejantes, obteniéndose importantes conclusiones, entre las que cabe destacar las siguientes:

— A pesar de que los resultados distan mucho de ser coincidentes, el sentido de los signos y su magnitud relativa suelen repetirse, siendo las regiones que siempre muestran un superávit: Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla. En consecuencia, las regiones más ricas son las que tienen mayores saldos desfavorables.

— Por el lado del gasto, se observa una fuerte correlación entre la población de cada comunidad y su participación en la distribución del gasto público, y por el lado de los ingresos, se genera una intensa aproximación entre las aportaciones regionales y su respectivo VAB per cápita. Así, en términos generales, los saldos de las balanzas fiscales dependen de la renta per cápita de cada comunidad autónoma, exceptuando las que presentan un régimen fiscal propio en materia de imposición.

Por tanto, de todo ello se deriva, según advierte el autor, que si se fijara como objetivo prioritario la consecución del equilibrio en las balanzas fiscales, habría que reformar el sistema fiscal e implantar una nueva norma redistributiva con menor intensidad de la progresividad.

El objetivo básico del trabajo de las profesoras **Núria Bosch** y **Marta Espasa**, de la Universidad de Barcelona, es el de calcular las balanzas fiscales de las comunidades autónomas y la Administración pública central en nuestro país a lo largo del período 1991-1996. Reconocen que los resultados de estos estudios deben interpretarse con cautela, ya que las cifras arrojadas son fruto de las elecciones metodológicas realizadas y de una información estadística incompleta y, en consecuencia, no es posible medir la magnitud de los saldos de las balanzas fiscales sin previamente determinar los criterios que puedan parecer más razonables para imputar territorialmente los ingresos y gastos de la Administración pública central. Además, dichos saldos no pueden valorarse en todas sus implicaciones sin tener en cuenta que forman parte de un contexto más amplio, integrado por el conjunto de flujos económicos que se originan dentro del territorio en el que actúa la Administración pública central.

El trabajo aporta un cálculo de los saldos de las balanzas fiscales de las diecisiete comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla aplicando los dos enfoques más relevantes en la imputación de los gastos de la Administración pública central, a saber: el enfoque del flujo monetario y el del flujo del beneficio. Además, con la pretensión

de lograr una mayor transparencia en el estudio, se distinguen en cada uno de los casos anteriores dos posibles situaciones: una primera, caracterizada por la utilización de los datos del Presupuesto real (es decir, sin equilibrar) y una segunda, en la que se supone que el Presupuesto está equilibrado.

Con esta forma de proceder se realiza un ejercicio de honestidad metodológica, ya que se pretende evitar la elección de uno sólo de los enfoques o supuestos anteriores, que, en determinadas circunstancias, pueden condicionar bastante el signo y magnitud de los saldos fiscales. En líneas generales, los resultados alcanzados en este caso confirman las grandes tendencias observadas en los trabajos anteriores realizados en nuestro país (fundamentalmente en lo que se refiere al orden de magnitud y a la importancia relativa de estos flujos interregionales).

Finalmente, el profesor de la Universidad Complutense de Madrid **Alfonso Utrilla** opina que el debate sobre las balanzas fiscales es un tema recurrente que ha desembocado en la actualidad en una demanda creciente de sistemas de financiación similares a los aplicados en los territorios forales, con la pretensión de evitar asimetrías entre las diferentes regiones.

Tras un análisis teórico de los resultados que deberían registrar las balanzas fiscales españolas y de los condicionantes institucionales que rodean a este tipo de cálculo, apunta que los saldos fiscales deberían ofrecer una situación claramente favorable en Andalucía, Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia; mientras que Madrid, Cataluña, País Vasco, Baleares y Navarra deberían ofrecer saldos negativos.

Tras estas consideraciones, el trabajo presenta los resultados más relevantes obtenidos en la estimación de los saldos fiscales de las distintas comunidades autónomas en España y su evolución a lo largo del período 1995-2002, constatando, en general, un alto grado de correlación negativa entre el nivel de desarrollo económico y la dimensión del saldo fiscal.

Al considerar el saldo fiscal y la financiación autonómica, el profesor Utrilla manifiesta que el desenlace de la descentralización fiscal en nuestro país justifica que se haya llegado a vincular las balanzas fiscales con la financiación de las CC.AA., ya que los distintos resultados que presentan algunas comunidades en la estimación de sus saldos han obligado a otras a reclamar una situación similar. En consecuencia, la solución a este problema de equidad y de suficiencia financiera tiene que venir por una convergencia en los resultados de ambos modelos (régimen común y foral), mediante una redefinición de las ne-

cesidades de cada nivel de gobierno y de la atribución de los medios necesarios para financiarla; es decir, el nuevo sistema de financiación autonómica apuesta más por la corresponsabilidad fiscal.

REFLEXIONES VARIADAS DESDE PERSPECTIVAS DIFERENTES

El último conjunto de colaboraciones ofrece a los lectores otros cuatro artículos adicionales, en los que se comentan diferentes aspectos de las balanzas fiscales y se reflexiona sobre ellos con ópticas que abarcan un amplio rango de cuestiones, desde aspectos relativos a la información y sus limitaciones hasta la utilidad de las balanzas fiscales en regiones con sistemas forales respecto a la Hacienda pública.

El profesor **José Barea**, en el trabajo que abre esta sección, considera necesario acompañar el debate sobre el cálculo de los saldos de las balanzas fiscales con el referido a la elaboración de las cuentas regionales. En este sentido, hay que reconocer, como indica el SEC-95, que aún permanecen importantes dificultades conceptuales que impiden construir este tipo de cuentas.

Sin embargo, EUROSTAT ha realizado un importante esfuerzo en este campo elaborando una propuesta que permite regionalizar una gran parte de las operaciones de las administraciones públicas centrales hasta ahora consideradas como no regionalizables. En consecuencia, el día que se ponga en práctica dicha propuesta, una gran cantidad de dificultades y discrepancias metodológicas desaparecerán, al quedar encuadrada la confección de las balanzas fiscales dentro de las cuentas regionales. Mientras tal logro no se alcance, su elaboración, según apunta el autor, ha de correr a cargo de investigadores o instituciones independientes, siendo prioritario resolver todos los problemas metodológicos que ello plantea, tanto en el caso de la balanza fiscal Administración central-regiones como en el caso de la balanza fiscal Unión Europea-regiones.

En este ámbito de la descentralización fiscal, una cuestión que se considera crucial es el análisis del carácter equitativo de dichos saldos fiscales. La indignación de ciertas comunidades autónomas puede estar servida si, al comparar entre sí los distintos saldos que arrojan, se constata que su aportación neta de recursos a la Administración central (derivada del principio de solidaridad interterritorial) puede ser excesiva en determinados supuestos, suponiendo un freno a su desarrollo económico. Desde esta perspectiva, puede ser necesario introducir ciertos ajustes o reformas que permitan respetar en cualquier caso el principio de equidad.

Por su parte, el profesor de la Universidad de Barcelona **Alejandro Pedrós** opina que el cálculo de las balanzas fiscales debe separarse de cualquier juicio de valor político para no viciar los resultados obtenidos en su construcción desde un punto de vista económico. Además, añade que para incrementar la objetividad y utilidad de estos saldos

interregionales debe avanzarse en el establecimiento a priori de unos criterios metodológicamente correctos que permitan superar los principales problemas que determinan su cálculo e interpretación.

Tras un repaso exhaustivo de los estudios más significativos sobre la cuantificación de las balanzas fiscales realizados recientemente en nuestro país (prestando especial atención a los datos obtenidos para Cataluña), el autor concluye señalando que la metodología más correcta para abordar el cálculo de las balanzas fiscales pasa por la aplicación del sistema de contabilidad regional SEC-95. Una vez obtenidos dichos saldos, será necesario articular un compromiso político para determinar cuantitativa y cualitativamente el punto en que debe darse cumplimiento al principio de solidaridad interterritorial, y sólo entonces podrá enjuiciarse la magnitud de estos saldos fiscales. Sin embargo, no debe olvidarse en todo este debate que la reforma de la financiación autonómica es totalmente independiente del saldo de las balanzas fiscales y, por tanto, el saldo de éstas no puede manipularse para justificar los objetivos de aquélla.

Lejos de una postura más unificadora, el profesor de la Universidad Pompeu Fabra **Guillem López Casasnovas** considera erróneo un acuerdo metodológico en la elaboración de las balanzas fiscales, afirmando que el debate acerca de los saldos fiscales no es técnico o académico, ya que no se responde a una cuestión empírica, sino política. Así, es obligación de los políticos indicar la finalidad de su interés por el cálculo de los saldos fiscales para que el analista determine el método de estimación más adecuado en cada caso, aunque debe reconocerse siempre que los resultados obtenidos en este tipo de estudios son bastante sensibles a la metodología elegida.

El artículo analiza las balanzas fiscales desde la perspectiva de la comunidad autónoma catalana, ya que no comparte la generalización del estudio de las balanzas fiscales al conjunto de las comunidades autónomas. Para ello examina y compara los resultados obtenidos para Cataluña en diversos trabajos realizados por especialistas (algunos de ellos participantes en este número de PAPELES). Dejando a un lado las posibles discrepancias metodológicas entre las distintas aportaciones, para López Casasnovas se infieren las siguientes conclusiones: en primer lugar, que el déficit fiscal de Cataluña, de una cuantía considerable, no es coyuntural ni depende de la asunción de hipótesis metodológicas más o menos favorables; en segundo lugar, la intervención de la Unión Europea contribuye a aumentar levemente este saldo, y por último, los datos más recientes utilizados acentúan la tendencia creciente del déficit catalán con la Administración central.

El profesor **Ignacio Zubiri**, de la Universidad del País Vasco, inicia su trabajo cuestionando la utilidad, desde el punto de vista del análisis económico, de las balanzas fiscales, aunque reconoce los grandes *réditos*

políticos que se pueden derivar de comparar las cifras de las distintas comunidades autónomas. En efecto, afirma que estas balanzas no sólo son un instrumento difícil de medir, sino que carecen de relevancia no sólo como indicadores de las ganancias o pérdidas que experimenta una comunidad autónoma por pertenecer a un país, sino que también son irrelevantes desde la perspectiva de la equidad de los sistemas de financiación de las CC.AA., donde lo importante es la distribución de los recursos entre ellas (ya que este tipo de distribución es la que garantiza que contribuyentes iguales reciban prestaciones similares en el conjunto del país). En consecuencia, y bajo este enfoque, el concepto de equidad que interesa es el de equidad entre personas, y no entre regiones.

El objetivo de su trabajo consiste en comparar los dos sistemas básicos de financiación de las CC.AA., el foral y el común, destacando los mecanismos de solidaridad que ambos generan. Así, de este análisis se deriva que el sistema foral, con un fuerte componente territorial, contribuye de una forma limitada a la solidaridad con las demás regiones. Sin embargo, el sistema común, que se basa más en el concepto de necesidad que en el de territorialidad, permite lograr una mayor redistribución.

DOCUMENTOS

Pese al carácter poco frecuente de la inclusión de documentos distintos de las propias colaboraciones en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, se ha estimado de interés la inclusión de dos trabajos, de diferente alcance y contenido, como forma de enriquecer con visiones externas el carácter excesivamente doméstico que ha presidido, en España, la elaboración y debate de las balanzas fiscales. PAPELES quiere agradecer al profesor **Carlos Monasterio** su ayuda en la identificación y sugerencia de estos dos interesantes trabajos.

El primero de ellos, titulado «Federalismo, subvenciones y nivelación fiscal», es la versión castellana del artículo de **Peter Mieszkowski** y **Richard A. Musgrave** aparecido en las páginas del *National Tax Journal* en 1999 bajo el título «Federalism, grants, and fiscal equalization». Los autores parten del denominado «modelo de Buchanan», según el cual el establecimiento de la equidad horizontal interpersonal, entre jurisdicciones, áreas o —como diríamos en España— entre comunidades autónomas, exige que personas en igual situación deberían ser igualmente tratadas, desde una perspectiva fiscal, cualquiera que sea la jurisdicción, en sentido amplio, en que residen.

Las ideas de Buchanan tuvieron amplia influencia en el debate seguido en muchos países, y especialmente en Canadá, donde se incorporó en 1982 como uno de los principios básicos de su reforma fiscal.

La posición alternativa, más tradicional, es la denominada nivelación de la *capacidad fiscal* de las distintas jurisdicciones. Una nivelación lograda a través de transferencias interjurisdiccionales.

Son dos criterios que entrañan formas diferentes de entender la conexión entre jurisdicciones. La primera, es decir, la nivelación de la equidad horizontal, es propia de la contemplación de las jurisdicciones como entes con mayor autonomía y capacidad de decisión sobre sus propias finanzas públicas. La segunda tiene una visión que acentúa más la solidaridad entre jurisdicciones y entraña transferencias compensatorias más acentuadas para asegurar la nivelación de la capacidad fiscal.

El análisis de estas dos posiciones, aunque en un marco académico e institucional muy distinto del español, permitirá al lector interesado penetrar mejor en los términos del debate actual de las balanzas fiscales en España.

El segundo, y más extenso, documento tiene una naturaleza bien distinta. Se trata del capítulo 5 del Informe Final a la Comisión Europea (DG XVI) coordinado por el European Policies Research Centre de la Universidad de Strathclyde en Glasgow, bajo el título «Economic and social cohesion in the European Union: The impact of member States' own policies».

En este documento, al hilo de la discusión sobre si la ejecución del presupuesto público es causa de efectos redistributivos interterritoriales, se ofrecen criterios útiles sobre cómo asignar las diferentes partidas de ingresos y gastos públicos, con una óptica económica, entre los diferentes niveles de gobierno.

COMENTARIOS FINALES

El lector tiene en sus manos un preciado conjunto de trabajos que le permitirán, tras una detenida lectura, situarse respecto a un tema tan polémico en lo económico y tan vidrioso en el alcance político que algunos pretenden darle. Será bueno que reflexione sobre las distintas posiciones y juicios aquí sostenidos para extraer, sin dogmatismos, sus propias conclusiones.

Y, en todo caso, le serán de utilidad en ese ejercicio de lectura, estas cinco consideraciones.

1. El concepto de balanza fiscal, así, a secas, sin más precisiones, es seguramente un conjunto vacío. Se convierte en un instrumento analítico cuando se especifican sus propósitos, y los cálculos que le dan contenido se orientan en un determinado sentido coherente con sus propósitos.

2. Los impuestos y gastos públicos gravan o benefician a agentes económicos y sociales, no a territorios. En consecuencia, las balanzas fiscales son una segunda derivada de unos instrumentos personales agrupados convencionalmente en forma territorial. No muestran, en sentido estricto, lo que unas unidades territoriales contribuyen o reciben de otras.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 99, 2004. ISSN: 0210-9107. «LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA»

En muchas ocasiones, el resultado de las balanzas fiscales podría establecerse a priori a partir de la configuración territorial de la distribución de la renta en un Estado, conociendo su estructura fiscal.

3. Sería bueno, aunque no indispensable, avanzar en la homogeneización de la metodología que debe seguirse en la construcción de las balanzas fiscales. La mayor parte de las divergencias entre autores deriva de puntos de partida metodológicos distintos.

4. La información existente permite aproximaciones razonables al cálculo de las balanzas fiscales. Sería sin embargo de gran utilidad integrar las variables fiscales constitutivas de las balanzas en el plano más amplio de la contabilidad regional del SEC-95 y en las cuentas de las administraciones públicas.

5. El tema ideológicamente más importante no es tanto probar que existen saldos fiscales diferentes entre las distintas regiones, lo cual es obvio, sino consensuar un criterio sobre cuánta desigualdad en esos saldos viene exigida por la aportación a la solidaridad entre los distintos territorios o, lo que es igual, cuál es el criterio de nivelación entre jurisdicciones que se estima aceptable.

COLABORACIONES

I.
ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS

INTERPRETACIÓN Y SENTIDO DE LAS BALANZAS FISCALES

Carlos MONASTERIO ESCUDERO

Universidad de Oviedo

Resumen

La proliferación de estimaciones sobre balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas y, sobre todo, el uso que de sus resultados se ha hecho en el debate político aconsejan precisar una serie de cautelas. En el presente trabajo se analiza la cuidadosa interpretación que debe hacerse de los resultados de las balanzas fiscales, al mezclar éstas aspectos de redistribución personal y regional, además de perspectivas de renta anual y vitalicia. En segundo lugar, se indica que el sentido superavitario o deficitario de una balanza fiscal depende del grado de progresividad del sistema fiscal y del patrón más o menos igualitario de las políticas de gasto. Dado que, incluso con un sistema fiscal regresivo y una distribución del gasto no igualitaria y creciente con la renta se pueden obtener balanzas fiscales superavitarias en las regiones de menor nivel de renta per cápita, no tiene sentido proponer como norma el equilibrio de las balanzas fiscales.

Palabras clave: balanzas fiscales, imputación de ingresos y gastos, progresividad sistema fiscal, políticas de gasto.

Abstract

The proliferation of estimates concerning fiscal balances of the Spanish autonomous communities and, above all, the use that has been made of their results in political debate, make it advisable for a number of precautions to be pointed out. In this article we examine the careful interpretation that has to be made of the results of fiscal balances since these combine both personal and regional redistribution aspects, besides prospects of annual and lifelong income. Secondly, we point out that the inclination of a fiscal balance in terms of surplus or deficit depends on the degree of progressiveness of the tax system and the more or less egalitarian pattern of spending policies. In view of the fact that, even with a regressive fiscal system and a distribution of spending that is increasingly non-egalitarian with income, surplus fiscal balances may be obtained in regions with lower per capita income levels, there is no sense in proposing fiscal balance equilibrium as the rule.

Key words: fiscal balances, imputation of income and expenditure, tax system progressiveness, spending policies.

JEL classification: H73, R51.

I. INTRODUCCIÓN

DESDE hace una década, se ha intensificado en nuestro país el trabajo de elaboración de balanzas fiscales, lo cual ha redundado en avances metodológicos y en nuevas estimaciones de los saldos fiscales de las comunidades autónomas (CC.AA.) con la Administración central. Un primer asunto que sorprende, en términos comparativos, es el relativamente escaso interés que ha atraído el asunto de las balanzas fiscales fuera de nuestras fronteras.

Llama poderosamente la atención el cúmulo de estimaciones de balanzas fiscales hecho en nuestro país, del cual podemos ver un completo panorama en Barberán (2001: 49-69), cuando lo enfrentamos con las estimaciones de otros países, en que sólo encontramos algunos trabajos aislados, como los de Short (1984) o el más amplio de Wishlade *et al.* (1996).

Seguramente ha sido el desarrollo del Estado autonómico lo que ha hecho surgir en España un creciente interés por todos los temas regionales. Entre ellos, además de los trabajos destinados a analizar el sistema de financiación autonómica, está el asunto de las balanzas fiscales.

Expuesto del modo más sintético, una balanza fiscal es un instrumento de medición de la actividad redistributiva del sector público referida a un determinado ámbito territorial. Si efectuamos el cálculo de todos los impuestos pagados por los residentes en una comunidad autónoma al gobierno central y los enfrentamos a todos los beneficios del gasto procedentes de esta misma Administración, obtendremos el importe de su balanza fiscal.

Los resultados de este tipo de estimaciones se han debatido en ocasiones como si fueran datos de una solidez absoluta, cuyos valores anómalos debieran ser objeto de corrección inmediata.

El objetivo del presente trabajo es el de analizar algunas cuestiones en torno a las balanzas fiscales. En concreto, en el apartado II se adopta un enfoque positivo del fenómeno de las balanzas fiscales, estudiando diversos aspectos relacionados con el proceso de cálculo y advirtiendo de una serie de cautelas que deben tenerse presentes en la interpretación de los resultados.

El apartado III trata de exponer un marco normativo para dar sentido a los resultados de las balanzas

fiscales. Se explica cómo las balanzas fiscales desequilibradas no son resultado exclusivamente de un sistema fiscal y de transferencias con objetivos fuertemente redistributivos, sino que pueden aparecer también en otros contextos.

Cierra el trabajo el apartado IV, destinado a las conclusiones.

II. INTERPRETACIÓN DE LAS BALANZAS FISCALES

En la interpretación de las balanzas fiscales hay una serie de precisiones que conviene tener en cuenta, porque los análisis empíricos realizados:

a) Abordan los problemas redistributivos desde una óptica que no es la más legitimada por el análisis económico, como sería la de la distribución personal, sino desde la perspectiva territorial, cuyos resultados son más cuestionables.

b) Mezclan en el análisis empírico las perspectivas de renta anual y renta vitalicia, en una mezcla que seguramente viene obligada por los datos presupuestarios disponibles, pero que añade una perspectiva de equidad intergeneracional que oscurece aún más los resultados.

c) Finalmente, el cúmulo de supuestos metodológicos que es necesario realizar para atribuir territorialmente las distintas categorías de ingresos y gastos, así como la decisión acerca del tratamiento del déficit público, hacen que, en el mejor de los casos, los resultados obtenidos deban tomarse como indicadores de tendencias, más que como cifras exactas.

Una cuestión previa que debemos decidir es si tiene sentido trabajar sobre la redistribución regional (que es lo que hacen las balanzas fiscales) o si resulta preferible abordar el tema de la redistribución desde el punto de vista personal.

Realmente, el problema de fondo de la desigualdad es que haya individuos muy ricos al lado de otros extremadamente pobres. El núcleo duro de los problemas de desigualdad es personal, porque son los individuos quienes trabajan, obtienen renta, consumen, pagan impuestos y utilizan los servicios públicos.

Resulta evidente que si aumentamos los impuestos a los individuos pobres de una región rica y la recaudación obtenida la transferimos a los individuos ricos de una región pobre, la renta disponible de las dos regiones se aproxima y aumenta el déficit fiscal de la región rica, a la vez que el superávit de la región pobre. Desde el punto de vista de la distribución regional de la renta, parecerá que hemos conseguido más igualdad, pero seguramente una acción redistributiva de este tipo sería criticable por todos.

Si descomponemos el resultado agregado de la balanza fiscal en programas de tipo personal y programas de gasto de lógica territorial, conviene no perder de vista que unas tres cuartas partes de los saldos fiscales obtenidos corresponden al proceso de redistribución personal, y la cuarta parte restante a flujos territoriales (De la Fuente, 2002: 101-102). El resultado observado, en términos de trato igual/desigual a las regiones debe ser tomado con las cautelas correspondientes

Con todo, ya hemos comentado que el interés por los temas regionales, en la etapa que siguió al desarrollo del Estado de las autonomías ha fomentado el interés por este y otros temas de tipo regional y la estimación de balanzas fiscales.

Sin embargo, si redefiniéramos el mapa regional de España y creásemos una «Región Sureste» con Cataluña, Baleares, Valencia, Murcia y Andalucía, una «Región Centro», con Madrid, las dos Castillas y Extremadura y una «Región Norte» con todas las comunidades cantábricas, habríamos reducido de un plumazo las diferencias regionales de renta y las diferencias en las balanzas fiscales, aunque sabemos que las diferencias personales de renta permanecerían inalteradas

En segundo lugar, en el ejercicio de estimación de las balanzas fiscales estamos imputando territorialmente *a un ejercicio determinado* exclusivamente los ingresos y gastos que aparecen en el presupuesto del sector público de ese ejercicio, sin tener en cuenta que ciertos programas de gasto de transferencias o de inversión sería más correcto analizarlos desde una óptica de equidad intergeneracional o de renta vitalicia. El principal programa de gasto en nuestro país es el de pensiones de la seguridad social contributiva, y sus prestaciones están relacionadas principalmente con la carrera salarial y de cotizaciones previa de los beneficiarios. El cálculo de la tasa interna de rendimiento obtenida por cotizantes de diferentes generaciones (o regímenes de la seguridad social) es la forma habitual de abordar la acción redistributiva de la seguridad social, con una perspectiva de renta vitalicia. Incluir en la balanza

fiscal los resultados de la seguridad social lleva a que, en el caso de los trabajadores que emigran a regiones más dinámicas para desarrollar allí su vida laboral y retornar a la región de origen con posterioridad a la jubilación, disociemos territorialmente la etapa de cotizaciones y pensiones. En estos casos, se imputan a una región las aportaciones y a otra distinta los beneficios, y ello sesga los resultados, tanto más cuanto más extendida sea la movilidad laboral.

Desde una perspectiva distinta, los beneficios del gasto en infraestructuras del período actual dependen, fundamentalmente, de la acumulación del *stock* de capital durante el pasado. Lo más correcto sería, por lo tanto, imputar la cuota anual del consumo del *stock* total de capital fijo en uso, según su vida útil. Sin embargo, lo que se hace en las estimaciones de balanzas fiscales es imputar el gasto en inversión realizado en el período corriente. Imaginemos, como supuesto hipotético, que en 2004 se estuvieran ejecutando en el territorio de Castilla-La Mancha las obras del AVE Madrid-Valencia. Al calcular la balanza fiscal de este año, procederíamos a imputar todo el importe de la inversión realizada, aunque su objeto sea la construcción de una infraestructura que tendrá una vida útil de varias décadas y que será utilizada tanto por la generación actual como por las siguientes. Teniendo en cuenta la naturaleza económica del gasto, deberíamos repartir sus beneficios entre todos los usuarios, tanto actuales como futuros. Para ello, procederíamos a imputar, como fracción anual del gasto, la correspondiente a la depreciación del activo. Esta es una opción que no suele utilizarse en los trabajos empíricos.

Una consecuencia de este modo de proceder es que, si la comparación entre CC.AA. la hacemos a partir de los datos de un año (o de un período corto de tiempo), los resultados en las regiones donde se estén ejecutando infraestructuras costosas se verán afectados de modo importante.

En tercer lugar, está el cúmulo de *supuestos metodológicos* que es necesario realizar para imputar territorialmente todo el amplio conjunto de categorías de ingresos y gastos que figuran en los presupuestos públicos.

Empecemos por la *vertiente de los impuestos*. El problema surge aquí porque los tributos recaudados en un ámbito territorial por la Agencia Estatal de Administración Tributaria no tienen por qué coincidir con los impuestos soportados, en sentido económico, por lo residentes.

En el caso de los impuestos directos de tipo personal (el IRPF sería el principal), es fácil aceptar que los residentes en una región son quienes soportan la carga fiscal. Sin embargo, en el caso del Impuesto de Sociedades, se puede producir una disociación entre el lugar donde se ingresan (la región donde tiene su domicilio social la empresa) y la residencia de quienes lo soportan en último término. Como se admite generalmente que el impuesto de sociedades pagado no es soportado íntegramente por los accionistas propietarios, sino que una parte se traslada hacia delante vía precios, incidiendo sobre los consumidores, y otra parte hacia una reducción de los salarios reales a los trabajadores, los estudios de incidencia impositiva suelen utilizar el supuesto de que la carga del impuesto se soporta, por terceras partes, entre accionistas, consumidores y trabajadores. Es una cuestión abierta que los tres citados sean los grupos de contribuyentes incididos y cuáles sean las proporciones correctas de imputación.

Si pasamos a la vertiente de la imposición indirecta, veremos que en el IVA y en los impuestos especiales ocurre lo mismo; la recaudación obtenida de las empresas está centralizada en su sede social, mientras que consumidores residentes en otras CC.AA. son quienes soportan la repercusión de estos impuestos en el precio. Aquí la solución metodológica empleada es la de distribuir la carga de estos impuestos en proporción al consumo general (IVA) o al consumo de los productos gravados (impuestos especiales sobre hidrocarburos, tabaco y bebidas alcohólicas).

Si examinamos el lado del gasto, podemos apreciar problemas semejantes. También en este lado tenemos que distinguir, en muchos casos, el lugar donde se realizan los gastos (enfoque del impacto monetario del gasto) del lugar donde residen los beneficiarios últimos del gasto (enfoque del beneficio del gasto). Es claro que si el antiguo INSALUD hubiera adquirido a un laboratorio de Madrid todos los medicamentos utilizados en la red hospitalaria española, con el enfoque del impacto monetario todo el gasto se atribuiría a Madrid, mientras que con el del beneficio se repartiría entre todas las CC.AA, en proporción al respectivo consumo farmacéutico.

En el caso más sencillo, tenemos los gastos que son transferencias personales que benefician a quienes los reciben, como son las pensiones de distinto tipo pagadas por el sistema de seguridad social. Sin embargo, tenemos otros gastos de carácter indivisible cuya atribución es más problemática. Imaginemos el gasto en defensa nacional o en programas de

investigación médica contra el cáncer. Los primeros podemos dividirlos entre los residentes de todas las regiones, bajo el supuesto de que todos los españoles se benefician de él por igual (1), pero respecto a los segundos, ¿los distribuimos igual per cápita o en proporción a los casos de cáncer registrados? Las dos opciones parecen razonables, la primera porque potencialmente toda la población podría sufrir esa enfermedad y se beneficiará de los remedios para su curación, la segunda porque podemos observar diferencias regionales en la prevalencia de las enfermedades.

Problemas de distinta índole se derivan del gasto público en inversiones. Volvamos aquí de nuevo al ejemplo mencionado de las obras del AVE Madrid-Valencia, a su paso por Castilla-La Mancha. Como ésta es una obra que supone grandes desembolsos, atribuir todo ese gasto de inversión a Castilla-La Mancha mejoraría notablemente su balanza fiscal de ese año concreto. El problema aquí radica en que, aunque el AVE *pasa* por Castilla-La Mancha, *beneficia* fundamentalmente a los residentes en Madrid y Valencia, que serán los que originen la mayoría de los flujos de mercancías y viajeros transportados. Podemos, ante este argumento, optar por repartir el gasto de esta infraestructura ferroviaria, independientemente del lugar geográfico de realización, entre las CC.AA. usuarias de la vía en función de la intensidad de uso.

Más allá del ámbito impositivo, tenemos que ocuparnos también de otros flujos económicos regionales con la Administración central, como son las transferencias. Por ejemplo, se entiende que el cupo vasco y la aportación de Navarra son pagos de los residentes de esas CC.AA. forales a la Administración central.

La inclusión de otras transferencias, como las asociadas al juego de la lotería, resulta más discutible. En efecto, en términos presupuestarios, la adquisición de billetes de lotería es una transferencia de las familias a la Administración pública, mientras que el pago de premios supone un flujo de transferencias en sentido contrario. Como consecuencia, si el año *t* la Comunidad *X* resulta agraciada con el premio gordo de la lotería, su balanza fiscal mejorará notablemente. Dado que este resultado parece bastante objetable, podemos excluir este tipo de transferencias del cómputo de la balanza fiscal (o imputar únicamente la diferencia entre ingresos por loterías y pago de premios), pero ésta tampoco es una solución exenta de inconvenientes, porque otras operaciones semejantes deberían ser igualmente excluidas, y aquí nos encontramos con que, dado el cúmulo de operaciones realizadas por la Administración pública, no resulta fácil llegar a un consenso acerca de cuáles deberían incluirse y cuáles no.

Finalmente, están los problemas originados por la existencia de déficit (o superávit) en el Presupuesto del gobierno central, que pueden oscurecer el sentido de los resultados de las balanzas fiscales regionales. El problema surge aquí porque, *si el sector público registra un déficit elevado un año determinado, todas las CC.AA. podrían registrar un saldo positivo de su balanza fiscal ese mismo ejercicio* (en el caso de un elevado superávit, el resultado sería el opuesto). Para evitar este problema de interpretación, puede optarse por «neutralizar» el déficit, de modo que los saldos agregados de todas las balanzas fiscales regionales se anulen (es decir, «reconducimos» las cuentas del sector público a una situación de equilibrio).

La forma de neutralizar el déficit pasa, frecuentemente, por aumentar equiproporcionalmente la aportación fiscal de las regiones hasta hacerla coincidir con las cifras de gasto. Nótese que este modo de proceder supone asumir, implícitamente, que el déficit actual se pagará en el futuro mediante aumento de impuestos, respetando el mismo patrón de distribución de las cargas fiscales que el actualmente existente. Un modo alternativo (y menos utilizado en los trabajos empíricos) de proceder consistiría en la reducción equiproporcional del gasto hasta hacerlo coincidir con los recursos no financieros del ejercicio. Como es obvio, la diferencia con la opción anterior es que ahora manejamos el supuesto implícito de que el ajuste futuro del déficit se realizará vía gasto.

La anterior opción metodológica no es sólo una disquisición teórica, sino que tiene importantes consecuencias sobre los resultados, porque practicando el ajuste vía ingresos empeoramos la situación de las regiones deficitarias (que coincidirán con la CC.AA. más ricas), que verán agravado su saldo fiscal negativo, ya que las aportaciones fiscales son función de la renta, mientras que el gasto se distribuye fundamentalmente según población. Por el contrario, el ajuste vía gasto disminuye los saldos fiscales positivos de las regiones más pobres.

Se puede evitar el problema anterior no realizando ajustes por déficit y tomando como criterio de comparación la necesidad de financiación media per cápita, que es lo que se hace en el trabajo de Uriel (2003), pero este modo de proceder es la excepción, y no la regla, si atendemos al panorama de trabajos existente hasta la fecha.

En conjunto, los puntos que hemos analizado anteriormente nos informan acerca de cuáles son los principales problemas metodológicos a resolver a la hora de calcular una balanza fiscal. Resuelto lo anterior, el siguiente paso es disponer de una información estadística adecuada para realizar los cálculos, lo cual no siempre es fácil con el suficiente nivel de desagregación.

Como resumen de los aspectos metodológicos y estadísticos asociados al cálculo de una balanza fiscal regional, podemos concluir que las balanzas fiscales nos informan del signo de la balanza y de la dirección de los flujos redistributivos, pero sus resultados numéricos concretos deben ser mirados con cautela, *interpretándolos más bien como indicación del orden de magnitud que como cifras exactas*.

Investigadores honestos que opten por supuestos de imputación distintos obtendrán, lógicamente, balanzas fiscales dispares. A lo anterior debe añadirse que el período de estimación también ejerce influencia, tanto por la cuantía de las inversiones que pueden estar ejecutándose en una región determinada como por la cuantía del déficit del período (si decidimos neutralizar el déficit).

A título de ejemplo, si se quisiera hacer máximo el déficit fiscal de las regiones más ricas, podríamos conseguirlo optando por:

1º) Utilizar el criterio del impacto monetario, y no el del beneficio, para la atribución del gasto público (2).

2º) Suponer que el Impuesto de Sociedades recae fundamentalmente sobre las rentas de capital o los salarios, y no sobre el consumo. Al ser mayores normalmente las rentas de capital y las tasas de actividad y empleo de las regiones ricas (frente a la distribución del consumo, que es más igualitaria), se aumenta la proporción del impuesto imputada a las regiones ricas.

3º) Hacer recaer la incidencia del gasto en ciertos bienes públicos puros relacionados con la seguridad (defensa, justicia, policía y seguridad ciudadana) exclusivamente en función de la población, porque al emplear la riqueza privada como criterio de imputación, la proporción correspondiente a las regiones ricas aumenta, y ello mejora su balanza fiscal.

4º) Elegir como período de estimación un momento en el cual se estén ejecutando importantes inversiones públicas en regiones pobres.

5º) Si se neutraliza el déficit, hacerlo mediante el aumento proporcional de ingresos, y no mediante la reducción del gasto.

Una completa revisión de cómo los anteriores factores pueden influir en los resultados de las balanzas fiscales obtenidas, referida al caso español, puede verse en Barberán (2001: 101-238), donde se muestran las notables diferencias numéricas que pueden producirse.

Cuando nos acercamos a los resultados concretos de las estimaciones, parece claro que lo esperable sería que el signo y la magnitud de las balanzas fiscales dependiera fundamentalmente del modo en que el gobierno central —que es para el que se realizan la mayoría de las estimaciones, aunque hay otras, como la de Correa y Maluquer (1998) que se refieren a la incidencia regional del presupuesto de la UE— ejerce sus competencias redistributivas y de la amplitud de las diferencias regionales de renta. Como estas últimas tienen en España un abanico que va de dos a uno, que es aproximadamente la diferencia en renta per cápita de Baleares respecto a Extremadura, podemos esperar apreciables diferencias en las balanzas fiscales.

Si se repasan los trabajos más recientes y que utilizan una metodología más refinada, puede comprobarse que éste es precisamente el resultado (Utrilla, Sastre y Urbanos, 1997; Castells *et al.*, 2000; López Casasnovas y Martínez, 2000; Sánchez Maldonado, 2000; Barberán, 2001; Uriel, 2003; Alcaide y Alcaide, 2003).

Los resultados de las balanzas fiscales coincidentes en el signo, pese a alguna diversidad en las opciones metodológicas y en el período de estimación, nos confirman que para las CC.AA. de régimen común se cumple lo que sería esperable: que las de mayor nivel de renta, como Madrid, Baleares o Cataluña, registran déficit de cuantía apreciable, tanto en términos per cápita como en relación con el PIB, y que las de menor nivel de renta (las dos Castillas, Andalucía, Extremadura y Galicia, entre otras) tienen superávit.

A efectos de que pueda comprobarse la anterior afirmación, el cuadro n.º 1 ofrece resultados sacados de la estimación más reciente en materia de balanzas fiscales, entre las que abarcan un período largo de tiempo (para evitar las particulares circunstancias presupuestarias de un ejercicio completo) y utilizan supuestos metodológicos más sólidos (Uriel, 2003: 29-91).

Como cabría suponer a priori, puede apreciarse que existe una estrecha correlación entre el nivel de renta per cápita y mayores déficit en la balanza fiscal regional

Las principales «anomalías» de resultados en el cuadro n.º 1 se corresponden, por un lado, con comunidades autónomas que disponen de un sistema de financiación especial. Así, podemos apreciar que la situación de las dos comunidades forales está desplazada tres lugares de la posición que les correspondería. Pese a tener un PIB per cápita superior a la media, aparecen con un superávit en su balanza fiscal respecto a la Administración central. Algo semejante sucede con Canarias, que también goza, en cuanto comunidad autónoma, de un régimen fiscal especial.

Por otro lado, están las diferencias observables dentro del grupo de CC.AA. de régimen común, entre las que destaca, en cuanto a situación desfavorable, la de Galicia, que está desplazada cuatro lugares del lugar que le correspondería, y en cuanto a trato favorable, el del Principado de Asturias, situada cinco lugares por encima de la ordenación en función del nivel de renta. Generalmente, estas diferencias se deben a la discrecionalidad que existe en el reparto de ciertas categorías de gasto público. En el apartado siguiente volveremos sobre este punto.

III. EL SENTIDO DE LAS BALANZAS FISCALES

El sentido deficitario o superavitario que tomen las balanzas fiscales de las distintas regiones puede ilustrarse de un modo sencillo siguiendo la exposición de Prud'homme (1993: 341-342).

Si partimos del caso de un país de población P, renta total Y, renta per cápita y, que está dividido en i regiones, cuya respectiva población total y renta per cápita denotamos por P_i e y_i, a partir de la definición de los impuestos per cápita (T_i) y gastos per cápita (E_i), de los residentes en la región i, obtendremos el saldo fiscal per cápita de los ciudadanos de i (G_i):

$$T_i = a\, y_i\, b \qquad [1]$$

$$E_i = c + d\, y_i \qquad [2]$$

$$G_i = E_i - T_i \qquad [3]$$

CUADRO N.º 1

PIB Y SALDOS PER CÁPITA DE LAS BALANZAS FISCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS (*)
Medias del período 1991-1996

COMUNIDAD	*PIB PER CÁPITA*		*SALDO BALANZA FISCAL PER CÁPITA*	
	Número de orden	*Pesetas*	*Número de orden*	*Pesetas*
Islas Baleares	1	2.109.813	2	-144.973
Comunidad de Madrid	2	2.021.141	1	-206.835
Cataluña	3	2.003.367	3	-65.574
Comunidad Foral de Navarra	4	1.989.691	7	76.363
País Vasco	5	1.878.517	8	124.249
Aragón	6	1.817.036	4	44.896
La Rioja	7	1.813.134	5	55.819
Comunidad Valenciana	8	1.571.901	6	63.281
Cantabria	9	1.570.778	9	134.848
Castilla y León	10	1.507.449	10	149.833
Canarias	11	1.493.546	14	200.633
Principado de Asturias	12	1.471.571	17	232.176
Región de Murcia	13	1.435.472	11	158.449
Ceuta y Melilla	14	1.420.765	13	183.616
Castilla-La Mancha	15	1.360.126	16	213.245
Galicia	16	1.278.882	12	177.556
Andalucía	17	1.203.743	15	211.089
Extremadura	18	1.133.843	18	284.929

(*) Incluyendo aportaciones netas a la Unión Europea.
Fuente: Uriel (2003).

Tenemos que, según las características del sistema fiscal y de transferencias, a es un indicador del tamaño del presupuesto, b está asociado a la progresividad el sistema fiscal, ($b = 1$, proporcionalidad; $b > 1$, progresividad), y d indica la capacidad redistributiva del sistema de transferencias, según que éstas disminuyan con el nivel de renta ($d < 0$), sean independientes de éste ($d = 0$) o aumenten con el nivel de renta ($d > 0$).

La balanza fiscal de la región i (BF_i), de acuerdo con lo anterior, será:

$$BF_i = c\,P_i + d\,y_i\,P_i - a\,y_i\,b\,P_i$$

Podemos operar con la expresión [3] y eliminar de ella c, si partimos del supuesto de que el presupuesto del sector público del país está equilibrado ($\Sigma BF_i = 0$) y designando como E al total de ingresos públicos ($E = a\,\Sigma y_i\,b\,P_i$)

$$c\,P + d\,Y - a\,\Sigma y_i\,b\,P = 0$$

$$c = E/P - d\,y$$

Obtenemos entonces:

$$G_i = E/P - a\,y_i\,b - d\,(y - y_i) \qquad [4]$$

La expresión [4] nos indica las variables clave para determinar el signo de los flujos fiscales per cápita y de la balanza fiscal de una región determinada, que será función de:

1º) El tamaño del presupuesto del país (E), que nos indica la intensidad de la intervención pública.

2º) La progresividad del sistema fiscal (b), que nos indica cuál es el patrón de obtención de los ingresos públicos.

3º) El diseño más o menos igualitario del sistema de transferencias públicas, que dependerá del parámetro (d).

4º) Para cada región, el sentido de su balanza fiscal vendrá dado por su posición respecto a la renta media del país ($y - y_i$).

A partir de lo anterior, está claro que, para una diferencia dada de rentas entre las regiones de un país y un determinado tamaño del presupuesto, la mayor diferencia en los saldos fiscales se obtendrá en el caso de que el sistema fiscal sea progresivo ($b > 1$) y el sistema de transferencias tenga un diseño igualatorio y actúe también de modo progresivo ($d < 0$).

El gráfico 1 nos muestra esta situación, y las áreas D y S nos indican las situaciones de déficit y superávit en la balanza fiscal.

Sin embargo, para encontrarnos con balanzas fiscales desequilibradas no es necesario lo anterior; incluso con una distribución igualitaria del gasto ($d = 0$; $E_i = E/P$) y un sistema fiscal proporcional ($b = 1$), también el sentido de la balanza fiscal sería superavitario para las regiones cuya renta per cápita fuera menor que y^*, pasando a deficitario por encima de este umbral de renta.

Podemos apreciar en el gráfico 2 que aunque las áreas S y D se han reducido de tamaño, existen balanzas fiscales desequilibradas.

Finalmente, merece la pena comentar, debido a lo paradójico del resultado, que incluso con un sistema fiscal regresivo y un sistema de transferencias igualmente regresivo, podemos encontrar (aunque sea notablemente atenuado) que las regiones de menor nivel de renta obtengan un saldo fiscal superavitario y se registre un déficit en las más ricas, tal como nuestra el gráfico 3.

De los casos anteriormente comentados ¿cuál estaría más próximo a la situación española? Desde un punto de vista normativo, lo esperable en España es que, dado que el artículo 31 de la Constitución establece que el sistema fiscal estará basado en el principio de capacidad de pago y tendrá carácter progresivo, y que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, el resultado sea que las CC.AA. más ricas, en términos de renta per cápita, tengan déficit de cierta entidad y las de menor nivel de renta sean superavitarias.

En este contexto, la mayor o menor amplitud de la acción redistributiva dependerá del modo en que se interprete que hay que diseñar las políticas de gasto para asegurar que «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos».

Dado que la programación y ejecución del gasto debe responder también al principio de eficiencia, nos encontramos con que, a diferencia de la progresividad enunciada para el sistema fiscal, la relación entre niveles de gasto y renta per cápita puede ser más discutible.

GRÁFICO 1

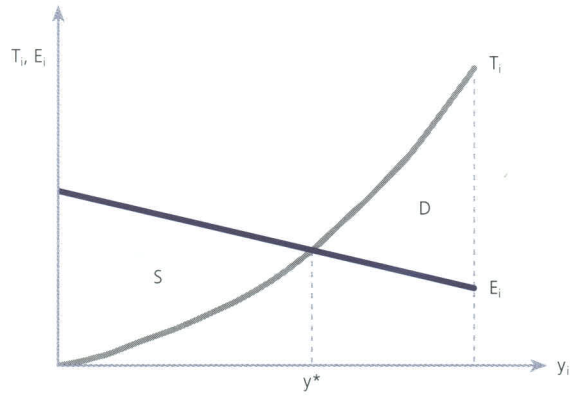


GRÁFICO 2

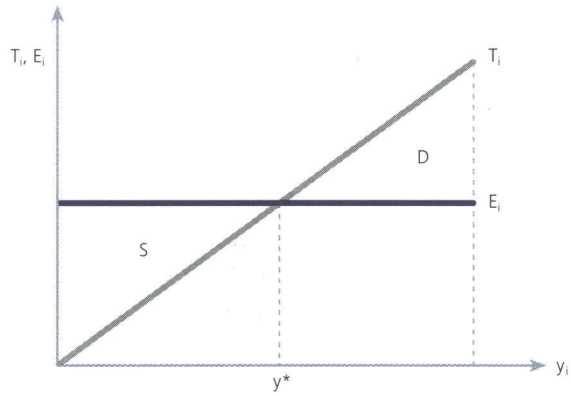
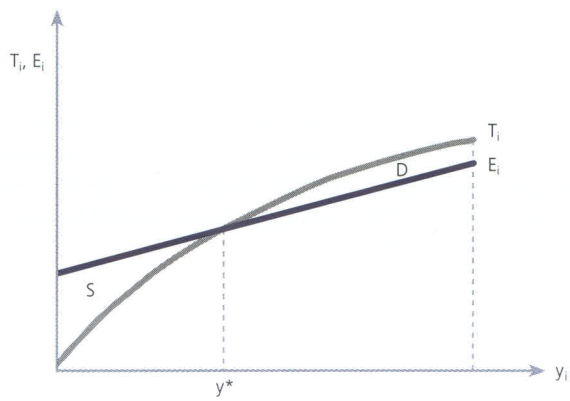


GRÁFICO 3



Sin embargo, ya hemos comprobado en los gráficos anteriores que para que las balanzas fiscales presenten signos distintos no hace falta que la equidad en el gasto la entendamos como incidencia progresiva de éste; basta con que los beneficios del gasto público se repartan de forma igualitaria, o incluso pueden darse con regresividad en los patrones de gasto.

En la práctica, el peso de la imposición indirecta en el conjunto de la imposición y las preferencias fiscales a las rentas de capital hacen que el resultado del sistema fiscal español se aproxime a la proporcionalidad y, respecto al gasto, la variable población sea la que mejor explique su reparto. Por ello, la situación reflejada en el gráfico 2 sería seguramente la más representativa del caso español.

Este patrón normativo de comparación es el que se adopta precisamente en Barberán (2001: 250-255), en un riguroso trabajo que mejora metodológicamente la estimación de Castells *et al.* (2000), y cuyos resultados principales se reproducen en el cuadro n.º 2.

Volvemos a constatar de nuevo en el cuadro n.º 2 que los resultados obtenidos muestran que, en general, los flujos redistributivos están en línea con la norma asociada con un sistema fiscal proporcional en su conjunto y una distribución de los beneficios del gasto según la población.

Las únicas excepciones son las que aparecían también en la estimación de Uriel (2003) reproducida en el cuadro n.º 1, que afectan a las regiones con un sistema de financiación especial, como son las dos comunidades forales y Canarias. En estos casos es donde aparece una disparidad mayor entre los ingresos realmente aportados y la norma de aportaciones en proporción a la renta. El régimen fiscal especial de estas regiones es el que les permite retener mayores ingresos que el resto de CC.AA. de régimen común. De manera parcial, el resultado se ve compensado por el lado del gasto, en el sentido de que los beneficios imputados están por debajo del criterio población.

Entre las CC.AA. de régimen común, las principales diferencias destacables se producen en el lado del gasto, donde destacan los casos de Asturias, por el tratamiento favorable, y Comunidad Valenciana, por el desfavorable. En el caso de la Comunidad Valenciana, al igual que en Andalucía, se da además el caso de que su aportación impositiva excede de la norma renta, con lo cual la situación es aún más desfavorable.

CUADRO N.º 2

BALANZA FISCAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS RESPECTO A LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (1996)

COMUNIDAD AUTÓNOMA	*INGRESOS*		*GASTOS*	
	Norma Porcentaje VABcf	*Resultado Porcentaje ingresos*	*Norma Porcentaje población*	*Resultado Porcentaje gastos*
Andalucía	13,3	13,9	18,2	17,7
Aragón	3,4	3,5	3,0	3,4
Asturias	2,6	2,8	2,7	3,7
Baleares	2,4	2,4	1,9	1,8
Canarias	3,8	2,8	4,0	3,5
Cantabria	1,3	1,3	1,3	1,5
Castilla y León	6,1	6,0	6,3	7,0
Castilla-La Mancha	3,6	3,5	4,3	4,3
Cataluña	19,3	19,9	15,4	16,0
Extremadura	1,9	1,8	2,7	2,9
Galicia	5,5	6,0	6,9	7,2
Madrid	16,2	17,6	12,7	13,3
Murcia	2,4	2,4	2,8	2,6
Navarra	1,6	1,0	1,3	0,9
País Vasco	6,2	4,0	5,3	4,1
Rioja	0,7	0,7	0,7	0,7
Comunidad Valenciana	9,5	10,2	10,1	9,1
Ceuta y Melilla	0,3	0,2	0,3	0,4

Fuente: Barberán (2001).

La posición ante los resultados de las balanzas fiscales dependerá de las preferencias personales, en función de las cuales el grado de redistribución territorial observado puede parecernos razonable o insatisfactorio.

Los comentarios críticos a la acción redistributiva regional del gobierno central (que es lo que, en esencia, reflejan las balanzas fiscales) pueden provenir de discrepancias sobre *el modo* en que se ejerce la política redistributiva o sobre *el ámbito* en que se practica.

Si discrepamos del *modo* en que el gobierno central ejerce sus competencias, y consideramos, por ejemplo, que redistribuye «mucho» es porque sostenemos que el patrón de progresividad es excesivo o que la distribución del gasto está volcada a favor de las CC.AA. más pobres. Obviamente, si la discrepancia es sobre el modo en que se ejercen las competencias redistributivas, hay que definir cuál es la norma alternativa que nos parece adecuada, para tratar a las distintas regiones.

En este sentido, algunos autores (Castells, 1998) han definido la «norma europea», esto es, que las distintas regiones de la Unión Europea de rentas per cápita similares en relación con la renta media de la UE de los 15 tengan resultados equivalentes en cuanto a balanza fiscal. Esta propuesta ignora, sin embargo, que la política redistributiva en la actual Unión Europea es llevada a cabo por los gobiernos nacionales, y no por el presupuesto de la Unión, dada la escasa magnitud de éste. Debido a ello, es la renta per cápita relativa a la media nacional, y no a la media europea, la que determina el signo de las balanzas fiscales. Cuando se corrigen por este factor las diferencias observadas en regiones de renta europea similar, los resultados se muestran consistentes (Monasterio, 2000: 41-47).

Lo que no parece que tenga sentido es proponer que los saldos fiscales se aproximen a cero, para todas las CC.AA. o para algunas (Mas, 1999; Ros, Tremosa y Pons, 2003: 111-113), porque ello equivale a negar al gobierno central el ejercicio de las competencias redistributivas que tiene constitucionalmente reconocidas.

Llevada al extremo esta propuesta, sólo puede cumplirse en dos escenarios, y ninguno de ellos parece fácilmente defendible. El primero de ellos sería partir de la actual distribución del gasto (que tiende a la igualdad per cápita) y reformar el sistema fiscal

para anular los saldos fiscales no equilibrados. Esto nos conduce a reemplazar el sistema fiscal vigente por uno basado en impuestos de capitación ($T_i = E/P = E_i$), tal como se muestra en el gráfico 4. Aunque un sistema fiscal basado en impuestos de capitación nos permita conseguir nuestro objetivo, y tenga además ventajas en términos de no crear excesos de gravamen, tal propuesta sería absolutamente rechazable por razones de equidad.

Alternativamente, podríamos retener el principio de progresividad (3) que la Constitución establece para el sistema fiscal, y ajustar la distribución del gasto de modo que los beneficios de éste crecieran con la renta ($c = 0$; $d > 1$), de forma que el equilibrio en la balanza fiscal estaría asociado a una actuación del sector público como la reflejada en el gráfico 5. El problema en este caso sería la falta de protección de las personas de menor nivel de renta, que perderían la protección de que gozan actualmente por parte del gasto público.

Un motivo alternativo de insatisfacción puede provenir del *ámbito territorial* de redistribución, que es aquel para el que operan los lazos de solidaridad regional. La manifestación de solidaridad de los contribuyentes de un país no es general hacia todos los pobres de cualquier lugar, sino que, en lo esencial, está limitada a sus nacionales (4), y se ejerce dentro de las fronteras del país.

Si la propuesta va en la línea de proponer un ámbito distinto para el ejercicio de la solidaridad, probablemente lo mejor para defenderla de un modo más coherente e inteligible sería propugnar la independencia política, en vez de iniciar un debate tan oscuro y complejo como el de las balanzas fiscales.

Seguramente, la enseñanza más clara que podamos extraer del cúmulo de estimaciones sobre balanzas fiscales de las CC.AA. realizadas en España sea la falta de equivalencia, en cuanto a diferencias en la participación del esfuerzo redistributivo, de los regímenes especiales de financiación territorial respecto al régimen común, si comparamos entre regiones de similar nivel de renta.

Fundamentalmente, la ventaja del régimen foral, para regiones de nivel de renta relativamente elevado, consiste en poder sustraerse a una buena parte del flujo redistributivo merced al modo en que están definidos actualmente los parámetros de funcionamiento del sistema foral (Sevilla, 2001: 133-162). Un posible mecanismo para corregir esta situación podría pasar por redefinir las cargas no asumidas, de cara a la determinación de un cupo neutral, en términos de equivalencia con el régimen común de financiación (Sevilla, 2001: 152-157).

GRÁFICO 4

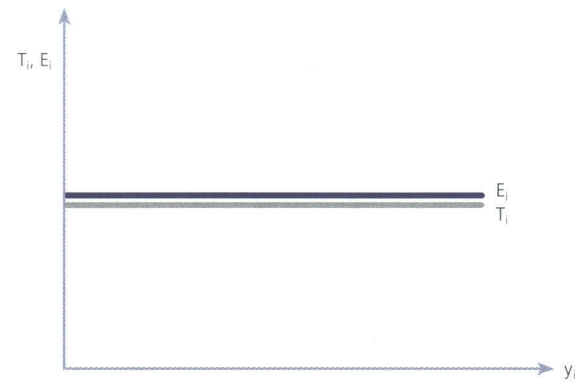
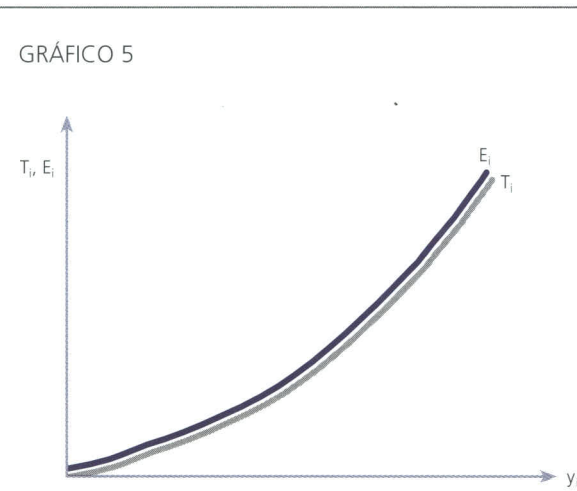


GRÁFICO 5



IV. CONCLUSIONES

La estimación de balanzas fiscales de las CC.AA. españolas en relación con la Administración central ha tenido un gran desarrollo en la última década, en la que han proliferado las estimaciones empíricas y se han afinado las bases metodológicas de este tipo de trabajos.

Desde el punto de vista normativo, en un país en el que existan diferencias regionales de renta, el re-

sultado esperable es que se registren balanzas fiscales de distinto signo, cuya cuantía será mayor en función del grado de progresividad del sistema fiscal, los patrones de distribución del gasto público y el tamaño del presupuesto. Sin embargo, incluso con proporcionalidad o regresividad en el sistema fiscal puede mantenerse el resultado de balanzas fiscales desequilibradas.

Analizando los resultados de las balanzas fiscales realizadas para el conjunto de CC.AA. españolas durante la última década, se observa que los resultados muestran, en general, una correlación elevada entre el nivel de renta per cápita y el tamaño del déficit fiscal. Las diferencias más grandes aparecen entre los estudios que utilizan el enfoque del impacto monetario para la atribución territorial del gasto, frente a los que utilizan el enfoque del beneficio.

Con todo, el cúmulo de supuestos a realizar y la disparidad de opciones metodológicas abiertas al investigador hacen aconsejable interpretar con suma cautela los resultados. Una constante de las estimaciones que merece la pena destacar es la notable diferencia que aparece para CC.AA. del mismo nivel de renta, según que éstas estén sujetas al régimen común de financiación o gocen de algún régimen especial, confirmándose en este punto los resultados de otras investigaciones sobre el sistema de financiación autonómica (Zubiri y Vallejo, 1995).

NOTAS

(1) En otros casos semejantes la imputación podría ser más difícil, como los gastos en policía y seguridad ciudadana. Como éstos suponen preservar la seguridad personal, pero también la de los bienes, podríamos distribuirlos una parte igual per cápita y la otra en proporción a la riqueza privada.

(2) Esta opción no serviría, sin embargo, en el caso de que capitalidad y región rica coincidan (caso de Madrid), porque una buena parte de los gastos en bienes públicos puros (justicia, defensa, instituciones parlamentarias y de gobierno) está concentrada en los servicios centrales del gobierno.

(3) El tratamiento sería similar con proporcionalidad impositiva.

(4) Con ello no se quiere negar el papel que tienen en el presupuesto nacional las ayudas de cooperación internacional o algunas acciones redistributivas ejercidas a través del presupuesto de la UE, pero éste es un aspecto muy secundario de la redistribución.

BIBLIOGRAFÍA

ALCAIDE, J., y ALCAIDE, P. (2003), *Balance económico regional (autonomías y provincias). Años 1995 a 2002*, FUNCAS, Madrid.

BARBERÁN, R. (2001), *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

CABANA, *et al.* (1998), *Catalunya i Espanya. Una relació económica i fiscal a revisar*, Ed. Proa, Barcelona.

CARPIO, M. (coord.) (2002), *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Consejo Económico y Social, Madrid.

CASTELLS, A. (1998), «Las relacions fiscals de Catalunya amb Espanya: algunes reflexions en el context europeu», en CABANA *et al.*: 127-151.

CASTELLS, A. *et al.* (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996)*, Ed. Ariel, Barcelona.

CORREA, M., y MALUQUER, S. (1998), *Efectos regionales del presupuesto europeo en España (1986-1996). Flujos financieros y balanzas fiscales entre las comunidades autónomas y el presupuesto de la Unión Europea*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

DE LA FUENTE, A. (2002), «Problemas metodológicos y distorsiones políticas en la elaboración de balanzas fiscales para las regiones españolas», en CARPIO, M. (coord.): 99-104.

LÓPEZ CASASNOVAS, G., y MARTÍNEZ, E. (2000), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Adminitració Central (1995-1998)*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.

MAS, M. (1999), *Un tracte just per als ciutadans de Catalunya: el pacte fiscal, una proposta concreta*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

MONASTERIO, C. (2000), *Balanzas fiscales y financiación autonómica*, Junta de Andalucía, Colección Pablo de Olavide, Sevilla.

PRUD'HOMME, R. (1993), «The potencial role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European economic and monetary union», *European Econonomy*, n.º 5: 317-353.

ROS, J.; TREMOSA, R., y PONS, J. (2003), «Capital públic i déficit fiscal: l'impacte sobre l'economia catalana», *Nota d'Economía*, n.º 75: 103-117.

SÁNCHEZ MALDONADO, J. (coord.) (2000), «Balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central 1996», Junta de Andalucía, Sevilla, mimeo.

SHORT, J. (1984), «Public finance and devolution: money flows between government and regions in the United Kingdom», *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 13, n.º 2.

SEVILLA, J. V. (2001), *Las claves de la financiación autonómica*, Ed. Crítica, Barcelona.

URIEL, E. (2003), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao.

UTRILLA, A.; SASTRE, M., y URBANOS, R. (1997), «La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)», *Documento de Trabajo* 131/97, Fundación FIES.

WISHLADE, F. *et al.* (1996), *Economic and social cohesión in the European Union: The impact of member states own policies*, Report of the European Commission, DG XVI.

ZUBIRI, I., y VALLEJO, M. (1995), *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Fundación BBV, Bilbao.

BALANZAS FISCALES: EL POSIBLE CONSENSO

Luis CARAMÉS VIÉITEZ

Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

Las balanzas fiscales referidas a las comunidades autónomas han proliferado en los últimos tiempos, pero sin lograr un consenso metodológico. En el artículo se pasa revista a uno de los temas más recurrentes del debate, cual es el de la incidencia territorial de ingresos y gastos públicos, concluyéndose que no hay razones poderosas que impidan ese acuerdo en los métodos, si bien la insuficiencia de datos o el difícil acceso a los mismos, limita extraordinariamente la labor de los investigadores.

Palabras clave: balanzas fiscales, solidaridad interterritorial, incidencia territorial, ingresos y gastos públicos.

Abstract

Fiscal balances referring to autonomous communities have proliferated in recent times, but without achieving methodological consensus. In this article we review one of the most frequently recurring subjects in the debate, namely the territorial impact of public income and spending. We reach the conclusion that there are no powerful reasons preventing this agreement on methods, although shortage of data or difficult access to them, restrict the works of researchers tremendously.

Key words: fiscal balances, interterritorial solidarity, territorial impact, public income and spending.

JEL classification: E62, H70, R50, H23.

I. INTRODUCCIÓN

LA España de las autonomías ha sido un fértil caldo de cultivo para la proliferación de los estudios conducentes a la obtención de saldos fiscales regionales, y en lugares como Cataluña goza esta práctica de larga tradición, pues algunos datan sus inicios en 1932, cuando Jaime Alzina hacía sus primeras estimaciones. Pero, probablemente, nunca como ahora las balanzas fiscales se han mezclado con la política, comprobándose que tal emparejamiento, en ausencia de adecuadas dosis de prudencia, da pie a amistades peligrosas.

En efecto, cualquiera que se asome a la prensa diaria podrá encontrar términos como sangría, expolio, saqueo, agravio, todos ellos derivados de la supuesta verdad científica incontrovertible extraída de determinadas balanzas fiscales. Y en los mismos medios abundan también las respuestas poco templadas de los agraviados o las opiniones de supuestos expertos que despachan el trabajo de honrados investigadores con unas cuantas aseveraciones de fundamento dudoso, calificando las balanzas como engendros políticos de la peor especie. Habrá que convenir, pues, que hace falta un poco de sensatez.

El hecho de que algunos trabajos en este ámbito utilicen metodologías discutibles parece deberse al deseo de servir a ciertas necesidades circunstanciales. Pero ha de decirse que la mayoría de las investigaciones buscan sus conclusiones con rigor, con independencia de las motivaciones de sus autores, pues su legitimidad ha de respetarse si ellos, a su vez, siguen el método científico.

Verdad es que en muchas ocasiones aparecen dificultades prácticamente insalvables para utilizar los mejores datos y que persisten en la comunidad académica discusiones metodológicas. Esta realidad objetiva ha llevado a algún investigador a recomendar un aplazamiento del debate sobre flujos de solidaridad interregional en España, si es que esa discusión tiene como base las balanzas fiscales, dado el actual panorama metodológico (Barberán, 2001). No le faltará razón a quien sostenga este punto de vista, alarmado seguramente, como el propio Barberán, por los análisis de sensibilidad efectuados sobre los resultados de las balanzas fiscales regionales. Pero no es menos cierto que los avances en el conocimiento han pasado muchas veces por difíciles caminos, transitados con herramientas imperfectas, para llegar en algún momento a consensos aceptables. Si asumimos que estas balanzas no valen para todo y que, con ellas, no todo está ya dicho, serán útiles. Los investigadores, por su parte, irán poco a poco produciendo una creciente convergencia metodológica para, de ese modo, hablar un mismo idioma y conseguir un mismo significado (Caramés y Lago, 2000).

II. LOS DESENCUENTROS METODOLÓGICOS

Muchos son los aspectos metodológicos que habría que abor-

dar, como paso previo para explorar las posibilidades de un acuerdo en lo fundamental. Ello, sin embargo, resultaría muy prolijo en este lugar, por lo que optamos por referirnos sólo a uno de los temas más recurrentes del debate: la incidencia territorial de ingresos y gastos (Barberán, 2000; Uriel, 2003).

1. Incidencia territorial de ingresos y gastos públicos

La complejidad inherente a la determinación de la incidencia de impuestos y gastos es un hecho reconocido, aun cuando no pretendamos evaluarla directamente en términos de cambios en el nivel de bienestar (Sánchez Maldonado, 2002). Nos encontramos, en efecto, y en primer lugar, con el problema de la traslación impositiva, pues no siempre el contribuyente de derecho o percutido —el que formalmente está obligado a pagar el tributo— coincide con el contribuyente de hecho o incidido, quien finalmente soporta una detracción efectiva. Esta circunstancia impide identificar la incidencia de los ingresos públicos que nos interesa con la recaudación en el territorio. En definitiva, a través de ese proceso de *shifting*, la incidencia económica o distribución final de la carga diferirá en muchos casos de la incidencia legal. Habría aún que considerar una complicación adicional, cual es el sentido de la traslación, hacia delante o hacia atrás, e incluso algunas formas compuestas (Cosciani, 1980). Este problema no se presentaría si siguiésemos un enfoque que tratase simplemente de identificar el origen de la recaudación territorializada. Pero si queremos acercarnos a la carga efectiva de los tributos, las cosas son muy distintas.

No es un tema menor, pues, el de la traslación a la hora de construir balanzas fiscales, tanto más en el caso de tributos como el Impuesto sobre el Beneficio de las Sociedades. Dando por supuesto que toda la carga tributaria es soportada por los individuos, la primera cuestión básica es si el tributo supone una reducción de los ingresos reales de los accionistas, un incremento en los precios pagados por los consumidores o se traslada hacia los salarios. Con un volumen dado de inversión, a corto plazo y en condiciones de competencia perfecta en el mercado de productos, lo lógico es que el impuesto se traslade, reduciendo los ingresos de los propietarios de la sociedad. A largo plazo, el efecto podría ser ligeramente distinto si la oferta total de capital y la inversión real disminuyesen por el impuesto. Y, en condiciones de monopolio, si la sociedad maximizaba su utilidad, no se beneficiaría trasladando el tributo hacia adelante. Cosa distinta es plantearnos el problema en condiciones de competencia imperfecta, pues en ese contexto le resultará factible incrementar los precios de venta. Aun así, la traslación puede estar lejos de ser completa, como ocurre, por ejemplo, cuando se da una elasticidad relativamente alta de la demanda del producto, pues la sociedad se encontrará con que empeora su situación si intenta aumentar el precio.

En definitiva, no sabemos mucho más que eso; es decir, en condiciones normales, no perfectamente competitivas, el impuesto puede trasladarse hacia adelante. Los estudios empíricos, condicionados por el número de variables que afectan al comportamiento en cuanto a utilidades y precios, no son concluyentes (Recktenwald, 1971; Pechman, 1985).

Este déficit de contrastación hace que los investigadores sigan distintas hipótesis, si bien la mayoría opta por imputar determinados porcentajes del impuesto a capitalistas, trabajadores y consumidores. Unos optan por la equidistribución (Castells *et al.*, 2000, y Sánchez Maldonado, 2002). Otros atribuyen la mitad de la carga a los consumidores, una cuarta parte a los trabajadores y una cuarta parte a los accionistas (Utrilla *et al.*, 1997), mientras que también podemos encontrar trabajos con hipótesis de traslación y atribución de porcentajes ligeramente diferentes (Davezies *et al.*, 1996, y Uriel, 2003).

Tampoco hay un criterio unificado respecto a las variables de imputación, pues mientras unos acuden, por ejemplo, a la renta bruta disponible para el caso de los propietarios del capital, otros utilizan el valor añadido bruto al coste de los factores. Y si unos trabajos toman los datos de la Contabilidad Regional de España, encontramos otros que usan como fuente estadística las publicaciones del BBVA (1).

En cuanto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el acuerdo general es que no se traslada (Stiglitz, 2000) (2), pero ese consenso se debilita cuando se han de elegir las variables de imputación, pues se recurre en unos casos a la cuota líquida, y en otros la recaudación total se divide territorialmente en función de la renta regional y de los salarios.

También la coincidencia es notable en el Impuesto sobre el Patrimonio, ya que si se supone que los precios de los factores y productos no se modifican, el tributo se distribuirá en relación con la riqueza personal en igual forma que su impacto directo. En este caso, el acuerdo sobre la elec-

ción de la recaudación efectiva como variable de imputación es general.

El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones ha sido cedido a las comunidades autónomas. Si los estudios contemplasen ejercicios anteriores a 1990, la territorialización se correspondería con la recaudación efectiva. En la actualidad sólo nos encontraríamos con aquellos ingresos reconocidos por la Administración central a Ceuta y Melilla, y un criterio lógico sería distribuirlos según su población (3).

Uno de los tributos de mayor importancia es, sin duda, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), y la hipótesis respeto a su traslación a los consumidores parece razonable, admitiéndose con generalidad. Pero, como casi siempre, la variable de imputación no es común, pues unos trabajos eligen el consumo total de las familias, otros refinan esa atribución considerando el consumo de los hogares por grupos de productos —según los tipos impositivos— y alguno, en fin, sofistica la imputación distinguiendo entre ramas de actividad exentas y no exentas (Uriel, 2003). En el panorama de balanzas fiscales que hemos consultado, el caso del IVA parece permitir un perfeccionamiento metodológico sustancial en consonancia con los datos potencialmente disponibles.

En cuanto a ciertos impuestos especiales, aquellos autores que explicitan las hipótesis de incidencia coinciden en suponer que recaen sobre las familias. Entre estos tributos cabe mencionar los que gravan la cerveza, los alcoholes y las bebidas derivadas, y el de productos intermedios. La metodología que se sigue habitualmente consiste en utilizar datos sobre consumo familiar, tanto dentro de los hogares como en establecimientos de restauración, para luego territorializarlos. A veces se introduce también la diferenciación entre residentes y no residentes, utilizando tablas *input-output* y la *Encuesta de presupuestos familiares* (EPF), aprovechando esta última para la imputación territorial con las actualizaciones adecuadas.

Tenemos, por otro lado, el Impuesto sobre Hidrocarburos, en el que se considera un consumo directo y otro indirecto, éste como factor incorporado en los bienes y servicios adquiridos por las familias. Sánchez Maldonado (2002) pondera ambos consumos en proporción de 1/3 y 2/3 respectivamente, obteniendo a través de la EPF un indicador de consumo directo y calculando la proporción en que participa cada comunidad autónoma en el consumo total para el indirecto. Luego aplica una media ponderada para cada territorio, lo que le permite imputar la recaudación. Uriel (2003) distingue entre el impuesto soportado por los hogares residentes, el que soportan los hogares no residentes, el que recae sobre las administraciones públicas y el que grava a las empresas. En este último caso, se establece la hipótesis de traslación al consumidor, utilizando como variable de imputación el consumo final de las familias según la Contabilidad Regional. Para las administraciones públicas, al tratarse de un ingreso de naturaleza indivisible, se recurre a la población como variable de imputación.

Para tratar el Impuesto sobre Labores del Tabaco, se suele utilizar la *Encuesta de presupuestos familiares* y la Contabilidad Regional, aplicando como índice la participación porcentual de cada comunidad autónoma. Uriel, al distinguir entre residentes y no residentes, acude a las tablas *input-output*. Y, por último, el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, que recae sobre los consumidores, para el que resulta útil el número de matriculaciones en cada comunidad autónoma, usando como índice el porcentaje sobre el total (4).

Las cotizaciones sociales, consideradas generalmente como un impuesto sobre el factor trabajo, han sido estudiadas en numerosas investigaciones empíricas, buscando confirmación acerca de su traslación. Los resultados son diversos, y valgan como ejemplo los de Argimón y González-Páramo (1987) y Escobedo (1991). En efecto, mientras aquéllos no excluyen la traslación hacia los trabajadores, éste apunta a una relativa traslación a los precios. A la hora de construir balanzas fiscales, se suele optar por hipótesis de incidencia en función de la naturaleza del ingreso. Así, si se trata de cotizaciones a cargo de los empleadores, la traslación se dará a propietarios, trabajadores y consumidores. Si son cotizaciones a cargo de los asalariados, se supone la incidencia sobre los empleados. En el caso de cotizaciones de autónomos, se acepta que la traslación es sobre ellos mismos, igual que en el caso de las cotizaciones a cargo de los desempleados. Y los indicadores de imputación resultan ser bastante comunes: renta bruta disponible, consumo final de las familias y remuneración de los asalariados, en un caso, salarios de los trabajadores, en otro, y recaudación del régimen especial de autónomos y gasto en prestaciones de desempleo, en los dos últimos.

Quedarían todavía algunos ingresos acerca de los cuales hay un acuerdo extendido en cuanto a la variable de imputación. Nos referimos a las transferencias percibi-

das por la Administración central, a otras transferencias de capital y a los intereses y rentas de la propiedad, todos ellos ingresos indivisibles que deberían ser imputados de acuerdo con la población.

Desgraciadamente, lo que ocurre casi siempre es que los diferentes criterios utilizados son deudores de las bases de datos existentes en cada momento o, mejor dicho, de aquellas de las que el investigador puede disponer. No es lógico, por ejemplo, acudir a indicadores indirectos si existen otros de mayor calidad y capacidad explicativa. Lo cierto es que el tránsito de nuestra estructura gubernamental desde un Estado centralizado al llamado Estado de las autonomías se dejó notar de forma particularmente negativa en la producción de estadísticas, con un proceso de readaptación demasiado lento. Las administraciones públicas, todas, podrían ayudar más en este sentido, pero parecen querer evitar posibles situaciones incómodas, planteamiento que, a mi juicio, es erróneo, ya que los estudiosos seguirán intentando investigar en este campo (De la Fuente, 2002). De cualquier modo, las cosas han ido mejorando y, con un esfuerzo añadido por parte de los responsables de la información, la convergencia hacia resultados más próximos en las balanzas fiscales podría acentuarse.

2. Imputación territorial de los gastos

La incidencia del gasto público ha sido siempre un tema sujeto a controversia y, en este sentido, es clásico el trabajo de De Wulf (1981). A nuestros efectos, interesa retener dos aproximaciones: la del flujo monetario, o incidencia impacto, y la del beneficio. Por definición, la incidencia impacto identifica beneficios como iguales a costes, ya que se pone el acento en quienes reciben los pagos. Se estarían ignorando, pues, los efectos distributivos derivados de los cambios en los precios relativos inducidos por el propio gasto público, aspecto éste que ya había sido bien señalado en su día por De Viti di Marco (1936). Este método, que podríamos llamar simétrico del seguido generalmente en la incidencia impositiva, ignora la existencia de externalidades interjurisdiccionales y bienes públicos de ámbito nacional, así como la movilidad interregional de los usuarios, que consumirían bienes públicos en territorios distintos al de su residencia habitual. Por ello se sostiene, con razón, que debería seguirse un enfoque integrado al aplicar los criterios de incidencia del lado de los ingresos y del lado de los gastos, para evitar incoherencias.

Sin duda, el enfoque del beneficio, que toma como criterio de imputación la residencia de los beneficiarios, es el más adecuado cuando queremos construir balanzas fiscales, mientras que el enfoque del flujo monetario podría llevarnos a falsear los saldos. Ello, sin embargo, no quiere decir que el enfoque impacto no sea útil, como lo es cuando nos interesa la influencia del gasto sobre la demanda o el empleo regionales (De la Fuente, 2002, y Roig, 1990).

Un problema importante es el de la naturaleza de los bienes públicos, pues los indivisibles plantean una especial dificultad, ante la cual algunos estudiosos optaron por suponer un beneficio proporcional a la renta (De Wulf, 1977), o por repartir el gasto de forma lineal por hogares (Brennan, 1981 y Catsambas, 1982). El célebre trabajo de AAron-McGuire (1970), empleando funciones de utilidad, tiene, a mi juicio, dudosa aplicación, por partir, como otros, de hipótesis difíciles de contrastar. Ha habido, en fin, también quienes lo han intentado haciendo trabajo de campo por medio de encuestas (Maital, 1979, y Auld, 1980).

Una clase particular de bienes públicos indivisibles lo forman aquellos que tienen limitado el alcance territorial de su influencia, y que conocemos como bienes públicos locales. En estos casos, se podría atribuir el beneficio siguiendo el criterio del flujo monetario, pero en su presencia también se pueden producir efectos desbordamiento, lo que viene a complicar la imputación espacial del beneficio.

Hay, además, al lado de los bienes colectivos divisibles, que también pueden presentar externalidades, otra categoría de bienes públicos que son los llamados indivisibles intermedios, que se caracterizan por servir de base para la provisión del resto de los bienes, y para cuyo consumo son indispensables (Meerman, 1980). Esta caracterización permite simplificar los ya de por sí complejos problemas de la incidencia del beneficio, al formar parte del valor de los *outputs* finales (Medel *et al.*, 1990). Veamos ahora cómo se han intentado resolver en la práctica estas cuestiones.

Por lo que respecta a los enfoques, el panorama es variado, aunque son contados los casos en que se ignora la incidencia beneficio. Sin embargo, algún trabajo elige exclusivamente la metodología del flujo monetario (Martínez, 1997), en lo que nos parece una opción claramente minoritaria (5). Las balanzas que incluyen el enfoque flujo monetario suelen atribuir el gasto público al territorio en el que se materializa, distribuyendo esa imputación entre gastos de personal a la región

donde se localizan los empleos; compra de bienes y servicios, a la región donde se utilizan; las inversiones, al lugar en el que se materializan, y las transferencias, a la región de residencia de los perceptores. Problemas de regionalización que a veces presenta la contabilidad pública impiden una imputación directa en todos los casos, por lo que hay que recurrir a hipótesis de incidencia relativa (Sánchez Maldonado, 2002).

Entre los trabajos que siguen el enfoque beneficio, probablemente es el de Uriel, tantas veces citado, el que recoge una metodología más depurada. Para los gastos indivisibles opta por utilizar como variable de imputación la población, al considerarla más neutral que la renta bruta disponible. Los gastos de infraestructura, que, como se sabe, presentan problemas de externalidades, los estudia individualmente para identificar mejor a los beneficiarios. Otro capítulo importante es el de la educación, para cuya imputación es muy útil el sistema de información SICOP, de la Intervención General del Estado. El autor no tuvo acceso a esta fuente, por lo que hubo de basarse en el estudio de Castells *et al.* (2000). Tampoco pudo usar el SICOP para el gasto en subvenciones y transferencias, pero realizó un minucioso trabajo previo que superó con creces la información que podría haber obtenido de aquel sistema. Y, para la localización de las inversiones, recurrió a los trabajos del BBVA y del IVIE sobre el *stock* de capital. Para todo lo relativo a la seguridad social, se sirvió, como es lógico, del SICOSS, sistema de información elaborado por la Intervención General de la Seguridad Social.

El hecho de que los investigadores tropiecen con dificultades para acceder al SICOP y al SICOSS, que no dejan de ser sistemas públicos de información contable, abona lo que antes afirmábamos acerca de los problemas derivados de la insuficiencia de datos, lo que redunda en perjuicio no sólo del trabajado individual del estudioso, sino también de la comunidad científica en su conjunto y de la sociedad en general.

III. CONCLUSIÓN

No parece que existan, en definitiva, razones de peso para que los estudiosos no aproximen sus metodologías acerca de los criterios e indicadores de imputación de ingresos y gastos públicos a la hora de calcular las balanzas fiscales, pero quizá los tiempos no son propicios para ejercicios de objetividad. La mala costumbre, tradicional en nuestro país, de no acudir a una auténtica comisión independiente que pueda ofrecer luz en temas delicados, sin más pretensiones, ni menos, que ofrecer información solvente al político que ha de decidir, acaba contaminando de prejuicios, muchas veces gratuitos, lo que no debería ser más que una herramienta de trabajo. Las cuestiones abiertas son numerosas; la polémica permanecerá todavía cuando se trate de optar por metodologías concretas, pero en ningún lugar está escrito que para buscar la verdad científica lo más apropiado sea no hacer ciencia. Estaríamos, en esa circunstancia, eligiendo no la verdad, sino su retórica. Y algo también indispensable es recordar que, dado el elevado grado de homogeneidad del sistema fiscal español, las diferencias entre individuos y, por agregación, territorios, dependen sensiblemente de su capacidad económica. También resulta interesante no olvidar que la distribución del gasto público obedece, en buena medida, a derechos de los ciudadanos, y no de los territorios. Pero, concluyendo, de todo esto es bueno hablar y debatir, intentando consensuar las técnicas y rechazando como mercancía averiada los simples juicios de valor recubiertos de apariencia objetiva.

NOTAS

(1) Para conocer las investigaciones concretas, es muy útil el libro de URIEL (2003), tanto en el caso del Impuesto sobre Sociedades como en otros.

(2) Sánchez Maldonado supone unos criterios de incidencia similares a los del Impuesto sobre Sociedades para los rendimientos de actividades profesionales y empresariales.

(3) Para no alargarnos excesivamente, no nos referiremos a otras figuras tributarias menos relevantes.

(4) Al igual que hemos hecho anteriormente, y por la misma razón, no nos vamos a referir a tributos tales como los relacionados con las importaciones y las tasas del juego, entre otros.

(5) Por todos, véase URIEL 2003.

BIBLIOGRAFÍA

AARON, H., y MCGUIRE, M. (1970), «Public goods and income distribution», *Econometrica*, vol. 38, n.º 6.

ARGIMÓN, I., y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (1987), «Traslación e incidencia de las cotizaciones sociales por niveles de renta en España, 1980-1984», *Documento de Trabajo*, 01, Fundación FIES, Madrid.

AULD, D. A. (1980), «Preference revelation for public goods: An empirical analysis», *Public Finance Quarterly*, vol. 8, n.º 3.

BARBERÁN, R. (2000), «Las balanzas fiscales regionales: metodología y aplicaciones en España», en CARAMÉS, L. (ed.), *Gasto público autonómico*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela.

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

BRENNAN, G. (1981), «The atribution of public goods benefits», *Public Finance*, vol. 36, número 3.

CARAMÉS, L. (ed.) (2000), *Gasto público autonómico*, EGAP, Santiago de Compostela.

— (2003), *La balanza fiscal de Galicia*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña (en prensa).

CARAMÉS, L., y LAGO, S. (2000), «Los saldos fiscales regionales: su verdadero significado», en *Economía Pública Regional e Local*, APDR, Coimbra.

CASTELLS, A., *et al.* (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Ariel, Barcelona.

CATSAMBAS, T. (1982), «Sustitutability, separability and the distributional implications of public goods», *Public Finance Quarterly*, volumen X, n.º 3.

COSCIANI, C. (1980), *Ciencia de la Hacienda*, Edersa, Madrid.

DAVEZIES, L., *et al.* (1966), «Interregional transfers from central government budget», en VV.AA., *Economic and Social Cohesion in the European Union: The impact of Member States'Own Policies*, University of Stratchclyd-European Policies Research Centre, Glasgow.

DE LA FUENTE, A. (2002), «Problemas metodológicos y distorsiones políticas en la elaboración de balanzas fiscales para las regiones españolas», en EEE 131, *Fundación FEDEA*, Madrid.

DE VITI DI MARCO, A. (1936), *First Principles of Public Finance*, Ed. Jonathan Cape.

DE WULF, L. (1977), «Budget de l'Etat et redistribution de revenu», *Revue Economique*, volumen 28.

— (1981), «Incidence of budgetary outlays: Where do we go from here?», *Public Finance*, vol. 36, n.º 1.

ESCOBEDO, M. I. (1991), «Incidencia de las cotizaciones sociales en el coste laboral real», *ICE, Revista de Economía*, n.º 698.

MAITAL, S. (1979), «Measurement of net benefits from public goods: A new approach using survey data», *Public Finance*, vol. 34, número 1.

MARTÍNEZ, E. (1997), «La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central», en PARELLADA, M. (coord.), *La balança de pagaments de Catalunya. Una aproximació als fluxos económics amb la renta d'Espanya i l'estranger (1993-1994)*, Institut d'Estudis Autonòmics. Barcelona.

MEDEL, B., *et al.* (1990), «Gasto público y distribución de la renta: Aspectos metodológicos», en VV.AA. *Incidencia del gasto público en España*, monografía n.º 91, IEF, Madrid.

MEERMAN, J. (1980), «Are public goods public goods?», en *Public Choice*, vol. 35, n.º 1.

PECHMAN, J. A. (1985), *Who Paid the Taxes?*, Brookings, Washington, D.C.

RECKTENWALD, H. C. (1971), *Tax Incidence and Income Redistribution*, Wayne State University Press, Detroit.

ROIG, M. (1990), «La distribución espacial en España de los beneficios derivados del gasto público: aplicaciones a Galicia y al País Valenciano», en VV.AA. *Incidencia del gasto público en España*, monografía número 91, IEF, Madrid.

SÁNCHEZ MALDONADO, J. (coord.) (2002), *Balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central. 1996*, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía.

STIGLITZ, J. E. (2000), *Economics of the Public Sector*, Ed. Hardcover.

URIEL, E. (2003), *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao.

UTRILLA DE LA HOZ, A., *et al.* (1996), «La territorialización de los ingresos y gastos públicos por administraciones: dos enfoques alternativos», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 68.

— (1997), «La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)», *Documentos de Trabajo*, n.º 131, Fundación FIES, Madrid.

REFLEXIONES DE UN CIUDADANO PREOCUPADO SOBRE LAS BALANZAS FISCALES REGIONALES

Ángel DE LA FUENTE (*)

Instituto de Análisis Económico (CSIC)

Resumen

Este trabajo repasa las razones por las que diversas estimaciones de las balanzas fiscales regionales pueden diferir entre sí, distinguiendo entre discrepancias metodológicas y prácticas ilegítimas que reflejan distorsiones ideológicas. También sostengo que el concepto habitual de balanza fiscal no es un instrumento apropiado para discutir sobre la equidad territorial de las actuaciones de la Administración central, y propongo un enfoque alternativo basado en un concepto de saldo fiscal que permite una descomposición por programas presupuestarios. Esto hace posible aislar los flujos fiscales que responden a una lógica propiamente territorial, separándolos de los que reflejan la redistribución personal.

Palabras clave: balanzas fiscales, redistribución regional.

Abstract

This paper discusses the reasons why estimates of the fiscal balances of Spanish regions may differ from each other, distinguishing between methodological discrepancies and illegitimate practices that reflect ideological distortions. It also argues that fiscal balances, as they are usually computed, are not the proper instrument for discussing about the territorial equity of central government policies. I propose an alternative approach based on a definition of fiscal balances that lends itself quite naturally to an additive decomposition by budget programmes. This makes it possible to isolate those fiscal flows that respond to territorial criteria, separating them from those arising from personal redistribution.

Key words: fiscal balances, regional redistribution.

JEL classification: H50, H70.

I. INTRODUCCIÓN

El saldo fiscal de una región se define como la diferencia entre la contribución vía impuestos de sus residentes al sostenimiento de las administraciones públicas y los beneficios que éstos derivan de su actuación. Para calcularlo, resulta necesario imputar a las distintas unidades territoriales los flujos tributarios y de gasto que genera la Administración central (y posiblemente la comunitaria). El ejercicio es complejo y plantea numerosos problemas técnicos sobre cuya solución no siempre existe consenso en la literatura. Como resultado, se observan diferencias llamativas entre distintos estudios sobre balanzas fiscales que, no sorprendentemente, generan dudas sobre la validez de todos ellos. También se ha cuestionado con frecuencia el propio concepto de saldo fiscal, o al menos la utilización que de éste se ha hecho en el debate político.

El presente artículo es un intento, no del todo neutral, de ayudar al lector no especialista a situarse en el complejo debate sobre los saldos fiscales regionales, y también de reorientar este debate en una dirección que considero más constructiva que la que ha seguido hasta el momento. Con este doble objetivo, discutiré en primer lugar las razones por las que los resultados de distintos estudios sobre balanzas fiscales pueden diferir entre sí, distinguiendo entre lo que son discrepancias metodológicas en el sentido estricto del término y algunas prácticas ilegítimas que tienen su origen en distorsiones ideológicas. También presentaré algunos cálculos para el caso catalán que sugieren que las diferencias en las estimaciones de saldos fiscales debidas a problemas técnicos son relativamente poco importantes y fácilmente corregibles.

Seguidamente, discutiré las limitaciones del concepto habitual de saldo fiscal y propondré una forma alternativa de medir esta magnitud, cuya principal ventaja es que permite una descomposición del saldo global por programas presupuestarios. Esto es importante porque permite separar los flujos fiscales interregionales que tienen su origen en el sistema de redistribución personal (por ejemplo, las pensiones, los impuestos o las prestaciones por desempleo) de aquellos que sí responden a una lógica territorial, como puede ser el caso de la financiación autonómica o de la inversión en infraestructuras. De esta forma, resulta posible descomponer los saldos fiscales de las regiones españolas en dos partes: una que no debería preocuparnos y otra que sí, por cuanto refleja diferencias de trato entre españoles que podrían atentar tanto contra nociones básicas de equidad horizontal como contra el principio constitucional de igualdad.

Las *conclusiones* que extraeré de todo esto son tres. *Primera*, que aunque no hay forma humana de elaborar una balanza fiscal perfectamente objetiva,

sí que resulta posible hacernos una idea bastante aproximada de la magnitud y composición de los flujos fiscales interregionales, que puede servirnos para discutir sobre la equidad territorial del sistema fiscal español. *Segunda*, que para enfocar esta discusión de una manera sensata, lo mejor sería olvidarnos del concepto habitual de saldo fiscal y centrarnos en aquellos de sus componentes que cabría considerar propiamente territorializables en el sentido definido arriba. Y *tercera*, que ésta es una discusión necesaria que la Administración central debería facilitar y en la que debería tomar parte activamente.

II. DISTORSIONES POLÍTICAS

Resultaría engañoso discutir los problemas metodológicos que se presentan en la elaboración de balanzas fiscales para las regiones españolas sin abordar explícitamente otra cuestión que tiende a contaminar este tipo de ejercicios, pero que es también lo que les da un interés considerable para el público no especializado. Se trata, por supuesto, del fuerte contenido político del tema. La polémica sobre los saldos fiscales sólo puede entenderse como un aspecto de un debate más amplio sobre la organización territorial del Estado que no ha perdido actualidad, y ha ido ganando en crispación, desde la transición a la democracia.

En este contexto de elevada sensibilidad regional, existe una tentación permanente de utilizar las balanzas fiscales para excitar la indignación ciudadana ante agravios reales o supuestos con la esperanza de obtener rendimientos electorales. Tal contaminación política explica algunas prácticas demagógicas que afectan tanto a la estimación de los saldos fiscales como a su interpretación. La más grave de ellas consiste en equiparar la existencia de un saldo fiscal negativo con el latrocinio fiscal, sin tener en cuenta que el grueso de estos saldos no es más que la consecuencia natural y deseable de la operación del sistema impositivo y de protección social, que transfiere renta de los grupos con más recursos a los menos favorecidos, sin tener en cuenta su región de residencia (1).

La segunda manifestación del problema toma la forma de «opciones metodológicas» que habría que considerar ilegítimas, dado el uso que luego se hace de los resultados. La más habitual de estas prácticas tiene que ver con la imputación del gasto de la Administración central, donde cabe distinguir básicamente entre dos enfoques alternativos. En el primero de ellos (conocido como de *flujo monetario*) el gasto público se imputa basándose en su localización geográfica, mientras que en el segundo (de *flujo de beneficio*) el criterio de imputación es la residencia de sus beneficiarios. La principal diferencia práctica entre estos dos enfoques tiene que ver con el tratamiento de aquellas partidas de gasto público que financian bienes y servicios de interés nacional, tales como la defensa, las relaciones exteriores y la superestructura política y administrativa del Estado. En estos casos, el enfoque de flujo monetario atribuye el gasto únicamente a las regiones en las que éste se materializa directamente, mientras que el enfoque de flujo de beneficio lo reparte entre todas las regiones, en proporción a distintos indicadores que intentan capturar la participación de cada una de ellas en los beneficios generados por los programas relevantes.

En principio, los dos enfoques metodológicos son perfectamente válidos, y ambos pueden darnos información de interés. Pero la elección entre ellos debe depender de los objetivos del estudio. Así, si lo que nos interesa es el impacto del sector público sobre la demanda o el empleo regional, el enfoque de flujo monetario podría ser el más indicado. En nuestro caso, sin embargo, el problema de interés tiene que ver, en última instancia, con la equidad de la distribución de las cargas fiscales y los beneficios derivados de la actuación del sector público. Desde esta perspectiva, y tomando como dado el hecho histórico de la capitalidad de Madrid, no es de recibo atribuir a esta comunidad todo el gasto destinado a financiar los servicios centrales de la Administración española.

El enfoque del flujo monetario no es, por tanto, una opción metodológica legítima en el presente contexto, sino una forma bastante burda de inflar los déficit fiscales (o de camuflar los superávit) regionales. Como veremos más adelante, éste no es el único expediente que se ha utilizado con tales fines. Entre otras prácticas que deberían provocar sonrojo, destaca sin duda la curiosa propuesta de deflactación creativa consistente en corregir por el diferencial de precios entre Cataluña y el promedio de España el gasto del Estado en la región, pero no los ingresos de éste en el Principado.

III. PROBLEMAS METODOLÓGICOS Y DE DATOS

Todo investigador que haya trabajado alguna vez en el tema (y cualquier lector medianamente atento de estos estudios) sabe que la elaboración de una balanza fiscal dista mucho de ser una ciencia exacta.

Uno de los principales problemas tiene que ver con la imposibilidad de imputar las distintas partidas del Presupuesto de acuerdo con criterios plenamente objetivos. En la práctica, no hay más remedio que trabajar con indicadores que capturan sólo aproximadamente la distribución territorial de los costes y beneficios relevantes, y esto introduce un elemento de arbitrariedad que es imposible eliminar.

El problema surge prácticamente a cada paso, y tiene que ver tanto con carencias de los datos disponibles como con las limitaciones de nuestros conocimientos sobre el funcionamiento de la economía. Existe acuerdo, por ejemplo, en que debemos imputar los impuestos indirectos en proporción al consumo. Pero lo ideal sería realizar la imputación en proporción a indicadores detallados de consumos específicos, que en muchos casos no existen. También existe acuerdo en que es conveniente «repartir» el impuesto de sociedades entre trabajadores, consumidores e inversores, pero está mucho menos claro en qué proporciones hay que hacerlo, y no resulta fácil encontrar indicadores adecuados de cómo se reparte territorialmente la propiedad de las empresas. El problema se complica todavía más cuando empezamos a imputar partidas de gasto que generan externalidades importantes. Es cierto, por ejemplo, que todas las regiones se benefician en mayor o menor medida del conjunto de la red de carreteras y puertos, así como del Museo del Prado, pero ¿cómo medir la parte del beneficio que le toca a cada una? Sospecho que hay tantas respuestas como balanzas fiscales.

Otro problema importante es qué hacer con el déficit presupuestario y con los intereses de la deuda pública. Muchos estudios no asignan territorialmente la última partida e imputan el déficit en proporción a los ingresos o a los gastos con el fin de conseguir que los saldos fiscales regionales sumen cero. Otros, sin embargo, proponen soluciones alternativas, tales como imputar los intereses en proporción al resto del gasto o los déficit en proporción a la población.

Sobre estos temas se puede discutir, y además es necesario que lo hagamos porque algunas de estas opciones tienen efectos cuantitativamente importantes sobre los resultados. En cualquier caso, yo soy bastante más optimista que alguno de mis compañeros. Ramón Barberán (2001), por ejemplo, parece ser partidario de que dejemos de hacer cosas de estas hasta que nos pongamos todos de acuerdo en exactamente cómo hay que hacerlas. Yo creo que esto, además de ser imposible, es innecesario. Como ilustraré en el apartado siguiente, a partir de un análisis comparado de cuatro estimaciones distintas del déficit fiscal catalán, las balanzas fiscales elaboradas por gente razonable (y en las que no se recurre a las prácticas comentadas en el apartado anterior) tienden a parecerse mucho, y pueden, en todo caso, homogeneizarse fácilmente por diferencias en el tratamiento del déficit o de los intereses, de forma que sean más fácilmente comparables. Pienso, por tanto, que sí que es posible hacernos una idea razonablemente aproximada de la magnitud de los flujos interregionales relevantes y que, si nos ceñimos a los componentes de estos flujos que de verdad responden a una lógica territorial (donde los problemas de imputación son además considerablemente menores), esta información puede ser muy útil para identificar y corregir disfunciones en la asignación del gasto público.

IV. ¿POR QUÉ DIFIEREN LOS SALDOS FISCALES? UN INTENTO DE RECONCILIACIÓN PARA EL CASO DE CATALUÑA EN 1996

Este apartado contiene una reconciliación parcial de mis propias estimaciones del déficit fiscal de Cataluña en el año 1996 (De la Fuente, 2004) con las construidas para el mismo año y región por Castells *et al*. (2000), López y Martínez (2000) y Uriel (2003).

Los cálculos necesarios se recogen en el cuadro número 1, con todas las variables expresadas en millones de pesetas de 1999. El primer paso (resumido en las tres primeras filas del cuadro) consiste en convertir los saldos fiscales que estiman otros autores en lo que denominaré *saldos relativos* (véase el apartado siguiente y el anexo). Esto equivale a homogeneizar el tratamiento del déficit de la Administración central (entendido como la diferencia entre los gastos y los ingresos considerados en el análisis) imputándolo a las regiones en proporción a su población. Como se observa en el cuadro, la corrección necesaria es relativamente modesta en los casos de Castells *et al*. y López y Martínez (porque ambos estudios ya imputan el déficit a las regiones, aunque en proporción a los ingresos generados en cada una de ellas y no a la población), y mucho mayor en el de Uriel, donde el déficit central no se territorializa.

El segundo bloque del cuadro recoge el impacto sobre el déficit relativo de Cataluña de algunos flujos fiscales que se incluyen en mis cálculos, pero no en los de algunos de los otros autores. Las principales partidas a considerar son las ayudas directas de

CUADRO N.º 1

RECONCILIACIÓN PARCIAL DE DIVERSAS ESTIMACIONES DEL SALDO FISCAL DE CATALUÑA EN 1996

	CASTELLS ET AL.	*LÓPEZ Y MARTÍNEZ*	*URIEL*
Saldo fiscal básico	-823.530	-1.002.699	-615.405
+ ajuste por déficit (en proporción a la población)	-91.231	-182.051	-639.684
= *saldo fiscal relativo*	*-914.761*	*-1.184.750*	-1.255.089
Correcciones por flujos omitidos:			
ayudas directas de la UE	-28.044	-28.044	
AENA	-8.279	-8.279	
Puertos del Estado	-1.060	-1.060	
OO.AA. comerciales, Ministerio de Agricultura	-85.312	-85.312	
Subvenciones a empresas públicas		1.316	
ajuste total	*-122.695*	*-121.380*	
Saldo relativo corregido 1	-1.037.457	-1.306.130	-1.255.089
participación de Cataluña en bienes públicos nacionales		220.335	
Saldo relativo corregido 2	*-1.037.457*	*-1.085.795*	-1.255.089
Saldo en De la Fuente (2004)	-1.095.486	-1.095.486	-1.095.486
Otras correcciones:			
por diferencias en el nivel de precios		-188.772	
por cumplimiento fiscal en el IVA		-56.402	
(por reducción del déficit agregado)		(+47.593)	
por la capitalidad de Madrid		-22.267	
Ajuste adicional total		*-261.221*	
Saldo relativo corregido 3 (sin contr. a bienes púb. nac)		*-1.573.571*	

Notas:
— Todas las cifras en millones de pesetas de 1999 (utilizando el deflactor del PIB español).
— Los datos de Uriel corresponden a los saldos fiscales tras consolidar las cuentas de la Administración central española y la Unión Europea.
Fuente: Elaboración propia.

la UE, las inversiones de AENA y Puertos del Estado, el gasto de los organismos autónomos comerciales adscritos al Ministerio de Agricultura, que canalizan las subvenciones agrarias comunitarias además de otros programas de menor importancia, y las subvenciones corrientes y transferencias de capital a diversas empresas públicas, especialmente de transportes y mineras (2).

En el caso de López y Martínez, resulta necesaria una corrección adicional, pues estos autores no imputan a Cataluña parte alguna del coste de los servicios centrales asociados con diversos programas o del gasto en bienes públicos de carácter nacional, excepto cuando los servicios relevantes se localizan en esta región. Por otro lado, en este estudio se excluye del análisis todo el gasto realizado por el Estado en el extranjero, que, en consecuencia, no aumenta el saldo relativo de ninguna región. Puesto que esta partida de gasto en el extranjero se integra en su práctica totalidad en mi capítulo de administración general y bienes públicos nacionales, es necesario restarla del gasto total por este concepto antes de imputar a Cataluña la parte del resultado que le corresponde por su población.

Las discrepancias existentes en este punto (*saldo relativo corregido 2*) entre las distintas estimaciones reflejan diferencias en los criterios de imputación, y sospecho que provienen fundamentalmente de la territorialización de los ingresos tributarios y de las partidas de gasto más susceptibles de generar desbordamientos interregionales. Obsérvese que tres de los cuatro estudios sitúan el déficit fiscal catalán entre 1 y 1,1 billones de pesetas. La estimación de Uriel, por su parte, es apreciablemente más alta (1,25 billones), pero mucho menos atípica de lo que podría parecer a primera vista antes de homogeneizar el tratamiento del déficit. El margen de error que indican estas cifras (entre un 10 y un 25 por 100) es ciertamente importante, pero, en la medida en que el caso catalán sea representativo, todavía permite una cierta tranquilidad sobre el orden de magnitud de los resultados.

Para concluir este apartado quisiera hacer algunos comentarios sobre una serie de correcciones que López y Martínez consideran necesarias para obtener una mejor estimación del déficit fiscal catalán. Se trata, en particular, de ajustes por diferencias en el nivel de precios con el promedio de España, por la

capitalidad de Madrid y por diferencias interregionales en el grado de cumplimiento fiscal en relación con el IVA. El importe total de estas correcciones, que se recogen en la parte inferior del cuadro, sería de unos 260.000 millones de pesetas, lo que elevaría el déficit relativo a un máximo de casi 1,6 billones de pesetas cuando no imputamos a Cataluña su participación en el coste de los bienes públicos nacionales.

La lógica de estos ajustes es, en el mejor de los casos, muy discutible. El mayor de ellos, al que ya he hecho referencia en un apartado anterior, supone un aumento del déficit de unos 190.000 millones de pesetas, que se obtiene deflactando los gastos del Estado en Cataluña, pero no sus ingresos en esta región, para corregir el hecho de que el nivel de precios en esta comunidad es mayor que en el promedio de España. La justificación ofrecida para esta peculiar elección es que, mientras que los ingresos del Estado revierten a una caja única y compran bienes al nivel medio de precios en el conjunto del país, los flujos de gasto estatal tienen un menor poder adquisitivo en Cataluña que en otras regiones. Aun respetando la lógica del enfoque de flujo monetario, resultaría más natural pensar que el dinero recaudado en Cataluña se destina en primer lugar a financiar los bienes y servicios ofrecidos en esta región, con lo que el nivel de precios relevante para ambas magnitudes sería el mismo, y sólo la diferencia ingresa en una caja central donde el nivel de precios relevante es más bajo. Por otro lado, y desde la óptica del flujo de beneficio, habrían de deflactarse tanto los ingresos como los gastos, pues si bien es verdad que el poder adquisitivo de cada peseta de gasto estatal es menor en Cataluña que en otras regiones, también lo es el sacrificio que supone pagar una cantidad determinada de impuestos. Puesto que los ingresos tributarios son mayores que el gasto estatal, el efecto neto de la corrección sería ahora el de reducir el déficit catalán.

El ajuste por la capitalidad de Madrid (3) está aún menos justificado, pues en realidad supone una doble corrección por el efecto sede. Así, los autores intentan estimar cómo aumentaría la base fiscal catalana si se imputasen a esta comunidad los beneficios no distribuidos de las grandes empresas con sede en Madrid pero generados en Cataluña, y cómo crecería la recaudación si esta hipotética renta adicional tributase en Cataluña (en parte por IRPF y en parte por Sociedades). El ejercicio resulta innecesario, porque los beneficios no distribuidos ya pagan el Impuesto de Sociedades, y la recaudacion nacional por esta figura se imputa territorialmente utilizando indicadores que ya neutralizan el efecto sede.

En el caso del ajuste por el grado de cumplimiento fiscal en relación con el IVA, la cuestión es más compleja. El cálculo que realizan López y Martínez es el siguiente. Apoyándose en un estudio de Avila, Sánchez y Avilés (1997), estos autores estiman que el grado de cumplimiento fiscal en el IVA es un 6,7 por 100 mayor en Cataluña que en el promedio de España (para el promedio del período 1988-1993). Si el nivel de fraude en el conjunto de España se redujese al nivel catalán, por tanto, la recaudación agregada por este impuesto aumentaría en un 6,7 por 100, y la recaudación imputada a Cataluña, de acuerdo con su peso en el consumo familiar, lo haría en la misma proporción. Trabajando con datos de 1996 en pesetas de 1999, esto supondría un aumento de la recaudación, y por tanto del déficit bruto catalán de 56.402 millones de pesetas, que es la cifra que aparece en el cuadro número 1 como ajuste por cumplimiento fiscal en el IVA. Aceptando estas hipótesis provisionalmente, existe otro efecto que los autores no tienen en cuenta. El aumento hipotético de la recaudación por IVA supondría también una reducción (nocional) del déficit agregado, y por tanto de la corrección por déficit imputable a Cataluña. Si seguimos el criterio de imputar el déficit en proporción a la población, esto supondría una reducción del déficit catalán de 47.593 millones de pesetas (que figura en el cuadro pero no se suma a los totales por no hacerlo los autores), lo que nos dejaría con un incremento neto del saldo fiscal relativo de Cataluña de sólo 8.809 millones (esto es, de un 6,07 por 100 del déficit parcial asociado con la recaudación por IVA, que asciende a 131.472 Mptas.). Si el déficit se imputase en proporción a los ingresos tributarios, la corrección necesaria sería de 61.257 millones, con lo que el efecto final sobre el déficit estimado sería una reducción de 4.855 millones.

V. EL CONCEPTO DE SALDO FISCAL

Una limitación importante de la literatura sobre balanzas fiscales es que se ha centrado de manera casi exclusiva en los saldos fiscales agregados. Estas cifras son, sin duda, relevantes si lo que queremos es estimar los beneficios o costes económicos que comportaría la secesión de una región determinada (aunque, ciertamente, habría que considerar otros factores), pero resultan muy poco informativas, e incluso engañosas, en otros casos, porque combinan de manera indiscriminada flujos fiscales que responden a lógicas muy diversas y nos llevan de una manera casi natural a evaluar el conjunto de la actividad pública desde la perspectiva de su incidencia territorial, lo

que se presta demasiado fácilmente a interpretaciones demagógicas.

No hace falta pensar mucho para darse cuenta de que el criterio territorial con frecuencia no es el más relevante a la hora de evaluar la actuación del sector público. Si lo que nos interesa es la equidad del reparto del gasto público y de las cargas fiscales que lo financian, parece claro que el tema ha de abordarse a nivel individual y no regional, porque son los ciudadanos los que pagan impuestos, perciben prestaciones sociales y se benefician de los bienes y servicios públicos, y porque son sus características personales y económicas las que resultan relevantes a la hora de discutir sobre la justicia del reparto.

Estas consideraciones sugieren que la mejor forma de abordar algunas de las cuestiones que generalmente suscitan las balanzas fiscales sería limpiar éstas previamente de todos aquellos flujos fiscales que tienen su origen en la redistribución entre individuos para centrarnos en aquellos de sus componentes que sí responden a una lógica territorial; esto es, en aquellas partidas presupuestarias que, por su naturaleza, afectan de manera aproximadamente uniforme a todos los habitantes de un determinado ámbito geográfico o financian ayudas de carácter explícitamente regional. En estos casos (que incluyen cosas tan importantes como la sanidad, la educación, otros componentes de la financiación autonómica y la inversión en infraestructuras) sí que resulta necesario examinar la distribución geográfica del gasto e intentar que ésta se adecue a criterios que puedan ser aceptados por una amplia mayoría de los ciudadanos.

Para poder hacer esto, es necesario partir de un concepto de saldo fiscal que se preste de manera natural a una descomposición por grupos de programas presupuestarios. Mi propuesta en este sentido es trabajar con saldos relativos; esto es, en vez de preguntarnos si entra más de lo que sale en una región determinada (lo que sólo tiene sentido en el agregado), podemos preguntarnos si ésta está mejor o peor tratada que el promedio en términos per cápita y multiplicar el resultado de este cálculo por la población para llegar a un saldo total que coincide con el que se calcula habitualmente bajo ciertos supuestos sobre la imputación del déficit público (véase el anexo). La gran ventaja de este procedimiento es que se puede aplicar programa por programa, tanto por el lado del ingreso como por el del gasto, lo que permite construir saldos parciales y analizar por separado el impacto de cada grupo de programas o restringir el cálculo de los saldos fiscales a aquellas partidas que tiene sentido evaluar con base en su incidencia territorial.

Este enfoque puede ayudar a desdramatizar considerablemente el problema de los saldos fiscales regionales. Según mis cálculos (De la Fuente, 2004), aproximadamente dos tercios de los flujos económicos que genera la actuación del sector público español provienen del sistema impositivo y de protección social, algo más de un 5 por 100 se destina a financiar bienes públicos de carácter nacional como la defensa o las relaciones exteriores, y en torno a un 3 por 100 se dedica la promoción y regulación de diversas actividades económicas. Los flujos de carácter territorializable, por tanto, representan únicamente una cuarta parte del total. En consonancia con estas magnitudes, el grueso de los saldos fiscales regionales refleja el resultado del proceso de redistribución personal. En una región tipo, este componente genera tres cuartas partes del saldo total, mientras que el componente territorializable sólo supone un 17 por 100 de esta magnitud, de la que aproximadamente la mitad corresponde a la financiación autonómica y local, y el resto refleja ayudas sectoriales (entre las que tienen un peso muy importante las subvenciones agrarias de la Unión Europea).

Por ponerlo de otra forma, los saldos fiscales regionales se reducen en promedio a una sexta parte de su tamaño original cuando eliminamos el componente de los mismos que proviene de la redistribución entre individuos, que lógicamente responde a criterios personales y no territoriales. También es verdad que en estos saldos ajustados se detectan indicios de prácticas territorialmente discriminatorias que ciertamente habría que denunciar y corregir (véase De la Fuente, Vives y Caminal, 2003). Pero puesto que estamos hablando de cifras mucho más modestas que las que suelen esgrimir algunos de nuestros representantes políticos, es de esperar que podamos discutir sobre ellas de forma algo menos acalorada que hasta ahora.

VI. CONCLUSIÓN

Este trabajo se ha centrado en dos tipos de problemas que afectan a la elaboración y a la interpretación de las balanzas fiscales regionales. El primero de ellos es de carácter técnico y no me preocupa demasiado. Es cierto que hay diferencias metodológicas y deficiencias difícilmente subsanables en los datos que introducen márgenes de error y de sub-

jetividad apreciables en el cálculo de los saldos fiscales. Pero creo que es posible hacernos una idea razonable del tamaño y composición de los flujos interregionales de recursos que genera el sector público, y que es importante realizar este tipo de ejercicios porque satisfacen una legítima demanda política y aportan información necesaria para el control del ejecutivo en un sistema democrático.

Lo que sí me preocupa es la manipulación interesada de los saldos fiscales y su utilización demagógica para contribuir al fortalecimiento de una «conciencia nacional» cimentada sobre el rechazo a un «Estado español» que se presenta como explotador. Algunas de las prácticas utilizadas para hinchar los déficit fiscales regionales dan hasta un poco de vergüenza ajena desde un punto de vista técnico, pero pueden ser efectivas porque con lo que se queda el ciudadano medio a fuerza de oirlo es con la astronómica cantidad de «su dinero» que Madrid se lleva injustamente. También es una burda manipulación presentar como resultado de actuaciones arbitrarias o discriminatorias por parte de la Administración central unos flujos redistributivos que en su mayor parte provienen de la existencia de un sistema impositivo y de protección social común a todo el territorio; esto es, de la aplicación de reglas uniformes a escala individual. Desgraciadamente, la idea de que algo de esto hay parece haber ido calando entre la población de ciertas regiones, y esto es muy peligroso porque a la larga puede favorecer la ruptura de unos mecanismos de redistribución que son imprescindibles para mantener la cohesión social y la igualdad de oportunidades en el ámbito nacional.

En Cataluña, por ejemplo, se ha creado recientemente un «colectivo para la corrección del desequilibrio» (véase su hoja web *www.desequilibri.org*) cuyos promotores incluyen, entre otros nombres más o menos conocidos, los secretarios generales de UGT y CC.OO. en la región. Puesto que dudo mucho que los sindicatos estén a favor de limitar la redistribución de la renta al ámbito interno de cada comunidad autónoma, o defiendan que la calidad de los servicios públicos esenciales debe depender de la renta de cada territorio, tengo que suponer que alguien les ha vendido una moto y no se dan cuenta de que es precisamente esto lo que están pidiendo. Con todo, me preocupa, y mucho, que sea posible vender con éxito la insolidaridad territorial como una causa progresista a personas que supongo bien intencionadas y razonablemente informadas. Me temo que una parte de la culpa la tenemos los economistas, que no hemos sabido denunciar eficazmente las manipulaciones a las que se han sometido las balanzas fiscales, y también los periodistas, que no suelen tomarse la molestia de explicar con cuidado lo que hay detrás de los llamativos titulares que tanto les gustan.

Finalmente, me preocupa también la actitud de la Administración central española. Con independencia de su orientación política, los sucesivos gobiernos españoles no se han distinguido precisamente por su entusiasmo a la hora de suministrar información territorializada sobre sus actuaciones. Entre otros ejemplos importantes, hay que destacar la dificultad de acceso a los sistemas públicos de información contable (el SICOP y el SICOSS) y a la información territorializada de la que dispone la Agencia Tributaria. Los representantes de la Administración suelen aducir que estos sistemas no están diseñados para la elaboración de balanzas fiscales y que, dado que su utilización puede conducir a resultados engañosos, prefieren no hacer públicos los datos. Todo esto es seguramente cierto. Pero, primero, dado que llevamos al menos veinte años discutiendo sobre estos temas (lo que indica un considerable interés ciudadano por ellos), no se entiende que estos sistemas no se hayan adaptado todavía de forma que sí sirvan para este tipo de cosas. Y segundo, con todas sus deficiencias, esta información sigue siendo la mejor que existe, así que, si lo que preocupa es la calidad de los resultados, sería ciertamente aconsejable hacerla pública.

Mi impresión es que la falta de colaboración del gobierno central en estos temas es también un problema político, y responde a una estrategia, no sé si meditada o instintiva, de intentar dificultar al máximo la elaboración de estudios que pueden resultar políticamente incómodos. Dada la utilización que se ha hecho de algunos de estos trabajos, esta actitud quizá no sea sorprendente. Pero sí me parece equivocada por dos razones. La primera es que atenta contra un principio de transparencia que ha de considerarse esencial en un sistema democrático. La opinión pública ha de tener acceso a toda la información necesaria para evaluar y controlar la actividad del gobierno, y esto ha de extenderse también a la dimensión territorial de sus actuaciones. La segunda es que es sin duda una estrategia torpe y miope. Es torpe porque transmite la impresión de que se están escondiendo cosas inconfesables, cuando estoy seguro de que, si hay algún esqueleto en el armario, es más bien pequeñito. Y es miope porque las balanzas fiscales se van a seguir haciendo igual, quiéralo o no el gobierno, y cuanta menos información se tenga mayor será el margen disponible para la manipulación.

Creo que en algún momento el Congreso ha llegado a aprobar una resolución pidiendo al gobierno que publique balanzas fiscales «oficiales» para todas las regiones españolas. Dado el inevitable margen de subjetividad del ejercicio, esto no me parece una buena idea. Pero sí creo que la Administración central debería elaborar todos los años una liquidación territorializada de sus presupuestos de gasto desglosados por programas que podría servir de base para el análisis de las implicaciones territoriales de sus actuaciones. No sería mala idea llevar este informe al Senado y discutirlo con luz y taquígrafos. Entre otras cosas, sería una buena ocasión para desmontar algunas de las falacias que circulan sobre el tema de los saldos fiscales regionales.

NOTAS

(*) Este trabajo está basado en DE LA FUENTE (2000, 2002 y 2004) y en el capítulo 2 de DE LA FUENTE, VIVES y CAMINAL (2003). Agradezco la financiación del Ministerio de Ciencia y Tecnología a través del proyecto SEC2002-01612.

(1) Este tipo de manipulación es especialmente frecuente en Cataluña, donde estamos sometidos a un goteo regular de artículos de opinión y declaraciones de líderes políticos que insisten machaconamente sobre el «expolio fiscal» que sufrimos los residentes en la región. Un ejemplo paradigmático de demogogia victimista es el artículo publicado por Josep HUGUET, portavoz de ERC en el Parlament de Catalunya, en *La Vanguardia* el 2 de marzo de 2001. Entre otros muchos ejemplos, véase también Mas (1999), el volumen publicado por Omnium Cultural sobre las relaciones fiscales y económicas entre Cataluña y el resto de España (CABANA *et al.*, 1998) y la colección de artículos recogida en http://www.desequilibri.org/cat/estudis.asp.

(2) Existen muchas otras diferencias entre los distintos estudios en términos de los flujos considerados, pero la mayoría de ellas no altera el saldo relativo y el resto parece ser de importancia reducida. Por ejemplo, a diferencia del resto de los autores, Uriel considera todos los ingresos y gastos del Estado, incluyendo los intereses de la deuda pública y los dividendos e intereses percibidos por la Administración central, así como los ingresos por pagos parciales y ventas residuales y los ingresos netos de la ONLAE tras excluir los premios pagados por loterías y otros juegos de azar. Sin embargo, la mayor parte de estas partidas se imputan en proporción a la población, por lo que no afectan a los saldos relativos.

(3) La cifra que aparece en el cuadro por este concepto corresponde a la estimación que realizan los autores para el año 1994, expresada en pesetas de 1999.

BIBLIOGRAFÍA

ÁVILA, A.; SÁNCHEZ MALDONADO, J., y AVILÉS, A. (1997), *Economía irregular y evasión fiscal*, Unicaja y Analistas Económicos de Andalucía.

BARBERÁN, R. (2001), «La estimación de balanzas fiscales regionales. Tiempo de reflexión metodológica», mimeo, Universidad de Zaragoza.

CABANA, F. *et al.* (1998), *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar*, Omnium Cultural, Barcelona.

CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ-HUERTA, J. (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996)*, Ariel Economía, Barcelona.

DE LA FUENTE, Á. (2000), «Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas», mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.

— (2002), «Problemas metodológicos y distorsiones políticas en la elaboración de balanzas fiscales para las regiones españolas», en CARPIO, M. (coordinador), *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Consejo Económico y Social, Madrid: 99-104.

— (2004), «Sobre las balanzas fiscales de las regiones españolas», *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, XII.

DE LA FUENTE, Á., y DOMÉNECH, R. (2001), «The redistributive effects of the EU budget: an analysis and a proposal for reform», *Journal of Common Market Studies*, 39 (2): 307-330.

DE LA FUENTE, Á.; VIVES, X., y CAMINAL, R. (2003), *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado autonómico*, Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Bilbao.

LÓPEZ, G., y MARTÍNEZ, E. (2000), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*, Generalitat de Catalunya, Col.lecció Institut d'Estudis Autònomics 27, Barcelona.

MAS, A. (1999), *Un tracte just per als ciutadans de Catalunya: el pacte fiscal, una proposta concreta*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

URIEL, E. (2003), *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao.

ANEXO

El cálculo del saldo fiscal

Sean G_r, T_r y P_r, respectivamente, el gasto público total en la región r, la carga tributaria soportada por la misma región y la población de la misma. Utilizaré minúsculas para indicar magnitudes per cápita (esto es, $g_r = G_r/P_r$) y omitiré los subíndices regionales para indicar magnitudes agregadas o promedios referidos al conjunto de España (de tal forma que, por ejemplo, $P = \Sigma_r P_r$ y $g = G/P$).

En esta notación, el saldo fiscal «convencional» de una región (SF_r) viene dado por

$$SF_r = G_r - T_r, \qquad [1]$$

esto es, por la diferencia entre el gasto en la región y su carga tributaria total. Obsérvese que la suma de los saldos regionales así definidos no es cero, sino el déficit del sector público, D (o, más exactamente, la diferencia entre los gastos y los ingresos públicos considerados en el análisis),

$$\Sigma_r SF_r = \Sigma_r G_r - \Sigma_r T_r = G - T + D \qquad [2]$$

Esta propiedad se considera a menudo no deseable, porque hace que los saldos regionales sean sensibles al déficit de la Administración central y oscurece de alguna forma el carácter redistributivo de los flujos fiscales interregionales. Para restablecer la igualdad entre costes y beneficios agregados, el procedimiento habitual consiste en calcular un hipotético saldo

fiscal con presupuesto equilibrado ($SFPE_r$). Esta magnitud se obtiene ajustando el ingreso al alza (o el gasto a la baja), de forma que ambos coincidan. Esto supone imputar de alguna forma el déficit agregado a las distintas regiones de acuerdo con la fórmula siguiente:

$$SFPE_r = G_r - T_r - \alpha_r (G - T) \quad [3]$$

donde los pesos regionales utilizados en la imputación del déficit han de sumar uno ($\Sigma_r \alpha_r = 1$). Obsérvese que ahora sí se cumple que la suma de los saldos fiscales es nula:

$$\Sigma_r SFPE_r = \Sigma_r G_r - \Sigma_r T_r - \Sigma_r \alpha_r (G - T) = (G - T) - (G - T) = 0 \quad [4]$$

Una práctica habitual consiste en definir α_r como el peso de la región r en la recaudación tributaria total (esto es, $\alpha_r = T_r/T$). Esta elección suele justificarse con el argumento de que el déficit tendrá que financiarse eventualmente mediante mayores ingresos tributarios, que, como primera aproximación, provendrán de las distintas regiones en las mismas proporciones que los flujos impositivos actuales.

El procedimiento, sin embargo, es poco satisfactorio porque rompe con el carácter de flujo corriente del concepto de saldo fiscal. Si la recaudación tributaria efectivamente se eleva en el futuro para pagar la deuda generada por déficit pasados, esto se reflejará en los saldos fiscales de otros períodos. Además, la distribución territorial de la recaudación puede haber variado sustancialmente para entonces.

Una forma de evitar el problema que supone la imputación del déficit, consiste en trabajar con los saldos fiscales expresados en términos relativos. Siguiendo a De la Fuente y Doménech (2001), definiré el *saldo relativo* total de la región r (SFR_r) como el producto de su saldo relativo per cápita ($sfrpc_r$) y su población, donde el saldo relativo per cápita se define como la diferencia entre el beneficio neto per cápita que deriva la región de la actuación del sector público y el valor de la misma magnitud para el promedio de España. Esto es,

$$SFR_r = sfrpc_r P_r = [(g_r - t_r) - (g - t)] P_r = [(g_r - g) - (t_r - t)] P_r \quad [5]$$

Es fácil comprobar que la suma de los saldos fiscales relativos totales es siempre igual a cero, y que este concepto coincide con el saldo fiscal con presupuesto equilibrado si éste se calcula imputando el déficit agregado a las distintas regiones en proporción a su población. Obsérvese que

$$SFR_r = (G_r - T_r) - (g - t) P_r \frac{P}{P} = (G_r - T_r) - (G - T)\frac{P_r}{P} \quad [6]$$

que coincide con [3] si $\alpha_r = (P_r/P)$. Sumando sobre r, tenemos ahora que

$$\Sigma_r SFR_r = \Sigma_r (G_r - T_r) - (G - T) \Sigma_r \frac{P_r}{P} = (G - T) - (G - T) = 0 \quad [7]$$

Finalmente, comprobaré que los saldos relativos son aditivamente descomponibles por programas. Sean g_{ir} y t_{kr} los gastos e ingresos tributarios per cápita en la región r generados por el programa de gastos i y el tributo k. Dado que $g_r = \Sigma_i g_{ir}$ y $t_r = \Sigma_k t_{kr}$, podemos expresar SFR_r como una suma de saldos parciales, cada uno de los cuales refleja la contribución de un grupo de programas determinado al saldo agregado regional en función del tamaño de la región y de su tratamiento per cápita bajo el grupo relevante de programas:

$$SFR_r = \Sigma_i (g_{ir} - g_i) P_r + \Sigma_k (t_{kr} - t_k) P_r = \Sigma_j sfrpc_{jr} P_r \quad [8]$$

donde $sfrpc_{jr}$ es el saldo fiscal relativo per cápita que genera el programa presupuestario j en la región r.

BALANZAS FISCALES, EQUIDAD Y NIVELACIÓN: PERSONAS Y TERRITORIOS

Antonio GIMÉNEZ MONTERO

Universidad de Valencia

Resumen

Este artículo aborda algunas cuestiones generales que enmarcan el análisis de las balanzas fiscales. Como materia perteneciente al mundo de la Hacienda Pública, las balanzas fiscales han de estudiarse a partir de los conceptos e instrumentos propios de esa disciplina, y más específicamente a la luz de los postulados de la equidad y la justicia distributiva. A partir de una consideración estrictamente personal de la tributación, se señalan algunas de las imprecisiones conceptuales y metodológicas que suelen acompañar a la elaboración de balanzas fiscales intergubernamentales, así como las inapropiadas interpretaciones que se pueden derivar de sus resultados. Dada la desigualdad con que se distribuye la renta y la riqueza en nuestro país, tanto en términos personales como espaciales, los saldos de las balanzas fiscales han de estar necesariamente desequilibrados, si se quieren cumplir los postulados básicos de la equidad y su inseparable progresividad. Desde esa perspectiva, se exploran también las relaciones entre el sistema de financiación autonómica y los saldos de las balanzas fiscales, sin encontrar razones que apoyen la necesidad de modificar aquél basadas en los resultados de éstos.

Palabras clave: balanzas fiscales, equidad, nivelación, redistribución, saldos.

Abstract

This article addresses some general questions framing fiscal balance analysis. As a matter belonging to the world of public finance, fiscal balances have to be studied on the basis of concepts and instruments pertaining to the discipline, and more specifically in the light of the postulates of equity and distributive fairness. On the basis of a strictly personal consideration of taxation, we point out some of the conceptual and methodological inaccuracies that usually accompany the preparation of intergovernmental fiscal balances, as well as the inappropriate interpretations which may stem from their results. In view of the inequality with which income and wealth are distributed in Spain, both in personal and spatial terms, current fiscal balances necessarily have to be unbalanced if we want to comply with the basic postulates of equity and their inseparable progressiveness. From that standpoint, we also examine the relations between the autonomous community financing system and current fiscal balances, without detecting any reasons that support the need to modify the former based on the results of the latter.

Key words: fiscal balances, equity, levelling, redistribution, current balances.

JEL classification: H23, H70, H73.

La verdad de las cosas reside en sus matices
Paul Valery

EN la ceremonia de entrega de títulos celebrada en la Universidad de Yale el 11 de junio de 1962, el presidente John F. Kennedy pronunció un discurso en el que afirmó que: «Hoy día, debemos trasladarnos desde la cómoda repetición de frases manidas a un difícil, pero esencial, enfrentamiento con la realidad. Porque el mayor enemigo de la verdad no es la mentira —intencionada, planeada y fraudulenta—, sino más a menudo el mito —persistente, persuasivo e ilusorio. Con demasiada frecuencia nos asimos con fuerza a los clichés del pasado. Sometemos los hechos a un puñado de interpretaciones prefabricadas. Disfrutamos de la comodidad de los tópicos sin las molestias de la reflexión. Usamos los mitos por doquier —en el gobierno, en los negocios, en la política y en la economía, tanto en asuntos nacionales como internacionales... La Universidad debe estar en el bando de la realidad, en permanente lucha contra la expansión de esas falacias» (1).

Siete años después, E. J. Mishan publicó su conocido trabajo sobre algunas falacias económicas (2), en el que se lamenta de que «mucho de lo que se acepta como verdad económica no es más que falacia»; nos recuerda (citando a Thomas Brown) que «las herejías no perecen con sus autores sino que, como el río Arethusa, aunque oculten su corriente en algún lugar, renacen de nuevo en otro»; y nos advierte de que «peor que un ciego que guía a otro ciego es el iluso que los dirige». Este mismo autor insistió con posterioridad en la importancia y el papel de los mitos en el análisis económico (3), previniéndonos de la facilidad con que se extienden y aceptan.

Aunque es difícil saber con exactitud cuándo un enunciado pasa a formar parte de los mitos o de las falacias «populares», es sencillo reconocer aquellas cuestiones que, por su complejidad analítica, ofrecen más facilidades para resultar afectadas por simplificaciones excesivas, medias verdades, manipulaciones en la metodología y en la presentación de sus fundamentos teóricos, etc. A mi juicio, el

asunto de las balanzas fiscales es terreno propicio para cobijar numerosos tópicos e incorrecciones, aumentando la confusión y la tergiversación de una materia ya de por sí controvertida. El ejemplo más claro y cercano lo tenemos en España, donde el penúltimo debate en torno a las balanzas fiscales, que en los últimos siete años se había circunscrito casi por completo al ámbito académico, saltó hace unos diez meses a otros terrenos, desde los mítines políticos a las tertulias radiofónicas y televisivas, con la apertura de nuevas y variadas puertas a la inexactitud y la utilización torticera de los «saldos fiscales» (4).

El motivo de este artículo se encuentra en la feliz coincidencia entre mi aquiescencia con la exhortación kennediana a la lucha permanente contra la expansión de las falacias, y la generosa invitación de esta revista a participar en un número especial sobre balanzas fiscales. Su principal objetivo es intentar aclarar y precisar algunas de las ideas y conceptos hacendísticos básicos relacionados con las balanzas fiscales, con la esperanza de que eso contribuya a mejorar la calidad de los futuros debates, y a destruir algunas supercherías que los acechan.

I. MÉTODOS Y RESULTADOS

Es muy probable que el aspecto que más sorprenda a quien observa por primera vez el mundo de las balanzas fiscales sea la disparidad de resultados que ofrecen los distintos trabajos realizados, tanto los referidos a diferentes períodos como los que diversos autores efectúan sobre años similares. La explicación, como ha señalado con claridad Barberán en varias ocasiones (5), reside en la capital importancia que tiene la metodología utilizada en la cuantificación de los flujos fiscales, que condiciona por completo los resultados, y que impide las comparaciones directas entre estudios que no hayan empleado el mismo método. La consecuencia más inmediata de esta dependencia metodológica es que resultan hueras las disputas sobre los saldos de unas u otras regiones cuando se apoyan en los datos proporcionados por diferentes estudios. Todos los que han elaborado balanzas fiscales son conscientes de esta importante restricción, y sus trabajos empiezan con una exposición de los criterios metodológicos utilizados, con especial énfasis en la explicación de los criterios de imputación territorial de los ingresos y gastos públicos, y el ámbito institucional (organismos autónomos, seguridad social, etc.) y espacial (Estado, comunidades autónomas, etc.) abarcado.

En conclusión: el resultado (saldos de las balanzas fiscales) depende casi por completo de las hipótesis que se adopten sobre incidencia, traslación e imputación del gasto. No es de extrañar por tanto que las cifras alcanzadas por los diferentes estudios realizados cambien radicalmente de signo y cuantía, con divergencias que llegan al 100 por 100.

Al margen de las profundas y sustanciales diferencias inducidas por las distintas hipótesis de incidencia de ingresos y gastos (6), merece la pena señalar que los análisis de balanzas fiscales hechos en España hasta la fecha no incluyen a todas las administraciones públicas, ni en el aspecto institucional (Administración general, organismos autónomos, entes públicos, sistema de seguridad social), ni en el espacial (Administración central, autonómica y local) (7). Esta simplificación, que sin duda está casi siempre bien justificada, traslada la cuestión de las balanzas fiscales al terreno del «ajuste de cuentas» entre la Administración central y las administraciones autonómicas. Las balanzas fiscales se han ocupado, casi exclusivamente, del «saldo fiscal» que genera, en cada comunidad autónoma, la actuación tributaria y de gasto de la Administración del Estado. Como se expondrá más adelante, ése no es el ámbito correcto en el que situar este asunto, o al menos puede afirmarse que no es el que corresponde al enfoque teórico más ortodoxo (8).

El desplazamiento de las balanzas fiscales a ese terreno se ha debido, entre otras causas, a una especie de «efecto imitación»: los estados miembros de la Unión Europea calcularon desde el primer momento el saldo neto de sus relaciones con la institución supranacional (tanto si ésta se llamaba CEE, CE, o UE), dando pie a la distinción entre países «contribuyentes netos» y «receptores netos» de fondos europeos, y los territorios de algunos de esos países (llámense regiones, cantones, *Länder* o comunidades autónomas) han copiado ese proceder, olvidando que las diferencias políticas, institucionales y fiscales entre una y otra relación invalidan las comparaciones entre el concepto de «saldo financiero» entre un Estado y la UE, y la noción de «saldo fiscal regional» (9). Los flujos financieros entre los estados y la UE, ligados a la existencia de un presupuesto comunitario, son meras transferencias monetarias entre ellos, que van en ambas direcciones (contribuciones al presupuesto comunitario y percepción de fondos europeos) y que se vinculan a políticas específicas (agricultura, pesca, etcétera), sin apenas relación con el sistema fiscal que aplica cada país miembro, mientras que los saldos fiscales regionales están indisolublemente vinculados al sistema tributario vigente en cada país.

En definitiva, lo correcto es que las balanzas fiscales incluyan los gastos e ingresos públicos realizados por todas las administraciones públicas (centrales, autonómicas y locales) y abarquen todos los organismos e instituciones involucrados en la actividad pública (Administración general, organismos autónomos, entes públicos, fundaciones, etcétera).

II. PERSPECTIVA PERSONAL Y TERRITORIAL

El problema más importante de las balanzas fiscales, y lo que más afecta a su utilidad, es, en mi opinión, que trasladan mecánicamente la cuestión distributiva desde el ámbito personal al territorial, enmascarando que son las personas, y no los territorios, las que pagan impuestos y se benefician del gasto público (10). Las categorías y conceptos analíticos relacionados con la justicia distributiva, la incidencia, traslación y distribución de la carga tributaria, y el reparto de los beneficios del gasto público, son la base de lo que la Hacienda pública y la economía del bienestar han estudiado tradicionalmente desde la perspectiva de la equidad, la progresividad y conceptos afines. En tanto en cuanto admitamos que la elaboración de las balanzas fiscales ha desplazado el estudio (de manera correcta o no, es otra cuestión) desde lo personal a lo territorial, utilizando los conceptos propios del análisis personal para examinar el ámbito territorial, parece conveniente que se reconsideren, a la luz de las categorías y principios originales, cuestiones como la equidad interterritorial o la «progresividad» de los saldos fiscales autonómicos, y que se exploren con más detalle su contenido y significados.

Es de sobra conocido que la Hacienda pública contempla dos formas básicas de repartir la carga tributaria entre los ciudadanos, conocidas como el principio del beneficio y el de la capacidad de pago (11). Según el primero, cada uno debería contribuir en función del beneficio que recibe de las actuaciones públicas, mientras que el segundo defiende que cada cual pague según su capacidad económica. Es sabido también que los sistemas fiscales actuales, de cualquier país, combinan los dos principios, coexistiendo tributos basados en ambos. Es evidente, por otra parte, que el principio del beneficio deja un margen muy escaso a la acción redistributiva, y que si todo el sistema tributario se basara en él, sería muy difícil cambiar el statu quo distributivo. Ahora bien, en los últimos tiempos, y por razones que no viene al caso considerar, se ha ido extendiendo en nuestra sociedad la idea (o falacia) de que debería haber una correspondencia casi exacta entre los beneficios del gasto público y los pagos tributarios. Es frecuente escuchar la queja de que «la Administración me da menos de lo que pago», argumento que se ha hecho casi universal en el caso de las prestaciones económicas de la seguridad social, donde todos comparan sus aportaciones con sus cobros, actuales o futuros, concluyendo de forma casi unánime que se aporta mucho más que se recibe. No sería baladí hacer ver con claridad a la ciudadanía que una exacta equivalencia entre beneficios y pagos públicos haría prácticamente imposible la redistribución de la renta y la riqueza, así como la solidaridad económica intra e intergeneracional, y que, en cualquier caso, nuestra Constitución opta con toda claridad por el principio de capacidad de pago, al proclamar, en su artículo 31 que «Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad».

Si trasladamos sin más esta cuestión al ámbito territorial, habría que deducir que, si todos los territorios (comunidades autónomas) tuvieran una balanza fiscal equilibrada, no habría hueco para que los presupuestos de la Administración central tuvieran alguna acción de reequilibrio territorial: sería casi imposible modificar el statu quo de cada comunidad, en términos de renta y/o riqueza relativa en el conjunto español. También aquí el mandato constitucional es diáfano, a tenor del artículo 40.1 de la Constitución: «Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para... una distribución de la renta regional y personal más equilibrada» (12). Abogar por la igualación entre pagos tributarios individuales y beneficios obtenidos del gasto para cada ciudadano o, extrapolando el asunto, por balanzas fiscales neutras en todos los territorios es prácticamente igual que defender la eliminación de la política redistributiva, opción tan legítima como cualquier otra, y que hipotéticamente podría ser elegida en algún momento por la mayoría de ciudadanos de este país. En tanto que ese fenómeno no se produzca, nuestro sistema sigue sujeto a los preceptos de la capacidad de pago, cuyo cumplimiento exige que se satisfagan simultáneamente los principios de equidad horizontal y vertical, tan complementarios uno del otro que pueden considerarse, en palabras de Musgrave, «caras diferentes de la misma moneda» (13).

La consecución de la equidad vertical (tratar de forma diferente a los que tienen capacidades diferentes) conlleva la implantación de la progresividad en el reparto de la carga tributaria personal, así como una composición del gasto público que suponga una distribución progresiva de sus beneficios totales. En

este marco, la cuestión clave es «cuánta» progresividad, y el asunto escapa del ámbito teórico y técnico, para situarse en el de las decisiones colectivas. La progresividad «adecuada» es, sencillamente, la que en cada circunstancia esté dispuesta a aceptar la sociedad. La teoría de la Hacienda pública sólo nos señala las vías de identificación de la progresividad, y algunas fórmulas de implementación, dejando en manos del proceso político la decisión del grado de progresividad que se aplicará.

A pesar de su aparente mayor sencillez, la equidad horizontal (tratar igual a los que tienen igual capacidad fiscal) se ve también condicionada por tales decisiones, si se acepta la afirmación de Musgrave de que «el principio de equidad horizontal debe ser contemplado sobre el telón de fondo de una consideración explícita de equidad vertical» (14). Así pues, y a partir de un patrón distributivo ya determinado, la equidad horizontal se cumple cuando los individuos en la misma situación reciben igual trato fiscal.

En un conocido artículo, Buchanan (15) planteó la cuestión de cómo abordar la equidad horizontal en los países federales, o en aquellos en los que el contribuyente se ve afectado por las decisiones fiscales de varias administraciones. Buchanan propone que la forma correcta de evaluar la equidad horizontal pasa por medir el «residuo fiscal» individual debido a la acción presupuestaria de todos los niveles de gobierno, entendiendo por tal «residuo» el saldo entre sus contribuciones tributarias y el valor de los bienes y servicios públicos recibidos. De esta forma, se cumple el principio de equidad horizontal cuando los individuos en igual situación (capacidad de pago) tienen un «residuo fiscal» semejante. El mérito de esta propuesta está más que avalado en la economía del federalismo, donde se ha aceptado casi sin discusión durante cincuenta años (16).

En su trabajo, Buchanan establece con claridad que la equidad horizontal es una cuestión personal y no territorial, puesto que son las personas (repitámoslo una vez más) las que pagan impuestos y utilizan los bienes y servicios públicos. El problema de que los gobiernos regionales se vean en diferente posición a la hora de proporcionar similares bienes y servicios a sus respectivos ciudadanos (esto es, que se incumpla una especie de «equidad horizontal interterritorial») es un aspecto adicional de la equidad interpersonal: «La "igualdad" en términos de regiones es difícil de comprender, y trae consigo poca fuerza ética para su ejecución política... La "igualdad" en el análisis siguiente se refiere a individuos en iguales circunstancias económicas... Mediante esa definición de igualdad y la adopción del principio de equidad puede elaborarse una solución formal al problema fiscal del federalismo» (17). Y aunque el problema sean «las discrepancias entre las capacidades y las necesidades [regionales]» (18), Buchanan continua manteniendo la primacía del factor personal sobre el territorial: «La satisfacción del criterio de equidad sólo requiere que el "residuo" individual sea sustancialmente el mismo... El ideal de "igual tratamiento para los iguales" es superior al de la igualación entre las unidades regionales» (19).

En conclusión: el patrón distributivo existente en un país, esto es, el grado de progresividad en la imposición directa, la proporción entre impuestos directos e indirectos, la composición del gasto corriente, el destino de la inversión pública, y cómo afecta el conjunto de ingresos y gastos públicos a la renta, la riqueza y el bienestar, tiene que ver con las personas, no con los territorios, siendo aquéllas quienes sufren las consecuencias de la desigualdad, la injusticia o la falta de equidad (20). Si se predica la equidad, ésta ha de referirse a las personas, y no a los territorios.

Pese al carácter personal de la equidad, la mera formulación del problema del desequilibrio horizontal (discrepancias entre capacidades y necesidades), y la propuesta de Buchanan de que «el criterio de comparación debe ser que...las regiones con capacidad fiscal semejante deben ser capaces de proporcionar servicios equivalentes con cargas fiscales también equivalentes» (21), dio pie a un extenso desarrollo teórico y práctico en el terreno de los desequilibrios fiscales y la nivelación horizontal, en el que conviene buscar sus relaciones con las balanzas fiscales.

Tal como se ha definido tradicionalmente (22), existe un desequilibrio vertical entre los distintos niveles de gobierno de un sistema federal cuando la cuantía de los ingresos propios de cada nivel (esto es, aquellos sobre los que sus gobiernos tienen algún poder tributario) no coincide con el monto de sus necesidades de gasto (23). Se produce así una violación de lo que también se conoce como el «principio de equivalencia», que en definitiva no es más que la exigencia de autosuficiencia financiera: que el total de ingresos propios equivalga al total de necesidades de gasto. Aunque la causa fundamental de este desequilibrio radica en la forma en que se ha repartido el poder (de gastar y tributario) entre los diferentes niveles de gobierno, y es por tanto una cuestión de *autonomía* (24), la solución pasa en numerosos

casos por establecer un sistema de ayudas financieras desde el gobierno central a los gobiernos regionales y locales, lo que supone desplazar el problema al terreno de la *suficiencia*, y se llaman por tanto «transferencias de suficiencia» las que sirven a este propósito. Como se puede ver, no hay en estas transferencias ningún factor implícito de redistribución, reequilibrio o solidaridad interterritorial (25); su aspecto decisivo es el volumen de gasto no cubierto con los ingresos propios regionales (o locales) que está dispuesto a financiar el gobierno central.

Por otra parte, se produce un desequilibrio horizontal cuando, al comparar entre sí la situación de los gobiernos del mismo nivel (regional o local), no tienen todos ellos la misma relación entre sus ingresos propios y sus necesidades de gasto (26). Las causas de tal desequilibrio pueden estar en las diferencias en los costes de provisión, en las distintas cantidades de factores (*inputs*) necesarios para lograr un mismo nivel de provisión, en el desigual reparto espacial de las bases impositivas o en la aplicación de tipos distintos de gravamen en unos u otros territorios (27). De estos cuatro factores, el único sobre el que pueden actuar los gobiernos regionales (o locales) es el tipo de gravamen que aplican en sus tributos propios, puesto que los otros están relacionados con circunstancias ajenas a su voluntad (28). En consecuencia, es normal que cualquier receta que pretenda corregir el desequilibrio horizontal haga hincapié en exigir que se apliquen tipos similares para garantizar similares niveles de provisión de bienes y servicios. La forma más simple de efectuar esta «nivelación horizontal» (29) es transfiriendo recursos entre los gobiernos del mismo nivel, de manera que los gobiernos situados por encima de la media cedan recursos a los que están por debajo, siempre que todos apliquen los mismos tipos impositivos (30).

En una interpretación estricta de la nivelación horizontal, las transferencias de nivelación son un juego de suma cero en el que las cantidades pagadas por unos gobiernos equivalen exactamente a las recibidas por los otros, sin que ni siquiera sea necesaria la intervención del gobierno central, tal como señalan Boadway y Flatters, para los que dichas transferencias poseen otra curiosa característica: «Las transferencias interestatales que igualan los residuos fiscales, aplican, por razones de equidad, igual remedio que el que se aplicaría por razones de eficiencia. Es una de las raras ocasiones en política económica en que coinciden los argumentos de eficiencia y equidad» (31). Puesto que con dichas transferencias sólo se persigue que los gobiernos del mismo nivel estén en condiciones de proporcionar «servicios equivalentes» con «cargas fiscales equivalentes», es evidente la necesidad de definir con precisión cómo se cuantificará el gasto necesario para proveer esos servicios, cuál es el tipo de gravamen considerado como «estándar», y si los pagos de nivelación corren sólo a cargo de los gobiernos situados por encima de la media o también participará en ellos el gobierno central y, en ese caso, cómo se reparten dichos pagos entre todos los gobiernos implicados (32).

Todas ellas son cuestiones controvertidas, que exigen incorporar al análisis económico elementos institucionales, de elección pública y comportamiento político (33), y que han dado lugar de forma casi sistemática a enfrentamientos entre los gobiernos implicados. Así ha sucedido por ejemplo en Australia, donde los gobiernos de Western Australia, Victoria y New South Wales han mostrado serias discrepancias con el método de cálculo de las necesidades de gasto, pese a la existencia de un procedimiento consensuado y a la reconocida solvencia de la institución encargada del asunto, la Commonwealth Grants Commission. En Canadá son de sobra conocidos los desacuerdos acerca del estándar de referencia (formado por las cinco provincias «medias») y los efectos perversos que provoca en las transferencias de nivelación, así como la casi permanente discusión acerca de la cifra global máxima que el gobierno federal destina a la nivelación horizontal. En Alemania, las desavenencias de los Länder de Baden-Württemberg, Bayern y Hessen con el sistema de nivelación (apoyado firmemente por los Länder de Niedersaschen, Schleswig-Holstein y Bremen), y en especial con la forma en que se define y calcula la capacidad fiscal, llevaron el asunto hasta el Tribunal Constitucional, cuya sentencia de 11 de noviembre de 1999 obliga a que el gobierno federal revise el sistema antes del 1 de enero de 2005 (34).

Aunque en el sistema español no existe explícitamente una herramienta específica de nivelación horizontal, también se han dado controversias respecto al cálculo de las necesidades de gasto (35), el tipo estándar de gravamen, y el «coste» de la solidaridad interterritorial, cuestiones que se han relacionado, de forma totalmente inapropiada, con los saldos de las balanzas fiscales. Porque ni el sistema de financiación autonómica ni los mecanismos de nivelación horizontal que incorpora, por otra parte débiles, tienen nada que ver con la cuantificación de los saldos de las balanzas fiscales, que nunca pueden constituirse en argumentos para la reforma de la financiación autonómica. Aun a riesgo de resultar repetitivo, es necesario insistir una y otra vez en que

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 99, 2004. ISSN: 0210-9107. «LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA»

los saldos de las balanzas fiscales son la consecuencia última de la distribución personal de la renta y del patrón distributivo incorporado al conjunto de ingresos y gastos públicos, con independencia de si son competencia, o se gestionan, por el gobierno central, las comunidades autónomas o los municipios del país.

Más penoso aún ha sido el victimismo mostrado por algunos en este asunto, o la lamentable afirmación de que las comunidades autónomas de menor renta vivían a expensas de la generosidad (transferencias implícitas en el sistema de financiación autonómica) de las de mayor renta. Respecto a este último aserto, parece oportuno recordar lo dicho por Buchanan en 1950: «las transferencias entre las diferentes áreas [regiones, estados o comunidades autónomas] no representan subsidios a las áreas pobres, no significan contribuciones de caridad de los ricos a los pobres...establecen una base firme para la reclamación del derecho que tienen los ciudadanos residentes en las áreas de bajos ingresos, dentro de una economía nacional, a que sus gobiernos reciban cantidades que los coloquen en una posición de equidad fiscal con sus semejantes de otras áreas. Una transferencia vista en esta perspectiva no es, en forma alguna, regalo o subsidio de los ciudadanos de las regiones más favorecidas» (36). Se trata de un *derecho*, procedente de la pertenencia a una única economía nacional, y que da pie al cumplimiento del principio de equidad.

Si la equidad se enfoca desde su perspectiva adecuada, esto es, las personas, se pone de manifiesto con mayor claridad la débil base en que se sustentan aquellas quejas. En realidad, se oyen ya bastantes voces (especialmente en Canadá) reclamando la conversión del sistema de transferencias intergubernamentales de nivelación en un sistema de ayudas a los individuos de menor renta (37). En cualquier caso, si la aplicación del principio de capacidad de pago, y sus asociados de equidad vertical y horizontal, exige por una parte la progresividad y por otra la igualación del «residuo fiscal» de los iguales, ¿cabe otro resultado que no sean balanzas fiscales «desequilibradas»? Sólo en un mundo ideal, en el que la distribución personal de la renta fuera totalmente igualitaria, los tributos se basaran exclusivamente en la renta, el gasto público beneficiase a todos los ciudadanos por igual, y la distribución territorial del gasto público se ajustase exactamente a la población residente en cada área, la equidad interpersonal se lograría de forma automática y, en consecuencia, no serían necesarias ni las políticas redistributivas ni las transferencias de nivelación entre territorios. La última secuela de todas estas circunstancias serían unas balanzas fiscales equilibradas.

III. IMPRECISIONES CONCEPTUALES

Un aspecto nada desdeñable de las inexactitudes y manipulaciones que afectan a las balanzas fiscales es la poca precisión con que se utilizan algunos conceptos y categorías económicos. En realidad, el problema no afecta sólo a la cuestión de las balanzas fiscales, sino que ha acompañado a una buena parte de la literatura económica que ha tratado del federalismo fiscal y la financiación autonómica. Así, por ejemplo, es notoria la falacia implícita en el término «corresponsabilidad fiscal» cuando éste se aplicó, en su origen, a una mera cesión del rendimiento territorializado de las cuotas líquidas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, sin que tal instrumento de financiación otorgara a las comunidades autónomas un ápice de responsabilidad: éstas no tenían ninguna capacidad decisoria sobre ningún elemento del impuesto, ni intervenían en ningún aspecto de su gestión, por lo que no existía ningún tipo de «responsabilidad» autonómica en las decisiones tributarias que afectaban a este impuesto. No obstante, el término fue incorporado a la jerga mediático-política, y aparece en innumerables publicaciones y documentos, tanto gubernamentales como académicos. El fenómeno se repitió de nuevo en el caso de la cesión del rendimiento (total o parcial) de la recaudación territorial del IVA y los impuestos especiales, en donde, salvo honrosas excepciones, se confunden los *tributos cedidos* (38), en los que sí existen capacidades normativas autonómicas, con los *rendimientos cedidos* (39) que, faltos de ellas, son idénticos en todo a transferencias monetarias del gobierno central. Ni el gobierno central ni los autonómicos han mostrado mucho interés en deshacer esta confusión, que se ha enmascarado a menudo en triunfalistas (falaces) declaraciones acerca del éxito negociador conseguido por el respectivo gobierno, y en los inexistentes aumentos de la autonomía tributaria así logrados.

En el campo de la equidad interterritorial y la nivelación horizontal, las inexactitudes afectan sobre todo al uso de los términos «esfuerzo fiscal», «carga fiscal» y «presión fiscal», y vienen causadas, desde su origen, por la confusión con que se define el principio de que se provean «servicios equivalentes» con «cargas fiscales equivalentes». Así, Buchanan se refiere indistintamente a «capacidad fiscal», «carga fiscal» o «tasa impositiva promedio» (40), mientras

que para otros autores, como por ejemplo Musgrave, es lo mismo tipos impositivos (*tax rates*) que esfuerzo fiscal (*fiscal effort*) (41). Aunque no nos vamos a detener en la definición precisa de cada una de estas categorías (42), es conveniente señalar que tanto el contenido lógico de la nivelación horizontal como los desarrollos teóricos y prácticos del último medio siglo apuntan con claridad a que lo que realmente se utiliza en ella es la igualdad de los tipos impositivos promedio, que, por definición, son iguales a la recaudación regional (o local) por impuestos propios dividida por la suma de las bases imponibles afectadas por dichos impuestos.

Puesto que la recaudación (*REC*) de cualquier impuesto *i* es igual a la base imponible (*BI*) multiplicada por el tipo de gravamen (*TG*), éste siempre será igual a $TG = REC/BI$. Si se supone que existen *n* impuestos regionales (o locales), el tipo de gravamen promedio (*TGP*) de ese territorio es igual a:

$$TGP = \frac{\sum_{i=1}^{n} REC_i}{\sum_{i=1}^{n} BI_i}$$

Como se puede apreciar, tal «tipo promedio» no equivale ni a la presión fiscal (recaudación/PIB) ni a la carga fiscal (impuestos/renta) ni al esfuerzo fiscal (recaudación/capacidad de pago), excepto en el caso particular en que la base imponible agregada regional (o local), coincida con los respectivos PIB, renta o capacidad regional (o local). Esta confusión terminológica se ha trasladado al ámbito de las balanzas fiscales, con el consiguiente uso falaz y victimista de las diferencias en «esfuerzo», «presión» y «carga» que soporta cada comunidad.

Son de especial seriedad las implicaciones derivadas de suponer idénticos, y conceptualmente intercambiables, el tipo promedio de gravamen y la presión fiscal (formalmente, igualar base imponible agregada y PIB). A partir de esa identificación, se defienden a veces dos ideas: *a)* que la nivelación horizontal ha de considerar «equivalentes» a dos territorios con la misma presión fiscal, y *b)* que los saldos de las balanzas fiscales no serían tan dispares si las presiones fiscales de los distintos territorios fueran más afines.

En el primer caso, se supone implícitamente que la base imponible agregada de ese territorio está estrechamente ligada a su PIB, y que por tanto son cuantitativamente similares el tipo promedio de gravamen y la presión fiscal. Esto sería así si los impuestos propios de las regiones o municipios dependieran de su respectivo PIB, lo que es bastante dudoso teniendo en cuenta el conjunto de impuestos incluidos en esta categoría y el peso relativo de cada uno (43). Mientras subsistan las diferencias entre base imponible agregada y PIB, basar la nivelación horizontal en la igualdad de presión fiscal es una forma de simplificar su instrumentación, justificada sin duda por las dificultades de calcular adecuadamente las bases imponibles agregadas regionales y locales, pero que mantiene las deficiencias técnicas derivadas de aquella confusión conceptual.

En cuanto al segundo, y en el caso concreto de las balanzas fiscales elaboradas en España, que, como se recordará, se centran en el impacto de la actuación del gobierno central en las comunidades autónomas, es evidente que no existe ninguna discriminación territorial en las normas tributarias estatales, por lo que las diferencias de presión fiscal (REC/PIB) se deben, una vez más, a la desigual distribución de la renta personal, y a la dispersión o concentración geográfica de los contribuyentes. Deducir de dichos saldos la existencia de distinto tratamiento tributario o de «cargas fiscales» más gravosas en algún territorio es, sencillamente, una falacia.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Algún lector puede deducir, de todo lo dicho hasta ahora que el autor está en contra de la elaboración de las balanzas fiscales, y que opina que son un vano ejercicio académico con escasa utilidad. Puedo asegurarle que nada más lejos de la realidad. Decidido partidario de la máxima claridad y transparencia en todos los ámbitos de la *res publica*, creo que las balanzas fiscales, en tanto que aportan valiosa información sobre el funcionamiento de nuestro sector público, son absolutamente necesarias, y que, como reclama Barberán, debería abogarse «por la concentración de esfuerzos en el desarrollo de una metodología más perfeccionada y consensuada» (44), que, homogeneizando el procedimiento de elaboración, diera paso a series anuales comparables. Con ello se avanzaría en la comprensión de las relaciones intergubernamentales en nuestro país, y se evitaría el uso interesado de las diferencias procedentes de los distintos análisis. Las reflexiones expuestas en las páginas anteriores no van en contra de la elaboración de las balanzas fiscales, sino de las inexactitudes, falsedades y tergiversaciones que, desgraciadamente, suelen acompañar a la interpretación de sus resultados.

En este sentido, me parece especialmente grave excusarse en los saldos de las balanzas fiscales para reclamar cambios en el modelo de financiación autonómica. Como se decía antes, esto es «mezclar las churras con las merinas». El sistema de financiación autonómica tiene sus reglas, defectos y bondades, y es, con toda seguridad, manifiestamente perfectible, y todos los gobiernos autonómicos están en su legítimo derecho de reclamar modificaciones que mejoren tanto el sistema en sí como la situación particular de su comunidad. Las deficiencias más obvias del sistema de financiación autonómica (la forma en que calcula las necesidades de gasto; la poca autonomía financiera que, pese a todo, sigue existiendo; su excesiva dependencia de las transferencias estatales; sus escasos incentivos para una auténtica tributación autonómica; la irrelevancia de su nivelación horizontal; la inoperancia del Senado como cámara territorial; la casi nula cooperación y coordinación intergubernamental, etc.) ofrecen argumentos más que suficientes para reclamar modificaciones. Todas estas cuestiones no tienen casi nada que ver con los saldos de las balanzas fiscales, y vincular ambas cosas no es más que contribuir a la confusión y a la falta de transparencia en que se mueve el sistema.

Su poca transparencia es, precisamente, uno de los problemas más graves que arrastra la financiación autonómica desde sus orígenes. Por una parte, porque las administraciones autonómicas y locales no han estado dispuestas a aparecer ante sus ciudadanos como «el odioso recaudador», renunciando en unos casos a ejercer sus potestades tributarias y camuflando en otros sus poderes fiscales; por otro lado, han acudido a oscuras operaciones de maquillaje de las liquidaciones presupuestarias, enmascarando la cuantía y el destino de los gastos públicos. Han sido escasos, en definitiva, los esfuerzos hechos por las administraciones públicas, tanto central como autonómicas, para que los ciudadanos sepan con aceptable certeza qué gobierno cobra qué impuestos, qué transferencias se dan entre ellos, qué gastos se están efectuando, y qué nivel de endeudamiento tiene cada cual. En ese contexto, no es de extrañar que se vinculen los resultados de corregir los desequilibrios fiscales verticales y horizontales, es decir, las transferencias intergubernamentales, con los saldos de las balanzas fiscales, dando pie a una mayor desinformación y facilitando la utilización partidista y demagógica de la información disponible, ya de por sí escasa y de limitada accesibilidad.

Todavía está por hacer el balance global, en términos de bienestar, de lo que ha supuesto, y supone, el sistema autonómico. En esa línea, opino que lo que los ciudadanos deberíamos exigir es un cálculo correcto del «residuo fiscal» que obtenemos como consecuencia de la actuación conjunta de los tres niveles de gobierno o, al menos, su patrón distributivo por escalones de renta, con una identificación clara y precisa de la cantidad relativa que de dicho «residuo» corresponde a cada administración. Ése es el verdadero camino para incrementar la responsabilidad fiscal de nuestro sistema, cuyo primer escalón lo compone la transparencia de las actuaciones públicas, basada en el conocimiento de cuanto se paga a cada administración (central, autonómica y local), y qué beneficios se obtienen del gasto público realizado por cada una. A partir de ahí, se podría evaluar con mayor rigor la equidad y redistribución que supone la actuación del conjunto de nuestras administraciones públicas.

Otra cuestión que, a mi entender, habría que considerar es la poca atención que se les presta a otras «balanzas», o más bien flujos interregionales, en comparación con la otorgada a las balanzas fiscales. Así, por ejemplo, no se sabe mucho sobre los movimientos de capitales, que podrían poner de manifiesto dónde se genera el ahorro y cuál es su territorio de destino final. Es probable que la preponderancia del sistema financiero privado en la captación del ahorro familiar, el mayor volumen de éste frente al público, y el celo con que bancos y cajas de ahorros guardan la información de que disponen al respecto dificulten la realización de trabajos de este tipo, si bien la «mitología» económica tradicional suele afirmar que el ahorro se genera sobre todo en las zonas rurales y no muy prósperas, y que el sistema financiero canaliza esos fondos hacia las zonas urbanas y de mayor renta, donde financian préstamos al consumo y la inversión.

Tampoco se ha profundizado demasiado en la evaluación de los costes y beneficios, privados y sociales, que han supuesto durante décadas los flujos migratorios. Es cierto que, aunque se dispone de la información básica, en forma de saldos migratorios provinciales, tal evaluación es de gran dificultad. Pero, en cualquier caso, no deberíamos olvidar que las regiones ricas, que presentan balanzas fiscales «negativas», han llegado a ser ricas, entre otras causas, porque durante años han estado recibiendo, a través del sistema financiero, recursos monetarios generados en regiones de menor renta, y porque también han recibido de éstas «capital humano» mediante la emigración interior. En definitiva, la valoración de los saldos de las balanzas fiscales no debería ignorar las interdependencias que existen en-

tre flujos fiscales, financieros y migratorios si se quiere plantear de forma razonable la cuestión de la solidaridad interregional desde la perspectiva de la justicia distributiva.

NOTAS

(1) «Commencement Address at Yale University», President John F. KENNEDY, 11 de junio, 1962. John Fitzgerald Kennedy Library —Columbia Point— Boston, Massachusetts. (http://www.jfklibrary.org).

(2) MISHAN, E.J., *Twenty one popular economic fallacies*, Penguin Books, Londres, 1969. Traducción castellana de Leopoldo Pérez Pita, *Falacias económicas populares*, Ariel, Esplugues de Llobregat, Barcelona, 1974.

(3) MISHAN, E. J., *Economic Myths and the Mythology of Economics*, Wheatsheaf Books, Brighton, 1986.

(4) La primera oleada de tales debates vino propiciada por la publicación de los trabajos de UTRILLA, A.; SASTRE, M., y URBANOS, R., « La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)». *Documento de trabajo*, número 131, Fundación FIES, Madrid, 1997; de CASTELLS, A., y BOSCH, N. (eds.), *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Ariel, Barcelona, 1999; de CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ-HUERTA, J., *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central*, Ariel, Barcelona, 2000, y por las dos publicaciones de ALCAIDE, J., y ALCAIDE, P., *Balance económico regional (autonomías y provincias)*, FUNCAS, Madrid, 2001 y 2002. La segunda ola ha sido generada por los trabajos de URIEL, E., *Una aproximación a las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao, 2003, y la actualización del de ALCAIDE, J., y ALCAIDE, P., *Balance económico regional (autonomías y provincias): Años 1995 a 2002*, FUNCAS, Madrid, diciembre de 2003.

(5) *Vid.*, por todas, BARBERÁN ORTÍ, R., «Los estudios sobre balanzas fiscales en España: heterogeneidad en las aproximaciones y diversidad de resultados», *Hacienda Pública Española*, número 155, vol. 4/2000.

(6) Por mencionar sólo dos, tanto el citado trabajo de BARBERÁN (2000) como el de URIEL (2003) contienen magníficas explicaciones de lo que implica el uso de distintos métodos de cuantificación de la incidencia de ingresos y gastos públicos.

(7) Con las excepciones de PABLOS, L.; UTRILLA, A., y VALIÑO, A., *Una aproximación al balance fiscal de Andalucía*, Instituto de Desarrollo Regional, Junta de Andalucía, Sevilla, 1993, y UTRILLA A.; SASTRE M., y URBANOS, R., «La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)», *Documento de trabajo*, número 131, Fundación FIES, Madrid, 1997.

(8) Esta afirmación coincide con la opinión mantenida por Carlos MONASTERIO y Jesús RUIZ-HUERTA en «Balanzas fiscales y financiación autonómica», *El País*, 10 de abril de 1999: «en sentido estricto, las balanzas deberían tomar en consideración el volumen total de gastos e ingresos públicos, tanto estatales como regionales».

(9) En numerosos debates políticos, radiofónicos, y en varios artículos de prensa, hemos oído y leído que hay cuatro comunidades autónomas «contribuyentes netas a las arcas del Estado», mientras que todas las demás «son deficitarias y se benefician del sistema común». Como muestra, véase el artículo de Estela SANTOS publicado en el diario *Expansión* el 14 de enero de 2004.

(10) Esta característica ha sido señalada en varias ocasiones por diferentes autores. Como muestra, véase lo dicho por MONASTERIO y RUIZ-HUERTA en el artículo antes citado: «es importante subrayar que son los individuos los que trabajan, obtienen renta, pagan impuestos y utilizan servicios públicos, y no los territorios en los que viven»; por ALBI, E., «son las personas quienes pagan los impuestos, y no los territorios», en «Balanzas fiscales: ¿tiene mucho sentido?», *El País*, 7 de mayo de 1999; por SCHWARZT, P., «las personas más prósperas (no los territorios) pagan más impuestos, porque así lo manda la ley», en «Catalunya ¿víctima?», *La Vanguardia*, 5 de noviembre de 2003, y por MARTÍN SECO, J.F., «No son los pueblos o las comunidades autónomas los destinatarios de los impuestos y los perceptores de prestaciones y servicios públicos, sino las personas», en «El pecado original de la izquierda», *El Mundo*, 14 de enero del 2004.

(11) Como referencia general a esta cuestión, *vid.* MUSGRAVE, R.A., *The theory of Public Finance*, McGraw-Hill, Nueva York, 1959. Traducción de José M. LOZANO, *Teoría de la Hacienda Pública*, Aguilar, Madrid, 1967, capítulos 4 y 5.

(12) Obsérvese que la Constitución habla de «los poderes públicos», es decir, de todas las administraciones públicas: la distribución equitativa de la renta, personal y regional, es también obligación de las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

(13) *Vid.* MUSGRAVE, R.A., *The theory of Public Finance, op. cit.*: 166.

(14) *Vid.* MUSGRAVE, R.A., *The theory of Public Finance, op. cit.*: 166.

(15) BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *American Economic Review*, vol. XL, número 4: 583-99, septiembre, 1950. Versión castellana de Marta CHÁVEZ y Agustín LÓPEZ MUNGUÍA con el título «Federalismo y equidad fiscal», incluída en MUSGRAVE, R.A., y SHOUP, C.S., *Ensayos sobre economía impositiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

(16) Las principales críticas a esta propuesta se centran en que puede haber igualdad de «residuo» con composiciones muy diferentes de bienes y servicios públicos, afectando de forma desigual al bienestar individual, según la mayor o menor coincidencia de las preferencias personales con la «cesta» de bienes y servicios públicos provistos. El problema desaparecería si existiera una perfecta movilidad interterritorial (regional y local).

(17) BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *op. cit.*: 110 y 111.

(18) Ibíd: 108.

(19) Ibíd: 115.

(20) Como es obvio, no hay nada que impida la agregación territorial (municipal, comarcal, provincial, autonómica, nacional, supranacional o mundial) de las cifras individuales. Supongo que el lector sabe que no es eso lo que se cuestiona al reivindicar el elemento personal de las cuestiones distributivas. La desigualdad en la distribución espacial de la renta es mera consecuencia de la desigualdad en la distribución personal, y los índices de desigualdad territorial varían en función del ámbito espacial (municipal, comarcal, etc.) que se elija.

(21) BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *op. cit.*: 109.

(22) Una referencia básica para esta cuestión es BIRD, R., y TARASOV, A., «Closing the gap: Fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations», *Working Paper 02-02. International Studies Program*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, marzo 2002.

(23) Una sencilla expresión del equilibrio vertical es que se cumpla:

$$\frac{IP^C}{GNFT^C} = \frac{IP^R}{GNFT^R} = \frac{IP^L}{GNFT^L} = 1$$

donde los superíndices *C, R, L*, identifican respectivamente los niveles central, regional y local de gobierno, *IP* son los ingresos propios, y *GNFT* son los gastos no financieros totales.

(24) Tan es así que las soluciones lógicas al problema pasan por reasignar los poderes tributarios y las competencias de gasto entre los niveles de gobierno afectados. *Vid.* BIRD, R., y TARASOV. A., «Closing the gap..», *op. cit.*: 3.

(25) Salvo el que pudiera derivarse de una estimación no uniforme a la hora de calcular las necesidades de gasto de cada gobierno receptor de transferencia de suficiencia.

(26) Formalmente, existe equilibrio horizontal cuando se cumple:

$$\frac{IP^{\alpha}}{GNFT^{\alpha}} = \frac{IP^{\beta}}{GNFT^{\beta}} = \frac{IP^{\lambda}}{GNFT^{\lambda}} = \ \ldots \ = \frac{IP^{\omega}}{GNFT^{\omega}} ; \forall \lambda$$

de manera que todas las regiones (o estados, cantones, *Länder* o comunidades autónomas) de un país, desde la primera (alfa) a la última (omega) se encuentren en igual situación respecto a sus IP (ingresos propios) y sus GNFT (gastos no financieros totales). El mismo criterio serviría para identificar el equilibrio horizontal entre gobiernos locales.

(27) Las causas señaladas se identifican con más claridad si el equilibrio horizontal se expresa así:

$$\frac{\sum_{i=1}^{n} BI_i^{\alpha} TG_i^{\alpha}}{\sum_{j=1}^{n} NI_j^{\alpha} CU_j^{\alpha}} = \frac{\sum_{i=1}^{n} BI_i^{\beta} TG_i^{\beta}}{\sum_{j=1}^{n} NI_j^{\beta} CU_j^{\beta}} = \frac{\sum_{i=1}^{n} BI_i^{\lambda} TG_i^{\lambda}}{\sum_{j=1}^{n} NI_j^{\lambda} CU_j^{\lambda}} = \ \ldots \ = \frac{\sum_{i=1}^{n} BI_i^{\omega} TG_i^{\omega}}{\sum_{j=1}^{n} NI_j^{\omega} CU_j^{\omega}} ; \forall \lambda$$

que no hace más que desglosar la fórmula de la nota 26: los ingresos propios de cualquier gobierno son iguales a la suma de lo que obtiene con cada uno de sus *i* tributos (multiplicando la base imponible *BI* por el tipo de gravamen *TG*); y su gasto no financiero total es la suma de lo que necesita gastar en la provisión de cada uno de sus *j* bienes y servicios (multiplicando el número de *inputs NI* por su coste unitario *CU*).

(28) En general, ligados a características físicas o geográficas del territorio, y a la distribución de recursos naturales, asentamientos industriales, etcétera.

(29) Como es obvio, se entiende por nivelación horizontal la actuación encaminada a corregir los desequilibrios horizontales.

(30) Al analizar la nivelación, y tras reconocer la necesidad de las transferencias («reducido a un problema de equidad fiscal entre individuos, la necesidad de transferencias entre las diferentes áreas se hace significativa»; BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *op. cit.*: 115), BUCHANAN opta finalmente por un sistema basado en la discriminación territorial en los tipos impositivos del Impuesto Federal sobre la Renta. Según él, supondría una implementación más sencilla, y conduciría a los mismos resultados.

(31) BOADWAY, R.W., y FLATTERS, F.R., «Efficiency and equalization payments in a federal system of government: A synthesis and extension of recent results», *Canadian Journal of Economics*, 15, noviembre, 1982: 615. En la misma línea se pronuncia PETCHEY, J., «Resource rents, cost differences and fiscal equalization», *Economic Record*, 71, 1995: 343-353.

(32) Sobre estas cuestiones, y las distintas formas de implementar las transferencias, se puede consultar el trabajo de GIMÉNEZ MONTERO, A., *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Tirant Lo Blanch, 2ª edición, capítulo 2, Valencia, 2003.

(33) Como ha planteado el propio Buchanan. *Vid.* BUCHANAN, J.M., «Fiscal equalization revisited», conferencia pronunciada en el encuentro sobre *Equalization: Helping Hand or Welfare Trap?, The Frontier Centre for Public Policy*, Montreal, 25 de octubre de 2001.

(34) Para una descripción de los sistemas de nivelación en diferentes países. *Vid.* GIMÉNEZ MONTERO, A., *Federalismo fiscal... op.cit.*, capítulos 3 a 7, a. i. La revisión del sistema australiano puede seguirse a partir de: http://www.reviewcommstatefunding.com.au.

(35) Especialmente enconadas en el caso de Andalucía, que reclama desde el inicio del proceso autonómico mayores cifras de «gasto necesario».

(36) BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *op. cit.*: 122.

(37) Véase, por ejemplo, CROWLEY, B.L.; HOLLE, P., y KELLY-GAGNON, M., «Pay the people, not governments», *National Post*, 23 de noviembre de 2001.

(38) Tramos autonómicos del IRPF y ventas minoristas de hidrocarburos; impuestos sobre el patrimonio, sucesiones, donaciones, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados, sobre determinados medios de transporte, y las tasas estatales sobre el juego.

(39) Iguales al 35 por 100 del IVA; del 40 por 100 de los impuestos sobre la cerveza, el vino y bebidas fermentadas, los productos intermedios, el alcohol y bebidas derivadas, los hidrocarburos, las labores del tabaco; y del 100 por 100 del impuesto sobre la electricidad.

(40) *Vid.* BUCHANAN, J.M., «Federalism and fiscal equity», *op. cit.*

(41) MUSGRAVE, R.A., y MUSGRAVE P.B., *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill, 1973: 613.

(42) El lector interesado puede consultar el excelente trabajo de VALLE, V., «Los modelos de esfuerzo fiscal y el esfuerzo fiscal en España», *Hacienda Pública Española*, nº 13, 1971: 45-68, donde se definen con precisión los conceptos mencionados.

(43) Recordemos que aquí se incluyen, en el caso de las comunidades autónomas, tanto los impuestos autonómicos (juego, medioambientales), como los tributos cedidos (tramos autonómicos del IRPF y ventas minoristas de hidrocarburos; impuestos sobre el patrimonio, sucesiones, donaciones, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados, sobre determinados medios de transporte, y las tasas estatales sobre el juego).

(44) BARBERÁN ORTÍ, R., «Los estudios sobre balanzas fiscales en España...», *op. cit.*: 9.

COLABORACIONES

II.
APROXIMACIONES EMPÍRICAS

LAS BALANZAS FISCALES REGIONALES: INVENTARIO DE DIVERGENCIAS

Ramón BARBERÁN ORTÍ

Universidad de Zaragoza

Resumen

La estimación de balanzas fiscales regionales constituye una actividad investigadora tradicional y, a su vez, de plena actualidad en España. Permite conocer los flujos fiscales interregionales ocasionados por la actuación de la Administración pública central y, por lo tanto, evaluar la función que desempeña cada región en el marco español de solidaridad. Pero el enorme interés que despiertan sus resultados no se ve correspondido con la existencia de una metodología de estimación claramente definida y de general aceptación, lo que hace posible la coexistencia de conclusiones diversas, e incluso opuestas, imposibilitando el debate sobre los flujos de solidaridad interregional. En este artículo se hace un inventario de los estudios que han estimado balanzas fiscales regionales y de los resultados que han obtenido, se analiza la importancia de la dispersión de estos resultados y, sobre todo, se profundiza en las causas de la misma.

Palabras clave: balanzas fiscales, flujos fiscales interregionales, ingresos y gastos públicos, incidencia, redistribución regional, federalismo fiscal.

Abstract

Estimation of regional fiscal balances is a traditional and at the same time a fully topical research activity in Spain. It enables us to learn the interregional fiscal flows brought about by the action of the Central Public Administration and, therefore assess the role played by each region in the Spanish framework of solidarity. But the enormous interest aroused by their results is not matched by the existence of a clearly defined and generally accepted methodology of estimation, which makes the coexistence of differing and even opposing conclusions impossible, with the result that there is no debate on interregional solidarity flows. In this article we carry out an inventory of the studies that have estimated regional fiscal balances and of the results obtained, we analyse the importance of the dispersion of these results and, above all, we examine the reasons for this in depth.

Key words: fiscal balances, interregional fiscal flows, income and public expenditures, incidence, regional redistribution, fiscal federalism.

JEL classification: H22, H50, H77.

I. INTRODUCCIÓN

UNA balanza fiscal es un instrumento de información económica en el que se explicitan los flujos fiscales que han tenido lugar entre una región y el resto de la nación en un período de tiempo determinado. Habitualmente se ocupa de los flujos fiscales originados por la actuación de la Administración pública central, dado que opera sobre todo el territorio nacional y, por lo tanto, ocasiona flujos interregionales. Su estimación tiene una dificultad especial, porque la práctica contable de la Administración pública no está diseñada para servir a esta finalidad y por la compleja naturaleza de los flujos que registra (tales flujos se originan por las decisiones de ingreso y gasto adoptadas por la Administración pública, pero se sustancian en muy diferentes costes y beneficios, que recaen por diversas vías sobre los residentes de las distintas regiones). El producto final de una balanza fiscal es el saldo fiscal regional —diferencia entre los beneficios obtenidos y los costes soportados por la región—, que permite caracterizar a cualquier región como contribuyente neta al resto de la nación, si los costes superan a los beneficios, o beneficiaria neta, si los beneficios superan a los costes.

La finalidad de las balanzas fiscales es proporcionar información para el análisis del impacto redistributivo interregional ocasionado por la actividad financiera de las administraciones públicas. En coherencia, su estimación se debe basar en un conjunto de conceptos económicos y de criterios metodológicos que dotan a sus resultados de un carácter propio frente a las estadísticas tradicionales referidas a flujos económicos regionales, como la contabilidad regional, las tablas *input-ouput* regionales o la balanza de pagos. Ese carácter singular lo adquiere, sobre todo, por su vinculación a la teoría de la incidencia, cuyo desarrollo se produce en el marco general de la teoría de la Hacienda pública referida a los efectos redistributivos de los ingresos y gastos públicos.

En España, la elaboración de balanzas fiscales regionales constituye una línea de investigación plenamente consolidada. Ello tiene que ver con la existencia de identidades colectivas de ámbito regional que se han generalizado y consolidado con el desarrollo del Estado de las autonomías, ya que, más allá del ejercicio de importantes competencias en la prestación de servicios públicos, las comunidades autónomas se han constituido en centros reales de poder político. En este contexto, las balanzas fiscales permiten evaluar globalmente los flujos fiscales interregionales, fuente de numerosas discusiones relacionadas, sobre todo, con la financiación de las comunidades autónomas y con el modo en que la Administración central presta en cada territorio los servicios de su responsabilidad, lo que las hace un instrumento útil y, al mismo tiempo, polémico.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las estadísticas tradicionales, en que existe una metodología generalmente aceptada y auspiciada por algún organismo público, en materia de balanzas fiscales no existe ningún organismo que se haya ocupado de consensuar y normalizar la metodología de estimación. Esto mantiene su elaboración en el ámbito académico, en el que distintos equipos de trabajo han abordado la laboriosa tarea de imputación territorial de los ingresos y gastos públicos y, finalmente, han ofrecido resultados sobre los saldos fiscales regionales. Pero, en la medida en que tales resultados desbordan ampliamente ese ámbito académico y tienen gran repercusión social y política, se hace deseable un esfuerzo de consenso y normalización para superar la actual situación, caracterizada por la diversidad de soluciones metodológicas y de resultados obtenidos y por la incertidumbre sobre su fiabilidad (1).

El presente trabajo ofrece, en primer lugar, evidencia sobre el enorme interés académico suscitado por la estimación de balanzas fiscales regionales en España y sobre la gran disparidad de resultados obtenidos. En segundo lugar, analiza las causas metodológicas de tal disparidad, indagando para ello en la selección de los ingresos y gastos a imputar y de los criterios de imputación territorial que hacen los distintos trabajos de estimación. Concluye con una toma de posición metodológica sobre los factores principales de divergencia que se han identificado.

2. ESTUDIOS QUE ESTIMAN BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA

En el cuadro n.º 1 se recogen, siguiendo una secuencia cronológica basada en el año de edición, los estudios que realizan estimaciones de balanzas fiscales de las regiones españolas con el sector público central. Para cada uno de ellos se indican los principales rasgos característicos, en concreto, los ámbitos espacial, temporal e institucional a que se refieren las estimaciones y los enfoques seguidos para el reparto territorial de ingresos y gastos. Son treinta y cuatro estudios que abarcan cuatro décadas de investigación aplicada en este campo y constituyen un conjunto muy heterogéneo a la luz de los rasgos característicos apuntados (2).

Como puede comprobarse, los primeros estudios datan de los años sesenta y están claramente asociados a Cataluña, que tradicionalmente ha tenido un interés especial por conocer sus relaciones económicas con el resto de España (balanzas comerciales, de capitales y fiscales). De modo progresivo, ese interés se extiende a otras regiones. Los años trascurridos de la primera década del nuevo siglo son testigos de la explosión del número de estudios de balanzas fiscales, de la ampliación de la nómina de investigadores implicados y de la definitiva extensión del foco de atención a lo que sucede en todo el territorio nacional.

El análisis de estos estudios revela que sus características han cambiado de modo sustancial, con el transcurso de los años, en un sentido que interpretamos como de clara mejoría en su metodología, en coherencia con la mejora de su base teórica y estadística (3). En el primer caso, por la conexión con el campo de la Hacienda pública, sobre todo por el uso operativo de la teoría de la incidencia impositiva y de la teoría de los bienes públicos y los efectos externos. En el segundo, por la mayor calidad y amplitud de la información estadística territorializada disponible, tanto por lo que se refiere a la actividad de la Administración pública central como a los más diversos aspectos de la actividad económica general; también, por la existencia de un marco de contabilidad nacional que permite «anclar» las balanzas en las *Cuentas de la Administraciones Públicas* elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y, con ello, garantizar la correcta delimitación de las administraciones y operaciones que deben ser incluidas en el ámbito de estudio y la correcta cuantificación de los flujos fiscales a territorializar.

Si se atiende a los rasgos de los estudios publicados entre 2000 y 2002 y se comparan con los de etapas precedentes, parece evidente que se han reducido las divergencias en cuanto a los enfoques seguidos para fijar los criterios de imputación territorial. Todos se acogen al enfoque de la carga a la hora de imputar los ingresos, lo que implica la desaparición de prácticas de imputación basadas en la recaudación. Por el lado de los gastos, aunque la imputación se aborda mediante dos enfoques alternativos, existe un predominio claro del enfoque del beneficio frente al del gasto, y también han desaparecido las prácticas de imputación basadas en el pago. En cuanto a la fijación del ámbito institucional, se ha producido una clara opción por el uso de la delimitación utilizada en contabilidad nacional —Estado, organismos de la Administración central (OO.AC.) y administraciones de seguridad social (AA.SS.)—, lo que va asociado al uso de las *Cuentas* elaboradas por la IGAE como marco y fuente de datos de la actividad financiera de las administraciones públicas españolas.

CUADRO N.º 1

BALANZAS FISCALES REGIONALES ESTIMADAS EN ESPAÑA

ESTUDIOS (a)	*ÁMBITO DE APLICACIÓN*			*ENFOQUE GENERAL DE IMPUTACIÓN TERRITORIAL (b)*	
	Espacial	*Temporal*	*Institucional*	*Ingresos*	*Gastos*
1. Trías Fargas (1960)	Barcelona	1951-1956	Estado	(Recaudación)	(Pago)
2. Petit (1965)	Cataluña	1960-1963 1960-1962	Estado SS	Recaudación (r) (Recaudación)	Pago (r) (Pago)
3. Ros Hombravella y Montserrat (1967)	Cataluña	1962	Estado SS	(Recaudación) Petit (1965)	(Pago) Petit (1965)
4. Petit (1970)	C. Valenciana	1945, 50, 55, 60, 65	Estado	Recaudación (r)	Pago (r)
5. Gasch y Ros Hombravella (1974)	Cataluña	1969-1971	Estado SS	Recaudación (r) Recaudación (r)	Pago (r) Pago (r)
6. Pérez Tortajada, Mafé y Soler (1975)	C. Valenciana	1969	Estado	recaudación (r)	Pago (r)
7. Lluch, Mafé y Pérez Tortajada (1976)	C. Valenciana	1972,1974	Estado SS	(Carga) Fdez. y Andréu (1977)	Pago (r) Fdez. y Andréu (1977)
8. Fernández y Andreu (1977)	España (provincias y reg.)	1968-1973	Estado SS	Recaudación (r) (Recaudación)	Pago (r) (Pago)
9. Bono, Antuñano, Fernández y Pons (1977)	C. Valenciana	1971-1974 1972-1973	Estado SS	Recaudación (r) Recaudación	Pago (r) Pago
10. Antuñano, Bono, Fernández y Pons (1978)	C. Valenciana	1972-1974 1974-1975	Estado SS	Recaudación (r) Recaudación	Bono y otros (1997) Pago
11. Vereda y Mochón (1978)	España (provincias)	1975	SS	Recaudación	Gasto (i)
12. Castells (1979)	Cataluña	1975	Estado, OO.AA. y SS	1) Recaudación 2) Carga	1) Gasto (i) 2) Beneficio (n)
13. Castells, Costas y Parellada (1981)	España (CC.AA.)	1975	Estado, OO.AA. y SS	Carga	Estado y OO.AA.: Fdez. y Andréu (1977) y Fdez. Díaz (1979) SS: (Gasto)
14. Castells y Parellada (1983a)	Cataluña	1975	Estado, OO.AA. y SS	Castells (1979): carga	Estado y OO.AA.: gasto (i) SS: Vereda y Mochón (1978)
15. Castells y Parellada (1983b)	Cataluña	1975-1979	Estado, OO.AA.AA. y SS	Carga	Gasto (i)
16. Sempere (1983)	España (CC.AA.)	1967, 70, 72-78, 80	Estado	Recaudación	Pago
17. Bosch, Castells y Costa (1988)	Cataluña	1978-1985	Estado, OO.AA.AA. y SS	Carga	Beneficio (n)
18. Colldeforns (1991)	Cataluña	1986-1988	Estado, OO.AA.AA. y SS	Carga	Gasto
19. Castells y Parellada (1993)	España (CC.AA.)	1991	Estado, OO.AA.AA. y SS	(Carga)	Beneficio (n)
20. Jiménez, Vicente, Achurra, Quílez y Jacob (1993)	España (CC.AA.)	1981-1991	SS	(Recaudación [r])	(Gasto)

CUADRO N.º 1 (continuación)

BALANZAS FISCALES REGIONALES ESTIMADAS EN ESPAÑA

ESTUDIOS (a)	*ÁMBITO DE APLICACIÓN*			*ENFOQUE GENERAL DE IMPUTACIÓN TERRITORIAL (b)*	
	Espacial	*Temporal*	*Institucional*	*Ingresos*	*Gastos*
21. Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	España (CC.AA.)	1981, 83, 85, 87, 88 1989	Estado Estado, OO.AA., SS, Entes y total AA.PP.	Recaudación Carga	Pago y Pago (r) Beneficio (n)
22. Serrano, Bandrés, Barberán, Cuenca y Gadea (1995)	Aragón	1989-1991	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga	Beneficio
23. García Solanes y Losa (1995)	España (CC.AA.)	1990-1993	SS (prestaciones económicas)	Carga	Gasto
24. Davezies, Nicot y Prud'homme (1996)	España (CC.AA.)	1993	Estado, OO.AA. y SS	Carga	1) Gasto (i) 2) Beneficio (n)
25. Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	España (CC.AA.)	1987, 89, 91, 93, 94, 95	Estado, OO.AC., AA.SS. y total AA.PP.	1) Recaudación (r) 2) Carga	1) Gasto (i) 2) Beneficio (n)
26. Martínez (1997)	Cataluña	1989-1994	Estado, OO.AA.AA. y SS	Carga	Gasto
27. Losa y Lafuente (1997)	España (CC.AA.)	1994	Estado, OO.AA.AA. y SS	Recaudación (r)	Gasto (i)
28. Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	España (CC.AA.)	1991-1996	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga	1) Gasto 2) Beneficio
29. López Casasnovas y Martínez (2000)	Cataluña	1995-1998	Estado, OO.AA.AA. y SS	Carga	Gasto
30. Barberán (2001)	España (CC.AA.)	1996	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga	Beneficio
31. Uriel (2001)	España (CC.AA.)	1991-1996	Estado, OO.AC. y AA.SS. Estado, OO.AC., AA.SS. y UE	Carga	Beneficio
32. Barea, Carpio, Dizy, Angoitia, Pérez y Abásolo (2001)	Madrid	1995-1997	Estado, OO.AC. y AA.SS. UE	Carga	Beneficio
33. De la Fuente (2001)	España (CC.AA.)	1990-1997 (media)	Estado, OO.AA.AA. y SS	Carga	Beneficio
34. Sánchez Maldonado, coord. (2002)	España (CC.AA.)	1996	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga	Beneficio

(a) Por orden cronológico de publicación.
(b) Los enfoques señalados se refieren a una tipología general, por lo que denominaciones iguales no se corresponden con criterios idénticos y su traducción práctica puede presentar diferencias importantes. Los enfoques presentados entre paréntesis indican que tras el análisis del estudio en cuestión subsisten dudas respecto de que se correspondan con los realmente aplicados.

Sin embargo, a pesar de las mejoras y de la aparente convergencia metodológica que se observa en el citado cuadro n.º 1, siguen existiendo prácticas muy distintas, tal como se demuestra más adelante.

III. RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES

La manifestación más clara y relevante de la falta de una metodología común es la diversidad de resultados obtenidos en los distintos estudios que estiman balanzas fiscales regionales.

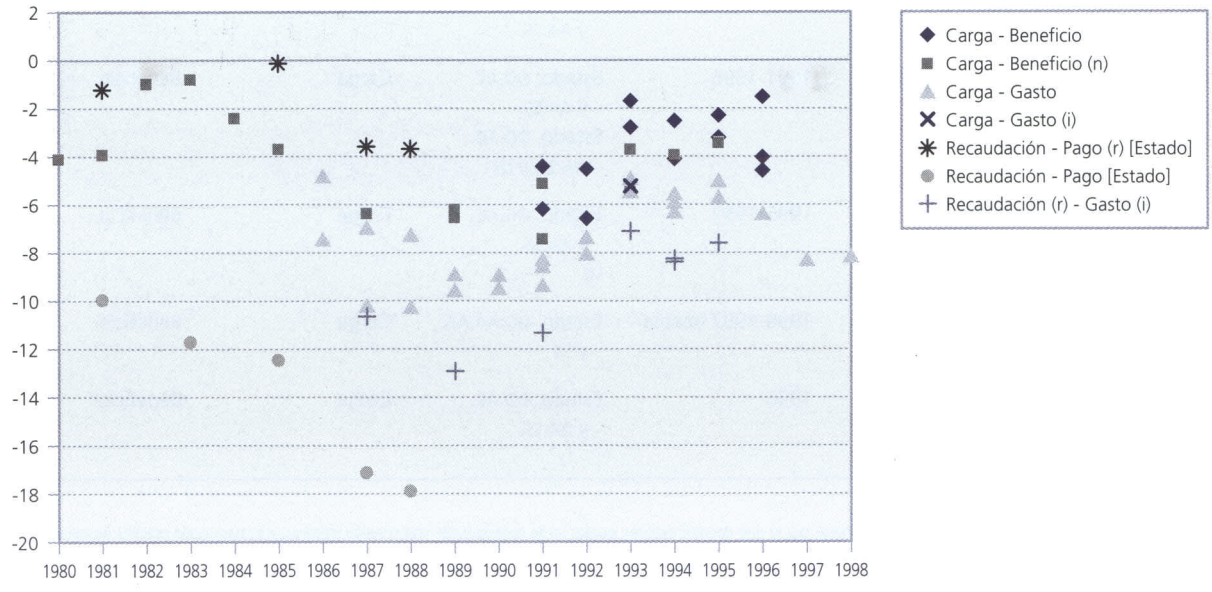
A efectos de su ilustración, analizamos los resultados que ofrecen tales estudios para cuatro combinaciones distintas de ámbito espacial y temporal: Cataluña y Madrid desde 1980 y las diecisiete comunidades autónomas españolas, más Ceuta y Melilla, en 1993 y 1996 (4). Cataluña y Madrid son las dos regiones que con más rotundidad aparecen como contribuyentes netas a los flujos fiscales interregionales y cuyo estudio es, por lo tanto, de mayor interés. La selección de los años 1993 y 1996 tiene que ver con el hecho de que en ellos se concentran el mayor número de estimaciones recientes. Los resultados detallados, referidos a siete indicadores que miden los flujos fiscales, se incluyen en los cuadros A1 a A4 del anexo (5).

De todos los indicadores, merece una atención especial el saldo medido en términos porcentuales del correspondiente PIB regional, ya que da información directa de la magnitud del saldo —punto de llegada inevitable de todo estudio de balanzas fiscales— y la relativiza de tal modo que hace posibles las comparaciones interregionales e intertemporales; lo que lo hace el más funcional a los efectos de poner de manifiesto la dispersión de resultados de las balanzas fiscales.

Los gráficos 1 a 4 no dejan lugar a dudas sobre la enorme relevancia de tal dispersión (en su interpretación debe prescindirse ahora de la tipología indicada en la leyenda, cuyo significado y utilidad se verá más adelante). Esta impresión gráfica queda corroborada por el cuadro n.º 2, que ofrece información de la dispersión de resultados, medida a través del recorrido absoluto (6), para cada uno de los siete indicadores.

Para Cataluña, el recorrido absoluto de los valores estimados para el saldo llega a superar en algún año el 14 por 100 de su PIB, y en media se sitúa en el 7,2 por 100. En 1996, año en que la dispersión se sitúa claramente por debajo de la media, el saldo varía entre un déficit de 224.396 millones de pesetas y otro de 932.955 millones. Nada menos que 708.559 millones de pesetas de diferencia (4,8 por 100 del PIB).

GRÁFICO 1
SALDOS FISCALES DE CATALUÑA, 1980-1988
(Porcentaje del PIB)



PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 99, 2004. ISSN: 0210-9107. «LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA»

GRÁFICO 2
SALDOS FISCALES DE MADRID, 1980-1988
(Porcentaje del PIB)

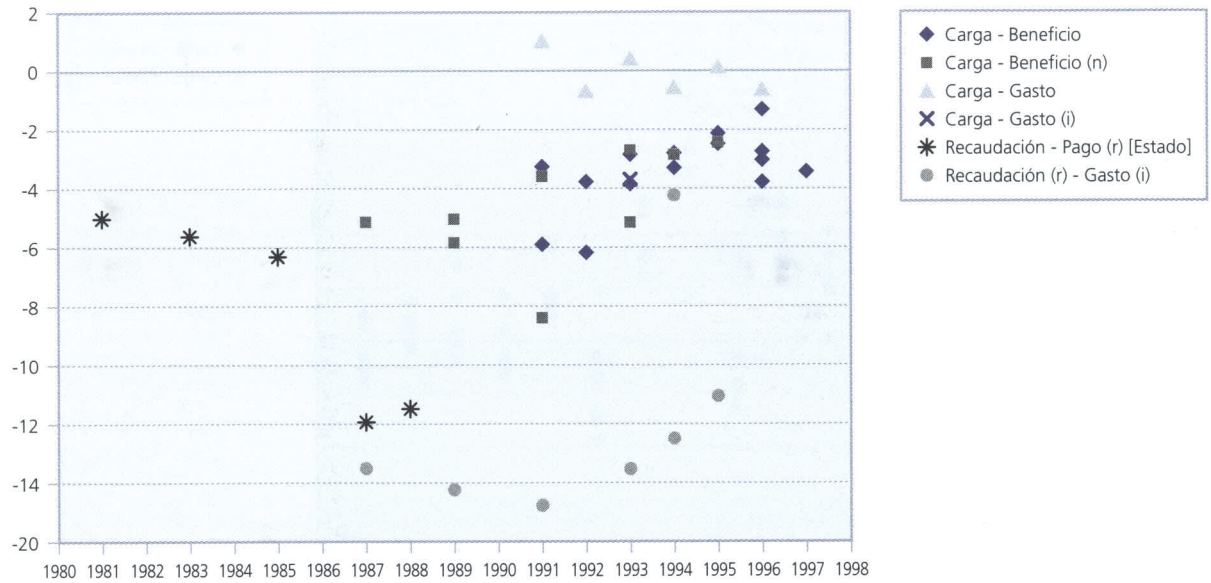


GRÁFICO 3
SALDOS FISCALES REGIONALES, 1993
(Porcentaje del PIB)

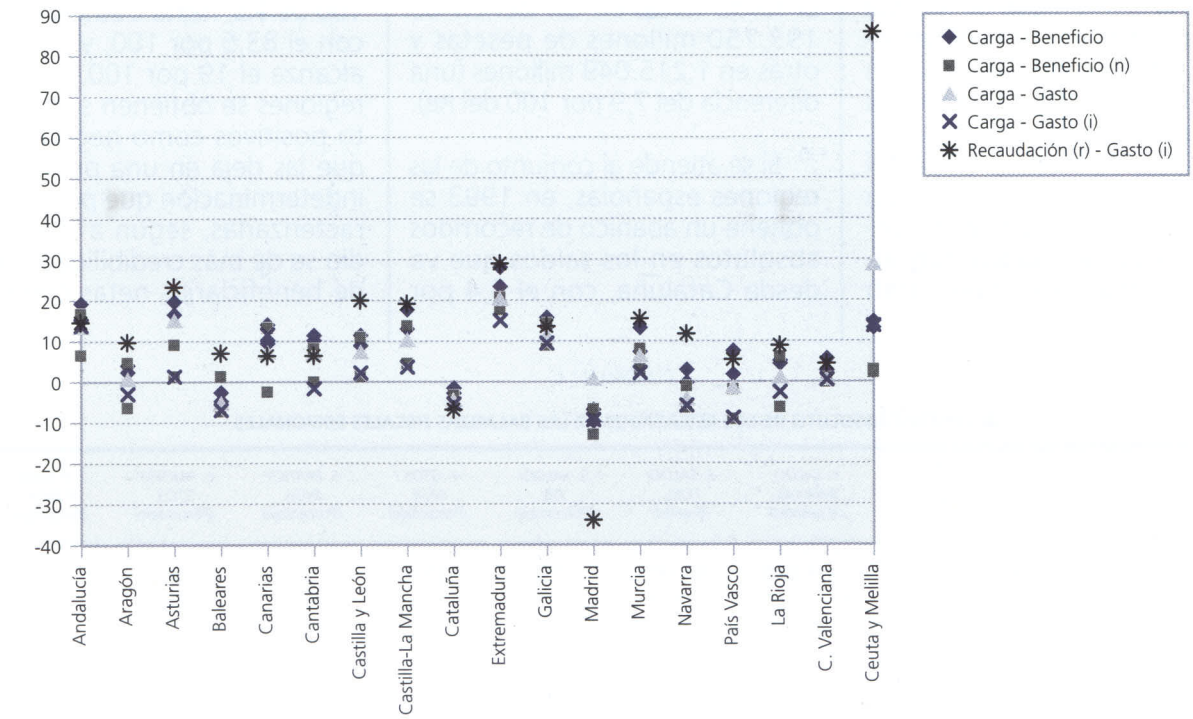
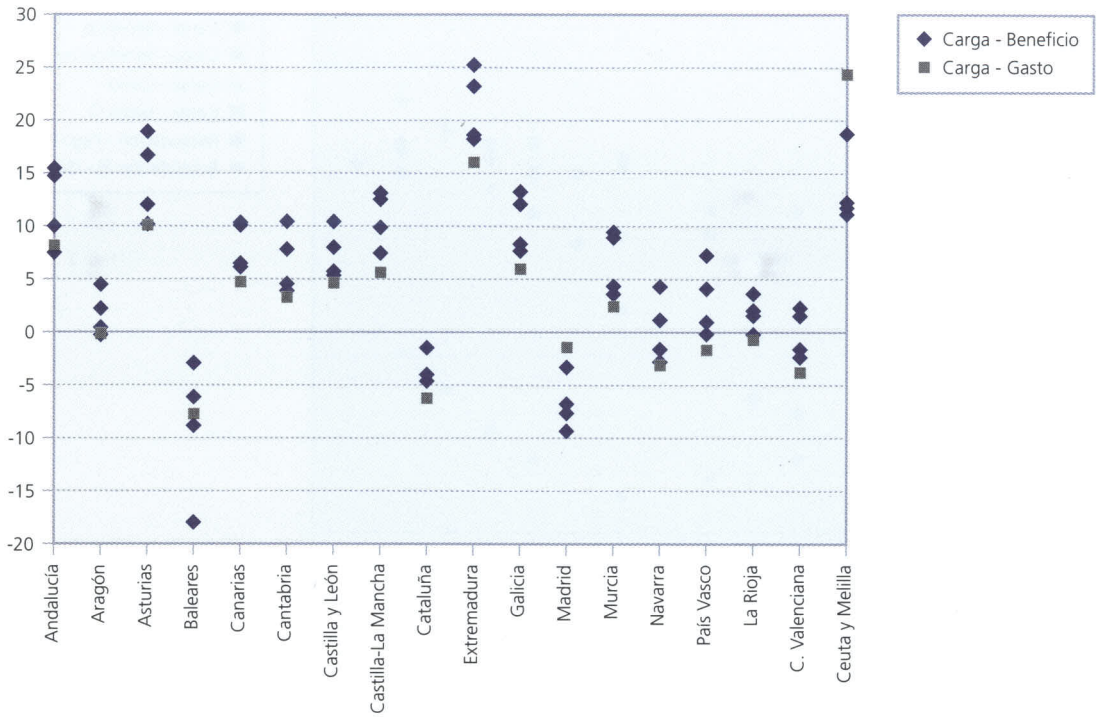


GRÁFICO 4
SALDOS FISCALES REGIONALES, 1996
(Porcentaje del PIB)



Para la Comunidad de Madrid la dispersión es considerablemente superior, ya que en algún año el recorrido del saldo llega a alcanzar el 39 por 100 de su PIB, y en media se sitúa en cerca del 25 por 100. En 1996, el año en que se produce una mayor convergencia de resultados, hay algunas estimaciones que cifran el saldo fiscal en un déficit de 193.750 millones de pesetas y otras en 1.215.049 millones (una diferencia del 7,9 por 100 del PIB).

Si se atiende al conjunto de las regiones españolas, en 1993 se obtiene un abanico de recorridos absolutos en los saldos que va desde Cataluña, con el 5,4 por 100 del PIB, hasta Ceuta y Melilla, con el 83,6 por 100, y en media alcanza el 19 por 100. En nueve regiones se obtienen saldos tanto positivos como negativos, lo que las deja en una posición de indeterminación que permite caracterizarlas, según a qué estudio se dé más credibilidad, tanto de beneficiarias netas como de

CUADRO N.º 2

RECORRIDO ABSOLUTO DE LOS RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES REGIONALES

	1. SALDO (Millones de pesetas)	*2. SALDO/ POBL. (Pesetas)*	*3. SALDO/ PIB (Porcentaje)*	*4. GTOS./ INGR. (Porcentaje)*	*5. PARTICIP. INGR. (Porcentaje)*	*6. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)*	*7. P. GTOS./ P. INGR. (Porcentaje)*
Cataluña (media 1981-1996)	571.048	94.162	7,2	33,5	2,5	2,1	15,5
Madrid (media 1987-1996)	2.292.392	457.831	24,7	37,5	13,9	6,4	35,6
Todas las regiones (media 1993).....	523.919	293.656	19,1	71,2	2,0	1,4	64,6
Todas las regiones (media 1996).....	300.362	148.447	7,7	27,4	0,3	0,6	15,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los Cuadros A1 (Cataluña), A2 (Madrid), A3 (todas la regiones-1993) y A4 (todas las regiones-1996).

contribuyentes netas en sus relaciones fiscales con el resto de España.

En 1996, con el mismo número de estudios que en 1993, aunque con menos resultados, al pasar de tres a uno los estudios que aplican simultáneamente dos enfoques distintos para la imputación de los gastos, se reduce de modo general y muy sustancial la dispersión. La región con menor recorrido absoluto en los saldos es La Rioja (4,2 por 100 del PIB), y la mayor, Baleares (15 por 100), siendo ahora la media del 7,7 por 100. Las regiones cuyo saldo es positivo en unos casos y se torna negativo en otros se reducen a cinco (Aragón, Navarra, País Vasco, La Rioja y Valencia). La mejoría es indiscutible, pero la situación que se pone de manifiesto no deja de ser alarmante e inaceptable.

A la vista de los datos, parece que la mayor o menor dispersión de los saldos de las distintas regiones está relacionada con la presencia o no de algunos rasgos económicos singulares. Así lo indican las enormes diferencias de dispersión que se dan entre Cataluña y Madrid y las diferencias, aún más intensas, entre los dieciocho espacios regionales analizados (véanse gráficos 5 y 6).

En concreto, para 1993 se comprueba que la dispersión es especialmente acusada en las regiones que presentan peculiaridades institucionales significativas con incidencia en los ingresos o en los gastos públicos: la presencia de centros de producción de servicios con características de bien público nacional con peso muy superior a la media nacional, como las altas instituciones del Estado y la defensa (casos de Madrid y de Ceuta y Melilla); la presencia de empresas públicas que reciben fondos de los Presupuestos del Estado muy por encima de la media nacional (caso de Asturias), y la existencia de singularidades en la aplicación del sistema tributario estatal (caso del País Vasco y de Navarra, donde la gran mayoría de los tributos estatales se encuentran concertados o convenidos con las haciendas forales, así como de Canarias y de Ceuta y Melilla, que quedan excluidas del ámbito de aplicación de la mayor parte de los tributos estatales que gravan el consumo). El origen de las disparidades de resultados en presencia de estas singularidades regionales hay que buscarlo en la desatención a las mismas o, alternativamente, en su tratamiento con arreglo a criterios muy distintos entre estudios.

La drástica reducción en la dispersión que se observa en 1996 tiene su origen, sin duda, en una mayor atención a las singularidades regionales a la hora de territorializar los flujos fiscales, como lo prueba el hecho de que entre las regiones que ahora presentan mayor dispersión se encuentren Baleares y Extremadura. Sin embargo, cinco de las seis regiones antes aludidas (Canarias es la excepción) se siguen ubicando entre la mitad con mayor grado de dispersión, lo que puede estar indicando la vigencia de prácticas muy diversas en la atención a esas peculiaridades institucionales.

En cualquier caso, es evidente que con los niveles de dispersión hallados difícilmente pueden considerarse fiables los resultados, y por lo tanto, parece poco provechoso cualquier debate, basado en tales datos, sobre las consecuencias redistributivas regionales de la actuación de la Administración pública central y sobre las políticas necesarias para su corrección. Por el contrario, se refuerza la conveniencia de dedicar esfuerzos a identificar las causas de tal disparidad de resultados y a la discusión metodológica dirigida a su reducción.

IV. FACTORES CONDICIONANTES DE LOS RESULTADOS

De entrada, cabe distinguir dos tipos de causas en el origen de la elevada dispersión de saldos fiscales que acabamos de comprobar. Por un lado, estarían las causas de carácter técnico-estadístico, como la falta de coincidencia en los datos utilizados o en las soluciones estadísticas adoptadas en el proceso de imputación territorial, que son subsanables a través del análisis y la discusión metodológica e incluso a través de la simple difusión de los estudios (ya que las mejoras técnicas detectadas tienden a imponerse de modo natural). Por otro lado, las causas de carácter económico o político, que parten de la adopción de distintos supuestos teóricos sobre la naturaleza de las balanzas fiscales y que, por lo tanto, son más difíciles de eliminar, ya que se mantienen de forma consciente e intencionada.

En el apartado anterior se daban algunas pistas sobre la influencia de ambos tipos de causas. Así, la falta de atención a la presencia de empresas públicas que reciben transferencias del Estado en ciertas regiones o a la existencia de los regímenes forales vasco y navarro, y de las especificidades de la imposición indirecta en Canarias y en Ceuta y Melilla, son causas del primer tipo, en tanto que las diferencias en el tratamiento dado a los bienes públicos de ámbito nacional son del segundo tipo. Pero, más allá de la casuística, a partir de las características del proceso de elaboración de las balanzas fiscales pueden apuntarse dos factores generales

GRÁFICO 5
RECORRIDO ABSOLUTO DE LOS SALDOS FISCALES REGIONALES, 1993
(Porcentaje del PIB)

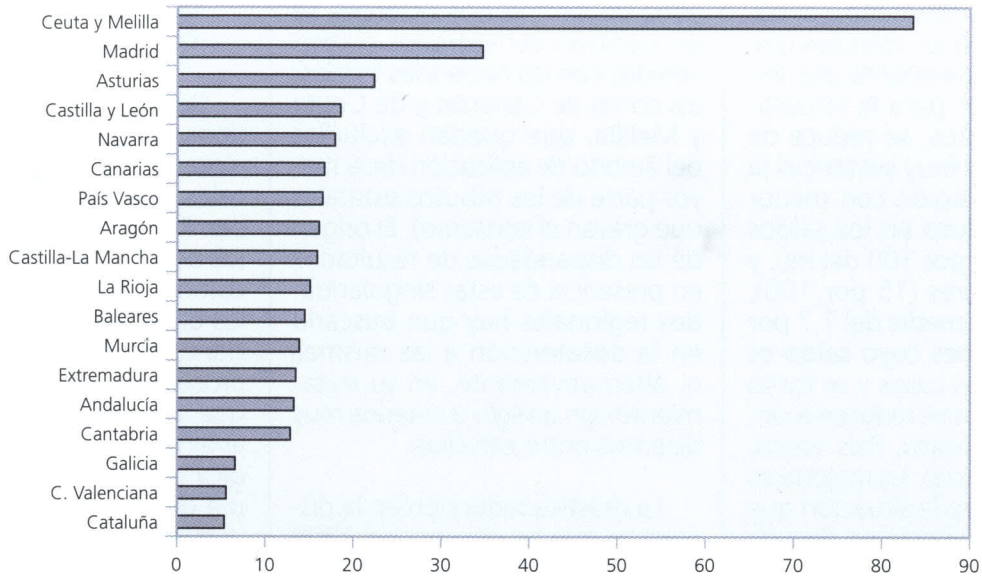
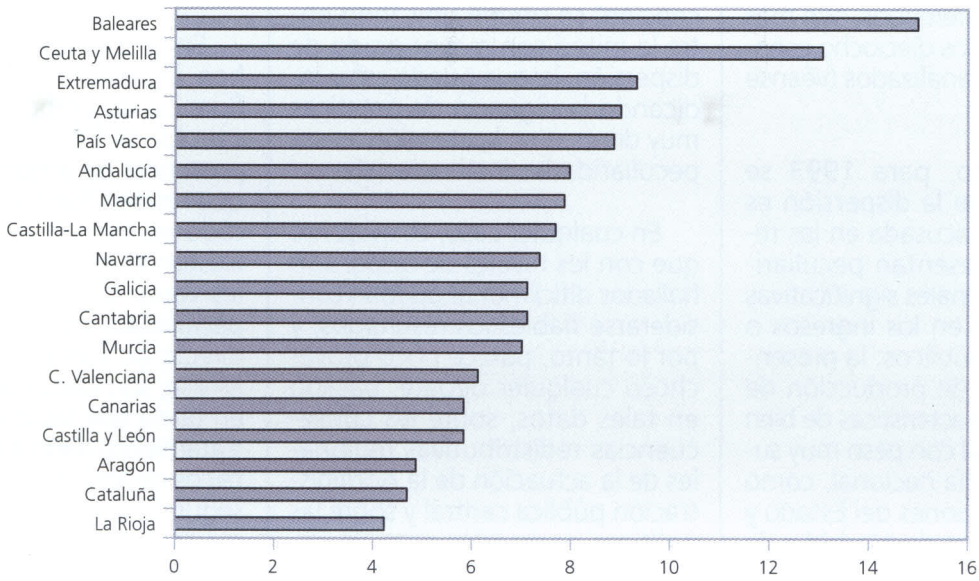


GRÁFICO 6
RECORRIDO ABSOLUTO DE LOS SALDOS FISCALES REGIONALES, 1996
(Porcentaje del PIB)



que contribuyen a la disparidad de resultados: la fijación de la magnitud global de los ingresos y gastos a repartir territorialmente, y la selección de los criterios aplicados para su imputación territorial, cuyas naturalezas dominantes son técnico-estadística, en el primer caso, y teórico-económica, en el segundo (7).

El análisis de la dispersión de los resultados de los cuadros A1 a A4 ofrece datos objetivos sobre la presencia y relevancia de los dos factores citados; en concreto, si se mide la dispersión relativa de los distintos indicadores de los flujos fiscales y, a continuación, se comparan entre sí las medidas obtenidas. Al respecto, debe tenerse en cuenta el diferente significado de cada uno de los indicadores, en particular que mientras el saldo —expresado en cifras absolutas, en términos per cápita o en porcentaje del PIB— recoge el efecto íntegro de la metodología aplicada en cada estudio (magnitud global de los ingresos y gastos a repartir y criterios de imputación territorial), los restantes indicadores eliminan el efecto de algún aspecto de esa metodología.

El cuadro n.º 3 resume ese análisis de dispersión a través de la media del recorrido relativo (8). Las columnas tercera y cuarta recogen el efecto estricto de las diferencias en los criterios de imputación territorial de modo separado para los ingresos y los gastos, en tanto que la columna quinta recoge el efecto acumulado de las diferencias de criterios en ambas vertientes de la actividad financiera. De su comparación se deduce que la importancia, como fuente de dispersión, de las diferencias en los criterios de imputación ha sido semejante en la vertiente del ingreso y en la del gasto a lo largo del tiempo, aunque parece indiscutible que en los estudios más recientes es mayor en la vertiente del gasto; también que, en parte, estas diferencias de criterio se compensan entre sí, ya que el efecto acumulado es inferior a la suma de los efectos separados (equivale al 76 por 100 en los estudios más recientes). Comparando la primera y segunda columnas con la quinta, puede deducirse la gran relevancia, como fuente de dispersión, de las diferencias en la magnitud global de los ingresos y gastos a repartir y del saldo entre ambos (aquí no podemos saber en qué medida el efecto de estas diferencias se compensa o se acumula con el efecto de las diferencias en los criterios de imputación).

1. Ingresos y gastos a imputar

La magnitud global de los ingresos y gastos que se imputan en una balanza fiscal tiene que ver tanto con la delimitación del ámbito institucional de estudio (qué administraciones públicas se van a estudiar) como con la selección del ámbito de operaciones (qué tipos de ingresos y gastos). Nos ocupamos sucesivamente de uno y otro aspecto.

1.1. *Instituciones seleccionadas*

Como ya se ha indicado, la delimitación del ámbito institucional parece que tiene cada vez menos relevancia como factor de discrepancia, ya que la mayor parte de los estudios más recientes coinciden en ocuparse del conjunto de las administraciones públicas centrales y de seguridad social definidas conforme lo hace la contabilidad nacional (Estado, OO.AC. y AA.SS.), pero fue muy relevante en el pasado (véase cuadro n.º 1). Así, entre los estudios referidos a Cataluña y Madrid desde 1980 y al conjunto de las regiones españolas en 1993 y 1996 cuyos resultados se incluyen en los cuadros A1 a A4 encontramos ocho que no definen el ámbito institucional con arreglo a la delimitación de contabilidad nacional (9).

Destaca especialmente la singularidad en la delimitación del ámbito institucional que se da en el estudio de Pablos, Utrilla y Valiño (1993), ya que se reduce al Estado, con la excepción de 1989,

CUADRO N.º 3

RECORRIDO RELATIVO DE LOS RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES

	1. SALDO (Porcentaje)	*2. GTOS./INGR. (Porcentaje)*	*3. PARTICIP. INGR. (Porcentaje)*	*4. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)*	*5. P. GTOS./P. INGR. (Porcentaje)*
Cataluña (media 1981-1996)	116,6	48,4	11,9	14,6	21,8
Madrid (media 1987-1996)	209,0	52,3	59,5	42,7	52,3
Todas las regiones (media 1993).....	599,4	54,8	37,1	32,5	53,0
Todas las regiones (media 1996).....	276,6	24,1	8,0	11,3	14,7

Fuente: Elaboración propia a partir de los Cuadros A1 (Cataluña), A2 (Madrid), A3 (todas la regiones-1993) y A4 (todas las regiones-1996).

en tanto que en los restantes estudios que no adoptan la clasificación de contabilidad nacional se incluyen también los organismos autónomos (en unos casos sólo los organismos autónomos administrativos y en otros, también, los comerciales e industriales, e incluso los entes públicos) y la seguridad social.

Los problemas que se originan por no definir el ámbito institucional conforme a los criterios de contabilidad nacional tienen que ver: en primer lugar, con la imprecisión en la delimitación del ámbito de estudio (si no se enumeran los organismos públicos estudiados); en segundo lugar, con la existencia de diferencias efectivas de delimitación (por ejemplo, según se consideren unos organismos autónomos u otros), que tienen su traducción inmediata en diferencias en la magnitud de los ingresos y gastos repartidos, y en tercer lugar, con la fiabilidad de la fuente de datos para la fijación de tales magnitudes (se toman directamente de fuentes diversas referidas a distintas fases del proceso presupuestario).

1.2. *Operaciones seleccionadas*

La selección del ámbito de operaciones ha sido siempre un factor importante de discrepancia que, lejos de reducirse, como ha ocurrido con el ámbito institucional, se ha incrementado en los últimos años.

A partir de Castells y Parellada (1983a) se generaliza la buena práctica de hacer explícitas las operaciones incluidas y excluidas del estudio, al tiempo que dejan de incluirse todos los ingresos y gastos de la Administración pública central sin distinción. La selección se hace principalmente en función de la naturaleza económica de las operaciones, razón por la que se excluyen las operaciones de naturaleza financiera (equivalentes a los capítulos 8 y 9 de los presupuestos de ingresos y gastos), lo que constituye un notable avance con respecto a la indeterminación anterior.

Además, se tienden a excluir también otras operaciones a las que no se les reconoce un carácter netamente fiscal, como es el caso de los ingresos patrimoniales (capítulo 5 del presupuesto de ingresos), la enajenación de inversiones reales (capítulo 6 del presupuesto de ingresos) y los gastos financieros (capítulo 3 del presupuesto de gastos). También se excluyen, según los casos, otras diversas operaciones por motivos de consolidación entre los distintos subsectores del sector público central o por estar implicados agentes económicos residentes en el exterior, lo que tiene que ver, sobre todo, con las relaciones financieras con la Unión Europea (contribuciones de España a los recursos propios comunitarios y retornos a través de la actuación de los distintos fondos comunitarios). Finalmente, en ocasiones, se incluyen ingresos ficticios en la cuantía necesaria para igualar el total de ingresos con el total de gastos a imputar territorialmente, de modo que el tradicional déficit de la Administración central se torne en equilibrio presupuestario.

Todo ello determina la coexistencia de una gran diversidad de soluciones en la selección de las operaciones a territorializar que, unida a la ya comentada diversidad de delimitaciones del ámbito institucional, trae como consecuencia que la magnitud global de los ingresos y gastos que se reparten territorialmente sea muy distinta de unos estudios a otros para un mismo año.

1.3. *Importe de los ingresos y gastos repartidos*

La enorme importancia de las diferencias en el total de ingresos y gastos imputados se ilustra en el cuadro n.º 4, referido a los estudios que estiman balanzas fiscales para 1996. El mayor volumen de ingresos y gastos se reparte en Uriel (2001), que opta por incluir la totalidad de las operaciones no financieras de la Administración central, mientras que en López Casasnovas y Martínez (2000) se reparte el menor volumen. Las diferencias máximas entre estudios se elevan, en el caso de los ingresos hasta 2,8 billones de pesetas (el 3,7 por 100 del PIB de España), y en el caso de los gastos hasta, 4,7 millones de pesetas (el 6,1 por 100 del PIB). Además, estas diferencias en el importe de ingresos y gastos se traducen en muy distintos importes del saldo atribuido a la Administración central. Así, mientras en Barberán (2001) el déficit central es de 3,9 billones de pesetas, equivalente al 5,1 por 100 del PIB, en Sánchez Maldonado (2002) se hace nulo.

A priori, cabe esperar que, a igualdad de criterios de reparto territorial de los ingresos y gastos, estas diferencias en el saldo de la Administración central se traduzcan en diferencias en los saldos de las balanzas fiscales regionales estimadas. Por la misma razón, cabe suponer que la igualación del saldo central en todos los estudios tendría como consecuencia una reducción sustancial de las diferencias en los saldos regionales. Así, si se toma como referencia el valor del saldo central de Barberán (2001), mejorarían los saldos regionales entre el 5,1 y el 1,3 por 100 del PIB, según el saldo central de partida de cada estudio (10), en tanto que si se toma como referencia el valor de Sánchez Maldonado (2002), empeorarían.

CUADRO N.º 4

TOTAL DE INGRESOS Y GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL QUE SE IMPUTAN TERRITORIALMENTE, 1996

ESTUDIOS	*ÁMBITO INSTITUCIONAL*	*INGRESOS IMPUTADOS*				*GASTOS IMPUTADOS*				*SALDO CENTRAL (GASTOS-INGRESOS)*			
		Total (Millones de pesetas)	*Diferencia con el máximo*			*Total (Millones de pesetas)*	*Diferencia con el máximo*			*Total (Millones de pesetas)*	*Diferencia con el máximo*		
			Millones de pesetas	*Porcentaje PIB*	*Pesetas per cápita*		*Millones de pesetas*	*Porcentaje PIB*	*Pesetas per cápita*		*Millones de pesetas*	*Porcentaje PIB*	*Pesetas per cápita*
Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000) (a)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	22.548.996	1.640.990	2,1	41.578	23.016.445	4.117.480	5,3	104.325	467.449	3.486.555	4,5	88.339
Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000) (b)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	22.548.996	1.640.990	2,1	41.578	23.386.348	3.747.577	4,9	94.953	837.352	3.116.652	4,0	78.967
López Casasnovas y Martínez (2000)	Estado, OO.AA. y AA.SS.	21.357.198	2.832.788	3,7	71.775	22.454.070	4.679.855	6,1	118.574	1.096.872	2.857.132	3,7	72.391
Barberán (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	21.907.998	2.281.988	3,0	57.819	25.862.002	1.271.923	1,6	32.227	3.954.004	0	0,0	0
Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	24.189.986	0	0,0	0	27.133.925	0	0,0	0	2.943.939	1.010.065	1,3	25.592
Barea, Carpio, Dizy, Angoitia, Pérez y Abásolo (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	23.733.837	456.149	0,6	11.557	24.892.948	2.240.977	2,9	56.780	1.159.111	2.794.893	3,6	70.814
Sánchez Maldonado, coord. (2002)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	23.634.014	555.972	0,7	14.087	23.634.014	3.499.911	4,5	88.678	0	3.954.004	5,1	100.183

(a) Enfoque carga-gasto.
(b) Enfoque carga-beneficio.
Fuente: Elaboración propia a partir de los ingresos y gastos imputados territorialmente en los estudios citados y del PIB y la población de hecho estimados por el INE.

Adicionalmente, podemos aproximarnos al efecto que tendría la unificación del importe de los ingresos y gastos imputados en los distintos estudios, que va más allá de la igualación del saldo central, mediante un ejercicio, referido al año 1996, en el que tomamos como referencia del importe al fijado en Uriel (2001). Como ya se ha señalado, este estudio contempla la totalidad de las operaciones no financieras de la Administración central (incluyendo un ajuste por el saldo de las relaciones financieras de la administración central con la UE), lo que tiene algunas ventajas, de las cuales la simplicidad y transparencia son destacables. Para repartir territorialmente las diferencias en el total de ingresos y gastos imputados, aplicamos dos criterios alternativos, la población y el PIB, aceptando de antemano que ninguno de ellos puede considerarse plenamente satisfactorio, dada la diversa naturaleza de los ingresos y gastos que estamos repartiendo.

En el caso de Cataluña se obtiene, tal como cabía esperar, una reducción muy notable de la dispersión de los valores estimados para el saldo fiscal: el recorrido absoluto se reduce en aproximadamente un tercio (véase cuadro número 5); ello junto a una reducción del saldo deficitario de aproximadamente el 2,5 por 100 del PIB. Por lo tanto, hemos identificado uno de los factores principales que influyen en la dispersión de resultados en esta región, aunque se hace evidente que persiste un muy elevado nivel de dispersión que tiene otro origen.

Sin embargo, el caso de Madrid ofrece un panorama radicalmente distinto, ya que, al tiempo que el saldo medio se reduce, la dispersión se incrementa (véase cuadro número 6). Quiere esto decir que el impacto de las diferencias en los criterios de reparto territorial de ingresos y gastos se ve reforzado, en lugar de compensado, por este proceso de unificación del importe de los ingresos y gastos repartidos (11).

Cuando el efecto de la unificación de los importes imputados se evalúa para todas las regiones, se confirma que la dispersión de los saldos fiscales estimados en los distintos estudios se reduce muy sustancialmente, sin dejar de ser elevada: la media del recorrido absoluto de los resultados obtenidos para los dieciocho espacios regionales disminuye en casi un tercio (véase gráfico 7). No obstante, hay grandes diferencias en lo ocurrido según re-

CUADRO N.º 5

REESTIMACIÓN DEL SALDO DE LA BALANZA FISCAL DE CATALUÑA TRAS LA IGUALACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL QUE SE IMPUTAN TERRITORIALMENTE, 1996

ESTUDIOS	SALDO REGIONAL ORIGINAL			SALDO REGIONAL REESTIMADO TRAS IGUALAR LOS INGRESOS Y GASTOS DE TODOS LOS ESTUDIOS A LOS DE URIEL (2001)					
				Saldo reestimado según población			Saldo reestimado según PIB		
	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)
Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000) (a)	-917.488	-149.539	-6,24	-532.507	-86.792	-3,62	-445.355	-72.587	-3,03
Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000) (b)	-676.785	-110.307	-4,60	-349.307	-56.933	-2,37	-275.173	-44.850	-1,87
López Casasnovas y Martínez (2000)	-932.955	-152.060	-6,34	-645.821	-105.261	-4,39	-580.819	-94.666	-3,95
Barberán (2001)	-224.396	-36.574	-1,53	-381.415	-62.166	-2,59	-416.961	-67.959	-2,83
Uriel (2001)	-594.639	-96.919	-4,04	-594.639	-96.919	-4,04	-594.639	-96.919	-4,04
Sánchez Maldonado, coord. (2002)	-668.423	-108.945	-4,54	-210.775	-34.354	-1,43	-107.173	-17.468	-0,73
Media	-669.114	-109.057	-4,5	-452.411	-73.737	-3,1	-403.353	-65.742	-2,7
Recorrido absoluto	708.559	115.486	4,8	435.045	70.907	3,0	487.466	79.451	3,3
Desviación típica	236.178	38.494	1,6	151.718	24.728	1,0	170.385	27.771	1,2

(a) Enfoque carga-gasto.
(b) Enfoque carga-beneficio.
Fuente: Elaboración propia a partir de los ingresos y gastos imputados territorialmente en los estudios citados y del PIB y la población de hecho estimados por el INE.

giones, siendo particularmente significativo que Madrid y Ceuta y Melilla sean las únicas que incrementan, de modo muy sustancial, la dispersión, mientras que la mayoría de las restantes experimenta una muy fuerte reducción (los valores de los saldos reestimados para cada región pueden verse en el cuadro A5 del anexo).

2. Criterios de imputación territorial de ingresos y gastos

La elección de los criterios conforme a los cuales imputar territorialmente los ingresos y gastos de la Administración central se ve influida tanto por razones de carácter estadístico, ya que depende de la información territorializada disponible, como por razones de carácter económico, ya que —dada la información disponible— depende de la definición previa del marco teórico o, lo que es lo mismo, del enfoque general de imputación.

2.1. *Enfoque recaudación-pago*

Hasta la aportación de Castells (1979) la elaboración de balanzas fiscales era una simple cuestión estadística, donde, una vez obtenida la información oficial sobre la recaudación y los pagos de la Administración central, el único problema a resolver era qué hacer con la parte no provincializada (debido a que era gestionada directamente por la Dirección General del Tesoro). Unos estudios optaban por prescindir de esos cobros y pagos centralizados (lo que conllevaba, de paso, dejar a Madrid fuera del ámbito de estudio), en tanto que otros los repartían entre todas las regiones en función de la parte provincializada al margen de su naturaleza, o de diversos criterios ad hoc (12). Con lo que en la práctica cabían muy amplias posibilidades de dispersión de los resultados obtenidos. Los estudios que reúnen estas características han sido identificados en el cuadro número 1 con las referencias «recaudación» y «pago», cuando no se reparten los ingresos y gastos centralizados, y con las referencias «recaudación (r)» y «pago (r)», cuando se procede a su reparto.

CUADRO N.º 6

REESTIMACIÓN DEL SALDO DE LA BALANZA FISCAL DE MADRID TRAS LA IGUALACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL QUE SE IMPUTAN TERRITORIALMENTE, 1996

ESTUDIOS	SALDO REGIONAL ORIGINAL			SALDO REGIONAL REESTIMADO TRAS IGUALAR LOS INGRESOS Y GASTOS. DE TODOS LOS ESTUDIOS A LOS DE URIEL (2001)					
				Saldo reestimado según población			Saldo reestimado según PIB		
	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)
Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000) (a)	-193.750	-38.176	-1,50	124.705	24.571	0,96	221.704	43.684	1,71
Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000) (b)	-886.576	-174.687	-6,85	-615.687	-121.312	-4,76	-533.177	-105.055	-4,12
Barberán (2001)	-427.392	-84.211	-3,30	-557.278	-109.804	-4,30	-596.840	-117.599	-4,61
Uriel (2001)	-986.481	-194.372	-7,62	-986.481	-194.372	-7,62	-986.481	-194.372	-7,62
Barea, Carpio, Dizy, Angoitia, Pérez y Abásolo (2001)	-890.664	-175.493	-6,88	-661.151	-130.270	-5,11	-591.243	-116.496	-4,57
Sánchez Maldonado, coord. (2002)	-1.215.049	-239.408	-9,39	-836.484	-164.817	-6,46	-721.176	-142.098	-5,57
Media	-766.652	-151.058	-5,9	-588.729	-116.001	-4,5	-534.536	-105.323	-4,1
Recorrido absoluto	1.021.299	201.232	7,9	1.111.186	218.943	8,6	1.208.185	238.056	9,3
Desviación típica	347.001	68.372	2,7	350.128	68.988	2,7	369.253	72.756	2,9

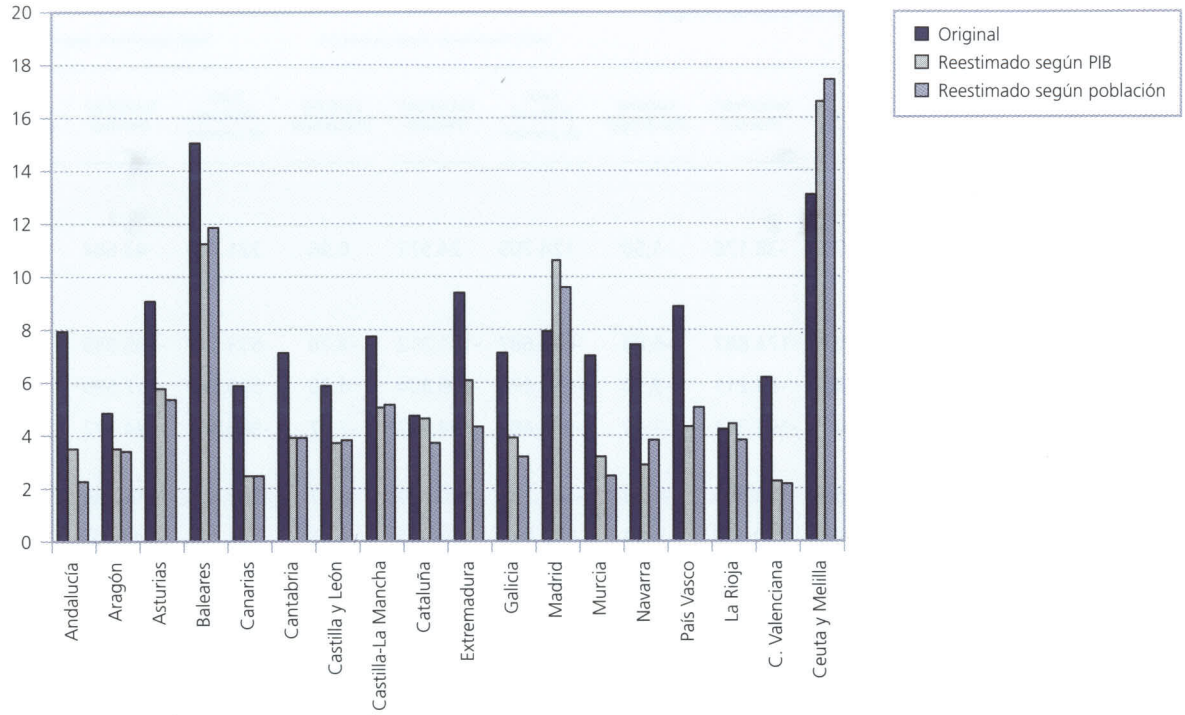
(a) Enfoque carga-gasto.
(b) Enfoque carga-beneficio.
Fuente: Elaboración propia a partir de los ingresos y gastos imputados territorialmente en los estudios citados y del PIB y la población de hecho estimados por el INE.

2.2. *Enfoque carga-beneficio*

Con posterioridad, las balanzas fiscales se ubican en el contexto de la teoría de la Hacienda pública, en particular la teoría de la incidencia, y se apuesta por trascender a los cobros y pagos para indagar en los flujos de cargas y beneficios subyacentes a la actividad presupuestaria de la Administración central. El enfoque general de imputación de los ingresos se atiene al concepto de incidencia económica de los impuestos, en tanto que el de los gastos se fija en cómo se reparten los beneficios derivados del consumo de los servicios públicos. La unidad de análisis pasa a ser el individuo localizado territorialmente, que, como consecuencia de la citada actividad presupuestaria, soporta unas cargas y disfruta de unos beneficios, de modo que las balanzas fiscales regionales se estiman (teóricamente) mediante la agregación de los flujos fiscales que afectan a los residentes en cada región. Los estudios que se acogen a estos enfoques han sido identificados en el cuadro n.º 1 con las referencias «carga» y «beneficio» (13). De este modo, cuando ambos están presentes en un mismo estudio como inspiradores de la imputación de los ingresos, en el primer caso, y de los gastos, en el segundo, puede decirse que dicho estudio adopta el enfoque «carga-beneficio» (14).

La adopción de este enfoque elimina los factores de dispersión que previamente afectaban a los resultados, pero introduce otros, ya que caben distintas interpretaciones sobre el modo y la medida en que se produce la traslación de la carga de cada uno de los tributos y la distribución de los beneficios de cada tipo de servicio público (lo que se ha venido a denominar en la literatura como las «hipótesis de incidencia»). El distinto acceso a la información sobre la dimensión territorial de determinados ingresos y gastos públicos, junto a las distintas soluciones estadísticas aplicadas para hacer efectivo el concepto de incidencia adoptado (lo que se conoce como «indicadores de imputación territorial»), añaden posibilidades de dispersión.

GRÁFICO 7
RECORRIDO ABSOLUTO DE LOS SALDOS FISCALES REGIONALES ANTES Y DESPUÉS DE LA IGUALACIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS IMPUTADOS EN TODOS LOS ESTUDIOS, 1996
(Porcentaje del PIB)



La importancia de las disparidades es muy distinta entre unas categorías y otras de ingresos y gastos. Si nos atenemos a las grandes partidas de ingreso, son el impuesto sobre sociedades y las cotizaciones sociales los que generan las principales discrepancias sobre las hipótesis de incidencia a aplicar, ya que se contemplan distintas posibilidades de traslación de la carga a consumidores, trabajadores y propietarios del capital. En tanto que los impuestos que gravan el consumo dan lugar a discrepancias relacionadas, sobre todo, con la mayor o menor desagregación de los datos de consumo que se utilizan como indicadores de reparto de la carga, desagregación que recientemente ha aumentado de modo muy notable, especialmente para el Impuesto sobre el Valor Añadido.

En el caso de los gastos, la clave está en la clasificación de éstos como bienes públicos puros de ámbito nacional, bienes privados puros (o bienes públicos de ámbito regional o local) y bienes mixtos, y, dentro de estos últimos, en la fijación de la parte en que los beneficios son privados (o de ámbito regional) o, a la inversa, la parte en que son públicos (o desbordan el ámbito regional). La doble dimensión de la clasificación, que atiende a la divisibilidad o indivisibilidad de los beneficios, tanto desde la perspectiva individual como desde la territorial, hace que surjan diferencias en torno a la distribución territorial del gasto en el caso de servicios que, en un marco estrictamente individual, no serían objeto de discusión; tal como sucede, por ejemplo, en los servicios de seguridad ciudadana, de investigación básica y de construcción y mantenimiento de infraestructuras de comunicaciones.

Una vez clasificados los gastos en una categoría u otra, hay acuerdo en que los que dan lugar a beneficios divisibles se deben repartir entre las regiones a partir de información directa sobre el destino territorial del gasto, lo que, de modo sintético, puede denominarse «gasto localizado» (15). Y en que aquellos que dan lugar a beneficios indivisibles se deben repartir a través de indicadores representativos del colectivo de beneficiarios (por ejemplo, la población para los servicios personales

que tienen naturaleza de bien público puro).

No obstante, hasta fechas relativamente recientes, algunos estudios imputaban los beneficios divisibles de los servicios públicos mediante indicadores indirectos seleccionados ad hoc, más cercanos a la necesidad de gasto que a la realidad del mismo (por ejemplo, el gasto en educación repartido en función del número de alumnos), en lugar de a través de información directa sobre gasto localizado (16). Estos estudios han sido identificados en el cuadro número 1 con la referencia «beneficio (n)», para destacar el sesgo normativo incorporado a la aplicación del enfoque general. Precisamente, las críticas a esta práctica, unidas a la mejora de la información disponible, la han hecho desaparecer por completo en los estudios que han visto la luz desde 2000.

2.3. *Enfoque carga-gasto*

Sin embargo, la realidad posterior al citado estudio de Castells (1979) no se reduce a la elaboración de estudios acogidos al enfoque carga-beneficio. Como se comprueba en el cuadro n.º 1, persisten estudios en los que se siguen manteniendo prácticas de la etapa anterior, ya que siguen apareciendo las referencias «recaudación» y «pago» (17). Por el lado de los ingresos no hay otras discrepancias destacables en cuanto a enfoque general de imputación. Pero, por el lado de los gastos, numerosos estudios se apartan del enfoque del beneficio y se acogen a uno alternativo que se ha identificado en el cuadro n.º 1 con la referencia «gasto», aunque desde 2000 constituye una opción minoritaria. De este modo, cuando en un mismo estudio se aplican simultáneamente el enfoque de la carga, con arreglo al que se imputan los ingresos, y el enfoque del gasto diremos que dicho estudio se acoge al enfoque «carga-gasto» (18).

Los estudios que se acogen al enfoque del gasto dirigen su atención a identificar la región en la que se realiza el gasto público, de tal modo que los gastos de funcionamiento se imputan al lugar donde se localiza el centro productivo; los gastos de inversión, al lugar en que se localiza la infraestructura o equipamiento, y los gastos de transferencia, al lugar donde se localizan sus perceptores directos. Puede comprobarse que los criterios son idénticos a los aplicados en el enfoque del beneficio para los gastos clasificados como bienes privados o bienes públicos de ámbito regional o local, lo que hace que una parte muy sustancial del reparto territorial del gasto sea coincidente entre ambos enfoques. Sin embargo, el tratamiento dado al gasto en bienes públicos de ámbito nacional o que da lugar a efectos externos interregionales es radicalmente distinto: mientras que antes se repartía entre todo el colectivo de beneficiarios, ahora se imputa a la región en que se producen, lo que va a dar lugar a muy importantes diferencias de resultados, especialmente en las regiones con una fuerte concentración de este tipo de actividades, como ocurre con Madrid a consecuencia de su capitalidad (19). Así, el rasgo principal de este enfoque es que trata a todos los gastos por igual al margen de su naturaleza de bien público, bien privado o bien mixto, atribuyendo a cada región únicamente los gastos realizados directamente en ella; lo que implica, además, que los gastos que se realizan en el exterior no se imputan a ninguna región.

Aunque parece que no caben muchas posibilidades para la divergencia en la aplicación de este enfoque del gasto, en su práctica se han producido algunas notables, cuyo origen tiene que ver, sobre todo, con la distinta calidad de la información utilizada y el distinto grado de análisis y depuración a que se somete ésta. Las principales dificultades provienen del hecho de que parte de los gastos de la Administración central se gestionan de forma centralizada, al margen de que tengan un destino territorial preciso, lo que impide hacer una traslación mecánica de la información territorializada que genera la contabilidad pública; en otras ocasiones, simplemente, no se cuenta con esta información contable. Por ello, según la atención que se preste al gasto no territorializado y según el tipo de solución que se le dé, variarán los resultados.

Hasta fechas recientes, algunos estudios, para eludir los problemas de obtención de la información directa sobre la localización del gasto, hacían una aplicación laxa de este enfoque y recurrían al uso de indicadores indirectos referidos a la actividad de las administraciones públicas (20). Tales estudios han sido identificados en el cuadro n.º 1 con la referencia «gasto (i)», para destacar el carácter indirecto de la imputación. Pero, de nuevo, las críticas a esta práctica, unidas a la mejora de la información disponible, la han hecho desaparecer de los estudios que han visto la luz desde 2000.

2.4. *Enfoque ingreso-gasto*

Aunque todavía no hay estudios en esta línea, hay muchas posibilidades de que en el futuro inmediato se abra una nueva vía de aproximación a la imputación territorial de los ingresos equiparable a la del enfoque del gasto. Al respecto, López Casasnovas y

CUADRO N.º 7

CLASIFICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES SEGÚN EL ENFOQUE GENERAL DE IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE INGRESOS Y GASTOS (PORCENTAJE)

ÁMBITO TERRITORIAL Y TEMPORAL	NÚMERO DE RESULTADOS INCLUIDOS EN CADA ÁMBITO	INGRESOS			GASTOS					
		Enfoque de la carga	Enfoque de la recaudación		Enfoque del beneficio		Enfoque del gasto		Enfoque del pago	
			Con reparto	Sin reparto	Imputación directa	Imputación indirecta	Imputación directa	Imputación indirecta	Con reparto	Sin reparto
Cataluña (1980-1998).....	75	77,3	9,3	13,3	18,7	20,0	37,3	10,7	6,7	6,7
Madrid (media 1981-1997).....	45	73,3	15,6	11,1	37,8	20,0	13,3	17,8	11,1	0,0
Todas las regiones (media 1993)..	7 x 18	85,7	14,3	0,0	28,6	28,6	14,3	28,6	0,0	0,0
Todas las regiones (media 1996)..	5 x 18	100,0	0,0	0,0	80,0	0,0	20,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los Cuadros A1 (Cataluña), A2 (Madrid), A3 (todas la regiones-1993) y A4 (todas las regiones-1996).

Martínez (2000) y López Casasnovas (2002), a partir de una aproximación al estudio de las balanzas fiscales que califican de «soberanista», sostienen la conveniencia de utilizar la recaudación, en lugar de la carga, como magnitud a comparar con el gasto realizado en el territorio.

Sin embargo, interpretamos que no se pretende el retorno a prácticas ya superadas, como las que hemos incluido bajo la rúbrica del enfoque de la recaudación. Así lo deducimos a partir de las referencias que hacen los trabajos citados al problema de las distorsiones ocasionadas en la recaudación territorializada por razones de organización de la gestión tributaria estatal y, también, por simetría con la posición que defienden en la práctica del enfoque del gasto. Más bien cabe esperar que se intente identificar el territorio donde nace la obligación tributaria, que para ciertas figuras tributarias coincidirá, y para otras no, con el territorio donde los contribuyentes realizan el ingreso. Por ello proponemos para esta aproximación la referencia del enfoque del «ingreso». Si realmente se desarrolla en el futuro en combinación con el enfoque del gasto, cabrá hablar de enfoque «ingreso-gasto». De este modo queda cerrado el inventario de enfoques integrados de imputación territorial.

2.5. *Presencia y efectos de los distintos enfoques*

Dado que todos los enfoques, criterios y prácticas que se han expuesto, junto a otros muchos detalles que no cabe puntualizar aquí, se combinan entre sí de muy distintas formas, no puede sorprender la dispersión en los resultados mostrada en el apartado III, y más si a ello se suman las divergencias, ya analizadas, en la magnitud global de los ingresos y gastos que se imputan territorialmente.

Si nos circunscribimos a los resultados que se recogen en los cuadros A1 a A4, puede resumirse el complejo panorama expuesto indicando el porcentaje de resultados que se obtienen con arreglo a unos u otros enfoques de imputación territorial (véase cuadro n.º 7).

Es evidente el predominio del enfoque de la carga en la vertiente de los ingresos, mayor cuanto más cercano es el año de referencia. En cuanto a la vertiente de los gastos, la situación es más compleja: el enfoque del pago es claramente minoritario, y ha desaparecido en los estudios recientes; los enfoques del beneficio y del gasto se mantienen en una situación de relativo equilibrio en cómputo global, aunque se rompe claramente a favor del primero en los años más recientes. Además, sobre el modo en que en que se llevan a la práctica estos dos últimos enfoques, cabe destacar el importante peso que tiene el uso de indicadores indirectos de imputación, que supera en algunos casos al uso de información directa sobre la localización del gasto; aunque esto también ha cambiado radicalmente en los estudios realizados a partir de 2000, ya que han desaparecido los resultados basados principalmente en indicadores indirectos.

Con la finalidad de ver cómo contribuye cada uno de los enfoques de imputación territorial a la dispersión de resultados, en los gráficos 1 a 4 se han identificado los resultados según el enfoque con el que han sido obtenidos (tipología que se especifica en su co-

rrespondiente leyenda). Como es lógico, esa contribución será mayor cuanto más en la periferia de las nubes de puntos y más separado de la posición media se encuentre un resultado.

Así, destaca la dispersión inducida por los estudios que se basan en la recaudación y/o en el pago, tanto si proceden a repartir territorialmente los ingresos y gastos centralizados como si no lo hacen; lo que resulta coherente con la enorme distancia metodológica que los separa de los demás estudios. Los restantes estudios coinciden, por el lado de los ingresos, en adoptar el enfoque de la carga, y se diferencian, por el lado de los gastos, en si adoptan el enfoque del beneficio o del gasto. En coherencia con la distinta naturaleza de estos dos enfoques de imputación de los gastos, se observa que sus resultados ocupan posiciones distintas y claramente segmentadas en el espacio, por lo que su coexistencia está contribuyendo también a la dispersión, singularmente en los últimos años. Al respecto, debe de llamarse la atención sobre el hecho de que ambos enfoques tienen efectos opuestos sobre los saldos de Cataluña y de Madrid: el enfoque del beneficio reduce el déficit de Cataluña y aumenta el de Madrid, en tanto que el enfoque del gasto incrementa el déficit de Cataluña y reduce el de Madrid (21).

Se confirma, por lo tanto, que la coexistencia de estudios que se acogen a distintos enfoques en la imputación territorial de los ingresos y/o gastos contribuye sustancialmente a incrementar la dispersión. No obstante, se aprecia también que las diferencias dentro de un mismo enfoque son elevadas, lo que indica que, aun aceptando una misma base teórica, persisten diferencias metodológicas muy importantes que no debería ser difícil eliminar.

V. MÁS EVIDENCIA SOBRE LOS FACTORES CONDICIONANTES DE LOS RESULTADOS

En Barberán (2001) se realizó un amplio análisis de la sensibilidad de los resultados ante cambios metodológicos en algunos de los aspectos más relevantes y controvertidos de la estimación de balanzas fiscales regionales, tomando como referencia los resultados obtenidos para 1996 en el estudio de Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000). En total se analizaron treinta y seis alternativas metodológicas agrupadas en torno a cinco temas: el ámbito de operaciones, el tratamiento de los flujos fiscales originados por el presupuesto comunitario, el tratamiento del déficit de la Administración central; el enfoque de imputación de los gastos y la elección de indicadores de imputación territorial (22).

La mayor parte de las alternativas para las que se realizó el análisis de sensibilidad dio lugar a variaciones significativas en los saldos resultantes, las más importantes de las cuales se enumeran a continuación. Puesto que tales variaciones son muy distintas según se atienda a una u otra región, reflejo de las diferencias económicas e institucionales existentes entre ellas, se indica entre paréntesis el recorrido absoluto de los resultados para la región que, en cada caso, se ve más afectada por la dispersión (23):

- La decisión de imputar o no los intereses pasivos (6,5 por 100 del PIB).

- El tratamiento dado al ajuste de las relaciones financieras con la Unión Europea (1,5 por 100 del PIB);

- La decisión de imputar o no el déficit de la Administración central (1,8 por 100 del PIB sin computar el efecto que ocasionaría en el déficit la imputación de los intereses, ya que, si se computa el recorrido, se eleva hasta el 8,3 por 100);

- La elección entre el enfoque del beneficio y el del gasto (13,6 por 100 del PIB).

- La elección de los indicadores de imputación territorial de los bienes públicos (1,2 por 100 del PIB).

- La elección de los indicadores de imputación territorial de los grandes tributos estatales:

— Impuesto sobre el Valor Añadido (6,6 por 100 del PIB).

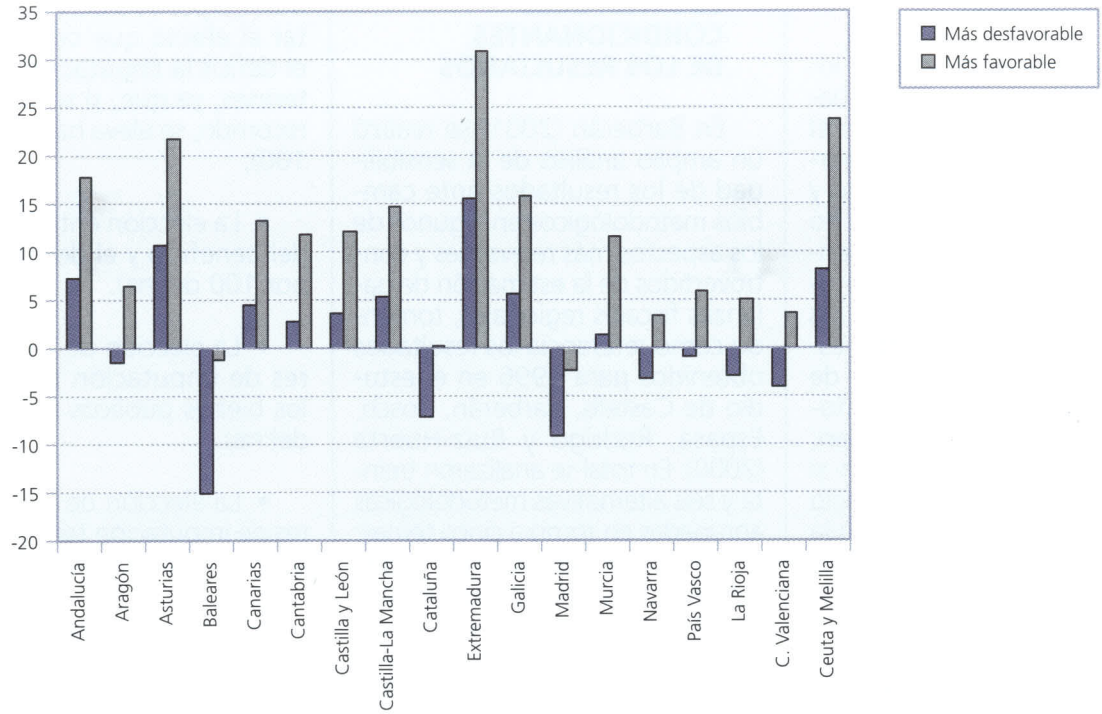
— Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (5,2 por 100 del PIB).

— Cotizaciones sociales a cargo de los empleadores (2,9 por 100 del PIB).

— Impuesto sobre Sociedades (2,1 por 100 del PIB).

Tras el análisis de cada alternativa metodológica, se efectuó un análisis global de sensibilidad, al objeto de establecer el rango de variación de los saldos fiscales regionales que puede darse si se siguen prácticas de estimación no consensuadas, aunque se asuma un mismo enfoque de imputación territorial de los ingresos y gastos. En concreto, se seleccionó como enfoque de imputación el de carga-beneficio, y además se excluyeron algunas opciones metodológicas que consideramos claramente rechazables, como el

GRÁFICO 8
VALORES EXTREMOS POTENCIALES DE LOS SALDOS FISCALES REGIONALES, 1996
(Porcentaje del PIB)



ajuste para corregir el déficit de la Administración central. Se construyeron dos escenarios, uno con las alternativas metodológicas más favorables para cada región y otro con las más desfavorables (entendiendo como alternativa más favorable para una región la que da lugar a un saldo más positivo o menos negativo que las demás, y como más desfavorable, lo contrario). La comparación entre los resultados obtenidos en cada escenario permite conocer el rango de variación buscado (véase gráfico 8) (los valores de los saldos estimados y del recorrido absoluto para cada región pueden verse en el cuadro A6 del anexo).

Los rangos de variación de las estimaciones se sitúan, en media, para los dieciocho espacios regionales en el 9,5 por 100 del PIB, con un máximo del 15,8 por 100 y un mínimo del 6,3 por 100. Tan grandes posibilidades de variación del saldo se traducen en que el número de regiones con saldo negativo pueda variar de ocho (Baleares, Madrid, Cataluña, Valencia, Navarra, La Rioja, Aragón y País Vasco), en el escenario más desfavorable, a dos en el más favorable (Madrid y Baleares).

Sin duda, otras alternativas metodológicas son posibles y, con ellas, otros valores extremos; pero este ejercicio constituye una muestra clara de que, aun manteniendo los cálculos dentro de un mismo enfoque de imputación, los resultados a los que podrían llegar estudios distintos son tan variados que puede sostenerse casi cualquier posición con respecto al signo o la cuantía del saldo neto de una región en sus relaciones fiscales con el resto de la nación. Esto es particularmente cierto, y un peligro evidente, cuando los estudios se ocupan de una sola región en lugar de hacerlo de todas conjuntamente, ya que desaparece la disciplina obligada por la homogeneidad en los criterios a aplicar en todas ellas.

VI. CONCLUSIONES

La finalidad perseguida con la estimación de balanzas fiscales regionales es conocer la función que desempeña cada región, en el contexto del Estado español de las autonomías, desde el punto de vista de la distribución de las cargas y los beneficios derivados de la actuación de la Administración pú-

blica central, principalmente, si es contribuyente o beneficiaria neta de los flujos fiscales interregionales, y en qué cuantía. Ante la abundancia de estimaciones y la falta de unos criterios metodológicos claramente definidos y de general aceptación, en este artículo nos hemos propuesto inventariar los estudios que han estimado balanzas fiscales regionales, documentar los resultados que han obtenido, poner de manifiesto la elevada dispersión existente entre ellos y, finalmente, analizar las causas de ésta. A la hora de cuantificar la dispersión, nos hemos fijado en particular en el recorrido absoluto, o distancia entre los valores máximo y mínimo de los saldos fiscales calculados para una misma región y un mismo año.

La evidencia obtenida es contundente en cuanto a la relevancia de la dispersión de resultados y de las divergencias metodológicas en los estudios revisados. Pero, si nos olvidásemos por un momento de la cuantía de la dispersión, la primera impresión que se obtiene de la observación de los gráficos que muestran los saldos de los dieciocho espacios regionales que integran el territorio español es que tales saldos se ubican en un entorno previsible, a partir del conocimiento de las características económicas básicas de las regiones españolas. En general, todas las regiones tienden a aparecer situadas en posiciones lógicas en relación con el resto. Además, parece que todos los estudios, con pocas excepciones, tienden a dar unos resultados para cada región que se sitúan en el mismo entorno, aunque se aprecia que algunas regiones con peculiaridades económicas o institucionales relevantes se ven más afectadas que las restantes por el problema de la dispersión. Así, en principio, el dibujo de conjunto que conforman los resultados analizados puede llegar a parecernos razonable.

Sin embargo, en esta materia no basta con un dibujo de trazos gruesos. Sobre todo, cuando esos trazos tienden a ocupar en torno a los diez puntos de PIB (que viene a ser el recorrido absoluto de los saldos en los períodos de mayor convergencia de resultados). Al respecto, parece indiscutible que a ningún ciudadano le resultaría indiferente la posibilidad de que su contribución fiscal neta a las administraciones públicas sea, por ejemplo, el 10 por 100 de su renta anual, o bien que sea nula. Lo mismo ocurre con la posición de los gobiernos autonómicos o de los grupos políticos que representan los intereses de los ciudadanos de una región: no puede resultarles indiferente, y por lo tanto no reaccionarán del mismo modo, ante un déficit fiscal del 10 por 100 de su PIB que ante una situación de equilibrio, ni siquiera ante cualesquiera otras posiciones intermedias. Lo mismo ocurrirá, aunque con menor dramatismo, en el caso de los superávit.

En coherencia, creemos que debe apostarse decididamente por la reducción progresiva y la eliminación final de la dispersión en los saldos de las balanzas fiscales regionales, y por ello nos hemos interesado en indagar sobre las causas pasadas y presentes de tal dispersión. Al margen de que pensamos que se debe avanzar también en la descomposición de la balanza fiscal en sub-balanzas, que hagan posible un análisis desagregado por tipos de flujos, al objeto de hacer más fructífera la evaluación de las consecuencias redistributivas de la actividad presupuestaria de la Administración central.

Hemos comprobado que la elevada dispersión de los resultados es provocada por la combinación de dos grandes tipos de decisiones metodológicas: la selección de los ingresos y gastos a imputar, por un lado, y la selección de los criterios de imputación territorial de los ingresos y gastos, por otro. Dentro de cada tipo se incluyen innumerables decisiones concretas —de las que hemos apuntado las líneas principales—, que los distintos estudios resuelven de modo dispar. Así, las divergencias metodológicas existentes son innumerables. Sin embargo, las posibilidades de convergencia son altas y, de hecho, son manifiestos los avances producidos en los últimos años, aunque queda mucho camino por recorrer.

La decisión metodológica clave en la elaboración de una balanza fiscal es la referida al enfoque general de imputación de los ingresos y gastos. Se trata de una decisión de carácter técnico-económico, aunque si se cuestiona el ámbito nacional de actuación para la provisión de bienes públicos y para el ejercicio de la solidaridad interpersonal e interterritorial puede adquirir carácter político. Desde una perspectiva económica, parece evidente que, a la hora de evaluar los efectos redistributivos de la actividad pública, debe tenerse en consideración la posible traslación de la carga de los tributos desde los sujetos obligados a pagarlos hacia quienes efectivamente acaban soportándolos, así como la posible falta de coincidencia entre quienes perciben los pagos del sector público en contraprestación por la venta de factores productivos para la producción de servicios públicos y quienes disfrutan de los beneficios del consumo de éstos (o entre las regiones en que se asientan los centros productivos y las infraestructuras o equipamientos públicos y las regiones en las que residen los ciudadanos que se be-

nefician de ellos). Lo que nos lleva a defender el enfoque de la carga para la imputación de los ingresos y el enfoque del beneficio para la de los gastos y, por lo tanto, a rechazar los enfoques de la recaudación, del pago del ingreso y del gasto (si lo que interesa no son los efectos redistributivos sino el impacto macroeconómico de la actividad pública, no estaríamos propiamente en el ámbito de las balanzas fiscales, sino en el de contabilidad regional).

No cabe duda de que la aplicación del enfoque integrado carga-beneficio se enfrenta a dificultades notables a la hora de establecer las hipótesis de incidencia y de hacerlas operativas mediante los correspondientes indicadores de imputación territorial. Pero ésta es la tarea que justifica, precisamente, la implicación de los economistas en la estimación de las balanzas fiscales, que en caso contrario pasaría a ser una tarea de naturaleza estadístico-contable. No obstante, el rigor en la aplicación del enfoque del beneficio exige que la imputación territorial del gasto que da lugar a beneficios divisibles se base ampliamente en información directa sobre el gasto localizado, al objeto de evitar transformar la estimación en un ejercicio de tipo normativo, siendo clave la identificación precisa del gasto destinado a la provisión de servicios con características de bien público nacional o que provoca a efectos externos interregionales. En este sentido, sería de gran ayuda contar con la colaboración de la IGAE, al objeto de disponer de la información territorializada generada por la contabilidad pública.

Adicionalmente, creemos que, para evitar disparidades de carácter estrictamente estadístico o contable en los resultados de las balanzas fiscales regionales, la delimitación de los ámbitos institucional y de operaciones de los estudios debería basarse en la clasificación aplicada en contabilidad nacional y que, a la hora de fijar el importe de los ingresos y gastos a imputar, debería partirse de las magnitudes elaboradas y publicadas por la IGAE en las *Cuentas de las administraciones públicas*. Además, debería tenderse a imputar la totalidad de las operaciones no financieras de la Administración central, con los ajustes mínimos imprescindibles para evitar duplicaciones, eludir la imputación de cargas o de beneficios ficticios y adecuar el tratamiento de las operaciones con el exterior; pero en ningún caso deberían excluirse los pagos por intereses ni, tampoco, incluirse el importe del déficit (o superávit) en que, en cada ejercicio, pueda incurrir la Administración central.

Para terminar, sólo queda insistir en la intención que ha guiado este trabajo: llamar la atención sobre la el problema de la disparidad de resultados y analizar sus raíces, con la finalidad última de servir de acicate y contribuir a la convergencia y al perfeccionamiento de la metodología de estimación de las balanzas fiscales regionales.

NOTAS

(1) Para apreciar la importancia que se atribuye en determinados ámbitos a las cifras sobre la redistribución interregional llevada a cabo por la vía de los ingresos y gastos públicos, y constatar que no es suficiente contar con cifras aproximadas, basta con examinar la obra colectiva de CABANA *et al.* (1999), en la que se reflexiona sobre las relaciones económicas y fiscales de Cataluña con el resto de España.

(2) El criterio de selección ha sido que los estudios en cuestión lleven a cabo la estimación de alguna balanza fiscal regional, es decir, que, partiendo de unos datos de ingresos y gastos de la Administración pública central y aplicando una determinada metodología, lleguen a calcular el saldo neto de las relaciones fiscales entre la citada Administración pública y una o varias regiones. Quedan fuera todos los estudios que se ocupan del conjunto de las administraciones públicas (incluidas las comunidades autónomas y las entidades locales) y no permiten identificar los flujos originados por la central, o que se ocupan sólo de alguna Administración pública distinta de la central. La primera razón explica la ausencia de trabajos como el de ALCAIDE INCHAUSTI y ALCAIDE GUINDO (2001) y la segunda, la del trabajo de CORREA y MALUQUER (1998). También se excluyen los estudios que se ocupan únicamente de los ingresos o de los gastos y, finalmente, los que estiman tablas *input-output* y cuentas regionales.

(3) El análisis individualizado de cada uno de los estudios publicados hasta principios de 2000 puede verse en BARBERÁN (2001).

(4) A partir de este momento, para evitar equívocos, cuando, como ocurre en este caso, la referencia a las comunidades y ciudades autónomas se hace en su condición de delimitaciones territoriales, nos referiremos a ellas como «regiones». Reservaremos la denominación «comunidades autónomas» para el caso en que la referencia se haga en su condición de administraciones públicas.

(5) Cada uno de los indicadores incluidos en estos cuadros proporciona información singular y relevante, permitiendo analizar los flujos fiscales regionales desde varias perspectivas. Tres de ellos miden directamente la magnitud del saldo fiscal regional: 1) en cifras absolutas, 2) en términos per cápita y 3) en porcentaje del PIB. Otros tres ponen en relación magnitudes distintas de la propia balanza fiscal, 4) cociente entre gastos e ingresos imputados a una región, 5) cociente entre los ingresos imputados a una región y los ingresos totales de la Administración central que se han repartido regionalmente, y 6) cociente entre los gastos imputados a una región y los gastos totales de la Administración central que se han repartido. El último, pone en relación los indicadores 5 y 6 entre sí, 7) cociente entre la participación en gastos y la participación en ingresos.

(6) Recorrido absoluto $(X_1, \ldots, X_n)$ = Máximo $(X_1, \ldots, X_n)$ – Mínimo $(X_1, \ldots, X_n)$.

(7) Una presentación del proceso de elaboración de las balanzas fiscales regionales, en la que se detallan los principales problemas metodológicos y se toma posición al respecto, puede verse en BARBERÁN (2001).

(8) Recorrido relativo $(X_1, \ldots, X_n)$ = Recorrido absoluto $(X_1, \ldots, X_n)$/|Media $(X_1, \ldots, X_n)$|.

(9) Estos estudios son los siguientes: BOSCH, CASTELLS Y COSTA (1988), COLLDEFORNS (1991), CASTELLS y PARELLADA (1993), PABLOS, UTRILLA y VALIÑO (1993), DAVEZIES, NICOT y PRUD'HOMME (1996), MARTÍNEZ (1997), LOSA y LAFUENTE (1997) y LÓPEZ CASASNOVAS y MARTÍNEZ (2000). Dado su distinto ámbito territorial y temporal, su repercusión es muy distinta según los casos: en Cataluña se ven afectados el 59 por 100 de los resultados; en Madrid, el 22 por 100; en el conjunto de regiones españolas en 1993, el 29 por 100, y en 1996, ninguno.

(10) En la práctica estos impactos se verán matizados para cada región por los criterios de reparto territorial de los ingresos y gastos que deberían añadirse y/o restarse.

(11) Al respecto, debe hacerse notar que si se excluyen los resultados del estudio de CASTELLS, BARBERÁN, BOSCH, ESPASA, RODRIGO y RUIZ-HUERTA (2000), que se obtienen acogiéndose al enfoque carga-gasto, entonces el proceso de unificación de los importes imputados en los restantes estudios sí que se traduce en una fuerte reducción de la dispersión: el recorrido pasa del 6,1 por 100 del PIB, antes de la unificación, al 3,3 o al 3,5 por 100, según se utilice como variable de reparto la población o el PIB, después (tal exclusión no tiene consecuencia alguna en el caso de Cataluña).

(12) Si se tiene en cuenta que los pagos centralizados representaban más de la mitad del total de pagos (66 por 100 en 1981) y los ingresos cerca de la tercera parte (28 por 100 en 1981), es evidente que no se trata de una decisión intrascendente.

(13) En BARBERÁN (1999, 2000 y 2001) se utilizaban las referencias «incidencia económica» y «gastos localizados». Se ha optado por la nueva denominación, utilizada ya en URIEL (2001), por su mayor sencillez y claridad a la hora de transmitir la esencia de estos enfoques generales de imputación regional.

(14) En BARBERÁN (1999, 2000 y 2001) se utilizaba la denominación «enfoque de flujo de beneficio».

(15) Sin embargo, los servicios y transferencias a empresas se enfrentan a dificultades especiales, semejantes a las del impuesto sobre sociedades, pues, aunque den lugar a beneficios perfectamente divisibles y por tanto sea posible identificar a las empresas beneficiarias, o al sector en el que operan, se hace preciso adoptar supuestos sobre la traslación de los beneficios hasta los beneficiarios últimos (consumidores, trabajadores o propietarios del capital) y sobre la ubicación regional de éstos.

(16) Éste es el modo de proceder en BOSCH, CASTELLS y COSTA (1988) para todos los gastos excepto los de inversión y parte de las transferencias, y en PABLOS, UTRILLA y VALIÑO (1993) —en la parte referida a 1989— para la mayoría de los gastos. También parece ser ésta la base del trabajo de DAVEZIES, NICOT y PRUD'HOMME (1996), aunque la considerable falta de información que ofrecen sobre este particular permite albergar dudas. Más extrema es la opción seguida en CASTELLS y PARELLADA (1993), ya que utilizan la población como indicador general de imputación para la práctica totalidad de los gastos, y en UTRILLA, SASTRE y URBANOS (1997), que imputan todo el gasto en función de la población por edades y el VAB.

(17) Éste es el caso de SEMPERE (1983) y de PABLOS, UTRILLA y VALIÑO (1993), tanto para los ingresos como para los gastos (el último trabajo se presenta con dos versiones, una sin repartir los pagos centralizados y otra repartiendo dichos pagos en función de la población, manteniendo fija la opción de no repartir los ingresos centralizados). También es el caso, en la vertiente de los ingresos, de UTRILLA, SASTRE y URBANOS (1997), donde se opta por repartir los ingresos centralizados en función de la recaudación territorializada, así como de JIMÉNEZ, VICENTE, ACHURRA, QUÍLEZ y JACOB (1993), y de LOSA y LAFUENTE (1997), en que se sirven de indicadores extraídos de la contabilidad regional para efectuar el reparto.

(18) En BARBERÁN (1999, 2000 y 2001) se utilizaba la denominación «enfoque de flujo monetario».

(19) En BARBERÁN (2001) se estima que para 1996 el importe del gasto en bienes públicos y efectos externos de ámbito nacional era de casi 2,4 billones de pesetas, aproximadamente 9 por 100 del gasto total imputado.

(20) Así proceden DAVEZIES, NICOT y PRUD'HOMME (1996), donde se utiliza una imprecisa mezcla de indicadores. También, UTRILLA, SASTRE y URBANOS (1997), que hacen uso, sobre todo, de indicadores de actividad extraídos de las estadística de contabilidad regional, al igual que LOSA y LAFUENTE (1997).

(21) Los resultados de 1996 ilustran claramente la realidad de este comportamiento dual para el conjunto de las regiones españolas: la sustitución del enfoque del beneficio por el enfoque del gasto reduce el superávit o incrementa el déficit de todas ellas, excepto de Madrid y de Ceuta y Melilla, en las que sucede lo contrario (Baleares es la única que no muestra un comportamiento claramente diferenciado entre ambos enfoques).

(22) Una versión resumida del trabajo puede verse en BARBERÁN (2002).

(23) Se han reestimado lo valores para expresarlos en porcentaje del PIB, como se ha venido haciendo a lo largo de todo este artículo, en lugar de en porcentaje del VABcf, como se hace en el trabajo original.

BIBLIOGRAFÍA

ALCAIDE INCHAUSTI, J., y ALCAIDE GUINDO, P. (2001), *Balance económico regional (autonomías y provincias). Años 1995 a 2000*, Madrid, FUNCAS. [Existen actualizaciones publicadas en 2002 y 2003].

ANTUÑANO, I.; BONO, E.; FERNÁNDEZ, R., y PONS, L. (1978), «El comportamiento del sector público en el País Valenciano. Unas cifras polémicas», *Panorama Bursátil* (Bolsín Oficial de Comercio de Valencia), enero: 93-110.

BARBERÁN, R. (1999), «La estimación de balanzas fiscales regionales en el Estado de las autonomías: el estado de la cuestión», en CASTELLS, A., y BOSCH, N. (coords.), *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Barcelona, Ariel: 308-359.

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

— (2001), *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (Estudios de Hacienda Pública).

— (2002), «La sensibilidad de los saldos de las balanzas fiscales a las variaciones metodológicas», en CARPIO, M. (coord.), *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Madrid, Consejo Económico y Social (Documentos): 9-38.

BAREA, J.; CARPIO, M.; DIZY, G.; ANGOITIA, M.; PÉREZ, C., y ABÁSOLO, I (2001), «La actuación de la Administración pública central desde la perspectiva regional: las balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas», en MELLA, J. M., y SANZ, B. (coords.), *La balanza de pagos de la Comunidad de Madrid (1995-1998)*, Madrid, Civitas: 249-365.

BONO, E.; ANTUÑANO, I.; FERNÁNDEZ, R., y PONS, L. (1977), *La balanza de pagos del País Valenciano, una aproximación*, Valencia, PREVASA.

BOSCH, N.; CASTELLS, A., y COSTA, M. (1988), «Els fluxos fiscals del sector públic a Catalunya», Barcelona, Centre d'Estudis de Planificació (mimeo). Versión resumida en: BOSCH, N.; CASTELLS, A., y COSTA, M. (1989), «El balanç fiscal del sector públic central a Catalunya (1978-85)», *Nota d'Economia* (Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances), 36: 59-75.

CABANA, F. *et al.* (1999), *Cataluña y España. Una relación económica y fiscal a revisar*, Barcelona, omnium Cultural.

CASTELLS, A. (1979), «Balança fiscal de Catalunya: incidència fiscal de l'actuació de l'Estat», *Revista Económica* (Banca Catalana), 54: 1-18.

CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ-HUERTA, J. (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central*, Barcelona, Ariel.

CASTELLS, A.; COSTAS, J. C., y PARELLADA, M. (1981), «Efectos redistributivos regionales de las finanzas del gobierno central y flujos de mercancías y servicios en España», *Investigaciones Económicas*, 16: 151-170.

CASTELLS, A., y PARELLADA, M. (1983a), *Els fluxos econòmics de Catalunya amb la resta d'Espanya i la resta del mon. La balança de pagaments de Catalunya*, Barcelona, Institut d'Estudis Catalans.

— (1983b), «Los flujos económicos de Cataluña con el exterior», en *La economía de Cataluña: hoy y mañana*, Barcelona, Banco de Bilbao: 402-470.

— (1993), «Los desequilibrios territoriales en España», *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid, Fundación Argentaria, vol. IX: 17-54.

COLLDEFORNS, M. (1991), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració de l'Estat (1986-1988)*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.

CORREA, M. D., y MALUQUER, S. (1998), *Efectos regionales del presupuesto europeo en España (1986-1996). Flujos financieros y balanzas fiscales entre las comunidades autónomas y el presupuesto de la Unión Europea*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Existe actualización hasta 1999 publicada en 2003.

DAVEZIES, L.; NICOT, B. H., y PRUD'HOMME, R. (1996), «Interregional transfers from central government budgets», en *Economic and Social Cohesion in the European Union: The Impact of Member States' Own Policies* (Final Report to the European Commission, DG XVI), Glasgow, University of Strathclyd-European Policies Research Centre: 116-152, y 229 y siguientes.

DE LA FUENTE, A. (2001), «Un poco de aritmética territorial: Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas», FEDEA, *Estudios de Economía Española*, n.º 91 (http://www.fedea.es). Versión resumida: «La distribución territorial del gasto e ingresos tributarios de las administraciones central y comunitaria», en FUENTE, A. DE LA y VIVES, X. (eds.) (2003), *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado autonómico*, Bilbao, Fundación BBVA: 57-83.

FERNÁNDEZ, F., y ANDREU, J. M. (1977), «Los flujos financieros en España (Una aproximación al sector público)», en *Estudios Regionales (II Reunión de Estudios Regionales, Tenerife 1975)*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva y Desarrollo Económico: 21-77.

FERNÁNDEZ DÍAZ, A. (1979), *La regionalización de las inversiones públicas como instrumento de política económica*, Madrid.

GARCÍA SOLANES, J., y LOSA, A. (1995), «Los efectos redistributivos regionales de las prestaciones económicas contributivas de la Seguridad Social», *Hacienda Pública Española*, 132: 81-102.

GASCH, E., y ROS HOMBRAVELLA, J. (1974), «Las relaciones económicas de Cataluña con el exterior (con un estudio específico de los flujos financieros públicos)», en SARDÁ, J. *et al.*, *La economía de Cataluña hoy*, Barcelona, Banco de Bilbao: 587-619.

JIMÉNEZ, A.; VICENTE, A.; ACHURRA, J. L.; QUÍLEZ, M. T., y JACOB, F. (1993), «Impacto de las prestaciones sociales y su financiación en la renta familiar», en *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid, Fundación Argentaria, vol. VII: 173-228.

LLUCH, E., MAFÉ, J., y PÉREZ-TORTAJADA, J. (1976), «La actividad financiera del sector público en el País Valenciano», *Panorama Bursátil* (Bolsín Oficial de Comercio de Valencia), junio: 35-61.

LÓPEZ CASASNOVAS, G. (2002), «El déficit fiscal de Cataluña con la Administración Central, 1995-1998. Apuntes para evitar una discusión de sordos», en CARPIO, M. (coord.), *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*. Madrid, Consejo Económico y Social (Documentos): 77-84.

LÓPEZ CASASNOVAS, G., y MARTÍNEZ, E. (2000), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.

LOSA, A., y LAFUENTE, M. (1997), «Incidencia económica, desigualdad y efectos redistributivos regionales derivados del acuerdo de participación de las comunidades autónomas de régimen común en el 30 por 100 de los rendimientos territoriales del IRPF», *Hacienda Pública Española*, 140: 115-138.

MARTÍNEZ, E. (1997), «La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central», en *La balança de pagaments de Catalunya. Una aproximació als fluxos econòmics amb la resta d'Espanya i l'estranger (1993-1994)*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya: 181-239.

PABLOS, L. DE; UTRILLA, A., y VALIÑO, A. (1993), «Una aproximación al balance fiscal de Andalucía», Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional, Junta de Andalucía (mimeo).

PÉREZ-TORTAJADA, J. J.; MAFÉ, J., y SOLER, V. (1975), «L'activitat financiera del sector públic al País Valencià», en *Crisi i modernització al País Valencià*, Valencia, Ediciones L'Estel (Arguments 2): 135-165.

PETIT, J. (1965), «Unas notas sobre la actuación del sector público y las relaciones económicas entre Cataluña y el resto de España», *Moneda y Crédito*, 95: 61-77.

— (1970), «El sector público», en LLUCH (dir.), *L'Estructura Económica del País Valenciá*, Valencia, Edicions L'Estel, vol. I: 161-173.

ROS HOMBRAVELLA, J., y MONTSERRAT, A. (1967), *L'aptitud financiera de Catalunya. La balanza catalana de pagaments*, Barcelona, Ediciones 62.

SÁNCHEZ MALDONADO, J. (coord.) (2002), *Balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central. 1996*, Málaga, Departamento de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga.

SEMPERE, A. (1983), «Datos de partida para el estudio de la financiación de las autonomías regionales. Evolución de la relación ingresos-pagos entre las distintas regiones y el Estado durante el período 1967-1980», *Estudios Regionales*, 11: 267-308.

SERRANO, J. M.; BANDRÉS, E.; BARBERÁN, R.; CUENCA, A., y GADEA, M. D. (1995), *Las administraciones públicas centrales y la economía aragonesa (Una estimación de la balanza fiscal)*, Zaragoza, Consejo Económico y Social de Aragón.

TRÍAS FARGAS, R. (1960), *La balanza de pagos interior*, Madrid, Sociedad de Estudios y Publicaciones.

URIEL, E. (2001), «Análisis de la incidencia regional de los ingresos y gastos de la Administración pública central», en GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (ed.), *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Bilbao, Fundación BBVA: 109-378. Versión ampliada en: URIEL, E (2003), *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Bilbao, Fundación BBVA.

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)», Madrid, Fundación FIES, *Documentos de Trabajo*, 131.

VEREDA, J., y MOCHÓN, F. (1978), «Efectos redistributivos de la Seguridad Social», *Hacienda Pública Española*, 52: 83-93.

ANEXO

CUADRO A.1

RESULTADOS DE LA BALANZA FISCAL DE CATALUÑA, 1980-1998

AÑO	ESTUDIOS	ÁMBITO INSTITUCIONAL	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (a)	1. SALDO (Millones de pesetas)	2. SALDO/ POBL. (Pesetas)	3. SALDO /PIB (Porcentaje)	4. GTOS./ INGR. (Porcentaje)	5. PARTICIP. INGR. (Porcentaje)	6. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)	7. P. GTOS./ P. INGR. (Porcentaje)
1980	Bosch, Castells y Costa (1988)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Beneficio (n)	-120.000	-20.066	-4,14	86,0	19,0	15,3	80,3
1981	Bosch, Castells y Costa (1988)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Beneficio (n)	-127.100	-21.299	-3,97	86,9	19,1	14,7	77,1
	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago	-320.378	-53.688	-10,01	27,4	25,0	13,1	52,6
	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago (r)	-39.560	-6.629	-1,24	85,0	25,0	14,8	59,4
1982	Bosch, Castells y Costa (1988)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Beneficio (n)	-37.000	-6.185	-1,03	96,6	18,5	15,6	84,6
1983	Bosch, Castells y Costa (1988)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Beneficio (n)	-48.800	-8.144	-1,20	96,2	18,2	15,7	86,3
	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago	-479.304	-79.990	-11,77	19,2	23,0	10,6	46,0
	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago (r)	-46.006	-7.678	-1,13	92,2	23,0	14,4	62,3
1984	Bosch, Castells y Costa (1988)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Beneficio (n)	-115.700	-19.272	-2,48	92,1	18,6	15,3	82,1
1985	Bosch, Castells y Costa (1988)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Beneficio (n)	-186.700	-31.041	-3,72	88,8	18,7	15,1	80,9
	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago	-625.253	-103.954	-12,47	23,1	23,7	14,5	61,1
	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago (r)	-3.711	-617	-0,07	99,5	23,7	15,4	65,2
1986	Colldeforns (1991)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-439.000	-72.900	-7,44	74,2	18,9	13,1	69,3
	Colldeforns (1991)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-284.000	-47.161	-4,82	82,5	17,9	13,8	77,1
1987	Colldeforns (1991)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-673.000	-111.585	-10,11	68,1	19,6	13,0	66,3
	Colldeforns (1991)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-464.000	-76.932	-6,97	76,7	18,5	13,8	74,6
	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago	-1.139.625	-188.952	-17,12	15,1	22,1	14,4	65,3
	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago (r)	-234.784	-38.928	-3,53	82,5	22,1	15,4	70,0
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-709.400	-117.620	-10,66	70,3	19,8	14,5	73,2
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-426.500	-70.715	-6,41	81,0	18,7	15,8	84,3
1988	Colldeforns (1991)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-768.000	-127.089	-10,24	66,8	19,3	12,1	62,7
	Colldeforns (1991)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-546.000	-90.352	-7,28	75,1	18,3	13,0	71,0
	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago	-1.340.216	-221.779	-17,86	13,0	22,7	14,0	61,4
	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago (r)	-274.820	-45.477	-3,66	82,2	22,7	15,4	67,5
1989	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado, OO.AA., SS y entes	Carga-Beneficio (n)	-534.311	-88.252	-6,24	82,1	18,5	15,2	82,1
	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-807.765	-133.418	-9,43	70,2	19,5	13,5	69,2
	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-759.191	-125.395	-8,87	70,2	19,2	13,5	70,5
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-1.106.030	-182.683	-12,92	65,6	20,7	14,5	70,0
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-564.530	-93.243	-6,59	80,3	18,5	15,9	85,8
1990	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-901.405	-148.741	-9,48	69,5	19,6	13,7	69,8
	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-842.828	-139.076	-8,86	70,9	19,3	13,7	71,1
1991	Castells y Parellada (1993)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Beneficio (n)	-780.318	-128.468	-7,47	79,9	21,7	17,3	79,9
	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-966.713	-159.155	-9,26	70,4	19,7	14,1	71,7
	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-887.815	-146.166	-8,50	72,2	19,2	14,1	73,5
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-1.178.430	-194.011	-11,29	69,1	20,5	14,4	70,3
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-538.610	-88.674	-5,16	84,6	18,9	16,2	86,1

ANEXO

CUADRO A.1 (continuación)

RESULTADOS DE LA BALANZA FISCAL DE CATALUÑA, 1980-1998

AÑO	ESTUDIOS	ÁMBITO INSTITUCIONAL	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (a)	1. SALDO (Millones de pesetas)	2. SALDO/ POBL. (Pesetas)	3. SALDO /PIB (Porcentaje)	4. GTOS./ INGR. (Porcentaje)	5. PARTICIP. NGR. (Porcentaje)	6. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)	7. P. GTOS./ P. INGR. (Porcentaje)
1991	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	-867.728	-142.859	-8,31	73,6	19,7	14,1	71,6
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-647.925	-106.671	-6,21	80,3	19,7	15,3	77,7
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-460.233	-75.771	-4,41	87,0	19,8	15,8	79,7
1992	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-908.464	-149.202	-8,04	74,0	19,8	14,1	71,2
	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-830.277	-136.361	-7,35	75,7	19,3	14,1	72,8
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	-911.756	-149.743	-8,07	75,1	19,8	14,5	73,2
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-741.089	-121.713	-6,56	79,8	19,8	15,3	77,3
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-516.920	-84.897	-4,58	87,0	19,7	15,8	80,0
1993	Davezies, Nicot y Prud'homme (1996)	Estado, OO.AA. y SS.	Carga-Gasto (i)	-613.313	-100.555	-5,29	83,7	19,2	16,1	83,7
	Davezies, Nicot y Purd'homme (1996)	Estado, OO.AA. y SS.	Carga-Beneficio (n)	-641.474	-105.172	-5,53	82,9	19,2	15,9	82,9
	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-629.653	-103.234	-5,43	81,9	19,6	13,8	70,4
	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-565.274	-92.679	-4,87	83,5	19,2	13,8	71,8
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-822.170	-134.798	-7,09	80,5	19,4	15,0	77,1
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-434.410	-71.223	-3,74	89,3	18,7	16,0	85,5
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	-547.222	-89.719	-4,72	84,8	19,6	14,8	75,5
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-321.766	-52.755	-2,77	91,1	19,6	15,7	80,1
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-193.549	-31.733	-1,67	95,2	19,6	15,7	80,4
1994	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-781.680	-128.010	-6,29	78,9	19,5	13,7	69,9
	Martínez (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-687.365	-112.565	-5,53	81,0	19,0	13,7	71,7
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-1.043.210	-170.839	-8,39	76,6	19,9	14,7	74,1
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-496.120	-81.246	-3,99	88,3	19,0	16,2	85,4
	Losa y Lafuente (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-1.033.002	-169.167	-8,31	79,4	19,7	15,7	79,4
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	-728.265	-119.263	-5,86	81,2	19,6	15,0	76,5

ANEXO

CUADRO A.1 (continuación)

RESULTADOS DE LA BALANZA FISCAL DE CATALUÑA, 1980-1998

AÑO	ESTUDIOS	ÁMBITO INSTITUCIONAL	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (a)	1. SALDO (Millones de pesetas)	2. SALDO/ POBL. (Pesetas)	3. SALDO /PIB (Porcentaje)	4. GTOS./ INGR. (Porcentaje)	5. PARTICIP. INGR. (Porcentaje)	6. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)	7. P. GTOS./ P. INGR. (Porcentaje)
1994	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-510.323	-83.572	-4,11	86,9	19,6	15,7	80,1
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-320.670	-52.514	-2,58	92,5	19,8	15,7	79,4
1995	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-1.051.730	-171.907	-7,64	77,3	19,5	14,5	74,4
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-478.100	-78.146	-3,47	89,1	18,6	15,9	85,8
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	-687.401	-112.357	-4,99	83,2	19,6	15,2	77,6
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-456.133	-74.556	-3,31	88,8	19,6	16,0	81,6
	López Casasnovas y Martínez (2000)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-780.515	-127.576	-5,67	80,1	19,8	14,9	75,2
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-321.006	-52.469	-2,33	92,8	20,0	15,7	78,6
1996	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	-917.488	-149.539	-6,24	79,2	19,5	15,2	77,9
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-676.785	-110.307	-4,60	84,6	19,5	16,0	82,1
	López Casasnovas y Martínez (2000)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-932.955	-152.060	-6,34	78,0	19,9	14,8	74,2
	Barberán (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-224.396	-36.574	-1,53	94,8	19,9	16,0	80,4
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-594.639	-96.919	-4,04	87,8	20,1	15,7	78,2
	Sánchez Maldonado, coord. (2002)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-668.423	-108.945	-4,54	85,2	19,1	16,3	85,1
1997	López Casasnovas y Martínez (2000)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-1.285.545	-208.906	-8,26	72,8	20,0	15,1	75,2
1998	López Casasnovas y Martínez (2000)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Gasto	-1.326.061	-214.470	-8,08	73,3	19,6	15,0	76,7

(a) Los criterios de imputación señalados se refieren a una tipología general, por lo que denominaciones iguales no se corresponden con criterios idénticos.
Fuente: Elaboración propia a partir de los ingresos y gastos imputados a Cataluña en los estudios citados y del PIB y la población de hecho estimados por el INE.

ANEXO

CUADRO A.2

RESULTADOS DE LA BALANZA FISCAL DE MADRID, 1980-1998

AÑO	ESTUDIOS	ÁMBITO INSTITUCIONAL	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (a)	1. SALDO (Millones de pesetas)	2. SALDO/ POBL. (Pesetas)	3. SALDO /PIB (Porcentaje)	4. GTOS./ INGR. (Porcentaje)	5. PARTICIP. INGR. (Porcentaje)	6. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)	7. P. GTOS./ P. INGR. (Porcentaje)
1981	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago (r)	-313.379	-66.427	-12,45	37,2	30,1	7,8	26,0
1983	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago (r)	-481.421	-100.658	-14,00	41,5	32,0	9,0	28,0
1985	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago (r)	-654.437	-135.336	-15,75	43,0	33,4	9,4	28,2
1987	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago (r)	-1.670.832	-341.909	-29,83	30,2	39,3	10,1	25,6
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-1.895.410	-387.865	-33,84	51,3	35,7	19,1	53,4
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-719.470	-147.228	-12,84	68,7	20,5	14,7	71,5
1988	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado	Recaudación-Pago (r)	-1.771.015	-360.729	-28,69	32,6	38,8	10,4	26,8
1989	Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado, OO.AC., SS y entes	Carga-Beneficio (n)	-876.711	-177.776	-12,63	71,3	19,0	13,5	71,3
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-2.465.430	-499.931	-35,52	52,5	35,9	20,1	56,0
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-1.025.990	-208.047	-14,78	65,8	20,8	14,6	70,3
1991	Castells y Parellada (1993)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Carga-Beneficio (n)	-1.823.364	-366.644	-21,16	65,4	24,7	16,1	65,3
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-3.177.060	-638.846	-36,86	51,7	37,8	19,9	52,6
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-775.620	-155.962	-9,00	76,5	19,0	14,7	77,8
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	223.552	44.952	2,59	107,3	18,4	19,3	104,9
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-712.650	-143.300	-8,27	76,8	18,4	13,7	74,6
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-1.273.327	-256.042	-14,77	66,3	21,2	12,9	60,7
1992	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	-151.313	-30.250	-1,62	95,6	18,5	17,2	93,1
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-880.849	-176.094	-9,45	74,3	18,5	13,3	71,7
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-1.434.380	-286.752	-15,39	66,3	21,2	12,9	61,0
1993	Davezies, Nicot y Prud'homme (1996)	Estado, OO.AC. y SS.	Carga-Gasto (i)	-900.818	-179.293	-9,34	73,1	17,1	12,5	73,1
	Davezies, Nicot y Purd'homme (1996)	Estado, OO.AC. y SS.	Carga-Beneficio (n)	-1.260.841	-250.950	-13,07	62,4	17,1	10,7	62,4
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-3.256.270	-648.108	-33,76	54,8	33,0	17,3	52,5
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-664.340	-132.226	-6,89	82,7	17,6	13,9	79,1
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	96.863	19.279	1,00	102,8	18,5	16,9	91,4
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-682.589	-135.858	-7,08	80,0	18,5	13,0	70,3
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-927.581	-184.620	-9,62	77,2	19,8	12,9	65,2

ANEXO

CUADRO A.2 (continuación)

RESULTADOS DE LA BALANZA FISCAL DE MADRID, 1980-1998

AÑO	ESTUDIOS	ÁMBITO INSTITUCIONAL	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (a)	1. SALDO (Millones de pesetas)	2. SALDO/ POBL. (Pesetas)	3. SALDO /PIB (Porcentaje)	4. GTOS./ INGR. (Porcentaje)	5. PARTICIP. INGR. (Porcentaje)	6. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)	7. P. GTOS./ P. INGR. (Porcentaje)
1994	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-3.223.500	-639.650	-31,28	56,4	37,0	20,2	54,6
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-736.270	-146.101	-7,15	81,6	19,9	15,7	78,9
	Losa y Lafuente (1997)	Estado, OO.AA.AA. y SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-1.078.657	-214.041	-10,47	74,3	21,5	15,9	74,3
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	-132.102	-26.213	-1,28	96,3	18,1	16,4	90,7
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-715.942	-142.067	-6,95	80,1	18,1	13,4	73,9
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-843.998	-167.477	-8,19	79,5	19,2	13,1	68,3
1995	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Recaudación (r)-Gasto (i)	-3.371.310	-666.887	-27,56	56,7	35,5	19,4	54,6
	Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio (n)	-747.410	-147.847	-6,11	82,1	19,0	15,1	79,0
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	53.658	10.614	0,44	101,4	17,9	17,0	94,7
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-656.299	-129.824	-5,36	82,5	17,9	13,6	76,0
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-760.359	-150.408	-6,22	81,9	18,8	13,0	69,3
	Barea, Carpio, Dizy, Angoitia, Pérez y Abásolo (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-638.679	-126.339	-5,22	84,7	19,0	14,5	76,5
1996	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Gasto	-193.750	-38.176	-1,50	95,2	17,8	16,6	93,2
	Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-886.576	-174.687	-6,85	77,9	17,8	13,4	75,1
	Barberán (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-427.392	-84.211	-3,30	88,9	17,6	13,3	75,6
	Uriel (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-986.481	-194.372	-7,62	77,9	18,4	12,8	69,4
	Barea, Carpio, Dizy, Angoitia, Pérez y Abásolo (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-890.664	-175.493	-6,88	79,9	18,7	14,2	76,2
	Sánchez Maldonado (2002)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-1.215.049	-239.408	-9,39	70,4	17,4	12,2	70,1
1997	Barea, Carpio, Dizy, Angoitia, Pérez y Abásolo (2001)	Estado, OO.AC. y AA.SS.	Carga-Beneficio	-1.183.706	-232.293	-8,54	73,9	18,2	13,5	74,0

(a) Los criterios de imputación señalados se refieren a una tipología general, por lo que denominaciones iguales no se corresponden con criterios idénticos.
Fuente: Elaboración propia a partir de los ingresos y gastos imputados a Madrid en los estudios citados y del PIB y la población de hecho estimados por el INE.

ANEXO

CUADRO A.3

RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES REGIONALES, 1993

REGIONES	ESTUDIOS (a)	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (b)	1. SALDO (Millones de pesetas)	2. SALDO/ POBL. (Pesetas)	3. SALDO /PIB (Porcentaje)	4. GTOS. /INGR. (Porcentaje)	5. PARTICIP. INGR. (Porcentaje)	6. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)	7. P. GTOS./ P. INGR. (Porcentaje)
1. Andalucía	A	Carga-Gasto (i)	1.108.639	156.920	13,6	144,1	12,8	18,5	144,1
	A	Carga-Beneficio (n)	1.368.574	193.711	16,8	154,5	12,8	19,8	154,5
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	1.196.070	169.295	14,7	157,2	9,6	14,4	150,5
	B	Carga-Beneficio (n)	530.250	75.053	6,5	118,2	13,3	15,1	113,1
	C	Carga-Gasto	1.132.411	160.284	13,9	145,9	13,4	17,4	129,6
	C	Carga-Beneficio	1.281.588	181.399	15,7	151,9	13,4	17,9	133,5
	D	Carga-Beneficio	1.608.317	227.645	19,7	158,6	13,4	17,9	134,0
2. Aragón	A	Carga-Gasto (i)	-67.054	-56.130	-3,2	90,5	3,6	3,3	90,5
	A	Carga-Beneficio (n)	-135.931	-113.787	-6,5	80,7	3,6	2,9	80,7
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	200.390	167.745	9,7	130,7	3,0	3,7	125,1
	B	Carga-Beneficio (n)	92.000	77.013	4,4	112,6	3,3	3,6	107,8
	C	Carga-Gasto	17.101	14.315	0,8	102,6	3,5	3,2	91,2
	C	Carga-Beneficio	50.999	42.691	2,5	107,8	3,5	3,3	94,7
	D	Carga-Beneficio	78.399	65.627	3,8	111,1	3,5	3,2	93,8
3. Asturias	A	Carga-Gasto (i)	16.685	15.326	1,1	103,0	2,8	2,9	103,0
	A	Carga-Beneficio (n)	21.282	19.548	1,4	103,9	2,8	2,9	103,9
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	362.260	332.750	23,5	174,0	2,2	3,7	166,5
	B	Carga-Beneficio (n)	136.520	125.399	8,9	123,2	2,7	3,2	117,9
	C	Carga-Gasto	231.288	212.447	15,0	143,8	2,9	3,7	127,7
	C	Carga-Beneficio	256.300	235.422	16,6	148,5	2,9	3,7	130,5
	D	Carga-Beneficio	298.420	274.111	19,4	150,8	2,9	3,7	127,4
4. Baleares	A	Carga-Gasto (i)	-105.253	-144.899	-7,0	75,0	2,2	1,6	75,0
	A	Carga-Beneficio (n)	-113.965	-156.892	-7,6	72,9	2,2	1,6	73,0
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	105.100	144.688	7,0	151,9	0,9	1,3	145,4
	B	Carga-Beneficio (n)	19.420	26.735	1,3	104,1	2,2	2,2	99,6
	C	Carga-Gasto	-72.493	-99.799	-4,8	82,2	2,2	1,6	73,0
	C	Carga-Beneficio	-41.431	-57.037	-2,8	89,8	2,2	1,7	78,9
	D	Carga-Beneficio	-78.069	-107.475	-5,2	84,4	2,4	1,7	71,3
5. Canarias	A	Carga-Gasto (i)	265.355	175.249	11,7	145,7	3,0	4,3	145,7
	A	Carga-Beneficio (n)	299.536	197.823	13,2	151,6	3,0	4,5	151,6
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	152.670	100.828	6,7	129,6	2,4	2,9	124,1
	B	Carga-Beneficio (n)	-54.320	-35.875	-2,4	93,1	3,6	3,2	89,1
	C	Carga-Gasto	167.140	110.384	7,4	132,9	2,8	3,3	118,1
	C	Carga-Beneficio	213.082	140.726	9,4	141,9	2,8	3,4	124,7
	D	Carga-Beneficio	323.675	213.765	14,3	161,9	2,5	3,5	136,8
6. Cantabria	A	Carga-Gasto (i)	-11.543	-21.847	-1,5	95,5	1,3	1,3	95,5
	A	Carga-Beneficio (n)	-2.413	-4.567	-0,3	99,1	1,3	1,3	99,1
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	51.040	96.601	6,4	117,0	1,4	1,5	112,0
	B	Carga-Beneficio (n)	62.540	118.367	7,9	122,4	1,3	1,5	117,2
	C	Carga-Gasto	55.487	105.018	7,0	122,5	1,3	1,5	108,8
	C	Carga-Beneficio	83.186	157.443	10,5	133,7	1,3	1,6	117,5
	D	Carga-Beneficio	90.112	170.551	11,4	132,7	1,3	1,5	112,1
7. Castilla y León	A	Carga-Gasto (i)	80.915	32.067	2,2	106,4	6,4	6,8	106,4
	A	Carga-Beneficio (n)	52.184	20.681	1,4	104,2	6,4	6,7	104,2
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	739.590	293.100	20,1	175,6	4,5	7,5	168,1
	B	Carga-Beneficio (n)	394.820	156.467	10,7	131,0	5,8	7,3	125,4
	C	Carga-Gasto	281.449	111.538	7,6	124,9	6,1	6,8	111,0
	C	Carga-Beneficio	325.574	129.025	8,8	128,8	6,1	6,9	113,2
	D	Carga-Beneficio	418.532	165.864	11,4	133,3	6,1	6,9	112,7

ANEXO

CUADRO A.3 (continuación)

RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES REGIONALES, 1993

REGIONES	*ESTUDIOS (a)*	*CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (b)*	*1. SALDO (Millones de pesetas)*	*2. SALDO/ POBL. (Pesetas)*	*3. SALDO /PIB (Porcentaje)*	*4. GTOS. /INGR. (Porcentaje)*	*5. PARTICIP. INGR. (Porcentaje)*	*6. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)*	*7. P. GTOS./ P. INGR. (Porcentaje)*
8. Castilla-La Mancha	A	Carga-Gasto (i)	75.936	45.123	3,4	111,0	3,5	3,9	111,0
	A	Carga-Beneficio (n)	104.414	62.045	4,7	115,2	3,5	4,1	115,2
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	426.970	253.716	19,3	180,9	2,4	4,2	173,1
	B	Carga-Beneficio (n)	305.950	181.803	13,8	139,8	3,5	4,7	133,8
	C	Carga-Gasto	227.520	135.198	10,3	136,6	3,4	4,1	121,4
	C	Carga-Beneficio	286.265	170.106	12,9	146,0	3,4	4,3	128,3
	D	Carga-Beneficio	392.331	233.133	17,7	155,6	3,4	4,5	131,5
9. Cataluña	A	Carga-Gasto (i)	-613.313	-100.555	-5,3	83,7	19,2	16,1	83,7
	A	Carga-Beneficio (n)	-641.474	-105.172	-5,5	82,9	19,2	15,9	82,9
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	-822.170	-134.798	-7,1	80,6	19,4	14,9	77,1
	B	Carga-Beneficio (n)	-434.410	-71.223	-3,7	89,3	18,6	15,9	85,5
	C	Carga-Gasto	-547.222	-89.719	-4,7	84,8	19,6	14,8	75,4
	C	Carga-Beneficio	-321.766	-52.755	-2,8	91,1	19,6	15,7	80,0
	D	Carga-Beneficio	-193.549	-31.733	-1,7	95,2	19,6	15,7	80,4
10. Extremadura	A	Carga-Gasto (i)	179.467	168.817	15,3	151,8	1,8	2,7	151,8
	A	Carga-Beneficio (n)	208.501	196.128	17,8	160,2	1,8	2,8	160,2
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	339.250	319.118	28,9	222,5	1,3	2,7	212,9
	B	Carga-Beneficio (n)	237.260	223.180	20,2	156,9	1,9	2,9	150,2
	C	Carga-Gasto	240.661	226.379	20,5	172,3	1,8	2,8	153,1
	C	Carga-Beneficio	274.149	257.880	23,4	182,4	1,8	2,9	160,2
	D	Carga-Beneficio	330.216	310.620	28,1	187,7	1,8	2,9	158,6
11. Galicia	A	Carga-Gasto (i)	309.941	113.724	9,2	128,5	5,6	7,1	128,5
	A	Carga-Beneficio (n)	474.948	174.269	14,1	143,7	5,6	8,0	143,7
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	463.180	169.951	13,8	149,4	4,3	6,1	142,9
	B	Carga-Beneficio (n)	306.610	112.502	9,1	124,8	5,7	6,8	119,4
	C	Carga-Gasto	377.052	138.348	11,2	135,2	5,8	7,0	120,2
	C	Carga-Beneficio	443.373	162.683	13,2	141,4	5,8	7,2	124,3
	D	Carga-Beneficio	530.090	194.501	15,8	144,7	5,8	7,1	122,3
12. Madrid	A	Carga-Gasto (i)	-900.818	-179.293	-9,3	73,1	17,1	12,5	73,1
	A	Carga-Beneficio (n)	-1.260.841	-250.950	-13,1	62,4	17,1	10,7	62,4
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	-3.256.270	-648.108	-33,8	54,8	33,0	17,3	52,5
	B	Carga-Beneficio (n)	-664.340	-132.226	-6,9	82,7	17,6	13,9	79,1
	C	Carga-Gasto	96.863	19.279	1,0	102,8	18,5	16,9	91,4
	C	Carga-Beneficio	-682.589	-135.858	-7,1	80,0	18,5	13,0	70,3
	D	Carga-Beneficio	-927.581	-184.620	-9,6	77,2	19,8	12,9	65,2
13. Murcia	A	Carga-Gasto (i)	29.997	27.801	2,0	107,0	2,2	2,3	107,0
	A	Carga-Beneficio (n)	38.462	35.646	2,6	109,0	2,2	2,4	109,0
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	235.240	218.015	15,9	170,6	1,5	2,5	163,2
	B	Carga-Beneficio (n)	117.180	108.600	7,9	123,5	2,3	2,7	118,2
	C	Carga-Gasto	95.941	88.916	6,5	122,6	2,3	2,5	108,9
	C	Carga-Beneficio	111.862	103.671	7,5	126,3	2,3	2,6	111,0
	D	Carga-Beneficio	198.272	183.754	13,4	143,9	2,2	2,7	121,6
14. Navarra	A	Carga-Gasto (i)	-59.992	-113.683	-6,1	81,4	1,6	1,3	81,4
	A	Carga-Beneficio (n)	-62.634	-118.689	-6,3	80,6	1,6	1,3	80,6
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	114.950	217.826	11,6	176,6	0,7	1,2	169,1
	B	Carga-Beneficio (n)	-11.370	-21.546	-1,2	96,5	1,5	1,4	92,3
	C	Carga-Gasto	-39.564	-74.972	-4,0	81,0	1,1	0,8	72,0
	C	Carga-Beneficio	-2.003	-3.796	-0,2	99,0	1,1	1,0	87,0
	D	Carga-Beneficio	33.281	63.066	3,4	116,1	1,0	1,0	98,1

ANEXO

CUADRO A.3 (continuación)

RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES REGIONALES, 1993

REGIONES	ESTUDIOS (a)	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (b)	1. SALDO (Millones de pesetas)	2. SALDO/ POBL. (Pesetas)	3. SALDO /PIB (Porcentaje)	4. GTOS. /INGR. (Porcentaje)	5. PARTICIP. INGR. (Porcentaje)	6. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)	7. P. GTOS./ P. INGR. (Porcentaje)
15. País Vasco	A	Carga-Gasto (i)	-335.901	-160.604	-8,9	73,5	6,5	4,8	73,5
	A	Carga-Beneficio (n)	-351.994	-168.298	-9,3	72,3	6,5	4,7	72,3
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	214.000	102.320	5,6	123,7	4,1	4,9	118,4
	B	Carga-Beneficio (n)	-86.250	-41.239	-2,3	93,3	5,9	5,3	89,3
	C	Carga-Gasto	-45.180	-21.602	-1,2	94,4	4,4	3,7	83,9
	C	Carga-Beneficio	59.231	28.320	1,6	107,3	4,4	4,1	94,3
	D	Carga-Beneficio	278.995	133.396	7,4	136,3	3,7	4,3	115,2
16. Rioja	A	Carga-Gasto (i)	-11.763	-44.717	-2,6	92,4	0,8	0,7	92,4
	A	Carga-Beneficio (n)	-29.083	-110.558	-6,3	81,2	0,8	0,6	81,2
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	40.170	152.705	8,7	130,2	0,6	0,8	124,6
	B	Carga-Beneficio (n)	27.640	105.073	6,0	117,7	0,7	0,8	112,6
	C	Carga-Gasto	5.387	20.479	1,2	104,1	0,7	0,7	92,5
	C	Carga-Beneficio	21.490	81.694	4,7	116,2	0,7	0,7	102,1
	D	Carga-Beneficio	19.996	76.014	4,4	113,8	0,7	0,7	96,1
17. Valencia	A	Carga-Gasto (i)	14.474	3.717	0,2	100,8	9,3	9,4	100,8
	A	Carga-Beneficio (n)	25.951	6.665	0,4	101,4	9,3	9,5	101,4
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	268.020	68.835	4,5	116,0	7,7	8,5	111,0
	B	Carga-Beneficio (n)	-4.460	-1.145	-0,1	99,8	9,7	9,3	95,5
	C	Carga-Gasto	36.549	9.387	0,6	102,0	9,8	8,9	90,6
	C	Carga-Beneficio	160.512	41.224	2,7	108,9	9,8	9,4	95,6
	D	Carga-Beneficio	336.056	86.309	5,6	117,2	9,5	9,4	99,1
18. Ceuta y Melilla	A	Carga-Gasto (i)	24.113	187.758	13,9	149,7	0,2	0,4	149,7
	A	Carga-Beneficio (n)	4.373	34.051	2,5	109,0	0,2	0,3	109,0
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	148.790	1.158.566	85,9	451,4	0,2	0,8	432,0
	B	Carga-Beneficio (n)	3.960	30.835	2,3	106,0	0,3	0,3	101,5
	C	Carga-Gasto	49.347	384.245	28,5	201,8	0,3	0,5	179,3
	C	Carga-Beneficio	25.365	197.507	14,6	152,3	0,3	0,4	133,8
	D	Carga-Beneficio	23.644	184.106	13,7	152,6	0,2	0,3	128,9
España	A	Carga-Gasto (i)	-116	-3	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	A	Carga-Beneficio (n)	-108	-3	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	B	Recaudación (r)-Gasto (i)	979.000	24.963	1,6	104,5	100,0	100,0	100,0
	B	Carga-Beneficio (n)	979.000	24.963	1,6	104,5	100,0	100,0	100,0
	C	Carga-Gasto	2.309.734	58.894	3,8	112,5	100,0	100,0	100,0
	C	Carga-Beneficio	2.545.188	64.897	4,2	113,8	100,0	100,0	100,0
	D	Carga-Beneficio	3.761.137	95.901	6,2	118,3	100,0	100,0	100,0

(a) Estudios: A = Davezies, Nicot y Prud'homme (1996); B = Utrilla, Sastre y Urbanos (1997); C = Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000); D = Uriel (2001).
(b) Los criterios de imputación señalados se refieren a una tipología general, por lo que denominaciones iguales no se corresponden con criterios idénticos. El ámbito institucional se refiere a las administraciones públicas centrales (Estado y OO.AC. o OO.AA.) y de seguridad social.
Fuente: Elaboración propia a partir de los ingresos y gastos imputados a las respectivas regiones en los estudios citados y del PIB y la población de hecho estimados por el INE.

ANEXO

CUADRO A.4

RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES REGIONALES, 1996

REGIONES	*ESTUDIOS (a)*	*CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (b)*	*1. SALDO (Millones de pesetas)*	*2. SALDO/ POBL. (Pesetas)*	*3. SALDO /PIB (Porcentaje)*	*4. GTOS. /INGR. (Porcentaje)*	*5. PARTICIP. INGR. (Porcentaje)*	*6. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)*	*7. P. GTOS./ P. INGR. (Porcentaje)*
1. Andalucía	A	Carga-Gasto	850.471	118.958	8,2	127,6	13,6	17,1	125,0
	A	Carga-Beneficio	1.039.278	145.368	10,0	133,8	13,6	17,6	129,0
	B	Carga-Beneficio	1.604.179	224.382	15,5	149,0	13,5	18,0	132,8
	C	Carga-Beneficio	1.537.828	215.102	14,8	150,6	13,9	17,7	127,6
	D	Carga-Beneficio	777.288	108.722	7,5	123,5	14,0	17,3	123,5
2. Aragón	A	Carga-Gasto	-3.419	-2.859	-0,1	99,6	3,5	3,4	97,5
	A	Carga-Beneficio	8.501	7.109	0,3	101,1	3,5	3,4	97,5
	B	Carga-Beneficio	56.696	47.413	2,2	106,8	3,5	3,3	95,2
	C	Carga-Beneficio	111.489	93.234	4,4	114,7	3,5	3,4	97,1
	D	Carga-Beneficio	-11.529	-9.641	-0,5	98,6	3,4	3,4	98,6
3. Asturias	A	Carga-Gasto	183.367	170.422	9,9	128,9	2,8	3,6	126,3
	A	Carga-Beneficio	222.812	207.082	12,1	135,1	2,8	3,7	130,3
	B	Carga-Beneficio	306.003	284.400	16,6	143,6	2,9	3,7	128,0
	C	Carga-Beneficio	349.718	325.029	19,0	157,2	2,8	3,7	133,2
	D	Carga-Beneficio	189.053	175.706	10,3	128,9	2,8	3,6	128,9
4. Baleares	A	Carga-Gasto	-137.706	-183.816	-7,7	74,1	2,4	1,7	72,6
	A	Carga-Beneficio	-110.359	-147.312	-6,2	79,3	2,4	1,8	76,4
	B	Carga-Beneficio	-160.427	-214.145	-9,0	75,3	2,7	1,8	67,1
	C	Carga-Beneficio	-52.892	-70.603	-3,0	89,7	2,4	1,8	76,0
	D	Carga-Beneficio	-321.353	-428.957	-18,0	56,2	3,1	1,7	56,2
5. Canarias	A	Carga-Gasto	133.927	86.638	4,6	120,7	2,9	3,4	118,2
	A	Carga-Beneficio	178.301	115.344	6,1	127,5	2,9	3,5	123,0
	B	Carga-Beneficio	306.102	198.020	10,4	146,4	2,7	3,6	130,5
	C	Carga-Beneficio	292.639	189.310	9,9	147,4	2,8	3,5	124,8
	D	Carga-Beneficio	188.474	121.925	6,4	128,6	2,8	3,6	128,6
6. Cantabria	A	Carga-Gasto	30.921	58.502	3,2	110,1	1,4	1,5	107,9
	A	Carga-Beneficio	43.289	81.902	4,5	114,2	1,4	1,5	110,1
	B	Carga-Beneficio	74.698	141.327	7,8	122,8	1,4	1,5	109,4
	C	Carga-Beneficio	99.032	187.366	10,3	133,6	1,3	1,5	113,2
	D	Carga-Beneficio	38.023	71.938	4,0	112,2	1,3	1,5	112,2
7. Castilla y León	A	Carga-Gasto	210.961	84.485	4,5	115,3	6,1	6,9	113,0
	A	Carga-Beneficio	252.447	101.100	5,4	118,3	6,1	7,0	114,1
	B	Carga-Beneficio	370.639	148.433	8,0	125,1	6,1	6,8	111,6
	C	Carga-Beneficio	483.204	193.513	10,4	136,5	6,0	7,0	115,7
	D	Carga-Beneficio	271.354	108.672	5,8	119,0	6,0	7,2	119,0
8. Castilla-La Mancha	A	Carga-Gasto	150.087	87.946	5,5	118,8	3,5	4,1	116,4
	A	Carga-Beneficio	205.440	120.381	7,5	125,8	3,5	4,3	121,3
	B	Carga-Beneficio	360.950	211.505	13,2	142,3	3,5	4,5	126,9
	C	Carga-Beneficio	342.209	200.523	12,5	144,8	3,5	4,3	122,7
	D	Carga-Beneficio	271.617	159.159	9,9	132,7	3,5	4,7	132,7
9. Cataluña	A	Carga-Gasto	-917.488	-149.539	-6,2	79,2	19,5	15,2	77,6
	A	Carga-Beneficio	-676.785	-110.307	-4,6	84,6	19,5	16,0	81,6
	B	Carga-Beneficio	-594.639	-96.919	-4,0	87,8	20,1	15,7	78,2
	C	Carga-Beneficio	-224.396	-36.574	-1,5	94,8	19,9	16,0	80,3
	D	Carga-Beneficio	-668.423	-108.945	-4,5	85,2	19,1	16,3	85,2
10. Extremadura	A	Carga-Gasto	211.993	199.585	15,9	151,0	1,8	2,7	147,9
	A	Carga-Beneficio	250.411	235.754	18,7	160,2	1,8	2,8	154,5
	B	Carga-Beneficio	308.319	290.273	23,1	168,1	1,9	2,8	149,9
	C	Carga-Beneficio	336.723	317.014	25,2	183,4	1,8	2,9	155,3
	D	Carga-Beneficio	242.188	228.012	18,1	153,9	1,9	2,9	153,9

ANEXO

CUADRO A.4 (continuación)

RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES REGIONALES, 1996

REGIONES	ESTUDIOS (a)	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (b)	1. SALDO (Millones de pesetas)	2. SALDO/ POBL. (Pesetas)	3. SALDO /PIB (Porcentaje)	4. GTOS. /INGR. (Porcentaje)	5. PARTICIP. INGR. (Porcentaje)	6. PARTICIP. GTOS. (Porcentaje)	7. P. GTOS./ P. INGR. (Porcentaje)
11. Galicia	A	Carga-Gasto	257.419	95.246	6,0	119,3	5,9	6,9	116,9
	A	Carga-Beneficio	329.446	121.896	7,7	124,7	5,9	7,1	120,2
	B	Carga-Beneficio	516.508	191.109	12,0	136,3	5,9	7,2	121,5
	C	Carga-Beneficio	564.134	208.731	13,1	143,1	6,0	7,2	121,2
	D	Carga-Beneficio	356.459	131.891	8,3	125,8	5,8	7,4	125,8
12. Madrid	A	Carga-Gasto	-193.750	-38.176	-1,5	95,2	17,8	16,6	93,2
	A	Carga-Beneficio	-886.576	-174.687	-6,8	77,9	17,8	13,4	75,1
	B	Carga-Beneficio	-986.481	-194.372	-7,6	77,9	18,4	12,8	69,4
	C	Carga-Beneficio	-427.392	-84.211	-3,3	88,9	17,6	13,3	75,3
	D	Carga-Beneficio	-1.215.049	-239.408	-9,4	70,4	17,4	12,2	70,4
13. Murcia	A	Carga-Gasto	43.828	39.520	2,5	108,2	2,4	2,5	106,0
	A	Carga-Beneficio	74.915	67.551	4,2	114,0	2,4	2,6	109,9
	B	Carga-Beneficio	168.587	152.014	9,5	130,3	2,3	2,7	116,2
	C	Carga-Beneficio	157.071	141.630	8,9	130,5	2,4	2,6	110,6
	D	Carga-Beneficio	63.960	57.672	3,6	111,5	2,4	2,6	111,5
14. Navarra	A	Carga-Gasto	-40.560	-75.586	-3,1	83,5	1,1	0,9	81,8
	A	Carga-Beneficio	-21.074	-39.273	-1,6	91,5	1,1	1,0	88,2
	B	Carga-Beneficio	56.928	106.089	4,3	127,0	0,9	1,0	113,2
	C	Carga-Beneficio	15.078	28.099	1,1	106,6	1,0	0,9	90,3
	D	Carga-Beneficio	-36.439	-67.906	-2,8	86,9	1,2	1,0	86,9
15. País Vasco	A	Carga-Gasto	-76.594	-36.912	-1,6	91,8	4,1	3,7	89,9
	A	Carga-Beneficio	44.225	21.313	0,9	104,7	4,1	4,2	101,0
	B	Carga-Beneficio	352.209	169.736	7,3	140,8	3,6	4,5	125,5
	C	Carga-Beneficio	194.755	93.856	4,0	122,3	4,0	4,1	103,6
	D	Carga-Beneficio	-5.714	-2.754	-0,1	99,5	4,4	4,4	99,5
16. Rioja	A	Carga-Gasto	-4.665	-17.696	-0,8	97,2	0,7	0,7	95,2
	A	Carga-Beneficio	-1.057	-4.010	-0,2	99,4	0,7	0,7	95,8
	B	Carga-Beneficio	12.475	47.322	2,1	107,2	0,7	0,7	95,5
	C	Carga-Beneficio	20.178	76.543	3,4	112,6	0,7	0,7	95,4
	D	Carga-Beneficio	8.316	31.546	1,4	104,9	0,7	0,8	104,9
17. Valencia	A	Carga-Gasto	-283.799	-72.253	-3,9	87,6	10,1	8,7	85,8
	A	Carga-Beneficio	-140.965	-35.889	-1,9	93,8	10,1	9,2	90,5
	B	Carga-Beneficio	164.715	41.935	2,3	107,0	9,8	9,3	95,4
	C	Carga-Beneficio	114.737	29.211	1,6	105,2	10,2	9,1	89,1
	D	Carga-Beneficio	-172.512	-43.920	-2,4	92,7	9,9	9,2	92,7
18. Ceuta y Melilla	A	Carga-Gasto	52.455	397.317	24,3	187,3	0,3	0,5	183,5
	A	Carga-Beneficio	25.103	190.141	11,6	141,8	0,3	0,4	136,7
	B	Carga-Beneficio	26.478	200.556	12,3	149,3	0,2	0,3	133,1
	C	Carga-Beneficio	40.274	305.053	18,7	175,1	0,2	0,4	148,3
	D	Carga-Beneficio	24.287	183.960	11,3	145,5	0,2	0,3	145,5
España	A	Carga-Gasto	467.449	11.844	0,6	102,1	100,0	100,0	100,0
	A	Carga-Beneficio	837.352	21.216	1,1	103,7	100,0	100,0	100,0
	B	Carga-Beneficio	2.943.939	74.591	3,8	112,2	100,0	100,0	100,0
	C	Carga-Beneficio	3.954.004	100.183	5,1	118,0	100,0	100,0	100,0
	D	Carga-Beneficio	0	0	0,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Autores: A = Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000); B = Uriel (2001); C = Barberán (2001); D = Sánchez Maldonado, coord. (2002).
(b) Los criterios de imputación señalados se refieren a una tipología general, por lo que denominaciones iguales no se corresponden con criterios idénticos. El ámbito institucional se refiere a las administraciones públicas centrales (Estado y OO.AC.) y de seguridad social.
Fuente: Elaboración propia a partir de los ingresos y gastos imputados a las respectivas regiones en los estudios citados y del PIB y la población de hecho estimados por el INE.

ANEXO

CUADRO A.5

REESTIMACIÓN DEL SALDO DE LAS BALANZAS FISCALES TRAS LA UNIFICACIÓN DEL IMPORTE TOTAL DE LOS INGRESOS Y GASTOS IMPUTADOS, 1996

REGIONES	ESTUDIOS (a)	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (b)	REPARTO DE LOS DIFERENCIALES DE INGRESOS Y GASTOS				SALDO REESTIMADO SEGÚN POBLACIÓN			SALDO REESTIMADO SEGÚN PIB		
			Según población		Según PIB							
			Ingresos (Millones de pesetas)	Gastos (Millones de pesetas)	Ingresos (Millones de pesetas)	Gastos (Millones de pesetas)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)
1. Andalucía	A	Carga-Gasto	297.254	745.853	220.751	553.897	1.299.070	181.706	12,51	1.183.617	165.557	11,40
	A	Carga-Beneficio	297.254	678.848	220.751	504.137	1.420.872	198.743	13,69	1.322.663	185.006	12,74
	B	Carga-Beneficio	413.367	230.400	306.981	171.103	1.421.213	198.790	13,69	1.468.302	205.377	14,14
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	1.537.828	215.102	14,81	1.537.828	215.102	14,81
	D	Carga-Beneficio	100.711	633.985	74.791	470.820	1.310.562	183.313	12,62	1.173.317	164.116	11,30
2. Aragón	A	Carga-Gasto	49.719	124.752	53.715	134.778	71.614	59.888	2,84	77.645	64.931	3,07
	A	Carga-Beneficio	49.719	113.544	53.715	122.670	72.327	60.484	2,86	77.456	64.774	3,07
	B	Carga-Beneficio	69.140	38.537	74.697	41.634	26.093	21.821	1,03	23.633	19.764	0,94
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	111.489	93.234	4,41	111.489	93.234	4,41
	D	Carga-Beneficio	16.845	106.041	18.199	114.563	77.667	64.950	3,07	84.836	70.945	3,36
3. Asturias	A	Carga-Gasto	44.736	112.250	39.210	98.383	250.881	233.169	13,61	242.540	225.417	13,15
	A	Carga-Beneficio	44.736	102.166	39.210	89.544	280.241	260.457	15,20	273.147	253.863	14,81
	B	Carga-Beneficio	62.211	34.675	54.526	30.391	278.467	258.808	15,10	281.869	261.969	15,29
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	349.718	325.029	18,97	349.718	325.029	18,97
	D	Carga-Beneficio	15.157	95.414	13.284	83.627	269.310	250.297	14,61	259.395	241.082	14,07
4. Baleares	A	Carga-Gasto	31.148	78.155	38.032	95.427	-90.699	-121.069	-5,07	-80.310	-107.202	-4,49
	A	Carga-Beneficio	31.148	71.134	38.032	86.854	-70.373	-93.937	-3,93	-61.536	-82.142	-3,44
	B	Carga-Beneficio	43.315	24.143	52.888	29.478	-179.599	-239.738	-10,04	-183.836	-245.393	-10,28
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	-52.892	-70.603	-2,96	-52.892	-70.603	-2,96
	D	Carga-Beneficio	10.553	66.433	12.885	81.115	-265.473	-354.366	-14,84	-253.124	-337.881	-14,15
5. Canarias	A	Carga-Gasto	64.272	161.267	62.572	157.003	230.923	149.386	7,85	228.358	147.726	7,76
	A	Carga-Beneficio	64.272	146.780	62.572	142.898	260.809	168.719	8,86	258.627	167.308	8,79
	B	Carga-Beneficio	89.378	49.817	87.014	48.499	266.541	172.428	9,06	267.587	173.104	9,09
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	292.639	189.310	9,95	292.639	189.310	9,95
	D	Carga-Beneficio	21.775	137.079	21.200	133.454	303.778	196.516	10,32	300.729	194.544	10,22
6. Cantabria	A	Carga-Gasto	21.976	55.141	20.350	51.060	64.086	121.249	6,70	61.631	116.605	6,44
	A	Carga-Beneficio	21.976	50.187	20.350	46.473	71.500	135.276	7,47	69.412	131.326	7,25
	B	Carga-Beneficio	30.560	17.033	28.298	15.773	61.171	115.734	6,39	62.172	117.628	6,50
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	99.032	187.366	10,35	99.032	187.366	10,35
	D	Carga-Beneficio	7.446	46.871	6.894	43.402	77.448	146.529	8,09	74.530	141.009	7,79
7. Castilla y León	A	Carga-Gasto	103.821	260.501	99.018	248.451	367.641	147.233	7,90	360.394	144.330	7,74
	A	Carga-Beneficio	103.821	237.098	99.018	226.131	385.725	154.475	8,28	379.560	152.006	8,15
	B	Carga-Beneficio	144.375	80.471	137.697	76.749	306.735	122.841	6,59	309.691	124.025	6,65
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	483.204	193.513	10,38	483.204	193.513	10,38
	D	Carga-Beneficio	35.175	221.429	33.548	211.187	457.608	183.263	9,83	448.993	179.812	9,64

ANEXO

CUADRO A.5 (continuación)

REESTIMACIÓN DEL SALDO DE LAS BALANZAS FISCALES TRAS LA UNIFICACIÓN DEL IMPORTE TOTAL DE LOS INGRESOS Y GASTOS IMPUTADOS, 1996

REGIONES	ESTUDIOS (a)	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (b)	REPARTO DE LOS DIFERENCIALES DE INGRESOS Y GASTOS				SALDO REESTIMADO SEGÚN POBLACIÓN			SALDO REESTIMADO SEGÚN PIB		
			Según población		Según PIB							
			Ingresos (Millones de pesetas)	Gastos (Millones de pesetas)	Ingresos (Millones de pesetas)	Gastos (Millones de pesetas)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)
8. Castilla-La Mancha	A	Carga-Gasto	70.956	178.039	58.311	146.310	257.170	150.693	9,38	238.087	139.511	8,68
	A	Carga-Beneficio	70.956	162.045	58.311	133.166	296.528	173.756	10,81	280.295	164.244	10,22
	B	Carga-Beneficio	98.673	54.998	81.088	45.196	317.275	185.913	11,57	325.058	190.474	11,85
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	342.209	200.523	12,48	342.209	200.523	12,48
	D	Carga-Beneficio	24.040	151.336	19.756	124.366	398.912	233.750	14,55	376.227	220.457	13,72
9. Cataluña	A	Carga-Gasto	255.099	640.081	312.848	784.981	-532.507	-86.792	-3,62	-445.355	-72.587	-3,03
	A	Carga-Beneficio	255.099	582.578	312.848	714.461	-349.307	-56.933	-2,37	-275.173	-44.850	-1,87
	B	Carga-Beneficio	354.745	197.726	435.052	242.487	-751.658	-122.511	-5,11	-787.204	-128.304	-5,35
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	-224.396	-36.574	-1,53	-224.396	-36.574	-1,53
	D	Carga-Beneficio	86.428	544.077	105.994	667.244	-210.775	-34.354	-1,43	-107.173	-17.468	-0,73
10. Extremadura	A	Carga-Gasto	44.163	110.811	28.424	71.319	278.641	262.332	20,85	254.888	239.969	19,07
	A	Carga-Beneficio	44.163	100.856	28.424	64.912	307.104	289.129	22,98	286.899	270.107	21,46
	B	Carga-Beneficio	61.414	34.230	39.526	22.031	281.136	264.681	21,03	290.824	273.801	21,76
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	336.723	317.014	25,19	336.723	317.014	25,19
	D	Carga-Beneficio	14.963	94.191	9.630	60.622	321.416	302.603	24,05	293.180	276.020	21,93
11. Galicia	A	Carga-Gasto	112.372	281.958	91.489	229.560	427.005	157.993	9,93	395.490	146.332	9,19
	A	Carga-Beneficio	112.372	256.627	91.489	208.937	473.701	175.271	11,01	446.894	165.352	10,39
	B	Carga-Beneficio	156.266	87.099	127.227	70.913	447.341	165.517	10,40	460.194	170.273	10,70
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	564.134	208.731	13,11	564.134	208.731	13,11
	D	Carga-Beneficio	38.072	239.668	30.997	195.129	558.055	206.482	12,97	520.591	192.620	12,10
12. Madrid	A	Carga-Gasto	211.017	529.473	275.291	690.745	124.706	24.571	0,96	221.704	43.684	1,71
	A	Carga-Beneficio	211.017	481.907	275.291	628.690	-615.687	-121.312	-4,76	-533.177	-105.055	-4,12
	B	Carga-Beneficio	293.444	163.558	382.824	213.377	-1.116.367	-219.964	-8,62	-1.155.929	-227.759	-8,93
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	-427.392	-84.211	-3,30	-427.392	-84.211	-3,30
	D	Carga-Beneficio	71.493	450.059	93.269	587.142	-836.483	-164.817	-6,46	-721.176	-142.098	-5,57
13. Murcia	A	Carga-Gasto	46.111	115.699	37.717	94.638	113.416	102.267	6,39	100.748	90.844	5,68
	A	Carga-Beneficio	46.111	105.305	37.717	86.136	134.109	120.925	7,56	123.333	111.209	6,95
	B	Carga-Beneficio	64.123	35.740	52.450	29.234	140.205	126.422	7,90	145.371	131.081	8,20
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	157.071	141.630	8,86	157.071	141.630	8,86
	D	Carga-Beneficio	15.622	98.345	12.779	80.443	146.683	132.263	8,27	131.624	118.685	7,42
14. Navarra	A	Carga-Gasto	22.311	55.981	28.122	70.563	-6.890	-12.839	-0,52	1.881	3.505	0,14
	A	Carga-Beneficio	22.311	50.952	28.122	64.224	7.567	14.102	0,57	15.027	28.005	1,14
	B	Carga-Beneficio	31.026	17.293	39.107	21.797	43.195	80.497	3,27	39.618	73.831	3,00
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	15.078	28.099	1,14	15.078	28.099	1,14
	D	Carga-Beneficio	7.559	47.585	9.528	59.979	3.587	6.684	0,27	14.013	26.113	1,06

ANEXO

CUADRO A.5 (continuación)

REESTIMACIÓN DEL SALDO DE LAS BALANZAS FISCALES TRAS LA UNIFICACIÓN DEL IMPORTE TOTAL DE LOS INGRESOS Y GASTOS IMPUTADOS, 1996

REGIONES	ESTUDIOS (a)	CRITERIOS DE IMPUTACIÓN (b)	REPARTO DE LOS DIFERENCIALES DE INGRESOS Y GASTOS				SALDO REESTIMADO SEGÚN POBLACIÓN			SALDO REESTIMADO SEGÚN PIB		
			Según población		Según PIB							
			Ingresos (Millones de pesetas)	Gastos (Millones de pesetas)	Ingresos (Millones de pesetas)	Gastos (Millones de pesetas)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/Pobl. (Pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)
15. País Vasco	A	Carga-Gasto	86.276	216.478	102.837	258.032	53.608	25.835	1,11	78.601	37.880	1,63
	A	Carga-Beneficio	86.276	197.030	102.837	234.851	154.980	74.688	3,20	176.239	84.933	3,64
	B	Carga-Beneficio	119.976	66.872	143.006	79.708	299.104	144.144	6,19	288.911	139.232	5,97
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	194.755	93.856	4,03	194.755	93.856	4,03
	D	Carga-Beneficio	29.230	184.009	34.841	219.330	149.065	71.837	3,08	178.775	86.155	3,70
16. Rioja	A	Carga-Gasto	10.961	27.502	12.493	31.348	11.876	45.051	2,02	14.189	53.825	2,42
	A	Carga-Beneficio	10.961	25.031	12.493	28.531	13.014	49.365	2,22	14.981	56.829	2,55
	B	Carga-Beneficio	15.242	8.496	17.373	9.684	5.728	21.730	0,98	4.785	18.152	0,81
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	20.178	76.543	3,43	20.178	76.543	3,43
	D	Carga-Beneficio	3.714	23.377	4.233	26.646	27.980	106.137	4,76	30.729	116.567	5,23
17. Valencia	A	Carga-Gasto	163.311	409.771	155.224	389.478	-37.339	-9.506	-0,51	-49.544	-12.614	-0,68
	A	Carga-Beneficio	163.311	372.959	155.224	354.489	68.682	17.486	0,94	58.300	14.843	0,80
	B	Carga-Beneficio	227.103	126.582	215.856	120.313	64.193	16.343	0,88	69.172	17.611	0,95
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	114.737	29.211	1,57	114.737	29.211	1,57
	D	Carga-Beneficio	55.330	348.311	52.590	331.061	120.469	30.670	1,65	105.959	26.977	1,45
18. Ceuta y Melilla	A	Carga-Gasto	5.489	13.773	4.586	11.507	60.739	460.064	28,16	59.376	449.739	27,53
	A	Carga-Beneficio	5.489	12.536	4.586	10.473	32.150	243.516	14,91	30.990	234.733	14,37
	B	Carga-Beneficio	7.633	4.255	6.377	3.555	23.099	174.964	10,71	23.655	179.175	10,97
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	40.274	305.053	18,68	40.274	305.053	18,68
	D	Carga-Beneficio	1.860	11.707	1.554	9.781	34.135	258.551	15,83	32.514	246.277	15,08
España	A	Carga-Gasto	1.640.990	4.117.480	1.640.990	4.117.480	2.943.939	74.591	3,82	2.943.939	74.591	3,82
	A	Carga-Beneficio	1.640.990	3.747.577	1.640.990	3.747.577	2.943.939	74.591	3,82	2.943.939	74.591	3,82
	B	Carga-Beneficio	2.281.988	1.271.923	2.281.988	1.271.923	1.933.874	48.999	2,51	1.933.874	48.999	2,51
	C	Carga-Beneficio	0	0	0	0	3.954.004	100.183	5,12	3.954.004	100.183	5,12
	D	Carga-Beneficio	555.972	3.499.911	555.972	3.499.911	2.943.939	74.591	3,82	2.943.939	74.591	3,82

(a) Autores: A = Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000); B = Uriel (2001); C = Barberán (2001); D = Sánchez Maldonado, coord. (2002).
(b) Los criterios de imputación señalados se refieren a una tipología general, por lo que denominaciones iguales no se corresponden con criterios idénticos. El ámbito institucional se refiere a las administraciones públicas centrales (Estado y OO.AC.) y de seguridad social.
Fuente: Elaboración propia a partir de los ingresos y gastos imputados a las respectivas regiones en los estudios citados y del PIB y la población de hecho estimados por el INE.

ANEXO

CUADRO A.6

COMPARACIÓN DE ESTIMACIONES MÁS DESFAVORABLE Y MÁS FAVORABLE DE LOS SALDOS FISCALES, 1996

REGIONES	ESTIMACIÓN MÁS DESFAVORABLE		ESTIMACIÓN MÁS FAVORABLE		RECORRIDO ABSOLUTO	
	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)	Saldo (Millones de pesetas)	Saldo/PIB (Porcentaje)
1. Andalucía	776.203	7,5	1.869.083	18,0	1.092.880	10,5
2. Aragón	-34.142	-1,4	168.241	6,7	202.383	8,0
3. Asturias	199.287	10,8	403.759	21,9	204.471	11,1
4. Baleares	-265.647	-14,9	-19.142	-1,1	246.505	13,8
5. Canarias	136.278	4,6	393.225	13,4	256.947	8,7
6. Cantabria	27.727	2,9	115.947	12,1	88.221	9,2
7. Castilla y León	178.330	3,8	576.196	12,4	397.865	8,5
8. Castilla-La Mancha	147.751	5,4	411.508	15,0	263.757	9,6
9. Cataluña	-1.034.422	-7,0	48.979	0,3	1.083.401	7,4
10. Extremadura	209.858	15,7	413.207	30,9	203.349	15,2
11. Galicia	251.797	5,9	690.465	16,0	438.668	10,2
12. Madrid	-1.155.392	-8,9	-262.319	-2,0	893.074	6,9
13. Murcia	29.712	1,7	209.102	11,8	179.390	10,1
14. Navarra	-38.266	-2,9	45.482	3,4	83.748	6,3
15. País Vasco	-30.938	-0,6	299.603	6,2	330.541	6,8
16. Rioja	-15.826	-2,7	30.307	5,2	46.133	7,9
17. Valencia	-273.878	-3,8	268.481	3,7	542.359	7,4
18. Ceuta y Melilla	17.787	8,2	51.851	24,0	34.064	15,8
España	-873.781	-1,1	5.713.975	7,4	6.587.756	8,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Barberán (2001) y del PIB estimado por el INE.

LAS BALANZAS FISCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: UN TEMA A DEBATE

Ezequiel URIEL

Universidad de Valencia e IVIE

Resumen

En este artículo se abordan, en primer lugar, los problemas metodológicos que plantea la elaboración de las balanzas fiscales de la Administración pública central (APC) en relación con las comunidades autónomas. En la segunda parte del artículo se muestran los resultados obtenidos por el autor en los tres enfoques diferentes que aplica. El primer enfoque es el enfoque básico, en el que se considera el conjunto de la APC; en el segundo enfoque se calculan los saldos de las balanzas fiscales, eliminando la seguridad social contributiva; finalmente, en el tercer enfoque se calculan los saldos en las cuentas integradas de la APC y la Unión Europea.

Palabras clave: balanzas fiscales, Administración pública central, comunidades autónomas.

Abstract

In this article we first address the methodological problems raised by the preparation of the fiscal balances of the Central Public Administration (CPA) in relation to the autonomous communities. In the second part of the article we show the results obtained by the author in the three different approaches he applies. The first approach is the basic approach, in which the CPA as a whole is considered; in the second approach we calculate the current fiscal balances, eliminating social security contributions; finally, in the third approach we calculate current balances in the integrated CPA and European Union accounts.

Key words: fiscal balances, Central Public Administration, autonomous communities.

JEL classification: H22, H23, H50.

I. INTRODUCCIÓN

En España, la literatura sobre balanzas fiscales, buena parte de la cual procede de Cataluña, es muy abundante. Desde los estudios iniciales, realizados en la década de los setenta, han sido considerables los avances experimentados tanto en el desarrollo metodológico como en la mejora de la información.

Los estudios sobre balanzas fiscales tratan de responder, en su mayoría, a dos preguntas, ¿cómo imputar regionalmente los ingresos de la Administración pública central?, ¿cómo imputar regionalmente sus gastos? Aunque en principio la contestación a estas preguntas debería ser un tema de carácter académico, en los últimos tiempos las balanzas fiscales se han convertido en un tema de debate político por la ligazón que se ha hecho de ellas con la financiación autonómica. Desde mi punto de vista, son dos cuestiones independientes, ya que la discusión sobre la financiación autonómica no debe verse afectada por cuáles sean los saldos de las balanzas fiscales.

En este artículo se van a tratar dos temas. En una primera parte, se abordarán los problemas metodológicos de carácter general y también aquellos problemas específicos que se plantean en la elaboración de las balanzas fiscales. En esta discusión se tomará como referencia un estudio que he realizado (*). En dicho estudio se calculan los saldos de las balanzas fiscales bajo tres enfoques distintos. En la segunda parte de este artículo se examinarán estos resultados, se hará un análisis de sensibilidad y también se realizarán comparaciones con otros estudios.

II. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1. Delimitación institucional de la Administración pública central

Como primera precisión, es necesario delimitar lo que he denominado Administración pública central (APC). Con esta denominación me refiero, como en otros estudios, al conjunto formado por el Estado, los organismos de la Administración central y las administraciones de la seguridad social no transferida. En consecuencia, se van a analizar los flujos entre la APC y las comunidades autónomas.

2. Delimitación de operaciones

Para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas en su relación con la APC, me ha parecido razonable incluir, y en consecuencia imputar territorialmente, todas las operaciones que aparecen en la cuenta de ingresos y gastos de la APC. De esta forma, al abordar su actuación en su totalidad, la suma de los saldos de las balanzas fiscales de todas las autonomías será

igual a la necesidad de financiación de la Administración pública central.

En otros estudios se ha prescindido de ciertas operaciones de la cuenta de ingresos y gastos de la APC. Como todos los residentes de España lo son de alguna comunidad autónoma, los ingresos y gastos no asignados territorialmente conforman lo que podríamos denominar «resto APC», que constituye en realidad una entelequia, dado que no se imputan a nadie.

3. Criterios de incidencia de ingresos y gastos

Una vez efectuada la delimitación institucional y de operaciones, es necesario realizar la distribución (es decir, la imputación) de los ingresos y los gastos de la APC. Antes de entrar en detalle sobre este punto, conviene advertir sobre la complejidad que reviste este tipo de operaciones.

Desde el lado de los ingresos, los impuestos constituyen la principal fuente de financiación de las administraciones públicas. Al establecer los impuestos, la ley señala de forma concreta sobre qué agentes recae la responsabilidad de su pago. En este sentido, se puede distinguir entre incidencia legal o de *impacto*, que corresponde al agente que tiene la responsabilidad directa de su pago, e incidencia efectiva, que corresponde al agente que al final soporta la *carga*. Cuando existe disparidad entre estos dos tipos de incidencia, convencionalmente se dice que existe *traslación* de la carga tributaria.

Desde el punto de vista de asignación de los gastos pueden considerarse diversas alternativas, pero en la práctica, en los estudios realizados en España, solamente se han aplicado el método del *impacto* y el método del *beneficio*. En el primero de estos métodos se asigna el gasto a los agentes que son destinatarios directos de los pagos realizados por las administraciones públicas. Así, si la seguridad social paga una receta médica de uno de sus afiliados, el gasto se imputa a la farmacia en que se ha realizado la compra. En el método del beneficio se imputa al agente a favor del cual se ha realizado el gasto. En el ejemplo de la receta médica, el gasto se imputaría al paciente. En cualquier caso, es importante recalcar que con el término beneficio hacemos referencia tanto al flujo correspondiente a una prestación directa como a la parte alícuota de un gasto general.

En lo que antecede se han expuesto dos criterios de imputación de ingresos y otros dos de gastos. Veamos ahora cómo se pueden combinar en la elaboración de una balanza fiscal. En principio, en un enfoque integrado, parece razonable exigir que el criterio de incidencia de los ingresos sea coherente con el criterio de imputación de los gastos. Así, el criterio de incidencia efectiva de los ingresos debería asociarse con el criterio del beneficio en los gastos para conformar un enfoque integrado que denominaremos *enfoque carga-beneficio*. Por otra parte, un segundo enfoque integrado, al que se ha denominado *enfoque impacto*, o de flujos económicos, se obtiene al considerar el criterio de impacto tanto en los ingresos como en los gastos. Ahora bien, como ya he indicado, en un análisis de las balanzas fiscales debe ser determinante *quiénes* (residentes de una comunidad autónoma) se benefician de los gastos de la APC, y sobre *quiénes* recae la carga, es decir, el enfoque adecuado en este tipo de análisis, que es el que he adoptado en mi estudio.

En coincidencia con otros muchos autores, creo que el adecuado es el *enfoque carga-beneficio*, aunque el enfoque *impacto* pueda tener interés en otro tipo de análisis. Así, para determinar el efecto multiplicador del gasto público es relevante la región *donde* se realiza el gasto, pero en un análisis de balanzas fiscales debe ser determinante *qué* región se beneficia del gasto, y de igual manera se podría argumentar con los ingresos de las administraciones públicas. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el lugar donde las administraciones públicas recaudan sus impuestos (enfoque *impacto*) en muchas ocasiones solamente refleja prácticas administrativas sin ninguna relevancia económica.

En algunos estudios sobre balanzas fiscales realizados en Cataluña —por ejemplo, en el estudio de López Casanovas y Martínez (2000)— se adopta el criterio de *carga* para la asignación de los ingresos y el de *flujo* o impacto para la imputación de los gastos. En mi opinión, la aplicación de este enfoque mixto no parece coherente. En el estudio de Castells *et al*. (2000), realizado para España, se adopta un solo criterio para los ingresos (el criterio de la carga), pero dos criterios para los gastos: beneficio e impacto (o flujo monetario). Combinando el único criterio de ingresos con los dos criterios de gasto se obtienen dos saldos de balanzas fiscales diferentes. Como en el caso anterior, no resulta adecuado calcular el saldo de una balanza fiscal con un enfoque mixto.

Pasemos ahora a examinar los criterios específicos de imputación de ingresos y gastos.

A) *Criterios específicos de imputación de ingresos*

a) Impuestos y cotizaciones

Desde el punto de vista de los ingresos de la APC, las partidas más importantes son el IRPF, las cotizaciones sociales, el impuesto sobre sociedades, el IVA y los impuestos especiales. En los *impuestos sobre la renta* existe práctica unanimidad acerca de que no existe traslación de la carga tributaria. De igual forma, en los estudios empíricos existe un consenso general sobre que en los *impuestos sobre los productos* (IVA o impuestos sobre importación, por ejemplo) la carga final recae básicamente sobre los consumidores.

Por el contrario, existe un amplio debate sobre quiénes soportan la carga en los impuestos de sociedades y sobre las cotizaciones sociales. En algunos medios se me ha acusado de que en mi estudio cometía un sesgo, debido a que el impuesto de sociedades lo asignaba a la comunidad en que está localizada la sede de la sociedad, lo cual implicaría que la Comunidad de Madrid apareciera con una carga superior a la que le debería corresponder. No es así como he distribuido regionalmente este impuesto. En mi estudio, he adoptado para el impuesto de sociedades la hipótesis de que la carga la soportan los accionistas fundamentalmente (0,7) y, en menor medida, los consumidores (0,3), utilizando como variables de distribución los dividendos recibidos y el gasto de los consumidores respectivamente.

En el caso de las cotizaciones sociales, he adoptado la hipótesis de que la carga de las cotizaciones de los empleadores recae totalmente sobre los trabajadores. Para realizar la imputación por comunidades autónomas, además de adoptar una hipótesis, es necesario seleccionar una indicador específico de imputación. En Castells *et al.* (2000), en las cotizaciones sociales no se utiliza como variable de imputación la recaudación, sino la remuneración de los asalariados, debido a que se considera que las cifras de recaudación pueden estar distorsionadas por los pagos centralizados que realizan ciertas empresas. Sin embargo, en los últimos años de la década de los ochenta, la Tesorería General de la Seguridad Social comenzó a asignar a cada provincia las cotizaciones correspondientes a los trabajadores cuyo centro de trabajo estaba situado en ella, aunque los pagos de la empresa se hicieran de forma centralizada. Esta asignación es posible, ya que las empresas deben presentar, al menos, una declaración separada por cada provincia en que tenga centros de trabajo. Aunque, en principio, la variable para la distribución de las cotizaciones parece correcta, sin embargo, al examinar recientemente series más largas (de 1991 a 2003) de cotizaciones sociales por comunidades autónomas, he advertido alguna posible anomalía en las fuentes. En concreto, los datos de cotizaciones del régimen general de Madrid para los años 1991 y 1992, según las memorias de la Tesorería General de la Seguridad Social, no parecen encajar con la evolución posterior de esta serie.

b) Ingresos indivisibles

He considerado los ingresos patrimoniales de la APC y los ingresos por impuestos cuya carga recae sobre no residentes —por ejemplo, el IVA pagado por los turistas— como *ingresos indivisibles*. De forma análoga a los *gastos indivisibles*, la territorialización de los ingresos indivisibles se ha realizado utilizando el indicador genérico de población como variable de imputación.

c) El problema de las autonomías con régimen especial

En el País Vasco y en Navarra están concertadas, en el período de estudio, tres figuras impositivas importantes: el IRPF, el impuesto sobre sociedades y el IVA. En relación con el IRPF no se plantean problemas, ya que se ha adoptado la hipótesis de no traslación. El caso del impuesto de sociedades es más complejo, debido a que se ha adoptado la hipótesis de traslación del impuesto. Además, aun sin adoptar esta hipótesis, se plantearía siempre el problema de determinar dónde residen los accionistas de las sociedades, ya que en buena parte lo harán en comunidades distintas a aquellas en las que se recauda este impuesto. Por ello, en mi estudio, el impuesto de sociedades recaudado por la APC se ha distribuido entre las comunidades no forales. En otros estudios se ha aplicado implícitamente esta solución.

Para el tratamiento del IVA en estas dos comunidades cabrían también dos alternativas: imputación conjunta o exclusión del País Vasco y Navarra en el proceso de imputación de este impuesto. En otros estudios se ha optado por la segunda alternativa. En este trabajo he adoptado la primera alternativa, ya que, en mi opinión, refleja de forma más adecuada la distribución territorial de la carga de este impuesto por estar sometidas las comunidades forales a la misma normativa que el resto España (excluidas Canarias, Ceuta y Melilla). En consecuencia, la distribución territorial se ha hecho en el País Vasco y Navarra con los

mismos criterios que en el resto de los territorios afectados por este impuesto, pero deduciendo los ingresos que han obtenido las haciendas forales por el mismo.

B) *Imputación de gastos*

A efectos de imputación territorial de los gastos, he considerado cuatro grandes bloques: actividades de carácter general, actividades sociales y para la comunidad, actividades económicas y otras.

Los gastos en *actividades de carácter general*, que se refieren a los servicios generales de la Administración pública, asuntos de defensa, de orden público y seguridad, se caracterizan por ser bienes *indivisibles*. Como variables de imputación territorial se pueden considerar, en principio, dos enfoques. En el primero, que se fundamentaría en la capacidad económica, se utilizarían como variables de imputación territorial las que hagan referencia a las rentas percibidas por los residentes en cada comunidad, como puede ser la renta bruta disponible. En un segundo enfoque, que consideraría que los beneficios o, si se prefiere, los costes de estos servicios afectan por igual a todos los residentes, la variable de imputación a aplicar sería la población. El enfoque que hemos elegido ha sido el segundo, ya que es el más neutral cuando se trata de elaborar balanzas fiscales.

Los gastos en *actividades sociales y para la comunidad* (que incluyen las actividades relativas a educación, sanidad, servicios sociales, vivienda y servicios culturales) son en su mayor parte bienes *divisibles individualmente* y, por lo tanto, divisibles territorialmente. También se incluyen en este bloque aquellos gastos destinados a la comunidad, tales como los gastos en actividades culturales, que se caracterizan por ser bienes *divisibles territorialmente*. Para los bienes divisibles individualmente, la variable de imputación utilizada ha sido la localización del gasto, y alternativamente, cuando no se dispone de esta información, se han utilizado indicadores indirectos lo más correlacionados posible con el gasto que se trata de imputar.

Los gastos en *actividades económicas*, integrados por funciones sectoriales (agricultura, minería, construcción, manufacturas, transportes y comunicaciones) y por funciones económicas de carácter general, son fundamentalmente bienes *divisibles territorialmente*. Estos gastos afectan a una determinada rama de actividad o son gastos en infraestructuras. En los gastos que afectan a la actividad económica o a una determinada rama de actividad específica, se han utilizado indicadores de actividad en la región como variables de imputación para los gastos. Los gastos en infraestructuras están identificados perfectamente desde el punto de vista territorial, pero esto no quiere decir, en buena parte de los casos, que los beneficiarios de la inversión realizada en infraestructuras sean exclusivamente los residentes en la región en que ha tenido lugar la inversión. Por este motivo, en los gastos en infraestructuras he tomado como variables de imputación a aquellas que, de acuerdo con la información disponible, permiten identificar mejor los beneficiarios de las mismas.

Finalmente, para otros gastos de naturaleza indivisible, como pueda ser el pago de los intereses de la deuda pública, se ha aplicado asimismo la población para su distribución territorial.

III. CÁLCULO DE LOS SALDOS DE LAS BALANZAS FISCALES

En muchos estudios realizados a escala nacional se calculan los saldos de las balanzas fiscales bajo el supuesto de presupuesto equilibrado, con objeto de neutralizar el déficit de la APC. Esto supone incrementar de manera proporcional los ingresos imputados por todas las autonomías. La razón dada para proceder de esta forma es la de poder analizar los efectos distributivos del presupuesto de la APC y también realizar comparaciones a lo largo del tiempo. En mi opinión, este tipo de distribución del déficit no refleja adecuadamente la realidad, y además es aventurado suponer que en el futuro, cuando se amortice la deuda pública, la estructura territorial de los impuestos pagados a la APC sea la misma que la que existe actualmente.

En mi investigación no he calculado los saldos bajo el supuesto de presupuesto equilibrado porque, además, lo he considerado innecesario dada la estructura de mi estudio. En efecto, en el enfoque básico para el cálculo de los saldos de las balanzas fiscales, la opción que he adoptado ha sido la de imputar todos los ingresos y gastos de la APC, con lo que se obtiene que el déficit (o necesidad de financiación) de la APC es igual a la suma de los saldos fiscales de todas las comunidades autónomas. De esta forma, tenemos una perfecta referencia —el déficit de la APC per cápita— para poder realizar comparaciones a lo largo del tiempo, y también para ver los efectos distributivos de la actuación de la Administración pública central.

En la cuenta de renta de la APC los ingresos procedentes de la UE se registran como recursos, y las aportaciones de la APC a la UE,

como empleos. El tratamiento de estas operaciones plantea problemas metodológicos especiales, que en nuestra opinión no han recibido un tratamiento adecuado en la literatura.

Veamos, en primer lugar, el motivo por el que se plantean estos problemas metodológicos. Por una parte, si por ejemplo la aportación IVA, que es la aportación más importante de la APC a la UE, se imputa a las distintas comunidades autónomas con el mismo criterio que se ha imputado el IVA (pero con el signo contrario, dado que es un gasto), el problema que surge es que la carga de las comunidades autónomas en concepto de IVA sería menor que la que realmente han soportado. Por otra parte, si los ingresos de la APC procedentes de la UE —fondos FEDER, por ejemplo— se imputan a las comunidades autónomas de acuerdo con el empleo que se ha dado a dichos fondos, ello equivaldría, dado que es un ingreso de la APC, a disminuir los gastos de inversión que efectivamente se han realizado en las distintas comunidades autónomas, lo cual no reflejaría los beneficios que realmente han percibido.

En definitiva, los problemas anteriores surgen porque la UE se sitúa, en relación con la APC, en el lado opuesto de donde están situadas las comunidades autónomas. Por ello, considero que, a diferencia de lo que se hace en otros estudios, no se pueden imputar separadamente los flujos de ingresos y gastos entre la APC y la UE, por ser de naturaleza opuesta al resto de flujos de la APC. La solución que he adoptado en mi estudio consiste en imputar únicamente el saldo de los ingresos y gastos que se derivan de la relación de la UE con la APC. Dado que este saldo es un gasto (o, en su caso, un ingreso de naturaleza indivisible), he utilizado la población de cada comunidad autónoma como variable de imputación.

En el primer enfoque, al que he denominado *básico*, los saldos de las balanzas fiscales se obtienen considerando la APC en su conjunto frente a las comunidades autónomas. Por la forma en que se han definido los diferentes flujos, la suma de los saldos de todas las comunidades autónomas es igual al *déficit* o *necesidad de financiación de la APC*. He denominado *básico* a este enfoque en este estudio porque los otros dos son variantes del mismo.

En el segundo enfoque, los saldos de las balanzas se obtienen a partir de los saldos del primer enfoque, pero excluyendo las cotizaciones a la seguridad social de los ingresos de la APC y los gastos de la seguridad social contributiva de los gastos de la APC. He introducido este segundo enfoque para obviar de alguna manera los numerosos problemas que plantea la seguridad social contributiva. Como muestra de estos problemas se encuentra el hecho de que las cotizaciones a la seguridad social se abonan a lo largo de la vida laboral de cada trabajador en la comunidad en que reside, mientras que las contraprestaciones, en forma de pensiones de jubilación, por ejemplo, las puede percibir en otra comunidad diferente. Así pues, se plantean aquí dos problemas: desfases importantes en el tiempo entre cotizaciones y prestaciones, y posible movilidad de los trabajadores, que pueden elegir otra residencia para la jubilación, circunstancia ésta que se está produciendo con cierta frecuencia en estos momentos y que se acentuará seguramente en el futuro.

En el tercer enfoque, caracterizado por la inclusión de las cuentas consolidadas de la APC y de la UE, los saldos de las balanzas se obtienen a partir de los saldos del primer enfoque, sustituyendo las aportaciones netas de la APC a la UE por las cuentas consolidadas de la APC y de la UE. Este enfoque refleja los beneficios que reciben los residentes en cada comunidad no sólo provenientes de la APC, sino también de la Unión Europea.

A continuación voy a realizar un análisis sobre los resultados obtenidos en los tres enfoques relativos a ingresos, gastos y saldos. En todos los casos comentaremos únicamente los resultados obtenidos para la media del período 1991-1996, ya que los datos anuales de una comunidad tienen menor significación, porque pueden venir afectados por la imputación de gastos de carácter excepcional.

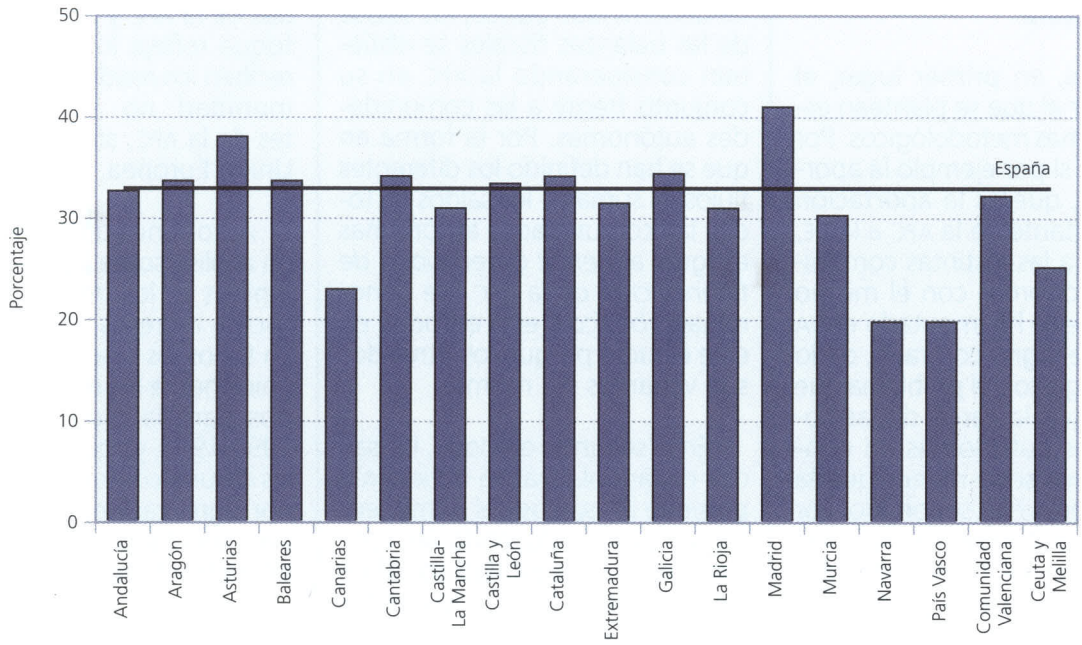
1. Primer enfoque: básico

a) *Ingresos*

Los ingresos totales imputados a cada comunidad autónoma están, lógicamente, relacionados con su tamaño. Por ello, las comunidades con mayor volumen de ingresos totales imputados son, con muy poca diferencia entre ellas, Cataluña y Madrid. De acuerdo con los ingresos totales imputados, Andalucía, que es la primera en población, ocupa la tercera posición. De todas formas, tiene mayor interés analizar los ingresos de cada comunidad autónoma en relación con su producto interior bruto.

A priori cabría esperar que, salvo circunstancias especiales, las distintas comunidades autónomas soportaran una similar carga fiscal en relación con su PIB. Como puede verse en el gráfico 1, la ratio ingresos/PIB es muy similar entre las distintas comunidades autónomas,

GRÁFICO 1
PRIMER ENFOQUE. INGRESOS EN RELACIÓN CON EL PIB
Media 1991-1996



salvo en algunos casos. Por una parte, las comunidades con mayor porcentaje de ingresos imputados en relación con su PIB son Madrid (41,14 por 100) y Asturias (37,97), debido, en el primer caso, a una mayor carga soportada por IRPF y por cotizaciones sociales y, en el segundo, principalmente a unas mayores cotizaciones sociales y a un mayor IRPF.

Con menor ratio ingresos/PIB se encuentran el País Vasco (19,59 por 100), Navarra (19,68), Canarias (22,87) y Ceuta y Melilla (25,10). Todas estas comunidades se caracterizan por sus peculiaridades en materia fiscal.

b) *Gastos*

En gastos totales, por su cuantía se sitúa en primer lugar la comunidad de Andalucía, seguida a una cierta distancia por Cataluña y, todavía con una diferencia mayor, por Madrid.

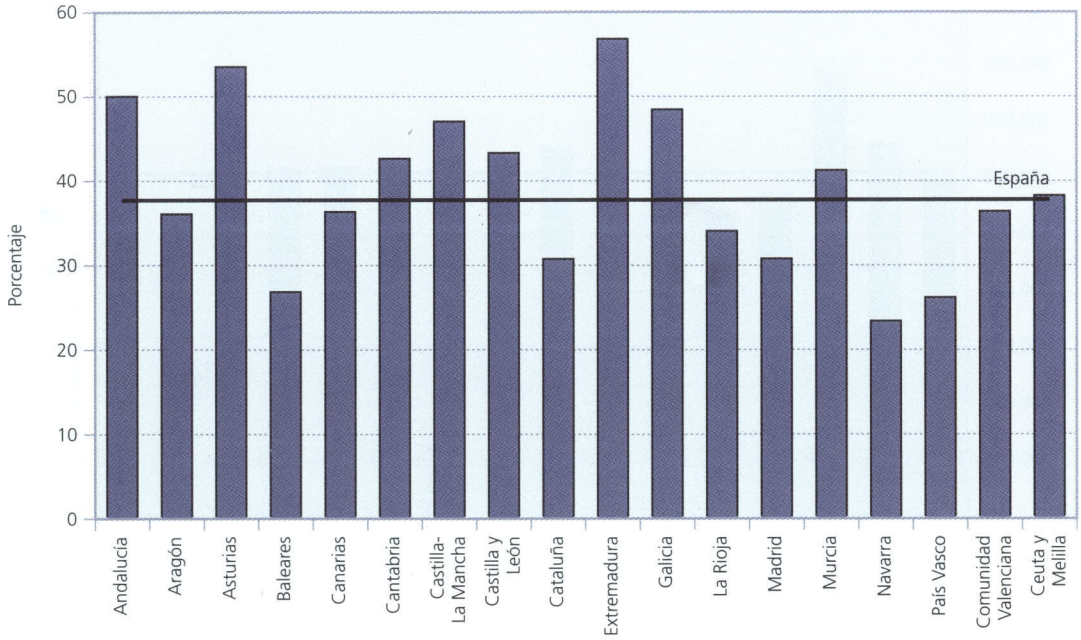
En el caso de los gastos, a priori se podría esperar que las comunidades con rentas más bajas tuvieran una mayor ratio gastos/PIB. Según los resultados obtenidos, esta ratio es superior al 50 por 100, según puede verse en el gráfico 2, en las siguientes comunidades: Extremadura (56,70), Asturias (53,63) y Andalucía (50,27). El hecho de que Asturias tenga una ratio tan elevada —en PIB per cápita le corresponde el puesto 12, según puede verse en el cuadro número 1— se debe al problema específico del sector minero. En el extremo opuesto, y con una ratio inferior al 30 por 100, se encuentran Navarra (23,44), País Vasco (26,09) y Baleares (26,89).

En el caso de los gastos, es ilustrativo examinar también los gastos per cápita de las distintas comunidades autónomas, que se han representado en el gráfico 3. Como puede verse, solamente existe una comunidad (Asturias) que tiene un gasto muy superior a la media, mientras que por debajo de la media se sitúan, además de Baleares, las comunidades con regímenes fiscales especiales.

c) *Saldos*

En el período 1991-1996 presentan saldos negativos tres comunidades autónomas: Madrid (-1.037.688 millones de pesetas), Cataluña (-401.170) y Baleares (-108.288). Entre los saldos con signo positivo sobresale Andalucía, con un saldo imputado de 1.503.457 millones de pesetas. Le siguen por orden de importancia, pero con saldos imputados inferiores al medio billón de pesetas en todos los casos, las siguientes comunidades: Galicia,

GRÁFICO 2
PRIMER ENFOQUE. GASTOS EN RELACIÓN CON EL PIB
Media 1991-1996

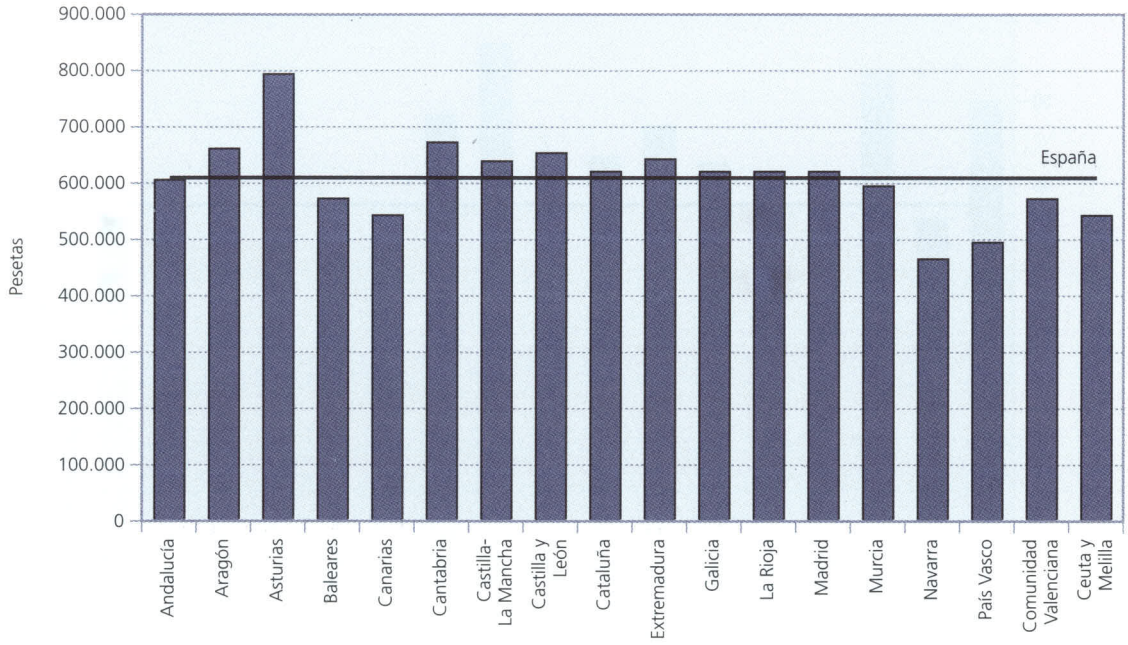


CUADRO N.º 1

PRIMER ENFOQUE. PIB Y SALDOS PER CÁPITA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ORDENADOS SEGÚN EL PIB PER CÁPITA
Media 1991-1996

COMUNIDAD AUTÓNOMA	*PIB PER CÁPITA*		*SALDO PER CÁPITA*			*DIFERENCIA CON EL DÉFICIT DE LA APC*	
	Número de orden	*Pesetas*	*Número de orden*	*Pesetas*	*Porcentaje sobre el PIB*	*Pesetas*	*Porcentaje sobre el PIB*
Baleares	1	2.109.813	2	-144.973	-6,87	-219.488	-10,40
Madrid	2	2.021.141	1	-206.835	-10,23	-281.350	-13,92
Cataluña	3	2.003.367	3	-65.574	-3,27	-140.089	-6,99
Comunidad Foral de Navarra	4	1.989.691	7	76.363	3,84	1.848	0,09
País Vasco	5	1.878.517	8	124.249	6,61	49.734	2,65
Aragón	6	1.817.036	4	44.896	2,47	-29.619	-1,63
La Rioja	7	1.813.134	5	55.819	3,08	-18.696	-1,03
Comunidad Valenciana	8	1.571.901	6	63.281	4,03	-11.234	-0,71
Cantabria	9	1.570.778	9	134.848	8,58	60.333	3,84
Castilla y León	10	1.507.449	10	149.833	9,94	75.318	5,00
Canarias	11	1.493.546	14	200.633	13,43	126.118	8,44
Principado de Asturias	12	1.471.571	17	232.176	15,78	157.661	10,71
Murcia	13	1.435.472	11	158.449	11,04	83.934	5,85
Ceuta y Melilla	14	1.420.765	13	183.616	12,92	109.101	7,68
Castilla-La Mancha	15	1.360.126	16	213.245	15,68	138.730	10,20
Galicia	16	1.278.882	12	177.556	13,88	103.041	8,06
Andalucía	17	1.203.743	15	211.089	17,54	136.574	11,35
Extremadura	18	1.133.843	18	284.929	25,13	210.414	18,56

GRÁFICO 3
PRIMER ENFOQUE. GASTOS PER CÁPITA
Media 1991-1996



Castilla y León, Castilla-La Mancha, Canarias y Extremadura.

Dado que en la imputación de los gastos indivisibles se ha utilizado un indicador neutro como es la población, a priori cabría esperar que la ordenación de las comunidades autónomas según los saldos per cápita de las balanzas fiscales fuera muy similar a la ordenación según su PIB per cápita. Esta similitud se debería a que, por una parte, los ingresos fiscales per cápita están muy relacionados con la capacidad económica de la población de las distintas comunidades y a que, por otra parte, los gastos per cápita no deberían diferir sensiblemente de unas comunidades a otras, salvo que haya circunstancias especiales.

Con objeto de analizar los saldos de las balanzas fiscales en términos per cápita y en relación con el PIB, se ha elaborado el cuadro n.º 1, en el que aparecen las comunidades autónomas ordenadas (de mayor a menor) según el PIB per cápita; el saldo fiscal per cápita, el número de orden y el porcentaje sobre el PIB; y la diferencia entre el saldo fiscal y el déficit de la APC, y el porcentaje que representa sobre el producto interior bruto.

Las tres comunidades autónomas con saldo negativo son Madrid, Baleares y Cataluña. Sin embargo, cuando se toma como referencia el déficit de la APC, que en mi opinión es la referencia más adecuada, son seis las comunidades que presentan un saldo negativo. Además de las tres citadas se deben añadir Aragón, La Rioja y la Comunidad Valenciana.

En la ordenación del saldo per cápita tres comunidades con regímenes fiscales especiales (País Vasco, Navarra y Canarias) bajan tres puestos en relación con la ordenación según el PIB per cápita. Por otra parte, en la ordenación del saldo, Asturias se sitúa cinco puestos por debajo del que tiene en la ordenación del producto interior bruto.

Como hemos visto, las expectativas de ordenación de los saldos fiscales en relación con la ordenación del PIB no se han visto cumplidas en las comunidades autónomas con regímenes fiscales especiales (País Vasco, Navarra y Canarias), así como en el caso de Asturias. Todas ellas se caracterizan por tener un saldo positivo superior al que les correspondería por su nivel de PIB. En sentido contrario, hay que destacar a las comunidades de Aragón, La Rioja, Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía y, especialmente, Galicia.

En todo caso, y con objeto de poder examinar la sensibilidad en los resultados respecto a las hi-

pótesis adoptadas, se han considerado tres hipótesis alternativas de imputación del impuesto de sociedades y una hipótesis alternativa de imputación de las cotizaciones sociales.

Los supuestos y variables de imputación aplicados en las tres alternativas del impuesto de sociedades son las siguientes:

— *Alternativa A*: 1/3 intereses y dividendos; 1/3 consumo final de los hogares; 1/3 remuneración de asalariados.

— *Alternativa B*: 0,25 intereses y dividendos; 0,50 consumo final de los hogares; 0,25 remuneración de asalariados.

— *Alternativa C*: 1,00 intereses y dividendos.

Estas tres alternativas, especialmente la *A*, han sido aplicadas por distintos autores. Como puede verse, en las alternativas *A* y *B* (con distintos coeficientes) se hace el supuesto de que existe tanto traslación hacia adelante (consumidores) como hacia atrás (trabajadores). Por otra parte, en la alternativa *C* se adopta el supuesto de que no existe ningún tipo de traslación.

En el cuadro n.º 2 se han reflejado, para cada una de estas tres alternativas, las variaciones porcentuales en ingresos y saldos per cápita respecto a los resultados obtenidos con las hipótesis que hemos adoptado. Estas simulaciones se han realizado en el contexto de este primer enfoque, al que he denominado básico.

En los ingresos per cápita, las variaciones obtenidas no llegan en ningún caso al 2 por 100 en valor absoluto salvo en el caso de Canarias para las alternativas *B* y *C*. Las variaciones son mayores en los saldos, destacando con signo positivo las de Aragón (17,81 por 100) y La Rioja (16,33), y con signo negativo la de Cataluña (-9,16). Todas estas variaciones corresponden a la alternativa *C*.

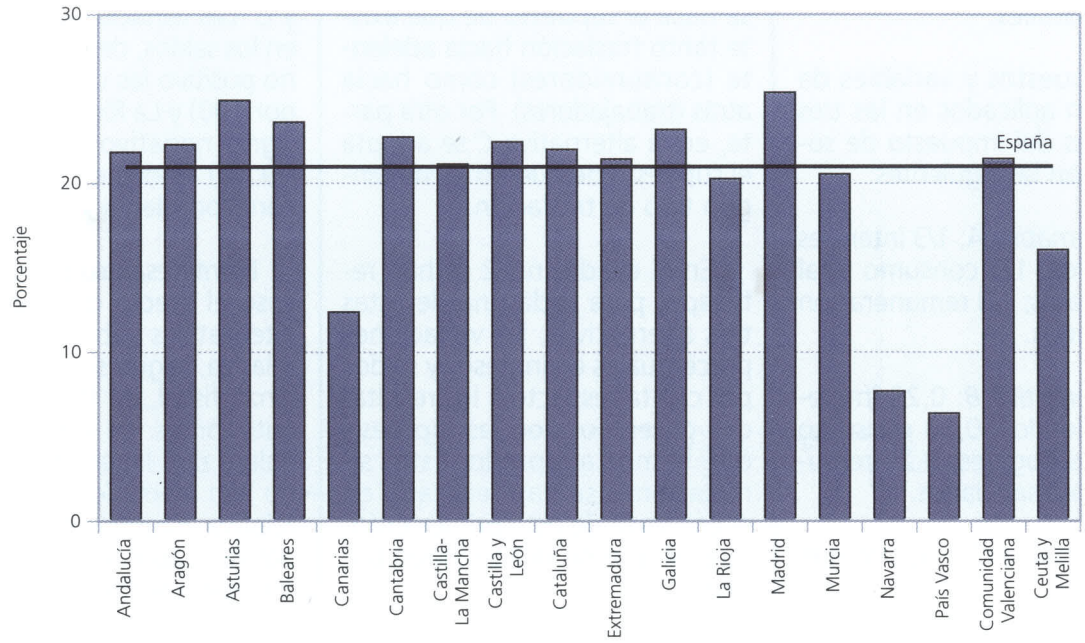
Es interesante conocer en todo caso el efecto que tienen estas alternativas sobre la ordenación relativa, según su saldo de la balanza fiscal, de las comunidades autónomas. En este sentido, señalaré que las alternativas *A* y *B* no han afectado a la ordenación relativa, mientras que en la alternativa *C* aparece una doble permutación entre La Rioja y Comu-

CUADRO N.º 2

INGRESOS Y SALDOS PER CÁPITA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON DISTINTAS HIPÓTESIS SOBRE INCIDENCIA DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES Y DE LAS COTIZACIONES SOCIALES. PRIMER ENFOQUE
Años 1991-1996. Media. Pesetas

COMUNIDAD	*RESULTADOS PRIMER ENFOQUE*		*VARIACIONES EN PORCENTAJE CON RESPECTO A LOS RESULTADOS DEL PRIMER ENFOQUE*							
			Alternativa A		*Alternativa B*		*Alternativa C*		*Alternativa D*	
	Ingresos per cápita	*Saldos per cápita*	*Ingresos per cápita*	*Saldos per cápita*	*Ingresos per cápita*	*Saldos per cápita*	*Ingresos per cápita*	*Saldos per cápita*	*Ingresos per cápita*	*Saldos per cápita*
Andalucía	394.634	211.089	0,76	-1,43	1,06	-1,99	1,96	-3,67	1,19	-2,23
Aragón	611.817	44.896	-0,64	8,70	-0,81	10,98	-1,31	17,81	0,27	-3,64
Principado de Asturias	558.915	232.176	-0,14	0,33	-0,18	0,43	-0,29	0,70	0,07	-0,16
Baleares	712.855	-144.973	0,17	0,82	0,25	1,21	0,49	2,39	0,32	1,57
Canarias	342.642	200.633	1,88	-3,22	2,18	-3,72	3,07	-5,24	0,48	-0,82
Cantabria	535.407	134.848	-0,42	1,66	-0,50	1,99	-0,75	2,98	0,36	-1,44
Castilla-La Mancha	426.528	213.245	-0,18	0,35	-0,09	0,18	0,17	-0,33	1,03	-2,06
Castilla y León	503.233	149.833	-0,71	2,39	-0,83	2,78	-1,18	3,96	0,84	-2,81
Cataluña	684.067	-65.574	-0,39	-4,05	-0,51	-5,32	-0,88	-9,16	-0,41	-4,27
Extremadura	358.308	284.929	0,48	-0,60	0,63	-0,79	1,09	-1,37	1,21	-1,53
Galicia	440.514	177.556	0,08	-0,19	0,23	-0,57	0,69	-1,72	1,04	-2,59
La Rioja	563.041	55.819	-0,85	8,60	-1,04	10,53	-1,62	16,33	0,30	-3,07
Madrid	825.791	-206.835	-0,09	-0,38	-0,28	-1,10	-0,82	-3,29	-1,77	-7,06
Murcia	434.957	158.449	0,72	-1,99	0,97	-2,65	1,69	-4,64	1,29	-3,53
Comunidad Foral de Navarra	388.121	76.363	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	0,06
País Vasco	367.122	124.249	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-1,17	3,46
Comunidad Valenciana	507.668	63.281	-0,01	0,07	0,07	-0,53	0,29	-2,35	0,73	-5,87
Ceuta y Melilla	356.418	183.616	0,22	-0,42	0,25	-0,49	0,37	-0,72	4,15	-8,05
España	**533.652**	**74.515**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**

GRÁFICO 4
SEGUNDO ENFOQUE. INGRESOS EN RELACIÓN CON EL PIB
Media 1991-1996



nidad Valenciana (puestos 5 y 6) y entre Castilla y León y Murcia (puestos 10 y 11).

La *alternativa D* corresponde a las cotizaciones sociales de lo empleadores, de las cuales el 0,7 se ha distribuido territorialmente según la remuneración de los asalariados, y el 0,3 restante, según el consumo final. En esta simulación, dado que no ha sido factible su separación, dentro de las cuotas de los empleadores se incluyen las pagadas por la Administración pública en su papel de empleador. El impacto de las variaciones de la alternativa *D* en los ingresos per cápita son poco importantes, ya que nunca se supera el 1,3 por 100 en valor absoluto, salvo en el caso poco relevante de Ceuta y Melilla. Las variaciones porcentuales en los saldos, que necesariamente tienen que ser superiores, no llegan en ningún caso al 10 por 100. En la alternativa *D* se produce una sola permutación en la ordenación relativa según saldos. Concretamente, la permutación afecta a los puestos 12 y 13, que, en los resultados ofrecidos en el cuadro n.º 1, eran ocupados por Galicia y Ceuta y Melilla respectivamente.

2. Segundo enfoque: exclusión de la seguridad social contributiva

a) *Ingresos*

Las comunidades con mayor volumen de ingresos totales imputados siguen siendo Cataluña, Madrid y Andalucía. A diferencia del primer enfoque, en este segundo sí existe una diferencia considerable entre Cataluña y Madrid.

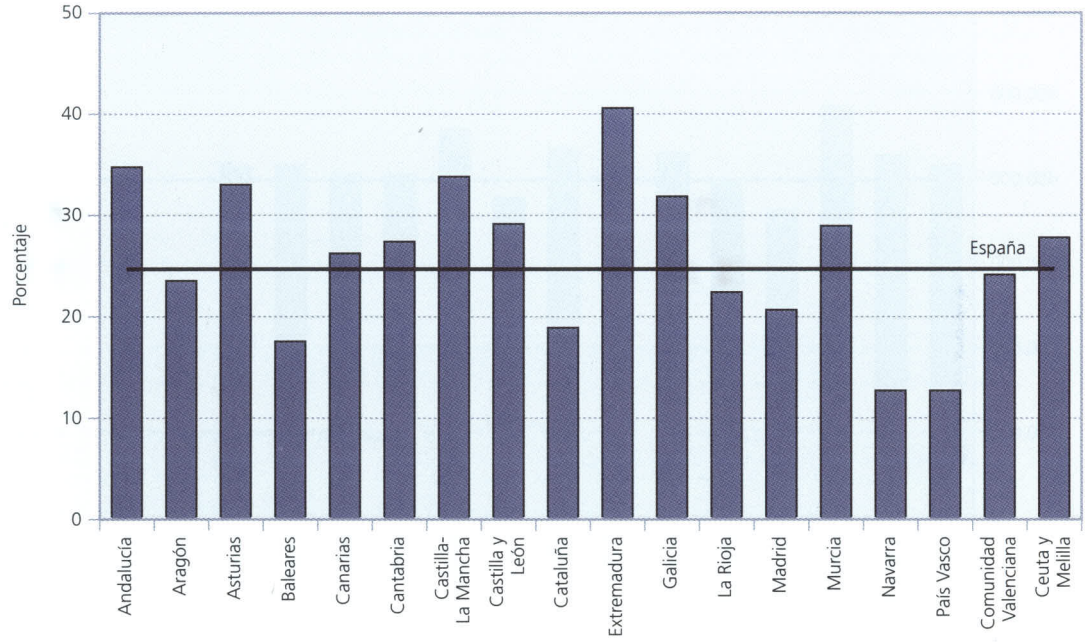
Las comunidades con mayor porcentaje de la ratio ingresos/PIB en este segundo enfoque son, como se constata en el gráfico 4, Madrid (25,33 por 100), Asturias (24,80) y Baleares (23,59). Con menor ratio ingresos/PIB se encuentran, como en el primer enfoque y con la misma ordenación, el País Vasco (6,20 por 100), Navarra (7,63), Canarias (12,13) y Ceuta y Melilla (15,98).

b) *Gastos*

Como en el primer enfoque, las comunidades con mayores gastos imputados son Andalucía, Cataluña y Madrid. Las diferencias entre ellas son de una cierta importancia.

En términos relativos, si se considera la ratio gastos/PIB, con un porcentaje superior al 30 por 100 se sitúan, según puede verse en el gráfico 5, las siguientes comunidades: Extremadura (40,48), An-

GRÁFICO 5
SEGUNDO ENFOQUE. GASTOS EN RELACIÓN CON EL PIB
Media 1991-1996



dalucía (34,59), Asturias (32,94), Castilla-La Mancha (33,73) y Galicia (31,73). En el extremo opuesto, el País Vasco (12,63) y Navarra (12,67) son las comunidades con una ratio menor.

Por otra parte, la comunidad con mayores gastos per cápita es, como en el primer enfoque, Asturias (485.798 pesetas), aunque en este segundo enfoque se encuentran con valores próximos, como se ilustra en el gráfico 6, las siguientes comunidades: Extremadura (459.392), Castilla-La Mancha (459.364), Castilla y León (437.428) y Aragón (427.045). Estas últimas comunidades se caracterizan por estar dotadas de un amplio territorio, pero con una densidad de población reducida. Las comunidades con un menor gasto per cápita son las comunidades forales de País Vasco (237.902) y Navarra (249.963).

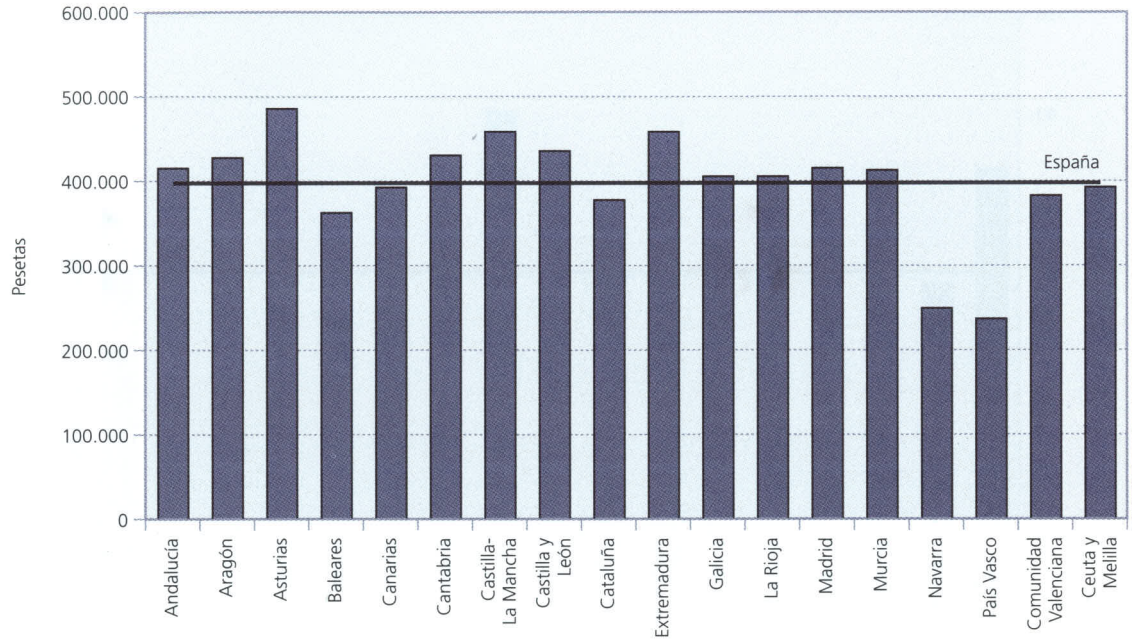
c) *Saldos*

Con signo negativo, se encuentran las siguientes comunidades: Madrid (-470.069 millones de pesetas), Cataluña (-360.623), y Baleares (-99.608). Entre los saldos con signo positivo sobresale Andalucía (1.095.078). Otras comunidades con saldos totales superiores a los 200.000 millones de pesetas son las siguientes: Galicia (309.896), Canarias (330.571), Castilla-La Mancha (293.338), Castilla y León (250.289) y Extremadura (233.112).

La seguridad social contributiva en España es un sistema de reparto que da lugar a una redistribución de la renta. Veamos ahora como se comportan los saldos regionales en relación con el PIB cuando se deduce la seguridad social contributiva de la APC. A estos efectos, se ha elaborado el cuadro n.º 3 que tiene la misma estructura que el cuadro número 1.

Según puede verse en el cuadro n.º 3, en este segundo enfoque la comunidad con mayor saldo per cápita negativo es Baleares, a la que siguen Madrid y Cataluña. Por lo tanto, al pasar a este segundo enfoque se han permutado los puestos las comunidades de Baleares y Madrid. También puede advertirse que los saldos entre Cataluña y Madrid se reducen sensiblemente. Por otra parte, las tres comunidades con saldos per cápita mayores, y con signo positivo, son Extremadura, Canarias y Castilla-La Mancha. Como puede verse, al comparar con los resultados obtenidos con el primer enfoque, las comunidades de Asturias y Andalucía han sido sustituidas en esta ordenación por Canarias y Castilla-La Mancha.

GRÁFICO 6
SEGUNDO ENFOQUE. GASTOS PER CÁPITA
Media 1991-1996



CUADRO N.º 3

SEGUNDO ENFOQUE. PIB Y SALDOS PER CÁPITA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ORDENADOS SEGÚN EL PIB PER CÁPITA
Media 1991-1996

COMUNIDAD AUTÓNOMA	*PIB PER CÁPITA*		*SALDO PER CÁPITA*			*DIFERENCIA CON EL DÉFICIT DE LA APC*	
	Número de orden	*Pesetas*	*Número de orden*	*Pesetas*	*Porcentaje sobre el PIB*	*Pesetas*	*Porcentaje sobre el PIB*
Baleares	1	2.109.813	1	-133.800	-6,34	-195.719	-9,28
Madrid	2	2.021.141	2	-93.667	-4,63	-155.586	-7,70
Cataluña	3	2.003.367	3	-58.954	-2,94	-120.873	-6,03
Comunidad Foral de Navarra	4	1.989.691	9	102.692	5,16	40.773	2,05
País Vasco	5	1.878.517	13	122.814	6,54	60.895	3,24
Aragón	6	1.817.036	4	25.191	1,39	-36.728	-2,02
La Rioja	7	1.813.134	5	38.005	2,10	-23.914	-1,32
Comunidad Valenciana	8	1.571.901	6	46.882	2,98	-15.037	-0,96
Cantabria	9	1.570.778	7	76.471	4,87	14.552	0,93
Castilla y León	10	1.507.449	8	98.808	6,55	36.889	2,45
Canarias	11	1.493.546	17	211.478	14,16	149.559	10,01
Principado de Asturias	12	1.471.571	11	121.356	8,25	59.437	4,04
Murcia	13	1.435.472	12	121.883	8,49	59.964	4,18
Ceuta y Melilla	14	1.420.765	15	170.159	11,98	108.240	7,62
Castilla-La Mancha	15	1.360.126	16	172.951	12,72	111.032	8,16
Galicia	16	1.278.882	10	112.803	8,82	50.884	3,98
Andalucía	17	1.203.743	14	153.676	12,77	91.757	7,62
Extremadura	18	1.133.843	18	217.598	19,19	155.679	13,73

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 99, 2004. ISSN: 0210-9107. «LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA»

En este segundo enfoque se acentúa la discrepancia entre las ordenaciones de saldos y de PIB en las comunidades con regímenes fiscales especiales. Así, ahora la diferencia es de ocho puestos en el País Vasco, de seis en Canarias y de cinco en Navarra. En cambio, en Asturias se ha invertido la situación, ya que en la ordenación del saldo ahora se encuentra situada un puesto por encima de la ordenación del producto interior bruto.

También se acentúan en este segundo enfoque las diferencias en Galicia, ya que ahora en la ordenación del saldo se sitúa seis puestos por encima con respecto a la ordenación del PIB. En el mismo sentido, con tres puestos por encima se encuentra Andalucía, y con dos puestos las comunidades de Aragón, La Rioja, Comunidad Valenciana, Cantabria, y Castilla y León.

La seguridad social contributiva es un sistema de reparto que se aplica de forma homogénea en toda España y que da lugar a una redistribución de la renta. Al excluir este mecanismo de redistribución, se puede constatar que las comunidades con regímenes fiscales especiales (País Vasco, Navarra y Canarias) se sitúan en la ordenación de los saldos en unos puestos mucho más bajos respecto a la ordenación del primer enfoque. En cambio, en Asturias, que venía beneficiada especialmente a través del sistema de la seguridad social, el saldo en este segundo enfoque está en consonancia con su PIB per cápita.

3. Tercer enfoque: cuentas consolidadas de la Administración pública central y la Unión Europea

A continuación se comentan los resultados obtenidos al aplicar este tercer enfoque. En todo caso, no se harán comentarios sobre los ingresos, ya que, como se ha indicado, son los mismos que los obtenidos en el primer enfoque.

a) *Gastos*

Las tres comunidades con mayores gastos totales imputados son Andalucía (4.495.410 millones de pesetas), Cataluña (3.781.048) y Madrid (3.072.624).

Las comunidades con una mayor ratio gastos/PIB en el primer enfoque, la ven incrementada sustancialmente al realizar la consolidación entre la APC y la UE. Así, con una ratio superior al 50 por 100, según se ilustra en el gráfico 7, se sitúan las siguientes comunidades: Extremadura (62,36), Asturias (54,17) y Andalucía (52,35). En el extremo opuesto, con una menor ratio se encuentran Navarra (24,76), País Vasco (26,16), Baleares (26,72), Madrid (30,26) y Cataluña (30,85). En estas tres últimas comunidades estas ratios toman unos valores que se sitúan ligeramente por debajo de los obtenidos con el primer enfoque.

La comunidad con mayor gasto per cápita es, como en el primer enfoque, Asturias (799.500 pesetas). Como puede verse en el gráfico 8, las siguientes comunidades superan las 700.000 pesetas de gastos per cápita, o están muy cerca de dicha cifra: Extremadura (708.429), Castilla-La Mancha (700.612), Aragón (698.178) y Castilla y León (690.349). Las comunidades con un menor gasto per cápita son las comunidades forales de Navarra (492.083) y País Vasco (492.630).

b) *Saldos*

Las comunidades con saldos negativos son, como en el primer enfoque, Madrid (-1.073.404 millones de pesetas), Cataluña (-403.298) y Baleares (-110.679). En los tres casos se han incrementado estos saldos negativos cuando se compara con los resultados obtenidos en el primer enfoque. Entre los saldos con signo positivo sobresale Andalucía, con un saldo medio de 1.684.530 millones de pesetas. Le siguen, por orden de importancia, Galicia (513.753), Castilla y León (474.127), Castilla-La Mancha (464.777), Extremadura (375.081) y Canarias (347.351). El orden es el mismo que el obtenido en el primer enfoque, salvo por el hecho de que Extremadura y Canarias se han intercambiado los puestos.

Los saldos regionales que se obtienen en las cuentas consolidadas de la APC y la UE mejoran, en relación con el primer enfoque, la situación de las comunidades con mayores saldos positivos, mientras que empeora, aunque muy ligeramente, en las comunidades con saldos negativos. A estos efectos, y de forma análoga al primer enfoque, se ha elaborado el cuadro n.º 4.

En este tercer enfoque, la discrepancia entre las ordenaciones de saldos y de PIB es similar, según puede verse en el cuadro n.º 4, a la obtenida en el primer enfoque. La única variación de más de un puesto entre el primer y el tercer enfoque es la que experimentan Aragón y Comunidad Valenciana, que permutan entre sí, ya que esta última pasa a ocupar el cuarto puesto en la ordenación del saldo, mientras que Aragón queda relegada al sexto.

4. Comparación de resultados

Los resultados que se obtienen en los distintos estudios sobre ba-

GRÁFICO 7
TERCER ENFOQUE. GASTOS EN RELACIÓN CON EL PIB
Media 1991-1996

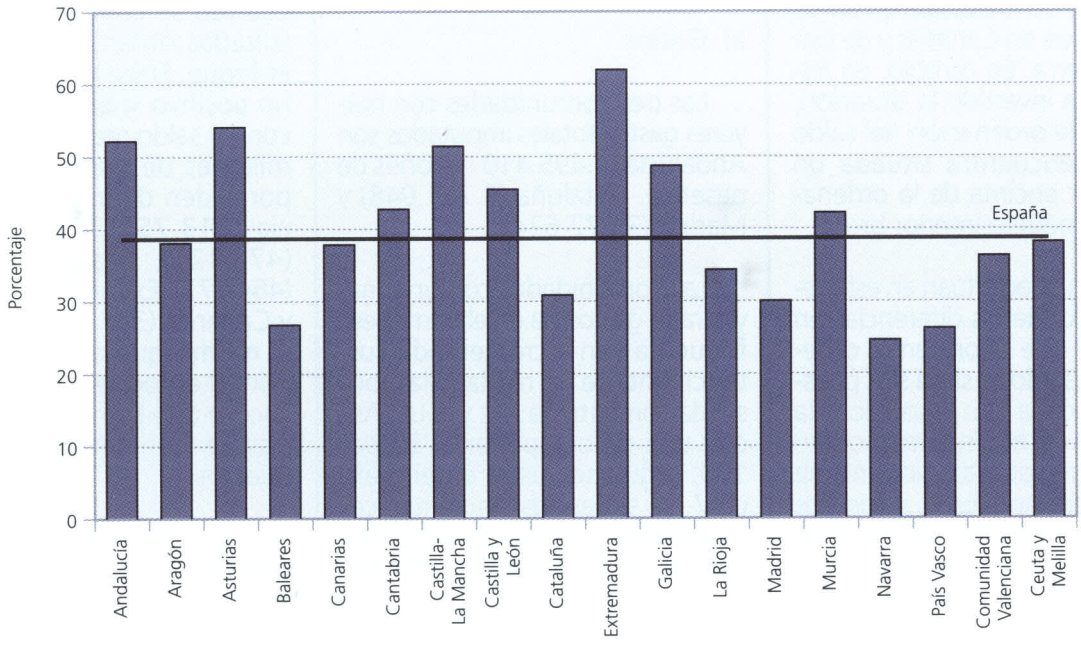
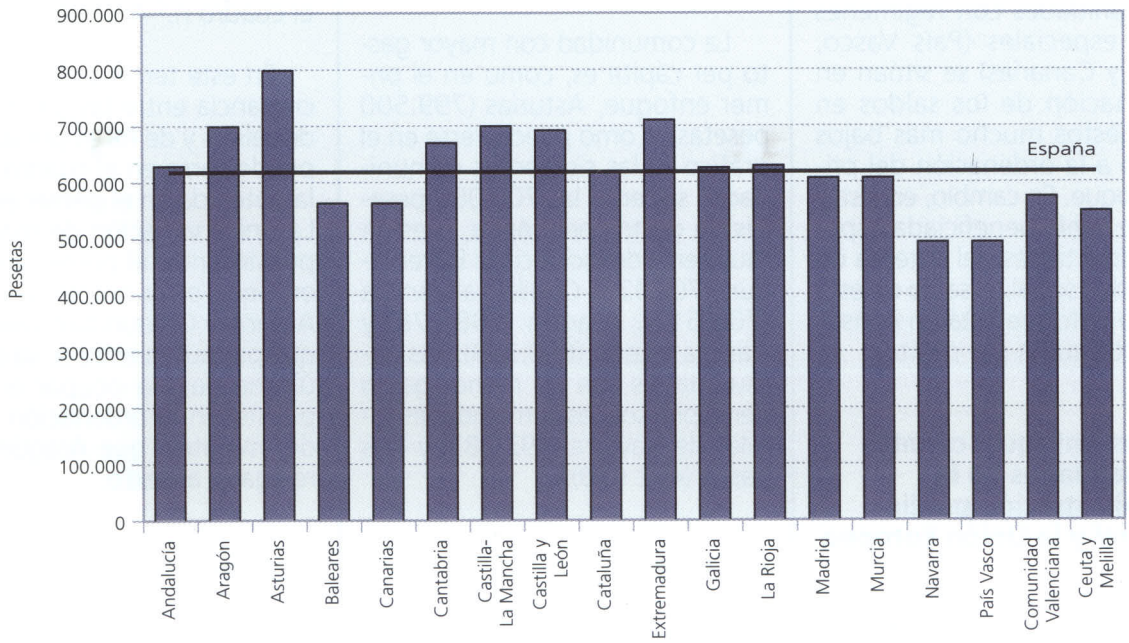


GRÁFICO 8
TERCER ENFOQUE. GASTOS PER CÁPITA
Media 1991-1996



CUADRO N.º 4

TERCER ENFOQUE. PIB Y SALDOS PER CÁPITA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ORDENADOS SEGÚN EL PIB PER CÁPITA
Media 1991-1996

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PIB PER CÁPITA		SALDO PER CÁPITA		DIFERENCIA CON EL DÉFICIT DE LA APC	PESETAS	PIB PER CÁPITA
	Número de orden	Pesetas	Número de orden	Pesetas			
Baleares	1	2.109.813	2	-148.259	-7,03	-237.429	-11,25
Madrid	2	2.021.141	1	-213.956	-10,59	-303.126	-15,00
Cataluña	3	2.003.367	3	-65.926	-3,29	-155.096	-7,74
Comunidad Foral de Navarra	4	1.989.691	7	103.962	5,23	14.792	0,74
País Vasco	5	1.878.517	8	125.508	6,68	36.338	1,93
Aragón	6	1.817.036	6	86.362	4,75	-2.808	-0,15
La Rioja	7	1.813.134	5	68.926	3,80	-20.244	-1,12
Comunidad Valenciana	8	1.571.901	4	66.426	4,23	-22.744	-1,45
Cantabria	9	1.570.778	9	137.876	8,78	48.706	3,10
Castilla y León	10	1.507.449	12	187.116	12,41	97.946	6,50
Canarias	11	1.493.546	14	222.426	14,89	133.256	8,92
Principado de Asturias	12	1.471.571	16	240.585	16,35	151.415	10,29
Murcia	13	1.435.472	10	174.019	12,12	84.849	5,91
Ceuta y Melilla	14	1.420.765	13	189.908	13,37	100.738	7,09
Castilla-La Mancha	15	1.360.126	17	274.084	20,15	184.914	13,60
Galicia	16	1.278.882	11	186.988	14,62	97.818	7,65
Andalucía	17	1.203.743	15	236.482	19,65	147.312	12,24
Extremadura	18	1.133.843	18	350.121	30,88	260.951	23,01

lanzas fiscales son muy dispares. La principal causa de disparidad proviene de los criterios generales de imputación aplicados. En este sentido, debemos recalcar que no son en absoluto comparables los saldos calculados según el criterio integrado carga-beneficio y los obtenidos según un criterio mixto, dejando aparte el hecho de que los saldos obtenidos según este último enfoque son muy difíciles de interpretar, al no ser un criterio coherente.

Dentro del enfoque carga-beneficio conviene señalar que los saldos (totales, per cápita o en relación con el PIB) obtenidos en los distintos estudios no son estrictamente comparables dada la exclusión, a veces arbitraria, de ciertas operaciones, pero sí pueden ser comparables las ordenaciones obtenidas. Con enfoque carga beneficio se han realizado diferentes estudios para el conjunto de comunidades autónomas, tales como los de Castells *et al.* (2000), Davezies *et al.* (1996), De la Fuente (2001), Sánchez Maldonado *et al.* (2000), Utrilla *et al.* (1997). A efectos de estudiar la comparabilidad, hay que tener en cuenta que en algunos casos existen diferencias sustanciales en cuanto a metodología aplicada. Éste es el caso del estudio de Utrilla *et al.*, en el que los saldos se calculan para el conjunto de las administraciones públicas. En el estudio de Davezies *et al.*, en mi opinión, deben existir errores importantes en su elaboración, ya que no tiene una explicación razonable el hecho de que, en dicho estudio, los saldos de las balanzas fiscales de Navarra y País Vasco sean negativas y mayores en valor absoluto que en Cataluña. En el estudio realizado por De la Fuente, si lo comparamos con los resultados del tercer enfoque (que es el más comparable), hay coincidencia total en los signos. También puede comprobarse que existe gran similitud en cuanto a las ordenaciones de las comunidades autónomas; tanto es así que el coeficiente de correlación entre ambas ordenaciones es del 0,98.

El estudio de Castells *et al.* es el más comparable al que he realizado, ya que coincide exactamente el período estudiado y además existen grandes similitudes metodológicas, debido a que lo he tomado como punto de partida para realizar mi investigación. Para visualizar y comparar los resultados obtenidos en ambos estudios se han elaborado los gráficos 9 y 10.

En la representación del gráfico 9, que se refiere al primer enfoque de mi estudio, se han trazado dos líneas que representan el PIB per cápita de España y el déficit (o *necesidad de financiación*) per cápita de la APC. Estas dos líneas permiten distinguir cua-

GRÁFICO 9
SALDOS Y PIB PER CÁPITA EN URIEL (2003)
Media 1991-1996

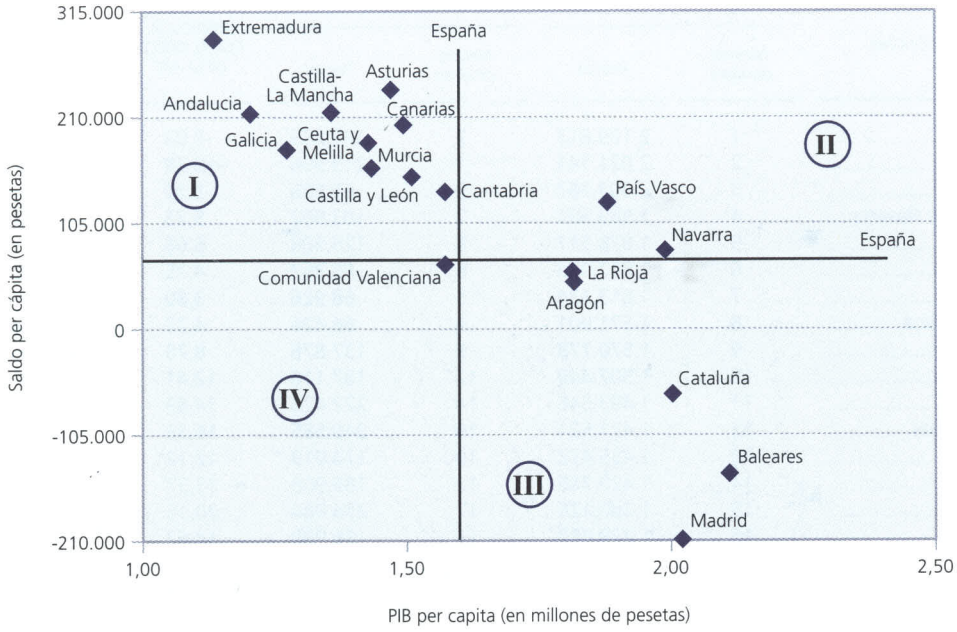
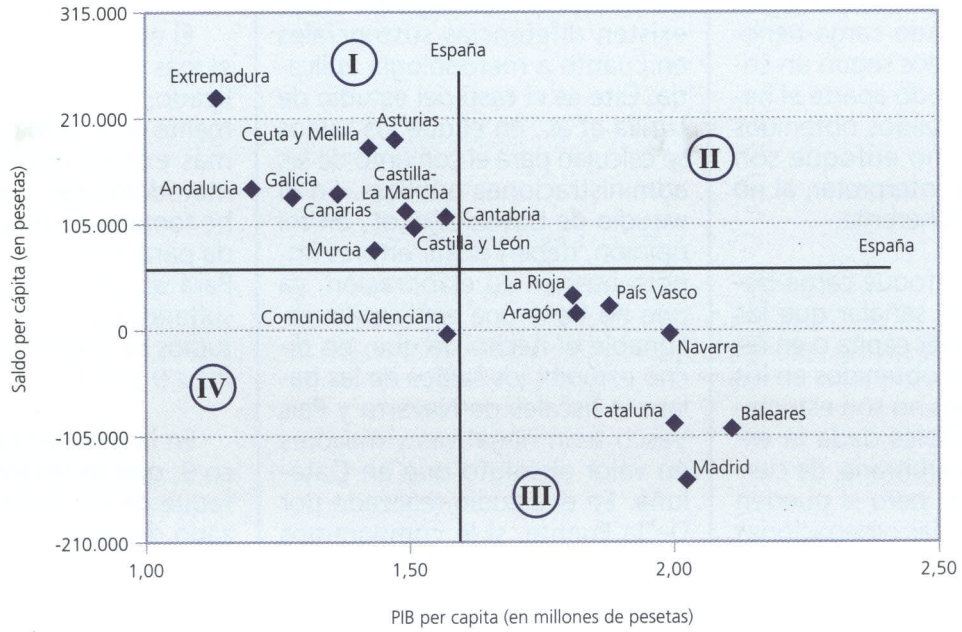


GRÁFICO 10
SALDOS Y PIB PER CÁPITA EN CASTELLS *ET AL.* (2000)
Media 1991-1996



tro cuadrantes. La mayor parte de las comunidades se encuentran localizadas en el cuadrante I, que se caracteriza por tener un PIB per cápita inferior al de España y un saldo en su balanza fiscal superior a la necesidad de financiación per cápita de la APC. En el cuadrante III se encuentran cinco comunidades (Madrid, Baleares, Cataluña, Aragón y La Rioja) con la situación opuesta a la anterior: mayor PIB que en España y menor saldo que la necesidad de financiación de la APC. Si hubiera una correlación perfecta entre saldo y PIB, todos los datos se encontrarían en la diagonal que pasa por los cuadrantes I y III. Por el contrario, en los cuadrantes II y IV se localizan las comunidades que no siguen el patrón general. Así, en el cuadrante II se sitúan el País Vasco y Navarra, que, con un PIB per cápita superior al de España, en cambio presentan un saldo mayor que la necesidad de financiación de la APC. En el caso opuesto se encuentra la Comunidad Valenciana, ya que tiene un saldo inferior a la necesidad de financiación de la APC y un PIB inferior al de España.

Con la misma estructura se ha elaborado el gráfico 10, en el que se han reflejado los resultados obtenidos por Castells *et al.* según el enfoque carga-beneficio. Al comparar los dos gráficos, se observan bastantes coincidencias. La excepción la constituyen el País Vasco y Navarra, que aparecen situados en el cuadrante III. Seguramente el factor que ha influido de forma decisiva en estos resultados es el diferente tratamiento aplicado al IVA en las comunidades forales. Salvo estos dos casos, en el resto solamente existen pequeñas diferencias en la ordenación. Por otra parte, en el estudio de Castells *et al.* las diferencias en valor absoluto entre las comunidades de Madrid y Cataluña son mayores que en mi estudio. Parte de estas diferencias pueden deberse a la posible anomalía de los datos de cotizaciones sociales que hemos apuntado.

NOTA

(*) Los resultados de esta investigación, patrocinada por la Fundación BBVA, pueden verse en URIEL (2001, 2002 y 2003).

BIBLIOGRAFÍA

CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ-HUERTA, J. (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central*, Editorial Ariel Economía/ Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

DAVEZIES, L.; NICOT, B. H., y PRUD'HOMME, R. (1996), «Interregional transfers from central government budgets», en *Economic and Social Cohesion in the European Union: The Impact of Member States' Own Policies* (Final Report to the European Commission, DG XVI): 116-52 y 229 y ss., European Policies Research, Centre University of Strathclyd. Glasgow.

DE LA FUENTE, E. (2001), «Un poco de aritmética territorial: Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas», *Estudios de la Economía Española*, núm. 91, FEDEA. Madrid.

LÓPEZ CASANOVAS, G., y MARTÍNEZ, E. (2000), «La balança fiscal de Catalunya amb Govern Central. Resultats de l'estimatió de la balança fiscal per al periode 1995-1998. L'evolució de la balança fiscal per al periode 1987-1998», extracto del trabajo original, para la *Memoria de la Sociedad Catalana de Economía*, correspondiente a la conferencia presentada por sus autores en la sede de dicha sociedad, mimeo, Barcelona.

SÁNCHEZ MALDONADO, J.; ASENSIO, M.; ATIENZA, P.; AVELLANEDA, P.; GÓMEZ SALA, J. S.; GUARNIDO, A.; HIERRO, L. A.; JAÉN, M.; MOLINA, A.; PATIÑO, D., y TITOS, A. (2000), «Balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Central. 1996», Junta de Andalucía (mimeo).

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)», Madrid, Fundación FIES, *Documentos de Trabajo*, 131.

URIEL, E. (2001), «Análisis de la incidencia regional de los ingresos y gastos de la Administración pública central», en GONZÁLEZ-PARAMO, J. M. (ed.), *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA.

— (2002), «La Administración pública central y la redistribución territorial de la renta», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 93: 48-168.

— (2003), *Una aproximación de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Fundación BBVA.

LA FINANCIACIÓN DEL GASTO PÚBLICO DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS. EL CÁLCULO DE LAS BALANZAS FISCALES

Julio ALCAIDE INCHAUSTI
Pablo ALCAIDE GUINDO
Fundación de las Cajas de Ahorros

Resumen

El sistema fiscal o contributivo de la nación española está basado en la exacción de un conjunto de impuestos con gravámenes similares para todos los españoles, con unas diferencias limitadas que se refieren a los impuestos de tipo local o regional, de escasa incidencia en la carga fiscal. Pero como el nivel de desarrollo regional es sensiblemente diferente, la recaudación fiscal en las regiones más ricas y más avanzadas es notablemente superior que la de las regiones retrasadas, siempre en términos por habitante.

La Constitución Española establece un modelo redistributivo por el cual una buena parte del gasto público se distribuye en función de la población residente. El resultado de estas operaciones muestra la existencia de balanzas fiscales regionales con un notable superávit, mientras que otras registran unas necesidades de financiación, atendidas por el sector público con los excedentes de las regiones más desarrolladas.

Palabras clave: balanzas fiscales, solidaridad regional, necesidad o capacidad de financiación, carga fiscal, función redistribuidora del sector público, contabilidad regional cerrada.

Abstract

The Spanish fiscal or tax system is based on levying a similar series of taxes for all citizens, with minimal differences arising from local or regional taxes, and which have an insignificant impact on the fiscal burden. However, as there are important differences in regional development levels, per inhabitant tax collection in the wealthier and more advanced regions is notably higher than in the regions which lag behind.

The Spanish Constitution establishes a re-distribution model, through which a significant portion of public expenditure is distributed according to resident population. The result of these transactions reveals the existence of an important surplus in some regional fiscal balances, while others register financial requirements which are met by the public sector using the surplus from the more developed regions.

Key words: fiscal balance, regional solidarity, financial need or capacity, fiscal burden, redistribution of the public sector, closed regional accounting.

JEL classification: H50, H71, R51, R11.

I. ANTECEDENTES

UNO de los mayores aciertos de la Constitución Española fue la incorporación legal de la función redistributiva que debería ejercer el sector público, necesaria para la financiación, en términos de equidad, de los gastos públicos en enseñanza y sanidad, de tal forma que todos los ciudadanos españoles residentes en cualquiera de sus comunidades autónomas, o inmigrantes extranjeros, tuvieran un tratamiento homogéneo al margen de su lugar de residencia y su capacidad contributiva.

La redistribución de los capítulos fundamentales del gasto social, es decir, las prestaciones sociales dinerarias (pensiones de todo tipo y prestaciones por desempleo) y no dinerarias (prestaciones en especie, sanidad y enseñanza), que representan en total el 58 por 100 del gasto público y el 22 por 100 del PIB, constituye la base de la solidaridad entre las regiones y los pueblos españoles, y la posibilidad de que en el futuro se reduzcan las diferencias en cuanto al nivel de desarrollo y renta que todavía existen en nuestro país.

La financiación de la función pública corre fundamentalmente a cargo de los impuestos y cotizaciones sociales que se recaudan en régimen uniforme entre todos los ciudadanos. Pero, eso sí, basándose en la capacidad contributiva que resulta de los niveles de ingresos, rentas o beneficios de cada residente.

En la elaboración de la contabilidad regional de España, resulta necesario evaluar la aportación al PIB de cada una de las autonomías españolas, procedente de los sectores institucionales que configuran el entramado económico, es decir, la contribución de las familias, las sociedades, empresas e instituciones privadas sin fines de lucro y las administraciones públicas.

Cuando se enfrentan los datos de los recursos públicos generados, estimados en cada uno de los territorios configurados por las actuales comunidades autónomas, con el conjunto de gastos públicos registrados, se obtiene el saldo correspondiente de cada autonomía, que es el superávit o déficit regional resultante según el nivel de desarrollo económico alcanzado por cada uno de los territorios analizados. Es lo que contablemente se conoce como balanzas fiscales. Unos datos que ponen en evidencia los desiguales niveles de desarrollo de los distintos espacios geográficos y el resultado derivado del ejercicio de la función pública en la distribución de la renta entre los ciudadanos españoles.

Es cierto que el cálculo de las balanzas fiscales de cada región o provincia es una operación con-

table difícil, en la medida en que si bien el gasto atribuido a cada región es de fácil evaluación, no lo es cuando se trata de gastos generales de las instituciones comunes para toda la sociedad, como puede ocurrir con los gastos de defensa, justicia, diplomacia y todo aquello que no afecta directamente a regiones concretas, sino al conjunto nacional. Tampoco es fácil contabilizar adecuadamente los ingresos públicos contributivos. Los impuestos directos pagados por las familias y las cotizaciones a la seguridad social, salvadas posibles diferencias, son susceptibles de asignarse al espacio geográfico en el que se recaudaron. Pero existen otros impuestos, como es el de sociedades y los impuestos indirectos, que se recaudan, en parte, en un lugar distinto a aquel en que se pagan. También, según la metodología que se aplique, puede llegarse a resultados diferentes si, por ejemplo, se consideran como aportaciones públicas las subvenciones a los agricultores procedentes de la PAC (Comunidad Europea) o no se incluyen los ingresos públicos procedentes del patrimonio público.

De ello se desprende que cualquier evaluación de las balanzas fiscales regionales llegará a resultados diferentes según la metodología aplicada por sus autores. En nuestra opinión, las balanzas fiscales, calculadas como un análisis específico no enmarcado en un cálculo completo de la contabilidad regional, resultarán siempre aproximaciones, que sólo pueden utilizarse a efectos comparativos y de análisis económico, pero nunca como elementos definitivos para la actuación de las administraciones públicas.

El Instituto Nacional de Estadística no elabora una contabilidad regional cerrada en la que se analicen los flujos de ingresos y gastos públicos de cada uno de los territorios, como pueden ser las comunidades autónomas. Pero elabora y publica la cuenta de los hogares distinguiendo cuatro epígrafes que pueden aproximarse a lo que sería una balanza fiscal regional de los hogares. Distingue y cuantifica las cotizaciones sociales satisfechas y los impuestos directos pagados por las familias, clasificados por autonomías y provincias. Desde la vertiente del gasto, evalúa las prestaciones sociales de la seguridad social y lo que denomina el consumo en especie transferido a las familias (enseñanza, sanidad y otros servicios sociales). En este caso sólo referido a las comunidades autónomas.

La única contabilidad regional cerrada española es la elaborada anualmente por la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) bajo la denominación de *Balance económico regional (autonomías y provincias)*, cuyo estudio, da como resultado la composición de las balanzas fiscales de las regiones y provincias españolas, por la integración de las magnitudes económicas regionales.

II. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LAS BALANZAS FISCALES

Las balanzas fiscales integradas en el *Balance económico regional*, elaborado por FUNCAS, es una parte de la contabilidad regional cerrada que denominamos balance económico regional y, por tanto, integrada en el conjunto contable comentado. Forma parte del sector institucional «sector público», cuyo agregado fundamental, «renta disponible de las administraciones públicas», es uno de los tres componentes que conforman la «renta interior bruta disponible», referida a cada autonomía o provincia.

Por este motivo, entendemos que las balanzas fiscales no deben elaborarse sino es en el seno de una contabilidad regional cerrada, engarzada con el resto de los sectores institucionales que integran el producto interior bruto a los precios de mercado, que en el caso regional figura bajo la rúbrica renta interior bruta disponible. La balanza fiscal regional es la magnitud económica, positiva o negativa, equivalente a la diferencia existente entre los agregados macroeconómicos denominados ingresos y los gastos públicos.

La renta bruta disponible de las administraciones públicas resulta de restar al ingreso público total los gastos de transferencia cuantificados en las rúbricas de prestaciones sociales y gastos financieros y otros. El método seguido para elaborar la cuenta del sector público y las tablas estadísticas de ingresos y gastos públicos y, consecuentemente, las balanzas fiscales, que aparecen en el citado *Balance económico y regional*, es el siguiente:

1. Antes de afrontar la estimación de los datos provinciales y, por acumulación, regionales, es necesario construir un cuadro consolidado para el conjunto nacional, a partir de los datos publicados por la Contabilidad Nacional de España y las Cuentas Financieras del Banco de España de la manera que a continuación se expone:

Ingresos públicos corrientes

— Impuestos directos sobre las familias.

— Cotizaciones sociales.

— Rentas públicas diversas.

— Impuestos indirectos netos y transferencias.

Gastos públicos corrientes

— Prestaciones sociales.

— Consumo público en especie.

— Consumo de las administraciones públicas.

— Gastos financieros y otros.

Gastos públicos de capital

La diferencia entre los ingresos y los gastos públicos corrientes se concreta en el agregado de ahorro público, que puede adoptar un signo positivo o negativo, cuando los ingresos superen o sean insuficientes para financiar el gasto público corriente. Al incorporar el gasto público en capital, se obtiene el agregado contable capacidad (+) o necesidad (-) de financiación, que equivale a lo que se denomina balanza fiscal.

Por último, el agregado «renta disponible de las administraciones públicas», resulta de restar al ingreso público corriente las partidas del gasto público corriente, prestaciones sociales y gastos financieros y otros, que equivalen al gasto de transferencia entre el sector público y el resto de sectores institucionales del modelo utilizado.

El Instituto Nacional de Estadística no elabora las cuentas de los sectores institucionales, pero como estima el producto interior bruto a los precios de mercado y las rentas primarias de las familias por provincias, queda, por diferencia, la porción de PIB correspondiente al resto de sectores institucionales, que nosotros dividimos en dos grandes sectores: sociedades, empresas e instituciones privadas sin fines de lucro y sector público (datos consolidados de las distintas administraciones públicas).

2. Una vez elaborado el cuadro consolidado del sector público, partiendo siempre de la información contenida en la contabilidad nacional del año de referencia, se procede a la estimación de las diversas magnitudes provinciales y regionales a partir de las fuentes estadísticas disponibles procedentes del Ministerio de Hacienda, Tesorería General de la Seguridad Social e Instituto Nacional de la Seguridad Social (Ministerio de Trabajo), y cuentas regionales de la Intervención General del Estado. La memoria anual de la Agencia Tributaria, que contiene una gran profusión de tablas estadísticas sobre la recaudación de impuestos, es fundamental para nuestro trabajo, así como los distintos documentos y publicaciones que contienen información sobre los presupuestos y el gasto público de las distintas administraciones.

3. La elaboración concreta de la información estadística, provincial y regional, requiere una serie de cálculos y operaciones. Desde el lado del ingreso, agrupamos los distintos conceptos en las siguientes rúbricas:

a) Impuestos directos sobre las familias: integran el conjunto de impuestos que gravan la renta y el patrimonio de los hogares, recaudados por las distintas administraciones públicas. Comprenden, por tanto, el IRPF, como recurso fundamental que grava las rentas obtenidas por los ciudadanos, el impuesto de patrimonio y el resto de impuestos de carácter local como el IBI (impuestos sobre bienes inmuebles), el extinguido IAE (impuesto sobre actividades económicas) y otros impuestos de carácter directo como la contribución rústica, las plusvalías municipales y las tasas contributivas recaudadas por las administraciones locales. En definitiva, todos los ingresos públicos contemplados bajo los códigos D-3 y D-4 de la Contabilidad Nacional (SEC), «rentas de la propiedad e impuestos sobre la renta, el patrimonio», etc. en la cuenta de los hogares. Concluyendo, esta rúbrica se obtiene directamente del apartado D-5 de la cuenta de los hogares en la Contabilidad Regional del INE, «impuestos corrientes sobre la renta, patrimonio, etcétera».

b) Cotizaciones sociales: se trata de un dato que viene dado en la cuenta de los hogares de la Contabilidad Regional de España bajo el código D-61 «cotizaciones sociales» y que está referido al volumen de los ingresos de la seguridad social. Procede de los datos publicados en la Memoria Anual de la Tesorería de la seguridad social.

c) Rentas públicas diversas: comprende fundamentalmente dos grupos de ingresos. Los impuestos directos cobrados por el «impuesto de sociedades» y los ingresos públicos procedentes de la acción empresarial y patrimonial del Estado y sus administraciones públicas. El agregado nacional aparece por diferencia entre los totales de imposición indirecta y rentas de la propiedad, que figura en la consolidación de la cuenta de las administraciones públicas, una vez deducida la aportación de las familias. Los datos conjuntos de otros ingresos públicos, incluidas las amortizaciones en capital fijo, se obtienen de la Contabilidad Nacional del sector de administraciones públicas. La recaudación del impuesto de sociedades se publica en la Memoria de la Agencia Tributaria, pero en la medida en que dichos datos corresponden a la recaudación de los impuestos de empresas que pueden tener diversos establecimientos, es necesario

reajustar los resultados con el censo de locales y establecimientos para reasignar los impuestos recaudados que no difieren considerablemente del lugar en el que se originen. En definitiva, es el agregado de rentas primarias públicas que resulta de enfrentar el PIB a los precios básicos con las rentas primarias de los hogares y el ahorro de sociedades, empresas e instituciones privadas sin fines de lucro.

d) Impuestos indirectos, netos de subvenciones, de explotación y transferencias: se trata del resto de ingresos públicos a nivel consolidado, netos de subvenciones de explotación, y las transferencias al sector público, como son los fondos europeos, excluidas las subvenciones directas a la agricultura de la PAC. Los impuestos indirectos recaudados aparecen recopilados en la Memoria de la Agencia Tributaria y en las Cuentas Regionales del País Vasco y Navarra. Como el mayor peso de esta información corresponde a los impuestos indirectos recaudados por las distintas administraciones públicas, se procede a enfrentar sus resultados con el consumo privado obtenido en la cuenta de las familias para reajustar los resultados cuando se advierte una cierta desproporción entre ambos agregados, asignando en su caso los coeficientes de corrección adecuados. En cualquier caso, el cómputo total equivale al conjunto de los ingresos públicos mostrado por la Contabilidad Nacional. Es evidente que, salvo los impuestos directos de las familias, las cotizaciones sociales y las transferencias europeas, resulta imprescindible la redistribución del resto de los ingresos públicos, en consonancia con el VAB registrado en cada provincia y su nivel de desarrollo relativo. Aquí se encuentra inevitablemente la problemática planteada por la discrepancia entre el lugar de cobro de algunos tributos y la efectividad de la residencia del contribuyente. El necesario encaje con los agregados contables de la Contabilidad Nacional y Regional es otro elemento de ajuste que permite cerrar con la necesaria coherencia el marco de la Contabilidad Nacional. Las discrepancias que resulten se ajustan con el PIB regional a los precios de mercado y con la renta familiar disponible de las administraciones públicas.

e) Prestaciones sociales: las prestaciones sociales que figuran en el conjunto del gasto público son el agregado de las pensiones y otras prestaciones dinerarias efectuadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social y por el resto del sector administraciones públicas. El conjunto de estas prestaciones sociales a las familias se recoge, distribuido por provincias, en las cuenta de los hogares de la Contabilidad Regional elaborada por el INE, de quien se toma la información correspondiente.

f) Consumo público en especie: se trata de los gastos de consumo financiados por las administraciones públicas, especialmente de sanidad, enseñanza y otros servicios sociales, que aparecen integrados en la Contabilidad Nacional bajo la denominación de consumo en especie. Su desarrollo provincial viene dado en la cuenta de las familias de la Contabilidad Regional del INE, si bien hay que restarle la parte financiada por las instituciones privadas sin fines de lucro y algunas empresas privadas, fundamentalmente financieras, cuyos totales vienen precisados en la Contabilidad Nacional de cada año.

g) Consumo de las administraciones públicas: está referido al gasto público en todo tipo de actividades corrientes, una vez deducidos los consumos en especie que figuran en el apartado f). Como el mayor volumen de estos gastos públicos no son regionalizables en la medida en que atienden a los gastos globales del Estado, como son defensa, justicia, diplomacia, órganos públicos centrales, etc., se hace una doble estimación. Por un lado, los gastos administrativos de funcionamiento y de servicios generales correspondientes a la seguridad social, comunidades autónomas y administración local, cuyos datos proceden de las Cuentas Regionales publicadas por el Ministerio de Hacienda. Por otro lado, los gastos de carácter general financiados por la Administración central se redistribuyen en función del PIB a los precios de mercado resultante para cada provincia y región.

h) Gastos financieros y otros: se trata del conjunto de gastos financieros y de transferencia, como intereses de la deuda pública y gastos transferidos al sector privado y a otras administraciones públicas. Son datos que sólo pueden componerse parcialmente a partir de las Cuentas Regionales y otras informaciones estadísticas del sector público, pero que es necesario ajustar proporcionalmente al PIB provincial para alcanzar su ajuste total, limitado por la propia Contabilidad Nacional.

i) Gasto público de capital: el gasto en capital de las administraciones públicas, está representado por las inversiones públicas en infraestructuras y bienes de equipo, así como en las transferencias de capital a favor del sector privado y el exterior. La parte fundamental procede de la partida de formación bruta de capital público, que figura en el cuadro macroeconómico, cuyos datos son estimados fundamentalmente a partir de las informaciones previas

contenidas en los trabajos del *stock* de capital elaborados por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), que realiza un esfuerzo notable para contabilizar cada año las inversiones en capital fijo del conjunto de las administraciones públicas. Los gastos en capital público, aparte de las inversiones, han de ser estimados a partir de los datos de las Cuentas Regionales y otras informaciones del Ministerio de Hacienda.

De la exposición minuciosa de los problemas contables que plantea la elaboración de una contabilidad pública que resuma, de forma consolidada, el conjunto de los ingresos y de los gastos públicos imputables a cada región y provincia, resulta evidente que las balanzas fiscales obtenidas serán siempre un cálculo aproximado que permita orientar a los representantes y ejecutivos políticos acerca de cómo se comporta la carga fiscal y el gasto público de las distintas provincias y regiones españolas. Es posible que una dotación adecuada de medios desde las administraciones públicas pudiese mejorar la fiabilidad de los datos alcanzados, pero, inevitablemente, la asignación del gasto público centralizado a cada una de las provincias españolas requerirá siempre de algún modelo aproximativo para la redistribución del gasto globalizado. De ahí nuestra reiterada insistencia en que el cálculo de las balanzas fiscales tendrá siempre un componente irregular afectado por el criterio que se adopte a la hora de ser redistribuido. Cabe también la posibilidad de agrupar bajo el título de «no regionalizable» todas las partidas de ingreso o gasto público afectado, lo que indudablemente haría perder la perspectiva real de la contribución de cada región y provincia al ingreso y al gasto público del conjunto de España.

Pensamos que los resultados alcanzados son coherentes y representativos del esfuerzo de solidaridad entre las regiones auspiciado por la Constitución Española. También que la información estadística elaborada supone un punto de arranque fundamental para que el Senado, a través de su Consejo de Política Fiscal y Financiera, realice las operaciones adecuadas para la redistribución del gasto público atendiendo a las circunstancias específicas de cada autonomía. Unas decisiones que los representantes públicos deben adoptar en aras al buen entendimiento y al principio fundamental de solidaridad que debe existir.

Cuando se analizan los resultados a los que se llega con la información estadística disponible, se concluye que la actuación pública, con las reservas que se quiera, ha estado en línea con los principios de equidad sustentados en nuestra Constitución.

III. BALANZAS FISCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La metodología para la elaboración de las balanzas fiscales territoriales ha de adaptarse a los datos aportados por la Contabilidad Nacional Regional de España. En el caso español, al modelo SEC y SEC-REG adoptado por el Instituto Nacional de Estadística. Pueden elaborarse dos tipos de balanzas fiscales. En primer lugar, la balanza fiscal del sector hogares, con datos de las operaciones registradas en la cuenta de las familias, en lo que se refiere a las contribuciones e impuestos pagados al sector público, por el lado de los ingresos públicos, y por las prestaciones sociales y transferencias públicas en especie percibidas por el sector familiar, desde la vertiente del gasto público.

Las balanzas fiscales, en un sentido amplio, deben estar referidas al sector consolidado de las administraciones públicas, en el que se reflejen los ingresos de todo tipo de las administraciones públicas procedentes de la recaudación de impuestos y cotizaciones sociales, y rentas derivadas del patrimonio y transferencias recibidas. Por el lado del gasto, han de computarse el consumo público, la inversión pública y los gastos de transferencia realizados por el conjunto de las administraciones públicas.

En la medida en que el INE no elabora una Contabilidad Regional cerrada con la integración de los sectores institucionales, salvo el de hogares, ha de recurrirse a investigaciones privadas como la realizada por la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) con la denominación de *Balance económico regional (autonomías y provincias).*

1. Balanzas fiscales del sector familias

La Contabilidad Regional elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, adaptada al modelo SEC-REG, contempla la cuenta de las familias. De dicha cuenta pueden extraerse cuatro rúbricas que pueden configurar lo que podría equivaler a la balanza fiscal de los hogares españoles. Dichas rúbricas son las siguientes:

Por el lado del ingreso público: 1) Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc. 2) Cotizaciones sociales efectivas e imputadas. 3) Prestaciones sociales, distintas de las transferencias sociales, en especie. 4) Transferencias sociales en especie (enseñanza, sanidad o otros servicios sociales).

Aunque *por el lado del ingreso familiar*, aparte de las aportaciones de las administraciones públicas, la Contabilidad Regional, en la cuenta de las familias, incorpora también las transferencias procedentes de sociedades y empresas y de las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL), es evidente que los datos aportados en la Contabilidad Regional son muy representativos de las transferencias a los hogares procedentes del sector público (seguridad social y otros organismos públicos). Hay que tener en cuenta que las subvenciones agrícolas procedentes de la PAC están integradas en el valor añadido bruto del sector agrario y, por tanto, no pueden computarse como transferencias del sector público.

Un problema que suscita la confección de las balanzas fiscales familiares es el retraso temporal en su elaboración, que en el momento actual se limita al año 1999.

En los cuadros A.1 y A.2 del anexo estadístico figuran los datos oficiales publicados por la Contabilidad Regional del INE, en las páginas de Internet. En el cuadro A.3 figura la estimación avance del año 2002, realizada y publicada en el *Balance económico regional* de FUNCAS.

Según dichos datos, la transferencia neta por habitante (diferencia entre transferencias públicas y cargas fiscales familiares), tomando como orden de referencia los datos oficiales del INE correspondientes a 1999, fue la que se recoge en el cuadro n.º 1.

Los datos del cuadro n.º 1 muestran cómo se han cumplido satisfactoriamente las previsiones constitucionales para hacer efectiva la política redistributiva de la renta entre las autonomías españolas.

CUADRO N.º 1

SALDO POR HABITANTE DE LAS BALANZAS FISCALES REGIONALES
(Euros por persona)

	AÑO 1995	*AÑO 1999*	*AÑO 2002*
Extremadura	1.253	1.495	1.799
Asturias	1.105	1.426	1.776
Galicia	921	1.144	1.388
Ceuta y Melilla	923	1.094	871
Castilla-La Mancha	874	1.088	1.281
Castilla y León	809	1.088	1.201
Andalucía	972	1.082	1.228
Cantabria	780	853	1.046
Murcia	790	832	1.012
Aragón	306	371	40
Canarias	402	321	339
Comunidad Valenciana	314	303	229
País Vasco	58	293	239
La Rioja	216	106	115
Navarra	80	51	-60
Baleares	-63	-325	-545
Cataluña	-295	-392	-624
Madrid	-861	-1.156	-1.403
Media Española	**353**	**355**	**329**

En términos por habitante (cuadro A.6), el gasto público familiar muestra, con la evidencia de los números, el resultado contable oficial y la estimación-avance para 2002 del ajuste realizado, lo que muestra cómo, en términos generales, la función redistribuidora establecida en la Constitución se ha cumplido razonablemente.

Los datos del cuadro n.º 2 indican cuáles son las diferencias reales que resultan de la aplicación correcta de las normas de equidad en cuanto a la redistribución de la renta entre las autonomías españolas.

Al analizar estos datos, de los que se conjugan el gasto en prestaciones sociales, especialmente pensiones, y el gasto en especie, fundamentalmente enseñanza y sanidad, se desprende la evidencia de las mayores prestaciones en la mutualidad de carbón (Asturias, y Castilla y León) del efecto derivado de los conciertos fiscales del País Vasco y Navarra, y también del nivel medio de los pensionistas de la seguridad social y clases pasivas del Estado, a consecuencia de las mayores cotizaciones básicas en Aragón, Cantabria, Madrid y Cataluña. El resto de comunidades autónomas acaso presenta diferencias en las áreas más pobladas de los archipiélagos y la costa mediterránea. Diferencias que los representantes políticos deberían analizar para alcanzar la mayor aproximación posible a la equidad redistributiva a la que debe aspirarse.

2. Balanzas fiscales y gasto público de las regiones españolas

Cuando se pasa al análisis de las balanzas fiscales referidas al conjunto de los ingresos y gastos públicos, las operaciones contables resultan más complicadas. Desde la óptica del gasto público

CUADRO N.º 2

GASTOS PÚBLICOS FAMILIARES POR HABITANTE EN EUROS
(Ordenados con los datos del INE en 1999)

	AÑO 1995	*AÑO 1999*	*AÑO 2002*
1. Asturias	3.578	4.296	5.408
2. País Vasco	3.309	4.116	5.021
3. Navarra	3.027	3.818	4.426
4. Castilla y León	3.030	3.725	4.549
5. Aragón	3.090	3.703	4.526
6. Cantabria	3.123	3.628	4.576
7. Madrid	2.987	3.522	3.920
8. Cataluña	2.988	3.510	4.245
9. Galicia	2.860	3.494	4.309
10. La Rioja	2.829	3.392	4.043
11. Extremadura	2.749	3.306	4.093
12. Ceuta y Melilla	2.857	3.243	3.742
13. Castilla-La Mancha	2.659	3.181	3.846
14. Andalucía	2.673	3.160	3.823
15. Murcia	2.657	3.147	3.712
16. Comunidad Valenciana	2.568	3.108	3.608
17. Baleares	2.673	3.079	3.455
18. Canarias	2.591	3.035	3.581

por habitante que contemplan los cuadros A.6 y A.7, se observan unas diferencias mayores que las mostradas en el gasto público familiar por habitante.

Referido al último año estimado, es decir, a 2002, la situación del gasto público total por habitante presenta los resultados que recoge el cuadro n.º 3.

Los datos del cuadro n.º 3, muestran el esfuerzo de solidaridad con las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla por parte del gasto público. Destacan también los efectos derivados del sistema de concierto vigente con el País Vasco y Navarra. Las causas explicativas de la situación más favorable de algunas autonomías pueden tener que ver con la mayor superficie regional y, consecuentemente, con su baja densidad poblacional. En cualquier caso, parece advertirse una situación menos favorable de los archipiélagos y las regiones ubicadas en la costa mediterránea. Cataluña se sitúa en una situación equilibrada que mejora la situación relativa del resto de las regiones mediterráneas, en las que es posible que no se haya tenido en cuenta su mayor crecimiento demográfico de los últimos años, especialmente a causa de las inmigraciones.

No obstante, aunque la función equilibradora del sector pú-

CUADRO N.º 3

GASTO PÚBLICO TOTAL POR HABITANTE EN EUROS

	GASTO PÚBLICO POR HABITANTE (CUADRO A.6)		*ÍNDICE POR HABITANTE (CUADRO A.7)*	
	Año 1999	*Año 2002*	*Año 1999*	*Año 2002*
1. Ceuta y Melilla	10.158	10.306	177,31	154,68
2. País Vasco	7.029	8.063	122,69	121,01
3. Castilla y León	6.533	7.864	114,03	118,02
4. Navarra	6.561	7.567	114,82	113,57
5. Asturias	6.899	7.557	119,55	113,42
6. Cantabria	6.085	7.367	106,21	110,57
7. Aragón	6.566	7.323	114,61	109,91
8. Madrid	5.829	7.122	101,75	106,89
9. Cataluña	5.937	7.015	103,63	105,28
10. La Rioja	5.814	6.699	101,48	100,54
11. Galicia	5.820	6.587	101,59	98,86
12. Extremadura	5.621	6.398	98,11	96,02
13. Canarias	5.399	6.148	94,24	92,27
14. Castilla-La Mancha	5.374	6.135	93,80	92,08
15. Comunidad Valenciana	5.072	5.908	88,53	88,67
16. Baleares	5.201	5.826	90,78	87,44
17. Andalucía	5.099	5.809	89,00	87,18
18. Murcia	4.869	5.712	84,99	85,73

blico sea mejorable, resulta evidente observar cómo la asignación de recursos públicos corrige notablemente la situación de retraso de algunas regiones españolas que no han alcanzado todavía al 80 por 100 de la media de la renta interior. El esfuerzo por la mejora de la función redistribuidora atribuida por la Constitución al sector público debería ser constante; lo que también requeriría una información estadística cada día más fiable y representativa de la realidad de los hechos económicos que deben investigarse. Pero, a pesar de las reservas que los datos disponibles puedan sugerir, parece evidente algo que la sociedad española debería conocer: que los principios básicos de solidaridad establecidos en la Constitución Española se están cumpliendo de forma aceptable, aunque tal cumplimiento sea mejorable, como toda obra humana.

Por último, en el cuadro A.8 figuran los datos de las balanzas fiscales ajustadas, consistentes en incorporar a la balanza fiscal interna, derivada de las diferencias entre ingresos y gastos públicos, los fondos procedentes de la Unión Europea (excepto las transferencias directas de la PAC, integradas ya en el PIB). En la medida en que los fondos europeos tienden a favorecer las inversiones de las regiones menos desarrolladas, se corrigen en parte los saldos negativos de las regiones más favorecidas en la percepción de los fondos de la Unión Europea. Ha de saberse que el gasto público ya incorpora en el cuadro macroeconómico la totalidad de las inversiones públicas, aunque estuvieran financiadas, en parte, por los fondos de la Unión Europea. Los fondos europeos supusieron en 1995 el 3,59 por 100 del gasto público total; en el año 1999, el 3,44 por 100, y en 2001, el 2,22 por 100, por lo que su efecto conjunto sobre el gasto público total fue pequeño, aunque no en relación con el gasto en inversión pública, que representó en 1995 el 26,71 por 100; en 1999, el 36,19 por 100, y en 2001, el 20,15 por 100. La distribución territorial de los fondos europeos aparece publicada anualmente en las Estadísticas Financieras del Banco de España.

ANEXO

CUADRO A.1

CUENTA DE LAS FAMILIAS. CONTABILIDAD REGIONAL. INE
Año 1995 (datos provisionales). Millones de euros
Ingresos y gastos públicos familiares, por autonomías

COMUNIDADES	*CARGAS FAMILIARES DIRECTAS*			*TRANSFERENCIAS PÚBLICAS*			*SALDOS*	
	Impuestos directos	*Cotizaciones sociales*	*Suma*	*Prestaciones sociales*	*Consumo en especie*	*Suma*	*Prestaciones menos cargas directas*	*Euros por habitantes*
Andalucía	3.940,7	8.150,9	12.091,6	10.726,8	8.331,6	19.058,4	6.966,8	972
Aragón	1.202,8	2.111,2	3.314,0	2.188,0	1.489,9	3.677,9	363,9	306
Asturias	961,5	1.736,1	2.697,6	2.528,8	1.374,5	3.903,3	1.205,7	1.105
Baleares	735,4	1.342,0	2.077,4	1.214,3	815,2	2.029,5	-47,9	-63
Canarias	1.150,7	2.319,8	3.470,5	1.903,3	2.203,9	4.107,2	636,7	402
Cantabria	446,8	792,9	1.239,7	978,3	673,7	1.652,0	412,3	780
Castilla-La Mancha	956,3	2.085,5	3.041,8	2.506,4	2.027,7	4.534,1	1.492,3	874
Castilla y León	1.951,3	3.651,1	5.602,4	4.426,0	3.215,6	7.641,6	2.039,2	809
Cataluña	7.556,2	12.169,2	19.725,4	11.486,8	6.802,4	18.289,2	-1.436,2	-295
Comunidad Valenciana	3.134,4	5.837,5	8.971,9	5.955,0	4.266,4	10.221,4	1.249,5	314
Extremadura	481,9	1.118,9	1.600,8	1.610,4	1.331,9	2.942,3	1.341,5	1.253
Galicia	1.810,6	3.506,5	5.317,1	4.716,4	3.128,0	7.844,4	2.527,3	921
Madrid	7.715,0	11.719,9	19.434,9	8.676,9	6.421,0	15.097,9	-4.337,0	-861
Murcia	646,3	1.392,6	2.038,9	1.595,2	1.306,1	2.901,3	862,4	790
Navarra	481,8	1.063,8	1.545,6	914,6	672,8	1.587,4	41,8	80
País Vasco	2.211,5	4.130,5	6.342,0	4.139,7	2.824,4	6.964,1	622,1	58
Rioja (La)	243,1	448,9	692,0	441,7	307,5	749,2	57,2	216
Ceuta y Melilla	59,5	189,5	249,0	171,1	196,8	367,9	118,9	923
Extra-regio	123,2	14,2	137,4	10,3	0,6	10,9	-126,5	(-)
Total	35.809,0	63.781,0	99.590,0	66.190,0	47.390,0	113.580,0	13.990,0	353

Fuente: Contabilidad Regional de España (INE).

ANEXO

CUADRO A.2

CUENTA DE LAS FAMILIAS. CONTABILIDAD REGIONAL. INE
Año 1999 (datos provisionales). Millones de euros
Ingresos y gastos públicos familiares, por autonomías

COMUNIDADES	*CARGAS FAMILIARES DIRECTAS*			*TRANSFERENCIAS PÚBLICAS*			*SALDOS*	
	Impuestos directos	*Cotizaciones sociales*	*Suma*	*Prestaciones sociales*	*Consumo en especie*	*Suma*	*Prestaciones menos cargas directas*	*Euros por habitantes*
Andalucía	4.215,1	10.957,2	15.172,3	12.545,8	10.523,9	23.069,7	7.897,4	1.082
Aragón	1.302,6	2.668,1	3.970,7	2.530,0	1.885,1	4.415,1	444,4	371
Asturias	1.005,3	2.083,6	3.088,9	2.940,6	1.683,3	4.623,9	1.535,0	1.426
Baleares	918,3	1.915,4	2.833,7	1.444,0	1.116,1	2.560,1	-273,6	-325
Canarias	1.298,3	3.320,1	4.618,4	2.332,1	2.833,2	5.165,3	546,9	321
Cantabria	503,3	1.007,3	1.510,6	1.149,4	811,9	1.961,3	450,7	853
Castilla-La Mancha	949,0	2.667,9	3.616,9	2.859,1	2.637,1	5.496,2	1.879,3	1.088
Castilla y León	2.004,5	4.515,5	6.520,0	5.149,7	4.061,4	9.211,1	2.691,1	1.088
Cataluña	8.690,8	15.847,7	24.538,5	13.140,5	8.929,9	22.070,4	-2.468,1	-392
Comunidad Valenciana	3.587,5	7.838,7	11.426,2	6.817,0	5.844,8	12.661,8	1.235,6	303
Extremadura	482,1	1.453,0	1.935,1	1.843,4	1.688,8	3.532,2	1.597,1	1.495
Galicia	1.904,7	4.492,9	6.397,6	5.517,3	3.993,5	9.510,8	3.113,2	1.144
Madrid	9.335,7	14.679,3	24.015,0	10.154,4	7.919,8	18.074,2	-5.940,8	-1.156
Murcia	720,8	1.918,0	2.638,8	1.878,3	1.708,6	3.586,9	948,1	832
Navarra	596,4	1.424,9	2.021,3	1.103,9	944,8	2.048,7	27,4	51
País Vasco	2.641,2	5.360,8	8.002,0	4.883,9	3.730,8	8.614,7	612,7	293
Rioja (La)	291,7	575,0	866,7	502,1	392,5	894,6	27,9	106
Ceuta y Melilla	61,3	256,1	317,4	205,5	240,5	446,0	128,6	1.094
Extra-regio	141,4	15,5	156,9	7,0	1,0	8,0	-148,9	(-)
Total	40.650,0	82.997,0	123.647,0	77.004,0	60.947,0	137.951,0	14.304,0	355

Fuente: Contabilidad Regional de España (INE).

ANEXO

CUADRO A.3

BALANZA FISCAL DE LAS FAMILIAS
Avance año 2002. Millones de euros

COMUNIDADES	CARGAS FAMILIARES DIRECTAS			TRANSFERENCIAS PÚBLICAS			SALDOS	
	Impuestos directos	Cotizaciones sociales	Suma	Prestaciones sociales	Consumo en especie	Suma	Prestaciones menos cargas directas	Euros por habitantes
Andalucía	5.219,9	14.185,0	19.404,9	15.572,8	12.339,1	27.911,9	8.507,0	1.138
Aragón	1.607,2	3.379,3	4.986,5	3.200,5	2.183,9	5.384,4	397,9	53
Asturias	1.227,1	2.673,3	3.900,4	3.711,3	1.901,2	5.612,5	1.712,1	229
Baleares	1.178,5	2.489,5	3.668,0	1.739,9	1.356,1	3.096,0	-572,0	-77
Canarias	1.604,3	4.373,9	5.978,2	2.996,6	3.444,8	6.441,4	463,2	62
Cantabria	629,6	1.284,7	1.914,3	1.463,1	903,7	2.366,8	452,5	61
Castilla-La Mancha	1.177,6	3.393,5	4.571,1	3.596,6	3.150,3	6.746,9	2.175,8	291
Castilla y León	2.509,7	5.795,0	8.304,7	6.442,3	4.634,6	11.076,9	2.772,2	371
Cataluña	11.351,8	20.326,2	31.678,0	16.651,6	10.387,1	27.038,7	-4.639,3	-620
Comunidad Valenciana	4.674,8	9.944,1	14.618,9	8.535,5	6.714,9	15.250,4	631,5	84
Extremadura	596,6	1.855,3	2.451,9	2.312,0	1.950,7	4.262,7	1.810,8	242
Galicia	2.383,0	5.611,5	7.994,5	6.957,4	4.585,4	11.542,8	3.548,3	475
Madrid	11.997,4	18.788,0	30.785,4	12.739,3	9.200,5	21.939,8	-8.845,6	-1.183
Murcia	916,4	2.397,3	3.313,7	2.450,2	2.018,2	4.468,4	1.154,7	154
Navarra	766,5	1.788,8	2.555,3	1.397,6	1.070,0	2.467,6	-87,7	-12
País Vasco	3.346,7	6.734,9	10.081,6	6.077,4	4.261,5	10.338,9	257,3	34
Rioja (La)	371,0	735,3	1.106,3	631,3	485,0	1.116,3	10,0	1
Ceuta	47,1	179,2	226,3	121,8	160,1	281,9	55,6	7
Melilla	40,8	151,2	192,0	118,8	116,9	235,7	43,7	6
Total	51.646,0	106.086,0	157.732,0	96.716,0	70.864,0	167.580,0	9.848,0	1.317

Fuente: Balance Económico regional, FUNCAS.

ANEXO

CUADRO A.4

BALANZA FISCALES REGIONALES AÑO 1995
Millones de euros

COMUNIDADES	*SEGURIDAD SOCIAL*			*ADMINISTRACIONES PÚBLICAS*			*BALANZA FISCAL CONSOLIDADA*		
	Cuotas pagadas	*Gastos sociales*	*Saldo neto*	*Ingresos públicos*	*Gasto público*	*Saldo neto*	*Ingresos públicos*	*Gasto público*	*Balanza Fiscal*
Andalucía	8.129,3	10.740,7	-2.611,4	13.247,7	20.036,4	-6.788,7	21.377,0	30.777,1	-9.400,1
Aragón	2.105,5	2.190,9	-85,4	3.604,3	4.461,5	-857,2	5.709,8	6.652,4	-942,6
Asturias	1.731,4	2.532,1	-800,7	2.246,1	3.397,0	-1.150,9	3.977,5	5.929,1	-1.951,6
Baleares	1.340,4	1.215,9	124,5	3.568,2	2.642,2	926,0	4.908,6	3.858,1	1.050,5
Canarias	2.273,7	1.905,8	367,9	2.214,6	5.695,1	-3.480,5	4.488,3	7.600,9	-3.112,6
Cantabria	790,8	979,6	-188,8	1.349,5	1.632,4	-282,9	2.140,3	2.612,0	-471,7
Castilla-La Mancha	2.080,0	2.509,6	-429,6	3.363,2	5.149,9	-1.786,7	5.443,2	7.659,5	-2.216,3
Castilla y León	3.641,4	4.431,7	-790,3	5.718,2	8.888,3	-3.170,1	9.359,6	13.320,0	-3.960,4
Cataluña	12.136,6	11.501,5	635,1	21.440,5	21.375,1	65,4	33.577,1	32.876,6	700,5
Comunidad Valenciana	6.121,0	5.962,7	158,3	10.121,2	12.482,4	-2.361,2	16.242,2	18.445,1	-2.202,9
Extremadura	1.115,9	1.612,5	-496,6	1.857,8	3.211,9	-1.354,1	2.973,7	4.824,4	-1.850,7
Galicia	3.497,2	4.722,6	-1.225,4	5.759,8	7.771,3	-2.011,5	9.257,0	12.493,9	-3.236,9
Madrid	11.686,4	8.687,7	2.998,7	18.396,8	18.897,1	-500,3	30.083,2	27.584,8	2.498,4
Murcia	1.388,9	1.597,3	-208,4	2.316,8	3.245,8	-929,0	3.705,7	4.843,1	-1.137,4
Navarra	1.061,0	915,8	145,2	1.467,9	2.104,7	-636,8	2.528,9	3.020,5	-491,6
País Vasco	4.119,8	4.145,0	-25,2	6.550,3	7.789,3	-1.239,0	10.670,1	11.934,3	-1.264,2
Rioja (La)	447,7	442,3	5,4	705,8	961,1	-255,3	1.153,5	1.403,4	-249,9
Ceuta	98,9	89,4	9,5	148,7	587,0	-438,3	247,6	676,4	-428,8
Melilla	90,1	81,9	8,2	124,6	521,5	-396,9	214,7	603,4	-388,7
Total	63.856,0	66.265,0	-2.409,0	104.202,0	130.850,0	-26.648,0	168.058,0	197.115,0	-29.057,0

Fuente: Balance Económico regional, FUNCAS.

ANEXO

CUADRO A.5

BALANZA FISCALES REGIONALES AÑO 2002
Millones de euros

COMUNIDADES	SEGURIDAD SOCIAL			ADMINISTRACIONES PÚBLICAS			BALANZA FISCAL CONSOLIDADA		
	Cuotas pagadas	Gastos sociales	Saldo neto	Ingresos públicos	Gasto público	Saldo neto	Ingresos públicos	Gasto público	Balanza Fiscal
Andalucía	14.185,0	15.572,8	-1.387,8	20.559,3	27.869,4	-7.310,1	34.744,3	43.442,2	-8.697,9
Aragón	3.379,3	3.200,5	178,8	5.615,0	5.715,9	-100,9	8.994,3	8.916,4	77,9
Asturias	2.673,3	3.711,3	-1.038,0	3.421,3	4.404,9	-983,6	6.094,6	8.116,2	-2.021,6
Baleares	2.489,5	1.739,9	749,6	5.945,6	3.602,4	2.343,2	8.435,1	5.342,3	3.092,8
Canarias	4.373,9	2.996,6	1.377,3	3.806,5	8.339,5	-4.533,0	8.180,4	11.336,1	-3.155,7
Cantabria	1.284,7	1.463,1	-178,4	2.120,8	2.532,0	-411,2	3.405,5	3.995,1	-589,6
Castilla-La Mancha	3.393,5	3.596,6	-203,1	5.272,1	7.336,5	-2.064,4	8.665,6	10.933,1	-2.267,5
Castilla y León	5.795,0	6.442,3	-647,3	8.857,5	13.064,5	-4.207,0	14.652,5	19.506,8	-4.854,3
Cataluña	20.326,2	16.651,6	3.674,6	36.179,1	28.991,0	7.188,1	56.505,3	45.642,6	10.862,7
Comunidad Valenciana	9.944,1	8.535,5	1.408,6	17.544,5	17.025,7	518,8	27.488,6	25.561,2	1.927,4
Extremadura	1.855,3	2.312,0	-456,7	2.911,8	4.553,7	-1.641,9	4.767,1	6.865,7	-2.098,6
Galicia	5.611,5	6.957,4	-1.345,9	8.982,7	11.074,5	-2.091,8	14.594,2	18.031,9	-3.437,7
Madrid	18.788,0	12.739,3	6.048,7	31.920,4	26.627,8	5.292,6	50.708,4	39.367,1	11.341,3
Murcia	2.397,3	2.450,2	-52,9	3.805,2	4.558,9	-753,7	6.202,5	7.009,1	-806,6
Navarra	1.788,8	1.397,6	391,2	2.497,5	2.912,9	-415,4	4.286,3	4.310,5	-24,2
País Vasco	6.734,9	6.077,4	657,5	11.070,4	10.921,0	149,4	17.805,3	16.998,4	806,9
Rioja (La)	735,3	631,3	104,0	1.162,9	1.255,2	-92,3	1.898,2	1.886,5	11,7
Ceuta	179,2	121,8	57,4	222,7	643,3	-420,6	401,9	765,1	-363,2
Melilla	151,2	118,8	32,4	195,8	614,0	-418,2	347,0	732,8	-385,8
Total	106.086,0	96.716,0	9.370,0	172.091,1	182.043,1	-9.952,0	278.177,1	278.759,1	-582,0

Fuente: Balance Económico regional, FUNCAS.

ANEXO

CUADRO A.6

GASTOS PÚBLICOS POR HABITANTES
Euros

COMUNIDADES	*GASTOS PÚBLICOS FAMILIARES POR HABITANTE*			*GASTOS PÚBLICOS TOTALES POR HABITANTE*		
	(1) 1995	*(1) 1999*	*(2) 2002*	*(2) 1995*	*(2) 1999*	*(2) 2002*
Andalucía	2.659	3.160	3.732	4.294	5.099	5.809
Aragón	3.090	3.703	4.422	5.590	6.566	7.323
Asturias	3.578	4.296	5.226	5.434	6.849	7.557
Baleares	2.673	3.079	3.376	5.081	5.201	5.826
Canarias	2.591	3.035	3.494	4.795	5.399	6.148
Cantabria	3.123	3.713	4.365	4.938	6.085	7.367
Castilla-La Mancha	2.659	3.181	3.786	4.492	5.374	6.135
Castilla y León	3.033	3.725	4.466	5.287	6.533	7.864
Cataluña	2.988	3.510	4.156	5.370	5.937	7.015
Comunidad Valenciana	2.568	3.108	3.525	4.635	5.072	5.908
Extremadura	2.749	3.306	3.973	4.507	5.621	6.398
Galicia	2.860	3.494	4.217	4.555	5.820	6.587
Madrid	2.998	3.522	3.969	5.477	5.829	7.122
Murcia	2.657	3.147	3.642	4.436	4.869	5.712
Navarra	3.027	3.818	4.332	5.760	6.561	7.567
País Vasco	3.309	4.116	4.904	5.670	7.029	8.063
Rioja (La)	2.829	3.392	3.964	5.299	5.814	6.699
Ceuta y Melilla	2.857	3.243	3.561	9.938	10.158	10.306
Total	2.867	3.424	4.005	4.976	5.729	6.663

Fuentes:
(1) Contabilidad Regional de España (INE).
(2) *Balance Económico regional*, FUNCAS.

ANEXO

CUADRO A.7

GASTOS PÚBLICOS POR HABITANTE
Índice media española = 100

COMUNIDADES	GASTOS PÚBLICOS FAMILIARES POR HABITANTE			GASTOS PÚBLICOS TOTALES POR HABITANTE			ÍNDICE RENTA INTERIOR BRUTA POR HABITANTES
	1995	1999	2002	1995	1999	2002	2002
1. Ceuta y Melilla	99,65	94,71	88,91	199,72	177,31	154,68	88,40
2. País Vasco	115,42	120,21	122,45	113,95	122,69	121,01	122,96
3. Castilla y León	105,79	108,79	111,51	106,25	114,03	118,02	95,52
4. Navarra	105,58	111,51	108,16	115,76	114,52	113,57	121,73
5. Asturias	124,80	125,47	130,49	109,20	119,55	113,42	85,19
6. Cantabria	108,93	108,44	108,99	99,24	106,21	110,57	95,33
7. Aragón	107,78	108,15	110,41	112,34	114,61	109,91	108,27
8. Madrid	104,57	102,86	99,10	110,07	101,75	106,89	128,22
9. Cataluña	104,22	102,51	103,77	107,92	103,63	105,28	122,08
10. Rioja (La)	98,67	99,07	98,98	106,49	101,48	100,54	111,05
11. Galicia	99,76	102,04	105,29	91,54	101,59	98,86	83,95
12. Extremadura	95,88	96,55	99,20	90,57	98,11	96,02	71,07
13. Canarias	90,37	88,64	87,24	96,36	94,24	92,27	82,89
14. Castilla-La Mancha	92,75	92,90	94,53	90,27	93,80	92,08	81,09
15. Comunidad Valenciana	89,57	90,77	88,01	93,15	88,53	88,67	99,94
16. Baleares	93,23	89,92	84,29	102,11	90,78	87,44	117,80
17. Andalucía	92,75	92,29	93,18	86,29	89,00	87,18	74,26
18. Murcia	92,68	91,91	90,94	89,15	84,99	85,73	79,07

(*) Ordenadas según la estimación en el 2002 del gasto público total.

ANEXO

CUADRO A.8

BALANZA FISCALES AJUSTADAS
Incluidos los Fondos Europeos (millones de euros)

COMUNIDADES	AÑO 1995			AÑO 1999			AÑO 2001		
	Balanza fiscal interna	*Fondos europeos (*)*	*Balanza fiscal ajustada*	*Balanza fiscal interna*	*Fondos europeos (*)*	*Balanza fiscal ajustada*	*Balanza fiscal interna*	*Fondos europeos (*)*	*Balanza fiscal ajustada*
Andalucía	-9.400,1	757,0	-8.643,1	-8.492,7	1.259,0	-7.233,7	-8.504,2	757,0	-7.747,2
Aragón	-942,6	78,0	-864,6	-373,0	121,0	-252,0	40,3	42,0	82,3
Asturias	-1.951,6	178,0	-1.773,6	-2.049,8	143,0	-1.906,8	-1.973,8	257,0	-1.716,8
Baleares	1.050,5	14,0	1.064,5	2.390,0	34,0	2.424,0	2.837,5	9,0	2.846,5
Canarias	-3.112,6	205,0	-2.907,6	-3.403,5	253,0	-3.150,5	-3.125,1	147,0	-2.978,1
Cantabria	-471,7	46,0	-425,7	-387,9	111,0	-276,9	-529,1	70,0	-459,1
Castilla-La Mancha	-2.216,3	297,0	-1.919,3	-2.085,9	468,0	-1.617,9	-2.160,9	154,0	-2.006,9
Castilla y León	-3.960,4	452,0	-3.508,4	-3.764,4	590,0	-3.174,4	-4.701,0	398,0	-4.303,0
Cataluña	700,5	140,0	840,5	7.974,9	140,0	8.114,9	10.284,9	458,0	10.742,9
Comunidad Valenciana	-2.202,9	452,0	-1.750,9	956,1	265,0	1.221,1	1.928,2	453,0	2.381,2
Extremadura	-1.850,7	199,0	-1.651,7	-1.904,5	252,0	-1.652,5	-2.034,0	171,0	-1.863,0
Galicia	-3.236,9	475,0	-2.761,9	-3.233,5	725,0	-2.508,5	-3.232,1	264,0	-2.968,1
Madrid	2.498,4	63,0	2.561,4	9.085,1	131,0	9.216,1	11.030,1	150,0	11.180,1
Murcia	-1.137,4	117,0	-1.020,4	-682,2	256,0	-426,2	-740,0	101,0	-639,0
Navarra	-491,6	41,0	-450,6	-123,0	19,0	-104,0	-19,1	26,0	6,9
País Vasco	-1.264,2	125,0	-1.139,2	101,7	29,0	130,7	669,2	186,0	855,2
Rioja (La)	-249,9	12,0	-237,9	-26,6	29,0	2,4	10,2	34,0	44,2
Ceuta	-428,8	231,0	-197,8	-417,2	705,0	287,8	-349,0	578,0	229,0
Melilla	-388,7	7,0	-381,7	-370,8	14,0	-356,8	-373,1	6,0	-367,1
Total	-29.057,0	6.036,0	-23.021,0	-6.807,2	8.216,0	1.408,8	-941,0	5.962,0	5.021,0

(*) Incluye los datos no regionalizables.

BALANZA FISCAL DE ESPAÑA: UNA MEDICIÓN DESDE ANDALUCÍA

Agustín MOLINA

Universidad de Almería

Resumen

Este trabajo se dedica a presentar los resultados de una estimación de la balanza fiscal de las administraciones públicas centrales con las comunidades y las ciudades autónomas españolas, realizada por profesores de cuatro universidades andaluzas. Como conclusión más relevante se observa que existe una estrecha correlación entre la población de cada comunidad y su participación en la distribución del gasto público central y, en cuanto a los ingresos, una considerable aproximación entre las aportaciones regionales a la Hacienda central y sus respectivos VAB per cápita.

Palabras clave: balanza fiscal, población, participación en gasto público central, aportaciones a la Hacienda central, VAB per cápita.

Abstract

This article is devoted to presenting the results of an estimate of the fiscal balance of the central public administration with the Spanish autonomous communities and cities, carried out by professors of four Andalusian universities. As the most significant conclusion, we observe that there is a close relationship between the population of each community and its share in the distribution of central public spending and, as regards income, a considerable approximation between regional contributions to the central treasury and their respective per capita GVA.

Key words: fiscal balance, population, share in central public spending, contributions to the central treasury, per capita GVA.

JEL classification: H22, H50, H77.

I. INTRODUCCIÓN

AUNQUE ya va existiendo un cierto grado de consenso entre los analistas a la hora de analizar el proceso de ingresos y gastos públicos y sus repercusiones espaciales entre los diversos territorios de un país (Catsambas, 1978; Barberán, 1999 y 2000; De la Fuente, 2001), los estudios realizados continúan siendo objeto de polémica, dado que siempre existe un cierto sesgo introducido por la personal visión de los analistas a la hora de precisar los criterios con los que se atribuye el gasto o los puntos de conexión para el impacto de los impuestos. Y es que «la polémica sobre los saldos fiscales sólo puede entenderse como un aspecto del debate más amplio sobre la organización territorial del Estado que no ha perdido actualidad, y ha ido ganando en crispación desde la transición a la democracia» (De la Fuente, 2002). En realidad, el interés, más político que económico, por conocer qué región paga más y cuál es la más beneficiada por la actuación presupuestaria de las administraciones públicas centrales se ha ido acrecentando con el tiempo y, desde la promulgación de la Constitución de 1978, ha adquirido mayor relevancia al utilizarse como arma política el agravio comparativo entre regiones (1). Y todo ello olvidando en muchos casos que los verdaderos sujetos de la redistribución presupuestaria son las personas y no las hectáreas (Jaén y Molina, 2001). En efecto, «los únicos derechos moralmente sostenibles son los derechos de los seres humanos. Los derechos de los territorios, pueblos, razas y otros colectivos sólo pueden tener una legitimidad ética derivada» (Calsamiglia, 1992), y en ningún momento debemos olvidar que «el resultado territorial de la acción redistributiva tiene su origen en las diferencias de renta personal, puesto que son los individuos quienes obtienen renta, consumen, pagan impuestos y utilizan los servicios públicos» (Monasterio, 2000).

Sin entrar aquí, ni en lo que sigue, en mayores precisiones terminológicas, ya que las cuestiones a analizar y los criterios de atribución a utilizar son ampliamente analizados en este número de PAPELES (equilibrio parcial *vs.* equilibrio general, supuestos de incidencia, indicadores de imputación, flujo monetario o enfoque del beneficio, efectos desbordamiento, espacios de consolidación, etcétera), sólo cabe recordar que el cálculo de los efectos redistributivos del ingreso y del gasto público entre los diversos niveles territoriales de un país se ha solido realizar en el contexto del cálculo de las balanzas fiscales. Señalo, asimismo, y también a título de recordatorio, que podemos definir una balanza fiscal como la cuantificación de las relaciones presupuestarias entre un determinado nivel de Administración pública y los ciudadanos residentes en un (o todos) ámbito territorial determinado, normalmente de inferior nivel espacial. La única pretensión de este trabajo es la de exponer los resultados de un estudio de la balanza

CUADRO N.º 1

RELACIÓN DE ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN 1996

ORGANISMOS AUTÓNOMOS ADMINISTRATIVOS	*ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES*	*ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO*
Agencia Española de Cooperación Internacional	Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial	Instituto Cervantes
Centro de Estudios Judiciales	Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado	Agencia de Protección de Datos
Fondo Central de Atenciones Generales de Defensa	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas	Agencia Estatal de Administración Tributaria
Museo del Ejército	Centro de Invest. Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas	*OTROS ENTES PÚBLICOS*
Gerencia de Infraestructuras de la Defensa	Instituto Tecnológico Geominero de España	Universidad de Alcalá de Henares
Fondo de Atenciones Grales. del Serv. Geográfico del Ejército	Inst. Nacional de Investigación y Tecn., Agraria y Aliment.	Universidad de Baleares
Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo	Instituto Español de Oceanografía	Universidad de Extremadura
Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas	Entidad Estatal de Seguros Agrarios	Universidad de León
Instituto Nacional de Estadística (INE)	Instituto de Salud Carlos III	Universidad Complutense de Madrid
Jefatura General de Tráfico		Universidad Autónoma de Madrid
Consejo Superior de Deportes		Universidad Politécnica de Madrid
Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar		Universidad Carlos III de Madrid
Universidad Internacional Menéndez y Pelayo (UIMP)		Universidad de Murcia
Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social		Universidad de Oviedo
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo		Universidad de Salamanca
Oficina Española de Patentes y Marcas		Universidad de Cantabria
Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa industrial		Universidad de Zaragoza
Instituto de Fomento Asociativo Agrario		Univ. Nac. de Educación a Distancia
Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario		Universidad de Castilla-La Mancha
Agencia para el Aceite de Oliva		Universidad de La Rioja
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)		Universidad de Burgos
Museo Nacional Centro de Artes Reina Sofía		
Biblioteca Nacional		
Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales		
Museo Nacional de El Prado		
Centro de Estudios Constitucionales		
Centro de Investigaciones Sociológicas		
Escuela Nacional de Sanidad		
Instituto Nacional del Consumo		
Instituto de la Mujer		

Fuente: Cuentas de las Administraciones Públicas, 1996; Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda, 1999.

fiscal española, realizado en el año 2000, por un conjunto de profesores de las universidades de Almería, Córdoba, Málaga y Sevilla (Sánchez Maldonado (coord.), 2002) referido al año 1996.

En el resto del trabajo se analiza, de la manera más resumida posible, el resultado de dicho análisis. En el apartado II se presenta el ámbito de estudio y los criterios de atribución de ingresos y gastos; en el III, se presentan los resultados de la medición, y en el IV, un análisis comparativo de diversas estimaciones. Un breve resumen cierra el artículo.

II. ÁMBITO DEL ESTUDIO Y CRITERIOS DE ATRIBUCIÓN

El estudio realizado abarca todo el territorio español y corresponde a las relaciones presupuestarias entre la Administración central y las 17 comunidades y las dos ciudades autónomas.

Dentro de los organismos de la Administración central se han incluido aquellos que, aunque no se definan como administrativos, se aproximan más a éstos que a empresas públicas, por cuanto se financian principalmente por transferencias del Estado. El cuadro n.º 1 relaciona tales organismos.

A partir de las cuentas de las administraciones públicas, que elabora la Intervención General con carácter anual y expresadas en términos de contabilidad nacional, se determinan los ingresos y los gastos públicos a imputar, teniendo en cuenta sólo las operaciones de ingresos y gastos que se pueden considerar típicas de las administraciones públicas, excluyéndose las operaciones financieras o de base claramente financiera (cuenta financiera, ingresos patrimoniales, intereses de la deuda pública, cotizaciones sociales ficticias y el consumo de capital fijo, ya que cada año se imputa la totalidad de los gastos realizados en concepto de formación bruta de capital). Además, se realiza la consolidación de los flujos fiscales con la Unión Europea (2). La cuantía de los gastos asignados, junto con los no imputados, aparece en los cuadros n.os 2 y 3. El análisis se ha realizado bajo la hipótesis de neutralización del déficit de la Administración central.

Al analizar la incidencia de los ingresos públicos, el primer aspecto a considerar es el de la posible traslación de la carga tributaria, lo que impide que todos los ingresos se puedan atribuir al lugar donde se recaudan. Por ello, el análisis ha de referirse a la incidencia efectiva. Teniendo esto en cuenta, se

CUADRO N.º 2

GASTO IMPUTADO DEL ESTADO Y ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL POR SECCIONES PRESUPUESTARIAS
(Pesetas)

	CANTIDADES IMPUTADAS	*CANTIDADES NO IMPUTADAS*
Casa del Rey	956.340.000	
Cortes generales	17.732.143.635	
Tribunal de Cuentas	4.664.347.027	
Tribunal Constitucional	1.572.251.484	
Consejo de Estado	972.382.404	
Clases Pasivas	881.869.545.194	
Consejo del Poder Judicial	2.946.699.972	
Ministerio de Asuntos Exteriores	90.747.433.540	
Ministerio de Justicia e Interior	865.375.423.829	
Ministerio de Defensa	895.019.872.309	
Ministerio de Economía y Hacienda	76.310.162.819	
MOPTMA	1.261.805.271.404	
MEC	1.005.364.836.153	
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	44.415.708.159	
MINER	149.050.467.959	
MAPA	216.693.398.887	
MAP	31.154.066.120	
Ministerio de Cultura	32.279.045.450	
Ministerio de Presidencia	37.783.493.013	
Ministerio de Sanidad y Consumo	7.878.515.858	
Ministerio de Asuntos Sociales	38.858.705.659	
Ministerio de Comercio y Turismo	17.215.016.554	
Diversos ministerios	326.539.335.926	
Entes territoriales	3.523.513.000.000	
FCI	122.136.752.142	
Relaciones UE		755.965.488.986
Otros entes y organismos	845.551.000.000	37.270
Suma	**10.498.405.215.497**	**755.965.526.256**
Total	**11.254.370.741.753**	

Fuente: Para este cuadro y los siguientes, Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

CUADRO N.º 3

CONSOLIDACIÓN DE LOS GASTOS DE LAS ADMINISTRACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL NO TRANSFERIDA. 1996

	MILLONES DE PESETAS
Total de gastos en el interior	**13.136.267**
Gasto en el extranjero	136
Total de gastos imputados	**13.136.403**
Intereses efectivos	2.853
Transferencias al Estado	14.558
Transferencias a organismos de la Administración central	6.549
Cotizaciones sociales de la seguridad social no transferida como empleador	188.341
Cotizaciones sociales del INEM por los desempleados	336.373
Bonificación fomento del empleo	59.574
Transferencia de mutuas de accidentes y enfermedades profesionales al INSS	215.856
Conciertos con INSALUD y sanidad militar para prestaciones a funcionarios	22.969
Diferencia de gasto correspondiente a la seguridad social transferida	306.103
Gastos financieros y consolidaciones internas	654.095
Total de gastos (Contabilidad Nacional)	**14.943.674**

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

procedió a establecer los criterios de imputación que aparecen en los cuadros n.os 4, 5, 6 y 7.

En el caso de los gastos públicos, se utiliza como criterio más relevante el del enfoque del beneficio, aplicándose, asimismo, el criterio del flujo monetario en el caso de aquellos bienes y servicios divisibles en los que el beneficiario es quien recibe el pago directamente (transferencias monetarias) o que, no siendo así, existe una clara identificación geográfica (gasto en asistencia sanitaria o educación). Con el criterio del beneficio, la asignación se realizó según la región de residencia del beneficiario, con independencia de dónde se produce el servicio

CUADRO N.º 4

CRITERIOS DE IMPUTACIÓN. IMPOSICIÓN DIRECTA

IMPUESTOS DIRECTOS Y COTIZACIONES DERECHOS PASIVOS

Concepto de ingreso		*Hipótesis de incidencia*	*Indicadores de imputación*
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	Cuota sobre la renta del trabajo	Perceptores de renta	Rentas declaradas
	Cuota sobre la renta del capital	Perceptores de renta	Rentas declaradas
	Cuota sobre la renta de actividades profesionales y empresariales	Capital	Renta bruta del capital (1/3)
		Trabajo	Renta bruta del trabajo (1/3)
		Consumidores	Consumo final de las familias sobre el territorio económico (1/3)
Impuesto sobre sociedades		Capital	Renta bruta del capital (1/3)
		Trabajo	Renta bruta del trabajo (1/3)
		Consumidores	Consumo final de las familias sobre el territorio económico (1/3)
Canon sobre investigación y explotación de hidrocarburos		Actividad Productiva del sector	VAB al coste de los factores de productos energéticos
Impuesto sobre sucesiones y donaciones		Sujetos pasivos legales	Recaudación
Impuesto sobre el patrimonio		Sujetos pasivos legales	Recaudación
Impuesto especial sobre bienes inmuebles de entidades no residentes		Sujetos pasivos legales	Recaudación
Cuotas de derechos pasivos		Sujetos pasivos legales	Recaudación

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

CUADRO N.º 5

CRITERIOS DE IMPUTACIÓN. IMPOSICIÓN INDIRECTA, TASAS Y OTROS INGRESOS

CONCEPTO DE INGRESO	*HIPÓTESIS DE INCIDENCIA*	*INDICADOR DE IMPUTACIÓN*
Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)	Consumidores	Consumos finales de las familias sobre el territorio económico ponderados según los tipos impositivos del IVA
Impuesto sobre Hidrocarburos y Rentas de petróleos	Consumidores específicos (consumo directo) Consumidores en general (consumo indirecto)	1/3 Consumos de hidrocarburos ponderados según gravamen 2/3 Consumo final de las familias sobre el territorio económico
Impuesto sobre la cerveza	Consumidores específicos	Consumo de las familias en cerveza, realizado tanto dentro de los hogares como en establecimientos de hostelería y restauración
Impuesto sobre alcohol, bebidas derivadas y productos intermedios	Consumidores específicos	Consumo de las familias en bebidas alcohólicas gravadas por el impuesto, realizado tanto dentro de los hogares como en establecimientos de hostelería y restauración
Impuesto sobre las labores del tabaco	Consumidores específicos	Consumo de las familias en tabaco
Impuesto sobre determinados medios de transporte	Compradores de vehículos nuevos o importados	Número de turismos matriculados
ITP y AJD	Sujetos pasivos	Recaudación del impuesto
ITE y otros extinguidos	Consumidores	Consumo final de las familias en el territorio económico
Tasas de juegos	Consumidores específicos	Recaudación del impuesto
Otras tasas	Se internalizan	Valor añadido bruto (coste factores)
Precios públicos	Población en general	Población de derecho
Otros ingresos procedentes de prestación de servicios	Se internalizan	Valor añadido bruto (coste factores)
Venta de bienes	Población en general	Población de derecho
Reintegros de operaciones corrientes	Población en general	Población de derecho
Recargos y multas	Población en general	Población de derecho
Ingresos diversos	Población en general	Población de derecho

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

público o dónde se realiza la inversión. Es relevante la distinción entre bienes públicos y bienes privados provistos públicamente, por los efectos derivados de las externalidades en este último caso. La explicitación pormenorizada de los criterios de asignación de cada tipo de gasto puede verse en Sánchez Maldonado (coord.) (2002). En su gran mayoría, los criterios utilizados son los usualmente aceptados. Siempre que fue posible, se realizó la imputación directa, según los datos del SICOP, para aquellos bienes y servicios colectivos cuyas externalidades son poco relevantes (3).

III. RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN

En el cuadro n.º 8 se presenta el resultado de la imputación de los ingresos de las administraciones públicas centrales. Como puede observarse, son Cataluña (19,1 por 100), Madrid (17,3 por 100) y Andalucía (14,0 por 100) las comunidades que más aportan en términos absolutos. La partida principal, como es de esperar, corresponde a las cotizaciones sociales, donde los principales contribuyentes son Cataluña y Madrid, que lo son, asimismo, en los impuestos directos. En términos per cápita son Baleares (965.388 pts.),

CUADRO N.º 6

CRITERIOS DE IMPUTACIÓN. INGRESOS PATRIMONIALES Y ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES

CONCEPTO DE INGRESO	*HIPÓTESIS DE INCIDENCIA*	*INDICADORES DE IMPUTACIÓN*
Ingresos patrimoniales		
Intereses anticipados y préstamos concedidos	Actividad Económica	VAB a precios de mercado
Intereses de depósitos	Población	Padrón de habitantes
Tabacalera S.A.	Consumo Tabaco	Imputación del Impuesto sobre las labores del Tabaco (devengo)
Telefónica, S.A.	Receptores prestaciones servicios telefónicos	Líneas telefónicas instaladas
Banco de España		
— Rendimientos de intereses por operaciones interiores	Prestatarios	Créditos concedidos por instituciones bancarias (1/2)
	Depositantes	Depósitos de las instituciones bancarias (1/2)
— Resto	Población	Padrón de habitantes
Corporación Bancaria Española	Población	Padrón de habitantes
De enajenación de empresas públicas	Población	Padrón de habitantes
Otras participaciones en beneficios	Población	Padrón de habitantes
Otros ingresos patrimoniales	Población	Padrón de habitantes
Enajenación de inversiones reales		
Enajenación de inversiones reales	Población	Padrón de habitantes

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

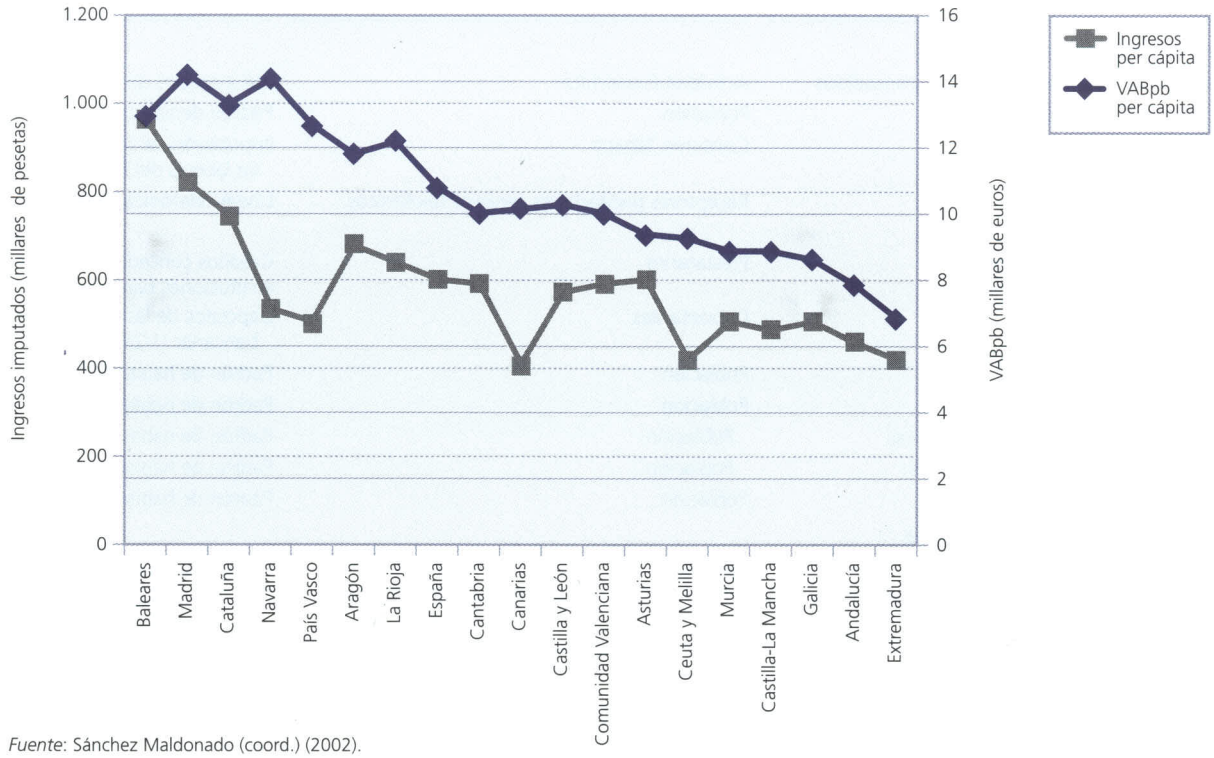
CUADRO N.º 7

CRITERIOS DE IMPUTACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ADMINISTRACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL NO TRANSFERIDA

CONCEPTO DE INGRESO	*HIPÓTESIS DE INCIDENCIA*	*INDICADORES DE IMPUTACIÓN*
Cotizaciones sociales reales a cargo de los empleadores	Propietarios Consumidores Trabajadores	*Opción 1:* Renta bruta disponible (1/3) Consumo final de los hogares (1/3) Remuneración de asalariados (excluidas administraciones públicas centrales y seguridad social) (1/3)
		Opción 2: Consumo final de los hogares (1/2) Remuneración de asalariados (excluidas administraciones públicas centrales y seguridad social) (1/2)
Cotizaciones sociales reales a cargo de los asalariados	Trabajadores	Remuneración de asalariados (excluidas administraciones públicas centrales y seguridad social)
Cotizaciones sociales reales a cargo de los autónomos	Trabajadores autónomos	Recaudación del Régimen Especial Autónomos
Cotizaciones sociales reales a cargo de desempleados	Desempleados	Gasto en prestaciones de desempleo
Transferencias corrientes y de capital	Población	Población (1/2) Renta bruta disponible (1/2)
Ventas residuales de la SS no transferida	Adquirientes de servicios públicos	Población (1/2) Renta bruta disponible (1/2) (Las ventas del INSALUD sólo entre comunidades autónomas sin transferencias sanitarias. El resto entre todas)

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

GRÁFICO 1
POSICIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN VAB E INGRESOS IMPUTADOS (1996)



Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

Madrid (816.635) y Cataluña (740.512) las comunidades que más aportan. Las que menos, Canarias (409.802 pts.), Ceuta y Melilla (416.098), Extremadura (419.540) y Andalucía (457.246).

Para observar el esfuerzo fiscal realizado por las comunidades autónomas, se relaciona la recaudación con el VAB regional, cuyo resultado es que las que realizan el mayor esfuerzo son Baleares (40,3 por 100) y Asturias (35,6), siendo la media española del 32,2 por 100. Las de menor esfuerzo en su aportación a la Hacienda central son las que tienen regímenes fiscales peculiares: Navarra (23,1), País Vasco (23,4), Canarias (24,2) y Ceuta y Melilla (24,9). El índice de Frank, que, como es sabido, relaciona la ratio fiscal con el PIB per cápita, da como resultado una media española de 0,1736, siendo las regiones que más se esfuerzan, según este indicador, Extremadura (0,2546), Andalucía (0,2486) y Galicia (0,2287). Las que menos, y siempre referido a su contribución a la Hacienda central, Navarra (0,1001), País Vasco (0,1094), Cataluña (0,1352) y Canarias (0,1426). Como se pone de manifiesto en el gráfico 1, se observa una relación positiva entre el nivel de aportación per cápita y el nivel de capacidad fiscal de las regiones, en el sentido de que las que más aportan en términos per cápita son las que presentan un mayor VAB per cápita, y viceversa. Son excepciones a esta regla Navarra, País Vasco, Canarias y Ceuta y Melilla, por la razón antes expresada. En el lado opuesto, Baleares aporta recursos per cápita por encima de lo que le correspondería según su valor añadido bruto.

Con respecto a los gastos, en general, la distribución resultante de la imputación de éstos correspondientes a las administraciones públicas centrales se aproxima a lo que algunos autores consideran como norma para su distribución, esto es, según el criterio demográfico (4). Las comunidades que, en términos absolutos, reciben un mayor nivel de gasto (cuadro n.º 9) son Andalucía (17,3), Cataluña (16,3) y Madrid (12,2), y las que menos Ceuta y Melilla (0,3), La Rioja (0,8) y Navarra (1,0). En términos per cápita, las mayores diferencias entre gasto y población se dan en Andalucía, Comunidad Valenciana, País Vasco, Canarias y Madrid (cuadro número 10). En el polo opuesto se

CUADRO N.º 8

RESUMEN DE RESULTADOS DE LA IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL 1996

TOTAL INGRESOS IMPUTADOS		*PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL NACIONAL*		*INGRESOS POR HABITANTE*		*PARTICIPACIÓN SOBRE EL PIB*		*ÍNDICE DE FRANK*	
	(Millones de ptas.)		*Porcentaje*		*(Pesetas)*		*Porcentaje*		
España	**23.634.013,6**	**España**	**100,00**	Baleares	965.388	Baleares	40,25	Extremadura	0,2546
Cataluña	4.509.744,9	Cataluña	19,08	Madrid	816.635	Asturias	35,56	**Andalucía**	**0,2486**
Madrid	4.101.377,6	Madrid	17,35	Cataluña	740.512	Madrid	34,65	Galicia	0,2287
Andalucía	**3.308.114,3**	**Andalucía**	**14,00**	Aragón	680.366	Galicia	33,94	Asturias	0,2100
Comunidad Valenciana	2.349.746,7	Comunidad Valenciana	9,94	La Rioja	639.202	**Andalucía**	**33,72**	Castilla-La Mancha	0,2035
Castilla y León	1.429.522,6	Castilla y León	6,05	Asturias	602.057	Comunidad Valenciana	33,38	Murcia	0,1988
Galicia	1.381.191,0	Galicia	5,84	**España**	**595.775**	Aragón	32,74	Comunidad Valenciana	0,1901
País Vasco	1.049.664,7	País Vasco	4,44	Cantabria	590.386	Cantabria	32.69	Cantabria	0,1810
Castilla-La Mancha	830.866,9	Castilla-La Mancha	3,52	Comunidad Valenciana	586.070	Extremadura	32,68	Castilla y León	0,1806
Aragón	807.966,5	Aragón	3,42	Castilla y León	569.872	**España**	**32,16**	**España**	**0,1736**
Baleares	734.060,6	Baleares	3,11	Navarra	532.435	Castilla y León	32,08	Baleares	0,1678
Canarias	658.360,6	Canarias	2,79	Murcia	508.626	Murcia	31,80	Aragón	0,1575
Asturias	654.968,5	Asturias	2,77	Galicia	503.602	Cataluña	31,64	Ceuta y Melilla	0,1493
Murcia	558.089,6	Murcia	2,36	País Vasco	500.304	Castilla-La Mancha	31,42	La Rioja	0,1489
Extremadura	449.010,0	Extremadura	1,90	Castilla-La Mancha	485.170	La Rioja	30,85	Madrid	0,1471
Cantabria	311.391,3	Cantabria	1,32	**Andalucía**	**457.246**	Ceuta y Melilla	24,92	Canarias	0,1426
Navarra	277.171,7	Navarra	1,17	Extremadura	419.540	Canarias	24,17	Cataluña	0,1352
La Rioja	169.350,9	La Rioja	0,72	Ceuta y Melilla	416.098	País Vasco	23,40	País Vasco	0,1094
Ceuta y Melilla	53.415,3	Ceuta y Melilla	0,23	Canarias	409.802	Navarra	23,09	Navarra	0,1001

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

CUADRO N.º 9

RESUMEN DE RESULTADOS DE LA IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS GASTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO DEL BENEFICIO. 1996

TOTAL GASTOS IMPUTADOS		*PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL NACIONAL*		*GASTOS POR HABITANTE*		*PARTICIPACIÓN SOBRE EL PIB*		*POBLACIÓN*	
	(Millones de ptas.)		*Porcentaje*		*(Pesetas)*		*Porcentaje*		*Porcentaje*
España	**23.634.013,6**	**España**	**100,00**	Asturias	775.537	Extremadura	50,31	**España**	**100,00**
Andalucía	**4.085.401,8**	**Andalucía**	**17,29**	Castilla y León	678.046	Asturias	45,82	**Andalucía**	**18,24**
Cataluña	3.841.322,4	Cataluña	16,25	Aragón	670.658	Galicia	42,69	Cataluña	15,35
Madrid	2.886.328,9	Madrid	12,21	La Rioja	670.592	Castilla-La Mancha	41,70	Madrid	12,66
Comunidad Valenciana	2.177.234,9	Comunidad Valenciana	9,21	Cantabria	662.476	**Andalucía**	**41,64**	Comunidad Valenciana	10,11
Galicia	1.737.650,0	Galicia	7,35	Extremadura	645.832	Castilla y León	38,17	Galicia	6,91
Castilla y León	1.700.876,5	Castilla y León	7,20	Castilla-La Mancha	643.775	Cantabria	36,68	Castilla y León	6,32
Castilla-La Mancha	1.102.484,0	Castilla-La Mancha	4,66	Galicia	633.573	Ceuta y Melilla	36,26	País Vasco	5,29
País Vasco	1.043.951,0	País Vasco	4,42	Cataluña	630.755	Murcia	35,44	Castilla-La Mancha	4,32
Canarias	846.834,0	Canarias	3,58	Ceuta y Melilla	605.289	La Rioja	32,36	Canarias	4,05
Asturias	844.021,4	Asturias	3,57	**España**	**595.775**	Aragón	32,27	Aragón	2,99
Aragón	796.437,8	Aragón	3,37	Madrid	574.704	**España**	**32,16**	Murcia	2,77
Extremadura	691.197,4	Extremadura	2,92	Murcia	566.917	Canarias	31,09	Asturias	2,74
Murcia	622.049,1	Murcia	2,63	**Andalucía**	**564.682**	Comunidad Valenciana	30,93	Extremadura	2,70
Baleares	412.707,9	Baleares	1,75	Comunidad Valenciana	543.042	Cataluña	26,95	Baleares	1,92
Cantabria	349.414,1	Cantabria	1,48	Baleares	542.766	Madrid	24,39	Cantabria	1,33
Navarra	240.733,1	Navarra	1,02	Canarias	527.119	País Vasco	23,27	Navarra	1,31
La Rioja	177.667,2	La Rioja	0,75	País Vasco	497.580	Baleares	22,63	La Rioja	0,67
Ceuta y Melilla	77.702,2	Ceuta y Melilla	0,33	Navarra	462.438	Navarra	20,05	Ceuta y Melilla	0,32

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

sitúan Cataluña, Castilla y León, Asturias, Galicia y Aragón. En cuantía per cápita, las comunidades que reciben las mayores cantidades son Asturias, Castilla y León, y Aragón. Las que menos, Navarra, País Vasco y Canarias.

Los resultados del saldo fiscal de las administraciones públicas centrales, bajo el supuesto, ya señalado de presupuesto equilibrado, son los que aparecen en los cuadros n.os 11, 12, 13 y 14.

Las regiones con saldo más favorable son Andalucía, Galicia, Castilla-La Mancha, Castilla y León, y Extremadura. En la situación opuesta están Madrid, Cataluña, Baleares y Comunidad Valenciana. En términos per cápita, las regiones con saldos positivos más elevados son Extremadura, Ceuta y Melilla, Asturias y Castilla-La Mancha. Los mayores saldos negativos corresponden a Baleares, Madrid y Cataluña. Según la participación en el VAB de cada región (gráfico 2), los mayores saldos positivos corresponden a Extremadura, Ceuta y Melilla, Castilla-La Mancha y Asturias, mientras los más negativos son los de Baleares y, a bastante distancia, Madrid (5).

IV. ANÁLISIS COMPARADO

En el cuadro n.º 15 se presenta una comparación de los resultados aquí obtenidos con los de otros trabajos referidos a España en los años noventa (6), que incluyen a todas las comunidades autónomas españolas y utilizan los criterios metodológicos de la traslación impositiva para los ingresos, y el flujo del beneficio para los gastos.

Se comparan los trabajos de Barberán *et al.* (1999), Davezies, Nicot y Prud'homme (1996), Utrilla, Sastre y Urbanos (1997), Castells *et al.* (2000), Uriel (2001) y Sánchez Maldonado (coord.) (2002). Se observa que los resultados distan mucho de ser coincidentes, pero, en líneas generales, el sentido de los signos y su magnitud relativa se repiten con

CUADRO N.º 10

DIFERENCIAL DE PARTICIPACIÓN EN GASTO IMPUTADO Y EN POBLACIÓN. 1996

Andalucía	-0,95
Comunidad Valenciana	-0,89
País Vasco	-0,87
Canarias	-0,47
Madrid	-0,45
Navarra	-0,29
Baleares	-0,17
Murcia	-0,13
Ceuta y Melilla	0,01
La Rioja	0,08
Cantabria	0,15
Extremadura	0,23
Castilla-La Mancha	0,35
Aragón	0,38
Galicia	0,44
Asturias	0,83
Castilla y León	0,87
Cataluña	0,90

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

CUADRO N.º 11

SALDO FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL CON PRESUPUESTO EQUILIBRADO SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO DEL BENEFICIO. 1996

	GASTOS IMPUTADOS	*INGRESOS IMPUTADOS*	*SALDO*
Andalucía	4.085.401,8	3.308.114,3	777.287,5
Aragón	796.437,8	807.966,5	-11.528,7
Asturias	844.021,4	654.968,5	189.052,9
Baleares	412.707,9	734.060,6	-321.352,7
Canarias	846.834,0	658.360,6	188.473,5
Cantabria	349.414,1	311.391,3	38.022,8
Castilla-La Mancha	1.102.484,0	830.866,9	271.617,0
Castilla y León	1.700.876,5	1.429.522,6	271.353,8
Cataluña	3.841.322,4	4.509.744,9	-668.422,6
Comunidad Valenciana	2.177.234,9	2.349.746,7	-172.511,8
Extremadura	691.197,4	449.010,0	242.187,5
Galicia	1.737.650,0	1.381.191,0	356.459,0
La Rioja	177.667,2	169.350,9	8.316,3
Madrid	2.886,328,9	4.101.377,6	-1.215.048,7
Murcia	622.049,1	558.089,6	63.959,5
Navarra	240.733,1	277.171,7	-36.438,6
País Vasco	1.043.951,0	1.049.664,7	-5.713,7
Ceuta y Melilla	77,702,2	53.415,3	24.286,9
España	**23.634.013,6**	**23.634.013,6**	**0,0**

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

CUADRO N.º 12

SALDO FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL CON PRESUPUESTO EQUILIBRADO SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO DEL BENEFICIO. 1996
(Porcentajes sobre el total)

	GASTOS IMPUTADOS	*INGRESOS IMPUTADOS*
Andalucía	17,29	14,00
Aragón	3,37	3,42
Asturias	3,57	2,77
Baleares	1,75	3,11
Canarias	3,58	2,79
Cantabria	1,48	1,32
Castilla-La Mancha	4,66	3,52
Castilla y León	7,20	6,05
Cataluña	16,25	19,08
Comunidad Valenciana	9,21	9,94
Extremadura	2,92	1,90
Galicia	7,35	5,84
La Rioja	0,75	0,72
Madrid	12,21	17,35
Murcia	2,63	2,36
Navarra	1,02	1,17
País Vasco	4,42	4,44
Ceuta y Melilla	0,33	0,23
España	**100,00**	**100,00**

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

cierta frecuencia (7). Las regiones que siempre muestran un superávit son Andalucía, Asturias, las dos Castillas, Extremadura, Galicia, Murcia, y Ceuta y Melilla.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

El interés por realizar estudios sobre las balanzas fiscales ha ido creciendo en España desde la aprobación de la Constitución, y tras el consiguiente desarrollo autonómico, a un ritmo elevado, en contraste con lo que ocurre en otros países, donde los pocos estudios realizados no han sobrepasado el ámbito académico.

Que se produzcan resultados redistributivos derivados de las balanzas fiscales es más que normal. Si el sistema fiscal tiene carácter progresivo o proporcional y los gastos son (o se pretende que

CUADRO N.º 13

SALDO FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL CON PRESUPUESTO EQUILIBRADO SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO DEL BENEFICIO. 1996
(Pesetas por habitante)

	GASTOS IMPUTADOS	*INGRESOS IMPUTADOS*	*SALDO*
Andalucía	564.682	457.246	107.436
Aragón	670.658	680.366	-9.708
Asturias	775.837	602.057	173.780
Baleares	542.766	965.388	-422.622
Canarias	527.119	409.802	117.317
Cantabria	662.476	590.386	72.090
Castilla-La Mancha	643.775	485.170	158.606
Castilla y León	678.046	569.872	108.174
Cataluña	630.755	740.512	-109.757
Comunidad Valenciana	543.042	586.070	-43.028
Extremadura	645.832	419.540	226.292
Galicia	633.573	503.602	129.970
La Rioja	670.592	639.202	31.389
Madrid	574.704	816.635	-241.931
Murcia	566.917	508.626	58.291
Navarra	462.438	532.435	-69.997
País Vasco	497.580	500.304	-2.723
Ceuta y Melilla	605.289	416.098	189.191
España	**595.775**	**595.775**	**0**

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

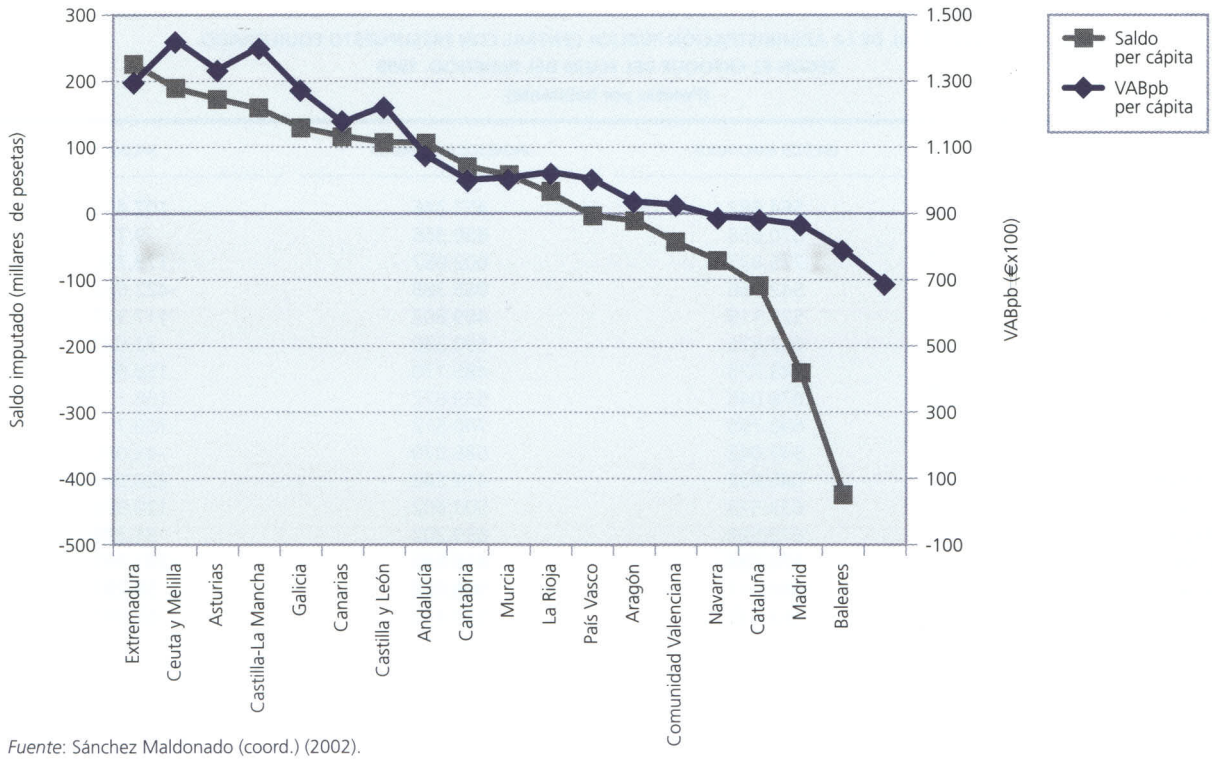
CUADRO N.º 14

SALDO FISCAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL CON PRESUPUESTO EQUILIBRADO SEGÚN EL ENFOQUE DEL FLUJO DEL BENEFICIO. 1996
(Participación sobre el VABcf)

	GASTOS	*INGRESOS*	*SALDO*
Andalucía	45,58	36,91	8,67
Aragón	34,80	35,31	-0,50
Asturias	48,60	37,72	10,89
Baleares	25,77	45,84	-20,07
Canarias	32,74	25,45	7,29
Cantabria	39,83	35,50	4,33
Castilla-La Mancha	45,14	34,02	11,12
Castilla y León	41,18	34,61	6,57
Cataluña	29,41	34,53	-5,12
Comunidad Valenciana	33,99	36,69	-2,69
Extremadura	54,58	35,46	19,12
Galicia	46,60	37,04	9,56
La Rioja	35,31	33,65	1,65
Madrid	26,37	37,47	-11,10
Murcia	39,04	35,02	4,01
Navarra	21,76	25,05	-3,29
País Vasco	25,00	25,14	-0,14
Ceuta y Melilla	38,62	26,55	12,07
España	**34,96**	**34,96**	**0,00**

Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

GRÁFICO 2
VAB Y SALDO IMPUTADO (1996)



Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

CUADRO N.º 15

RESULTADOS DE BALANZAS FISCALES ESPAÑOLAS SALDO/VABcf

	DNP (1993)	*USU (1993)*	*BBCER (1991-1994)*	*C (1996) (*)*	*SM (1996)*	*UR (1991-1996)*
Andalucía	18,10	7,00	10,50	9,55	8,69	17,5
Aragón	7,00	4,80	-1,50	-2,15	-0,52	2,5
Asturias	1,40	9,20	10,70	10,05	10,90	15,8
Baleares	-8,60	1,50	-7,60	-8,50	-19,89	-6,9
Canarias	14,00	-2,50	8,20	5,70	7,29	13,4
Cantabria	-0,30	8,40	5,30	3,70	4,33	8,6
Castilla-La Mancha	5,10	15,00	10,10	7,50	11,10	15,7
Castilla y León	1,50	11,50	5,30	4,30	6,56	10,0
Cataluña	-6,00	-4,10	-8,20	-8,35	-5,14	-3,3
Comunidad Valenciana	0,50	-0,10	-2,20	-3,65	-2,70	4,0
Extremadura	19,00	21,60	21,10	18,35	19,11	25,1
Galicia	15,30	9,90	9,00	7,55	9,55	3,9
La Rioja	-6,80	6,50	0,20	-1,55	1,63	-3,1
Madrid	-14,00	-7,40	-11,80	-6,70	-11,10	-10,2
Murcia	2,80	8,60	6,40	3,10	4,00	11,0
Navarra	-6,80	-1,20	0,30	-3,35	-3,29	4,0
País Vasco	-9,90	-2,40	0,30	-1,65	-0,14	6,6
Ceuta y Melilla	2,80	2,50	12,80	—	12,72	12,9

DNP (1993): Davezies, Nicot y Prud'homme (1996).
USU (1993) : Utrilla, Sastre y Urbanos (1997).
BBCER (1991-1994): Barberán y otros (1999).
C (1996): Castells, A.; Barberán, R.; Bosch, N.; Espasa, M.; Rodrigo, F., y Ruíz-Huerta, J. (2000).
SM (1996): Sánchez Maldonado (coord.) (2002).
UR (1991-1996): Uriel (2001).
(*) En porcentaje sobre el PIB Regional.
Fuente: Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

sean) regresivos (pro-pobres), lo lógico es que haya una redistribución de la renta desde las regiones de renta alta hacia las de bajo ingreso. Por tanto, si se aspira a establecer el equilibrio en las balanzas fiscales, habrá que reformar el sistema fiscal y establecer una nueva norma redistributiva.

Para los ingresos públicos se produce una fuerte aproximación entre las aportaciones regionales y su respectivo VAB per cápita. Se observa una estrecha correlación entre la población de cada comunidad y su participación en la distribución del gasto público. En general, los saldos de las balanzas fiscales dependen de la renta per cápita de la comunidad autónoma, si se exceptúan las que tienen un régimen fiscal propio en materia de imposición.

Prácticamente, todos los estudios concluyen que la actividad presupuestaria pública contribuye a reducir las disparidades entre regiones. Pese a las discrepancias en las magnitudes, los signos positivos (superavitarios) y los negativos (deficitarios) se suelen mantener en los análisis. En general, las regiones más ricas son las que tienen mayores saldos desfavorables.

NOTAS

(1) No es ocioso recordar que en ningún país europeo se observa el interés sobre este tipo de estudios que se registra en España.

(2) Un análisis detallado sobre las relaciones fiscales con la Unión Europea, desde el punto de vista de su incidencia territorial en España, puede verse en CORREA y MALUQUER (1998) y URIEL (2001).

(3) En algunos programas de gasto se utilizaron criterios de asignación alternativos (seguridad ciudadana, seguridad vial, infraestructuras y conservación y explotación de carreteras, archivos, bibliotecas, museos, exposiciones, promoción y cooperación, y promoción del libro y publicaciones culturales). En ellos, junto a la imputación directa, se utilizaron los criterios de población, renta y *stocks* de capital público.

(4) Como se ha observado en otro trabajo (JAÉN y MOLINA, 2001), hay que señalar una estrecha correlación entre la población y la participación de cada comunidad en la distribución del gasto público de las administraciones públicas centrales. El coeficiente de correlación es 0,894.

(5) Cuando se excluye la subbalanza de la seguridad social (sin el gasto sanitario), el efecto redistributivo se atenúa. Alguna comunidad, como Aragón, incluso cambia de signo (de -11.528 millones de pts. a 10.012 millones).

(6) Un análisis muy reciente sobre la incidencia regional y provincial de los ingresos y gastos de las administraciones públicas es el de ALCAIDE INCHAUSTI y ALCAIDE GUINDO (2003).

(7) Es necesario insistir en la reserva que, entre otros, formula BARBERÁN (2000) de que los resultados se ven frecuentemente influidos por las distintas decisiones metodológicas adoptadas en su proceso de estimación y, por tanto, los resultados no son directamente comparables.

BIBLIOGRAFÍA

ALCAIDE INCHAUSTI, J., y ALCAIDE GUINDO, P. (2003), *Balance económico regional (autonomías y provincias) 1995-2002*, FUNCAS, Madrid.

BARBERÁN, R. (1999), «La estimación de las balanzas fiscales regionales en el Estado de las autonomías: estado de la cuestión», en CASTELLS, A., y BOSCH, N. (eds.).

— (2000), «Las balanzas fiscales regionales: metodología y aplicaciones en España», en CARAMÉS, L. (dir.).

BARBERÁN, R., et al. (1999), «La actuación de la Administración Pública Central desde la perspectiva regional: las balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas», *Revista de Economía aragonesa*, 6-7.

CARAMÉS, L. (dir.) (2000), *Gasto público autonómico*, AGEESP, Santiago.

CALSAMIGLIA, X. (1992), *La equidad territorial: nuevos puntos de vista a un viejo problema*, Institut d'Estudis Autonomics, Barcelona.

CASTELLS, A., y BOSCH, N. (eds.) (1999), *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*, Ariel, Barcelona.

CASTELLS, A. *et al.* (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996)*, Ariel, Barcelona.

CATSAMBAS, T. (1978), *Regional Impacts of Federal Fiscal Policy*, Lexington Books, Lexington.

CORREA, D., y MALUQUER, S. (1998), *Efectos regionales del presupuesto europeo en España*, Generalitat de Cataluña, Barcelona.

DAVEZIES, L.; NICOT, B. H., y PRUD'HOMME, R. (1996), «Interregional transfers from central government budgets», en *Economic and social Cohesion in the European Union: The Impact of Members States' own Policies*, University of Strathcliyd-European Policy Research Centre, Glasgow.

DE LA FUENTE, A. (2001), «Un poco de aritmética territorial: Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas», *Estudios sobre Economía Española*, FEDEA, Madrid.

— (2002), «Problemas metodológicos y distorsiones políticas en la elaboración de las balanzas fiscales para las regiones españolas», *Estudios sobre Economía Española*, FEDEA, Madrid.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (ed.) (2001), *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA, Bilbao.

JAÉN, M., y MOLINA, A. (2001): «Efectos distributivos del gasto público en España», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 88.

MONASTERIO, C. (2000), *Balanzas fiscales y financiación autonómica*, Junta de Andalucía, Sevilla.

SÁNCHEZ MALDONADO, J. (coord.) (2002), *Balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central, 1996*, Universidad de Málaga, Málaga.

URIEL, E. (2001), «Análisis de la incidencia regional de los ingresos y gastos de la Administración Pública Central», en GONZÁLEZ-PÁRAMO (ed.).

— (2002), «La Administración pública central y la redistribución territorial de la renta», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 93.

UTRILLA, A.; SASTRE, M., y URBANOS, R. M. (1997), *La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evaluación*, Fundación FIES, Madrid.

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)

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.

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 presten 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 empresa 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*
Estado												
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
Organismos de la Administración central												
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
Administraciones de seguridad social												
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
Administración pública central												
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
Déficit no financiero												
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 evaluar 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

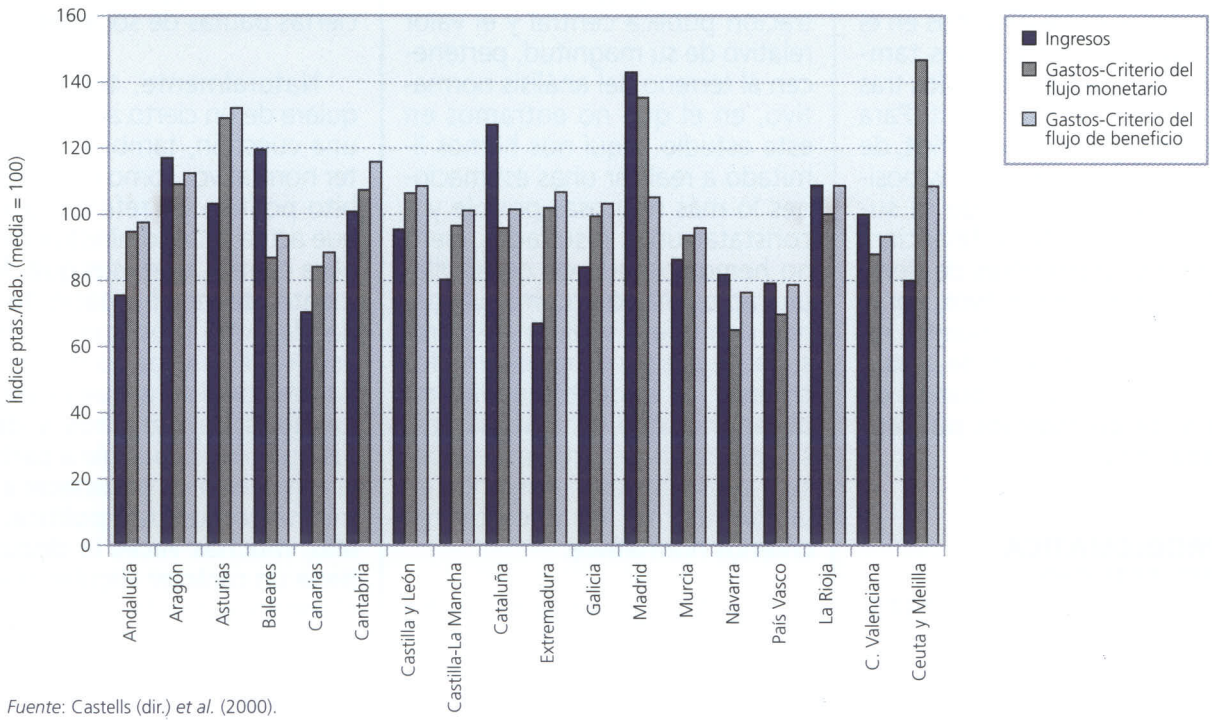
INGRESOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRAL (MEDIA 1991-1996)

	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
Total	**100,00**	**100,00**	**33,18**

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

GRÁFICO 1

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



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

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 relativamente 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 estándard 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
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

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 próxima 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 Administración 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 pública 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		
Total	**1.181.595**	**1,80**	**29.621**	**0**	**0,00**	**0**

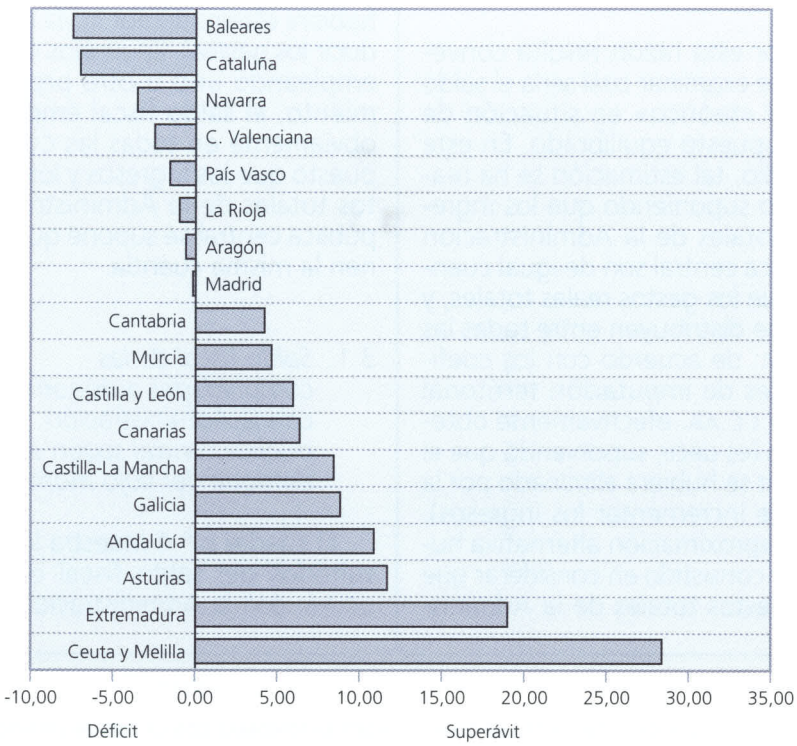
Fuente: Castells (dir.) *et al.* (2000).

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 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).

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



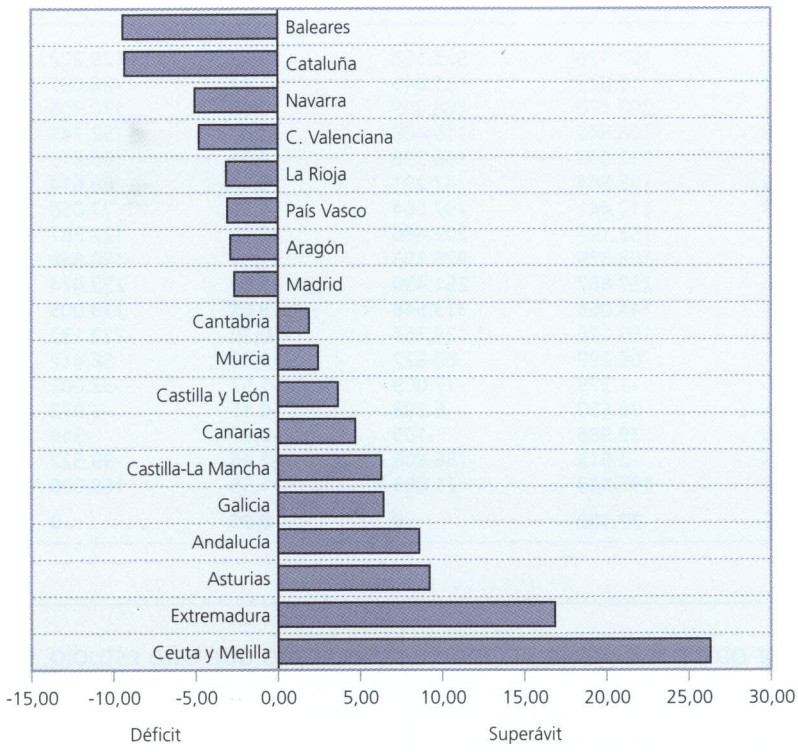
Fuente: Castells (dir.) *et al.* (2000).

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

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 términos 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

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
Total	**1.479.562**	**2,25**	**37.100**	**0**	**0,00**	**0**

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).

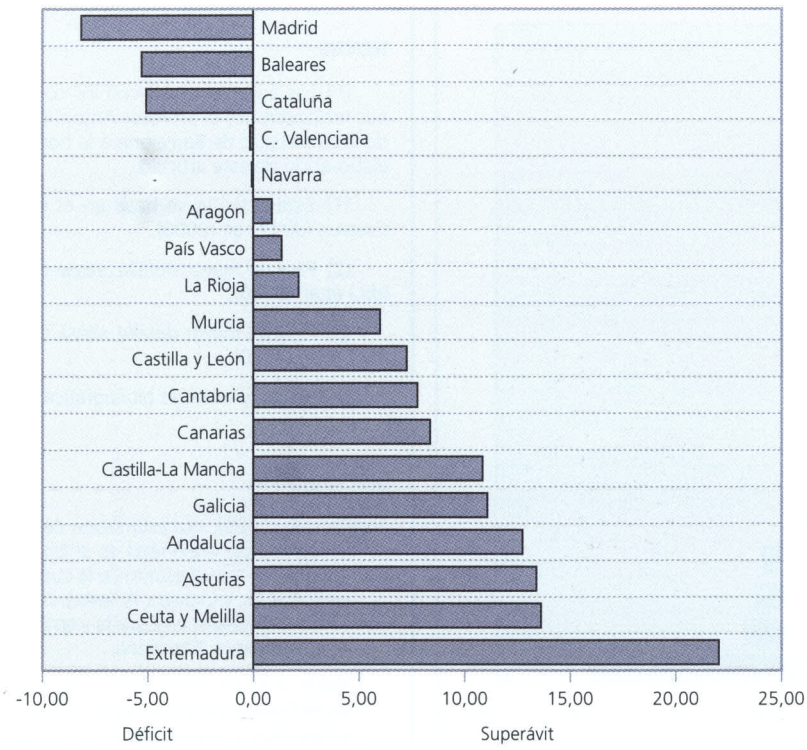
Por otra parte, ya se ha apuntado que la cuestión de los saldos fiscales es polémica, tanto por las dificultades metodológicas de su cálculo como por sus interpretaciones. Además, muchas veces el debate sobre los saldos fiscales oculta en realidad un debate político previo, no realizado del todo, sobre 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)



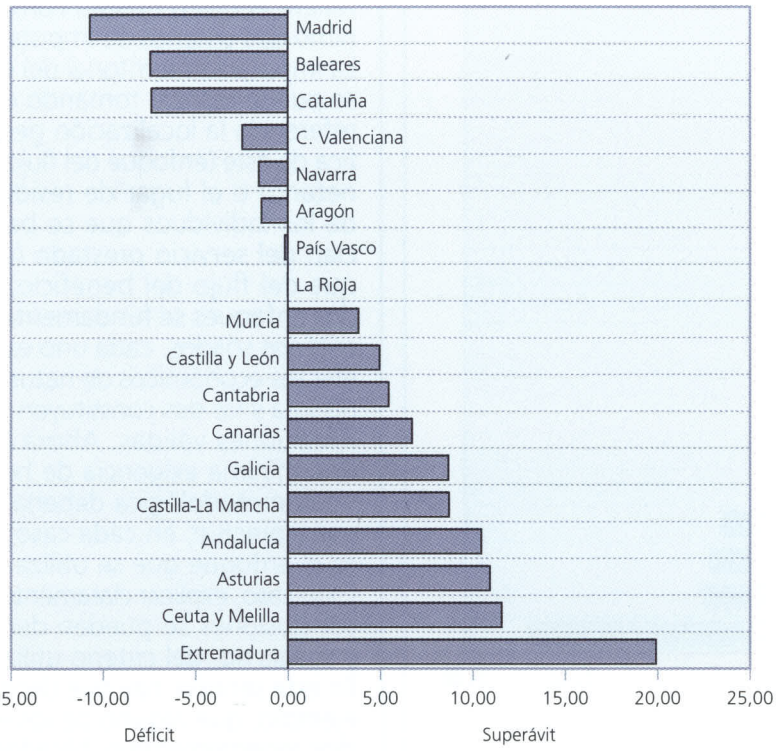
Fuente: Castells (dir.) *et al.* (2000).

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 hacía 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 juzguen 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 ABÁSOLO, 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 anàlisis 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-*

lunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar, Ed. Proa, Barcelona.

— (1998), «Integració monetària i desequilibris territorials a la Unió Europea», *Revista Econòmica Banca Catalana*, marzo.

CASTELLS , A. (dir.); BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ HUERTA, J. (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas. Análisis de los flujos fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central 1991-96*, Ariel Economía-Fundació Pi i Sunyer, Barcelona.

CASTELLS , A., y PARELLADA, M. (1983a), *Els fluxos econòmics de Catalunya amb la resta d'Espanya y la resta del món. La balança de pagaments de Catalunya 1975*, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona.

— (1983b), «Los flujos económicos de Cataluña con el exterior», *L'economia de Catalunya, avui i demà*, Banco de Bilbao, Bilbao.

— (1993), «Los desequilibrios territoriales en España», *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Fundación Argentaria.

COLLDEFORNS, M. *et al.* (1991), *La balança fiscal de Catalunya amb l'administració de l'Estat (1986-1988)*, Institut d'Estudis Autonòmics.

COLLDEFORNS , M., y MALUQUER, S. (1994), «Las balanzas fiscales de Cataluña con la Administración central del Estado y la Comunidad Europea», en *La economía catalana ante el cambio de siglo*, BBV-Generalidad de Cataluña.

DAVEZIES, L.; NICOT, B. H., y PRUD'HOMME, R. (1996), *Economic and social cohesion in the European Union: The impact of member State'own policies*, European Commission.

DE LA FUENTE, A. (2000), *Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas*, Instituto de Análisis Económico, CSIC.

LÓPEZ CASASNOVAS, G., y MARTÍNEZ, E. (2000), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-98)*, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona.

PABLOS, L.; UTRILLA, A., y VALIÑO, A. (1993), *Una aproximación al balance fiscal de Andalucía*, Instituto de Desarrollo Regional.

PARELLADA, M. *et al.* (1997), *La balança de pagaments de Catalunya: Una aproximació als fluxos econòmics amb la resta d'Espanya i l'estranger (1993-94)*, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

SERRANO, J. M.; BANDRÉS, E.; BARBERÁN, R.; CUENCA, A., y GADEA, D. (1995), *Las Administraciones públicas centrales y la economía aragonesa*, Consejo Económico y Social de Aragón, Zaragoza.

URIEL, E. (2003), *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Fundación BBVA, Bilbao.

UTRILLA, A. (1996), «La actuación del sector público desde una perspectiva regional. Una aproximación al cálculo de los balances fiscales por comunidades autónomas», *Hacienda Pública Española*, n.º 67.

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)», *Documentos de Trabajo*, n.º 131, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Madrid.

LOS RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES Y SU INTERPRETACIÓN EN TÉRMINOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ

Universidad Complutense

Resumen

El debate sobre la dimensión y la interpretación económica de los resultados de las balanzas fiscales regionales se ha vinculado a la revisión de los sistemas de financiación autonómicos. Con esta perspectiva, se analizan en este trabajo los principales argumentos utilizados y la naturaleza de los saldos fiscales obtenidos utilizando los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística sobre la renta regional de los hogares y las estimaciones realizadas por FUNCAS.

Palabras clave: balanzas fiscales regionales, sistemas de financiación autonómicos, saldos fiscales.

Abstract

The debate on the size and economic interpretation of the results of the regional fiscal balances has been linked to the review of the autonomous community financing systems. From this standpoint, in this article we analyse the main arguments used and the nature of the current fiscal balances obtained by using official data of the Office for National Statistics (INE) on regional household income and estimates made by FUNCAS.

Key words: regional fiscal balances, autonomous community financing systems, current fiscal balances.

JEL classification: H77 y H73.

I. INTRODUCCIÓN

EL debate sobre las balanzas fiscales no es nuevo en nuestro país, y suele reavivarse en coincidencia con los períodos de revisión del sistema de financiación autonómico o cuando se ponen en cuestión los resultados de su funcionamiento efectivo en términos comparados con los que ofrecen otros sistemas alternativos, como los forales. En un modelo de configuración del sector público fuertemente descentralizado como el del sector público español, una vez completado el traspaso de las competencias de mayor trascendencia económica a las comunidades autónomas (CC.AA.), y cuya financiación se asienta cada vez más en una atribución de fuentes tributarias a las autoridades regionales, parece obvio que el debate aparezca de forma recurrente por distintos motivos.

El primero está relacionado con la transparencia necesaria que se debería dar en una sociedad democrática, madura y plural, con distintas sensibilidades sobre su organización territorial y el alcance final del proceso de descentralización. Así, el conocimiento por parte de los agentes sociales de los flujos fiscales interterritoriales a través de la mayor explicitación que supone la estimación oficial de balanzas fiscales contribuiría, sin duda, a rechazar algunos tópicos sobre los saldos fiscales regionales y su interpretación económica en términos de solidaridad interterritorial. No cabe duda de que la demanda de mayor transparencia en el conocimiento y la divulgación de los flujos fiscales regionales requeriría previamente disponer de otra información más básica, que actualmente se hurta al conjunto de la sociedad por parte de las autoridades centrales y regionales, relativa al sistema de financiación autonómico, como es, por ejemplo, el desglose de la restricción financiera inicial del nuevo modelo en cada comunidad autónoma, los índices de consumo que se utilizan en la distribución regional de los impuestos indirectos, la metodología para estimar las cargas asumidas y no asumidas en los sistemas de concierto y convenio económico y tantas otras cuestiones relacionadas con el funcionamiento efectivo del modelo autonómico español que reflejan el oscurantismo del proceso seguido en los últimos años. La complejidad del propio modelo no debe constituir un argumento para el retraso y la escasez de los datos básicos del comportamiento del sistema, y el camino por recorrer en la visibilidad de los efectos del funcionamiento del Estado de las autonomías es aún muy largo.

Al margen de la demanda de mayor transparencia, en el debate sobre balanzas fiscales subyacen otros argumentos de mayor calado que guardan relación con la distribución de recursos y competencias de gasto entre el conjunto de las administraciones públicas, mezclando, en ocasiones,

dos cuestiones distintas: la cuestión de cómo deben distribuirse territorialmente los gastos de la Administración central y cómo deben financiarse, que tendrá necesariamente relación con la naturaleza de sus competencias y, por otro lado, la cuestión de la financiación de los niveles subcentrales de gobierno y la adecuación entre necesidades de gasto y recursos disponibles, especialmente en el ámbito autonómico. La convivencia de sistemas forales y el diferente calado regional de una perspectiva más soberanista constituyen el vínculo natural entre ambas cuestiones que pasamos seguidamente a analizar.

II. LOS ARGUMENTOS UTILIZADOS EN EL DEBATE ACTUAL SOBRE BALANZAS FISCALES

Dejando a un lado criterios organizativos encaminados a obtener mejoras en la gestión y recaudación tributaria como consecuencia de reestructurar la organización tributaria actual, basada en una Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) muy centralizada y bajo la dependencia directa del Ministerio de Hacienda, algunas propuestas de constitución de agencias tributarias regionales propias están basadas en otros planteamientos. Éstos incluyen la atribución regional de la recaudación, gestión y administración del conjunto del sistema tributario, más allá de los impuestos contemplados y de los porcentajes asignados en el sistema de financiación autonómico vigente en cada momento. En estas propuestas subyace la generalización, o al menos la extensión a alguna Comunidad Autónoma, de un sistema similar al aplicado en el País Vasco y Navarra, a través del modelo de concierto o convenio económico, en resultados y en procedimiento. Esta reclamación se basa en los siguientes argumentos:

— En primer lugar, se esgrime la existencia de saldos fiscales significativamente negativos que mantienen algunas regiones españolas con la Administración central a través de la comparación de los ingresos, fundamentalmente fiscales, que aportan los ciudadanos y empresas de esas regiones a la Administración central y los gastos territorializados que esa Administración destina a esos territorios. Se admiten diferencias entre los ingresos y gastos que los ciudadanos de un territorio aportan y reciben de la Administración central, pero con un cierto límite, ya que, de sobrepasarlo, se puede mermar la capacidad de competir de esas regiones en un mercado integrado y, por tanto, su capacidad para impulsar al conjunto de la economía española.

— En segundo lugar, se plantea que en estas regiones, que coinciden con mayores niveles de desarrollo, la demanda de servicios públicos y las necesidades de infraestructuras son también más elevadas y, puesto que generan más ingresos fiscales, deberían poder contar con fuentes de recursos y medios financieros equivalentes a su nivel de desarrollo, no renunciando a contribuir también de forma explícita a la solidaridad interterritorial, que debería de definirse a la luz de la naturaleza de los desequilibrios económicos regionales en un equilibrio adecuado entre eficiencia y equidad.

— En tercer lugar, se plantea que la existencia de saldos fiscales muy desequilibrados es compatible con unos recursos financieros escasos en el ámbito regional y local en relación con los resultados que ofrecen los sistemas forales y, en la medida en que las competencias asumidas por estos niveles de gobierno son, cuantitativa y cualitativamente, muy importantes, especialmente en el ámbito autonómico, sitúa a estas regiones en una situación de agravio comparativo respecto a los medios financieros con que cuentan las comunidades forales para similares competencias.

— En cuarto lugar, la reducción de los desequilibrios financieros en el sector público español, especialmente en la Administración central, incluida la seguridad social, hasta alcanzar una situación consolidada de práctico equilibrio presupuestario, ha acentuado la cuantía de los saldos fiscales negativos de algunas regiones, haciendo más visible su «déficit fiscal» con la Administración central respecto a una situación anterior caracterizada por un déficit público de cierta magnitud. Por tanto, estos desequilibrios adquirirían, bajo esta perspectiva, una proporción insostenible a medio plazo de seguir las tendencias recientes.

— En quinto lugar, se considera a los gobiernos regionales como competentes y representativos de la voluntad y de los intereses de sus ciudadanos en el ámbito de sus derechos y deberes frente a la Administración central, así como de la articulación de la política redistributiva interna en todos los ámbitos, tanto de carácter personal como territorial.

— Finalmente, se argumenta que en el contexto europeo no se producen saldos tan desiguales en las balanzas fiscales de las regiones de un nivel económico similar, y la dinámica entre los estados miembros de la Unión Europea se encamina igualmente a recortar los desequilibrios que mantienen los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario.

Con un planteamiento distinto, nos encontramos con otros argumentos que matizan mucho los anteriores y que toman como referencia las cautelas necesarias sobre la estimación de los saldos fiscales y su interpretación. Así, técnicamente, la elaboración de las balanzas fiscales presenta problemas metodológicos y de información importantes que afectan de forma muy sensible a los resultados obtenidos en los distintos estudios realizados. En consecuencia, habría que tener cautela respecto a la cuantía de algunos saldos, independientemente de su interpretación económica. No obstante, la variabilidad de los resultados no debería, sin embargo, condicionar de forma significativa el signo de los saldos fiscales, sino su magnitud. El establecimiento de una cierta «convención o normalización» contable y metodológica podría servir como base para que, de forma oficial, se estimen dichos saldos.

En cualquier caso, los desequilibrios resultantes obtenidos con los distintos enfoques metodológicos deberían reflejar, con carácter general, una situación coherente con las diferencias económicas regionales existentes y con la naturaleza de las políticas públicas, tanto desde una perspectiva tributaria como desde la vertiente del gasto público. Con carácter general, la naturaleza de los ingresos públicos y de los gastos realizados por las distintas administraciones públicas responde a una distribución de competencias determinadas, propias de una estructura cuasi-federal. El grado de descentralización alcanzado por el sector público español resulta claramente homogeneizado en el ámbito del análisis comparado con los estados de carácter federal.

A grandes rasgos, las corporaciones locales tienen asignadas competencias relacionadas con la provisión de bienes y servicios públicos de carácter local; las comunidades autónomas han asumido, además de otras competencias, las políticas relacionadas con las prestaciones sociales en especie propias del Estado del bienestar (sanidad, educación, vivienda, servicios sociales); la seguridad social mantiene institucionalmente centralizadas las prestaciones económicas materializadas fundamentalmente en pensiones, y la Administración central tiene asignadas a través del Estado y otros organismos públicos algunas prestaciones sociales articuladas a través de transferencias monetarias (desempleo y pensiones de clases pasivas, entre otras), el mantenimiento de los bienes públicos de ámbito nacional (organización institucional y política, relaciones exteriores, defensa, seguridad y orden público, investigación y estadística, y grandes infraestructuras, por ejemplo) y algunas políticas sectoriales, en algunos casos de carácter meramente instrumental (caso de la agricultura). La Administración central asume también la financiación de la contribución española al presupuesto comunitario a través del sistema de recursos propios, las transferencias niveladoras a las administraciones territoriales para cubrir en cada caso la diferencia entre las necesidades de gasto y las fuentes tributarias asignadas en cada nivel de gobierno y el servicio de la deuda pública (intereses y amortizaciones). Finalmente, la Unión Europea realiza gastos que se corresponden con bienes públicos de alcance supranacional (dentro y fuera de la Unión Europea), financia determinadas producciones (agricultura y ganadería a través de la PAC), y contribuye a corregir desequilibrios estructurales a través de políticas de formación y fomento del empleo (a través fundamentalmente del FSE), políticas de infraestructuras y fomento de la actividad productiva (a través del Fondo de Cohesión y del FEDER) y políticas de fomento y reconversión sectorial (a través del FEOGA-Orientación y de otras iniciativas comunitarias). Una parte muy significativa de estos gastos comunitarios en España, además de estar territorializados, forman parte de los ingresos autonómicos a través de sus presupuestos.

La financiación de esta distribución de competencias por administraciones está articulada, además de por las transferencias niveladoras que complementan en cada nivel de gobierno la cobertura de sus necesidades, por fuentes tributarias propias, cedidas o participadas con distinto alcance. Así, en el ámbito local las fuentes tributarias se basan en impuestos soportados fundamentalmente por los residentes en sus jurisdicciones, sin grandes grados de traslación ni riesgo de competencia fiscal. El nuevo sistema de financiación local ha incorporado nuevas fuentes tributarias para las diputaciones y los grandes ayuntamientos, aunque, salvo en el caso del IRPF, los criterios de reparto se corresponden con la población local ponderada por el consumo regional. Las comunidades autónomas cuentan con un sistema impositivo más amplio, con una cesta de tributos que combina de forma proporcionada, a partir del actual modelo de financiación, el peso de los impuestos directos y de la imposición indirecta repartida en función del consumo regional, aunque con excepciones. La seguridad social se financia fundamentalmente a través de cotizaciones sociales, una vez incorporadas la sanidad y los servicios sociales a la financiación impositiva. La Administración central, con la excepción del INEM, que se financia por cotizaciones sociales, mantiene una financiación

impositiva más orientada a los impuestos directos, por la desigual cesión de impuestos a las comunidades autónomas y corporaciones locales y por el mantenimiento centralizado del Impuesto de Sociedades. Las excepciones a este sistema de asignación de fuentes tributarias proceden de los territorios forales, que mantienen prácticamente la totalidad de sus fuentes tributarias en el ámbito provincial, con ajustes en la imposición indirecta a través del consumo regional, con la excepción de las cotizaciones sociales.

Con esta distribución por niveles de gobierno de las competencias de gasto y de su financiación cabe preguntarse: ¿que resultados cabrían esperar en términos de balanzas fiscales? Globalmente, si el análisis se realiza a través de las aportaciones regionales al conjunto de las administraciones públicas y de la distribución territorial de sus gastos, los desequilibrios fiscales regionales deberían de obedecer al carácter más o menos redistributivo de los ingresos y gastos. En el caso de los ingresos fiscales, el mayor peso de los impuestos directos (fundamentalmente IRPF y Sociedades) y de las cotizaciones sociales respecto a los impuestos indirectos debería dar como resultado una mayor recaudación en aquellas regiones cuyas rentas medias gravadas fueran relativamente más elevadas, sus bases de cotización y nivel de ocupación sean mayores, donde radiquen las sedes de más empresas o donde se concentre la mayor actividad económica (en términos de transacciones comerciales o donde radiquen más depósitos fiscales). Incluso si se adoptan criterios para evitar el efecto sede o el efecto recaudatorio y se atribuye la recaudación con hipótesis de incidencia en función de la renta (Impuesto de Sociedades) o el consumo (impuestos indirectos), el resultado dependerá de la proporción de fuentes tributarias y del peso de cada región en la renta, los salarios o el consumo. En la medida en la que en las regiones ricas el peso de estas variables sea superior a la proporción de su población, su contribución relativa será superior a la media.

Desde la perspectiva del gasto, su distribución regional en términos contables dependerá de la materialización del mismo y del peso relativo de cada política. Si se adoptan hipótesis de incidencia, la distribución territorial estará más relacionada con la población de cada territorio, y especialmente con algún segmento de ésta (pensionistas, desempleados, estudiantes, población protegida y utilización de gasto sanitario, por ejemplo). Esta pauta de distribución proporcional estará además sesgada por el peso de los gastos con una distribución territorial explícita (fondos de desarrollo) o por los criterios de distribución de los bienes públicos nacionales (efecto sede, atribución en función de la población o de la renta).

Si el análisis se realiza exclusivamente en la Administración central, los resultados esperados han de reflejar su dimensión relativa, ahora mucho menor tras la descentralización de competencias y de fuentes tributarias, y los condicionantes institucionales. Éstos son básicamente los siguientes:

— En el caso de la seguridad social, es preciso contemplar separadamente el subsistema de pensiones, financiado fundamentalmente a través de cotizaciones sociales, salvo los complementos de mínimos y las pensiones no contributivas. Su análisis reflejará la estructura demográfica y el funcionamiento del mercado de trabajo nacional y regional.

— Lo mismo ocurre en el caso del INEM y las mutualidades de funcionarios (MUFACE, MUGEJU, ISFAS, MUNPAL) y otra serie de prestaciones de carácter indemnizatorio, institucionalmente fuera de la seguridad social, pero que se integran en ella a efectos de contabilidad nacional.

— La financiación del presupuesto comunitario es básicamente proporcional al PIB nacional, aunque financiada a través de la recaudación por IVA y por el conjunto de recursos estatales. Una parte cada vez más importante del retorno de los gastos comunitarios en España es de gestión directa de los gobiernos regionales y locales, y va directamente a sus presupuestos sin pasar por los Presupuestos Generales del Estado (PGE). La parte incluida en los PGE está condicionada y mantiene una distribución regional explícita derivada de las políticas comunitarias.

— Existen inversiones explícitamente redistributivas (fondos de compensación interterritorial) que no dependen de decisiones discrecionales del gobierno central.

— La descentralización de las competencias a las comunidades autónomas se basa inicialmente en el sistema de coste efectivo y en pasar únicamente los activos a la titularidad regional, quedando la deuda asociada a dichas prestaciones en el ámbito de la Administración central. Este procedimiento ha sesgado al alza el nivel de la deuda estatal en relación con el gasto asignado en función de sus competencias.

En consecuencia, si se realizan balanzas fiscales respecto a la Administración central, excluyendo aquellas prestaciones canalizadas a través de la seguridad social y financiadas con cotizaciones

sociales, cabe esperar un fuerte y creciente sesgo redistributivo derivado de los siguientes factores:

— Una parte del gasto estatal está constituido por transferencias niveladoras a los gobiernos regionales y locales, que serán más elevadas en aquellos territorios con menor capacidad fiscal con el objeto de cubrir las diferencias entre los niveles de gasto asignados y la recaudación alcanzada por sus fuentes tributarias. En sentido estricto, estas cantidades no deberían contemplarse en el cálculo de las balanzas fiscales, al financiar competencias propias de otros niveles de gobierno.

— Otra parte importante del gasto está formada por un circuito externo de solidaridad a través de la financiación del presupuesto comunitario y de los gastos que cuentan con financiación condicionada de la Unión Europea, realizados tanto directamente a través de los PGE como a través de los presupuestos regionales.

— La centralización del sistema de pagos puede sesgar el gasto en determinadas regiones que concentran sedes de servicios públicos.

— La financiación impositiva del Estado ha ido variando en los últimos años su composición como consecuencia de los cambios en los sistemas de financiación regional y local, vinculándose proporcionalmente más hacia la imposición directa, con los efectos redistributivos que ello conlleva.

— El mayor crecimiento de los ingresos en relación con el gasto acentúa la magnitud de los saldos fiscales y hace más visibles las diferencias regionales.

En consecuencia, la existencia de políticas públicas con una finalidad redistributiva explícita en términos personales y/o territoriales tiene necesariamente consecuencias en términos de saldos fiscales. Pretender lo contrario sería conculcar los objetivos atribuidos al sistema fiscal, al sistema de aseguramiento social en términos de pensiones contributivas o seguro de desempleo, a las políticas comunitarias y a las políticas internas de reequilibrio territorial. A este respecto, la distinta proporción en cada región del consumo, la renta, la producción y la población (variables recogidas en el cuadro n.º 1) anticipan necesariamente saldos fiscales positivos y negativos de relativa amplitud.

Aplicando los estándares europeos, y en la medida en la que el conjunto de los ingresos de las administraciones públicas estuviese relacionado con la riqueza relativa a través de un sistema básicamente proporcional y la distribución de los programas de gasto estuviesen vinculados con la distribución territorial de la pobla-

CUADRO N.º 1

INDICADORES ECONÓMICOS. PORCENTAJES REGIONALES (2001)

	C. INTERIOR	*C. HOGARES*	*RENTA DISPONIBLE*	*PIB*	*POBLACIÓN*
Andalucía	15,28	15,08	14,63	13,55	18,01
Aragón	2,95	3,16	3,21	3,11	2,92
Asturias	2,42	2,61	2,43	2,24	2,62
Baleares	4,71	2,37	2,45	2,52	2,14
Canarias	5,61	3,43	3,99	4,05	4,33
Cantabria	1,25	1,30	1,36	1,29	1,31
Castilla y León	5,37	5,74	6,11	5,66	6,03
Castilla-La Mancha	3,16	3,39	3,63	3,40	4,27
Cataluña	16,96	17,63	17,49	18,46	15,47
Comunidad Valenciana	10,14	10,11	9,92	9,78	10,22
Extremadura	1,82	1,94	1,98	1,70	2,61
Galicia	5,72	6,11	5,82	5,34	6,65
Madrid	14,62	16,28	15,36	17,27	13,07
Murcia	2,39	2,53	2,42	2,39	2,90
Navarra	1,46	1,58	1,64	1,69	1,35
País Vasco	5,26	5,71	6,40	6,41	5,11
Rioja	0,61	0,68	0,77	0,76	0,66
Ceuta y Melilla	0,26	0,29	0,32	0,28	0,35
Extra-regio	0,00	0,06	0,06	0,10	0,00
España	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: INE y elaboración propia.

CUADRO N.º 2

VARIACIÓN DE LOS INDICADORES REGIONALES

	VARIACIÓN 1995-2001					*DIFERENCIAS PORCENTUALES PIB/POBLACIÓN*	
	C. Interior	*C. Hogares*	*Renta disponible*	*PIB*	*Población*	*1995*	*2001*
Andalucía	0,36	0,12	0,22	0,14	-0,07	-4,67	-4,46
Aragón	-0,10	-0,07	-0,12	-0,16	-0,06	0,29	0,19
Asturias	-0,20	-0,19	-0,18	-0,18	-0,15	-0,34	-0,38
Baleares	0,42	0,18	0,15	0,22	0,19	0,35	0,38
Canarias	0,09	0,08	0,29	0,25	0,30	-0,23	-0,28
Cantabria	-0,03	-0,02	0,02	0,04	-0,03	-0,09	-0,02
Castilla y León	-0,32	-0,27	-0,17	-0,44	-0,36	-0,29	-0,37
Castilla-La Mancha	-0,09	-0,06	-0,06	-0,13	-0,01	-0,75	-0,87
Cataluña	0,00	0,06	-0,55	-0,44	0,08	3,51	2,99
Comunidad Valenciana	0,37	0,35	0,35	0,33	0,26	-0,51	-0,44
Extremadura	-0,06	-0,04	0,02	-0,02	-0,11	-1,00	-0,91
Galicia	-0,14	-0,08	-0,25	-0,27	-0,34	-1,37	-1,31
Madrid	-0,04	0,15	0,16	0,48	0,26	3,98	4,20
Murcia	0,15	0,17	0,12	0,10	0,15	-0,45	-0,51
Navarra	-0,02	-0,01	-0,03	-0,01	0,03	0,37	0,34
País Vasco	-0,35	-0,34	0,06	0,09	-0,16	1,05	1,30
Rioja	-0,02	-0,01	0,02	0,00	-0,01	0,10	0,10
Ceuta y Melilla	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,06	-0,07
Extra-regio	0,00	-0,02	-0,02	0,00	0,00	0,10	0,10
España	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: INE y elaboración propia.

ción, los saldos fiscales deberían ofrecer una situación claramente favorable en Andalucía, Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia, mientras que Madrid, Cataluña, País Vasco, Baleares y Navarra deberían ofrecer saldos negativos. Si consideramos períodos más amplios, en los que se produce de forma simultánea una reducción de los desequilibrios presupuestarios y una modificación de los indicadores económicos regionales relativos, los cambios en los saldos también serían esperables (cuadro n.º 2).

En la medida en que subsistan diferencias económicas regionales significativas en términos de renta personal y familiar, de salarios, y de consumo, entre otras, su manifestación en saldos fiscales agregados por regiones va a resultar necesariamente importante. Si esto es así y parece claramente compartido, ¿por qué subsiste el debate? Básicamente por tres motivos:

— Como se ha señalado, para clarificar y hacer más explícitos los mecanismos de solidaridad interterritorial y los efectos regionales de la redistribución personal e intergeneracional de la renta que llevan a cabo las distintas administraciones. En este sentido, es necesario contemplar, no sólo los resultados de la Administración central, sino los del conjunto de las administraciones públicas.

— Para resaltar la representatividad de los gobiernos regionales en la defensa de los intereses generales de sus ciudadanos y tratar de conseguir el mejor trato fiscal minimizando sus contribuciones y maximizando el gasto localizado en su región. En este sentido, aunque ese interés resulta legítimo en cierto grado, no debe contraponerse al interés general que defienden otras administraciones y a la finalidad explícita de distribución personal de determinadas políticas, acordada a través de los canales oportunos en un sistema democrático. La distribución de competencias entre niveles de gobierno, en principio, debería de solventar estos problemas de representatividad, asumiendo cada uno sus responsabilidades en función de las competencias que desarrollan. La otra perspectiva sería asumir, de hecho, una estructura política confederal, en la cual las comunidades autónomas soberanas discuten cómo financiar un órgano común, a semejanza de lo que ocurre con el presupuesto de la Unión Europea. En este sentido, el análisis comparado no contempla prácticamente experiencias de este tipo en los países desarrollados.

— Para poner de manifiesto las diferencias en recursos regionales que se derivan de la existencia de los sistemas forales para desarrollar competencias similares. Éste es el argumento principal y más fundamentado que vincula los saldos fiscales con la financiación regional.

III. LOS RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES

Normalmente, el ámbito de las balanzas fiscales en nuestro país se ha centrado en el análisis de la incidencia regional de la actividad desarrollada a través de los programas de ingresos y gastos por la Administración pública central. Las razones que están detrás de esta elección son básicamente dos. En primer lugar, la Administración central ha venido desarrollando hasta el momento la mayor parte de las operaciones de las que se derivan casi todos los flujos interregionales, ya que es la administración donde se localizan la mayor parte de las actividades multirregionales, considerándose que el resto de niveles de gobierno realizan operaciones que no generan desbordamientos interterritoriales ni en sus beneficios (gastos) ni en sus cargas (impuestos). En segundo lugar, porque operan bajo la autoridad de un único gobierno y la homogeneización de criterios de actuación implícita permitiría detectar mejor los sesgos introducidos por criterios discrecionales.

Bajo estos dos supuestos, los estudios sobre balanzas fiscales se centrarían en el análisis del gasto realizado por la Administración central en las distintas regiones y su confrontación con los impuestos soportados por éstas. Su resultado necesariamente responderá, como se ha señalado, a una combinación de efectos redistributivos personales y territoriales de la actuación de la Administración central. Consecuentemente, la interpretación de los resultados obtenidos debe hacerse en este contexto.

El mejor conocimiento teórico de los modelos de incidencia y la mayor disponibilidad de estadísticas con base regional, junto con el interés objetivo que despierta este tipo de planteamientos, ha propiciado el desarrollo de estudios que tratan de aproximar el balance fiscal de ingresos y gastos públicos obtenido por cada comunidad autónoma. No obstante, las dificultades metodológicas de este tipo de análisis son variadas y algunas de ellas no son subsanables completamente, resultando preciso explicitar los criterios utilizados para eludirlas y sus consecuencias en los resultados obtenidos. Algunas de la que se plantean habitualmente son las siguientes:

— En primer lugar, es preciso considerar las limitaciones y consecuencias de la elección de una demarcación territorial determinada, coincidente en este caso con las comunidades autónomas. Así, aunque en algunos casos la atribución de determinadas actuaciones públicas resulta claramente territorial o, más concretamente, geográfica —como en el caso de una infraestructura física—, la mayor parte de las acciones que implican ingresos y gastos tienen una base personal y no espacial. En consecuencia, la atribución regional de estas actuaciones habrá de combinar la población y el territorio, estableciendo una relación entre un elemento móvil y un factor fijo. De este modo, cambios en la población relativa de las distintas regiones conducirán a modificaciones en los resultados de ingresos y gastos públicos imputados. Incluso, dentro de las propias infraestructuras físicas puede resultar imprecisa la imputación regional, dado que los efectos de las infraestructuras de red y puntuales pueden ser diferentes en los distintos territorios, especialmente en regiones pequeñas o en zonas fronterizas, donde la cobertura de infraestructuras puede estar más influenciada por el *stock* o flujo de inversiones existentes en las regiones limítrofes.

— En segundo lugar, la delimitación de los agentes que se consideren en cada caso integrados en el sector público resulta relevante, tanto en términos generales como en términos relativos interregionales. Así, la exclusión del ámbito empresarial público puede condicionar el alcance de los estudios, ya que la paulatina separación de agentes públicos de la órbita presupuestaria, a través de cambios en su configuración orgánica, dificulta aún más un tratamiento temporal homogéneo de las actuaciones consideradas.

— En tercer lugar, la existencia o ausencia de desequilibrios presupuestarios importantes condiciona mucho los resultados. Para clarificar la incidencia de estos desajustes se pueden plantear distintas alternativas metodológicas, que no resultan neutrales respecto al sesgo redistributivo regional. Así, se puede prescindir de la imputación territorial del déficit de la Administración central o considerar alternativamente sólo el déficit primario (necesidad de financiación menos carga de intereses de la deuda), imputable a desajustes presupuestarios del propio ejercicio, o atribuir el déficit a cada territorio en función de su saldo en la balanza fiscal, proporcionalmente a los ingresos tributarios (como anticipo de futuros impuestos), o incluso imputarlo en función de la distribución regional del gasto (considerándo-

lo como causa del desequilibrio presupuestario).

— En cuarto lugar, las transferencias netas desde el exterior, fundamentalmente de la Unión Europea, también requieren de un planteamiento separado, ya que las interrelaciones entre niveles de gobierno resultan cada vez más importantes y, mientras que la mayor parte de las aportaciones a la Unión Europea las realiza la Administración central a través de estimaciones macroeconómicas, los gastos comunitarios se canalizan a través de las distintas administraciones públicas, con una incidencia regional diferente.

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

— En sexto lugar, las hipótesis de traslación de la carga fiscal, que metodológicamente pueden resultar adecuadas para distribuir territorialmente la recaudación de los distintos impuestos, chocan a menudo con los criterios efectivamente utilizados, que determinan los puntos de conexión elegidos. Así, por ejemplo, aunque la renta y los ingresos familiares o la propiedad sean los criterios adecuados para repartir regionalmente la recaudación de los impuestos sobre la renta personal o el patrimonio, la residencia fiscal determina la atribución efectiva de la cuota líquida en ambos impuestos, independientemente de que la totalidad o parte de esos impuestos se atribuya en un momento determinado a la Administración central, a las comunidades autónomas y/o a las corporaciones locales.

En consecuencia, la complejidad de la actuación pública que caracteriza una gran parte de su actividad —ausencia de precios de referencia, carácter intermedio de muchos de sus *outputs*, producción de bienes y servicios no divisibles territorialmente o en términos de población, externalidades espaciales positivas o negativas, dificultad para analizar la traslación impositiva y la incidencia real de programas de ingresos y gastos, entre otros aspectos, hace necesaria la determinación de un gran número de hipótesis que pueden condicionar los resultados obtenidos y su comparabilidad con otros estudios realizados. A estas dificultades se une, de forma específica, la elección de la Administración pública central como objeto de estudio en la mayor parte de los trabajos realizados. En este caso, los criterios de delimitación institucional contable no se corresponden con el criterio orgánico de unidad de gobierno, ya que el concepto de instituciones de la seguridad social es mucho más amplio, al incluirse las distintas unidades institucionales públicas, centrales y territoriales, cuya función principal consiste en gestionar las actividades ligadas al sistema de protección social en nuestro país, incluyendo por tanto las prestaciones sociales y sanitarias realizadas por la Administración central, las comunidades autónomas y, en su caso, las corporaciones locales. Por otro lado, el ámbito de actuación institucional diferente en distintos territorios, por la desigual distribución de competencias, hace preciso realizar ajustes para homogeneizar las actuaciones de la Administración central, con implicaciones evidentes sobre los resultados.

Al margen de los estudios elaborados sobre balanzas fiscales, la publicación por el INE de las cuentas de los hogares permite analizar la actuación de las administraciones públicas sobre la renta personal y estimar los efectos redistributivos territoriales generados por los ingresos y gastos públicos que inciden directamente sobre las familias, sin tener en cuenta los impuestos indirectos. Las rentas primarias brutas de los hogares, constituidas por la remuneración de asalariados, las rentas mixtas y las rentas netas de la propiedad, ofrecen información a escala regional y provincial sobre la distribución primaria de la renta derivada directamente de la remuneración de los factores productivos. Los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio que recaen sobre los hogares, las cotizaciones sociales, las prestaciones sociales recibidas distintas de las prestaciones en especie y otras transferencias recibidas y pagadas modifican las rentas primarias, obteniéndose las rentas disponibles brutas de los hogares, que reflejan la distribución secundaria de la renta. Si a estas rentas se les agregan las transferencias sociales en especie, se obtiene la renta disponible ajustada que refleja el efecto redistributivo añadido de las rentas en especie. Se puede estimar, por tanto, el efecto redistributivo total de la actuación de las administraciones públicas sobre la renta de los hogares en el territorio comparando los niveles relativos de rentas primarias y rentas disponibles ajustadas, diferenciando, a su vez, los efectos inducidos por el gasto público y los ingresos en sentido estricto, al margen de otras transferencias recibidas y pagadas.

Como puede observarse en el cuadro n.º 3, entre 1995 y 2000 el conjunto de las administraciones públicas ha modificado las

CUADRO N.º 3

CUENTA DE RENTA DE LOS HOGARES. RELACIÓN ENTRE LOS ÍNDICES DE RENTA DISPONIBLE AJUSTADA Y DE RENTAS PRIMARIAS

	1995	*1996*	*1997*	*1998 (P)*	*1999 (P)*	*2000 (P)*
Andalucía	1,1110	1,1076	1,1014	1,1073	1,1049	1,1077
Aragón	0,9887	0,9912	0,9917	0,9922	0,9945	0,9949
Asturias	1,1034	1,1029	1,1066	1,1079	1,1211	1,1233
Baleares	0,9587	0,9548	0,9539	0,9553	0,9487	0,9479
Canarias	1,0091	1,0057	0,9985	0,9999	1,0003	1,0015
Cantabria	0,9914	0,9893	1,0028	0,9941	0,9992	0,9642
Castilla y León	1,0559	1,0521	1,0612	1,0678	1,0724	1,0773
Castilla-La Mancha	1,0793	1,0749	1,0761	1,0785	1,0872	1,0964
Cataluña	0,9369	0,9377	0,9381	0,9353	0,9381	0,9326
Comunidad Valenciana	1,0022	1,0038	1,0038	0,9960	0,9994	1,0046
Extremadura	1,1751	1,1690	1,1615	1,1691	1,1672	1,1739
Galicia	1,0950	1,0909	1,0879	1,0913	1,0991	1,1000
Madrid	0,8840	0,8880	0,8939	0,8902	0,8839	0,8796
Murcia	1,0750	1,0722	1,0611	1,0566	1,0596	1,0645
Navarra	0,9673	0,9664	0,9683	0,9696	0,9662	0,9579
País Vasco	0,9833	0,9811	0,9764	0,9891	0,9891	0,9868
La Rioja	0,9770	0,9810	0,9810	0,9801	0,9675	0,9914
Desviación típica	0,0750	0,0729	0,0708	0,0730	0,0761	0,0798

Nota: P: Provisional.
Fuente: INE y elaboración propia.

diferencias regionales reduciendo las desigualdades existentes en las rentas primarias por habitante. Así, las regiones con menor nivel de renta primaria por habitante mantienen en general ratios superiores a la unidad en la relación entre la renta bruta ajustada y la renta primaria por habitante. Por el contrario, las regiones con rentas primarias por habitante superiores a la media en este período han disminuido sus niveles relativos en rentas disponibles ajustadas. Además, este efecto redistributivo se ha intensificado en los últimos años. En consecuencia, la actuación conjunta de los ingresos y gastos que inciden directamente sobre los hogares ha reducido las desigualdades territoriales mediante una transferencia neta de recursos desde las regiones comparativamente ricas hacia los territorios menos desarrollados a través de los impuestos directos y las cotizaciones sociales y las prestaciones sociales, monetarias y en especie.

Si centramos el análisis únicamente en el comportamiento de las cinco regiones con rentas primarias por habitante más elevadas (País Vasco, Madrid, Cataluña, Navarra y Baleares), se puede observar en el cuadro n.º 4 una incidencia diferente de la actuación de las administraciones públicas en la renta de los hogares. Así, Madrid, Cataluña y Baleares mantienen unos saldos fiscales negativos y crecientes, mientras País Vasco y Navarra, salvo en 2000, presentan saldos positivos y, en el primer caso, crecientes. Si analizamos separadamente los ingresos y los gastos, podemos observar que, en el caso de Madrid y Cataluña, los ingresos aportados por habitante muestran los efectos de la progresividad en las aportaciones en relación con las rentas primarias obtenidas, y marcan la diferencia entre rentas primarias y renta disponible ajustada, ya que el gasto por habitante se sitúa en unos niveles muy moderados. En Baleares, los ingresos por habitante son inferiores, pero los niveles de gasto están igualmente contenidos. En el caso de Navarra, los ingresos por habitante son similares a los de Baleares y, sin embargo, el gasto en prestaciones sociales resulta comparativamente mayor. El País Vasco registra unos ingresos públicos por habitante mayores que los de Navarra, pero, a diferencia de las otras cuatro regiones más desarrolladas, los gastos en prestaciones sociales resultan comparativamente muy elevados, logrando así, por la vía del gasto, un ajuste menor en el nivel relativo de renta primaria por habitante.

El desglose de los ingresos y gastos públicos de la cuenta de los hogares (cuadro n.º 5) muestra la menor incidencia relativa de los ingresos en Baleares y en las comunidades autónomas forales, que, en estas dos últimas no se ve compensado por una menor absorción de gasto social, tanto en prestaciones sociales como en especie .

CUADRO N.º 4

CUENTA DE RENTA DE LOS HOGARES. ÍNDICES DE RENTA DISPONIBLE AJUSTADA, RENTAS PRIMARIAS, GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS

RATIOS ENTRE ÍNDICES RELATIVOS	*1995*	*1996*	*1997*	*1998 (P)*	*1999 (P)*	*2000 (P)*	*2001 (A)*
País Vasco							
Rentas primarias/habitante (índice)	121	120	121	122	122	124	125
Renta disponible ajustada bruta/habitante (índice)	119	118	118	120	121	122	
Gasto público/habitante (índice)	116	117	115	119	120	119	125
Ingresos públicos/habitante (índice)	121	122	123	123	125	123	123
Saldo del sector público/habitante (euros)	292	238	171	274	276	232	
Madrid							
Rentas primarias/habitante (índice)	132	132	132	133	133	133	131
Renta disponible ajustada bruta/habitante (índice)	117	117	118	118	118	117	
Gasto público/habitante (índice)	104	104	105	103	102	102	102
Ingresos públicos/habitante (índice)	152	151	150	149	152	153	151
Saldo del sector público/habitante (euros)	-837	-905	-889	-992	-1.140	-1.384	
Cataluña							
Rentas primarias/habitante (índice)	122	122	121	120	120	119	118
Renta disponible ajustada bruta/habitante (índice)	114	115	113	112	112	111	
Gasto público/habitante (índice)	105	105	105	104	104	102	109
Ingresos públicos/habitante (índice)	129	129	129	129	128	128	127
Saldo del sector público/habitante (euros)	-231	-276	-301	-371	-386	-547	
Navarra							
Rentas primarias/habitante (índice)	128	129	129	127	125	126	125
Renta disponible ajustada bruta/habitante (índice)	124	124	125	123	121	121	
Gasto público/habitante (índice)	105	108	112	112	111	110	108
Ingresos públicos/habitante (índice)	117	120	123	123	123	125	125
Saldo del sector público/habitante (euros)	78	46	81	68	37	-158	
Baleares							
Rentas primarias/habitante (índice)	119	121	125	121	120	119	118
Renta disponible ajustada bruta/habitante (índice)	114	116	120	116	114	113	
Gasto público/habitante (índice)	92	93	95	92	91	91	89
Ingresos públicos/habitante (índice)	107	112	113	111	112	111	109
Saldo del sector público/habitante (euros)	-63	-186	-195	-251	-324	-411	

Notas: P: Estimación provisional.
A: Estimación avance.
Fuente: INE y elaboración propia.

Si ampliamos más la óptica de los flujos fiscales interregionales, analizando el desglose de las cuentas fiscales regionales del conjunto de las administraciones públicas con los datos aportados por FUNCAS, podemos observar una situación similar en el cuadro número 6. En 2002 el conjunto de ingresos públicos por habitante aportado ofrece una distribución regional parecida, con algunos cambios concretos en el caso de los impuestos indirectos y un mayor peso relativo en Baleares, que contrasta con las consecuencias del régimen de imposición indirecta de Canarias.

Por el lado del gasto (cuadro número 7), los mayores niveles relativos se concentran en los territorios forales y en Castilla y León, poniendo nuevamente de manifiesto las ventajas del régimen de concierto o convenio económico en el primer caso, ya que, al margen de las prestaciones sociales canalizadas fundamentalmente a través de la seguridad social, las transferencias en especie, el consumo público y los gastos de capital muestran unos niveles de gasto claramente superiores a la media, y muy por encima de las otras tres comunidades autónomas más desarrolladas: Madrid, Cataluña y Baleares.

El saldo fiscal global resultante, recogido en el cuadro n.º 8, muestra un mayor ajuste en 2002 con respecto a años anteriores, como consecuencia del mayor crecimiento de los ingresos sobre los

CUADRO N.º 5

CUENTA DE RENTA DE LOS HOGARES. RELACIÓN ENTRE LOS ÍNDICES RELATIVOS DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA CON RESPECTO A LA MEDIA NACIONAL

RATIOS ENTRE ÍNDICES RELATIVOS	*1995*	*1996*	*1997*	*1998 (P)*	*1999 (P)*	*2000 (P)*	*2001 (A)*
País Vasco							
Impuestos/rentas primarias	97	98	100	100	104	101	98
Cotizaciones/rentas primarias	101	104	103	102	101	99	99
Prest. soc/rentas primarias	98	99	99	99	99	99	100
Prest. en especie/rentas primarias	93	94	90	96	96	93	
Madrid							
Impuestos/rentas primarias	127	128	129	129	134	137	136
Cotizaciones/rentas primarias	108	107	106	104	104	104	105
Prest. soc/rentas primarias	77	78	79	78	77	78	78
Prest. en especie/rentas primarias	80	81	81	78	76	76	
Cataluña							
Impuestos/rentas primarias	113	112	113	114	115	115	115
Cotizaciones/rentas primarias	102	102	103	105	103	104	104
Prest. soc/rentas primarias	93	93	92	93	92	91	92
Prest. en especie/rentas primarias	77	77	79	79	79	80	
Navarra							
Impuestos/rentas primarias	79	79	83	87	89	94	95
Cotizaciones/rentas primarias	99	101	101	102	103	102	102
Prest. soc/rentas primarias	82	84	84	85	86	85	86
Prest. en especie/rentas primarias	84	84	90	93	93	90	
Baleares							
Impuestos/rentas primarias	89	90	89	90	92	91	91
Cotizaciones/rentas primarias	91	93	91	93	94	94	94
Prest. soc/rentas primarias	79	79	77	77	77	76	76
Prest. en especie/rentas primarias	74	74	73	74	75	76	

Notas: P: Estimación provisional.
A: Estimación avance.
Fuente: INE y elaboración propia.

gastos, y resulta especialmente significativo en Madrid y Cataluña. A lo largo del período de referencia, se pueden observar cambios regionales importantes en la evolución del saldo fiscal. Así, entre las comunidades autónomas con mayor saldo favorable, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia han mantenido en términos absolutos su magnitud; Andalucía y Murcia la han reducido de forma importante, mientras en Cantabria y Castilla y León la cuantía del saldo favorable se ha incrementado. La Comunidad Valenciana ha cambiado el signo de su saldo, que pasa a ser desfavorable a partir de 1998, lo mismo que el de Aragón, La Rioja o el País Vasco. Navarra aún mantiene un saldo favorable, mientras Baleares, Madrid y, especialmente, Cataluña empeoran sus resultados absolutos. De los 28.475 millones de euros de incremento neto de ingresos entre 1995 y 2002, de acuerdo con estos datos, el 81,3 por 100 se debe al incremento en las aportaciones netas de Cataluña (35,7 por 100), Madrid (31,1 por 100) y la Comunidad Valenciana (14,5 por 100).

Esta evolución se debe, como se ha señalado, al crecimiento diferencial en el período analizado de los ingresos y los gastos públicos. En conjunto, los ingresos públicos han aumentado un 66 por 100 entre 1995 y 2002 (cuadro n.º 9), con un mayor aumento de los impuestos indirectos (97 por 100) frente a las cotizaciones sociales (66 por 100) y los impuestos directos (44 por 100), mientras los otros ingresos crecen menos (55 por 100). Canarias y Baleares son las comunidades autónomas que mayor aumento experimentan, mientras Asturias, Castilla y León, Galicia y Aragón presentan un menor aumento.

El conjunto del gasto público se ha incrementado (cuadro número 10) en un 41 por 100 en este mismo período, con un mayor aumento de las transferencias en especie (60 por 100), del consumo

CUADRO N.º 6

APORTACIONES RELATIVAS POR INGRESOS PÚBLICOS

	ÍNDICES DE INGRESOS PÚBLICOS POR HABITANTE EN 2002				
	Ingresos públicos	*Cotizaciones sociales*	*Impuestos directos*	*Impuestos indirectos*	*Otros ingresos*
Andalucía	70	75	57	76	65
Aragón	111	109	107	101	131
Asturias	85	98	93	67	76
Baleares	138	107	104	209	144
Canarias	67	94	70	35	50
Cantabria	94	93	94	90	102
Castilla-La Mancha	73	75	54	83	76
Castilla y León	89	92	82	89	88
Cataluña	131	123	141	137	126
Extremadura	67	68	45	78	71
Galicia	80	81	71	86	80
Madrid	138	134	176	108	147
Murcia	76	77	61	87	74
Navarra	113	124	109	103	109
La Rioja	101	103	107	94	103
Comunidad Valenciana	96	91	88	109	96
País Vasco	127	126	129	122	133
Ceuta	79	93	50	67	97
Melilla	75	86	48	64	95
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

CUADRO N.º 7

BENEFICIOS RELATIVOS POR GASTOS PÚBLICOS

	ÍNDICES DE GASTOS PÚBLICOS POR HABITANTE EN 2002					
	Gastos públicos	*Prest. sociales*	*Transf. en especie*	*Consumo AA.PP.*	*Gastos capital*	*Otros gastos*
Andalucía	87	90	97	93	81	50
Aragón	110	114	106	102	129	101
Asturias	113	149	105	111	127	10
Baleares	87	82	87	83	86	113
Canarias	92	70	110	104	97	96
Cantabria	111	117	98	110	175	57
Castilla-La Mancha	92	87	104	95	115	51
Castilla y León	118	112	110	143	135	95
Cataluña	105	111	94	91	84	159
Extremadura	96	93	107	112	127	22
Galicia	99	110	99	95	130	40
Madrid	107	100	98	99	79	191
Murcia	86	86	97	91	84	50
Navarra	114	106	111	105	147	125
La Rioja	101	97	102	95	92	126
Comunidad Valenciana	89	85	92	88	102	81
País Vasco	121	125	119	115	118	126
Ceuta	151	69	124	323	92	239
Melilla	159	74	100	419	88	198
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

CUADRO N.º 8

EVOLUCIÓN DE LOS SALDOS FISCALES. GASTOS MENOS INGRESOS
(En millones de euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995-2002	PORCENTAJE
Andalucía	9.400,1	8.571,1	7.956,0	8.492,7	8.492,7	8.077,9	8.504,2	8.697,9	-702,2	2,5
Aragón	942,6	730,4	434,7	199,8	199,8	131,6	-40,3	-77,9	-1.020,5	3,6
Asturias	1.951,6	1.910,9	2.041,8	2.049,8	2.049,8	1.930,2	1.973,8	2.021,6	70,0	-0,2
Baleares	-1.050,5	-1.277,1	-1.511,7	-2.390,0	-2.390,0	-2.469,4	-2.837,5	-3.092,8	-2.042,3	7,2
Canarias	3.112,6	3.114,4	3.010,6	3.403,5	3.403,5	3.000,1	3.125,1	3.155,7	43,1	-0,2
Cantabria	471,7	541,0	398,8	387,9	387,9	367,5	529,1	589,6	117,9	-0,4
Castilla-La Mancha	2.216,3	1.933,9	1.974,4	2.085,9	2.085,9	2.072,1	2.160,9	2.267,5	51,2	-0,2
Castilla y León	3.960,4	3.383,9	3.493,4	3.764,4	3.764,4	4.059,2	4.701,0	4.854,3	893,9	-3,1
Cataluña	-700,5	-1.870,9	-4.203,2	-7.974,9	-7.974,9	-8.539,0	-10.284,9	-10.862,7	-10.162,2	35,7
Extremadura	1.850,7	1.594,3	1.562,2	1.904,5	1.904,5	1.891,8	2.034,0	2.098,6	247,9	-0,9
Galicia	3.236,9	2.898,2	2.917,6	3.233,5	3.233,5	3.160,3	3.232,1	3.437,7	200,8	-0,7
Madrid	-2.498,4	-3.788,1	-5.722,7	-9.085,1	-9.085,1	-9.024,4	-11.030,1	-11.341,3	-8.842,9	31,1
Murcia	1.137,4	1.028,1	910,1	682,2	682,2	726,0	740,0	806,6	-330,8	1,2
Navarra	491,6	369,3	196,3	123,0	123,0	106,6	19,1	24,2	-467,4	1,6
La Rioja	249,9	218,0	162,6	26,6	26,6	4,7	-10,2	-11,7	-261,6	0,9
Comunidad Valenciana	2.202,9	2.116,5	889,6	-956,1	-956,1	-1.171,5	-1.928,2	-1.927,4	-4.130,3	14,5
País Vasco	1.264,2	729,1	381,5	-101,7	-101,7	-292,2	-669,2	-806,9	-2.071,1	7,3
Ceuta	428,8	394,6	416,8	417,2	417,2	363,7	349,0	363,2	-65,6	0,2
Melilla	388,7	364,4	373,6	370,8	370,8	330,8	373,1	385,8	-2,9	0,0
Total	29.057,0	22.962,0	15.683,0	6.634,0	6.634,0	4.726,0	941,0	582,0	-28.475,0	100,0

Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

de las administraciones públicas (47 por 100) y de las prestaciones sociales (46 por 100). Los gastos de capital mantienen un ritmo de crecimiento más moderado (41 por 100), mientras descienden los otros gastos, debido fundamentalmente a la disminución de la carga de intereses. Por comunidades autónomas, el mayor aumento del gasto se localiza en Cantabria y Canarias; mientras que Aragón y La Rioja mantienen una evolución más moderada.

El crecimiento más moderado de los gastos de capital en Cataluña, Baleares y País Vasco explica en gran medida el empeoramiento de su saldo fiscal, al margen de la contención de otros gastos. La evolución de estos últimos es la causa del menor crecimiento del gasto en la Comunidad Valenciana.

En general, la evolución de los ingresos y gastos públicos ha provocado, como muestra el cuadro número 11, un ligero incremento de los ingresos públicos en proporción al PIB (del 36 por 100 en 1995 al 36,4 por 100 en 2002) y un acentuado descenso de la presencia relativa del gasto público en la economía española (del 42,2 al 36,5 por 100). Las comunidades autónomas que presentan un saldo fiscal más desfavorable proporcionalmente, como Baleares, Madrid y Cataluña, mantienen un mayor índice de presión fiscal que la media y un menor nivel de gasto. En el caso de la Comunidad Valenciana, su saldo desfavorable se produce a pesar de su menor índice de presión fiscal, mientras en el País Vasco el nivel de gasto es superior al de la media nacional. En el extremo opuesto se sitúan Extremadura, Asturias, y Castilla y León, además de las ciudades de Ceuta y Melilla.

En general, puede observarse en los gráficos 1 y 2 un alto grado de correlación negativa entre el nivel de desarrollo relativo y la dimensión económica del saldo fiscal obtenido, aunque el coeficiente de correlación en 1995 era superior (-0,88928) al existente en 2002 (-0,86342). Entre las comunidades autónomas de mayor nivel de desarrollo, Navarra y el País Vasco presentan los resultados más favorables, y entre las menos desarrolladas, Murcia mantiene el saldo favorable más reducido.

CUADRO N.º 9

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS REGIONALIZADOS (1995-2002)

	INGRESOS PÚBLICOS	*COTIZACIONES SOCIALES*	*IMPUESTOS DIRECTOS*	*IMPUESTOS INDIRECTOS*	*OTROS INGRESOS*
Andalucía	163	174	132	190	138
Aragón	158	160	133	183	154
Asturias	153	154	127	195	151
Baleares	172	186	160	192	137
Canarias	182	192	139	252	180
Cantabria	159	162	140	181	151
Castilla-La Mancha	159	163	123	194	145
Castilla y León	157	159	128	192	146
Cataluña	168	167	150	202	155
Extremadura	160	166	123	195	141
Galicia	158	160	133	189	142
Madrid	169	161	155	207	172
Murcia	167	173	141	197	147
Navarra	169	169	158	194	158
La Rioja	165	164	152	187	157
Comunidad Valenciana	169	162	149	200	166
País Vasco	167	163	151	200	158
Ceuta	162	181	148	180	131
Melilla	162	168	147	185	143
Total	166	166	144	197	155

Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

CUADRO N.º 10

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO REGIONALIZADO (1995-2002)

	GASTOS PÚBLICOS	*PREST. SOCIALES*	*TRANSF. EN ESPECIE*	*CONSUMO AA.PP.*	*GASTOS CAPITAL*	*OTROS GASTOS*
Andalucía	141	145	157	153	136	78
Aragón	134	146	161	115	137	92
Asturias	137	147	152	164	138	14
Baleares	138	143	175	148	133	92
Canarias	149	157	167	148	137	114
Cantabria	153	149	146	185	222	72
Castilla-La Mancha	143	143	171	144	141	79
Castilla y León	146	145	159	143	147	132
Cataluña	139	145	162	145	135	106
Extremadura	142	143	163	149	141	49
Galicia	144	147	157	165	140	71
Madrid	143	147	155	135	162	126
Murcia	145	153	169	148	136	75
Navarra	143	153	165	127	148	107
La Rioja	134	143	166	123	129	99
Comunidad Valenciana	139	143	163	161	146	76
País Vasco	142	147	158	148	116	122
Ceuta	113	136	164	109	132	76
Melilla	121	145	147	147	137	59
Total	141	146	160	147	141	99

Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

CUADRO N.º 11

ANÁLISIS COMPARATIVO DE SALDOS FISCALES

	2002 (PORCENTAJE)				*ÍNDICES*		*1995 (PORCENTAJE)*			
	Ing.pub/PIB	*Gastos/PIB*	*Saldo/PIB*	*PIB/h*	*RDF/h (a)*	*RFA/h (b)*	*Ing.pub/PIB*	*Gastos/PIB*	*Saldo/PIB*	*PIB/h*
Andalucía	33,6	42,1	8,4	76	76	81	34,5	49,7	15,2	73
Aragón	38,4	38,0	-0,3	105	113	112	37,9	44,1	6,3	107
Asturias	37,0	49,3	12,3	84	83	91	36,7	54,8	18,0	84
Baleares	40,9	25,9	-15,0	123	118	106	40,6	31,9	-8,7	135
Canarias	27,4	37,9	10,6	89	83	87	25,8	43,7	17,9	93
Cantabria	36,7	43,1	6,4	94	96	99	37,8	46,1	8,3	91
Castilla-La Mancha	32,3	40,8	8,5	82	84	89	32,7	46,0	13,3	83
Castilla y León	34,0	45,2	11,3	95	97	104	34,0	48,4	14,4	93
Cataluña	39,3	31,8	-7,6	121	120	115	38,1	37,3	-0,8	122
Extremadura	34,2	49,2	15,0	71	73	80	34,5	56,1	21,5	68
Galicia	35,0	43,2	8,2	83	85	90	34,8	47,0	12,2	82
Madrid	39,9	30,9	-8,9	126	126	117	38,9	35,7	-3,2	130
Murcia	34,7	39,2	4,5	80	77	81	34,8	45,5	10,7	83
Navarra	33,6	33,8	0,2	123	115	115	32,4	38,7	6,3	126
La Rioja	32,7	32,5	-0,2	113	112	112	32,5	39,6	7,0	113
Comunidad Valenciana	34,2	31,8	-2,4	102	101	99	34,0	38,6	4,6	102
País Vasco	38,6	36,9	-1,7	120	121	120	37,7	42,2	4,5	114
Ceuta	33,7	64,2	30,5	86	83	100	36,9	100,8	63,9	82
Melilla	32,8	69,2	36,4	84	87	103	33,4	93,9	60,5	92
Total	36,4	36,5	0,1	100	100	100	36,0	42,2	6,2	100

Notas:
(a) Renta familiar disponible por habitante.
(b) Renta familiar ajustada por habitante, incluyendo también las prestaciones en especie.
Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

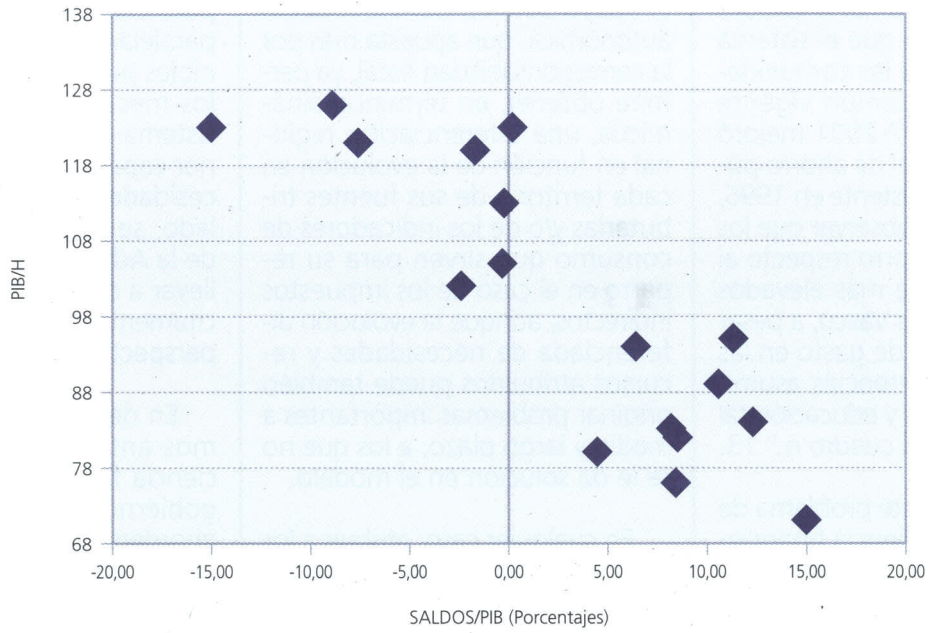
IV. LA INTERPRETACIÓN DEL SALDO FISCAL Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Los resultados diferentes que presentan algunas comunidades autónomas en la estimación de los saldos en función de su régimen financiero y tributario conducen legítimamente a otras a reclamar una situación similar en resultados. Esto ha llevado a vincular las balanzas fiscales con la financiación de las comunidades autónomas, en un ejercicio de simplificación que presenta réditos políticos desde una perspectiva soberanista, y que está además financieramente justificado. Aunque, como se ha señalado, ambas esferas no están directamente relacionadas, la existencia de sistemas diferentes puede condicionar los resultados alcanzados, especialmente en el caso de la Administración central. Así, en el modelo del País Vasco y Navarra se establece un sistema de pagos para el sostenimiento de los gastos generales del Estado y de las competencias no asumidas que resulta muy beneficioso para ambas regiones, y que no es financieramente extensible al resto de comunidades autónomas. La causa fundamental de estas relativamente menores contribuciones (cupo en el País Vasco y aportación en Navarra) proceden fundamentalmente de la cuantificación de las cargas no asumidas por las comunidades forales, de las que se excluyen un conjunto de gastos estatales significativos.

La comparación de la recaudación efectiva de los tributos concertados o sujetos a convenio netos, tras el pago del cupo o de la aportación, con la valoración de las cargas asumidas genera un margen financiero muy elevado para los territorios forales, que cuentan así con mayores recursos para financiar los servicios públicos que proporcionan a sus residentes. Esta asimetría se extiende, por tanto, a la relación financiera existente entre las cargas no asumidas que corresponden a estas comunidades autónomas y sus aportaciones para el sostenimiento de las mismas.

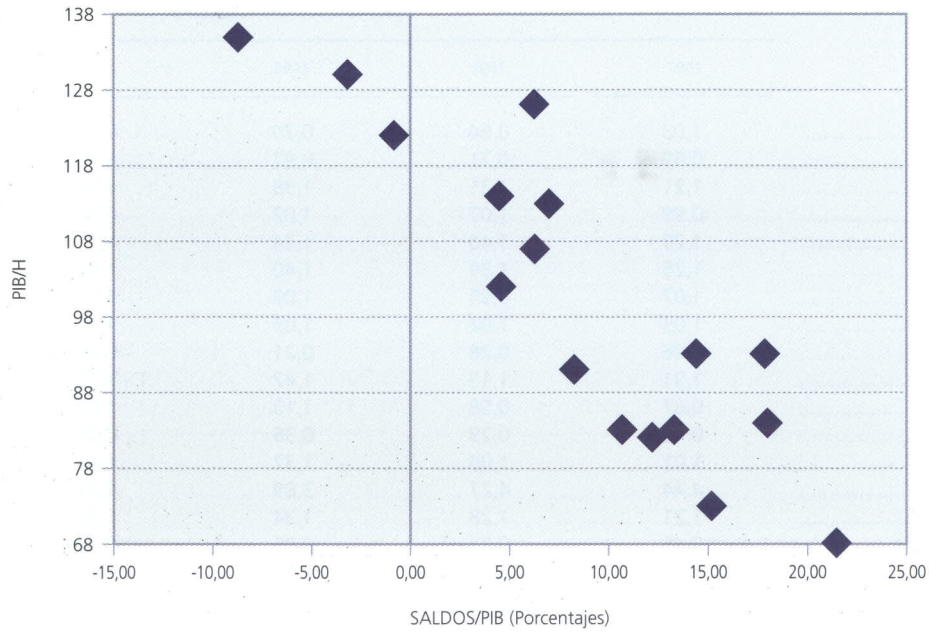
La suficiencia financiera de las haciendas forales en términos comparados se puede medir a través de la cuantía y la evolución de los niveles de ahorro público de las comunidades autónomas. Con este indicador detectamos el gra-

GRÁFICO 1
RELACIÓN SALDOS Y PIB/H 2002



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2
RELACIÓN SALDOS Y PIB/H 1995



Fuente: Elaboración propia.

do de adecuación entre el sistema de financiación y los gastos corrientes, sea cual sea el nivel de competencias alcanzado por cada comunidad autónoma. El cuadro número 12 refleja que el sistema de financiación de las comunidades de régimen común vigente en el período 1997-2001 mejoró inicialmente el nivel de ahorro público respecto al existente en 1996, aunque se puede observar que los porcentajes de ahorro respecto al PIB son claramente más elevados en Navarra y el País Vasco, a pesar de su mayor nivel de gasto en las principales competencias asumidas, como sanidad y educación tal y como muestra el cuadro n.º 13.

La solución a este problema de equidad y de suficiencia financiera tiene que venir, a nuestro juicio, no de la extensión del problema, sino del acercamiento paulatino en los resultados de ambos modelos a través de una redefinición de las necesidades de cada nivel de gobierno y de la atribución de los medios necesarios para financiarlas. En este sentido, el nuevo sistema de financiación autonómica, que apuesta más por la corresponsabilidad fiscal, ya permite obtener, en términos dinámicos, una diferenciación regional en función de la evolución en cada territorio de sus fuentes tributarias y/o de los indicadores de consumo que sirven para su reparto en el caso de los impuestos indirectos, aunque la evolución diferenciada de necesidades y recursos atribuidos puede también originar problemas importantes a medio y largo plazo, a los que no se le da solución en el modelo.

En cualquier caso, atribuir a los gobiernos regionales con saldos fiscales negativos una parte de esos ingresos no haría otra cosa que acentuar las diferencias regionales en la provisión de bienes y servicios públicos, a través de las competencias autonómicas, por una doble vía. Por un lado, aumentando los medios financieros para esas regiones y mermando paralelamente los recursos disponibles por el Estado para articular los mecanismos niveladores del sistema en las regiones con menor capacidad fiscal pero con necesidades equivalentes. Por otro lado, se disminuiría la capacidad de la Administración central para llevar a cabo otras políticas explícitamente redistributivas bajo una perspectiva personal o territorial.

En definitiva, si nos encontramos ante un problema de suficiencia financiera de un nivel de gobierno, el problema habrá de abordarse equilibrando la estimación de las necesidades financieras de la Administración local, autonómica o estatal en su conjunto y asignando las fuentes tributarias y las transferencias pertinentes,

CUADRO N.º 12

PROPORCIÓN DE AHORRO PÚBLICO BRUTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN CON EL PIB

	PORCENTAJE AHORRO PÚBLICO/PIB				
	1997	*1998*	*1999*	*2000*	*2001*
Andalucía	1,03	0,64	0,70	0,14	0,62
Aragón	0,59	0,71	0,97	0,73	0,58
Asturias	1,21	1,21	1,38	1,26	1,21
Baleares	0,99	1,07	1,02	0,84	0,23
Canarias	1,29	1,40	1,74	1,71	1,66
Cantabria	1,25	1,39	1,40	1,58	1,14
Castilla-La Mancha	1,07	0,95	1,09	1,11	1,14
Castilla y León	1,03	1,02	1,05	1,19	1,53
Cataluña	-0,06	0,28	0,21	0,48	0,39
Extremadura	1,91	1,13	1,47	1,23	0,65
Galicia	0,67	0,58	1,13	1,20	1,38
Madrid	0,15	0,29	0,36	0,42	0,23
Murcia	1,01	1,06	1,32	1,24	1,29
Navarra	4,44	4,27	3,89	4,45	3,14
La Rioja	1,21	1,28	1,34	1,36	1,16
Comunidad Valenciana	0,45	0,22	0,05	0,03	-0,09
País Vasco	1,92	2,62	3,19	3,06	2,41
Total	0,73	0,78	0,88	0,85	0,78

Fuente: IGAE, y elaboración propia.

CUADRO N.º 13

AHORRO PÚBLICO BRUTO, GASTOS EN SANIDAD Y GASTO EN EDUCACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR HABITANTE

	EUROS/H			*ÍNDICES*		
	2001 Ahorro	*Sanidad*	*Educación*	*Ahorro*	*Sanidad*	*Educación*
Andalucía	74	725	562	60	94	94
Aragón	99	849	572	80	110	96
Asturias	165	844	570	133	110	96
Baleares	44	672	521	35	87	88
Canarias	246	799	697	199	104	117
Cantabria	178	892	560	144	116	94
Castilla-La Mancha	144	743	573	116	96	96
Castilla y León	228	791	622	185	103	105
Cataluña	74	791	537	60	103	90
Extremadura	67	781	621	54	101	104
Galicia	175	803	583	142	104	98
Madrid	47	736	599	38	95	101
Murcia	169	763	619	137	99	104
Navarra	622	932	705	503	121	118
La Rioja	213	804	622	172	104	105
Comunidad Valenciana	-13	715	606	-11	93	102
País Vasco	479	888	777	387	115	131
Total	124	771	595	100	100	100

Fuente: IGAE, Ministerio Sanidad y Consumo, Ministerio Educación, y elaboración propia.

pero no asignando a un gobierno regional específico mayores medios financieros para competencias equivalentes de gasto. Paralelamente, si nos enfrentamos a un problema puntual de discriminación negativa o positiva en la distribución regional del gasto de la Administración central, habrá que solventarlo corrigiéndolo, independientemente del saldo fiscal que obtenga esa región en un momento determinado. Queda pendiente, sin embargo, la asimetría en los resultados regionales, tanto en términos de balanzas fiscales como de financiación autonómica, entre los territorios forales y el resto de comunidades autónomas.

BIBLIOGRAFÍA

ALCAIDE, J., y ALCAIDE, P. (2003), *Balance económico regional (autonomías y provincias) años 1995 a 2002*, FUNCAS.

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

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

— (2001), *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales*, Instituto de Estudios Fiscales

BAREA, J.; CARPIO, M.; DIZY, D.; ANGOITIA, M.; PEREZ, C., y ABÁSOLO, I. (2001), «La balanza fiscal de la Comunidad de Madrid», en MELLA y SANZ (coords.), *La balanza de pagos de la Comunidad de Madrid (1995-1998)*, Ed. Cívitas.

BORGE, L., y VICENTE, J. (1990), «Sector público y redistribución espacial de la renta en España», *Hacienda Pública Española*, 116.

CARPIO, M. (2002) (coord.), *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Consejo Económico y Social.

CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ-HUERTA, J. (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996)*. Ed. Ariel.

CASTELLS, A., y PARELLADA, M. (1993), «Los desequilibrios territoriales en España», *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Fundación Argentaria.

DE LA FUENTE, A. (2000), «Un poco de aritmética territorial. Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas», *Estudios sobre la economía española*, número 91, FEDEA.

IGAE (2003a), *Cuentas de las Administraciones Públicas 2002*.

— (2003b), *Cuentas regionales 2001*.

LÓPEZ CASASNOVAS, G., y MARTÍNEZ, E. (2000), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració Central (1995-1998)*, Institutut d'Estudis Autonòmics.

MEDEL, B., y MOLINA, A. (1984), «Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público: Una panorámica», *Hacienda Pública Española*, 91.

MEDEL, B.; MOLINA, A., y SÁNCHEZ, J. (1988), «Efectos distributivos del gasto público», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 37.

— (1990a), «Gasto público y distribución de la renta: aspectos metodológicos», en VV.AA., *Incidencia del gasto público en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía 91.

— (1990b), «Los efectos distributivos del gasto público en España», en VV.AA., *Incidencia del gasto público en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía 91.

— (1991), «La incidencia del gasto público: veinte años después», *Revista de Economía Pública*, 11, 2.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2003), *Estadística del gasto público en educación*.

MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (2004), *Recursos económicos del Sistema Nacional de Salud. Datos y Cifras 2003*.

SEVILLA, J. V. (2004), «Las balanzas fiscales, el concierto económico y las propuestas financeras del nuevo gobierno catalán», *Revista de Libros*, n.º 86.

UTRILLA, A. (1996), «La actuación del sector público desde una perspectiva regional. Una aproximación al cálculo de los balances fiscales por comunidades autónomas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, número 67.

— (2004), «Estimación de las implicaciones sobre el sector público de una alternativa secesionista en el País Vasco», en BUESA (dir.), *Economía de la secesión. El proyecto nacionalista y el País Vasco*, Instituto de Estudios Fiscales.

UTRILLA, A.; SASTRE, M., y URBANOS, R. (1996), «La territorialización de los ingresos y gastos públicos por administraciones: dos enfoques alternativos», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 68.

— (1996), «La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)», *Documento de Trabajo*, n.º 131, Fundación FIES.

URIEL, E. (2001), «Análisis de la incidencia regional de los ingresos y gastos de la Administración pública central», en GONZÁLEZ-PÁRAMO (ed.), *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA.

— (2002), «La Administración pública central y la redistribución territorial de la renta», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 83.

— (2003), *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Fundación BBVA.

COLABORACIONES

III.
INTERPRETACIONES Y COMENTARIOS

BALANZAS FISCALES: OBJETIVOS, METODOLOGÍA Y EQUIDAD EN LOS SALDOS

José BAREA

Catedrático Emérito de la UAM

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.

ME 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 Social 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: familias 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 encuentran 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 fiscales, 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 perceptor 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 hipótesis 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 la 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 discusiones han 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 corresponsabilidad 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 siguientes 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 monetarias 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. Cotizaciones sociales pagadas a la Administración central por residentes en la comunidad.	Servicios públicos puros producidos por la Administración central. Inversiones de la Administración central. Bienes preferentes (pensiones y prestación por desempleo). Subvenciones a empresas. Transferencias corrientes y de capital.	Producción de servicios públicos puros. Inversiones Bienes preferentes (pensiones y prestación por desempleo). Subvenciones a empresas. Transferencias corrientes y de capital. Intereses de deuda.	Impuestos generales propios. Cotizaciones sociales.
Saldo (±)	Intereses de deuda.	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 respeta 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 Civitas 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.

DIZY, 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.

BALANZAS FISCALES: HISTORIA, POLÍTICA Y METODOLOGÍA

UNA VALORACIÓN ACADÉMICA

Alejandro PEDRÓS ABELLÓ

Universidad de Barcelona

Resumen

La polémica existente en torno a las balanzas fiscales interterritoriales ha ganado actualidad en los últimos años, al tiempo que ha sido objeto de una aguda politización. Conviene objetivizar el debate en términos cuantitativos y también explicitando los juicios de valor en presencia. No debe constituir sorpresa para nadie que las autonomías más ricas presenten un déficit fiscal importante. Cabe lamentar la desigualdad que supone la concreción cuantitativa de los sistemas forales. Algunas advertencias metodológicas: La primera, que no es de recibo utilizar dos criterios distintos a la hora de evaluar ingresos y gastos, lo que identifica el grave riesgo de aplicar a los gastos meramente el enfoque del flujo monetario. La segunda, que habría que profundizar en la hipótesis de incidencia de las cuotas empresariales de seguridad social, puesto que su identificación exacta con la hipótesis considerada para el Impuesto de Sociedades no parece que sea demasiado acertada.

Palabras clave: déficit fiscal territorial, enfoque del flujo monetario, enfoque del beneficio, hipótesis de incidencia o traslación territorial.

Abstract

The controversy existing around intraterritorial fiscal balances has heightened in the last few years, while at the same time it has also been politized to a very considerable degree. It would be advisable for the debate to be situated in quantitative terms and for value judgements to be expressed directly face to face. It should be no surprise to anyone that the richest autonomous communities have a considerable fiscal deficit. It is a regrettable fact that the system of charters or privileges has generated inequality. Some methodological cautions: The former, that it is not acceptable to use two different standards when it comes to assessing income and expenditure, which identifies the grave risk of applying merely the monetary flow approach to expenses; the latter, that it would be necessary to examine in depth the hypothesis of the incidence of employer social security contributions, since its exact identification with the hypothesis considered for corporation tax does not seem to be very correct.

Key words: territorial fiscal deficit, monetary flow approach, profit approach, hypothesis of incidence or territorial transfer.

JEL classification: H71,H73.

I. INTRODUCCIÓN

En buena medida, la denominada «cuestión catalana», viene a ser una cuestión de balanzas interterritoriales (normalmente entre Cataluña y el resto de España) tanto comerciales como fiscales y también financieras, e incluso de capital humano (inmigración interior). Independientemente de lo politizado, desagradable y enconado que suele ser el tema, es una cuestión mal definida y peor tratada que viene de antiguo: las balanzas comerciales desde 1850 (Güell y Ferrer), las balanzas fiscales desde finales del siglo XIX (Flos i Calcat y Guillem Graell), las balanzas financieras desde los años 1920 (Cambó y Sardá-Beltran), y las balanzas crediticias desde 1967 (Pedrós: 1967-1977).

La esterilidad de las polémicas generadas, la naturaleza sentimental, y en ocasiones irracional, de las interpretaciones efectuadas, así como las dificultades metodológicas y las, a veces insuperables, dificultades empíricas (que incluyen las hipótesis adoptadas para su cuantificación), han motivado una prudente no participación en el debate de algunos académicos y estudiosos que nos hemos ido acercando y apartando cíclicamente del estudio, valoración y publicación de los resultados presentados, elaborados e interpretados por otros estudiosos del tema. Un ejemplo paradigmático de cuanto antecede lo encontramos en la posición del extinto profesor Joan Sardà Dexeus en la rectificación de su inicial interpretación efectuada de la cuenta «Banco España, Madrid, su cta. cte.», de las entonces seis sucursales catalanas del Banco de España. Conclusión: el saldo de tal cuenta no significa nada.

El problema del saldo fiscal (balanza) de Cataluña en relación con el resto de España es un tema de permanente actualidad, que ha reaparecido con fuerza en los últimos tiempos, y que se configura como un elemento importante cuando se procede a examinar, o revisar políticamente, las relaciones entre Cataluña y el resto de España, y, en definitiva, el encaje de Cataluña en la comunidad política española. Conviene *discutir* el tema, *clarificar* el debate, y *evaluar* si el déficit fiscal resulta o no excesivo. No tanto discutir si debe o no existir dicho déficit, habida cuenta de la posición de renta relativa de Cataluña por habitante, que resulta considerablemente superior a la media española.

Para objetivizar el debate, cabe *extraerlo de la arena política*. Es aconsejable insertarlo en el área económica, cuantificarlo y evaluar su importancia. Para ello, debería darse una condición previa: fijar unos criterios de general aceptación para su evaluación. De otro modo, el debate podría situarse en un plano inadecuado que llevase a cuestionar lo que debería ser incuestionable: el inexcusable encaje de Cataluña en una España con libertades democráticas y con

una organización política fuertemente autonomista o descentralizada.

En ocasiones, la «academia» económica no se ha comportado debidamente. Algunos, pocos, sí buscan una explicación razonable a la magnitud del saldo de la balanza fiscal. Otros, bastantes más, los más excitables, cometiendo disparates; tal vez buscando conectar (hacer méritos) con la clase política dirigente nacionalista del momento. Algunos, en fin, que se supone que deberían sustentar posiciones razonables, por disponer de un cierto nivel o rango académico *pero no en estas materias*, son los que han incurrido en mayores responsabilidades al politizar el tema sin un adecuado fundamento. Explícitamente, cuando se argumenta acerca del saldo de la balanza fiscal *y se identifica con las rentas de la independencia*, entonces, sólo se acierta con la explicitación de ese juicio de valor, lo que permite objetivizar la polémica.

Se acostumbra a citar estudios ajenos de manera insidiosa. Por ejemplo, esto es lo que ocurre con las cifras del estudio que la UE encargó a la Universidad de Stratchclyde en Glasgow (E.P.R.C., 1996). Las comparaciones deben plantearse entre países, y teniendo en cuenta la posición relativa de las regiones ricas en cada país, y no las regiones pobres (en otros países europeos) y su balanza fiscal (en su contexto) en comparación con las regiones ricas, como Cataluña, en el caso de España.

En este propio sentido las cifras manejadas por dicho estudio, que siempre se cita incorrectamente al comparar regiones pobres de terceros países con el mismo nivel absoluto de renta que Cataluña, que es una región rica en el contexto español, se comprenden en los cuadros de las páginas 135-137. En concreto, para el caso español (pág. 136), las balanzas fiscales negativas más significativas son las de Madrid (13 por 100 PIB), Baleares (8 por 100), Aragón (7 por 100), y Cataluña y La Rioja (6 por 100); lo que parece satisfactorio desde el punto de vista de la solidaridad interterritorial, pero descarta el agravio comparativo respecto de la posición relativa de Cataluña.

El estudio de los saldos fiscales plantea diferentes tipos de *problemas*. Unos de *carácter metodológico*, otros de *carácter interpretativo*. Avanzar en la asunción de unos criterios satisfactorios para su evaluación supone fijar por anticipado criterios metodológicamente correctos. En relación con los aspectos interpretativos significa fijar la cuestión en *dos fases*: *primera*, el saldo fiscal será siempre deficitario; *segunda*, el saldo fiscal no es excesivo, o lo es en una cuantía insignificante o muy reducida.

II. DE BALANZAS FISCALES

1. Cuestiones previas

La estimación de las balanzas fiscales se encuentra con diversos *problemas de interpretación*. Los más habituales son los tres siguientes:

a) El primero es el de la valoración de los resultados. Nadie debería sorprenderse de que Cataluña, región relativamente rica en el concierto español, tenga siempre un saldo fiscal negativo con el sector público central. Dado que los impuestos se pagan en relación con el PIB per cápita, y los servicios (gastos públicos) se distribuyen basándose en la población, aparece una pauta razonablemente redistributiva entre las distintas regiones españolas.

b) Tiene poco sentido examinar los flujos fiscales entre regiones sin considerar el signo de los restantes flujos económicos, en particular los comerciales y de capital. (Cabría añadir el de los capitales humanos, consecuencia de los flujos migratorios internos). La cohesión nacional depende de la totalidad de los flujos, que no son sino consecuencia de la pertenencia a una comunidad política superior, en todas sus dimensiones.

c) No resulta correcto relacionar déficit fiscal y financiación autonómica, puesto que son cuestiones absolutamente independientes. Si acaso, meramente la insuficiencia de gastos corrientes y de inversiones permitiría vincular ambas cuestiones. El déficit fiscal, incluso si fuera excesivo, tiene que ver con el circuito presupuestario de la Administración central, pero no tiene relación alguna con la financiación autonómica, que puede, a su vez, ser satisfactoria o insuficiente, independientemente de cuál sea el saldo de la balanza fiscal. La financiación autonómica es satisfactoria, o no, suficiente, o no, en comparación con los recursos disponibles por parte de las restantes comunidades autónomas (por desgracia, España cuenta con la excepción de las comunidades forales, que complican esta interpretación). En buena medida, la suficiencia de la financiación autonómica se resolvería mediante la asunción efectiva (no se suele aceptar ese modelo) de competencias normativas y de gestión sobre los ingresos tributarios más importantes. Las medidas adoptadas hasta 2003 en desarrollo del nuevo marco normativo autonómico, en Cataluña y también en otras comunidades autónomas, se han limitado casi exclusivamente a establecer deducciones de las cuotas; en ocasiones, con fórmulas discriminatorias según colectivos

protegibles o no (deducción por adquisición de vivienda habitual en el IRPF). Lo que arroja dudas respecto de la reiteradamente denunciada insuficiencia financiera.

2. Aspectos metodológicos

El ámbito de aplicación institucional de los estudios de balanzas fiscales es el que se corresponde con la Administración pública central (APC). Es decir, comprende el Estado, los organismos autónomos de la Administración central, y la administración de la seguridad social. No acostumbra a incluirse al sector público empresarial, y en todo caso no ha sido objeto de consideración en éste. La nueva problemática de la balanza fiscal con la UE habrá de suponer, en su momento, la integración de las balanzas fiscales de Cataluña con el resto de España y con el resto de la Unión Europea.

El enfoque de la Contabilidad Regional (SEC 95) es reconocidamente el de superior entidad, pero, a la vez, el de aplicación más excepcional. En este sentido, cabe señalar que este enfoque es el único que permite integrar las cuentas públicas en el marco general del circuito económico.

Con este enfoque se han elaborado las cuentas de las administraciones públicas de una forma harto meritoria, en la tesis doctoral de Natalia Egea, leída en 1997, en la Universidad de Murcia (Egea-Díaz, 1997), y en la que se ha procedido a su elaboración para aquella región, lo que habrá de servir de pauta para la elaboración de las cuentas de las administraciones públicas para otros territorios autonómicos y en la cuantificación, después, a partir de este enfoque, de las balanzas fiscales interterritoriales en el caso español. Como veremos más adelante, este mismo enfoque se ha concretado en el más reciente trabajo de Alcaide Inchausti y Alcaide Guindo (2003).

En relación con la distribución territorial de los ingresos públicos se aplica una metodología que goza de generalizada aceptación, y que consiste en establecer para cada tipo de ingreso público la hipótesis de incidencia más adecuada, así como en establecer los correspondientes indicadores de imputación territorial. De este modo, puede obtenerse una aproximación, aunque no siempre satisfactoria, a la solución del problema de la traslación de los impuestos entre quien los paga y quien efectivamente los soporta, fenómeno en el que se presentan a menudo importantes diferencias territoriales de localización. Del lado de los impuestos, además, aparecen distorsiones administrativas en la localización y/o domiciliación del pago de éstos (de sucursales a centrales), que hacen que no sea una cuestión simple la adecuada territorialización de los ingresos públicos, tributarios o no; cuestión especialmente significativa en relación con el Impuesto de Sociedades.

En lo que concierne a la distribución territorial de los gastos públicos, e independientemente de las dificultades administrativas para su adecuada localización, es preciso señalar que supone una complejidad superior a la de los ingresos. Presenta tres criterios de aplicación alternativa, a saber:

a) el lugar en el que se realiza (criterio del flujo monetario);

b) el lugar de residencia de los beneficiarios del bien o servicio financiado con el gasto público (criterio del flujo del beneficio);

c) el lugar en que se localizan los perceptores de los pagos realizados (criterios de la localización del pago).

Cada uno de estos criterios presenta ventajas e inconvenientes, si bien el *b)* suele ser el más representativo, al tiempo que más cercano a los criterios de la Contabilidad Nacional. En todo caso, es preciso señalar que el enfoque del flujo del beneficio presenta dos problemas conceptuales de una cierta consideración: el primero, que consiste en determinar el ámbito de beneficiarios, está relacionado con el grado de divisibilidad de los bienes y servicios objeto de la provisión pública, y con su dimensión espacial; el segundo problema está relacionado con la cuantificación de los beneficios que estos bienes y servicios proporcionan a los beneficiarios.

Finalmente se introduce el cuadro n.º 1, en el que se incluyen, a efectos comparativos, los criterios seguidos en el Sistema de Contabilidad Nacional, y los de imputación por el enfoque de la incidencia.

3. Aspectos cuantitativos y su evaluación

En este último epígrafe se traen a consideración dos de los estudios más significativos referidos a los años noventa. A pesar de que la metodología aplicada en ambos estudios es diferente, y de que en uno de ellos meramente se analiza la relación bilateral entre Cataluña y el resto de España, mientras que en el otro se ofrece una cuantificación multilateral de las balanzas fiscales, cabe destacar que los resultados obtenidos en relación con la balanza fiscal de Cataluña resultan bastante próximos entre sí.

CUADRO N.º 1

CRITERIOS COMPARATIVOS DE IMPUTACIÓN ENTRE CONTABILIDAD NACIONAL E INCIDENCIA IMPOSITIVA

FUENTE	IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	IVA	CUOTA PATRONAL (SEGURIDAD SOCIAL)
Actuación económica del sector público en la región de Murcia Egea-Díaz, Natalia (1997)	*Criterio*. Atribuir impuestos directos y personales a las unidades económicas residentes en el territorio donde manifiestan una capacidad económica gravable *Indicadores*. Imputación en función de la participación del EBE de los sectores institucionales	*Criterio*. Distribuir los impuestos indirectos en el territorio donde el adquirente de los bienes es residente *Imputación* en función del porcentaje que representa el consumo de los hogares en la región sobre el total del consumo nacional	La *regionalización* se ha hecho teniendo en cuenta que la empresa puede pagar las cotizaciones en la provincia donde radique la sede social aun teniendo trabajadores dados de alta en varias de ellas (Régimen general) *Otros regímenes*: número de trabajadores dados de alta en la región (= CRE)
Las balanzas fiscales de las CC.AA., 1991-1996 Castells, Barberán, Bosch y otros (2000)	*Indicadores de regionalización:* — Renta bruta disponible de los hogares — Remuneración de los asalariados — Consumo final de los hogares Ponderación: 1/3	*Indicadores localización:* consumo relativo de cada uno de los grupos de bienes y servicios sometidos a tipos distintos *Indicadores imputación regional:* consumo final de los hogares, que no el interior, porque se pretende analizar la carga soportada por una región, independientemente si son residentes	*Indicadores localización:* — Renta bruta disponible hogares — Remuneración asalariados — Consumo final hogares Ponderación: 1/3 Difícil determinar su incidencia personal *Hipótesis incidencia.* Distribución de la carga entre propietario, trabajadores y consumidores

A) *López y Martínez (2000)*

La estimación de la balanza fiscal de Cataluña en relación con la Administración pública central (APC) se extiende al período 1995-1998, y cuenta con varios precedentes en los órdenes metodológico y cuantitativo. Se trae a colación su consideración en este estudio por su mayor proximidad al momento presente, y por la diferencia de los criterios de imputación, en particular en relación con los gastos públicos, utilizados en comparación con otros estudios recientes. Supone también, como señala el propio estudio, una mejora destacada en las fuentes de información relativas a las cotizaciones y prestaciones de la seguridad social, que presentan un avance en su territorialización respecto de la información estadística anteriormente disponible.

El estudio muestra la peculiaridad, del lado de los gastos públicos, de aplicar meramente el criterio del «flujo monetario», descartando por entero el criterio alternativo del «flujo del beneficio obtenido», que en los estudios más recientes se suele considerar como el criterio más plausible.

Los principales resultados obtenidos (cuadro n.º 2) reflejan un aumento importante del saldo fiscal durante el período objeto de análisis, y en particular en 1996 y 1997, cuestión perfectamente encajable con la característica ampliamente reconocida de que cuando se reduce el déficit presupuestario del Estado —hecho acaecido de un modo importante entre los dos ejercicios considerados (1996-1997)— aumenta el déficit fiscal, habida cuenta del fuerte crecimiento que han experimentado los ingresos públicos.

La segunda parte del estudio comentado plantea un conjunto de ajustes en relación con los resultados obtenidos en la primera parte. Dichos ajustes consisten básicamente en:

Primero. Ajustes como consecuencia de las hipótesis adoptadas en términos de incidencia de los ingresos y gastos públicos.

Basados en las consideraciones siguientes:

a) Reconocer que la estimación de la balanza fiscal tiene que ver más con una asignación territorial de ingresos y gastos que con la pretensión de identificar los beneficios últimos de la política fiscal.

CUADRO N.º 2

ESTIMACIÓN DE LA BALANZA FISCAL DE CATALUÑA SEGÚN GUILLEM LÓPEZ CASASNOVAS Y ESTHER MARTÍNEZ
(En miles de millones de pesetas)

CONCEPTOS	*AÑOS*			
	1995	*1996*	*1997*	*1998*
1. Saldo (valor absoluto)	-780,5	-932,9	-1.285,5	-1.326,0
2. Ingresos aportados	3.924,4	4.245,0	4.723,2	4.967,8
3. Gastos recibidos	3.143,9	3.312,1	3.437,7	3.641,7
4. Saldo (en porcentaje del PIB)	-5,78	-6,55	-8,63	-8,37
5. Saldo (por habitante en miles de pesetas)	-128,3	-153,2	-210,2	-216,6

Fuente: López y Martínez (2000).

b) Que si se optara efectivamente por la hipótesis o la aproximación de la incidencia de los impuestos, habría que considerar los aspectos de pérdida de utilidad en toda su extensión, lo que depende, en buena medida, de la elasticidad-precio de la demanda de los bienes objeto de la imposición.

c) Que en la mayoría de los estudios de balanzas fiscales que utilizan criterios de incidencia no se usan las hipótesis convencionales de incidencia (y de traslación), lo que permite criticar los resultados obtenidos de la aplicación de ese conjunto peculiar de hipótesis, que a menudo no hacen sino «importar» determinadas hipótesis aplicadas en el sistema comparado, y que no son de pacífica aplicación en el caso español.

Segundo. Ajustes específicos para la corrección de sesgos o desviaciones en la territorialización de la recaudación y de las prestaciones.

En particular, los siguientes:

a) *Efecto-sede de la capital del Estado*, que presupone una concentración por domiciliación de ingresos (y gastos) que no pueden ser fácilmente territorializables.

b) *El grado de cumplimiento fiscal*. En definitiva, lo que se toma en consideración es el mayor o menor grado de cumplimiento fiscal por comunidad autónoma. El valor máximo lo presenta Madrid, seguida de Cataluña, mientras que las restantes comunidades muestran un valor inferior al promedio nacional, cuestión preocupante por lo que se refiere en particular a Baleares y Valencia, por las cifras que presentan.

c) *La contabilización de los flujos de la seguridad social*, cuya mejor territorialización permitiría reducir el déficit fiscal de Cataluña en casi 130.000 millones de pesetas.

d) *La contabilización de los flujos fiscales en términos reales*, lo que permite, dado que el índice regional de precios de Cataluña es superior (entre 105,3 y 106,1 según años) al de España en base 100 para cada ejercicio, recalcular al alza el déficit fiscal recogido en el cuadro n.º 2. Los resultados obtenidos (aumento del déficit fiscal de entre 158.000 y 209.000 millones según ejercicio) precisan en nuestra estimación de un recálculo, dado que podrían resultar erróneos.

Tercero. Analizar los flujos fiscales a partir de otras variables.

Que se concretan en los siguientes aspectos:

a) *El consumo público y la ocupación de las administraciones públicas*. Los diferentes niveles regionales de ambas magnitudes suponen unos niveles dispares de prestación de servicios, lo que habría de tenerse en cuenta a la hora de formular las imputaciones correspondientes.

b) *Las diferencias entre renta primaria y renta disponible de las comunidades autónomas*. Las diferencias regionales entre la renta primaria y la renta disponible son ilustrativas del signo del saldo fiscal, y permiten tener una valoración de las transferencias netas que transitan desde las regiones más ricas a las más pobres.

c) *Consideraciones adicionales a partir de variables de renta regional*. En particular, esta referencia se concreta en los saldos de las balanzas regionales de bienes y servicios y en las transferencias regionales netas referidas a los factores de producción.

Es preciso señalar que, a pesar de la extensa gama de ajustes que se describen, no se efectúa un igual despliegue de esfuerzos para su cuantificación, salvo en los casos en los que se ha referenciado específicamente, y en particular en la introducción de la cuantificación de los flujos fiscales en términos reales, que, a mi parecer, podría resultar equivocada.

En la valoración final que se realiza del «conjunto convencional» de la balanza fiscal de Cataluña, se afirma que se mantiene de un modo estable en torno a un billón de pesetas y del 8,5 por 100 del PIB; cantidad, esta última, que no parece sea tal a la vista del propio cuadro 4.1 que aparece en la página 118 del estudio comentado —reproducido como cuadro n.º 2 de este estudio—, sino más bien cercana al 7,5 por 100 (la media

aritmética del período considerado es del 7,58), lo que aproxima el saldo a los resultados obtenidos en el otro estudio más reciente que se va a analizar a continuación, bajo la hipótesis de considerar los gastos públicos en términos de «flujo monetario».

Finalmente, el estudio concluye con una manifestación específica acerca de su objetivo final: aportar información para mejorar la transparencia en las relaciones fiscales y tener la posibilidad de formular las reglas de juego que han de regir las relaciones entre Cataluña y el resto de España.

B) *Castells y otros (2000)*

El déficit fiscal de Cataluña para el período analizado (1991-1996) se ha cuantificado en el 7,0 del valor añadido bruto al coste de los factores (VABcf), según el criterio de flujo monetario, o en el 5,1 por 100 del VABcf, según el enfoque del beneficio, lo que no significa una cuantía discordante respecto de los saldos que presentan otras comunidades autónomas como Baleares y Madrid. De acuerdo con estas estimaciones, Cataluña pagaría el 19,7 por 100 del total de los impuestos y recibiría entre el 12,7 y el 14,6 por 100 del gasto de la APC, lo que sitúa el saldo de la balanza fiscal, en términos macroeconómicos, en cifras muy cercanas al criterio de PIB (ingresos) y al de población (gastos).

En términos cuantitativos, en pesetas constantes de 1996, la media aritmética del saldo de la balanza fiscal se ha estimado entre 653.000 y 880.000 millones, según que el enfoque de los gastos utilizado sea el de flujo de beneficios o del flujo monetario; lo que permite prácticamente no calificar como de excesivo al déficit fiscal que se ha estimado en los distintos estudios recientemente realizados, que presentan resultados muy sensiblemente similares.

Cabe señalar que el déficit fiscal se agranda cuando se reduce, o elimina, el déficit presupuestario de las administraciones públicas centrales. Ello es como consecuencia del aumento que se opera en los ingresos públicos. En ese caso, la simulación correspondiente llevaría a que el déficit fiscal de Cataluña ascendería a 926.153 millones de pesetas del año 1996 (7,4 por 100 del VABcf), en el caso del enfoque del beneficio, para los gastos públicos, o de 1,171 billones de pesetas (9,32 por 100 del VABcf), en el caso del enfoque del flujo monetario.

En la evaluación normativa de si el déficit fiscal de Cataluña es alto o excesivo, o todo lo contrario, conviene tener en cuenta las siguientes consideraciones:

a) Si se utiliza el enfoque del beneficio en lugar del enfoque del flujo monetario, el déficit fiscal de Cataluña se reduce en 227.000 millones de pesetas. En otros casos ocurre lo contrario, como sucede en el caso de Madrid: el flujo monetario presenta un déficit medio prácticamente nulo, mientras que si se utiliza el enfoque del beneficio presenta un déficit importante, que supone el 8,1 por 100 de su VABcf, lo que significa el mayor déficit de todas las comunidades autónomas.

b) La participación de Cataluña en los impuestos de la APC supone el 19,7 por 100 —coincidente con su porcentaje de VABcf respecto del total español—, mientras que, según enfoques, el gasto público supone del 14,6 al 15,5 por 100, porcentaje, este último, algo inferior al de población, respecto al total español. Si bien los impuestos per cápita pagados por los ciudadanos de Cataluña ascienden al 126,85 por 100 de la media española, mientras que su PIB per cápita sólo asciende al 122,5 de la media española, ese 3 por 100 de más se explicaría por efecto de la progresividad del sistema impositivo, ya que la igualación de ambas cifras anteriores coincidiría con una exacta proporcionalidad de los ingresos de la APC en el caso de Cataluña.

c) Si se explicitasen anticipadamente los criterios normativos para evaluar si el déficit fiscal de Cataluña resulta, o no, excesivo en términos de impuestos según criterio del PIB o VABcf y los gastos según criterio de población, se obtendría un *exceso* de impuestos del 0,7 por 100 (19,7-19 por 100), y un *defecto* de gastos públicos de entre el 0,9 y el 0 por 100, según los enfoques de flujos monetarios o del beneficio. En definitiva entre el 1,6 y el 0,7 por 100 del PIB, lo que supone una cifra de entre 65.000 y 156.000 millones de pesetas de 1996. Cualquier cambio en los criterios explicitados —por ejemplo, una ligera progresividad en la participación de los impuestos—, reduciría la cifra expresada incluso hasta anular la consideración de excesivo del saldo fiscal deficitario. (Un sustancial aumento de las inversiones públicas del Estado en Cataluña, como el que se viene produciendo desde 1998, podría invertir el saldo del déficit fiscal, de mantenerse el resto de los parámetros en las cuantías estimadas del período 1991-1996).

d) Si se establecen comparaciones entre la situación de Cataluña y las de otras regiones europeas en una situación similar relativa de renta por habitante respecto de sus promedios nacionales, cabe concluir que el déficit fiscal resulta muy similar, o tal vez un poco más elevado —del orden de 40.000 a 60.000 millones de pesetas de

1996—, con lo que la consideración de la situación comparada vendría a reducir considerablemente la denominación de *excesivo* para el déficit fiscal de Cataluña.

Cabe destacar que la exhaustiva descripción que en este último estudio se efectúa de los criterios de imputación, tanto en relación con los ingresos como con los gastos, los distintos criterios alternativos para fijar la determinación de la territorialización de los gastos, y de su vinculación con determinados conceptos de la Contabilidad Nacional, constituyen un esfuerzo plausible, al tiempo que una rigurosa aproximación académica a un tema tan controvertido como el que nos ocupa. Sin embargo, a mero título de ejercicio intelectual y sin afán de exhaustividad, puesto que habría más discrepancias acerca de los criterios de imputación aplicados, se señalan dos puntos concretos de *discrepancia* que se plantean para su discusión metodológica.

El primero se refiere a la idéntica imputación —a terceras partes entre consumidores, trabajadores y accionistas— que se aplica a los ingresos tributarios procedentes del Impuesto de Sociedades y a las cuotas empresariales de la seguridad social. No parece que su distinta certeza temporal —el Impuesto de Sociedades se conoce a posteriori, mientras que las cuotas empresariales de la seguridad social son claramente determinables anticipadamente— y la naturaleza misma de ambas exacciones permita sostener idénticas hipótesis de imputación en ambos casos. La importancia cuantitativa de ambas requiere indudablemente revisar los criterios de imputación, lo que ofrecerá —entiendo— resultados dispares entre ambos tributos, y también en cada uno de ellos individualmente considerados. La imputación del Impuesto de Sociedades debería dirigirse más a su real incidencia sobre la renta atribuible a los accionistas, mientras que en el caso de las cuotas empresariales a la seguridad social cabe esperar de su reconsideración que la imputación efectuada se cargue más sobre los consumidores. Cuestión esta última de excepcional importancia, dada la magnitud de ese último ingreso público, y que no resulta pacífica en sus efectos sobre el saldo fiscal, dada la distinta incidencia territorial que supondría.

El segundo se refiere a la incidencia de las consecuencias de la prorrata en el IVA, que supone una no neutralidad de dicho impuesto que hasta la fecha no ha sido objeto de consideración alguna. Las consecuencias de la prorrata suponen inicialmente un coste para los sujetos pasivos del IVA que deben asumir una parte de la cuantía (o la totalidad) de las cuotas del IVA soportado no deducible. La extensión sectorial de dicho mecanismo, podría suponer una cuantía del orden del 10-12 por 100 de la recaudación total proporcionada por el impuesto. En ocasiones, resulta claro que se intentará repercutir hacia adelante dicho coste adicional mediante variaciones en los precios relativos (caso de las entidades financieras, aseguradoras, médicohospitalarias, educación y formación de personal); en otros casos, cuando se trate de entidades del sector social (clubs, asociaciones de toda índole, etc.), el mecanismo de repercusión resultará distinto.

III. UNA VALORACIÓN DE DOS DE LAS APORTACIONES MÁS RECIENTES

1. Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas

Con referencia al período 1991-1996, Ezequiel Uriel, al frente de un amplio equipo de colaboradores, al que expresa su agradecimiento, ha elaborado, bajo la tutela de la Fundación BBVA, una destacada aportación en relación con el tema que nos ocupa, procediendo a evaluar distintas alternativas (Uriel, 2003).

En efecto, bajo el título *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas* se ofrece un conjunto de resultados alternativos que, en particular, recoge fundamentalmente los saldos de las balanzas fiscales con o sin las aportaciones netas de la Unión Europea, con distintas aplicaciones del déficit de la APC (con una destacada importancia en el período considerado), y asumiendo, en fin, diferentes hipótesis de traslación e incidencia territorial para las distintas rúbricas de ingresos y gastos públicos. Al mismo tiempo, analiza y asume distintas hipótesis, algunas de difícil aceptación, en relación con aquellas comunidades autónomas que tienen regímenes fiscales especiales, tal como sucede con País Vasco, Navarra y Canarias.

Se concretan sus resultados después de elegir una regla, que defiende como simétrica, en relación con criterios distintos de valoración territorial para los ingresos y gastos públicos (López y Martínez, 2000), o en la fórmula alternativa de carga y beneficio para evaluar los gastos públicos territorializados, y poner ambos resultados en comparación con los ingresos públicos (únicamente en su naturaleza de carga) para la obtención de dos saldos alternativos para las balanzas fiscales territoriales (Castells, Barberán, Bosch y otros, 2000). El estudio basa la comparación ingresos-gastos en el criterio unívoco «carga de los ingresos» con «beneficios de los gastos», utilizado para la territo-

rialización de los ingresos y gastos que por diferencia ofrecen los saldos de las distintas balanzas fiscales de la APC en todos y cada uno de los territorios autonómicos.

Los resultados obtenidos se concretan en las tres alternativas que recoge el capítulo 5 de la publicación aquí analizada, a saber: a) saldos fiscales con inclusión de las aportaciones netas de la APC a la Unión Europea; b) saldos fiscales con inclusión de las aportaciones netas de la APC a la Unión Europea y exclusión de la seguridad social contributiva, y c) saldos fiscales, con inclusión de las cuentas consolidadas de la APC y la Unión Europea. Cabe señalar que los resultados obtenidos ofrecen una reducida variación tanto en relación con las tendencias que presentan, quizá con la notable excepción de b) en determinados aspectos, como en sus resultados esperados.

En el cuadro n.º 3 se recoge una presentación-resumen a partir de las cifras evaluadas en la alternativa c) mencionada.

Las comunidades con saldos per cápita negativos son, por este orden, Madrid, Baleares y Cataluña, con una ordenación prácticamente idéntica a la que corresponde al PIB per cápita, mientras que las comunidades con saldos positivos per cápita más importantes son Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias y Andalucía, que no se corresponden, en el caso de Castilla-La Mancha y Asturias, adecuadamente con su ordenación del PIB per cápita.

Del saldo de las comunidades con un mayor nivel de PIB per cápita se da un desplazamiento perverso del saldo per cápita en relación con las comunidades forales (mayor saldo del que les correspondería a partir de la ordenación del PIB per cápita) y en el sentido contrario en relación con Aragón, La Rioja y Valencia. Canarias presenta también una relación más favorable, al ascender desde el puesto decimoprimero al decimocuarto.

CUADRO N.º 3

PIB Y SALDOS (*) PER CÁPITA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ORDENADOS SEGÚN EL PIB PER CÁPITA. MEDIA 1991-1996

COMUNIDAD AUTÓNOMA	*PIB PER CÁPITA*		*SALDO PER CÁPITA*	
	Número de orden	*Pesetas*	*Número de orden*	*Pesetas*
Islas Baleares	1	2.109.813	2	-148.259
Comunidad de Madrid	2	2.021.141	1	-213.956
Cataluña	3	2.003.367	3	-65.926
Comunidad Foral de Navarra	4	1.989.691	7	103.962
País Vasco	5	1.878.517	8	125.508
Aragón	6	1.817.036	6	86.362
La Rioja	7	1.813.134	5	68.926
Comunidad Valenciana	8	1.571.901	4	66.426
Cantabria	9	1.570.778	9	137.876
Castilla y León	10	1.507.449	12	187.116
Canarias	11	1.493.546	14	222.426
Principado de Asturias	12	1.471.571	16	240.585
Región de Murcia	13	1.435.472	10	174.019
Ceuta y Melilla	14	1.420.765	13	189.908
Castilla-La Mancha	15	1.360.126	17	274.084
Galicia	16	1.278.882	11	186.988
Andalucía	17	1.203.743	15	236.482
Extremadura	18	1.133.843	18	350.121

(*) Cuentas consolidadas de España y la Unión Europea.

La evaluación en términos respectivos del PIB autonómico de cada comunidad a que asciende el saldo fiscal se sitúa en: Madrid (-10,88 por 100), Baleares (-6,99), Cataluña (-3,32); mientras que las comunidades con mayores percepciones netas son: Extremadura (30,84 por 100), Andalucía (19,61) y Asturias (16,20).

Desde el punto de vista metodológico, cabe concentrar los comentarios de la obra de Ezequiel Uriel en dos aspectos sustanciales, de complejidad ampliamente conocida y que han sido objeto de especial consideración a lo largo de nuestro trabajo. La incidencia-traslación territorial de las cotizaciones sociales satisfechas por los empleadores y el tratamiento excepcional que se le da a los ingresos por Impuesto sobre Sociedades recaudados en los territorios forales y a las cotizaciones sociales satisfechas por los empleadores.

En relación con esta última rúbrica, es preciso señalar que la doctrina no manifiesta ningún grado específico de consenso acerca de la hipótesis más verosímil de su traslación hacia el consumo vía cambios en los precios relativos. Dada la magnitud de este ingreso parafiscal, resulta imprescindible avanzar en su determinación. En todo caso, su naturaleza de mayor coste del factor trabajo —a diferencia de la hipótesis correcta sostenida en relación con las cotizaciones: que reducen los rendimientos de trabajo de los em-

pleados— debería suponer, a nuestro juicio, una imputación superior a la del 30 por 100 efectuada sobre el consumo, lo que supone automáticamente una menor imputación sobre el factor trabajo sin consecuencias sobre el desplazamiento territorial de su «carga» o incidencia, vía traslación impositiva, cuando la traslación-incidencia sobre el consumo sí supone desplazamiento territorial.

En relación con el tratamiento dado a la «incidencia» o «carga» a los ingresos procedentes del impuesto de sociedades y de las cotizaciones sociales de los empleadores, parece difícil de asumir la hipótesis formulada en las páginas 466 y ss., que ha consistido en distribuir el Impuesto de Sociedades recaudado por la APC entre todas las comunidades no forales, y sin explicación específica para las cotizaciones sociales, aunque con cuantías nulas en el cuadro 6.1, de la página 465, para ambos conceptos tributarios.

Una última consideración a efectuar es la gran similitud de los resultados obtenidos por los estudios efectuados por distintos autores (1), lo que resulta particularmente significativo a la vista de la presentación gráfica que de tales estudios se contiene en las páginas 478-479 de la obra. Lástima que su referencia comparativa se refiera a una fecha ya tan lejana como 1993.

2. Balance económico regional-balanzas fiscales

La más reciente irrupción en la polémica que nos ocupa es la publicación efectuada por FUNCAS de la obra de Julio Alcaide Inchausti y Pablo Alcaide Guindo, que han aportado una estimación conceptual y metodológicamente distinta a la que hasta ahora se ha venido comentando (Alcaide y Alcaide, 2003).

En efecto, con referencia a los años 1995-2002 se ha elaborado el *Balance económico regional (autonomías y provincias)*, que es en realidad una contabilidad regional cerrada, en la que se contemplan las estimaciones, entre otros agregados fundamentales de una contabilidad nacional regionalizada, de las balanzas regionales y provinciales.

Las balanzas fiscales estimadas se refieren a los datos consolidados de los recursos económicos públicos generados en cada espacio territorial por el conjunto de las administraciones públicas españolas (a saber, los gestionados por la Administración central, las comunidades autónomas, las corporaciones locales y la seguridad social), referidos a los ejercicios 1995-2002).

El cuadro n.º 4 ofrece el balance de los flujos resultantes de la función redistribuidora en el espacio que cumple el subsector del sector público denominado administraciones públicas.

Según estos datos, las regiones que aportaron recursos por habitante al «fondo de solidaridad intercomunitario» fueron, en 2002, Madrid, Cataluña, Baleares y Navarra, y las mayores receptoras (más de 1.000 euros por habitante) Extremadura, Asturias, Galicia, Castilla-La Mancha, Andalucía, Castilla y León, Cantabria y Murcia. El resto de las autonomías fueron receptoras netas entre 928 y 115 euros por habitante.

CUADRO N.º 4

BALANCE DE FLUJOS RESULTANTES DE LA FUNCIÓN REDISTRIBUIDORA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

AUTONOMÍA	*SALDO DE TRANSFERENCIAS PÚBLICAS (Millones euros)*	*SALDO POR HABITANTE*	
		Euros	*Orden de recepción*
Madrid	-8.333,0	-1.508	19
Cataluña	-4.061,4	-624	18
Baleares	-499,6	-545	17
Navarra	-34,1	-60	16
La Rioja	32,4	115	15
Ceuta	62,4	819	10
Melilla	64,2	928	9
País Vasco	504,5	239	13
Aragón	523,6	436	11
Cantabria	567,1	1.046	7
Canarias	624,8	339	12
Comunidad Valenciana	991,6	229	14
Murcia	1.241,5	1.012	8
Asturias	1.907,7	1.776	2
Extremadura	1.930,1	1.799	1
Castilla-la Mancha	2.283,4	1.254	4
Castilla y León	2.977,8	1.201	6
Galicia	3.799,7	1.388	3
Andalucía	9.183,3	1.228	5
España	**13.776,0**	**329**	—

(–) Comunidades autónomas aportadoras.
(+) Comunidades autónomas receptoras.

La aproximación a la cuantificación ofrecida requiere un conjunto muy amplio de consideraciones al respecto, pero en todo caso no parece que exista una debida correspondencia entre la ordenación por comunidades autónomas (en saldo por habitante positivo o negativo) y la ordenación del producto interior bruto por habitante de cada comunidad autónoma. Sorprende, por ejemplo, el lugar ocupado por Ceuta y Melilla, que aparentemente deberían presentar un «orden de recepción» menos importante, mientras que el País Vasco y la Comunidad Valenciana habrían de presentar un «orden de recepción» más importante. Sí parece apropiada la clasificación en que aparecen las cinco primeras comunidades en razón a su posición en la riqueza relativa nacional, medida en términos de PIB por habitante.

La función redistribuidora que realiza el sector público tiende a ser solidaria en la medida en que los gastos por enseñanza y sanidad públicas se configuran de forma, en buena medida, igualitaria en términos por habitante, mientras que la imposición (principalmente la directa, aunque también la indirecta) y las cotizaciones sociales son más elevadas al guardar una cierta proporción con las rentas, que son más elevadas en las autonomías más ricas.

Los ingresos obtenidos efectivamente en un espacio geográfico determinado deben someterse a un principio de imputación, dadas las amplias posibilidades de desplazamiento espacial desde los territorios en que son formalmente satisfechos y aquellos hacia los que se desplazan vía repercusión en los precios en que inciden efectivamente. Éste es un tema de gran enjundia, dada la capacidad de la imposición indirecta, del impuesto de sociedades y, en particular, de las cotizaciones patronales a la seguridad social en su desplazamiento territorial.

El resultado ofrecido en el cuadro n.º 4, por lo tanto, debe ser sometido a un proceso de imputación geográfica tan importante del lado de los ingresos como del lado de los gastos, en particular de los servicios públicos centrales, nacionales (bienes públicos indivisibles) tales como defensa, relaciones internacionales, seguridad, justicia y los que en otros renglones siga asumiendo el gobierno central nacional con extensión a todo el territorio español.

Esta aproximación estadística constituye, por tanto, un buen referente de cómo se cumple en el espacio la función redistribuidora que cumple el sector de las administraciones públicas. Conviene, sin embargo, recordar que no es una «balanza fiscal» en términos de lo que hasta ahora se ha venido considerando. En efecto, para progresar hacia una determinación más exacta, en progreso hacia la coincidencia de ambos conceptos, se requiere avanzar en los complejos procesos de imputación territorial (de ingresos y de gastos públicos) para depurar adecuadamente las magnitudes de partida de la contabilidad regional cerrada que este estudio anticipa.

IV. CONCLUSIONES

El expediente de las balanzas fiscales territoriales es algo sumamente problemático. Sirve para plantear agravios soberanistas, y también para reconducir el resultado cuantitativo del sistema de financiación autonómica foral, altamente defectuoso y vergonzantemente aceptado como tal. La metodología académica y profesionalmente correcta para enfrentar el tema de las balanzas fiscales pasa por la aplicación del sistema de contabilidad regional en base SEC-95. Una vez efectuada la determinación de los saldos fiscales interterritoriales de acuerdo con la metodología correcta, habrá que articular un compromiso político para concretar cuantitativa y cualitativamente hasta dónde debe alcanzar el cumplimiento del principio de solidaridad interterritorial, para emitir, sólo entonces, el juicio de valor correspondiente acerca de si esos saldos son excesivos, aceptables o insuficientes. En todo caso, la reforma de la financiación autonómica es absolutamente independiente de cualesquiera circuitos financieros y presupuestarios propios de las administraciones públicas centrales, y por tanto el saldo de las balanzas fiscales no puede servir como argumentario para cuantificar los objetivos de dicha reforma.

La cuantificación de las balanzas fiscales y de sus saldos resultantes, después de emitido el juicio de valor redistributivo —de solidaridad interterritorial— a que se alude en la conclusión anterior, no ofrece, para el caso de Cataluña, un resultado en términos de PIB que pueda calificarse como de excesivamente gravoso. Pero sí puede y suele servir de argumento en dos aspectos básicos mejorables: para corregir la insuficiencia de inversiones del Estado en infraestructuras y para establecer que la solidaridad interterritorial obtenida por la actividad financiera de las administraciones públicas centrales permite prescindir de nuevos mecanismos de solidaridad en el ámbito autonómico. La capacidad financiera de las comunidades autónomas debe ser estrictamente igual en términos de recursos por habitante, lo que significa denunciar la disparidad existente entre la capacidad fi-

nanciera de los territorios forales y del territorio común. Tal igualación requiere tiempo y, en todo caso, obliga a corregir los privilegios insitos en el sistema foral, a saber: distinta metodología de las valoraciones de los servicios asumidos, elevación del «índice de imputación» para que pueda incluir la solidaridad interterritorial, y ajuste a la baja del «índice de imputación» impropiamente aplicado a la financiación de los traspasos de los servicios sanitarios, en particular.

En relación con las balanzas fiscales y su inutilidad, sólo caben dos excepciones: primera, cuando se identifica el saldo de la balanza fiscal con las rentas de la independencia, aunque no se explicite nunca; la explicitación de ese juicio de valor, la independencia, permite objetivizar la polémica. Consecuentemente, se echa por la borda el principio de solidaridad o se discute, sin base alguna, si Cataluña (*sic*) aporta, paga, o no, demasiado dentro de los presupuestos de las administraciones públicas centrales (Estado, seguridad social y Administración institucional).

Segunda, cuando las inversiones públicas, con su enorme carga de discrecionalidad y de no recurrencia, se postulan como insuficientes, la solución es muy fácil: fijar un programa a medio plazo de inversiones en infraestructuras físicas cuya cuantía dependa de parámetros objetivos tales como población, PIB por habitante y superficie para todo el territorio español. Programa que debería articularse con la participación de todos los niveles de gobierno, y cuya financiación habrá de establecerse en los presupuestos de las administraciones públicas centrales.

NOTA

(1) UTRILLA, SASTRE y URBANOS (1997); E.P.R.C. (1996); CASTELLS, BARBERÁN, BOSCH y otros (2000), y URIEL (2003).

BIBLIOGRAFÍA

ALCAIDE INCHAUSTI, Julio, y ALCAIDE GUINDO, Pablo (2003), *Balance económico regional (autonomías y provincias) Años 1995-2002*, FUNCAS, Madrid.

BARBERÁN ORTI, Ramón (2000), «Los estudios sobre balanzas fiscales en España. Heterogeneidad en las aproximaciones y diversidad de Resultados», *Hacienda Pública Española*, 155: 9-34.

CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N., y otros (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996)*, Ariel, Barcelona.

CASTELLS , A., y BOSCH, N. (ed.) (1999), *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, Ariel, Barcelona.

EGEA-DIAZ, Natalia (1997), *Actuación económica del sector público en la región de Murcia*, tesis doctoral, Murcia.

EUROPEAN POLICIES RESEARCH CENTRE —E.P.R.C. — (1996), *Economic and Social Cohesion in the European Union: The Impact of member States' own policies*, University of Stratchclyde (Glasgow) octubre.

LÓPEZ I CASASNOVAS, Guillem, y MARTÍNEZ I GARCÍA, Esther (2000), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*, Generalitat de Catalunya, noviembre.

MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, Javier (1998), *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona.

PEDRÓS ABELLÓ, Alejandro (1994), «El sector público de Cataluña», en *La economía catalana ante el cambio de siglo*, BBV, Barcelona: 341-382.

— (1999), «El finançament de les infraestructures per part de les Administraciones publiques nacionals», en *Dotació, finançament, gestió d'infraestructures i activitat económica*, GTI-4, Barcelona, febrero.

PEDRÓS DE VILLAMORE, Ana (1999), *Aspectos actuales y perspectivas de cambio en la financiación de la Generalitat de Catalunya. Especial referencia a las fórmulas de participación en los ingresos del Estado*, Universidad de Barcelona, septiembre, 30 páginas.

ROCA, Francesc (2000), «Les relacions fiscals entre Catalunya i Espanya. Antecedents històrics i situació actual», *Revista Económica de Catalunya*, n.º 39: 98-111.

URIEL JIMÉNEZ, Ezequiel (2003), *Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Fundación BBVA.

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)», Madrid, Fundación FIES, *Documentos de Trabajo*, número 131.

VV.AA. (1998), *Catalunya i Espanya. Una relació económica i fiscal a revisar*, Barcelona, Omnium Cultural, Proa.

EL DÉFICIT FISCAL DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

Guillem LÓPEZ CASASNOVAS (*)

Universidad Pompeu Fabra

Resumen

El estudio de los saldos fiscales territoriales consiste en el cómputo del diferencial entre la recaudación de los ingresos procedentes de una jurisdicción y su retorno a la misma jurisdicción por la vía del gasto. Y ello: 1) En razón de una soberanía compartida que se expresa tanto en los ingresos fiscales como en los gastos públicos que cada jurisdicción tiene atribuidos, lo que requiere, cuando menos, una coordinación macroeconómica. 2) En ausencia de lo anterior, en haciendas multijurisdiccionales, con la pretensión de informar acerca de las relaciones económicas y financieras para la mejor coherencia de las funciones fiscales.

Lo que suelen hacer los estudios de balanza fiscal es discutir sobre metodología o sobre la interpretación que se deban dar a sus resultados. Esto es lo contrario de lo que se defiende en este artículo, que es: «dime para qué quieres conocer los saldos fiscales y te diré qué metodología es la más consistente con el propósito».

Palabras clave: saldos fiscales territoriales, gastos, redistribución, metodología, interpretación de resultados.

Abstract

Study of territorial fiscal balances consists of calculating the differential between the collection of income from a jurisdiction and its return to the same jurisdiction via spending, to this end: 1) By virtue of a shared sovereignty which is expressed both in fiscal income and in the public expenditures that every jurisdiction has attributed, which requires, at least, macroeconomic coordination; 2) In the absence of this, in multijurisdictional treasuries, with the aim of informing on economic and financial relations for enhanced consistency of fiscal functions.

What fiscal balance studies usually do is to discuss methodology or the interpretation that should be placed on their results. This is the opposite of what is defended in this article: 'tell me what you want to know the fiscal balances for and I'll tell you which methodology is most compatible with that purpose'.

Key words: territorial fiscal balances, expenditures, redistribution, methodology, interpretation of results.

JEL classification: H70, H72.

I. INTRODUCCIÓN

BUENA parte de las críticas al cómputo de las balanzas fiscales se refieren a las hipótesis que se utilizan en la estimación. Éste es el caso en particular cuando se adoptan hipótesis de incidencia normativa. Es por ello por lo que, al coste de una menor pretensión metodológica e interpretativa, la aproximación de flujos monetarios ha ganado, como veremos, adeptos, ya que permite trabajar en un marco menos contaminado por los supuestos, aunque resulte más «político»; esto es, alineado con una de las dos pretensiones para las que se elabora una balanza fiscal, tal como se apunta en el resumen.

En principio, el análisis de los residuos fiscales a escala territorial, como señala Norregaard (1997), consiste, en último término, en asignar las capacidades fiscales y de gasto por la vía de computar las bases fiscales a las distintas jurisdicciones locales, requiriendo que sean éstas las que transfieran los fondos necesarios para financiar sus necesidades de gasto que se correspondan con competencias aún mantenidas en el nivel central. Ello resulta compatible con el mantenimiento de un único sistema fiscal:

— No reconociendo ninguna fuente de financiación originaria que favorezca la jurisdicción local con participación en los recursos centrales o en alguno de los impuestos para poder financiar las necesidades de gasto que se reconozcan bajo competencia subcentral.

— Asignando algún tipo de base fiscal a las jurisdicciones locales para que puedan financiar sus competencias en materia de gasto, compensando, por la vía de las participaciones en los ingresos estatales, los desajustes entre capacidades fiscales y necesidades de gasto.

En general, el enfoque diverge según cuál sea la respuesta que se dé a la cuestión de «a quién pertenecen» las recaudaciones impositivas; con otras palabras, según la definición de dónde radica la soberanía fiscal sobre las fuentes en las que se expresan aquellas bases imponibles.Una opción, que definiremos como enfoque soberanista de la balanza fiscal, consiste en realizar una valoración comparativa (*as if*) de recaudaciones potenciales y de gastos públicos territoriales en un escenario de plena autonomía financiera, como si el ente subcentral se subrogase en ingresos y gastos al central sobre el territorio, como si de una delegación se tratase y a idéntica legislación tributaria y de gasto. Una aproximación a ello la ofrecen los «puntos de conexión» utilizados en los conciertos forales.

Se trataría con ello de calcular:

1) cuál sería el saldo fiscal si un territorio asumiera el conjunto

del gasto de sus residentes tal como se observa en el presente, a partir de la cesión de toda la tributación;

2) manteniendo la legislación y la gestión fiscal hoy observadas, tal como deriva de un mismo sistema tributario, y finalmente,

3) dados los flujos económicos y sociales en el origen de los hechos imponibles del conjunto de bienes gravados.

Contrariamente, el enfoque territorial «no soberanista» de la balanza fiscal se limitaría a la simple valoración de la localización geográfica de la incidencia supuesta en los ingresos y en los recursos públicos, resultado de la expresión de un único poder fiscal.

Su resultado ilustraría, simplemente, el grado en el que esta potestad interpreta correctamente los principios constitucionales de equidad fiscal y de suficiencia financiera de las poblaciones de cada una de las jurisdicciones. No existirían unos derechos sobre la recaudación tributaria a favor de la jurisdicción, sino el interés de los habitantes de las respectivas zonas de identificar el saldo entre sus aportaciones (se concreten donde se concreten) y los beneficios que como residentes de esta jurisdicción puedan disfrutar, vista la legislación fiscal y la política presupuestaria del gasto público vigente.

Balanzas fiscales, propósito y método

En un tema susceptible de generar tanta controversia como es el que nos ocupa, es necesario explicitar las perspectivas de las que se parte para mejor fundamentar los conceptos o argumentaciones que se presentan y para no añadir más confusión al debate existente. No se puede considerar gratuito, por tanto, empezar este artículo definiendo qué entendemos por balanzas fiscales.

Las balanzas fiscales son el instrumento utilizado para poner de manifiesto los flujos financieros que hay entre la jurisdicción o territorio y los niveles superiores de gobierno: es decir, hacer una comparativa de lo que se gasta en provisión de bienes y servicios públicos, y de lo que se ingresa fiscalmente. Aparentemente, no parece una definición que haya de generar excesiva confusión, pero la complejidad es mucho mayor cuando intentamos concretar algunos de los aspectos que aparecen en la definición: ¿Qué flujos financieros se contemplan? ¿cómo se contabilizan? o ¿cuáles son los niveles de gobierno que se consideran? Éstos son algunos de los aspectos que intentaremos discutir en la parte de aspectos metodológicos, donde constataremos que los criterios utilizados para realizar balanzas fiscales tienen una gran incidencia sobre los resultados finales, que serán considerados en la última parte del artículo.

Pero, más allá de aspectos metodológicos, es necesario explicar cuáles son las virtualidades y limitaciones de una balanza fiscal, dadas las pretensiones originales. En este sentido, las balanzas fiscales, al ofrecer datos agregados de gastos e ingresos de las administraciones públicas en un determinado territorio, son elementos informativos que ayudan a la mayor transparencia democrática en dos sentidos:

— En primer lugar, nos hace conocedores del efecto distributivo territorial que tiene cualquier actuación pública, ya sea por el lado del gasto o por el de los ingresos. La función de una balanza fiscal no es la de evaluar si esta distribución es justa, sino la de hacerla explícita.

— En segundo lugar, el cálculo de las balanzas fiscales adquiere una importancia notable en estados descentralizados. Todos los ciudadanos deben tener el derecho a saber en qué medida su territorio es receptor o aportador neto respecto del resto de territorios. Es más, este cálculo debería ser una herramienta utilizable en la negociación política para acordar sistemas de financiación más adecuados. La experiencia de la mayoría de países con un modelo descentralizado (entre los que se encuentran Estados Unidos o la misma Unión Europea), que calculan anualmente los saldos fiscales de sus estados/provincias respecto del gobierno federal, es una clara evidencia del rol de las balanzas fiscales a escala internacional.

Llegados a este punto, es conveniente hacer una puntualización. Expuestas las funciones que deberían desarrollar las balanzas fiscales, deberíamos concretar en qué casos adquieren mayor relevancia. Estas condiciones, que pueden resultar obvias (pero no por ello intranscendentes), son dos: 1) que los territorios objeto del cálculo hayan asumido competencias significativas en materia de gasto y/o ingreso, y 2) que los ciudadanos tengan suficiente sentido de pertenencia que les vincule con el territorio en cuestión.

El cálculo de las balanzas fiscales no ha sido inmune a las críticas. Aunque no es el objetivo de este artículo rebatirlas, nos son útiles para esclarecer algunos conceptos que no parecen estar, todavía, del todo claros. Podemos resumir las críticas en dos grupos: las que cuestionan la importancia de calcular la distribución territorial de recursos, y las que se cen-

tran en las múltiples motivaciones políticas de las balanzas fiscales.

El primer tipo de crítica se basa en afirmar que si lo que nos interesa es la equidad del reparto del gasto público y de las cargas fiscales, lo que nos debería interesar es el nivel individual y no el *regional*, porque son los individuos los que pagan impuestos (De la Fuente, ver en Carpio, coord., 2002). No es necesario apelar a los diferentes sentimientos de pertenencia comprendidos en un estado *plurinacional* como el español, que hacen que las delimitaciones territoriales subcentrales adquieran cierto protagonismo, para elaborar una réplica. En un estado descentralizado, donde las comunidades autónomas (CC.AA.) han asumido la mayor parte de competencias en materia de gastos, y los recursos provenientes de la Administración central revisten forma de transferencia incondicionada, conocer la contribución real de cada comunidad autónoma en el nuevo sistema de financiación no puede ser de ninguna manera insignificante.

El segundo tipo de críticas van ligadas a la heterogeneidad de los resultados y a las hipótesis utilizadas en su cómputo. Como veremos seguidamente, no hay una única metodología válida, lo que nos ha de hacer ser cautos y precisos en la evaluación y la comparación de resultados.

II. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Como ya hemos comentado con anterioridad, la determinación del resultado final es sensible a la elección del método de cálculo. Y el método depende del objetivo que se pretenda con el conocimiento de los saldos fiscales. Conviene presentar, pues, el abanico de opciones que se abre a la hora de elaborar una balanza fiscal. Enmarcaremos estas opciones metodológicas dentro de tres grandes grupos: las operaciones que están incluidas, la delimitación del ámbito institucional y las relaciones financieras que se establecen entre éstas, y los criterios de territorialización de los ingresos y los gastos.

1. Operaciones de ingreso y gasto

Previamente a determinar qué operaciones están incluidas, es bueno conocer cuáles son las fuentes estadísticas que utilizan. Hay dos marcos presupuestarios válidos para los cálculos de las balanzas fiscales: la contabilidad nacional y la contabilidad pública o presupuestaria. Ambas se basan en datos de liquidación de los Presupuestos, pero presentan unas características ligeramente diferentes. La contabilidad nacional tiene la ventaja de integrar las cuentas públicas dentro del marco general de la Contabilidad del Estado y presentar una estructura homogénea con la Unión Europea (SEC, Sistema de Cuentas Integradas), lo que facilita el análisis comparativo. La contabilidad pública, en cambio, ofrece un nivel de desagregación y detalle más grande, lo cual es de mucha utilidad para el cálculo (sobre todo en lo que se refiere a territorialización de artículos y capítulos presupuestarios). Más allá de dónde se obtengan los datos, las condiciones fundamentales para garantizar un análisis fiable es que consten todas las CC.AA., y que sean homogéneas (es decir, que sean plenamente comparables).

Muchos de los problemas de falta de información no son debidos a la inexistencia de datos, sino a la dificultad para acceder a ciertas bases de datos elaboradas y gestionadas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Hay un consenso bastante amplio para determinar cuáles son las operaciones de gasto e ingreso computables. Se incluyen todos aquellos ingresos de carácter coactivo y que no ofrecen ninguna contrapartida, y todos aquellos gastos destinados a producir servicios no destinados a la venta o bien a redistribuir la renta y la riqueza. Quedan excluidas, por tanto, todas aquellas operaciones públicas con participación en el sector privado y que son puramente financieras: ingresos patrimoniales, gastos financieros, etcétera.

Debemos plantearnos, en este punto, cómo contabilizar el déficit público de las administraciones. No incluir el déficit público en los cálculos nos podría llevar a la paradoja de que todos los saldos fiscales fueran positivos (gastos imputables mayores que los ingresos imputables). Para solucionar este problema, se plantea la opción de neutralizar el déficit. De las diversas opciones que hay para hacerlo, destacamos las dos que han sido utilizadas con más frecuencia.

La primera es suponer que este déficit será cubierto en períodos posteriores de tiempo con ingresos impositivos. Por tanto, el total del déficit se distribuye por comunidades en función de la distribución de los ingresos de cada año. La segunda opción es suponer que el déficit se compensará en períodos posteriores reduciendo el gasto público. Análogamente, se distribuye la cantidad de déficit según la distribución territorial del gasto público cada año. La elección de una de estas dos opciones es más trascendente de lo que se podría

pensar, especialmente para el caso de Cataluña. Optar por la primera opción (distribuir el déficit según el patrón de los ingresos) supondría penalizar a las CC.AA. que, como Cataluña, tienen una participación relativa en los ingresos más alta, ya sea a causa de un mayor nivel de renta o de un grado de cumplimiento fiscal más alto. Ambos supuestos resultan muy atrevidos, por lo que realizar un análisis previo de las fórmulas con que se prevé cubrir el déficit presente podría ser una buena base para una imputación territorial del déficit más ajustada a la realidad.

2. Delimitación del ámbito institucional

La delimitación del ámbito institucional consiste simplemente en determinar qué niveles de gobierno y qué agentes públicos debemos tener en cuenta para realizar el cálculo global. En un primer momento, podríamos pensar que lo más adecuado sería incluir todos los niveles de gobierno que obtienen ingresos y generan gasto en el territorio, produciendo en consecuencia, efectos redistributivos.

La mayoría de estudios se centran en los efectos generados por el sector público central, ya que es el que tiene una mayor capacidad real de redistribución de recursos entre las diversas comunidades autónomas. Generalmente, sin embargo, el sector público empresarial queda excluido al realizar operaciones de gasto e ingreso no comprendidas entre las que se incluyen dentro del cálculo de las balanzas fiscales. El criterio generalmente utilizado es incluir lo que se entiende por Administración pública:

— Administración general.

— Organismos autónomos administrativos (OO.AA.AA.).

— Administración de la seguridad social (SS).

La mayor duda es si deben incluirse los organismos autónomos comerciales, industriales o financieros. Según la Contabilidad Nacional, el criterio es considerar como Administración pública (y por tanto incluidos en el cálculo de la balanza fiscal) todos aquellos organismos cuya producción de bienes y/o servicios sea destinada al mercado de forma meramente residual, y cuya principal fuente de financiación sean los fondos públicos. Aunque el criterio general parece ser suficientemente consistente, hay algunos aspectos que son matizables: hay muchas empresas públicas que, por su objetivo y comportamiento empresarial, son meros instrumentos de política pública y deberían estar incluidas en las balanzas fiscales. El ejemplo más claro lo tenemos en las empresas públicas de promoción económica.

No parece que haya un criterio tan claro, en cambio, en lo que se refiere a la inclusión de las instituciones comunitarias europeas, que, en el caso catalán, podrían hacer aumentar el saldo negativo final, ya que la mayor parte del gasto va destinada a la recuperación de zonas económicamente deprimidas del Estado.

3. Criterios de imputación

Decidir los criterios de imputación, lo que implica determinar cuál es la incidencia económica de los ingresos y gastos públicos en cada comunidad, es probablemente el aspecto más relevante de la metodología para el cálculo de las balanzas fiscales, y el que ha sido objeto de mayor debate desde la década de los ochenta en España. Conocer la incidencia económica de las actuaciones públicas para identificar quiénes son los afectados finales es un paso indispensable para conocer el efecto redistributivo en términos territoriales.

Un primer estadio del debate sería definir los límites de territorialización de las partidas. Una de las posturas más reacias a la territorialización es defendida por Ángel de la Fuente, que considera que los flujos de carácter territorializable representan únicamente una cuarta parte del total. Esta estimación es la que se obtiene como resultado de eliminar el componente de redistribución individual de los sistemas impositivos y de protección social (De la Fuente, 2000). A este respecto, es necesario recordar cuál es el objetivo original de la balanza fiscal, y en ello es probable que no haya acuerdo. Por lo demás, parece lógico excluir el cálculo de las operaciones económicas en función de su finalidad, aunque esta necesidad es compartida por otros economistas (Utrilla, ver en Carpio, coord., 2002).

Una vez determinadas aquellas operaciones territorializables, conviene recuperar la óptica de territorialización adoptada, ya sea desde una concepción *soberanista* (*as if*) o *no* (López Casasnovas y Martínez, 2000). El primer enfoque implica realizar una valoración comparativa de las recaudaciones potenciales y de los gastos públicos territoriales como si hubiera una plena autonomía fiscal y financiera. El enfoque *no soberanista*, en cambio, no centra el interés en la localización donde se concreta el gasto o el ingreso, sino en quién es el beneficiario último. Cada uno de ellos define un terreno en el que se centra el objeto último de la actuación pública

(el individuo o la jurisdicción con capacidades originarias o subrogadas de ingresos y gastos). Para ello es necesario destacar que: 1) el enfoque territorial adquiere relevancia como agregación del individual si hay un sentimiento de pertenencia suficientemente cohesionador (éste es, sin duda, el caso de Cataluña a la vista del arco político parlamentario), y 2) situar territorialmente los beneficiarios últimos de las políticas fiscales y de gasto implica realizar hipótesis muy controvertibles que no son necesarias con el enfoque soberanista, en el que predomina el objetivo de asignar tanto capacidades fiscales (bases) y necesidades, como señalaba Norregaard, como los flujos monetarios que de ellas se derivan (dónde se ingresa, dónde se paga).

El enfoque del flujo del beneficio comporta, pues, importantes hipótesis de incidencia (1), que determinan dónde están situados los beneficiarios del gasto. Uno de los peligros que ello comporta es realizar hipótesis de tipo normativo: es decir, confundir quiénes *deberían ser* los beneficiarios con quiénes son los beneficiarios reales o efectivos (Espasa, ver en Carpio, coord., 2002).

En lo que se refiere a los ingresos, la complejidad de su territorialización radica en conocer la translación real de los impuestos: saber sobre quién recae finalmente la carga impositiva. Para ello, se hacen hipótesis de incidencia para cada uno de los impuestos: sobre qué sectores/agentes de la economía recae cada impuesto. Una vez decididas las hipótesis de incidencia, cuya validez determina en gran medida los resultados finales, se traducen a los indicadores estadísticos de imputación territorial que supuestamente mejor reflejan aquellos supuestos. Destaca el consenso existente que hay en el *IRPF*: la carga impositiva recae sobre la misma persona. No hay translación y, por tanto, la recaudación líquida por CC.AA. es un buen indicador. En *impuestos sobre el consumo* (2), la carga impositiva recae sobre los consumidores finales. Los indicadores estadísticos de imputación que se han de utilizar son los datos de consumo por CC.AA., aunque los ajustes entre consumo total y de los residentes, y entre composición del consumo y grado de cumplimiento fiscal pueden ser necesarios. El *Impuesto sobre Sociedades*, en cambio, ha sido objeto de hipótesis de incidencia más variadas, que contemplan que la carga impositiva va total o parcialmente a los beneficios, consumidores, asalariados, ...

En consecuencia, es evidente que el abanico de opciones metodológicas que se presenta para la elaboración de balanzas fiscales es muy amplio y, por otro lado, determinante para la obtención de resultados. Un trabajo muy revelador en este sentido es el análisis de sensibilidad de los resultados de las balanzas fiscales ante los cambios metodológicos publicado por el Instituto de Estudios Fiscales, IEF, (Barberán, 2001a y b).

III. LOS RESULTADOS PARA CATALUÑA

Previamente a la presentación de resultados de las diversas balanzas fiscales estimadas, hemos de ser conscientes de la gran cantidad de estudios realizados. La presentación de todos los resultados sería pues excesiva por el volumen de información que comporta. Pensamos que lo más operativo es exponer y comentar los resultados de las balanzas fiscales más recientes. Es bueno, no obstante, tener una visión histórica de la elaboración de balanzas fiscales que presentan resultados referentes a Cataluña (cuadro n.º 1): en la etapa más reciente, el trabajo pionero se debe Ramon Trias Fargas, con un estudio que, aun teniendo como objetivo inicial la elaboración de la primera balanza fiscal de Cataluña con la Administración central (a menudo identificada con el Estado), quedó limitado a la provincia de Barcelona. Los primeros años, hasta finales de los setenta, se caracterizan por las dificultades que presentan el tratamiento de datos (datos no provincializados, etc.) y por el dominio de los estudios con especificaciones centradas en Cataluña. Una segunda etapa, que va de los ochenta a la actualidad, viene caracterizada por estudios cada vez más sistemáticos, elaborados mayormente por todas las CC.AA. del Estado y centrados en la preocupación de elaborar buenas hipótesis de incidencia económica.

Las balanzas que se presentan a continuación han sido todas ellas elaboradas a partir del año 2000, y centran su cálculo entre los años 1995 y 2001.

1. La balanza fiscal de Cataluña con la Administración central (1995-1998) (López Casasnovas y Martínez, 2000)

Es el último estudio centrado de forma particular en Cataluña, y destaca por adoptar el enfoque que hemos llamado *as if* o soberanista, territorializando el gasto público del Estado con un criterio de flujo monetario. Por lo que se refiere a la imputación de los ingresos, la metodología empleada ha sido la más convencionalmente aceptada, si bien se introducen algunos ajustes a modo de estimación de sensibilidad de los resultados básicos (así, en el IVA y

CUADRO N.º 1

BALANZAS FISCALES ESTIMADAS EN CATALUÑA

AUTORES	*ÁMBITO DE APLICACIÓN*		
	Espacial	*Temporal*	*Institucional*
Trias Fargas (1960)	Barcelona (prov.)	1951-1956	Estado
Petit (1965)	Cataluña	1960-1963 1960-1962	Estado y SS
Ros Hombravella y Montserrat (1967)	Cataluña	1962	Estado y SS
Gasch y Ros Hombravella (1974)	Cataluña	1969-1971	Estado y SS
Fernández y Andreu (1977)	Estado (provincias)	1968-1973	Estado y SS
Vereda y Mochón (1978)	Estado (provincias)	1975	SS
Castells (1979)	Cataluña	1975	Estado, OO.AA., SS
Castells, Costas y Parellada (1981)	Estado (CC.AA.)	1975	Estado, OO.AA., SS
Castells y Parellada (1983a)	Cataluña	1975	Estado, OO.AA., SS
Castells y Parellada (1983b)	Cataluña	1975-1979	Estado, OO.AA.AA. y SS
Sempere (1983)	Estado (CC.AA.)	1967, 70, 72-78, 80	Estado
Bosch, Castells y Costa (1988)	Cataluña	1978-85	Estado, OO.AA.AA. y SS
Colldeforns (1991)	Cataluña	1986-1988	Estado, OO.AA.AA. y SS
Castells y Parellada (1993)	Estado (CC.AA.)	1991	Estado, OO.AA.AA. y SS
Jiménez, Vicente, Achurra, Quílez y Jacob (1993)	Estado (CC.AA.)	1981-1991	SS
Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	Estado (CC.AA.)	1984 1981, 83, 85, 87, 88 1989	Total AA.PP. Estado Estado, OO.AA.AA., SS y total AA.PP.
García Solanes y Losa (1995)	Estado (CC.AA.)	1990-1993	SS (prestaciones económicas)
Davezies, Nicot y Prud'homme (1996)	Estado (CC.AA.)	1993	Estado, OO.AA. y SS
Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	Estado (CC.AA.)	1987, 89, 91, 93, 94, 95	Total AA.PP.
Martínez (1997)	Cataluña	1989-1994	Estado, OO.AA.AA. y SS
Losa y Lafuente (1997)	Estado (CC.AA.)	1994	Estado, OO.AA.AA. y SS
Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000)	Estado (CC.AA.)	1991-1996	Estado, OO.A.C. y AA.SS.
López Casasnovas y Martínez (2000)	Cataluña	1995-1998	Estado, OO.AA.AA. y SS
Sánchez Maldonado (coord.) (2000)	Estado (CC.AA.)	1996	Estado, OO.AA.AA. y SS
Fernández Céspedes (2001)	Estado (CC.AA.)	1986-1994	Total AA.PP.
Barberán (*) (2001a y b)	Estado (CC.AA.)	1996	Estado, OO.A.C., AA.SS. y UE
Alcaide y Alcaide (2002)	Estado (CC.AA.)	1995-2001	

(*) Basado en los cálculos de Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000).
Fuente: Barberán (2001a y b) y elaboración propia.

Sociedades). El ámbito institucional incluye el Estado, los organismos autónomos y la seguridad social. Los resultados se presentan en el cuadro n.º 2.

Vale la pena destacar las consideraciones que introduce el estudio relativas al efecto fiscal de la sede de la capitalidad del Estado en Madrid, o al posible efecto del diferente cumplimiento fiscal existente entre las CC.AA. y la consideración del análisis de los flujos fiscales en términos reales (ajustando por el diferencial de precios relativos). Si se persigue una igual posiblidad de acceso a los servicios públicos, es necesario ajustar el gasto público por los índices de precios diferenciales de las CC.AA. Este ajuste supondría en el año 1998 un déficit fiscal para Cataluña de 0,2 billones superior al calculado inicialmente (cuadro n.º 2).

2. Balanzas fiscales de las CC.AA. con la Administración central, 1996 (Sánchez Maldonado, coord., 2000)

Esta balanza fiscal ha sido realizada para todas las CC.AA. y para el año 1996, aunque la iniciativa nace en 1999 como convenio entre la Junta de Andalucía y las universidades andaluzas para conocer los flujos financieros de Andalucía con la Administración central. A diferencia del anterior, la imputación del gasto público se realiza a través del enfoque del flujo del beneficio. Las instituciones contempladas son básicamente las mismas: Estado, organismos autónomos y seguridad social. Los resultados se exponen en el cuadro n.º 3.

CUADRO N.º 3

RESULTADOS SÁNCHEZ MALDONADO, COORD. (2000)
(Cataluña)

AÑO	*DÉFICIT (a)*	*DÉFICIT/HAB. (b)*	*-DÉFICIT/PIB (Porcentaje)*
1996	-668.422,6	-109.757	-5,12

(a) Millones de pesetas corrientes.
(b) Pesetas corrientes.
Fuente: Elaboración propia a partir de Sánchez Maldonado, coord. (2000).

3. El sector público y las comunidades autónomas (Fernández Céspedes, 2001 y 2003)

El rasgo diferencial más destacable de esta balanza fiscal es la inclusión del impacto de todas las administraciones públicas (AA.PP.) en cada una de las comunidades. Esto se traduce en la inclusión del cómputo de las administraciones territoriales y de las instituciones comunitarias europeas. La metodología del trabajo parte de la territorialización del sector institucional de las AA.PP. de la Contabilidad Nacional a la que previamente se han consolidado los flujos con las instituciones comunitarias de la Unión Europea. El saldo fiscal del conjunto del sector público se desagrega posteriormente en sus diferentes niveles de gobierno. Se siguen los criterios habituales para la imputación de ingresos y se toma el enfoque de flujo monetario para territorializar el gasto (en la misma línea que López Casasnovas y Martínez, 2000). A efectos de comparabilidad, presentaremos los resultados en dos tablas diferenciadas: el saldo fiscal de Cataluña con la Administración central y la seguridad social (cuadro n.º 4) y el saldo fiscal de Cataluña con todas las administraciones públicas, incluyendo las instituciones comunitarias europeas y las administraciones territoriales (cuadro número 5). Los resultados para los años comprendidos entre 1986 y el año 2000 son los siguientes.

Observamos que el déficit fiscal aumenta hasta el año 1992, disminuye relativamente entre 1993 y 1995, y remonta su nivel hasta la actualidad. Comparando cifras, se comprueba que hasta el año 1998 el déficit fiscal de Cataluña disminuye ligeramente cuando incluimos al resto de administraciones públicas, mientras que aumenta de nuevo ligeramente a partir de 1999. La pregunta a responder es

CUADRO N.º 2

RESULTADOS LÓPEZ CASASNOVAS Y MARTÍNEZ (2000)

AÑO	*DÉFICIT (a)*	*DÉFICIT/HAB. (b)*	*DÉFICIT/PIB (Porcentaje)*
1995	-780.515	-128.291	-5,78
1996	-932.955	-153.194	-6,55
1997	-1.285.545	-210.219	-8,63
1998	-1.326.061	-216.581	-8,37

(a) Millones de pesetas corrientes.
(b) Pesetas corrientes.
Fuente: Elaboración propia a partir de López Casasnovas y Martínez (2000).

CUADRO N.º 4

RESULTADOS FERNÁNDEZ CÉSPEDES (a) (2001 Y 2003)
(Cataluña respecto a la Administración central y la seguridad social)

AÑO	DÉFICIT (b)	DÉFICIT/HAB. (c)	DÉFICIT/PIB (Porcentaje)
1986	-486.000	-80.720	-8,2
1987	-615.000	-102.106	-9,3
1988	-722.000	-119.537	-9,6
1989	-941.000	-155.492	-10,9
1990	-962.000	-158.891	-10,1
1991	-1.068.000	-176.094	-10,2
1992	-1.322.000	-217.922	-11,7
1993	-904.000	-148.954	-7,8
1994	-1.017.000	-167.563	-8,2
1995	-1.178.000	-195.004	-8,5
1996	-1.373.000	-225.453	-9,3
1997	-1.628.000	-265.052	-10,4
1998	-1.671.000	-269.878	-10,1
1999	-1.868.000	-299.328	-10,6
2000	-2.162.000	-343.587	-11,4

(a) Los saldos fiscales son definidos de forma inversa en el estudio original (saldo fiscal = ingresos públicos – gasto público). En las tablas se presentan con el mismo criterio utilizado en los otros estudios (saldo fiscal = gasto público – ingresos públicos).
(b) Millones de pesetas corrientes.
(c) Pesetas corrientes.
Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández Céspedes (2001 y 2003).

CUADRO N.º 5

RESULTADOS FERNÁNDEZ CÉSPEDES (a) (2001 Y 2003)
(Cataluña respecto al conjunto de administraciones públicas)

AÑO	DÉFICIT (b)	DÉFICIT/HAB. (c)	DÉFICIT/PIB (Porcentaje)
1986	-438.000	-72.782	-7,4
1987	-590.000	-97.955	-8,9
1988	-696.000	-115.274	-9,3
1989	-920.000	-152.108	-10,7
1990	-943.000	-155.735	-9,9
1991	-940.000	-155.107	-9,0
1992	-1.257.000	-207.087	-11,1
1993	-794.000	-130.772	-6,8
1994	-917.000	-151.056	-7,4
1995	-1.017.000	-168.382	-7,3
1996	-1.241.000	-203.823	-8,4
1997	-1.500.000	-244.255	-9,6
1998	-1.609.000	-260.061	-9,8
1999	-1.904.000	-304.985	-10,8
2000	-2.194.000	-348.745	-11,6

(a) Los saldos fiscales son definidos de forma inversa al estudio original (saldo fiscal = ingresos públicos – gasto público). En las tablas se presentan con el mismo criterio utilizado en los otros estudios (saldo fiscal = gasto público – ingresos públicos).
(b) Millones de pesetas corrientes.
(c) Pesetas corrientes.
Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández Céspedes (2001 y 2003).

ahora qué papel juegan cada una de estas administraciones en la reducción del déficit. Los datos son claros a este aspecto: las instituciones comunitarias europeas aumentan todavía más el déficit fiscal. En todo caso, el proceso de consolidación presupuestaria de las administraciones territoriales limita progresivamente aquel saldo, tal como reflejan los resultados de los últimos años analizados.

4. Nueva estimación e interpretación de los flujos fiscales regionales (Barberán, 2001)

En este caso, el cálculo es una reestimación para el año 1996 de las balanzas fiscales calculadas por Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000). La base metodológica del cálculo es la del estudio de referencia, pese a la modificación de algunos criterios de territorialización. La imputación de los ingresos sigue el procedimiento habitual de tres fases (establecimiento de hipótesis de incidencia, elección de indicadores estadísticos, e imputación territorial). La imputación del gasto sigue el criterio del flujo del beneficio. El ámbito institucional es el mismo del trabajo original (Estado y seguridad social), aunque Barberán incluye un reajuste de los saldos incluyendo las instituciones europeas. Presentaremos, por tanto, dos cuadros: el resultado de todos los reajustes metodológicos para el año 1996 (cuadro n.º 6), y el efecto diferencial de incluir las instituciones europeas el mismo año (cuadro n.º 7).

La reducción del déficit respecto del estudio de referencia, que situaba el déficit fiscal de 1996 por encima del 5 por 100 del VABcf, es más que significativa, y pone de relieve la importancia de los cambios metodológicos intro-

ducidos por Barberán respecto del estudio de referencia. Se ha de tener en cuenta que los nuevos cálculos suponen una reducción de los ingresos imputados de 640.998 millones de pesetas y un aumento del gasto imputado en 2.475.654 millones (Barberán, 2001a y b), y únicamente son dos las CC.AA. que mantienen un saldo negativo junto con Cataluña (Baleares y Madrid).

Añadiendo el efecto de las instituciones comunitarias europeas en el estudio original, los cálculos de déficit fiscal para 1996 llegarían prácticamente al 6 por 100.

También es interesante destacar en este estudio el análisis de sensibilidad que hace sobre el estudio original en función de diversas hipótesis metodológicas para 1996. Presenta los resultados de las balanzas fiscales según las opciones más favorables y más desfavorables para cada comunidad. El saldo negativo de Cataluña se mueve en un intervalo que va desde el 7,9 por 100 del VABcf (hipótesis desfavorable), hasta llegar a ser positivo en la más favorable (0,4 por 100 VABcf).

5. Balance económico regional (1995-2001) (Alcaide, 2002)

El estudio económico de Alcaide, publicado por FUNCAS en el año 2002, tiene un doble interés. Por un lado, se estiman los saldos fiscales autonómicos más recientes (hasta el año 2001), lo que es de especial interés para conocer la evolución del déficit en los últimos años. Se puede comprobar en el cuadro n.º 8, el déficit con la Administración central en dos momentos del tiempo (en concreto para el año 2001, por ejemplo, se estimaba en 1,79 billones de pesetas).

CUADRO N.º 6

RESULTADOS BARBERÁN (2001a y b)
(Cataluña)

AÑO	*DÉFICIT (a)*	*DÉFICIT/HAB. (b)*	*DÉFICIT/VABcf (Porcentaje)*
1996	-224.396	-36.846	-1,7

(a) Millones de pesetas corrientes.
(b) Pesetas corrientes.
Fuente: Elaboración propia a partir de Barberán (2001a y b).

CUADRO N.º 7

RESULTADOS BARBERÁN (2001a y b)
(Cataluña. Diferencial causado por la Unión Europea)

AÑO	*DÉFICIT (a)*	*DÉFICIT/HAB. (b)*	*DÉFICIT/VABcf (Porcentaje)*
1996	-89.464	-14.690	-0,68

(a) Millones de pesetas corrientes.
(b) Pesetas corrientes.
Fuente: Elaboración propia a partir de Barberán (2001a y b).

CUADRO N.º 8

RESULTADOS ALCAIDE (2002)
(Cataluña)

AÑO	*DÉFICIT (a)*		*DÉFICIT/HAB. (b)*	*DÉFICIT/PIB (Porcentaje)*
1995	Pesetas	-116.637	-18.731	-0,85
	Euros	-701	-113	
2001	Pesetas	-1.787.984	-281.069	-10,76
	Euros	-10.746	-1.689	

(a) Millones de pesetas/euros corrientes.
(b) Pesetas/euros corrientes.
Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaide (2002).

Por otro lado, el estudio nos facilita una aproximación alternativa para conocer los flujos fiscales de Cataluña con la Administración central. Los datos relativos del PIB per cápita y renta disponible ajustada por el poder de compra que aparecen en el cuadro n.º 9 hacen explícitas dos realidades:

— La heterogeneidad del impacto fiscal por CC.AA., y hasta qué nivel incide sobre la economía catalana. La economía catalana aporta mucho más de lo que recibe, lo que deriva en un pérdida de posiciones relativas respecto a otras CC.AA. de renta más baja.

— El diferente valor real de las rentas en función de los diferentes niveles de precios. En el caso de Cataluña, soportar una bolsa de precios más altos supone que un mismo valor nominal de renta tenga un menor valor a efectos reales.

CUADRO N.º 9

POSICIONES RELATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO DEL PIB Y LA RFBD (a) (2001)
100 = media del Estado Español

PIB POR HABITANTE (ORDEN ASCENDENTE)			*RFBD (a) POR HABITANTE —ORDEN ASCENDENTE (b)—*		
(1)	Baleares	130,9	(7)	Aragón	115,3
(2)	Madrid	128,4	(2)	Madrid	115,1
(3)	Navarra	123,4	(3)	Navarra	113,6
(4)	**Cataluña**	**122,2**	(5)	La Rioja	113,3
(5)	La Rioja	116,0	(1)	Baleares	108,6
(6)	País Vasco	115,4	**(4)**	**Cataluña**	**108,6**
(7)	Aragón	107,1	(6)	País Vasco	107,1
(8)	Comunidad Valenciana	102,1	(9)	Castilla y León	106,4
(9)	Castilla y León	92,8	(8)	Comunidad Valenciana	99,5
(10)	Cantabria	92,4	(10)	Cantabria	97,9
(11)	Canarias	90,6	(13)	Galicia	97,2
(12)	Asturias	83,8	(14)	Castilla-La Mancha	95,4
(13)	Galicia	83,1	(16)	Ceuta	95,1
(14)	Castilla-La Mancha	82,0	(12)	Asturias	95,0
(15)	Murcia	79,0	(17)	Melilla	94,0
(16)	Ceuta	75,3	(19)	Extremadura	88,5
(17)	Melilla	75,1	(11)	Canarias	86,3
(18)	Andalucía	74,0	(18)	Andalucía	83,6
(19)	Extremadura	70,6	(15)	Murcia	83,2

(a) Renta Familiar Bruta Disponible corregida por el poder de compra.
(b) Orden ascendente según RFBD, indicando la posición relativa según el PIB entre paréntesis.
Fuente: Elaboración propia a partir de Alcaide (2002) e *Informe Mensual* de La Caixa (junio 2002).

IV. COMENTARIOS ESPECÍFICOS ACERCA DEL DÉFICIT FISCAL DE CATALUÑA

Como hemos comentado, estimar la balanza fiscal consiste en computar los ingresos que Cataluña (sus ciudadanos, claro está) aporta a la Administración central, y los gastos que recibe, siendo la diferencia entre las dos magnitudes, el saldo fiscal. Este saldo fiscal calculado para el año 1998 desde la perspectiva comentada anteriormente fue de 1,3 billones de pesetas de déficit, de los que 1,2 correspondían al déficit con el Estado y sus entes autónomos (incluida la sanidad y los servicios sociales), y 0,1 billones al déficit con la seguridad social (básicamente para las prestaciones económicas y la cotizaciones). Este déficit representaba el 8,37 por 100 del PIB catalán, y 216.581 pesetas por habitante. Los datos están ahí. Me consta que una actualización reciente apenas hace variar estos porcentajes (participación de gasto entre el 12 y el 14 por 100 y de ingresos el 19 por 100).

Otras cifras ilustrativas de las estimaciones anteriores son las siguientes:

1) Cataluña ha tenido una participación en los ingresos del gobierno central en el período 1995-1998 de entre un 19 y un 20 por 100, mientras la participación en los gastos ha sido bastante inferior, no llegando en algunos años al 15 por 100. Este diferencial de casi cinco puntos ha supuesto para Cataluña, *ceteris paribus*, una permanencia en el tiempo del déficit fiscal, mientras no cambien los porcentajes de participación en ingresos y gastos respectivamente. En cualquier caso, cabe aquí tener en cuenta que la tendencia presupuestaria hacia la reducción del déficit público del gobierno central tiene un mayor impacto (más déficit fiscal para Cataluña) por la vía del incremento de ingresos fiscales que por la de la reducción del gasto público.

2) Es necesario destacar también, en la misma línea de las participaciones citadas, que se constatan diferencias muy notables entre las participaciones de Cataluña en los gastos de naturaleza menos discrecional respecto de los más discrecionales. Así, dentro de los primeros tendríamos básicamente las prestaciones económicas de la seguridad social recibidas por los residentes de Cataluña (básicamente pensiones y prestaciones por desempleo), que son en gran parte el resultado de derechos previamente adquiridos. Así, por las prestaciones económicas (pensiones básicamente), la participación de Cataluña se sitúa en porcentajes que superan incluso la participación de Cataluña en la población de España (por ejemplo, 17 por 100 en el año 1998). En cambio para las prestaciones de paro, la participación se sitúa por debajo del porcentaje poblacional (por ejemplo, 13,65 por 100 en el año 1998). Si descontamos el efecto del gasto recibido por sanidad (y servicios sociales), esta participación queda reducida a un nivel cercano al 12 por 100, y corresponde básicamente al gasto del Estado y sus entes administrativos.

3) Partiendo de una situación de superávit con la seguridad social de años anteriores (sin sanidad), los años 1997 y 1998 suponen un cambio de signo, pasando Cataluña a tener una relación deficitaria, resultado de la propia reducción del déficit de la seguridad social.

Una cuestión ampliamente controvertida ha sido no tanto el hecho de que Cataluña tenga un saldo deficitario como el hecho de la persistencia en el tiempo y la cuantía concreta o magnitud. Sin entrar aquí a hacer valoraciones, pueden ser ilustrativas algunas cifras de la situación de Cataluña en comparación con la del resto de CC.AA., teniendo presente la heterogeneidad de realidades que integra el conjunto del resto de CC.AA. Así, en el año 1998, mientras que cada catalán realizaba una aportación «neta» de 216.581 pesetas, el resto de los españoles en media «recibían» 6.121 pesetas per cápita. En otros términos, mientras que Cataluña recibía, en forma de gasto, casi tres cuartas partes de la aportación realizada al gobierno central, básicamente en forma de tributos, el resto de CC.AA., en conjunto, recibían incluso un poco más de lo que aportaban.

4) Por último, se puede destacar la vinculación existente entre la magnitud del déficit de Cataluña y la evolución económica, de tal forma que se observa una tendencia a un empeoramiento del saldo cuando la economía, especialmente la catalana, presenta tasas de crecimiento superiores.

1. Crítica a las aproximaciones metodológicas a su cómputo

Un aspecto, muy relevante en el cómputo de las balanzas fiscales, como hemos destacado, es el relativo a las aproximaciones metodológicas propuestas, y que se vinculan naturalmente a la percepción e interpretación que uno pretenda (*ex ante*) o quiera dar (*ex post*) a la balanza fiscal de Cataluña con la Administración central. En la mayoría de estudios realizados desde Cataluña, explícitamente o no, subyace la aproximación que hemos llamado de «escenario soberanista». Al margen del contenido político que se quiera dar al concepto de soberanismo, desde la óptica aquí utilizada se trata de un simple referente tributario, parte de un escenario *as if*, «como si» el gobierno autonómico tuviera acceso potencial a las recaudaciones del Estado en Cataluña y legítimo derecho a participar como tal del beneficio de los gastos públicos territoriales, en un escenario de relativa autonomía financiera. La anterior perspectiva se acompaña de la aproximación del flujo monetario o de caja a las metodologías conocidas, en mayor medida que a la de incidencia teórica.

Dicho escenario parte, por lo tanto, de un reconocimiento de la existencia de derechos de recaudación y de participación en beneficios (ajena a toda discrecionalidad) por parte de los diferentes territorios o jurisdicciones, aun manteniendo un único sistema fiscal. Para realizar este ejercicio, es necesario evaluar el saldo fiscal —y el diferencial entre la recaudación de ingresos procedentes de una jurisdicción y su retorno a la misma jurisdicción vía gasto—, asumiendo que el sistema tributario permanece completamente armonizado y los flujos no fiscales y las pautas de consumo, renta y gasto continúan inalterados. Las razones para adoptar esta aproximación se justifican en el trabajo referido (López y Martínez, 2000). Conviene comentar aquí solamente que, a cambio de un objetivo más acotado en lo que se refiere a la capacidad interpretativa que ofrece el resultado de dicho método, el enfoque mencionado permite trabajar en un marco menos dependiente de las hipótesis, que suelen acabar condicionando el propio resultado del enfoque convencional de la balanza fiscal (visto el abanico de estimaciones que ofrece, por ejemplo, el método del «flujo de beneficios» (véase Barberán, 2001a y b).

En línea con el enfoque propuesto para el cómputo de la balanza fiscal, se introducen y aproximan empíricamente, en forma de ajuste a los datos disponibles, cuatro efectos: 1) se intenta neutralizar el factor distorsionador de la capitalidad de Madrid en la asignación de los ingresos, dada la localización geográfica de determinadas recaudaciones a raíz de la ubicación de las sedes sociales de empresas que generan rentas y realizan actividades económicas en otros territorios; 2) la diferencia en los niveles de cumplimiento fiscal sobre el territorio, dado que diversos estudios apuntan a un grado de cumplimiento fiscal relativamente más elevado para Cataluña, consideración que supondría elevar la recaudación estimada en Cataluña, lo que aumentaría su déficit fiscal; 3) ofreciendo para el análisis un tratamiento separado del saldo de la seguridad social, atendiendo a la consideración diferente que tienen sus flujos —«derechos devengados» bajo esquemas contributivos) (3)— respecto del resto de aspectos más discrecionales o relacionados, por ejemplo, con la ubicación territorial de los empleos públicos y, por último, 4) el ajuste en la consideración del diferencial de costes sobre el territorio, tanto en el esfuerzo fiscal como en los beneficios del gasto público, evaluados en términos reales para sus destinatarios: esta simple consideración representaría pasar del saldo estimado de -1,3 billones de pesetas en el año 1998 a -1,5 billones, con una diferencia de 209.373 millones de

pesetas, considerando tan sólo el lado de los gastos.

En resumen, y a partir de los datos presentados, se podría concluir que:

— El déficit fiscal de Cataluña no es coyuntural ni depende de la asunción de hipótesis metodológicas más o menos favorables. La totalidad de los estudios (4) estiman un considerable déficit fiscal de Cataluña con la Administración central.

— La intervención de la Unión Europea contribuye a aumentar ligeramente este déficit. La explicación la encontramos en la reducida porción de gasto que representa Cataluña como destinataria de fondos europeos. La perspectiva no es muy esperanzadora en este sentido si consideramos la entrada a la Unión de nuevos países miembros con una renta per cápita inferior a la media europea (que serán el nuevo destino de muchos de estos fondos).

— Los últimos datos acentúan la tendencia creciente del déficit catalán con la Administración central. Este hecho plantea la necesidad de un cambio de rumbo que podría consistir en la disminución de los ingresos (sistema de financiación) y/o en el aumento del gasto (inversión pública estatal en Cataluña).

2. El problema que subyace: el grado de asimetría aceptable

Subyace a la reivindicación fiscal de Cataluña, después de veinte años de traspasos de competencias, la reivindicación de que las CC.AA., pese a aparentar ser similares, no lo son. Para argumentar la afirmación anterior, concurren al menos dos evaluaciones que muestran el distinto alcance de la aspiración implícita en el proceso descentralizador. Una se refleja en la preocupación de algunas comunidades, en mayor medida que otras, no tanto respecto del «cuánto» de las capacidades de gasto como del «para qué» (justificación del ámbito competencial) y del «cómo» (responsabilidad fiscal). Para las primeras, importa la capacidad de gasto que la territorialización de las recaudaciones genera; para las segundas, las capacidades normativas sobre los tributos que se reciben y la diversidad competencial del gasto que gestionan, contra las transferencias centrales unilateralmente determinadas y una asignación de gasto interferida por comisiones sectoriales y leyes marco. Lo que se denomina la «calidad del gasto». En otras palabras, la autonomía financiera va de la mano de la capacidad de gobierno (responsabilidad fiscal incluida), y no sólo del nivel de descentralización del gasto.

Por lo demás, es necesario enraizar la evaluación de la balanza fiscal en el «sentido de pertenencia» de los ciudadanos a su comunidad, y de las comunidades autónomas al Estado. Sólo este sentimiento puede acotar, previsiblemente, el significado de la agregación de situaciones individuales, a efectos de poder referirnos a un saldo fiscal entre Cataluña y la Administración central como algo diferente de la suma territorial de saldos individuales. Desde esta perspectiva, podría quizá cuestionarse el automatismo y la generalización de las balanzas fiscales para todos los territorios del Estado (comunidades, corporaciones locales provinciales, entes locales, etc.) si se atiende a la realidad de la anterior premisa.

V. VALORACIÓN CONJUNTA: LA UTILIDAD DE LOS ESTUDIOS DE BALANZA FISCAL

Tal como hemos comentado a lo largo de este trabajo, resulta obvio que son los individuos el objeto último de análisis de todos los flujos fiscales; ellos son los que pagan impuestos y reciben los beneficios del gasto público (5). No hace falta, por tanto, polemizar sobre el tema. Pero también es cierto que dichos individuos tienen, en algunas comunidades al menos, un sentido nacional que les cohesiona suficientemente para que se pueda considerar relevante lo que acontezca a su situación como colectivo. Hecho que posiblemente no se da entre las comarcas y provincias de dichas comunidades, por ejemplo, o en comunidades autónomas que no se sienten diferentes del propio nacionalismo español con el que se identifican en primer lugar, y pueden ser, por tanto, menos propensos a reconocer las diferencias de las demás. Esta valoración sí es polémica, y por tanto no resoluble desde la discusión de métodos empíricos ni de cálculos académicos. El referente es la opción política que expresan los parlamentos autonómicos. En este caso, Cataluña, y quizás el País Vasco, son casos que sobresalen. Y su encaje en el todo requiere contemplar las partes de modo diferenciado.

Se suele argumentar que el cálculo de los saldos fiscales no es sencillo. Efectivamente, es ello tan cierto como que todos los países federales lo afrontan (en Estados Unidos, las balanzas fiscales se remontan a la segunda mitad de los años setenta) cuando menos, como en Canadá, para estudiar las igualaciones fiscales, o para mejorar la coordinación de las funciones económicas de los gastos,

en el caso de los estados de Estados Unidos.

La dificultad mayor del cálculo de las balanzas fiscales procede, a nuestro entender, de concebirlas en términos de la incidencia última de los flujos fiscales sobre los individuos. La estimación de la incidencia última de presupuesto equilibrado, de equilibrio económico general, es un objetivo diferente que sobrepasa al de las balanzas fiscales, mucho más centrado en la asignación territorial de los ingresos y gastos públicos. Dónde se haya elaborado el producto que se consume en una determinada comunidad puede importar para establecer *ex-post* los mecanismos de compensación territorial que se estimen oportunos, o para determinar la contribución solidaria que se desee para la cohesión conjunta del Estado. El cálculo de la incidencia última de los residuos fiscales (imputaciones de impuestos menos gastos) puede acabar suponiendo una diversidad de hipótesis que, aun pudiendo ser ilustrativas, no tienen a menudo base empírica suficiente. ¿O es que vamos a extrapolar hipótesis de incidencia sin tener presentes las condiciones competitivas de un mercado, las elasticidades de oferta/demanda y las interrelaciones productivas?

Para todo ello hace falta conocer elementos empíricos de incidencia fiscal que hoy se desconocen, vistas las investigaciones de Hacienda pública española existentes; así, por ejemplo, ¿quién soporta finalmente en nuestro país el impuesto de sociedades, pongamos por caso: en forma quizás de menos beneficios, precios más altos, salarios más bajos?, ¿en qué proporción?, ¿con qué grado de recurrencia en el tiempo? Y, claro está, para contestar a todo ello no basta con citar un trabajo de algún otro país, en algún otro momento del tiempo, con distinto sistema fiscal, diferente modelo económico, instituciones económicas, etcétera, a lo que somos a veces tan aficionados para cubrir nuestro desconocimiento. Un cálculo correcto de las estimaciones de incidencia requiere modelos de equilibrio general y la concreción de parámetros tales como las condiciones más o menos competitivas de un mercado, las elasticidades de oferta y demanda de los agentes, los efectos de arrastre sectoriales, etcétera.

Un último punto de debate es el de la potencial utilización de los resultados del cálculo de las balanzas fiscales. No puede ser una sorpresa para nadie el que las comunidades más ricas muestren un saldo negativo. Más interesante resulta su magnitud (el grado de solidaridad que encierra). En el caso de Cataluña, que subyace en el debate de las balanzas fiscales, dicha magnitud resulta muy elevada, y compara mal con otras situaciones similares. Para cualquiera que se intente aproximar al tema, basta comprobar las diferencias entre rentas primarias (antes de impuestos y subvenciones) y rentas finales de nuestras comunidades autónomas para valorar la magnitud del trasiego de recursos en que está inmersa la acción pública en el Estado español. Con dos coletillas importantes. La primera, que en países federales como Canadá, Alemania y Bélgica la redistribución no lleva nunca a la igualación financiera en el gasto medio per cápita (la igualación se hace tomando como referencia las capacidades tributarias), y menos aún de modo independiente del esfuerzo fiscal de la comunidades. La segunda, que los fondos en su caso instrumentados con objetivos redistributivos se deben condicionar en sus modalidades de gasto a combatir las causas que originan la desigualdad que se trata de corregir, y no dejarlos al libre albedrío de gobiernos locales, más o menos próximos a los buscadores de renta locales (con los consiguientes incentivos de estos gobiernos a perpetuar y no perder su posición como receptores netos).

En consecuencia, conviene recordar que las balanzas fiscales son un elemento que puede informar un proceso de decisión sobre la acción pública que es eminentemente político. Para ello, la redistribución territorial se debe basar en unas determinadas reglas de juego, conocidas y discutidas socialmente. Las opciones son políticas, y no técnicas. Los resultados de las balanzas son consecuencia (¿constitucional?) de la estructura impositiva actual, y de la distribución regional de la riqueza. Sin embargo, ese reflejo de la realidad es precisamente lo que las hace útiles para poder definir nuevos criterios y niveles de solidaridad, hasta hora implícitos en un sistema de financiación desconcertante para muchos. La supuesta complejidad del debate técnico aquí cuenta menos, y no puede servir para coartar el debate social.

La aproximación que acaba siendo mayormente utilizada en el debate político en Cataluña es la relativa a las capacidades fiscales de la Comunidad «como si» el gobierno autonómico tuviera acceso potencial a las recaudaciones del Estado en Cataluña (dentro de la más estricta normativa fiscal vigente) y asumiera los legítimos derechos a abonar los pagos devengados por obligaciones, todas ellas reconocidas por la legislación estatal, bajo las hipótesis de que el sistema tributario permanece completamente armonizado y los flujos no fiscales y las pautas de consumo, renta y gasto continúan inalterados. No

se trata, por tanto, de analizar académicamente la incidencia teórica última de las partidas de ingresos y gastos públicos, sino simplemente de localizar éstos sobre el territorio lo mejor que se pueda. Por ejemplo, no todo el gasto público en partidas relativas a instituciones centrales beneficia a todos por igual (6). Por ello, el enfoque flujo o impacto (más que la incidencia última o beneficiario final), a cambio de un objetivo más acotado en lo que se refiere a la capacidad interpretativa que ofrecen sus resultados, permite trabajar en un marco menos sensible a las hipótesis, cuya discusión, sorprendentemente, suele acabar cuestionando el propio enfoque de la utilidad de las balanzas fiscales (visto el abanico de estimaciones que ofrecen, por ejemplo, las distintas hipótesis de «beneficios») y, de esta forma, negando el resto de aproximaciones.

VI. ALGUNOS COMENTARIOS FINALES

Piensan algunos —que posiblemente contribuyen a este mismo monográfico de PAPELES— que el de las balanzas fiscales generado en Cataluña es un debate estéril que políticamente no lleva a ningún sitio. Quizá tengan razón. Tanta como los que piensen lo contrario. Y es que para poder hablar de balanzas fiscales se tienen que superar dos requisitos conceptuales previos. Primero, hace falta considerar que los impuestos pagados por los catalanes, en todo o en parte, se reconozcan en favor de los propios catalanes (o de las instituciones que los representan, con soberanía fiscal derivada), por lo que éstas pueden reivindicar, legítimamente, un determinado retorno. Ello no está hoy reconocido en la Constitución. Segundo, que lo que permite hablar de catalanes como un conjunto, por encima de las partes (gerundenses, ciudadanos de los barrios pudientes de las ciudades, etc.) es un sentido de pertenencia colectiva que antepone el sentimiento de catalán al sentimiento de español. Pocas comunidades como Cataluña superan la doble valla. De ahí que a mi no me parezca lógica la generalización del estudio de las balanzas fiscales al conjunto de las CC.AA., como si todas ellas expresasen sentimientos idénticos. Vamos, como si los madrileños o riojanos se sintieran más de su comunidad que españoles.

No sorprende que algunos piensen que los impuestos pagados por los catalanes son de todos, una vez en la Hacienda general, ya que española es la legislación por la que tributan (a menudo aprobada con los votos de socialistas y nacionalistas), bajo una soberanía fiscal única, tal como preve la Constitución. Y que la solidaridad forzada sea la española, sin discusión a cambio, y a partir de legislación estatal (no coyuntural, por tanto) o de las anualidades presupuestarias (inversiones), también a menudo aprobada con la aquiescencia de algunos partidos hoy vindicantes, y en todo caso de mayorías absolutas españolas. De modo que los partidarios de la balanza fiscal o son políticamente independentistas o abiertos partidarios de la reforma de la Constitución. Por lo demás, han de ser eminentemente bilateralistas en sus relaciones fiscales con el Estado, y con solidaridad catalana interna aceptada, pero a discutir la que se deba de convenir con el resto de España («concierto solidario»). Efectivamente, como lo son hoy el 88 por 100 de los catalanes, vistas las opciones parlamentarias presentes.

En definitiva, la resolución del debate acerca de los saldos fiscales no es un debate de resolución técnica, ya que no responde a una cuestión empírica, sino política. Como ciudadanos votantes, cada cual tiene su opinión sobre la «doble valla» mencionada. Digan los políticos con qué finalidad se interesan por la cuantificación de los saldos fiscales y el analista podrá juzgar los métodos de estimación más coherentes con ello. En otras palabras, primero los principios políticos, después las metodologías. Y no al revés, pensando en una solución académica a una cuestión eminentemente política.

NOTAS

(*) Agradezco la ayuda para la elaboración del texto de Albert Castellanos, con quien se elaboró un trabajo publicado en *Nota de Economía*, n.º 75: 75-86, 2002.

(1) Cuando la información contable no permita la distribución del gasto por CC.AA., el enfoque del flujo monetario tampoco estará excento de la necesidad de realizar alguna hipótesis de incidencia.

(2) IVA e impuestos especiales.

(3) Un elemento de debate es, pues, cómo se debe computar la parte contributiva de la seguridad social. Nosotros creemos que su consideración en las balanzas fiscales es errónea, ya que dicho saldo (cotizaciones menos pensiones) no refleja la realidad de un flujo que es de naturaleza dinámica (del ciclo vital de los individuos). Si hoy existe más gasto que ingreso será porque en el pasado se dio el proceso contrario, ya que, si no, no se hubieran devengado las pensiones de hoy.

(4) A excepción de hipótesis extremadamente favorables para Cataluña como la presentada por BARBERÁN.

(5) En cualquier caso, es territorial y no personal, aunque sea residualmente, una parte importante de la acción pública en materia de gasto.

(6) Localicemos los emolumentos de sus señorías parlamentarias o las transferencias realizadas (por ejemplo, a la vista de dónde reside quien las percibe o dónde se pagan) e imputémoslas a sus CC.AA. de pertenencia, pero no tiene lógica mantener que la compra de bienes y servicios de la institución beneficia a Cataluña igual que a la capital del reino, o que los sueldos de los ujieres de las Cortes, ubicados en la comunidad madrileña, donde residen, consumen, etc., es «bien público».

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALCAIDE, Julio (2002), *Balance económico regional (1995-2001)*, FUNCAS.

BARBERÁN, Ramón (2001a), *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de las balanzas fiscales regionales. Revisión de las estimaciones realizadas en España y análisis de sensibilidad para 1996*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, 2001.

— (2001b), *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de las balanzas fiscales regionales*, Seminario del Instituto de Estudios Fiscales, 22 de marzo.

CARPIO, M. (coord); BARBERÁN, R.; BAREA, J.; UTRILLA, A.; LÓPEZ CASASNOVAS, G.; ESPASA, M.; DE LA FUENTE, A., y Sanz, B. (2002), *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Consejo Económico y Social.

CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ-HUERTA, J. (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996)*, Ariel Economía.

DE LA FUENTE, Ángel (2000), *Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas*, Instituto de Análisis Económico (CSIC), noviembre.

FERNÁNDEZ CÉSPEDES, Àngela (2001), «El sector público y las CC.AA.», IEA, mimeo.

— (2003), «Estimació dels comptes del sector públic en les comunitats autònomes i analisi dels efects economics i redistributius a escala territorial» (pendiente de publicación), Instituto de Estudios Autonómicos, Generalitat de Catalunya, mimeo.

LÓPEZ CASASNOVAS, G., y MARTÍNEZ, E. (2000), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*, Institut d'Estudis Autonòmics.

LÓPEZ CASASNOVAS, G., y CASTELLANOS, A. (2002), «Aproximacions metodológiques a la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central», *Nota de Economía*, n.º 75: 75-86.

NORREGAARD, J. (1997), «Tax assignment», en TER-MINASSIAN, T. (ed.), *Fiscal Federalism*, FMI, Washington.

SÁNCHEZ MALDONADO, José (coord.) (2000), «Balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central. 1996», Junta de Andalucía, mimeo.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

ARONSON, J. *et al.* (1999), «Estimates of the changing equity cahracteristics of the US income tax with international conjectures (UK and Spain)», *Public Finance Review*, 138, vol. 27, 2, marzo.

BARBERÁN, R. (1999), «La estimación de las balanzas fiscales regionales. Análisis de la experiencia española», Ponencia presentada al *II Encuentro de Economía Aplicada*, Zaragoza, junio.

BARBERÁN, R. *et al.* (1999), «La actuación de la Administración pública central desde la perspectiva regional: Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas», Ponencia presentada al *Encuentro de Economía Pública*, Oviedo.

BIEHL, D.; NIEGSCH, C., y NIMMERMANN, P. (1999), «Las infraestructuras según el enfoque del desarrollo regional potencial: análisis teórico y empírico», en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, CASTELLS y BOSCH (eds.), Barcelona, Ariel Economía: 117-136.

BOSCH, N., y PARELLADA, M. (1993), «Los desequilibrios territoriales en España», en *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid, Fundación Argentaria, IX: 17-54.

BRAMLEY, G. (1990), *Equalization Grants and Local Expenditure Needs: The Price of Equality*, Aldershot, Avebury.

— (1999), «Las transferencias de nivelación en el Reino Unido desde una perspectiva comparativa europea», en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, CASTELLS y BOSCH (eds.), Barcelona, Ariel Economía: 230-256.

CATSAMBAS, T. (1978), *Regional Impacts of Federal Fiscal Policy*, Lexington (Mass.), Lexington Books.

CASTELLS, A., y PARELLADA, M. (1993), «Los desequilibrios territoriales en España», *Primer simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Fundació Argentària.

CASTELLS, A., y SOLÉ, A. (1998), *Cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica*, Departament d'Economia Política, Hisenda Pública i Dret Financer i Tributari (Universitat de Barcelona, Instituto de Estudios Fiscales.

CLARK DOUGLAS, H. (1997), «Assessing provincial revenue-raising capacity for transfers» en Ahmad, E., *Financing decentralised expenditures. An international comparison of grants*, Londres.

COLLDEFORNS, M. (1991), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració de l'Estat (1986-88)*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.

COLLDEFORNS, M., y MARTÍNEZ, E. (1999), «La incidència del Govern central a Catalunya. Una aproximació de balança fiscal, 1986-1994», *Nota d'Economia*, n.º 64.

CORREA, A., y MALUQUER, S. (1998), *Efectes regionals del pressupost europeu a Espanya*, Institut d'Estudis Atunòmics, Generalitat de Catalunya, 1998.

DE LA FUENTE, A. (1996), «On the sources of convergence: A closer look at the Spanish regions», *CEPR Discussion Paper*, n.º 1543, Londres.

ESTEBAN, J. M. (1994), «La desigualdad interregional en Europa y en España: descripción y análisis», *Crecimiento y convergencia en España y Europa*, en ESTEBAN, J. M., y VIVES, X. (dirs.), Barcelona, IAE, CSIC, 1994.

— (1996), «Desigualdad y polarización: una aplicación a la desigualdad interprovincial de la renta en España», *Revista de Economía Aplicada*, IV(1): 5-26.

HALL, R. (1999), «Disparidades regionales en Europa durante los años noventa. Una referencia a España y sus regiones», en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, CASTELLS y BOSCH (eds.), Barcelona, Ariel Economía: 21-57.

KELLER, W. J. (1980), *Tax incidence. A general equilibrium approach*, North Holland.

KING, D. (1984), *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, Londres: Allen & Unwin.

LEE, C., y PASHARDES, P. (1988), «Who pays indirect taxes», *Institute for Fiscal Studies Report Series*, n.º 32.

LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1995), «Equity and efficiency aspects of regional redistribution policies in Spain», en MULLINS, A., y SAUNDERS, CH. (ed.), *Economic Union in Federal Systems*, The Federation Press, Melbourne.

— (1998), en el libro *Catalunya i Espanya, una relació econòmica i fiscal a revisar*, 340 páginas, el artículo «Al voltant dels conceptes de desigualdat i solidaritat»: 107-127.

MEDEL, B., y MOLINA, A. (1984), «Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público: una panorámica», *Hacienda Pública Española*, 91: 15-44.

PARELLADA, M. (1997), *La balança de pagaments de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.

PECHMAN, Joseph A. (1985), *Who paid taxes?*, The Brookings Institution.

PRUD'HOMME, R. (1993), «The potential role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European Economic Monetary Union», *European Economy*, 5.

— (1999), «Flujos fiscales interregionales en siete países europeos», capítulo 11, en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, CASTELLS y BOSCH (eds.), Barcelona, Ariel Economía: 277-307.

RUIZ-HUERTA, J.; LÓPEZ LABORDA, J.; AYALA, L., y MARTÍNEZ LÓPEZ, R. (1995), «Relaciones y contradicciones entre la distribución personal y la distribución espacial de la renta», *Hacienda Pública Española*, 134: 153-190.

SERRANO, J. M.; BANDRÉS, E.; BARBERÁN, R.; CUENCA, A., y GADEA, M. D. (1995), *Las administra-*

ciones públicas centrales y la economía aragonesa (Una estimación de la balanza fiscal), Zaragoza, Consejo Económico y Social de Aragón.

SPIEKERMANN, B. (1995), «Administración fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los *Länder*», en *Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos*, Institut d'Estudis Autònomics: 51-88.

SANDMO, A. (1996), «How far should we go in the redistribution of income?», Norvegian School of Economics, *Discussion Paper: 18/96*, noviembre.

TER-MINASSIAN, T. (ed.) (1997), *Fiscal Federalism*, FMI, Washington.

UTRILLA, A.; SASTRE, M., y URBANOS, R. M. (1996), «La territorialización de los ingresos y gastos públicos por Administraciones: dos enfoques alternativos», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 52: 83-93.

WAGSTAFF, A. *et al.* (1999), «Redistributive effects, progressivity and differential tax treatment: Personal Income Taxes in 12 OECD Countries», *Journal of Public Economics*: 73-98.

ZABALZA, A. (1999), «Progressivity and territorial indices of relative fiscal compliance», *Investigaciones Económicas*, vol XXIII, número 2, mayo: 147-172.

ZIMMERMANN, H. (1999), «Justificación y lecciones de la nivelación interregional en Alemania», capítulo 8, en *Desequilibrios territoriales en España y Europa*, CASTELLS, Antoni, y BOSCH, Núria (eds.), Barcelona, Ariel Economía: 217-229.

LA EQUIDAD EN EL SISTEMA ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

SISTEMA COMÚN *VERSUS* SISTEMA FORAL

Ignacio ZUBIRI

Universidad del País Vasco

Resumen

En este trabajo se analiza la aportación a la solidaridad de los sistemas forales y se compara con la del sistema común. En primer lugar se argumenta que desde la perspectiva de la equidad lo relevante son los recursos per cápita y no las balanzas fiscales. A continuación se revisa en detalle el sistema foral y los mecanismos de solidaridad que contiene. Se constata que los sistemas foral y común se basan en principios distintos (territorialidad el foral, necesidad el común) y que, como resultado, el sistema foral produce más recursos per cápita.

Palabras clave: sistema común, sistemas forales, equidad, recursos per cápita.

Abstract

This paper analyzes contributions to the solidarity of autonomous systems and offers a comparison with the conventional system. It begins by stating that from the point of view of equity, what should be considered most relevant are per capita resources rather than fiscal balances. It goes on to discuss in detail the autonomous system and the support mechanisms contained therein. It upholds that autonomous and conventional systems are based on different principles (territoriality in the autonomous model, and necessity in the conventional) and that as a result, the autonomous system produces more per capital resources.

Key words: conventional system, autonomous systems, equity, per capita resources.

JEL classification: H70, H71, H77.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de financiación de las comunidades autónomas (CC.AA.) da lugar a dos modelos radicalmente diferentes: el sistema foral, que se aplica en Navarra y el País Vasco (CAPV), y el sistema común, que se aplica a las restantes CC.AA. (1). El primero se basa en la territorialidad, el segundo en una noción difusa de necesidad, y ambos tienen implicaciones financieras muy diferentes.

El objetivo de este trabajo es revisar y comparar los sistemas foral y común, poniendo énfasis especial en los mecanismos de solidaridad implícitos en cada uno de los esquemas. Para ello, el punto de partida será precisar cuál es el concepto relevante de equidad en un sistema descentralizado (apartado II); a continuación se revisan los mecanismos de solidaridad en los sistemas foral y común (apartados III y IV); en el apartado V se comparan las implicaciones financieras de ambos sistemas y en el VI se recapitulan las conclusiones más importantes.

II. EL CONCEPTO RELEVANTE DE EQUIDAD

En los últimos años se ha popularizado el concepto de balanza fiscal y su utilización para medir el grado de solidaridad entre las CC.AA. y, en última instancia, la equidad del sistema de financiación de éstas. En un sentido genérico, la balanza fiscal de una comunidad autónoma es la diferencia entre lo que el gobierno central gasta en beneficio de residentes en esa comunidad y la parte de los impuestos pagados por los residentes en ella que se queda el gobierno central (para financiar su gasto o los de otras comunidades). A pesar de las dudas de la Comisión (2), las balanzas fiscales son, por ejemplo, un instrumento que se utiliza de forma regular en la Unión Europea (UE) para calcular cuánto beneficia a cada país (o cuánto le cuesta) la pertenencia a la Unión. En algunos casos, como el del Reino Unido, incluso se utilizan los desequilibrios en las balanzas fiscales para devolver al país parte de su aportación.

Las balanzas fiscales son, ciertamente, un instrumento de presión políticamente muy efectivo. Sin embargo, desde el punto de vista económico su relevancia es, como poco, dudosa, especialmente en el marco de un país descentralizado. De entrada, cualquier medición de las balanzas fiscales de las regiones de un país conlleva un grado de arbitrariedad considerable, porque es necesario estimar la distribución espacial de gastos e ingresos indivisibles por su propia naturaleza —bienes públicos puros, por ejemplo— o que, aún siendo divisibles espacialmente, no se han contabilizado de tal forma; por ejemplo, la recaudación por impuestos indirectos (3). Como

señala Barberán (2001), estas dificultades se traducen en que en España las estimaciones de balanzas fiscales realizadas por distintos autores difieran para una misma comunidad autónoma y año en decenas de millones de euros y en varios puntos del valor añadido bruto.

En todo caso, las limitaciones de las balanzas fiscales en los análisis de equidad van mucho más allá de los problemas técnicos para su medición. El primero es que las balanzas fiscales no miden en absoluto las ganancias o pérdidas de pertenecer a un país. De esta forma, incluso una región con una balanza fiscal muy negativa puede derivar ganancias notables de pertenecer a un país porque, debido a esa pertenencia, las demás regiones han comprado bienes en la región en cuestión, no han desarrollado industrias competitivas o incluso han aportado emigrantes (que de otra forma no hubieran ido). En última instancia, las ganancias se deberían medir por la parte del crecimiento económico de la región imputable a la pertenencia al país. En este contexto, el que una región de renta elevada tuviera una balanza fiscal negativa no sería indicativo de que las demás crecen a sus expensas.

La segunda limitación, y quizá más importante, de las balanzas fiscales, es que dentro de un país las concepciones de equidad son individuales y no regionales. Por ello hay un IRPF nacional, políticas redistributivas nacionales, etc. Simplemente, en tanto se considere que los residentes en un país forman parte de un proyecto común, lo relevante es la equidad entre personas y no entre regiones o, por qué no, provincias o ciudades. Esto es, lo relevante es si, por ejemplo, todos los residentes del país (cualquiera que sea la región donde viven) con los mismos impuestos tienen acceso a servicios de igual valor (4). En este contexto, las balanzas fiscales carecen de interés en sí mismas, y tendrían relevancia únicamente en términos de equidad horizontal. Es decir, si regiones similares (en términos de renta per cápita y distribución de la renta) tienen balanzas radicalmente distintas, se estaría produciendo una inequidad horizontal. Ahora bien, esta inequidad regional sería simplemente la consecuencia de una inequidad a escala individual.

En suma, por tanto, desde la perspectiva de la equidad de un sistema de financiación, las balanzas fiscales tienen una relevancia muy limitada, si alguna. Lo realmente relevante es la distribución de recursos entre CC.AA. para financiar las competencias que tienen asignadas, y esa es la variable que se debe revisar en los análisis de equidad del sistema de financiación de las comunidades autónomas.

III. EL SISTEMA FORAL Y LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL

La base del sistema foral es que los gobiernos forales recauden los impuestos pagados por sus residentes y que de esto se pague una cantidad al Estado en concepto de dos partidas, primero como compensación de los gastos que el Estado continúa realizando en beneficio de la comunidad foral (CF) y, segundo, como aportación a la solidaridad entre regiones. De esta cantidad, a la que se denomina gasto en competencias no asumidas por la CF (CNA^{CF}) se resta lo que el Estado recauda en la CF (los ingresos no concertados, INC^{CF}) y el déficit del Estado en la CF (5) (D^{CF}), para así obtener el ingreso neto que realiza la CF al Estado. Esta cantidad es el *cupo*, en el caso de la CAPV, y la *aportación*, en el caso de Navarra. El *cupo* (6) se define entonces como:

$$C = CNA^{CAPV} - INC^{CAPV} - D^{CAPV}$$

Las cantidades que determinan C no se miden directamente, sino a través de un sistema de imputación. Esto es, no se calcula cuánto se gasta realmente en la CAPV en cada competencia no asumida (7), sino que se calcula cuánto se gasta en el conjunto de España en la competencia en cuestión y se imputa a la CAPV un porcentaje dado, i, de este total. Al porcentaje i se le denomina índice de imputación y desde el primer concierto de la época actual (en 1981) ha permanecido constante en el 6,24 por 100. De esta forma, el *cupo* se define como:

$$C = 6{,}24\%\ CNA - 6{,}24\%\ INC - \\ - 6{,}24\%\ D = 6{,}24\%\ (CNA - INC - D)$$

donde CNA son los gastos en el conjunto de España en competencias no asumidas por la CAPV, INC lo que el Estado recauda por ingresos no concertados con la CAPV, y D el déficit del Estado.

El cuadro n.º 1 ofrece los datos que se han utilizado para calcular el cupo en el año 2002 (8). Como muestra este cuadro, la CAPV tiene asumido el 53,7 por 100 de las competencias financiadas por el Presupuesto del Estado, por lo que, en principio, paga por el 46,3 por 100 del presupuesto en concepto de competencias no asumidas. Estas competencias no asumidas incluyen desde los gastos de defensa o exteriores, hasta la aportación de la CAPV a la Unión Europea, pasando por, cuando lo había, el déficit de los sistemas de desempleo y pensiones. De esta forma, la CAPV paga el 6,24 por 100 del 46,3 por 100 del gasto del Estado o, lo que es lo mismo, el 2,9 por 100.

CUADRO N.º 1

EL CUPO EN EL AÑO 2002
(Miles de euros)

	EN PRESUPUESTO DEL ESTADO	*IMPUTABLE A LA CAPV (*)*
Cargas no asumidas (CNA)	66.692,5	4.161,6
Impuestos no concertados (INC)	16.297,6	1.017,0
Déficit	32.916,4	2.054,0
Cupo		1.090,6
Pro memoria		
Presupuesto del Estado	144.104,2	8.992,1
Fondo de Compensación Interterritorial.	894,7	55,8
Ratios significativas		
Porcentaje cargas no asumidas	46,3	
Porcentaje imputable a *FCI*	1,3	
Porcentaje minoración por *INC*	24,4	
Porcentaje minoración deuda	49,4	

(*) Igual al 6,24 por 100 de la columna anterior.
Fuente: Elaboración a partir de la *Ley Quinquenal del Cupo 2002-2006* y de los *Presupuestos Generales del Estado 2002*.

La cantidad ingresada no es, sin embargo, ésta, ya que la estimación de los *INC* y la imputación del déficit reducen la cantidad a pagar en, respectivamente, un 24,4 y un 49,4 por 100. En total, por tanto, una minoración de casi el 75 por 100. Esto es, la CAPV paga casi el 75 por 100 de sus gastos no asumidos mediante ingresos recaudados directamente por el Estado o mediante participación en el endeudamiento del Estado. Como se argumenta más adelante, quizá la cuantía de déficit que se aplica pueda ser excesiva. Sin embargo, en principio, esto sólo tendría un efecto financiero, porque más endeudamiento hoy implica mayores intereses y amortización en el futuro y, por extensión, un *cupo* más alto en el futuro.

Desde un punto de vista formal, la aportación de la CAPV a la financiación del Estado (incluida la solidaridad entre regiones) se materializa en lo que se paga en concepto de competencias no asumidas; esto es, en la cantidad 6,24 por 100 *CNA*. Esto sugiere que hay dos vías potenciales por las que la CAPV puede contribuir a la solidaridad con las demás regiones:

a) Primero, a través de la inclusión en las *CNA* de determinadas partidas presupuestarias de gasto que no benefician a los residentes en la CAPV, sino que son redistributivas entre comunidades autónomas.

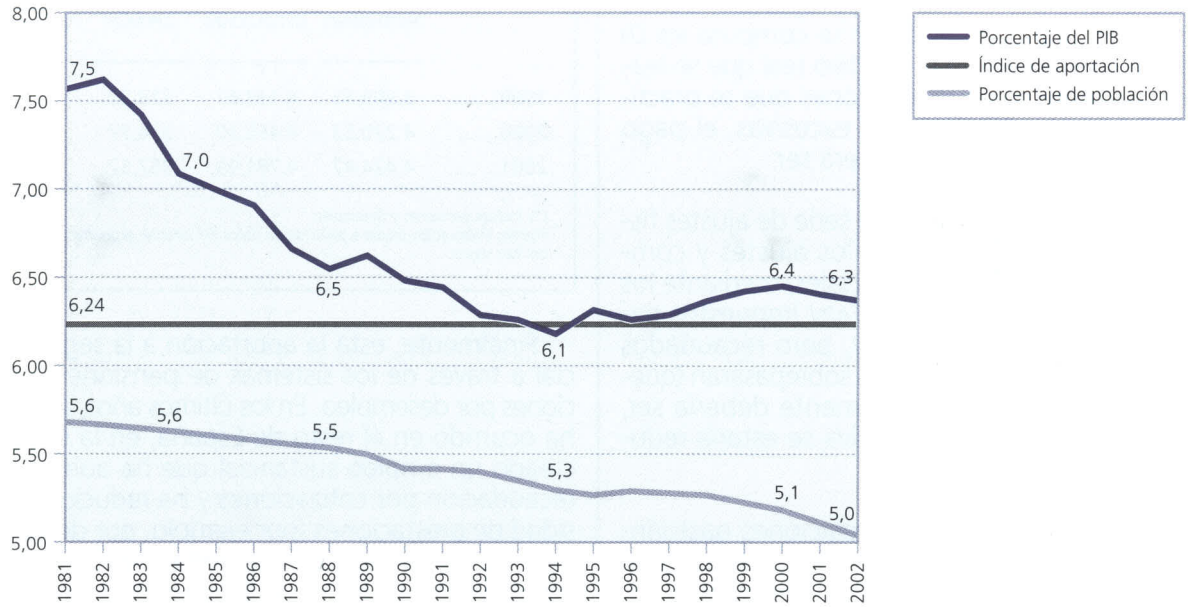
Tal como se sigue de la Ley Quinquenal del cupo 2002-2006 (9), la única partida entre las *CNA* que tiene esta característica es el Fondo de Compensación Interterritorial (*FCI*). Esto es, la financiación del *FCI* es la única aportación explícita de la CAPV (y, obviamente también de Navarra) a la solidaridad entre CC.AA. Tal y como muestra el cuadro n.º 1, la magnitud de esta aportación a la solidaridad es mínima, ya que en el año 2002 apenas representaba el 1,3 por 100 de la aportación total que realizó la CAPV al Estado. Es decir, que sólo el 1,3 por 100 de lo que pagó la CAPV en 2002, vía cálculo de las *CNA*, estaba basado en la redistribución.

b) La segunda vía potencial de contribución a la solidaridad es a través del índice de imputación. Formalmente, el Concierto (y el Convenio) establece que el índice se determinará básicamente en función de la renta relativa de la CAPV, lo que parece sugerir una especie de aplicación del principio de la capacidad de pago en la financiación de las *CNA*. Simplemente un índice basado en la renta relativa, es más distributivo que otro basado en la población relativa, ya que el primero supone que las cargas del Estado se financien en proporción a la renta de los individuos de una región, en tanto que el segundo se basa en que todos los individuos del país paguen la misma cantidad per cápita.

Sobre el índice de imputación, lo primero que hay que señalar es que su valor ha permanecido constante desde 1981 en el 6,24 por 100. Esto sugiere que este índice se deriva más de consideraciones políticas que técnicas. Más aún, como muestra el gráfico 1, históricamente el índice de imputación de la CAPV se ha situado por debajo de la renta relativa de ésta y por encima de la población relativa. Así, por ejemplo en el año del primer cupo, 1981, la CAPV representaba el 7,57 por 100 del PIB de España y el 5,68 por 100 de su población, por lo que el índice de imputación estaba más cerca de la población relativa de la CAPV que de su renta relativa. El paso del tiempo ha traído, sin embargo, una aproximación paulatina del índice de imputación a la renta relativa y un alejamiento de la población relativa. Así, desde 1990 las diferencias entre el índice y la renta relativa han sido pequeñas, en tanto las diferencias con la población han aumentado. Así, por ejemplo, en el último quinquenio finalizado (1996-2001), la renta relativa (promedio) de la CAPV ha sido el 6,39 por 100. De esta forma, el índice de imputación ha sido igual a casi el 98 por 100 de la renta relativa. Esta aproximación del índice a la renta relativa no ha sido, sin embargo, el resultado de ninguna decisión política explícita. Se deriva, simplemente, de la reducción de la población

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 99, 2004. ISSN: 0210-9107. «LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA»

GRÁFICO 1
PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO EN EL PIB Y LA POBLACIÓN DE ESPAÑA, 1981-2002



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de contabilidad regional y población del INE.

y la renta per cápita relativas (al conjunto de España) de la CAPV, combinada con el deseo de no modificar un índice pactado políticamente.

En suma, por tanto, actualmente el índice de imputación de la CAPV es similar a la renta relativa y netamente superior a la población relativa. Esto no significa que este índice conlleve una aportación excesiva (en relación con los beneficios que los residentes en la CAPV reciben de los servicios prestados por el Estado) y que este *exceso* pueda interpretarse como una contribución a la solidaridad. En realidad, que el índice de renta relativa sea el correcto (según el criterio del beneficio) o sea excesivo depende de qué parte de los beneficios de cada gasto revierta realmente sobre los residentes en la CAPV. Si, por ejemplo, los beneficios son proporcionales a la renta, el índice no será redistributivo, en tanto que si son proporcionales a la población si lo será.

La cuestión es, entonces, cuál es el índice que refleja mejor los beneficios para la CAPV del gasto no asumido. La respuesta varía, obviamente, según el tipo de gasto del que estemos hablando. En algunos casos, como la contribución de la CAPV a la UE, es evidente que el índice adecuado, según los beneficios para los residentes en la CAPV (10), para financiar este gasto sería la renta relativa de la CAPV. En otros, como quizá, la defensa o los asuntos exteriores, probablemente lo correcto sería la población relativa. Finalmente, hay gastos, como por ejemplo las inversiones en la CAPV o el déficit (cuando lo había) del sistema de pensiones o desempleo, que se deberían pagar en función del gasto efectivamente realizado en la CAPV. Ciertamente, el hecho de que haya gastos cuyos beneficios para el conjunto de la CAPV son proporcionales a la población (esto es así, probablemente, al menos para la mayoría de los bienes públicos puros) confiere cierta progresividad al índice del 6,24 por 100. Sin embargo, en la medida en que hay gastos cuyos beneficios son proporcionales a la renta, no está claro el alcance global de la progresividad. En todo caso, cabe señalar que, aunque, como ya se ha señalado, no es así, si todos los beneficios fueran proporcionales a la población, el 16 por 100 de lo pagado sería aportación a la solidaridad (11). En casos más realistas, el porcentaje de las *CNA* no asumidas que se financian solidariamente sería, obviamente, menor.

En suma, por tanto, la aportación a la solidaridad entre regiones vía *CNA* e índice de imputación es,

probablemente, limitada. En todo caso, en la práctica, la contribución real se ve modificada por varias provisiones adicionales:

a) En primer lugar, la forma en la que se miden las variables que determinan *C* (por ejemplo, qué se incluye en *INC* o la cantidad que se computa en *D*) modifica la cuantía del pago efectivo real que se realiza. Simplemente, si las deducciones que se practican del 6,24 por 100 *CNA* son *excesivas*, el pago efectivo será inferior al que debiera ser.

b) En segundo lugar, hay una serie de ajustes fiscales (como el ajuste por IVA y los ajustes y compensaciones por impuestos especiales) mediante los cuales el Estado transfiere a la CAPV impuestos pagados por residentes en la CAPV, pero recaudados por el Estado (12). Si estos ajustes sobrepasaran (quedan por debajo de) lo que realmente debería ser, nuevamente la aportación efectiva se estaría reduciendo (aumentando).

c) Finalmente, *C* regula las relaciones gasto/ingreso con el Estado, pero no con la seguridad social (excepto por la parte de las prestaciones que se pagan con transferencias del Estado). De esta forma, para tener una visión global de la contribución de la CAPV a la solidaridad, es necesario tomar en cuenta los flujos de ingresos y gastos derivados de los sistemas de pensiones y prestaciones por desempleo.

Cuantificar los efectos sobre la solidaridad de estas provisiones es complicado. No obstante, en el caso de *a)*, parece evidente que al restarse del *cupo* el 6,24 por 100 del déficit del Estado, en vez del 6,24 por 100 de la proporción del déficit que corresponde a competencias no asumidas (13), la CAPV se beneficia de una reducción de los pagos actuales (en relación con los que deberían ser si se pagase con impuestos de la CAPV el mismo porcentaje del gasto en *CNA* que el Estado paga con impuestos). A cambio, sin embargo, la CAPV asumirá mayores pagos futuros, debido a que lo que se pagará en el futuro por intereses y amortización de deuda será más alto.

En el caso de los ajustes por impuestos indirectos, como se muestra en Zubiri (2000), el ajuste por IVA conduce a que la CAPV tenga una recaudación final que, probablemente, excede de la que debería. Es decir, que el ajuste por IVA beneficia a la CAPV. De igual forma, la compensación por especiales (14), ha acabado siendo beneficiosa para la CAPV. Todo esto, reduce la solidaridad inicial (derivada de la definición de *CNA* y del índice *i*).

CUADRO N.º 2

PRESTACIONES ECONÓMICAS Y COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO (*)

	PRESTACIONES	*COTIZACIONES*	*SUPERÁVIT*	*COMO PORCENTAJE DEL PIB*
1999.....	3.909,45	4.132,67	223,22	0,6
2000.....	4.220,53	4.455,30	234,77	0,6
2001.....	4.424,47	4.781,99	357,52	0,9

(*) Incluye pensiones y desempleo.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *Informe económico 2002* del CES del País Vasco.

Finalmente, está la aportación a la seguridad social a través de los sistemas de pensiones y prestaciones por desempleo. En los últimos años, al igual que ha ocurrido en el resto de España, en la CAPV se ha creado un empleo sustancial que ha aumentado la recaudación por cotizaciones y ha reducido la necesidad de prestaciones (por ejemplo, por desempleo). Esto ha producido un superávit en el sistema de seguridad social de la CAPV (15) que debería considerarse una aportación a la solidaridad entre regiones. El cuadro n.º 2 aproxima la magnitud de esta aportación.

Según se sigue de este cuadro, en la CAPV el exceso de cotizaciones sobre prestaciones (la aportación de la CAPV) ha oscilado entre el 0,6 por 100 del PIB y el 0,9 por 100 del PIB. Estas cifras deben tomarse, sin embargo, como una aproximación muy inicial por una doble razón. Primero, porque dentro de los gastos sólo se incluyen las prestaciones económicas del sistema, pero no los gastos de gestión. Incluir estos gastos reduciría el alcance de la aportación. Segundo, porque la magnitud, e incluso el signo, de esta aportación varía considerablemente en el tiempo. Simplemente, en otros años la CAPV se ha visto beneficiada por la solidaridad de otras regiones (16).

IV. EL SISTEMA COMÚN Y LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL

El sistema común de financiación ha ido evolucionado a lo largo del tiempo. El punto de partida, a comienzos de los ochenta fue un sistema basado en la necesidad (17) y en que las CC.AA. casi carecían de impuestos propios. Progresivamente, se ha ido evolucionando hacia otro sistema en el que cada vez la necesidad (18) tenía menos peso en la determinación de la financiación de cada comunidad autónoma, y aumentaban los impuestos propios. De esta

forma, el componente territorial de la financiación ha ido aumentando, y se ha pasado de una situación en la que los recursos per cápita de las CC.AA. eran muy dispares (y generalmente menores en las CC.AA. más ricas) a otra en la que se han igualado los recursos per cápita.

En todo caso, el proceso de sustitución de la necesidad por la territorialidad es muy lento porque cada vez que se cede un impuesto a una comunidad autónoma, en el año base, la financiación según la necesidad se reduce en la cantidad que recauda el impuesto cedido, con lo que en realidad lo único que se hace es que una parte de los recursos de cada comunidad pasa de crecer a la misma tasa que el promedio de la recaudación global en España (r_e) (19), a crecer a la tasa en que crece el impuesto cedido en la comunidad autónoma (rc_{ca}).

Formalmente, si B_0 es la cantidad a financiar mediante una transferencia del Estado (Fondo de Solidaridad o, previamente, Participación en los Ingresos del Estado) en el año base, en ausencia de cesiones de impuestos, lo que recibirá la comunidad autónoma en el año t de un quinquenio será $B_0\ (1 + r_e^t)$, donde r_e^t es la tasa de crecimiento de r_e durante t años. Si a la comunidad autónoma se le ceden impuestos que en el año base recaudan A_0, entonces, en el año t, sus recursos pasan a ser, $(B_0 - A_0)\ (1 + r_e^t) + A_0\ (1 + r_{ca}^t)$. Por tanto, el cambio de recursos de una comunidad autónoma como resultado de una cesión de impuestos es igual a $A_0\ (r_{ca}^t - r_e^t)$. De esta forma, las CC.AA. cuyos impuestos cedidos crezcan por encima de la recaudación equivalente del Estado ganarán recursos (en relación con la situación previa de no cesión), en tanto aquellas que tengan crecimientos bajos de recaudación perderán recursos.

Esto pone de manifiesto que la cesión creciente de impuestos ha igualado parcialmente las tasa de crecimiento de los recursos del sistema común a la del sistema foral, especialmente en las CC.AA. más ricas (20). Es decir, al igual que en el foral, la tasa de crecimiento de los recursos de las CC.AA. de régimen común depende cada vez más de los impuestos pagados por los residentes en la comunidad autónoma (principio de territorialidad).

Sin embargo, esto no significa que, al igual que en los sistemas forales, los recursos de las CC.AA. de régimen común tengan (o vayan a tener en el corto plazo) base territorial, porque la base de partida (B_0) sigue siendo la necesidad (modificada a lo largo del tiempo por diferentes garantías de mínimos, un cierto grado de territorialidad, etc.), y la cesión de impuestos sólo producirá efectos financieros significativos en el largo plazo. La razón es que, como se ha señalado, el efecto de la cesión de impuestos sobre los ingresos se produce a través del término $A_0\ (r_{ca}^t - r_e^t)$, que generalmente tendrá una magnitud reducida en relación con la cuantía total de los recursos de la CA, $(B_0 - A_0)\ (1 + r_e^t) + A_0\ (1 + r_{ca}^t)$.

Dado que el sistema actual se deriva de un sistema extremadamente redistributivo en el que lo que recibía cada comunidad autónoma dependía de su necesidad, la cesión de impuestos sólo va cambiando lentamente la distribución de recursos de tal forma que una cierta definición de necesidad (por otro lado bastante imperfecta) sigue influyendo de manera importante en los recursos actuales de las CC.AA. de régimen común.

V. SISTEMA COMÚN Y SISTEMA FORAL: CAPACIDAD FINANCIERA COMPARADA

La forma más sencilla de analizar la equidad del sistema de financiación de las CC.AA. es comparar los recursos que tienen éstas para financiar prestaciones similares. Además, estos recursos, junto con la riqueza de cada comunidad serán un indicador del grado solidaridad entre comunidades autónomas.

El cuadro n.º 3 realiza este ejercicio y compara la capacidad financiera ajustada de la CAPV con la de las restantes CC.AA. que accedieron a la autonomía por el artículo 151 de la Constitución y que, por tanto, tienen competencias comparables a la CAPV (21). El cuadro divide los recursos de las comunidades en dos grupos. Por un lado, los *recursos regulares* que reciben las CC.AA. de forma automática, y sobre los que el gobierno central no tienen ninguna discrecionalidad. Los recursos por impuestos cedidos o la participación en los ingresos del Estado están incluidos en este grupo. El segundo grupo está constituido por los recursos cuya cuantía depende cada año de lo que decida el gobierno central. Esto incluye los recursos derivados de convenios, fondos de la UE, etc. Obviamente, los recursos regulares son más estables en el tiempo, y son independientes de la voluntad política de quien gobierna. Constituyen, por tanto, el núcleo del sistema de financiación de las comunidades autónomas.

Tal y como muestra el cuadro n.º 3, si nos centramos en los recursos regulares, la CAPV y Navarra tienen unos recursos per cápita similares que son aproximadamente un 75 por 100 superiores a los de las CC.AA. de régimen común. Simplemente para

CUADRO N.º 3

RECURSOS HOMOGENEIZADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1999)

	RIQUEZA (a)		*RECURSOS PERIÓDICOS (b) O REGULARES*				*RECURSOS TOTALES (c)*			
			Valores		*Índice*		*Valores*		*Índice*	
	Euros	*Índice*	*Per cápita*	*Porcentaje PIB*	*Per cápita*	*Porcentaje PIB*	*Per cápita*	*Porcentaje PIB*	*Per cápita*	*Porcentaje PIB*
Andalucía	1.703	79	249,1	14,6	98	125	313,2	18,4	105	134
Canarias	2.181	101	302,7	13,9	119	118	339,3	15,6	114	113
Cataluña	2.809	130	252,1	9,0	99	76	285,4	10,2	96	74
Galicia	1.875	87	276,9	14,8	109	126	319,7	17,1	107	124
Comunidad Valenciana	2.193	101	231,7	10,6	91	90	257,4	11,7	87	85
Total 151 Común	**2.165**	**100**	**254,3**	**11,7**	**100**	**100**	**297,8**	**13,8**	**100**	**100**
País Vasco	2.841	131	449,9	15,8	177	135	464,1	16,3	156	119
Navarra	2.946	136	440,8	15,0	173	127	453,8	15,4	152	112

(a) PIB per cápita.
(b) Régimen común = Impuestos cedidos + Tasas + Participación ingresos Estado + FCI. Régimen foral = Impuesto concertados – Cupo/convenio – Financiación local (a nivel del Estado) – Coste policía autónoma.
(c) Igual a 2 + Recursos extraordinarios (otras transferencias del Estado + transferencias de la UE).
Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2002), MINHAC (2001) y OCTE (2002).

pagar las mismas competencias tienen un 75 por 100 más de recursos per cápita. Las comunidades de régimen común, por su parte, tienen todas ellas recursos per cápita bastante similares. Esto no es extraño porque uno de los objetivos del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común en el quinquenio 1997-2001 fue igualar la financiación per cápita de las CC.AA. Esta igualación de los recursos per cápita pone de manifiesto que el sistema común es muy igualitarista e intenta, básicamente, que a iguales niveles de impuestos los residentes en todas las comunidades reciban las mismas prestaciones. Este objetivo, por otro lado plenamente razonable dentro de un país, obliga a los residentes en las regiones ricas a financiar una parte importante de los bienes y servicios públicos de los residentes en regiones pobres.

Si en vez de mirar a los recursos per cápita miramos a los recursos como porcentaje del PIB, las diferencias se acortan. La CAPV pasa a tener unos recursos en torno al 35 por 100 superiores al promedio de territorio común. No obstante, existen amplias divergencias entre las CC.AA. de régimen común. Así, las más pobres —Andalucía y Galicia— tienen unos recursos sólo un poco inferiores a la CAPV. Al mismo tiempo, se observa que Cataluña aparece como la comunidad con menos recursos. Por ejemplo, en comparación con la CAPV, a pesar de que ambas CC.AA. tienen una riqueza similar, Cataluña tiene unos recursos (como porcentaje del PIB) que apenas superan el 55 por 100 de los de la CAPV. Esto pone de manifiesto lo altamente redistributivo que es el sistema común de financiación de las CC.AA. Al mismo tiempo, permite entender las quejas de Cataluña sobre lo reducido de su financiación. No sólo sus residentes pagan más impuestos, sino que además reciben menos servicios públicos.

Cuando a los recursos regulares de las CC.AA. les añadimos los recursos no periódicos, las diferencias entre la CAPV (y Navarra) en relación con las CC.AA. de régimen común se reducen. Así, los recursos per cápita pasan de ser un 75 por 100 más elevados a ser *sólo* un 55 por 100 más altos. Como porcentaje del PIB, incluso las CC.AA. más pobres de régimen común pasan a tener más recursos que la CAPV. De todas formas, esto se debe en buena parte a los resultados de los fondos estructurales de la UE que se concentran en las CC.AA. de renta baja. En todo caso, los fondos estructurales son ajenos al sistema de descentralización establecido en España y, en buena medida, se derivan de decisiones adoptadas por la propia UE. Por ello, no está claro que deban incluirse a la hora de comparar la capacidad financiera relativa que generan los sistemas común y foral.

El análisis anterior pone de manifiesto que, al menos en relación con el régimen común, el foral es altamente beneficioso. La razón básica es, como ya se ha visto, que en un sistema foral lo que se queda la comunidad foral depende de los impuestos pagados por sus residentes, en tanto que en el sistema común, a pesar de las reformas realizadas en los últimos

años, los recursos en lo esencial siguen estando determinados por una cierta medida (bastante imperfecta) de necesidad. En todo caso, es obvio que elevando la cuantía del *cupo* (o de la *aportación*) siempre se podría reducir la capacidad financiera de los territorios históricos hasta el punto en que se igualara a la de las CC.AA. de régimen común.

De todas formas, se puede argumentar que el hecho de que el sistema foral, y por extensión el concierto económico, den lugar a una capacidad financiera sustantivamente mayor que el sistema común no evidencia que el *cupo* pagado por la CAPV sea bajo. Simplemente, puede ocurrir que lo sea *en relación* con lo que pagan otras CC.AA., pero que no lo sea para los gastos que el Estado realiza en la CAPV. Es decir, que sí lo sea en términos relativos (a otras CC.AA.), pero no en términos absolutos (por lo que se recibe a cambio).

VI. CONCLUSIONES

El punto de partida de este trabajo ha sido argumentar que las balanzas fiscales son un concepto no sólo difícil de medir, sino que carece de relevancia tanto como indicador de las ganancias o pérdidas que tiene una comunidad autónoma por pertenecer a un país como en términos de la equidad del sistema de financiación de las CC.AA. Lo relevante desde la perspectiva de la equidad es la distribución de recursos entre CC.AA., ya que esta distribución es la que garantiza que contribuyentes iguales reciban prestaciones similares en el conjunto del país.

A continuación se han descrito los mecanismos básicos de financiación de los sistemas foral y común. Se ha argumentado que el sistema foral es una sistema de base territorial en el que la contribución a la solidaridad entre regiones es, probablemente, limitada. El sistema común, por su parte, es altamente redistributivo. Las cesiones de impuestos, por la forma en que se implementan, introducen un componente territorial muy limitado en los recursos de las CC.AA., que siguen siendo determinados en buena medida por una definición difusa de necesidad.

Finalmente, se ha constatado que estas diferencias entre los sistemas de financiación se traducen en recursos per cápita muy dispares. Así, la base territorial de los sistemas forales da lugar a unos recursos per cápita entre un 55 y 75 por 100 superiores a los de las CC.AA. de régimen común. Esto no significa, no obstante, que el *cupo* sea bajo en relación a lo que debería ser (en relación con el gasto que realiza el gobierno central en la CAPV), sino que el sistema foral, tal y como se ha implementado, se basa en principios menos redistributivos que el sistema común.

Por otro lado, entre las CC.AA. de régimen común hay una igualdad considerable de recursos per cápita que pone de manifiesto lo redistributivo que es el sistema.

NOTAS

(1) Canarias tiene, no obstante, algunas peculiaridades, como son, por ejemplo, la recaudación de algunos impuestos propios (Impuesto General Indirecto Canario, arbitrios, etcétera).

(2) La Comisión siempre ha mantenido que las ganancias de pertenencia a la Unión tienen poco que ver con saldos fiscales, y están relacionadas con el aumento de renta que tiene cada país (debido al mercado más amplio, a la mayor competencia, a las exportaciones mayores, etcétera) por ser miembro de la Unión Europea.

(3) El cálculo entre países de la UE es mucho más sencillo porque no hay problemas de regionalización, excepto quizás en la tarifa exterior común y los gastos generales.

(4) Obviamente, en el caso de los bienes provistos por las CC.AA., a igualdad de impuestos la composición de los servicios públicos puede variar entre regiones, o una región puede tener impuestos más altos (o más bajos) para financiar prestaciones mayores (menores). Nada de esto atenta contra la equidad individual, y es, además, inherente a la descentralización.

(5) La lógica de restar el déficit es, en teoría, que la CAPV no pague con impuestos el gasto que el Estado financia con deuda. En principio, esta deuda y sus intereses se pagan en el futuro, porque se incluirán en las CNA futuras (véase ZUBIRI, 2000, para detalles adicionales).

(6) En lo que sigue me referiré al *cupo* de la CAPV, pero esencialmente todo se puede extrapolar a la *aportación* Navarra, ya que ésta se determina con las mismas reglas formales que el *cupo*.

(7) Esto implicaría aplicar, al menos donde fuera posible, un método similar al coste efectivo de provisión que en su día se utilizó en el sistema común.

(8) Estos datos se refieren al *cupo* base para el quinquenio 2002-2006. El cupo de los restante años se obtiene aumentando la base según, básicamente, el crecimiento de la recaudación del Estado.

(9) Véase el artículo 4. Este mismo artículo se ha repetido en todas las leyes de cupo anteriores.

(10) Obsérvese que la mayor parte de la contribución a la UE es proporcional al producto interior bruto.

(11) Entendiendo por tal que lo pagado excede en un 16 por 100 a los beneficios recibidos.

(12) Esto incluye, por ejemplo, la parte del IVA en frontera (recaudado por el gobierno central en importaciones de países ajenos a la UE).

(13) Esto es, 6,24 por 100 (*CNA*/*PGE*) *D*, donde *PGE* es el gasto total consignado en los Presupuestos del Estado.

(14) Cuando se concertaron los impuestos especiales con la CAPV en 1997, existía el temor de que esto aumentara mucho los recursos de la CAPV. Por ello, se puso la restricción de que si lo que obtenía la CAPV difería de lo que recibía previamente vía *cupo* (el 6,24 por 100 de la recaudación por especiales en el conjunto de España), se establecería un sistema de compensaciones. Paradójicamente, al final este sistema ha resultado favorable a la CAPV, que recibe transferencias compensatorias por parte del Estado.

(15) Entendido, obviamente, como las prestaciones recibidas por residentes en la CAPV y las cotizaciones pagadas por empresas de ésta.

(16) Obsérvese, no obstante, que cuando el conjunto del sistema de la seguridad social tiene déficit y recibe una transferencia del Estado, la CAPV paga el 6,24 por 100 de esta transferencia vía *cupo*.

(17) Cada comunidad autónoma recibía unos recursos iguales al denominado *coste efectivo* de provisión, que era igual a lo que el Estado se gastaba en la comunidad autónoma previamente a la transferencia de la competencia.

(18) El componente de necesidad es simplemente una transferencia incondicional del Estado que se ha ido llamando de diversas formas. En la actualidad es el denominado Fondo de Suficiencia, y previamente se denominaba Participación en los Ingresos del Estado (PIE).

(19) En términos estrictos, esto será lo que en el nuevo modelo se denomina ITEn (igual a la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA, impuestos especiales de fabricación, hidrocarburos y labores del tabaco).

(20) Para las más ricas, el cociente A_0/B_0 es mayor, e incluso en Madrid es mayor que 1, lo que crea una situación de semicupo en la que la comunidad autónoma debe transferir recursos al Estado.

(21) A partir del año 2002, una vez que ha finalizado la transferencia de la sanidad a todas las CC.AA., todas ellas tienen competencias comparables. Sin embargo, en el año 1999, que es al que se refiere el cuadro n.º 3, las CC.AA. que accedieron a la autonomía por el artículo 143 aún no habían asumido competencias en sanidad, e incluso algunas aún no habían asumido todas las de Educación.

BIBLIOGRAFÍA

BARBERÁN, R. (2001), *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales* (www.ief.es/Seminarios/EconomiaPublica/barberan.pdf).

INE (2002), *Contabilidad Regional de España, 1995-2000*, Instituto Nacional de Estadística.

MINHAC (2001), *Memoria de la Administración Tributaria, 2001*, Ministerio de Economía y Hacienda.

OCTE (2002), *Informe Anual Integrado de la Hacienda Vasca 2000*, Órgano de Coordinación Tributaria de Euskadi.

ZUBIRI, I. (2000), *El sistema de concierto económico en el contexto de la Unión Europea*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao.

COLABORACIONES

IV.
DOCUMENTOS

FEDERALISMO, TRANSFERENCIAS Y NIVELACIÓN FISCAL (*)

Peter MIESZKOWSKI
Richard A. MUSGRAVE (**)

INTRODUCCIÓN

EL modelo de Buchanan de nivelación fiscal, ampliamente debatido en la literatura especializada canadiense, y dirigido a conseguir la equidad horizontal de todas las jurisdicciones o estados miembros de una federación, vuelve a ser analizado en este trabajo. En el primer apartado se expone su contenido y su principal base teórica. En el segundo, se cuestionan algunos de sus aspectos más relevantes y se examinan los principios fundamentales en los que se basa la igualación de la capacidad fiscal como planteamiento alternativo. El tercer apartado se dedica a analizar el supuesto que asume Buchanan de que las transferencias totales tienden a ser parecidas con los dos planteamientos anteriores (el de la equidad horizontal y el de la igualación de las capacidades fiscales); se revisan sus factores determinantes y se mantiene la hipótesis de similitud para simplificar los supuestos. En el cuarto apartado se continúa contrastando la validez de dicha hipótesis a través de los resultados arrojados por la experiencia desarrollada en las provincias canadienses y en el área metropolitana de los Estados Unidos.

El papel de las transferencias interjurisdiccionales ha sido objeto de interés en el estudio del federalismo fiscal. En este contexto, dichas transferencias presentan distintas funciones. Así, dependiendo de la organización de la estructura federal, pueden ser necesarias para ajustar y compensar los desequilibrios entre los recursos asignados y las responsabilidades asumidas para distintos niveles de gobierno. En este ámbito, es posible que la base imponible más amplia de la que dispone el gobierno central deba adaptarse a una distribución menos centralizada de las funciones de gasto. Además, las transferencias intergubernamentales también pueden ser requeridas para compensar los efectos subsidiarios generados por las operaciones fiscales de los gobiernos subcentrales. Por último, las transferencias interjurisdiccionales han sido utilizadas con el objetivo de extender la igualdad fiscal; un aspecto de especial interés para los fines del presente trabajo.

El significado de nivelación fiscal, utilizado en el contexto del federalismo, puede ser muy distinto dependiendo de la perspectiva que adopte el analista. La interpretación tradicional, ampliamente utilizada en los Estados Unidos, Canadá y otros países federales como Australia, Alemania y Suiza, requiere un sistema de subvenciones, encaminado a igualar el resultado fiscal con un mismo tipo impositivo. Este modelo, al que en este artículo se denomina «nivelación de la capacidad fiscal» (FCE, *fiscal capacity equalization*), exige la concesión de transferencias desde las administraciones subcentrales (estados o provincias) con una renta per cápita elevada y unas necesidades per cápita reducidas a aquéllas de características opuestas. Otro planteamiento alternativo pretende aplicar el principio de la equidad horizontal (la igualdad de tratamiento de los individuos que se encuentran en la misma situación económica) tanto en la actuación fiscal de los estados y provincias como en la de ámbito nacional. El tratamiento fiscal que las jurisdicciones subcentrales ofrecen debería ser el mismo para todos los individuos que se encuentren en la misma situación, independientemente de la jurisdicción en la que residen. Esta perspectiva, a la que aquí se hace referencia con el nombre de«nivelación de equidad horizontal» (HEE, *horizontal equity equalization*), fue propuesta por vez primera por Buchanan y fue retomada más tarde con especial interés en el debate canadiense.

La articulación de las transferencias intergubernamentales ha jugado un papel fundamental en el estado federal canadiense, incluso desde la gestación del mismo. Tradicionalmente, éste ha venido siguiendo los principios fundamentales de la FCE, adoptada por la Comisión Rowell-Sirois de Canadá en 1940, que tomó cuerpo legal a través de la ley sobre Acuerdos Fiscales de 1977, y que recibió el estatus constitucional en 1982. Este modelo fue rechazado por el Consejo Económico de Canadá, que en 1982 adoptaría el principio de HEE en su propuesta de reforma fiscal. Sin embargo, el Consejo continuó poniendo en práctica la fórmula de tipo FCE para determinar la cuantía de las transferencias, las cuales eran concedidas de forma incondicional. El propósito del presente documento es valorar las ventajas de las dos formulaciones anteriores y perfilar la

relación que se establece entre ambas. En la primera sección se realiza una exposición de la fundamentación teórica de la HEE. En la segunda sección se consideran algunos aspectos críticos que siguen prevaleciendo y se estudia la FCE como principio alternativo de nivelación fiscal. En la tercera sección se establece una comparación entre la cifra total de las subvenciones que se efectúan en un sistema HEE y en otro FCE y sus factores determinantes. La cuarta sección ofrece evidencia empírica sobre los resultados obtenidos para el caso de las provincias canadienses y del área metropolitana de los Estados Unidos.

DESARROLLO DE LA DOCTRINA DEL MODELO HEE

Comenzaremos haciendo un repaso del modelo inicial de HEE propuesto por Buchanan y su posterior desarrollo en el debate canadiense.

James M. Buchanan

La presentación inicial que hizo Buchanan de la doctrina del modelo HEE (Buchanan, 1950), no sólo abrió una nueva perspectiva sobre el papel de las subvenciones en el ámbito del federalismo fiscal, sino que también supuso la reivindicación de esta fórmula como la única que ofrecía una solución aceptable. Este autor rechazó de forma explícita el principio de FCE, que requería un sistema de transferencias intergubernamentales dirigidas a permitir que las jurisdicciones de rentas y necesidades per cápita desiguales financiasen el mismo nivel de servicios públicos con una misma tasa impositiva. Según Buchanan, las cuestiones referentes a la igualdad deberían basarse en el principio más básico y generalmente aceptado de equidad horizontal (que exige la igualdad de tratamiento de los individuos de la misma posición económica), y no en las reglas más controvertidas de la equidad vertical aplicadas al tratamiento de desiguales. Se da por sentado el principio de distribución entre los grupos de renta alta y los de renta baja. Asimismo, rechazaba de forma explícita cualquier forma de redistribución vertical, «La excepción que confirma la regla es el caso en que ninguno de los dos sistemas del estado resulta plenamente redistributivo, basando ambos sus actuaciones en el principio del beneficio. En este situación, cada individuo recibe en forma de beneficio el equivalente a las contribuciones realizadas; es decir, posee un residuo cero. *De esta forma, cualquiera que sea la diferencia de renta entre las distintas unidades, los iguales se tratan del mismo modo, y no es necesario que se aplique ningún tipo de transferencia*» (tal y como subraya) (p. 594). Además, rechazaba la FCE porque «se plantea en términos de ajuste entre las unidades orgánicas estatales. La igualdad entre estados es un concepto difícil de comprender, y, además, ¿existe algún precepto ético que justifique que hay que colocar a los estados en posiciones de igual capacidad fiscal a través de un sistema de subvenciones intergubernamentales?» (p. 586). La intervención de la administración central en la distribución habría de dirigirse sólo a los individuos, y a garantizar un tratamiento homogéneo de los iguales por parte del sistema financiero estatal o provincial, independientemente de la jurisdicción en la que estos individuos residan.

Así, Buchanan definió el tratamiento fiscal igualitario como la recepción del mismo nivel de residuo fiscal neto por parte de todos los perceptores de un mismo nivel de renta. El residuo fiscal neto (NFR, *net fiscal residuum*) se define como el exceso de los gastos sociales sobre los impuestos pagados. Como en el caso del principio de FCE, se tienen en cuenta los dos lados del presupuesto (los gastos y los ingresos). Al cuantificar el NFR, los bienes provistos públicamente se consideran como si fuesen bienes privados o rivales, cuyo beneficio social ha de ser distribuido per cápita de forma equitativa. Suponiendo que se aplicase el mismo tipo impositivo proporcional, el NFR que recibiesen los iguales residentes en una misma jurisdicción sería el mismo, si bien sería superior allí donde la renta media fuese mayor. Esto sucedería porque los beneficios sociales son una función de la renta media de la jurisdicción, mientras que los impuestos son una función sólo de la renta personal del residente en particular. Para corregir estas desigualdades, el gobierno central debería implantar un sistema de transferencias interindividuales, de modo que todos los iguales recibiesen el mismo NFR, independientemente de su lugar de residencia. Estas transferencias se considerarían efectuadas directamente entre los individuos de las dos jurisdicciones; o bien se podría suponer que este tipo de actuación implica realizar una transferencia global, de modo que la jurisdicción pagadora se ocuparía del cobro de los fondos y la receptora de su gasto y distribución, garantizando de esta forma el mismo resultado.

La aplicación del principio de HEE en todas las jurisdicciones se explica por dos motivos básicos. El primero se basa en que la economía es un asunto de ámbito nacional y, por tanto, extender la fórmula de HEE a la misma escala resulta muy útil para evitar distorsiones en la asignación regional de los recursos. El segundo indica que al verse afectada la

distribución de la renta entre los individuos por distintas fuerzas de ámbito nacional, cualquier medida que se tome sobre igualación ha de aplicarse también en todo el país (Buchanan, 1950, p. 590).

Buchanan, en su presentación inicial (1950, p. 592), considera un modelo simple en el que conviven dos jurisdicciones J_1 y J_2, cada una de ellas con tres residentes. En J_1 hay dos residentes *H* (de renta alta), que perciben 1.000 dólares cada uno, y otro *L* (de renta baja), que percibe 500 dólares. En J_2 la relación es al revés. Con un tipo impositivo del 10 por 100, los beneficios sociales per cápita derivados de dicha estructura impositiva ascienden a 83,3 dólares en J_1, y a 66,7 dólares en J_2. El residuo fiscal neto de *H* será 83,3 dólares – 100 dólares = 16,7 dólares en J_1 y 66,7 dólares – 100 dólares = 33,3 dólares en J_2. El residuo fiscal neto de *L* será 83,3 dólares – 50 dólares = 33,3 dólares en J_1 y 66,7 dólares – 50 dólares = 16,7 dólares en J_2. *H* y *L* salen ganando, desde el punto de vista fiscal, mientras vivan en el estado de renta alta J_1. Para igualar el NFR del grupo *H* a -22,2 dólares, cada residente *H* de J_1 debería pagar 5,5 dólares al residente *H* de J_2, y el residente *L* de J_1 debería pagar 5,5 dólares a cada *L* de J_2. Las transferencias totales de J_1 a J_2 suman los 22 dólares. Una vez efectuadas estas transferencias, se consigue la equidad horizontal dentro de la federación, a la vez que se cumple el requisito ético de igualdad de tratamiento. Además, se produce un incremento de la eficiencia a escala nacional, ya que las variables fiscales dejan de condicionar la elección del lugar de residencia.

El principio que subyace a la regla HEE de Buchanan es tajante y claro, si bien su «aplicación en la práctica» sería «extremadamente difícil» (1950, p. 595). Sugiere este autor que se podría obtener el mismo resultado permitiendo una diferenciación en la estructura impositiva federal aplicada a los estados y las provincias, en función de su renta media; aunque las restricciones constitucionales referentes a la uniformidad geográfica no permitirían esta solución, al menos esto será así hasta que «exista una comprensión más amplia de la cuestión del federalismo y las autoridades competentes hagan comprender al público con claridad las ventajas de este método sobre los demás» (p. 598). Mientras tanto, «un sistema de subvenciones (a los gobiernos) basado en criterios de equidad, podría conseguir poco más que el uso de las propuestas canadienses» (p. 596). Las subvenciones que se basan en la fórmula FCE son las que mejor se pueden llevar a la práctica, aunque no deja de ser consoladora la expectativa de que con HEE las transferencias totales «serían poco o nada diferentes» (p. 591) a las realizadas en un modelo FCE. Por tanto, se puede situar a los estados en posición de ofrecer un tratamiento homogéneo, y aunque seguirían existiendo las desigualdades, éstas se reducirían a la «insignificancia» (p. 596). Además, «el resto de las desigualdades se deberían a las decisiones políticas estatales, no al hecho de que los ciudadanos fuesen residentes del propio estado».

Estas subvenciones habría que concederlas de forma incondicional y sin destinarlas a fines específicos. «Los ciudadanos de los estados de renta baja en el ámbito de una economía nacional, tienen el derecho a que sus respectivos estados reciban el dinero suficiente como para conseguir que estos ciudadanos alcancen una posición de igualdad fiscal con respecto a sus vecinos de otros estados» (Buchanan, 1950, p. 596). Los residentes de las jurisdicciones de renta baja, con derecho a estas transferencias, no deben estar sometidos a los dictados del gobierno central sobre la forma de utilizarlas (p. 598). Suponemos que éste es el caso, ya que esa forma de intervención interferiría en su libertad de elección, no contribuyendo a la equidad horizontal (1).

John F. Graham

Graham (1963 y 1964), fue el primero de una serie de autores canadienses en seguir la teoría de Buchanan y defender la equidad horizontal como *objetivo* adecuado de las relaciones fiscales intergubernamentales de un Estado federal. Asegura que el concepto de «necesidad fiscal» que subyace al modelo de FCE es impreciso y «otra objeción y más importante al concepto de necesidad fiscal... es que normalmente se suele emplear con referencia a las unidades políticas, lo que implica un concepto orgánico del Estado (de hecho, el propio término de necesidad fiscal parece implicar esto mismo), mientras que el principio de equidad horizontal implica de un modo más claro un concepto de Estado como una agrupación de individuos, concepción esta última más utilizada en los análisis de la equidad» (1964, p. 12). «Las transferencias fiscales, y las modificaciones en la distribución de las fuentes de ingresos deben, por supuesto, efectuarse entre las unidades políticas, y las decisiones sobre su realización deben tomarse por los gobiernos, pero los objetivos y las consecuencias a alcanzar hay que considerarlas sólo con respecto a los individuos» (1964, p. 12, nota a pie de página 14).

Graham, siguiendo los pasos de Buchanan, defendía la teoría de que el impuesto sobre los bene-

ficios sociales (beneficio recibido) (impuesto sobre las utilidades) (*benefit taxation*) a escala provincial obviaría la necesidad de que se concediesen subvenciones federales. «Si los servicios públicos fuesen divisibles y se prestasen sobre la base del beneficio o en función de los niveles de renta de los individuos, no existiría este problema; los individuos con una situación económica similar en provincias diferentes podrían ser tratados de igual forma en cuanto a sus ingresos y cargas, sin necesidad de ninguna transferencia de igualación, *aún cuando sus rentas medias o la distribución de la renta fuesen diferentes* (lo cual debe ser destacado). En este caso, no tendría sentido hablar de diferencias en cuanto a la capacidad fiscal» (1964, p. 5). Sin embargo, «en ausencia de un impuesto sobre los beneficios percibidos del gasto público (impuesto sobre las utilidades), serán necesarias las transferencias de los países ricos a los pobres, y dichos ajustes generarán una redistribución de la renta a favor de las personas con menores recursos a escala nacional mediante una reasignación de los servicios públicos que proporcionan tanto los gobiernos provinciales y locales como el gobierno federal» (1964, p. 6).

Graham, al igual que Buchanan, establecía el objetivo de las transferencias en la consecución de la igualdad interindividual. Junto con Buchanan, concebía, sin embargo, a las transferencias con base en la FCE como una aproximación a las transferencias HEE, dando un paso más adelante. Cuando Buchanan, al menos en un principio, afirmaba que era el gobierno central quien debía realizar las transferencias interindividuales, ahora Graham rechaza este precepto. La pretensión del gobierno central ahora es alcanzar la equidad entre los individuos, si bien su implementación queda reservada a las provincias o estados. La tarea de éstos se vería facilitada si los gobiernos centrales estableciesen el nivel mínimo de servicios públicos (que es el tipo impositivo común al que han de igualarse las distintas capacidades fiscales con las transferencias del tipo FCE) en el nivel más alto posible (1963, p. 178).

Aunque, en general, apoyaba el modelo de Buchanan, Graham también cuestionaba la validez de su concepto básico de NFR. La mejora del bienestar del individuo, sostenía, no se define adecuadamente sólo por el exceso de prestaciones o beneficios sobre los costes, sino que también depende de sus respectivos niveles absolutos. Es posible que cada individuo piense que este exceso es el mismo en la jurisdicción *A* que en la *B*, pero si los niveles de los servicios públicos son diferentes, es posible que prefieran residir en la jurisdicción *A* y no en la *B*, o a la inversa. La mejora del bienestar no tienen porqué ser la misma, ni aunque se cuantifique el beneficio neto según el procedimiento de Buchanan.

Anthony Scott

Scott (1964), otro gran contribuyente al debate canadiense, no aceptaba el modelo de igualación fiscal de Buchanan. Adopta una visión del federalismo más amplia y examina diversos modelos federales. La forma en que ha de contemplarse la equidad horizontal depende del cometido que se pretenda lograr con el federalismo. Es apropiada la existencia de una cierta equidad horizontal en todas los municipios de un estado unitario, ya que estas unidades son controladas desde arriba, desde el gobierno central. Esto no implica, no obstante, que se tenga que aplicar a todas las jurisdicciones miembros de una federación. Las federaciones se crean, precisamente, porque las jurisdicciones (estados) miembros desean un cierto grado de unión, pero preservando ciertas parcelas de independencia. Entre éstas se suele considerar la libertad de resolver por sí mismas sus propios asuntos fiscales. La premisa ética que requiere el igual tratamiento de los iguales en el Estado unitario no se traduce en el logro de la equidad horizontal en todas las jurisdicciones miembros de una federación. Este tipo de extensión sería incompatible con la libertad de las jurisdicciones para resolver sus competencias fiscales y elegir sus modelos de equidad vertical. Por tanto, el Estado unitario, como punto de referencia, debe ser rechazado.

Además de por su concepción imperfecta sobre la naturaleza del federalismo, se cuestiona el planteamiento de Buchanan por otros dos motivos. En primer lugar, hay que reconocer que se pierde mucho al pasar de la implementación real a sólo la potencial. Una vez que se desestiman los ajustes interindividuales, teniendo los estados la capacidad, pero no la obligación, de establecer una equidad horizontal, «el plan pierde cualquier atractivo ético que pudiera tener» (1950, p. 255). La compensación potencial de Kaldor no es suficiente, y el modelo de Buchanan queda simplemente como una mera fórmula para calcular subvenciones.

En segundo lugar, otra dificultad básica radica en el concepto central de Buchanan de residuo fiscal, asunto sobre el que también teorizaba Graham. «Equiparando el residuo fiscal de los iguales», según argumenta Scott, «no se equipara necesariamente su utilidad» (1964, p. 254). Un residuo fiscal determinado, calculado a

partir de la diferencia entre los gastos sociales y las cargas fiscales, puede ser resultado de muchos niveles de gastos e impuestos diferentes. Cualquier individuo no puede ser indiferente a dichos niveles, y diferentes individuos de renta similar pueden valorarlos de forma distinta. Como consecuencia de ello, la solución deja de ser eficiente al no asegurar la neutralidad en el uso de los recursos, cuestionándose de la misma forma su reivindicación de la equidad. Si se calculan los resultados en función de la renta y no de la utilidad, se sigue sosteniendo esta reivindicación, pero no así si la unidad de medida es la utilidad. Además, deducir los costes de los beneficios puede que no sea el único índice importante. Con el mismo propósito y en otros casos, la ratio de los beneficios y los impuestos, y la «tasa de retorno» de los impuestos que se gravan a los iguales, pueden ser quizá mejores índices (1964, p. 255).

Esta crítica, como la que planteaba Graham, origina serios problemas, problemas que no aparecían en el escenario unitario en que todos los iguales están sujetos al mismo sistema fiscal. La búsqueda de una unidad de medida más rigurosa del incremento del bienestar en un contexto multijurisdiccional acarrea un conjunto de dificultades, entre las que se encuentra la forma de valorar las ganancias y las pérdidas en dicho contexto. No sorprende, por tanto, que autores posteriores hayan decidido pasar por alto esta compleja búsqueda, y hayan retomado la formulación de Buchanan, que resulta mucho más operativa.

Contribuciones canadienses más recientes

Las contribuciones más recientes al debate canadiense han omitido la crítica de Scott y han abogado por la aplicación del modelo de Buchanan al sistema canadiense. La monografía (1982) preparada por Boadway y Flatters para el Consejo Económico de Canadá, en particular sentaba las bases para la principal revisión política llevada a cabo por el Consejo y para la recomendación recogida en su informe final (1982).

Según Boadway y Flatters, hay que distinguir tres funciones de las subvenciones: 1) reducir las diferencias fiscales en el balance de los recursos y gastos entre los distintos niveles del gobierno, 2) corregir los efectos *spillover* (subsidiarios), y 3) garantizar la equidad fiscal. El interés se centra en esta tercera función. De nuevo se interpreta que la «equidad fiscal» exige la consecución de la HEE, de modo que todos los iguales reciban el mismo NFR. Una vez más se descartan otras posibles interpretaciones al no cumplir los requisitos básicos que se derivan de «los principios económicos básicos» (1982, p.2)

Aunque pretenden basarse en el principio de equidad horizontal de Buchanan, Boadway y Flatters se apartan de su procedimiento de cálculo de las subvenciones. Este modo de aplicar el principio de HEE lo ilustran con un sencillo ejemplo de dos jurisdicciones (1982, p. 20), parecido en su estructura al ejemplo anterior de Buchanan. La provincia J_1, con una renta media per cápita de 16.667 dólares, está formada por dos residentes *H* que cuentan con unos ingresos de 20.000 dólares cada uno, y de un residente *L* con una renta que sólo alcanza los 10.000 dólares. La provincia J_2, con una renta media per cápita de 13.333 dólares, está formada por un residente del tipo *H* con una renta de 20.000 dólares y dos del tipo *L* con 10.000 dólares cada uno. En cada provincia se establece un tipo impositivo del 10 por 100, que produce un beneficio fiscal de 5.000 y 4.000 dólares, respectivamente. Siguiendo a Buchanan, Boadway y Flatters calculan los niveles de NFR de *H* y *L* en el período previo a la transferencia en las dos jurisdicciones. Teniendo en cuenta sus rentas superiores, los niveles de NFR de *H* son -333 dólares en J_1 y -667 dólares en J_2, mientras que los de L ascienden a 667 y 333 dólares, respectivamente. Por lo tanto, hay una diferencia entre ambos métodos. Boadway y Flatters continúan determinando la media o los niveles per cápita de los residentes de J_1 y J_2, combinando en cada caso a los individuos *H* y *L*. Con unos niveles medios de NFR de -333 dólares en J_1 y -667 dólares en J_2, los residentes de J_1 mejoran el resultado en 344 dólares cada uno. Con el objetivo de alcanzar la equidad horizontal, Boadway y Flatters proponen transferir la mitad de este exceso o 167 dólares per cápita de J_1 a J_2, exigiendo una transferencia total de 500 dólares. Este total no coincide con el de 444 dólares, que hubiera resultado de la aplicación del procedimiento de Buchanan a los niveles de renta estipulados por Boadway y Flatters. Dicho procedimiento, como ya se ha señalado, consistía en igualar los NFR de los individuos *H* y *L* por separado para luego sumarlos, mientras que Boadway y Flatters igualan los beneficios netos per cápita de combinaciones de *H* y *L* de cada jurisdicción. Como consecuencia, la transferencia total derivada del procedimiento de Boadway y Flatters resulta ser precisamente la misma a la que se llegaba con el modelo de FCE. Con un tipo impositivo del 10 por 100, el total de ingresos fiscales de las dos jurisdicciones asciende a 9.000 dólares (5.000 dólares en J_1 y 4.000 dólares en J_2). Con el mismo nú-

mero de personas en cada jurisdicción, el modelo FCE exige que se tendría que dividir el total de forma equitativa, y de ahí que se obtenga la misma transferencia de 500 dólares a la que llegaban Boadway y Flatters. Quizás, no conscientes de este resultado, Boadway y Flatters no explican porqué se apartan del procedimiento de Buchanan.

Al igual que Buchanan y Graham, Boadway y Flatters proponen que las transferencias se deben realizar de forma incondicional. Exigir la implementación de la igualación interindividual sería indeseable, aunque fuese factible, ya que interferiría en la libertad de las provincias y estados para establecer sus propios estándares de redistribución y de equidad vertical, y por consiguiente, «prácticamente destruirían la naturaleza del sistema federal de gobierno de Canadá» (1982, p.52).

Como ya defendían en su momento Buchanan y Graham, no existirían desigualdades horizontales si todas las jurisdicciones se comprometiesen a aplicar un impuesto sobre los beneficios sociales, «no sería necesario tomar medidas fiscales discriminatorias en el ámbito de las regiones, como son aquellas que se derivan de la exigencia de la igualación» (Boadway y Flatters, 1982, p. 53). En cualquier caso, surge una nueva preocupación: «La igualdad fiscal, tal y como se concibe este término en los libros de texto», señalan (2), «es probable que no constituya el principio político fundamental para la consecución de la igualación. La igualdad fiscal es una noción que se basa exclusivamente en la equidad horizontal, mientras que entre los argumentos políticos sobre los que descansa la idea de la igualación parece haber implícito un considerable componente de redistribución vertical. La pertinencia de que existan unas subvenciones igualatorias como herramienta de carácter nacional para la consecución de la equidad vertical no se ha estudiado en profundidad en la literatura especializada. Uno de nuestros propósitos será el de presentar la equidad vertical entre los individuos como un objetivo explícito de los gobiernos y comprobar si existe alguna circunstancia que nos conduzca a desear que se implante una política de pagos igualatorios como instrumento político» (1982, p. 8). Por tanto, es preciso detenerse a reflexionar sobre la equidad vertical, pero ello implica, como veremos a continuación, un desplazamiento del análisis desde el ámbito interindividual al interjurisdiccional.

Consejo Económico de Canadá

El Consejo Económico de Canadá, en su informe final (1982), adoptó los principios de igualación propuestos por Boadway y Flatters en su monografía. La implementación de las subvenciones intergubernamentales, consideradas con independencia de un sistema de transferencias e impuestos basados en un enfoque individual, se basa «en el hecho de que el "nominal" o renta de mercado de los canadienses que viven en provincias diferentes no refleja los beneficios y/o costes derivados de la articulación de un conjunto amplio y variado de políticas y programas gubernamentales» (p. 26). En el caso de aplicar un impuesto sobre las utilidades, «no habría necesidad de ninguna medida fiscal discriminatoria para las regiones, como es el caso de la igualación. En este punto, se podría alcanzar tanto la equidad vertical como la horizontal a través de un sistema impositivo personal y de transferencias del gobierno federal» (p. 27). En ausencia de un impuesto sobre los beneficios sociales (utilidades), y con sistemas fiscales subcentrales distintos, surgirían desigualdades horizontales hasta tal punto que sería necesario introducir medidas adicionales. Si se interviniera únicamente a través de un sistema de transferencias personales, como defendía el Consejo, se invalidaría el derecho de las provincias a decidir sus propias políticas de redistribución. «El compromiso por el que aquí se aboga es el de emprender el proceso de igualación de tal forma que la consecución de la igualdad (tanto vertical como horizontal) sea posible desde el punto de vista financiero para todos los canadienses, sin importar el lugar en que residen. Al mismo tiempo, las provincias deben disponer de la potestad de redistribuir sus propios ingresos fiscales del modo que consideren más adecuado» (p. 28). Si éste es un compromiso satisfactorio es algo que se va a cuestionar a continuación.

INTERROGANTES A LA NIVELACIÓN DE EQUIDAD HORIZONTAL (HEE) Y LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA NIVELACIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL (FCE)

Antes de volver a la comparación de las cifras totales derivadas de los modelos HEE y FCE, vamos a examinar algunas dudas derivadas del estudio anterior, y analizar con más detalle los principios fundamentales del principio FCE.

Interpretación de HEE

En este tipo de estudio hay que tener en cuenta las seis cuestiones fundamentales siguientes: 1) el lugar que ocupa la equidad horizontal en un sistema federal, 2) la propuesta de que las jurisdiccio-

nes miembros no están obligadas a aplicar ajustes interindividuales, aunque si están capacitadas para hacerlo, 3) la incoherencia de HEE con los diversos modelos de equidad vertical, 4) las transferencias del tipo FCE como una aproximación al modelo HEE, 5) las consideraciones sobre la equidad vertical y 6) las consecuencias de concebir los servicios públicos como bienes privados y no públicos.

Grupos de iguales

Existe un fuerte condicionamiento ético en la exigencia a los gobiernos de que traten por igual a los ciudadanos que se encuentran en una situación parecida. Ésta es una exigencia simple en el estado unitario, pero la situación se complica en el contexto federal. Que los diferentes sistemas fiscales de las jurisdicciones miembros traten por igual a los individuos de posición económica parecida, pero residentes en distintas jurisdicciones, es algo que depende de cómo se conciba la federación. No se deriva de una regla básica de justicia, como la que subyace al concepto de equidad horizontal del Estado unitario o como la que se aplica al sistema fiscal central de una federación. La explicación que ofrece Buchanan, en la que asegura que esta extensión es necesaria, ya que las rentas son interdependientes entre sí y porque resulta útil desde el punto de vista de las posibles ganancias en términos de eficiencia; no es concluyente, ya que esta extensión también podría hacerse a los países vecinos o a una escala global. Lo que importa es la naturaleza de la federación en particular, la cual estará condicionada por los acontecimientos históricos, de modo lo que constituye un «federalismo fiscal correcto» cambiará también con ellos.

Ejecución potencial versus real

El propósito de la igualación fiscal, según proponía inicialmente Buchanan, era emprender una serie de ajustes interindividuales destinados a garantizar la equidad horizontal en el tratamiento de los iguales en todas las jurisdicciones miembros. Apuntaba entonces que sería difícil determinar el importe de la transferencia total que sería necesario para ello, así como realizar los ajustes interindividuales reales. Por el contrario, calcular la cantidad agregada de las transferencias del tipo FCE resulta bastante sencillo La transferencia con base en FCE, cuya cuantía se prevé próxima al volumen de la del tipo HEE, se contempla como una aproximación a este último tipo de igualación. Aunque no fuese necesaria la realización de los ajustes interindividuales, este proceso de nivelación podría seguir su camino por sí solo; en este sentido, sería un progreso que las distintas jurisdicciones pudiesen hacerlos.

Modelos incoherentes

Graham, Boadway y Flatters, así como el Consejo Económico de Canadá, siguieron adelante en este análisis. Una vez más, los ajustes interindividuales pueden no ser necesarios, pero su impracticabilidad no deja de ser un lamentable inconveniente. La implementación de estos ajustes sería indeseable aunque fuese factible, ya que interferiría en el derecho de las provincias a perseguir sus propias metas de equidad vertical y política redistributiva (3). Esta interferencia en sus asuntos fiscales sería incompatible con «la naturaleza del sistema fiscal canadiense» (Boadway y Flatters, 1982, p. 52; Consejo Económico de Canadá, 1982, pags. 27 y 28).

Como ya había observado Scott anteriormente, hay algo desconcertante en defender primero el principio de equidad horizontal como principio moral básico, y luego mantener que no se debería implementar, ya que interferiría en otro derecho básico. Si los individuos iguales, como ciudadanos de sus propios estados miembros, tienen derecho a un tratamiento igual, ¿por qué tendrían que estar satisfechos de vivir en jurisdicciones que tuviesen la potestad de conceder un tratamiento equitativo pero que no lo aplicasen en la práctica?

La dificultad reside en intentar conectar dos propuestas incompatibles. Una de ellas consiste en el planteamiento del federalismo fiscal que autoriza a los grupos de individuos, residentes en una misma jurisdicción, a decidir su propio modelo intrajurisdiccional de equidad vertical. Así, los grupos de individuos se convierten en actores de propio derecho. El análisis deja de ser puramente individualista. Otro tipo de planteamiento otorga a los ciudadanos individuales iguales de la federación el derecho a ser tratados de igual forma por sus respectivos estados miembros. Se puede cuestionar cualquiera de estas dos perspectivas (el federalismo se puede considerar bajo muchos puntos de vista diferentes), pero no añadir nada nuevo a las mismas. Si se está hablando de equidad horizontal entre las jurisdicciones, la equidad vertical entre ellas también debe ser uniforme. El Consejo Económico de Canadá parece estar al tanto de este conflicto, pero su solución «propuesta» de combinar las subvenciones con base en HEE no restringidas con la libertad de las provincias a establecer los estándares de verticalidad, resulta imposible que lo resuelva. La solución de este problema requiere la adopción de principios uniformes

de equidad vertical o bien un retorno a la perspectiva más tradicional de las subvenciones basadas en el modelo FCE.

¿Son similares las transferencias de los modelos FCE y HEE?

Al suponer que las transferencias derivadas de los modelos HEE y FCE son muy parecidas y que no es necesaria la implementación de los ajustes interindividuales bajo un sistema de HEE, sus defensores sugieren que el uso de las transferencias del tipo FCE puede considerarse como una aproximación adecuada a la política de HEE en lo referente al nivel total de las subvenciones, aunque esto debería ocultar el hecho de que siga existiendo una diferencia básica entre ambos tipos de políticas y que, efectivamente, no se puede alcanzar los dos objetivos al mismo tiempo.

Supongamos que se ha efectuado una transferencia total según exige el modelo FCE. Como se aclara a continuación, esta transferencia será algo superior a la que hubiera sido necesaria bajo un sistema de HEE. Esto parece sugerir que se puede emplear la mayor parte de la transferencia del tipo FCE en cumplir con el criterio de igualación de HEE, dejando el resto para hacer efectivo el principio de FCE. Esta afirmación es, sin embargo, incorrecta. Cuando se realiza la transferencia adicional de la jurisdicción de renta alta a la de renta baja, la equidad horizontal alcanzada previamente se ve perjudicada. El resultado en la práctica dependerá de cómo se recauden y desembolsen los fondos adicionales, pero el simple hecho de que se produzca otra transferencia de la jurisdicción de renta alta a la de renta baja significa que no se ha podido mantener la equidad horizontal. Una vez más, nos encontramos ante una incoherencia. La utilización de la fórmula FCE es incoherente con la consecución de la equidad horizontal. Para cualquiera que sea la situación inicial de partida considerada, tal y como se define en las columnas I y II de la tabla 1, existe un solo nivel de transferencias que garantiza la equidad horizontal, y otro que garantiza la igualdad de la capacidad fiscal, y ambos son distintos. Aunque los dos tipos de transferencias sean muy parecidos en cuanto al importe, esa incompatibilidad inherente podrá ser limitada, pero nunca desaparecerá.

Incorporación de la equidad vertical

Aunque su principal preocupación es la equidad horizontal entre individuos iguales, Boadway y Flatters lanzan la pregunta de si no habría que tener en cuenta también la dimensión vertical de esta igualdad (1982, p. 8). ¿Cómo ha de interpretarse esta pregunta? La exigencia de que pares similares de desiguales, que viven en jurisdicciones distintas, deben experimentar unos diferenciales de NFR parecidos se cumple una vez que se garantiza la equidad horizontal. No es necesario que se efectúen transferencias interjurisdiccionales para reducir la desigualdad de renta de un país o dentro de cualquier jurisdicción. La incorporación de una dimensión vertical a las transferencias interjurisdiccionales, por tanto, implica que hay que reducir los diferenciales de renta media o de capacidades fiscales entre las distintas jurisdicciones. En consecuencia, el marco de análisis se desplaza hacia el enfoque FCE, y con ello, se pasa del estudio de la equidad interindividual a la equidad interjurisdiccional.

Ya que el modelo HEE implica que se produzcan transferencias desde las jurisdicciones con renta alta a las de renta baja, éste también sirve para reducir los diferenciales de renta media, por lo que mejora la equidad vertical (como se acaba de definir) entre las distintas jurisdicciones. Ya que, tal y como se expone a continuación, la transferencia de tipo FCE tiende a ser superior, con ésta también se conseguirá el mismo resultado, y de forma más eficaz. Este es nuestro caso, aunque no hay ninguna garantía de que el grado de igualación alcanzado por cualquiera de los dos tipos consiga al mismo tiempo la deseada reducción de los diferenciales de renta media. Se puede considerar que el modelo HEE mejora la equidad vertical como efecto secundario, pero puede ocurrir que el grado de igualación vertical resultante no sea el deseado (4).

Bienes públicos y privados

Los dos modelos, HEE y FCE, propuestos para el diseño de este tipo de transferencias, coinciden en considerar que los servicios públicos presentan un consumo rival. Ambos miden el grado de satisfacción que se deriva de los gastos efectuados en los bienes de propiedad pública en términos per cápita. Los bienes en cuestión son, por naturaleza, bienes privados financiados con fondos públicos o bienes públicos para grupos restringidos (bienes de club). Este tipo de bienes difiere, por tanto, del concepto tradicional de bienes públicos; es decir, de aquellos bienes que presentan un consumo no rival. Aunque podría ser discutible si los bienes y servicios que se proveen a escala local suelen ser del tipo anterior, éste no tiene porqué ser el caso a escala estatal y provincial. Ahora el interés se centra en analizar en qué medida se ve afectado el modelo de

subvenciones en el caso de que los bienes sean públicos puros.

En este caso, teniendo en cuenta dos jurisdicciones determinadas con un mismo nivel de renta media, resulta ahora más atractivo residir en aquella en la que el número de residentes sea mayor. Cuando el número crece, aumenta la base impositiva, y con ella los ingresos y gastos públicos, pero esto ocurre sin diluir con ello el beneficio per cápita y por dólar derivado del incremento del gasto público. La igualación requiere, en consecuencia, un aumento de las transferencias realizadas desde las jurisdicciones con mayor densidad de población a las de población más dispersa, y puede esto hacerse aun cuando la renta per cápita de aquéllas sea inferior. Los diferenciales de renta asumirían en este caso un papel de menor importancia. Sin necesidad de emprender una nueva reformulación de la teoría de las subvenciones dentro de este contexto, basta con resaltar que el planteamiento convencional (aplicable del mismo modo tanto al modelo HEE como al FCE) se basa únicamente en el caso de los bienes privados, y éste ha de ser ampliado para incluir también el caso de los bienes públicos.

Principios fundamentales del modelo FCE

A continuación se examinan brevemente los principios fundamentales del modelo FCE y su concepto subyacente de equidad interjurisdiccional. No resulta sorprendente observar que la estructura y función de las subvenciones dentro de una federación reflejan la estructura del gobierno bajo el que se aplican (5). Dicha estructura puede variar desde un sistema de estados o provincias aisladas, pertenecientes a confederaciones unidas por lazos poco visibles y con un propósito especial; a federaciones más estrechamente vinculadas, que bien pueden aproximarse al concepto de Estado unitario. El objetivo de la constitución de una determinada federación (que lógicamente está muy influido por factores históricos, la composición étnica, así como por las tradiciones lingüísticas y culturales) tiene mucho que ver con la forma en que se conciba el papel de las subvenciones y el grado en el que las distintas jurisdicciones miembros aceptan sus responsabilidades comunes o reivindiquen su independencia. Aunque, en líneas generales, pueda parecer que el modelo unitario de Estado es más eficiente, éste, sin embargo, no proporciona el parámetro o estándar adecuado que permita juzgar la calidad de los distintos acuerdos federales.

Las subvenciones intergubernamentales, dependiendo de la naturaleza de la federación, pueden estar al servicio de diversos objetivos. Los servicios que proporcione cualquiera de los estados pueden generar una serie de externalidades que suponen un coste o un beneficio para otros estados, y en este caso las subvenciones podrían servir para internalizar estos beneficios y costes. Los proyectos de gasto público, como, por ejemplo, la construcción de autopistas interestatatales puede requerir un esfuerzo integrado de todos los estados, o en caso contrario habría que ajustar las posibles descompensaciones que se produjeran en la distribución de los gastos e ingresos entre los distintos niveles de gobierno. También habría que considerar en esta situación el reparto de los posibles beneficios derivados de la utilización de los recursos naturales. Además, las subvenciones también pueden ser útiles para alcanzar la igualación fiscal, y este es el aspecto que aquí nos interesa.

Subvenciones generales de igualación

Comenzaremos analizando el papel de las subvenciones generales o incondicionadas (no destinadas a fines específicos) tal y como se emplean en países como Australia, Canadá y Alemania, pero sin considerar el caso de los EE.UU. (6). En este último país, las subvenciones de igualación, definidas como «reparto de los ingresos generales», se utilizaron durante muy poco tiempo a principios de la década de los setenta, pero posteriormente se dejaron de utilizar de forma paulatina. ¿Cuál es el motivo para aplicar este tipo de subvenciones? Todas las federaciones suelen estar compuestas por jurisdicciones que presentan unas capacidades y necesidades diferentes. En este sentido, aunque las políticas del gobierno central hayan podido reducir la desigualdad de las rentas interpersonales a escala nacional, es posible que sigan persistiendo considerables diferencias en la renta per cápita de las jurisdicciones miembros. Ante esta situación, los estados más pobres demandarían la ayuda de los más ricos, ya sea directamente o a través del presupuesto central. Podrían actuar así a cambio de entrar en la federación, o a cambio de no abandonarla. A medida que la federación va desarrollando un sentimiento de nacionalidad, su propia política federal va considerando injustas e indeseables las graves disparidades que puedan observarse entre sus respectivas jurisdicciones, sobre todo cuando éstas ocurren entre jurisdicciones de distinta etnia o identidad cultural. De esta forma, la equidad interjurisdiccional comienza a adquirir importancia para la federación.

Las diferencias de renta entre las distintas jurisdicciones permiten a los residentes de las más ricas disfrutar de unos niveles superiores de servicios públicos y privados, motivo por el cual no resulta lógico que haya que destinar una serie de subvenciones a igualar la capacidad de prestar los servicios, en particular, públicos. Efectivamente, se pueden conceder subvenciones destinadas a reducir los diferenciales de renta, como en el caso de las ayudas que prestó Alemania a los estados del Este después de la reunificación. Existe, no obstante, un caso especial que debe analizarse con respecto a los servicios públicos en particular. Así, los ciudadanos de las jurisdicciones miembros comparten el esfuerzo impositivo necesario para proporcionar un determinado nivel de servicios públicos. El esfuerzo fiscal, o la tasa impositiva exigida, será superior allí donde la renta per cápita sea inferior, de modo que en esta situación la igualdad fiscal puede exigir un modelo de transferencias FCE, con el objetivo de igualar o reducir este diferencial. La magnitud en que se pueda establecer este nivel estándar, y con él la del tipo (medio, posiblemente) impositivo, variará dependiendo de la forma en que la federación contemple sus obligaciones con respecto a sus jurisdicciones más desfavorecidas, surgiendo otros problemas en función de cómo se mida la capacidad fiscal correspondiente a los ingresos y a los gastos (7). Cuando la provisión de un determinado servicio sea la causa que determine la discrepancia entre las capacidades fiscales, esta situación se podrá corregir de un modo más eficaz mediante la aplicación de una subvención selectiva o específica (8).

Subvenciones selectivas

Otro caso de subvención selectiva surge en el contexto de los bienes de mérito (Musgrave, 1959, 1987), en cuyo caso la equidad entre los individuos se contempla de una forma categórica (Tobin, 1970). Los bienes en cuestión pueden ser públicos y privados. En el caso de que sean privados, es necesario ofrecer una subvención a sus proveedores o a los consumidores, ya sea directamente o a través de una deducción fiscal. Si son públicos, y las jurisdicciones miembros son las encargadas de proveerlos, o si se proveen a escala local, la equidad categórica se convierte en un asunto interjurisdiccional, en cuyo caso hay que subvencionar a través de transferencias interjurisdiccionales procedentes del presupuesto federal. No todos los bienes provistos públicamente necesitarán este apoyo económico, por lo que en este contexto serán las subvenciones selectivas (o destinadas a fines específicos) los instrumentos políticos que corresponderá aplicar, y no las subvenciones generales.

Mientras que el sistema de los EE.UU. no admite la aplicación de subvenciones generales de igualación, el uso de las subvenciones selectivas sí está muy extendido. Las transferencias pueden realizarse desde el nivel federal a los estados o provincias, de éstas últimas a los gobiernos locales, o directamente desde el nivel central al local. La elección del tipo de subvención más apropiado dependerá del servicio que se vaya a igualar y del lugar en que se provea mejor. Asimismo, el tipo de servicio a subvencionar se puede definir de un modo más o menos restrictivo, en función de si la transferencia considerada está más próxima el significado tradicional de una subvención específica o por el contrario si está más próxima a la clase de las subvenciones generales. El modelo de subvenciones más apropiado será determinado por la forma en que cada federación, en particular, contemple la distribución de sus responsabilidades con respecto a sus jurisdicciones miembros, y por cómo estas últimas consideren el papel que debe desempeñar su respectivo gobierno local dentro de su territorio. A medida que cambie esta percepción, también irá variando la estructura de las subvenciones de tipo FCE que se considera apropiada. Así ha ocurrido recientemente en Estados Unidos, donde se ha pasado de diseñar y aplicar subvenciones específicas a otras más generales a medida que se ha ido concibiendo el federalismo de un modo más centralizado y menos cohesionado (9).

Ya sea en el contexto de las subvenciones generales o de las selectivas, la base del modelo FCE exige la definición del objetivo de las subvenciones. Uno de los rasgos que lo diferencian del modelo HEE, es que la implementación es posible y también necesaria. Es lógico prever que las jurisdicciones receptoras con una renta menor y una capacidad fiscal también inferior, empleen sus subvenciones en alcanzar un nivel estándar de los servicios públicos, y no en practicar una reducción fiscal. Del mismo modo, las subvenciones selectivas que se destinan a garantizar un nivel mínimo de educación no se van a utilizar para construir autopistas, por ejemplo. Cuando la intención política consiste en subvencionar un servicio público en particular, se supone que se genera el denominado efecto «papel matamoscas» (*fly-paper effect*).

¿Viola la equidad interjurisdiccional el «primer principio»?

Los principios fundamentales que subyacen a la nivelación del tipo FCE entre las distintas juris-

dicciones, implican, en consecuencia, una serie de consideraciones diferentes a las adoptadas en un modelo HEE. Las subvenciones no son un instrumento con una única finalidad. Así, tanto el modelo HEE como el FCE diseñan unos tipos de subvenciones con distintos principios y objetivos. Además, éste último modelo, el FCE, refleja un concepto tradicional y generalmente aceptado de federalismo que, sin pretender reinterpretar el significado de sus postuladores, parece también estar en línea con el recogido en el artículo (de la Constitución de Canadá) referente a la igualdad.

Por tanto, ¿cómo debe valorarse la propuesta que avanzaban los defensores del modelo HEE (v. especialmente Buchanan, 1950, p. 586; Graham, 1964, p. 12; Boadway y Flatters, 1982, p. 9) referente a que hay que rechazar el propio concepto de equidad interjurisdiccional al ofender ésta la ética de los individuos y al estar basada en una visión orgánica del Estado, y de ahí que sea también incompatible con «el primer principio»? Esta reivindicación desvirtúa el modelo de FCE y el papel de los individuos dentro del sistema federal.

Cuando se constituye una federación, los individuos, en su calidad de ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones, deciden cuáles son los objetivos de la federación; es decir, las funciones que se van a desempeñar a escala federal y jurisdiccional. Los individuos al votar en calidad de ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones, deciden la política a este nivel jurisdiccional, mientras que al votar como ciudadanos de la federación determinan la política a escala federal. Asimismo, los individuos, agrupados como miembros de su jurisdicción, pueden tener voz en el establecimiento de la política de la federación, como ocurre, por ejemplo, en el Senado de los Estados Unidos, o en las negociaciones de los jefes de gobiernos provinciales con el primer ministro canadiense en las reuniones del gabinete presidencial. En todo momento, los individuos realizan su elección y ejercen su derecho a voto, pero es la decisión de la mayoría la que prevalece en las distintas jurisdicciones. Los individuos, por tanto, poseen un interés compartido, en el que se incluye el nivel común de servicios públicos que se proveen y la forma en que se financian. Las elecciones de grupo y los intereses compartidos de grupo juegan un papel fundamental, aunque es la satisfacción individual de los miembros del grupo (no la de los grupos como tal) la que proporciona la última palabra.

La consideración de la equidad interjurisdiccional, por tanto, no implica un concepto «orgánico» del Estado, ni tampoco anula el papel de los individuos como sujetos que muestran unas preferencias determinadas en el consumo de los servicios públicos. Refleja, más bien, el hecho de que los individuos, que viven en una sociedad democrática perfectamente cohesionada, funcionan como grupo y no de forma aislada. La identidad de estos grupos puede ser muy variada, dependiendo de variables tales como el nivel de ingresos, género, raza, etnia, idioma y religión. En el caso especial del federalismo, que es el asunto que aquí nos ocupa, se define al grupo como ciudadanía, tanto de la federación como de la propia jurisdicción a la que pertenece el individuo. El nexo de unión entre los individuos determina sus decisiones y elecciones, pero es el individuo, y no el grupo, el que en definitiva disfruta o padece. El modelo de HEE ofrece una perspectiva útil del federalismo fiscal, pero hay que señalar que los defensores de HEE están muy equivocados cuando afirman que éste es el único modelo posible de nivelación.

COMPARACIÓN ENTRE LAS TRANSFERENCIAS TOTALES DERIVADAS DE LA NIVELACIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL (FCE) Y LA NIVELACIÓN DE LA EQUIDAD HORIZONTAL (HEE)

Volvemos ahora la atención a la comparación entre las transferencias totales en los sistemas FCE y HEE, y los factores que determinan sus niveles respectivos.

Modelo básico

En primer lugar, vamos a suponer el caso de dos jurisdicciones J_1 y J_2 en las que se pretende alcanzar la igualdad entre iguales. Bajo esta perspectiva, los iguales se definen como individuos que perciben la misma cantidad de renta monetaria. A continuación, se van a especificar para cada jurisdicción unos niveles determinados de renta y el número de individuos que los reciben dentro de cada una.

Para explicar la causa de la existencia de diferencias en el nivel de las subvenciones, debemos comprender qué es lo que determina a cada una de ellas. En el caso de las subvenciones del tipo FCE esta tarea resulta bastante sencilla. Su propósito es igualar los ingresos per cápita que se obtienen en J_1 y J_2 aplicando un tipo impositivo uniforme y estándar. Si los ingresos per cápita de J_1 y J_2 son los mismos, no es necesario que se conceda ninguna subvención. Si la renta per cápita de J_1 es superior, será necesario que se realice una

transferencia igualatoria a J_2. Esta transferencia será más cuantiosa cuanto mayor sea el diferencial de renta per cápita. Suponiendo que el número de individuos en J_1 y J_2 es el mismo, en este caso lo que importa son sólo sus diferencias en cuanto a la renta per cápita (10). La distribución interna de la renta en J_1 o J_2 no es en absoluto relevante.

Si consideramos el nivel de subvenciones que se concede en un sistema HEE, ni se puede aplicar este ejemplo ni se puede elaborar ninguna fórmula al respecto. Ahora lo que importa son los modelos internos de distribución, ya que esta clase de subvenciones se basan en la cantidad de personas que poseen la misma renta. Personas con la misma renta (pero residentes en distintas jurisdicciones) reciben distinto nivel de beneficios, siendo éste equivalente a la renta per cápita de la jurisdicción en la que residen. Aunque los tipos impositivos sean los mismos en J_1 y J_2, de ellos se derivan distintos niveles de beneficio neto o NFR, siendo necesario el uso de transferencias de igualación. Al igual que sucedía en el caso del modelo FCE, las transferencias totales de HEE de nuevo serán iguales a cero si las rentas per cápita de las dos jurisdicciones coinciden. Con unos mismos tipos impositivos, el NFR que recibe el grupo *H*, al igual que el que corresponde al grupo *L*, será el mismo en todas las jurisdicciones, sin existir ningún tipo de desigualdad horizontal. Pero cuando las rentas per cápita son diferentes, también serán distintas las transferencias totales que se realicen bajo los dos sistemas FCE y HEE, siendo mayores las transferencias del tipo FCE.

Siguiendo el ejemplo de Buchanan, vamos a establecer un escenario sencillo de comparación de transferencias entre jurisdicciones en las que sólo se permiten dos niveles de renta, *H* y *L*, conteniendo ambas jurisdicciones el mismo número de individuos y compartiendo el mismo tipo impositivo constante, supuestos que se irán relajando poco a poco posteriormente. Las jurisdicciones que presentan rentas per cápita diferentes también poseen una distribución diferente de los individuos asignados a los niveles *H* y *L*. Si J_1 posee una proporción mayor de individuos del tipo *H*, también registrará una renta per cápita superior. A continuación se analizan y comparan los cambios que experimentan los niveles de subvención FCE y HEE a medida que crecen los diferenciales en las dos variables anteriores.

En la tabla 1 se presentan dos tipos de jurisdicciones, J_1 y J_2, y dos tipos de individuos, *H* y *L*, que perciben unos ingresos de 2.000 y 1.000 dólares, respectivamente. Hay 10 individuos de cada tipo y una población total de 20, que se divide por igual entre J_1 y J_2. La columna I presenta la distribución de los individuos *H* y *L* entre las dos jurisdicciones. Esta distribución, que es la primera variable exógena, junto con los niveles de renta estipulados, determinan todas las demás cifras del cuadro.

En el caso 1, que constituye un importante punto de referencia, las rentas y bases impositivas per

TABLA 1

TRANSFERENCIAS CON EL MISMO TIPO IMPOSITIVO

CASO		*I NÚMERO DE INDIVIDUOS*		*II BASE IMPOSITIVA PER CÁPITA*	*III NFR PER CÁPITA ANTES DE TRANSFERENCIAS*		*IV NFR PER CÁPITA DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS HEE*		*V TRANSFERENCIAS TOTALES*	
		H	*L*		*H*	*L*	*H*	*L*	*HEE*	*FCE*
1.....	J_1	5	5	1.500	-50	+50	-50	+50	0	0
	J_2	5	5	1.500	-50	+50	-50	+50		
2.....	J_1	6	4	1.600	-40	+60	-48	+48	96	100
	J_2	4	6	1.400	-60	+40	-48	+48		
3.....	J_1	7	3	1.700	-30	+70	-42	+42	168	200
	J_2	3	7	1.300	-70	+30	-42	+42		
4.....	J_1	8	2	1.800	-20	+80	-32	+32	192	300
	J_2	2	8	1.200	-80	+20	-32	+32		
5.....	J_1	9	1	1.900	-10	+90	-18	+18	144	400
	J_2	1	9	1.100	-90	+10	-18	+18		
6.....	J_1	10	0	2.000	0	0	0	0	0	500
	J_2	0	10	1.000	0	0	0	0		

cápita de las dos jurisdicciones son iguales, situación equivalente a la que se produce en un Estado unitario. Partiendo de un tipo impositivo del 10 por 100 que se aplica en ambas, los ingresos per cápita son los mismos en las dos jurisdicciones, por lo que no se hace necesaria ninguna transferencia FCE. Lo mismo ocurre con el modelo HEE, ya que la igualdad de las cifras anteriores implica que no existe ninguna desigualdad horizontal. Como muestra la columna III, el NR que reciben los individuos *H* es igual a -50 en las dos jurisdicciones, mientras que para los individuos *L* es igual a +50.

Si examinamos el caso 2, comprobamos que ahora es necesaria una subvención del tipo FCE. Hay una persona *H* más en J_1, que se le ha quitado a J_2, y una persona *L* menos que se le ha añadido a J_2. La base impositiva per cápita sube 100 dólares en J_1 respecto al caso 1, y desciende también en 100 en J_2, en correspondencia con unas ganancias y perdidas en los ingresos fiscales de 10. Para mantener la igualdad de los ingresos impositivos per cápita, es necesario que se realice una transferencia de 100 dólares de J_1 a J_2. Si continuamos examinando los siguientes casos de la tabla, se observa que va repitiendo el mismo ritmo en el cambio de la distribución del número de individuos entre *H* y *L*, de forma que la transferencia necesaria sigue creciendo de 100 en 100. Como muestra la columna V, en el caso 6, en el que se ha maximizado la estratificación o desigualdad de renta, se alcanza un máximo de 500.

Del mismo modo, la subvención HEE se convierte en positiva al llegar al caso 2. Cuando no se producen transferencias, el NFR de cada uno de los seis miembros del grupo *H* en J_1 es igual a -40 dólares, en contraposición a los -60 dólares de los residentes *H* de J_2. Esto iguala sus niveles de NFR en -48 dólares; siendo necesaria una transferencia de 48 dólares (6 x 8) a los 4 residentes *H* de J_2, para que aumente su NFR en 12 dólares cada uno. Del mismo modo, es necesaria una transferencia de 48 dólares desde los residentes *L* de J_1 a los de J_2, para igualar su NFR en 48 dólares, como muestra la columna IV. Por tanto, es necesaria una transferencia total de 96 $, como indica la columna V. El importe total de las transferencias, como muestra la columna V, primero aumenta y luego disminuye, a medida que vamos descendiendo en la tabla. Este patrón de comportamiento refleja el impacto de las dos fuerzas de compensación. Conforme vamos bajando en la tabla, la desigualdad en la renta per cápita aumenta, lo cual supone una necesidad de incrementar las transferencias per cápita; pero, desciende el número de iguales en J_1 y J_2, lo que tiende a reducir la transferencia necesaria. Inicialmente, el incremento de la desigualdad tiene un mayor peso, pero luego va descendiendo conforme se reduce del número de desiguales. Al llegar al caso 6, no quedan desiguales, cayendo a 0 el importe de las transferencias HEE.

Como muestra la columna V, el importe total de la subvención FCE supera a la HEE en todos los casos. Investigando las causas de este resultado, se llega al interés que existe sobre cuál es el estado de la redistribución fiscal de la nación en su conjunto, es decir, entre los individuos *H* como grupo, y los individuos *L* como grupo también, independientemente de su residencia en J_1 o J_2. Observamos que antes de la introducción de las subvenciones, la redistribución a escala nacional disminuye según nos trasladamos del caso 1 al caso 6. Al descender en la columna I, los individuos *L* en J_2 aumentan, y el número de tipos *H* en J_2 desciende. El desplazamiento de otra persona *L* de J_1 a J_2, junto con el desplazamiento de una persona *H* de J_2 a J_1, tiene tres consecuencias. La primera, que desciende la renta per cápita de J_2 y aumenta la de J_1. La segunda, que hace descender (aumentar) el residuo fiscal neto de los residentes de J_2 (J_1) como grupo, como muestra la columna III. La tercera, que mientras aumenta la concentración de residentes *L* en J_2, empeora el bienestar de los residentes *L* de J_1, y mejora el de los residentes *L* de J_2, descendiendo el grado de bienestar global de los individuos *L* en las dos jurisdicciones. Cuando se traslada una persona *L* a J_2 y se va una persona *H* de J_2, descienden los ingresos fiscales de J_2 en 100 dólares, y aumentan los de J_1 en la misma cantidad, 100 dólares. La redistribución del caso 1, como muestra la columna III, favorece al grupo *L*, con una ganancia total de 500 dólares, ó 5 x 50 en J_1, y 5 x 50 en J_2. En el caso 2, las ganancias descienden a 4 x 60 más 6 x 40, o lo que es lo mismo, 480, y sigue empeorando la redistribución nacional a medida que asciende la estratificación en la renta, hasta alcanzar 0 en el caso 6. La redistribución a escala nacional previa a las subvenciones del grupo *H* al *L* desciende, por tanto, a medida que vamos descendiendo en la tabla.

Ahora vamos a ver cómo afecta a este modelo la introducción de las subvenciones. En el caso de las subvenciones HEE, sólo se realizan transferencias de forma interna entre los grupos *H* y *L*, de modo que la redistribución del grupo combinado *H* al grupo combinado *L* posterior a la subvención sigue permaneciendo siempre en su nivel previo a la subvención. Por tanto, la redistri-

bución posterior a las subvenciones del tipo HEE desciende a medida que vamos bajando en la tabla, lo mismo que la redistribución previa a la subvención. La subvención HEE se acerca cada vez más a la que hubiera sido necesaria para restablecer el estado de redistribución del caso 1. Para el caso del modelo FCE, las consecuencias reales sobre la redistribución dependen de cómo se recauden y empleen los fondos, siendo indiferente el modelo exacto utilizado. Lo importante es observar que al igualar los ingresos fiscales per cápita, y, por tanto, la capacidad fiscal de las dos jurisdicciones, la subvención del tipo FCE permitirá en todo momento el restablecimiento de la redistribución del caso 1. De ello se deduce que la subvención FCE debe ser superior (11).

Relajación de los supuestos iniciales del modelo básico

Vamos a suavizar la rigidez de los supuestos del modelo básico, para establecernos en un escenario más realista.

Diferencias en la cifra de la población

En el ejemplo anterior, el número de individuos de cada jurisdicción se mantenía constante en 10, aunque en la vida real puede variar considerablemente la población entre distintas jurisdicciones. Suponiendo que la población nacional sea constante, la introducción de jurisdicciones de tamaño desigual reduce el nivel de las transferencias entre jurisdicciones; sin embargo, nuestro razonamiento anterior de que las subvenciones FCE son siempre superiores a las HEE sigue siendo válido. La diferencia entre las subvenciones FCE y HEE seguirá siendo pequeña, hasta que la diferencia entre la renta per cápita de las diferentes comunidades alcance una cifra considerable.

La tabla 1 parte también del supuesto irreal de que sólo existen dos tipos de renta, una alta y otra baja. Según se van introduciendo más niveles de renta, la relación estricta entre las diferencias en la renta per cápita y las diferencias en las distribuciones de J_1 y J_2 que subsistían con sólo dos niveles de renta, se relaja de tal modo que se pueden aislar sólo los efectos de los diferentes modelos de distribución (12). A través del ejemplo anterior se demostró que sigue siendo superior la subvención FCE global, así como que las importantes diferencias entre los niveles totales de las subvenciones FCE y HEE van a más sólo cuando los grupos de renta alta están muy concentrados en alguna de las dos jurisdicciones.

Diferenciales fiscales

A continuación se abandona el supuesto de que los tipos impositivos sean iguales, considerando por tanto la existencia de diferencia impositivas de modo que sea posible analizar sus consecuencias sobre las transferencias FCE y HEE. Para empezar, seguimos manteniendo el supuesto de los tipos impositivos son constantes, aunque permitiendo que sean distintos en J_1 y J_2. El caso 1 de la tabla 2 repite al caso 2 de la tabla 1, y sirve como punto de partida. Como primer ejemplo, en el caso 2 de la tabla 2 se incrementa el tipo impositivo de J_1 del 10 al 15 por 100, mientras que se reduce del 10 al 5 por 100 en J_2. El tipo impositivo medio se mantiene constante. Si hacemos coincidir el tipo estándar al que se consigue la igualación con el tipo impositivo medio, el nivel de transferencias FCE y HEE sigue sin cambiar (13).

Como segundo ejemplo, en el caso 3 el tipo impositivo en J_2 crece del 10 al 15 por 100, a la vez que mantiene constante el de J_1. Como consecuencia de ello, el tipo medio aumenta del 10 al 12,5 por 100, o en un 25 por 100. Las transferencias FCE crecen en los mismos porcentajes que lo hacen las HEE. La distribución previa desde *H* a *L* en el caso 3 permanece constante en 240 en J_1, y crece de 240 a 360 en J_2. Por tanto, la redistribución total a escala nacional desde *H* a *L* aumenta de 480 a 600, o lo que es lo mismo, un 25 por 100, y las subvenciones HEE también aumentan en un 25 por 100, de 96 a 120. La ratio de subvenciones HEE en relación a las FCE continúa, por tanto, invariable en un 0,96 por 100 (14).

Como puede verse en la tabla 3, el panorama varía en el caso de tipos impositivos progresivos. Con el caso 2 de la tabla 1 de nuevo como punto de partida, en el siguiente análisis se observa el impacto de sustituir el tipo proporcional por tipos progresivos. Para introducir una progresividad eficaz de los tipos, se excluyen los primeros 1.000 dólares de renta de la base impositiva, a la vez que se sube el tipo en las rentas superiores a 1.000 dólares, para mantener unos ingresos de 160 dólares per cápita. Los casos 2 y 3 de la tabla 3 introducen la progresividad sólo en una jurisdicción, mientras que el caso 4 aplica el mismo nivel de progresividad en ambas. Como los ingresos se mantienen constantes, el nivel de subvenciones FCE no cambia, pero las subvenciones HEE según se muestran en la columna V aumentan notablemente. Conforme vamos descendiendo del caso 1 al caso 2 ó 3 de la tabla 3, aumenta la redistribución, ya que la estructura

TABLA 2

TRANSFERENCIAS CON TIPOS IMPOSITIVOS DESIGUALES

CASO	TIPO IMPOSITIVO J_1 (Porcentaje)	TIPO IMPOSITIVO J_2 (Porcentaje)	RESIDUO FISCAL NETO DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS HEE		TRANSFERENCIAS TOTALES	
			H	L	HEE	FCE
1.....	10	10	-48	+48	96	100
2.....	5	15	-18	+487	96	100
3.....	10	15	-52,5	+52,5	120	125

progresiva de tipos exime a los grupos *L* de impuestos.

Es necesario, por consiguiente, mayores transferencias del tipo HEE. El diferencial entre ambos tipos de subvenciones se acentúa y las subvenciones HEE pueden superar ahora a las subvenciones FCE, aun cuando los diferenciales de renta sean bajos.

ESTUDIO DE CASOS

Centramos ahora la atención en dos casos de estudio específicos en los que se comparan los resultados alcanzados de la aplicación de transferencias HEE y FCE con el objetivo de alcanzar este tipo de nivelación entre las principales provincias canadienses y en el área metropolitana de los Estados Unidos.

El caso canadiense

Se analiza un modelo sencillo de Canadá, basado en los datos detallados de la distribución de la renta en Quebec y Ontario. Con unas rentas domésticas medias de 39.937 dólares y 48.930 dólares, respectivamente (1992), y una renta media de 45.264 dólares para nuestra «nación» de dos provincias, estas dos grandes provincias se toman como representación del escenario canadiense.

Los resultados se recogen en la tabla 4. En la columna I se muestra la renta media de los sucesivos sectores de renta. En la columna II se presenta el porcentaje de distribución por sectores para los residentes en Quebec o, según lo interpretamos, la distribución para una muestra representativa de 100 residentes en Quebec.

En la columna III se muestra el porcentaje de distribución de los residentes en Ontario. Con una población en Ontario 1,453 veces superior a la de Quebec, la columna IV refleja un ejemplo comparativo para Ontario, en el que se tiene en cuenta su mayor magnitud demográfica.

A continuación, se calcula para cada sector el NFR resultante de los residentes en ambas provincias. Para este cálculo, asumimos que las dos provincias imponen un tipo impositivo del 10 por 100. Los beneficios per cápita se igualan entonces al 10 por 100 de renta per cápita de cada provincia, y se dividen equitativamente entre los residentes. Los residuos fiscales previos a la subvención que se reciben en Quebec y Ontario se muestran en las columnas V y VI, respectivamente. Posteriormente

TABLA 3

TRANSFERENCIAS CON TIPOS IMPOSITIVOS PROGRESIVOS

CASO		I MODELOS DE DISTRIBUCIÓN		II BASE IMPOSITIVA PER CÁPITA	III TIPOS IMPOSITIVOS	IV NFR PER CÁPITA DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS HEE		V TRANSFERENCIAS TOTALES	
		H	L			H	L	HEE	FCE
1.....	J_1	6	4	1.600	Proporcional 10 por 100	-48	+48	96	100
	J_2	4	6	1.400	Proporcional 10 por 100	-48	+48		
2.....	J_1	6	4	1.600	Progresivo	-88	+88	176	100
	J_2	4	6	1.400	Proporcional	-88	+88		
3.....	J_1	6	4	1.600	Proporcional	-108	+108	216	100
	J_2	4	6	1.400	progresivo	-108	+108		
4.....	J_1	6	4	1.600	Progresivo	-148	+148	296	100
	J_2	4	6	1.400	Progresivo	-148	+148		

TABLA 4

NIVELACIÓN QUEBEC-ONTARIO (*)

I *RENTA MEDIA MILLARES ($ 1,000)*	*II* *POBLACIÓN QUEBEC*	*III* *POBLACIÓN ONTARIO*	*IV* *COLUMNA III VECES 1,453*	*V* *NFR ANTES DE SUBVENCIONES* *Quebec*	*VI* *Ontario*	*VII* *NFR DESPUÉS DE SUBVENCIONES* *Después de HEE*	*VIII* *Después de FCE*
6,0	9,30	5,50	7,99	3.394	4.293	3.809	3.926
12,5	11,40	9,00	13,08	2.744	3.643	3.224	3.276
17,5	7,90	7,30	10,63	2.224	3.143	2.751	2.776
22,5	8,10	7,20	10,46	1.742	2.643	2.251	2.776
27,5	7,80	6,40	9,30	1.244	2.143	1.733	1.876
32,5	7,30	5,90	8,57	744	1.643	1.229	1.276
37,5	6,20	6,80	9,88	244	1.143	706	776
42,5	6,30	5,70	8,14	-256	643	251	276
47,5	5,60	5,00	8,43	-756	143	-216	-126
52,5	5,10	4,40	8,28	-1.256	-357	-713	-724
57,5	4,10	4,00	7,26	-1.756	-857	-1.182	-1.224
62,5	3,70	3,20	6,39	-2.256	-1.357	-1.687	-1.724
67,5	3,20	2,80	5,81	-2.756	-1.857	-2.176	-2.224
72,5	2,70	4,50	4,65	-3.256	-2.357	-2.687	-2.724
77,5	2,00	3,50	4,07	-3.756	-2.857	-3.149	-3.224
85,0	3,10	7,50	6,54	-4.506	-3.607	-3.896	-3.974
95,0	2,10	—	5,09	-5.506	-4.607	-4.870	-4.974
100	3,90	—	10,90	-8.556	-11.572	—	-11.939
120	3,62)	)3,90	4,80)	)10,90 -8.006	-7.107	-7.494	-7.494
200	0,28)		6,10)	-16.006	-15.106	-15.303	-15.474
Población	100	100					

(*) Calculado a partir de *Statistics Canada*. En Annual 13, 1992: 207, tabla 34.

se implementa una igualación del tipo HEE y el nuevo modelo de residuos fiscales, ahora idéntico en las dos provincias, se muestra en la columna VII. La columna VIII muestra, a su vez, los residuos fiscales (de nuevo iguales en todas las provincias) que se hubieran obtenido en caso de una igualación de tipo FCE. Con una renta media para la «nación» de 45.264 dólares, la división igual entre los residentes deja un beneficio per cápita de 4.562 dólares. Una familia que tenga una renta media de 6.000 dólares paga 600 dólares de impuestos y recibe un beneficio de 4.526 dólares y un NFR de 3.962 dólares. Por último, se calcula el nivel total de transferencias necesarias en los dos modelos, que asciende a 51.713 dólares con HEE y 53.270 con FCE.

La comparación de las columnas VII y VIII muestra diferencias entre los totales de las transferencias, aunque sólo ligeras, estando las del tipo FCE sólo un 3 por 100 por debajo de las de HEE. La observación de Buchanan de nuevo se sostiene. Éste al menos es el caso de los datos de la tabla 4, que se basan en el supuesto de que los tipos impositivos son iguales al 10 por 100. Con ello se omiten las diferencias en el nivel real de impuestos de 24,6 y 18,4 para Quebec y Ontario, respectivamente (ingresos expresados como porcentaje del producto nacional), si bien el supuesto de los tipos constantes puede servir como una adecuada aproximación.

Al comparar las columnas VII y V, salta a la vista que todos los residentes de Quebec salen ganando con HEE, y al comparar las columnas VII y VI, que salen perdiendo los de Ontario. También parece que las ganancias de los residentes en Quebec descienden en términos porcentuales cuando ascendemos en la escala de renta, a la vez que suben las pérdidas de los de Ontario. El efecto neto en la distribución interna dentro de cada sector es, por tanto, la nivelación, aunque no ocurre lo mismo a escala nacional. En el caso del modelo FCE se obtienen los mismos resultados, aunque en menor grado.

Datos metropolitanos

Aunque los estudios se han centrado principalmente en las subvenciones del gobierno central a las provincias y estados, los problemas que se originan en los niveles inferiores de gobierno son muy parecidos. A este respecto, las tablas 5 y 6 comparan los niveles de subvenciones hipo-

téticas HEE y FCE, cuando se efectúan desde los suburbios de renta alta al centro de la ciudad, de renta baja, como podría ser el caso de Chicago y Detroit.

Basándonos en los datos del censo, los residentes de cada zona se han dividido entre los del centro de la ciudad y los de los suburbios, y luego se han clasificado en nueve grupos de renta. Para calcular las transferencias, de nuevo asumimos un tipo impositivo del 10 por 100, que se aplica en los dos casos. Como muestra la tabla 5 para el caso de Chicago, las transferencias HEE y FCE ascienden a 808 y 1.011 millones, respectivamente. Las transferencias FCE superan a las HEE en un 25 por 100. Como muestra la tabla 6 para el caso de Detroit, las transferencias del tipo HEE y FCE son de 496 y 621 millones, respectivamente, con un exceso similar de las transferencias FCE del 25 por 100. Este exceso de las transferencias FCE es sustancialmente superior al del caso canadiense, lo que refleja un grado más elevado de estratificación suburbana. Sin embargo, no llega a alcanzar ni mucho menos los casos más extremos de la tabla 1.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

En este ensayo se retoma el modelo de Buchanan de federalismo fiscal, y su perspectiva de la nivelación como medio para establecer la equidad horizontal interpersonal entre las jurisdicciones. Presentado a principios de la década de los cincuenta, continuó siendo objeto de discusión en el debate canadiense sobre la reforma fiscal, y fue adoptado en principio por el Consejo Económico de Canadá en 1982. Al mismo tiempo, se inscribía en la Constitución de este país el principio tradicionalmente utilizado de nivelación de la capacidad fiscal. La forma en que se debe interpretar la nivelación fiscal sigue siendo un tema de actualidad.

En la primera sección de este documento, se examina el modelo HEE de Buchanan y se expone el desarrollo que ha experimentado posteriormente en el debate canadiense. En su forma pura, el modelo ofrecía una intrigante nueva perspectiva del federalismo fiscal, aunque era mucho decir que éste era el único modelo respetable. También se han revisado las

TABLA 5

SUBVENCIONES DE LOS SUBURBIOS A LOS RESIDENTES DE CHICAGO (*)

GRUPO	*RENTA MEDIA POR FAMILIA (dólares)*	*NÚMERO DE ECONOMÍAS DOMÉSTICAS*	*SUBVENCIONES HEE POR FAMILIA (dólares)*	*TOTAL SUBVENCIONES (Millones de dólares)*
1	4.000	108.634	284	30,85
2	7.500	104.202	445	46,44
3	12.500	90.406	553	50,00
4	20.000	183.624	664	121,93
5	30.000	157.138	829	130,27
6	42.500	169.045	986	166,68
7	62.500	130.806	1.294	169,26
8	87.500	41.181	1.203	49,54
9	147.994	35.875	1.209	43,37
Totales		1.020.911		808.34

(*) Calculado a partir de los datos de la oficina del censo de los Estados Unidos, *Tracts and Block Numbering Areas for 1990*, Tabla 19 correspondiente a las principales áreas metropolitanas de estadística de Chicago y Detroit, Washington DC, 1993. El censo de los EE.UU. presenta unos datos sobre la distribución de las economías domésticas distribuidas en nueve sectores que incluyen desde (el sector de) inferior a 5.000 dólares (grupo 1) al de más de 100.000 dólares (grupo 9). Incluye los datos correspondientes al centro de la ciudad y los de cada área suburbana. Para simplificar el análisis, hemos agrupado los datos de los suburbios de Chicago y Detroit en cinco grupos: los que poseen una renta media inferior a 40.000 dólares, entre 40.000 y 50.000 dólares, entre 50.000 y 60.000 dólares, renta media superior a 70.000 dólares, y un suburbio «residual» del que no se dispone de datos. A continuación hemos preparado un cuadro de correspondencia entre los nueve grupos y las siete jurisdicciones para cada área metropolitana. Estos datos son el punto de partida para el cálculo de las subvenciones HEE que reciben los residentes de la zona centro de las ciudades, según muestran las tablas 5 y 6.

TABLA 6

SUBVENCIONES REALIZADAS POR LOS SUBURBIOS A LOS RESIDENTES DE DETROIT (*)

GRUPO	*RENTA MEDIA POR FAMILIA (dólares)*	*NÚMERO DE ECONOMÍAS DOMÉSTICAS*	*SUBVENCIONES HEE POR FAMILIA (dólares)*	*TOTAL SUBVENCIONES (Millones de dólares)*
1	4.000	60.104	696	42,83
2	7.500	60.692	985	59,78
3	12.500	40.846	1.197	48,89
4	20.000	61.515	1.386	85,26
5	30.000	348.501	1.552	75,27
6	42.500	50.922	1.709	87,03
7	62.500	36.093	2.006	72,40
8	87.500	10.524	2.412	25,38
9	110.994	4.660	0 (*)	0 (*)
Totales		373.857		496.85

(*) El NFR correspondiente al grupo 9 es prácticamente el mismo en Detroit que el residuo fiscal neto del grupo del área metropolitana. El grupo 9 de Detroit posee una renta relativamente baja, y paga una media de impuestos menor que la de los miembros más opulentos del grupo 9 de los suburbios de renta más alta. Aunque los miembros del grupo 9 no son realmente iguales en todas las jurisdicciones, su tratamiento igual tiene escasa repercusión sobre el cálculo de las subvenciones totales, ya que una parte muy pequeña de este grupo reside en Detroit.

principales deficiencias en cuanto a su aplicación. Asimismo, queda demostrada su impracticabilidad a la hora de determinar los totales de las subvenciones necesarias y de llevar a cabo la ejecución real de los ajustes interindividuales. Se han tenido que utilizar las subvenciones globales con base en el modelo FCE, las cuales se espera que sean de una magnitud parecida, y se han tenido que realizar subvenciones de forma incondicional, sin requerir el cumplimiento interindividual real de la equidad horizontal. Aunque se trata sólo de la segunda mejor solución, Buchanan sugería de todos modos que podría cumplir con el objetivo puro del modelo HEE.

En el debate posterior, la mayoría de los autores canadienses pensaron en seguir la formulación HEE pero sin distinguirla claramente de FCE. Además, se volvió a considerar el caso en el que se depende de las subvenciones incondicionales sin la ejecución real de los ajustes interindividuales. Aunque en el planteamiento inicial de Buchanan ésta se ofrecía como la segunda mejor solución, necesaria a causa de la impracticabilidad real de HEE, en este momento se convierte en un requisito positivo, necesario para proteger el derecho tradicional de las provincias canadienses de gestionar y decidir sus propios asuntos fiscales. Fue bajo esta formula modificada como el modelo HEE se adoptó finalmente por el Consejo Económico.

En el siguiente apartado, examinamos algunos problemas e inconvenientes que se derivan de la fórmula HEE, y consideramos los principios fundamentales que subyacen a las subvenciones con base en FCE.

En lo que respecta a HEE, observamos que no está tan claro a qué grupos hay que extender la igualdad de tratamiento, y cuestionamos el mérito de entregar subvenciones globales con base en HEE sin que se produzca una compensación interindividual. Lo más importante es que se ha demostrado que las subvenciones globales con base en HEE son incompatibles con el hecho de permitir que los estados puedan elegir sus propios modelos de equidad vertical. También demostramos que las subvenciones globales FCE deben superar a las HEE. Por último, observamos que el problema cambia si los bienes públicos son de naturaleza no rival, y si se añade la equidad vertical al contexto de HEE.

Posteriormente examinamos los principios fundamentales de las subvenciones de tipo FCE, y su concepto subyacente de equidad interjurisdiccional. Inherente al compromiso federal, se puede concebir la existencia de una gran desigualdad entre las jurisdicciones miembros en la prestación de los servicios públicos como una situación injusta, siendo necesarias las subvenciones interjurisdiccionales para reducirla. Estas subvenciones pueden ser generales o selectivas, dependiendo de si la equidad se contempla en términos generales o categóricos. Queda rechazada la reivindicación de que el modelo FCE es anti-individualista, orgánico y que no respeta el principio básico, ya que se apoya en una falsa interpretación del papel del individuo en un contexto federal.

En el siguiente apartado se analiza la propuesta de Buchanan de que el total de las transferencias bajo el modelo HEE y FCE no es muy diferente. Por medio de ejemplos numéricos que ilustran este complejo problema, se estudia la función de los diversos factores que determinan a las transferencias bajo uno y otro modelo, incluyendo los niveles de renta media, los modelos internos de distribución de la renta y los tipos impositivos. La hipótesis de Buchanan tiende a confirmase. Con unos tipos impositivos iguales y proporcionales, como los que utiliza Buchanan en su ejemplo original, las subvenciones FCE superan a las HEE, si bien surgirán amplias divergencias en los totales de éstas sólo cuando las diferencias en las rentas medias y en los modelos de distribución sean muy acentuadas. Cuando se consideran unos tipos impositivos distintos pero proporcionales los resultados no varían demasiado, sin embargo cuando se suponen tipos progresivos se introducen enormes diferencias en los dos niveles de subvención. Estos resultados y la tendencia al aumento de la estratificación para ampliar la diferencia entre las dos subvenciones se confirman en el último apartado, donde se analiza el caso de las provincias canadienses, así como la experiència de dos áreas metropolitanas de los Estados Unidos. Pero aun cuando las subvenciones globales HEE y FCE tienden a ser parecidas, el resultado de las FCE dirigido a la ejecución de proyectos determinados, como la construcción de autopistas o la educación, sigue siendo diferente del obtenido si el importe de las subvenciones HEE hubiera sido el mismo, aunque no se hubiera tenido en cuenta si la igualación interindividual es necesaria o no. Sigue siendo importante, por lo tanto, comprender las diferencias analíticas inherentes a los dos planteamientos y sus perspectivas divergentes del concepto de federalismo.

NOTAS

(*) Versión castellana del artículo: «Federalism, Grants, and Fiscal Equalization», aparecido en el *Nacional Tax Journal*, vol. LII, n.º 2, junio 1999: 239-260.

(**) Los autores desean expresar su agradecimiento a Peggy Musgrave por sus valiosos e interesantes comentarios y a dos colaboradores anónimos de esta revista. También agradecen a Doug Clark, del Ministerio de Finanzas de Canadá, por haber aportado datos financieros a este estudio. Robin Boadway presentó sus objeciones a un primer borrador de este artículo, que se presentó en la reunión anual de la Asociación Económica Canadiense de 1995, y también nos ha resultado de una gran utilidad la correspondencia mantenida con él.

(1) V. también pie de página 3.

(2) Esta formulación pasa por alto la extensa oferta de trabajos basados en el modelo FCE que se han elaborado por los especialistas en la materia sobre el papel de las transferencias. En cuanto a la literatura basada en el modelo HEE, debería haber sido más modesta en este sentido. El argumento de que sólo el modelo HEE debe ser tenido en cuenta se analiza más adelante.

(3) BUCHANAN proclama, de forma parecida, que se concedan subvenciones de forma no restringida, aunque el escenario es diferente. Se muestra a favor de ello (como ya hemos leído anteriormente) porque las subvenciones categóricas de tipo ordinario interferirían en la libertad de los estados de utilizar sus propios recursos y de hacerlo sin añadir equidad horizontal.

(4) En los ejemplos que aparecen a continuación, en la parte inferior de la tabla 1, se presenta un caso de cómo divergen los objetivos de equidad horizontal e igualación vertical.

(5) Surgen más o menos los mismos problemas cuando el gobierno local se introduce como tercer agente, especialmente en lo que atañe a la relación entre el estado y los gobiernos locales. Aunque se han dedicado numerosos estudios a este último aspecto en el ámbito de los EE.UU., nuestro interés se centra aquí en la relación con el estado central.

(6) V. *Studies in Comparative Fiscal Federalism* («Estudios sobre federalismo fiscal comparado»), referidos a Canadá, Alemania y Australia; Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington, DC, julio y agosto, 1981.

(7) La igualación significativa de las capacidades requiere unos índices de recursos y necesidades más sutiles a los expresados únicamente por las diferencias en la renta per cápita, en el lado de los recursos, y por el número de residentes, en el lado de las necesidades. La disponibilidad de las bases impositivas, por el lado de los ingresos, puede ser diferente a la de la renta media, variables geográficas, demográficas y otras variables, por el lado de las necesidades. V. *Measuring State Fiscal Capacity*, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, M-156, Washington, DC, diciembre de 1987.

(8) V. «Symposium on Fiscal Equalization», especialmente las contribuciones de William OAKLAND, «Fiscal Equalization, An Empty Box» y de Helen LADD y John YINGER, «The case for Equalizing Aid», *National Tax Journal*, 47, número 1 (marzo de 1994). V. También USHER, D., (1995).

(9) V. *Special Analysis, Budget of the United Status Government Fiscal Year 1988*, Office of Management and Budget, 1987, p. H2.

(10) Las subvenciones FCE per cápita de J_1 a J_2 (las jurisdicciones de renta baja) son iguales a un tipo impositivo común t, multiplicado por la renta per cápita media de la nación menos el nivel de renta per cápita en J_2. Este proceso de traduce en la fórmula $t\,[y_1\,P_2 - \{1 - P_2\}\,y_2]$, donde t es el tipo impositivo; y_1 e y_2 son la renta per cápita media en J_1 y J_2, respectivamente; y P_1 y P_2 la proporción de población de la nación que reside en J_1 y J_2, respectivamente. Por tanto, que cuanto mayor sea la diferencia entre y_1 e y_2, para unos valores dados de P_1 y P_2, mayor será el importe de la subvención FCE a J_2.

(11) Según la construcción de la tabla 1, el número de individuos L de J_2 supera en todo momento a los H. Por este motivo, es imposible que en el escenario posterior a la subvención HEE se restablezca la posición de los individuos L en J_2 a la que tenían en el caso 1 sin provocar, al mismo tiempo, que los individuos H de J_2 empeoren su situación con respecto a la que tenían en el caso 1. Como el escenario posterior a la subvención FCE permite el pleno restablecimiento del caso 1, mientras que el escenario de subvención HEE no lo hace, se deduce que las subvenciones FCE deben ser superiores. Observemos también que a medida que se baja en la tabla, desciende el residuo fiscal de L según aumenta la estratificación, y aumenta el número de los individuos L de J_2, por lo que se amplía el exceso de subvenciones FCE sobre las HEE.

(12) Partimos de un ejemplo de tres niveles de renta, en el que tres tipos de individuos, H, M y L, que obtienen 2.000, 1.500 y 1.000 dólares, respectivamente; residen en dos comunidades. En principio, J_1 consta de 3 H, 4 M y 3 L, y posee una renta per cápita de 1.500 dólares, mientras que J_2 está formada por 2 H, 4 M y 4 L, con una renta per cápita de 1.400 dólares. En este escenario inicial, J_2 recibiría 50 dólares en concepto de subvención FCE y 48,8 dólares en concepto de subvención HEE, con una diferencia del 2 por 100. Ahora mantenemos la renta per cápita de J_1 y J_2, así como la distribución de J_1 a estos niveles, a la vez que cambiamos la distribución de J_2 para llamar la atención sobre las consecuencias del cambio del modelo de distribución. Las subvenciones FCE permanecerán sin cambios, todo lo contrario a las HEE. Un nuevo modelo, consistente en mantener la renta per cápita constante en 1.400 dólares en J_2 lo dejará con 1,5 H, 5 M y 3,5 L residentes. La transferencia HEE global desciende de 48,80 dólares a 48,34 dólares, un cambio tan sólo del 1 por 100. El descenso del número de individuos H hace descender la subvención HEE per cápita que se paga a la población constante H de J_1. Sin embargo, este descenso de 12 a 9,9 se compensa con creces con las subvenciones que paga el grupo M en J_1.

Este ejemplo sugiere que el modelo de distribución de la renta de una comunidad para un determinado nivel de renta per cápita tiene muy poca repercusión en la subvención global HEE, permitiendo que las diferencias en la renta per cápita sigan siendo el principal factor de importancia. Cuando las diferencias en los modelos de distribución de J_1 y J_2 son mayores, se puede producir, no obstante, un cambio más significativo en las subvenciones HEE. Por ejemplo, un modelo J_2 de 8 M y 2 L con ningún H disminuye la cifra total de las subvenciones HEE a 38,68 dólares, o el 80 por 100 del nivel inicial. La eliminación del grupo H en J_2 hace descender las subvenciones HEE en mayor medida que la compensación que experimenta cuando posee un mayor número de individuos M.

(13) Cuando suben los tipos impositivos de J_1, los individuos H sufren una pérdida de beneficios netos, ya que su tributación adicional descompensará el beneficio adicional. Como los tipos impositivos se reducen en J_2, los individuos H cosecharán una ganancia neta, originando así un aumento de la transferencia de J_2 a J_1. Al mismo tiempo, los individuos L de J_1 verán crecer sus beneficios, mientras que pierden los de J_2, originando así un incremento de la transferencia de J_1 a J_2. Teniendo en cuenta los supuestos simétricos de las tablas 1 y 2 (con los mismos totales en J_1 y J_2, y el número de personas H (L) en J_1 siendo igual al número de personas L (H) en J_2) estos dos ajustes se anulan.

(14) Este ejemplo, elaborado para el caso en que ambas jurisdicciones tienen la misma población, ilustra un resultado general; a saber, que al bajar en la tabla, la ratio de subvenciones HEE con respecto a las FCE de cada caso particular es siempre igual a la ratio de redistribución a escala nacional de H con respecto a L, en este caso referente a la redistribución que tiene lugar en un estado unitario. Este se deriva del hecho de que la subvención FCE permite que se replique el modelo del estado unitario, mientras que la HEE da por sentada la redistribución a escala nacional. Estas observaciones se aplican también al sistema tributario progresivo.

BIBLIOGRAFÍA

ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1981), *Studies in Comparative Federalism*, incluye: Canadá M-156, julio; West Germany M-128, julio; Australia M-129, agosto, Washington, D.C.

— (1987), *Measuring State Fiscal Capacity*, M-15, Washington, D.C., diciembre.

BOADWAY, Robin (1986), «Federal-Provincial Transfers in Canada», en *Fiscal Federalism*, M. KRASNICK (ed.), Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada, vol. 65. Toronto, University of Toronto Press.

— (1992), *The constitutional division of power: An economic perspective*, Ottawa, Economic Council of Canada.

BOADWAY, Robin, y Frank R. FLATTERS (1982), *Equalization in a Federal State: An Economic Analysis*, Ottawa: Economic Council of Canada.

BOADWAY, ROBIN, y Paul A. R. HOBSON (1992), «Intergovernmental Relations in Canada», *Canadian Tax Paper*, nº. 96, Toronto, Canadian Tax Foundation.

BUCHANAN, James M. (1950), «Federalism and Fiscal Equity», *American Economic Review*, 40, nº. 4, septiembre: 583-99.

— (1961), «Comment, Approaches to Fiscal Theory of Political Federalism», en Musgrave: 122-9.

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA (1982), *Financing Confederation: Today and Tomorrow*, Ottawa, Economic Council of Canada.

GRAHAM, John F. (1963), *Fiscal Adjustmenst and Economic Development: A Case Study of Nova Scotia*, Toronto, University of Toronto Press.

— (1964), «Intergovernmental Fiscal Relationships: Fiscal Adjustment in a Federal Country», *Canadian Tax Foundation Tax Papers*, nº. 40, Toronto, Canadian Tax Foundation, diciembre.

LADD, Helen F. y John YINGER (1994), «The case for equalizing aid», *National Tax Journal* 47, nº. 1, marzo.

MUSGRAVE, Richard A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.

— (1961), «Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism», en ***Needs, Sources, and Utilization***: 97-122 y 132-3, Princeton, Princeton University Press.

— (1987), «Merit Goods», en *The New Palgrave: a Dictionary of Economics 3*, John EATWELL, Murray MILGATE, y Peter NEWMAN, (ed.): 452-3. Londres, The MacMillan Press.

OAKLAND, William H. (1994), «Fiscal equity, an empty box?», *National Tax Journal*, 47, nº. 1 marzo: 199-210.

SCOTT, Anthony D. (1964), «The Economic Goals of Federal Finance», *Public Finance*: 241-88.

STATISTICS CANADA (1992), en *Annual* 13: 207.

TOBIN, James (1970), «On limiting the domain of inequality», *Journal of Law and Economics*, 13: 263-77.

USHER, Dan (1995), *The Uneasy Case for Equalization Payments*, Vancouver, Fraser Institute.

U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET (1987), Special Analysis, *Budget of the United States Government Fiscal Year 1988*, Washington, D.C., noviembre.

U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE (1993), Bureau of the Census, *Census Tracts and Block Numbering Areas*, Washington, D.C.

TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES DE LOS PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL (*)

1. INTRODUCCIÓN

EL gasto público en los distintos estados miembros de la UE representa una proporción significativa de los ingresos de los países implicados que, como media, suponen cerca de una cuarta parteo del PNB de los países industrializados, o más si se incluye la seguridad social. Los fondos gubernamentales se generan a partir de contribuciones obligatorias en las regiones de los países implicados, y se redistribuyen en forma de gastos en dichas regiones. Este proceso implica transferencias interregionales, involuntarias pero significativas. La cuestión es determinar si esta redistribución está en línea o no con los objetivos de la política regional. A pesar de su importancia como mecanismo para promover la cohesión, este asunto no se ha estudiado lo suficiente. Este trabajo presenta los resultados de una investigación destinada a evaluar estas transferencias interregionales en siete países de la UE: Francia, Alemania, Italia, Portugal, España, Suecia y el Reino Unido (302 millones de habitantes).

Se sabe relativamente poco sobre las transferencias interregionales inducidas por el presupuesto, debido a que se han desarrollado pocos estudios al respecto. La explicación de la escasez de investigación en este campo se centra principalmente en las dificultades conceptuales y estadísticas implicadas en la determinación de quién, y qué región, contribuye y/o se beneficia de los fondos públicos. No obstante, se puede acceder a algunos resultados de investigación importantes, si bien relativamente antiguos. En Estados Unidos, Mushkin (1956,1957) dirigió una investigación original sobre el reparto, estado por estado, de presupuesto federal. Al parecer, Mushkin ha sido el primero en establecer una clara diferencia entre dos enfoques conceptuales distintos sobre el reparto regional del gasto gubernamental: uno es el enfoque de «flujo de dólares», que indica qué dirección toma el dinero público físicamente, y el segundo es el enfoque de «beneficio», que indica la ubicación de aquellos que se benefician del gasto público. Esta distinción es importante, y significa que un enfoque referido a términos contables es necesariamente parcial y limitado, y tiene que preceder al análisis económico integrando varios enfoques conceptuales de las incidencias regionales del gasto. Por esta razón, Mushkin afirmó que hacía falta llevar a cabo dos grupos de cálculos (si bien, en última instancia, sólo pudo llevar a cabo el cálculo del «flujo» debido a la falta de datos regionales para calcular el de «beneficio»). El resultado patente del estudio fue que las regiones más ricas de Estados Unidos están subvencionando a las más pobres. El Congreso de Estados Unidos publicó en 1967 el mismo tipo de estudio con iguales conclusiones.

Thanos Catsambas (1978) obtuvo resultados muy parecidos, pero profundizó en mayor medida en los aspectos metodológicos y conceptuales. Sobre el presupuesto federal de Estados Unidos, distinguió entre cuatro enfoques conceptuales:

1. Un enfoque de contabilidad.

2. Un enfoque de «flujo».

3. Un enfoque de «beneficio».

4. Un enfoque de «impacto sobre el equilibrio general».

En la práctica, sólo utilizó el segundo y el tercer enfoques. El primero no tiene mucha relevancia económica, y el cuarto es imposible de calcular. Otro punto señalado por Catsambas hace referencia a las dificultades conceptuales e inseguridades estadísticas de la asignación presupuestaria. Sus cálculos del presupuesto de Estados Unidos implicaban diez asignaciones distintas y un análisis de correlación de rango de Spearman.

En 1969 se llevó a cabo un estudio parecido con respecto a una región en concreto: el Ministerio de Hacienda británico realizó un análisis de la situación de Escocia con respecto al presupuesto del Reino Unido. La metodología implicaba combinar, en el mismo análisis, un enfoque de «flujo» (para gastos claramente regionalizados como los gastos de capital o las concesiones) y un enfoque de «beneficio» para gastos «indirectos» (tales como defensa, política exterior o deuda). Parecía que si Escocia no hubiera formado parte del Reino Unido, debería haber aumentado sus ingresos públicos o reducido su gasto público un 30 por 100 (H.M. Treasury, 1969).

No obstante, los grandes estudios sobre países europeos los dirigió el denominado informe MacDougall

(Commission of the European Communities, 1977), a cargo del grupo de trabajo de la Comisión Europea sobre la función de las finanzas públicas en la integración europea. Este informe aporta estimaciones de transferencias interregionales de cuatro países europeos: Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido. Las metodologías de estos estudios son bastante distintas y mezclan, aunque no siempre lo hacen con claridad, los conceptos de beneficio y flujo. Por esta razón, es cuestionable comparar las transferencias presupuestarias entre países. No obstante, los resultados generales fueron claros una vez más: los fondos públicos contribuyen a reducir disparidades en ingresos regionales. Ello queda ilustrado en el cuadro n.º 1.

También se pueden citar estudios sobre otros países. Van Rompuy y Verheirstraeten (1979), sobre Bélgica, calcularon las transferencias inducidas por el presupuesto desde las región flamenca a la valona en 1974. Midieron la transferencia neta que beneficiaba a Valonia con 90.000 millones de francos belgas (11 por 100 del presupuesto). Coopers & Lybrand (1985), sobre el Reino Unido, obtuvieron resultados similares para el año presupuestario 1984: la contribución neta estimada de la región del Suroeste al presupuesto del Reino Unido fue de 3.700 millones de libras esterlinas, es decir, cerca del 4 por 100 del gasto gubernamental.

En Francia, el INSEE realizó un primer esfuerzo para constituir la CRAPUC (Contabilidad regionalizada de la administración central pública) y obtener un reparto regional de ingresos y gastos para los presupuestos del gobierno central de 1982-84. Los resultados de Donnelier y Garagnon en 1989 (**) parecen indicar una línea similar: la región más rica, Île de France, transfirió en 1984 a través del presupuesto del gobierno central, cerca de 90.000 millones de francos (8.000 francos per cápita) al resto del país (es decir, 7,5 por 100 del PIB de Île de France o bien 7 por 100 de los gastos gubernamentales). Estas transferencias reportaron a las regiones más pobres, como Languedoc Rosellón o Bretaña, cerca de 5.500 francos per cápita. Este esfuerzo se continúa actualmente en el INSEE. Recientemente se han publicado resultados novedosos y parciales (INSEE, 1995): la región de Île de France, en 1988, según los cálculos del INSEE, habría transferido al resto del país, a través del presupuesto del gobierno central y fondos de seguridad social, 197.000 millones de francos.

Hay una serie de estudios, a los que se hace referencia en el informe *Sound Money-Stable Finances* (1994), que se han centrado en la función equilibradora de un presupuesto central en un determinado país cuando una región en concreto sufre un choque asimétrico. Se considera que, en este caso, el presupuesto central desempeñará una función de parachoques, amortiguará el impacto del choque y, en términos más genéricos, ayudará a la región que lo necesite. Apenas hay un paso desde este tipo de análisis a corto plazo al enfoque, más estructurado, centrado en el impacto del presupuesto nacional en las regiones más débiles. Este paso constituye el objetivo del presente estudio, en el que se utiliza un planteamiento conceptual y metodológico común para calcular los balances presupuestarios regionales de las regiones en siete grandes países europeos.

CUADRO N.º 1

LA FUNCIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS EN LA REDUCCIÓN DE DISPARIDADES INTERREGIONALES DE INGRESOS

	REDUCCIÓN MEDIA EN INGRESOS REGIONALES PER CÁPITA VAR. COEF. (NO PONDERADA POR POBLACIÓN)	*VARIACIÓN DEL COEFICIENTE GINI DE INGRESOS REGIONALES PER CÁPITA (PONDERADA)*
Francia	54	52
Alemania	29	39
Italia	47	44
Reino Unido	36	31
Australia	53	53
Canadá	32	28
Estados Unidos	28	23

Fuente: Commission of the European Communities (1977).

La sección 2 presenta un enfoque teórico de las transferencias interregionales inducidas por el presupuesto (TIIP). En la sección 3 se presenta la metodología general propuesta y la forma en que se ha ajustado y puesto en marcha en cada país. La sección 4 presenta los principales resultados de la investigación. Por último, la sección 5 inicia un debate sobre algunas de las implicaciones de estos resultados.

2. UN MODELO SIMPLE DE TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO

Un punto de inicio de este debate es un simple modelo de transferencias inducidas por el presupuesto (Prud'homme, 1993). Se toma un país (o federación) con una población *P*, de PIB per cápita *y*, PIB *Y*, compuesto por regiones (o estados) *i*, con pobla-

ción P_i de PIB per cápita y_i e ingreso Y_i. El presupuesto E de este país está equilibrado. De esta forma:

t_i son los impuestos per cápita pagados por la región i al presupuesto central.

e_i, los gastos o beneficios per cápita del presupuesto central en la región i.

g_i, las transferencias per cápita inducidas por el presupuesto para la región i.

G_i, las transferencias inducidas por el presupuesto para la región i.

a, b, c y d, los parámetros que describen el sistema impositivo y de gasto.

Así pues:

$$T_i = a\, y_i^b \qquad [1]$$

$$e_i = c \div d\, y_i \qquad [2]$$

$$g_i = e_i - t_i \qquad [3]$$

a es un indicador del tamaño del presupuesto.

b refleja el carácter progresivo del sistema impositivo.

$b = 1$ significa un sistema impositivo proporcional.

$b > 1$ uno progresivo.

d denota lo que podríamos llamar la «naturaleza igualitaria» del sistema de gasto.

$d = 0$ significa que los gastos per cápita benefician por igual a todas las regiones y son independientes de los ingresos regionales per cápita.

$d < 0$ que disminuyen con los ingresos.

$d > 0$ que aumentan con los ingresos.

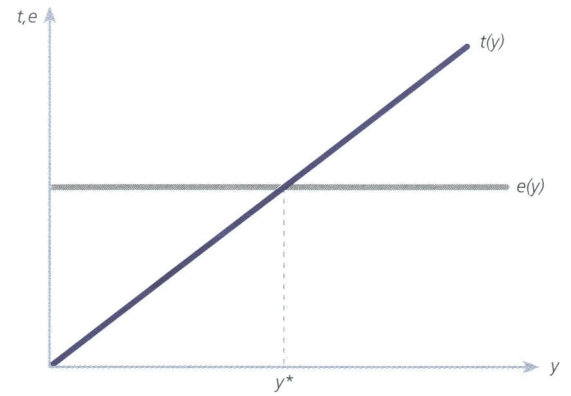
El gráfico 1 ofrece un presentación del modelo. Posteriormente b se iguala a uno (se da por hecho que el sistema impositivo es proporcional) y d se iguala a cero (se da por hecho que el sistema de gasto es de naturaleza igualitaria).

$$g_i = c + d\, y_i - a\, y_i^b$$

$$G_i = c\, P_i + d\, y_i\, P_i - a\, y_i^b\, P_i$$

$$E = a\, Sy_i^b\, P_i$$

GRÁFICO 1
PRESENTACIÓN GRÁFICA DEL MODELO SIMPLE



Se puede eliminar c introduciendo la restricción equilibrada de presupuesto $SG_i = 0$:

$$C\, P + d\, Y - A\, Sy_i^b\, P = 0$$

$$c = E/P - d\, y$$

[3] se convierte en:

$$g_i = E/P - a\, y_i^b - d\,(y - y_i) \qquad [4]$$

La ecuación [4] muestra que las transferencias inducidas por el presupuesto para la región i son una función de cuatro factores:

1. Son una función del tamaño del presupuesto E del país (o federación) o, dicho de otra forma, una función del total de impuestos elevados, que dependen sucesivamente de a y b, los parámetros del sistema impositivo y sobre la distribución de los ingresos regionales. Cuanto más alto es el presupuesto, o el presupuesto per cápita, mayores son las transferencias.

2. La magnitud de la transferencia también depende del carácter progresivo del sistema impositivo, como indica b. Para $b > 1$ y valores superiores de y_i, $a\, y_i^b$ será mayor, y la transferencia negativa.

3. Las transferencias también son una función de la naturaleza igualitaria del sistema de gasto, representado por d, la pendiente de la curva de gasto. Si el sistema de gasto es igualitario, es decir, si los gastos son superiores en las regiones con pocos in-

gresos, entonces cuando más pequeños sean los ingresos de una región *i* más grande será la transferencia positiva que recibirá.

4. Para una determinada región *i*, la transferencia está también relacionada obviamente con su correspondiente ingreso per cápita, o más en concreto con la diferencia entre sus ingresos y los ingresos medios del país.

Este simple modelo se puede simplificar más. Si el sistema impositivo es proporcional, $b = 1$, y [4] se convierte en:

$$g_i = E/P - a\, y_i - d\,(y\text{-}y_i) \qquad [4a]$$

También se puede dar por hecho que el sistema de gasto es neutral de igualdad, que es independiente de los ingresos regionales. En este caso, d=0 y [4] se convierte en

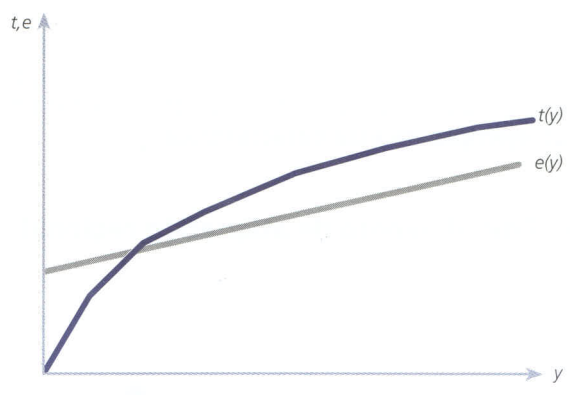
$$g_i = E/P - a\, y_i^b \qquad [4b]$$

También se puede contemplar que se den las dos modificaciones juntas. En este caso, [4] se convierte en:

$$g_i = a\,(y\text{-}y_i) \qquad [4c]$$

Este es el caso simple representado en el gráfico 1. En este caso, habrá una transferencia positiva para todas las regiones con un ingreso regional inferior al ingreso medio y^*, y una transferencia negativa para todas las regiones con un ingreso superior a y^*. Es interesante señalar que pueden realizarse transferencias de regiones ricas a regiones pobres incluso con un sistema de tributación regresivo y un sistema de gasto no igualitario, como en el caso del gráfico 2.

GRÁFICO 2
EL MODELO SIMPLE, CON IMPUESTOS REGRESIVOS Y GASTOS NO IGUALITARIOS



La lección más importante que se puede extraer de este simple ejercicio es que los presupuestos nacionales son más propensos a transferir grandes cantidades de dinero de regiones ricas a regiones pobres. Es de esperar que estas transferencias sean mayores en los países en los que el tamaño del presupuesto (relativo al PIB) es mayor, donde el sistema impositivo es progresivo, donde el sistema de gasto es igualitario y, obviamente, donde las disparidades de ingreso interregional son mayores. Los cálculos que se incluyen a continuación deberían confirmar estas aseveraciones.

3. METODOLOGÍA

La medición de las transferencias interregionales inducidas por un presupuesto nacional para un determinado país y un año concreto resulta ser un ejercicio complicado. Las dificultades que hay que superar son de índole tanto conceptual como estadística.

3.1. Dificultades conceptuales y estadísticas

En el plano conceptual, no suele estar muy definido el modo en el cual asignar regionalmente un determinado impuesto o gasto presupuestario. Considérese, por ejemplo, el impuesto de sociedades pagado por una empresa multirregional, que se suele abonar en la localización de la sede central de la empresa. Lo que sí está claro es que *no* debería asignarse donde se paga y se recauda. Obviamente, el impuesto pagado no lo contribuye o sostiene esa región por sí sola, sino todas las regiones que han contribuido al beneficio impositivo de la empresa. Otro ejemplo pueden constituirlo los gastos en investigación agraria, llevados a cabo en la región *A*. ¿Se deberían atribuir a la región *A* o a la región *B*, que es predominantemente agraria y que en principio se beneficiará de la investigación agraria, o quizás a la región *C* que, además, es un importante consumidor de productos agrarios?

Así pues, cuando se sepa, si es que se sabe, cómo repartir en principio un determinado tipo de ingresos o de gastos, es muy posible que se registren dificultades de tipo estadístico en la práctica. Es fácil que las cifras que hacen falta para poner en marcha un procedimiento conceptual correcto no existan en el nivel regional adecuado.

Estas dificultades tienen dos implicaciones. Una de ellas estriba en el hecho de que no se dispone de muchos estudios sobre asignación regional de los presupuestos nacionales. La segunda es que no se pueden comparar fácilmente estos estudios. Por esta razón, se consideró importante desarrollar una metodología unificada y aplicarla a siete países europeos: el Reino Unido, Francia, Italia, España, Suecia, Alemania y Portugal. Esta metodología se basa en el trabajo previamente desarrollado en L'OEIL, sobre todo en Francia, pero no exclusivamente (Prud'homme, Rochefort y Nicot, 1973; Davezies 1993; Davezies 1991; Davezies, Nicot, Pouliquen y Prud'homme, 1987; Davezies Nicot y Prud'homme, 1985). Es importante intentar comprender esta metodología puesto que los resultados son tan buenos y fiables como lo sea la metodología empleada. La metodología implica tres pasos.

3.2. Desglose del presupuesto

El primer paso consiste en el establecimiento de presupuestos nacionales detallados. Dichos presupuestos tienen que ser: 1) consolidados, 2) equilibrados, 3) recientes, 4) ejecutados y 5) desglosados en el mayor número de elementos de ingreso y gasto.

La necesidad de *consolidación* de un presupuesto hace referencia a la contabilidad extrapresupuestaria, a menudo subvencionada por el presupuesto, que puede existir. Hay que evitar el peligro de duplicar las cuentas. Ello hace surgir la cuestión del «perímetro» del presupuesto nacional, que varía de país a país, especialmente en lo que se refiere a a las denominadas cuentas «de seguridad social» (el significado del concepto en sí varía según países). En principio, no hemos incluido la seguridad social en este estudio. En la práctica, sin embargo, los presupuestos utilizados del Reino Unido, Italia, Portugal, España y Suecia sí incluyen la seguridad social. Esta es una de las razones por las cuales representan una mayor participación del PIB que en Francia y Alemania. En Francia, el sistema de la seguridad social está separado del presupuesto del gobierno. La última asignación regional de los fondos de la seguridad social en Francia data de 1990. No se disponía de datos referidos al año 1993. Es importante destacar que el presupuesto alemán estudiado es el oficial, es decir, que no incluye la participación de los *Länder* en el mecanismo de participación de impuestos. Se podría estudiar mejor este mecanismo como parte de las finanzas públicas nacionales, en las que el gobierno central decide los índices de impuestos, recauda todos los impuestos sujetos al sistema de participación de impuestos y distribuye concesiones a los *Länder*. Las cuentas usadas en Alemania, que son las utilizadas en este estudio, consideran que la participación de los impuestos que benefician a los *Länder* están en el sistema local de financiación pública.

Los presupuestos utilizados están *equilibrados*. Algunos estudios sobre «transferencias» interregionales quedan restringidos al gasto o a determinados tipos de gasto. Sin embargo, debería quedar claro que, por definición, dichos estudios no pueden ofrecer transferencias interregionales. Para demostrar que algunas regiones «transfieren» ingresos a otras es necesario empezar con un presupuesto equilibrado. Los gastos que no están financiados por impuestos están financiados, necesariamente, por préstamo, si bien el reparto regional de este préstamo puede plantear complicadas cuestiones teóricas.

Los presupuestos examinados son presupuestos *ex post*, eficaces y *ejecutados*, no presupuestos presupuestados. Parece evidente que debería ser así, pero es interesante señalar que, en muchos países, es tan fácil acceder a presupuestos presupuestados como a presupuestos ejecutados.

Los presupuestos estudiados son los más *recientes* que se pueden encontrar: corresponden al año 1993.

Por último, estos presupuestos se han *desglosado* en el número conveniente de elementos desde el punto de vista de las asignaciones regionales. El objetivo básico empleado en estos desgloses (que obviamente están condicionados por la disponibilidad de información) es ofrecer elementos que se puedan distribuir regionalmente de forma convincente. El número resultante de elementos aparece en el cuadro n.º 2.

En muchos casos, un número relativamente bajo de elementos (cerca de una docena) representan una gran participación (cerca de la mitad) de los gastos o de los ingresos. El cuadro n.º 3 para el Reino Unido es un ejemplo de esta característica.

3.3. Procedimiento de asignación regional

El segundo paso consiste en la asignación regional de esos elementos presupuestarios. Se buscan los criterios o claves de reparto para cada uno de ellos. Se parte de que T es la cantidad total de un elemento impositivo recaudado a escala nacional,

K un criterio de asignación, K_i el valor de este criterio pará la región i, T_i la cantidad de impuestos asignados o, en otras palabras, aportados por la región i:

$$T_i = T^*K_i/K$$

Depende mucho de la selección de los criterios adecuados. Los criterios seleccionados deben ser: 1) económicamente significativos, y 2) múltiples.

Es fundamental comprender que los criterios mantenidos para la asignación regional de un determinado concepto se eligen debido a que son razonables desde el punto de vista económico. El trabajo desarrollado no es un ejercicio de contabilidad. La metodología de investigación se guía por razonamientos económicos y, en lo que respecta a la selección de criterios, se regula en función de la teoría de la incidencia.

En el momento de la selección de los criterios adecuados, un rasgo distintivo de este estudio es que no se autolimita a una única clave de asignación cuando hay una serie de repartos alternativos que parecen apropiados en el plano teórico. La razón para adoptar este enfoque es que todos estos criterios pueden ser de igual significación, tanto porque existe cierta inseguridad conceptual con respecto a los criterios adecuado como porque ha sido necesario usar cálculos estadísticos que son igualmente imperfectos, aunque aceptables. En otras palabras, para una serie de elementos, en lugar de ofrecer un único reparto regional «óptimo», se usan varios repartos «buenos». Esta es una característica importante de la metodología.

Algunos ejemplos pueden ser útiles para aclarar este punto. Para determinados elementos de ingreso o de gasto, como el impuesto sobre la renta personal o las transferencias a gobiernos locales (uno

CUADRO N.º 2

DESGLOSE DE PRESUPUESTOS NACIONALES

	ELEMENTOS DE GASTO	*ELEMENTOS DE INGRESO*	*NÚMERO TOTAL DE ELEMENTOS*
Francia	312	62	370
Alemania	106	37	150
Italia	140	24	186
Portugal	82	198	137
España	478	66	540
Suecia	80	49	130
Reino Unido	850	56	887

CUADRO N.º 3

PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PRESUPUESTO DEL REINO UNIDO, 1993

	MILES DE MILLONES DE LIBRAS	*PORCENTAJE*
Ingresos:		
Impuesto sobre la renta	58,4	23,4
Impuesto sobre el valor añadido	39,0	15,6
Contribuciones a la seguridad social	38,7	15,5
Impuesto de sociedades	14,9	6,0
Impuesto de actividades económicas	12,6	5,0
Impuestos sobre carburantes	8,9	3,6
Impuestos sobre el tabaco	6,5	2,6
Subtotal	178,4	71,9
Total	249,5	100,0
Gasto:		
Pensiones de jubilación	26,5	10,6
Pagos a las administraciones sanitarias	21,4	8,6
Pagos de ayuda suplementaria a las administraciones locales	17,1	6,8
Pagos para rentas bajas (no pensionistas)	12,2	4,9
Pagos a las administraciones locales por impuestos sobre bienes no residenciales	11,6	4,6
Equipamiento	8,0	3,2
Fuerzas Armadas: personal	6,9	2,8
Subsidios por hijos	6,0	2,4
Subsidios de invalidez	5,9	2,3
Pagos a las administraciones locales por impuestos sobre bienes residenciales	4,8	1,9
Subtotal	120,3	48,2
Total	249,5	100,0

de los tipos más importantes de gasto), se emplean las cifras registradas en este momento. Se puede decir que el impuesto sobre la renta pagado y recaudado en la región *A* lo aporta la región *A*. De la misma forma, se puede decir claramente que las transferencias a los gobiernos locales de la región *A* benefician a la región *A*. En estos casos, los criterios empleados apenas funcionan como criterios: éste es el valor regional real, y es obviamente único.

Para otros elementos, como el impuesto de sociedades, los valores regionales reales, como se ha indicado previamente, carecen de significado, y simplemente no se les presta atención. La teoría de la incidencia sugiere que un impuesto pagado por una empresa corre a cargo de los empleados de la empresa (en forma de salarios reducidos), de los propietarios del capital de la empresa (en forma de beneficios reducidos) y de los consumidores de los productos de la empresa (en forma de precios más elevados). La teoría sugiere que la participación relativa de quienes sostienen los impuestos varía con la estructura de los mercados para empleo, capital y bienes, pero es de mucha ayuda para aportar porcentajes. En este estudio se adoptan tres criterios para el reparto regional de impuestos sobre ingresos corporativos. El primero da por hecho que el impuesto lo asumen, al 50 por 100 cada uno, los trabajadores y los propietarios del capital, y reparte la mitad de las ganancias nacionales de impuestos de acuerdo con el reparto regional de salarios, y la restante mitad de acuerdo con el reparto regional del *stock* de capital privado. El segundo da por hecho que el impuesto se asume al 50 por 100 por los trabajadores, al 25 por 100 por los propietarios de capital y al 25 por 100 por los consumidores. El tercero parte de que el impuesto lo soportan al 50 por 100 los propietarios de capital, al 25 por 100 los trabajadores y al 25 por 100 los consumidores.

Para otros conceptos no existen valores regionales actuales disponibles. Este suele ser el caso, por ejemplo, de los gastos de educación en aquellos países donde éste es un gasto de presupuesto nacional. En este caso, se pueden utilizar criterios como el numero de alumnos por región (más exactamente, la participación de la región en el total nacional) o el número de profesores por región.

El cuadro n.º 4 indica el número de criterios o cálculos que se han obtenido y utilizado en cada país. Para cada criterio se ha señalado el valor para cada región. En otras palabras, para Francia, con 22 regiones, se ha empleado una matriz de criterios de 22 x 135. Estas matrices constituyen, por sí mismas, un interesante anuario estadístico regional.

3.4. Procedimiento de suma

El último paso consiste en sumar las cantidades estimadas para cada elemento de ingreso y de gasto a los ingresos y luego a los gastos para cada región, y así saber cuánto ha contribuido cada una de ellas (en ingresos) al presupuesto, y cuánto ha obtenido (en gastos) del presupuesto. Si se hubiese utilizado un solo criterio para cada elemento, esta tarea no habría sido fácil. Por desgracia, como se ha indicado previamente, se han utilizado varios criterios para una serie de elementos. Por consiguiente, hay miles de formas de hacer la suma de elementos. Un ejemplo es un país en el que sólo hay dos impuestos: un impuesto comercial y un impuesto sobre el valor añadido. Se parte de que se han señalado tres criterios para asignar a la región *A* las ganancias nacionales del impuesto comercial, y que estos criterios indican 20, 22 y 23 como estimaciones de la contribución de *A* al impuesto comercial. Se parte de que también hay tres criterios para las asignaciones regionales del IVA, que indican 30, 35 y 38 como estimaciones de la contribución de la región *A* al IVA. Es fácil ver que hay buenas combinaciones de estos dos grupos de cifras. Indicarán 50, 55, 58, 52, 57, 60, 53, 58 y 61 como estimaciones de la contribución de la región *A* al presupuesto nacional. En lugar de tener sólo una cifra, hay nueve cifras igual de importantes, o al menos plausibles.

La esencia del procedimiento adoptado en este estudio es obtener, para cada región, todas estas estimaciones y estudiar a continuación los números obtenidos. Si la distribución de números está bastante concentrada (es decir, si el coeficiente de dispersión es razonablemente bajo), la conclusión es que las estimaciones convergen y que queda retenido el valor mediano o medio de la distribución. Se considera que este valor es bastante sólido y, por lo tan-

CUADRO N.º 4

NÚMERO DE CRITERIOS UTILIZADOS POR PAÍS

Francia	135
Alemania	111
Italia	200
Portugal	45
España	180
Suecia	110
Reino Unido	316

to, puede ser útil y significativo. La hipótesis que subyace a este procedimiento es que la importancia práctica de algunas de las complejas opciones conceptuales no suele ser muy grande. No queda claro cómo se deberían repartir los impuestos comerciales prorrateando entre salarios, capital o consumo. Sin embargo, en la práctica no importa tanto como se podría temer, ya que para la mayoría de la regiones la participación de los salarios no es muy diferente de la participación de capital o de la participación del consumo. Si, por el contrario, las distribuciones son exageradamente dispersas, sería imposible hablar mucho sobre las contribuciones al presupuesto y sobre las ganancias procedentes del presupuesto para una región.

Hay tantas combinaciones posibles que, en la práctica, sería imposible obtener y estudiar todas las distribuciones asociadas. Consecuentemente, la investigación se ha limitado a 101 combinaciones elegidas de forma aleatoria, que obtienen, para cada región, 101 estimaciones de su contribución al presupuesto y 101 estimaciones de su ganancia del presupuesto. Para cada región se examina la distribución de estos 101 valores.

Como comprobación, se han llevado a cabo la misma operación para distintos casos con 101 combinaciones seleccionadas aleatoriamente. Los resultados no fueron muy distintos de los obtenidos a través de las 101 combinaciones seleccionadas aleatorias.

Tras obtener las estimaciones para cada región sobre su contribución al presupuesto y sus ganancias del presupuesto, es fácil definir una transferencia presupuestaria, que es la diferencia entre ambas. Dichas transferencias son positivas cuando la región obtiene más de lo que contribuye, y negativa cuando contribuye más de lo que obtiene.

3.5. Enfoque de flujo y enfoque de beneficio

El procedimiento que se acaba de describir está, de hecho, pulido y enriquecido en el caso de gastos (o, para adoptar la perspectiva de las regiones, en el caso de ganancias del presupuesto) gracias a una distinción entre un «enfoque de flujo» y un «enfoque de beneficio». Cuando se estudian los repartos regionales de un determinado elemento de gasto, hay dos formas diferentes de observar las ganancias regionales. En primer lugar, se puede formular la pregunta: ¿dónde va el dinero? ¿Dónde se hace el gasto? Este es el enfoque de flujo. En segundo lugar, ¿dónde están los beneficiarios reales de este elemento de gasto? ¿El bienestar de quién aumenta? Este es el enfoque de beneficio.

Quizá queden más claros los conceptos de flujo y beneficio a partir del planteamiento de algunos ejemplos. Tomemos el caso de los gastos en investigación agraria mencionado anteriormente: en un enfoque de flujo, la cantidad se asignará a la región o regiones donde estén ubicados los centros de investigación; en un enfoque de beneficio, la cantidad se asignará a las regiones donde se produzcan bienes agrarios y/o a las regiones donde se consuman los bienes agrarios. En el caso de gastos militares: en un enfoque de flujo, este elemento se imputará a las regiones que fabrican armas o donde haya soldados destinados; en un enfoque de beneficio, se dará por hecho que todos los ciudadanos reciben la misma protección por todo el país, y el gasto se asignará de forma prorrateada según la población. En el caso de los gastos en los ministerios del gobierno central: en un enfoque de flujo, se imputarán a la ciudad donde se paguen salarios; en un enfoque de beneficio, se repartirán por todo el país con la ayuda de criterios que reflejen el beneficio que extrae cada región de los servicios desarrollados por un ministerio en concreto.

De esta forma, el enfoque de flujo y el enfoque de beneficio implicarán la utilización de distintos criterios para la asignación de la mayor parte de los elementos de gasto. En lugar de utilizar todos los criterios posibles para un determinado elemento, se consideró útil establecer dos asignaciones distintas, una para cada enfoque. El trabajo descrito anteriormente se hace, pues, por duplicado para gastos. Se emplean criterios distintos, se hacen sumas distintas, se seleccionan aleatoriamente distintos grupos de 101 distribuciones, se obtienen y analizan distintas distribuciones de estimaciones y se retienen distintos valores medianos de las ganancias que cada región obtiene del presupuesto nacional. Para una región se realizan dos estimaciones de las «ganancias» presupuestarias: «transferencias (flujo)» y «transferencias (beneficios)», es decir, transferencias en el enfoque de flujo y en el enfoque de beneficio.

¿Cuál es mejor opción? La pregunta es ciertamente fútil. Son igual de interesantes, pero hacen referencia a situaciones distintas. Observan desde distintos ángulos el complejo fenómeno de las transferencias interregionales inducidas por el presupuesto. Los dos sistemas aportan dos enfoques conceptuales tan diferentes que no sería razonable

intentar mezclarlos. Un remate a todo esto es que la dispersión de las 101 cifras obtenidas para las «ganancias» en ambos enfoques será más limitada que la que se habría obtenido si no se hubiera realizado esta distinción.

¿Por qué no se ha introducido una distinción similar para los elementos de ingreso? Para los elementos de ingreso se hace uso casi exclusivamente de un enfoque de beneficio. Un enfoque de flujo repartiría ingresos en los sitios donde se recaudan. Por razones institucionales, esto no tendría mucho sentido, puesto que la ubicación de la recogida de impuestos (o pago de impuestos), al menos para ciertos impuestos en concreto, posee poco significado económico. En Portugal, debido a la falta de datos regionales existentes, la asignación regional del presupuesto y de la seguridad social se puso en marcha para el enfoque de «flujo», y no para el enfoque de «beneficio» (que necesita más datos).

3.6. El tratamiento de elementos relacionados con la deuda

El préstamo (con respecto a los ingresos), el reembolso de la deuda y los intereses de ésta (con respecto al gasto) —que en conjunto se podrían denominar elementos relacionados con la deuda— plantean un problema concreto, tanto más importante por la magnitud de dichas cantidades en muchos países. Prestar dinero al gobierno no es lo mismo que pagar impuestos al gobierno. Recibir intereses sobre estos préstamos no es lo mismo que beneficiarse de los gastos del gobierno.

La amortización de la deuda con respecto al gasto se reparte de forma distinta entre los cálculos de flujo y de beneficio. Para el enfoque de beneficio, se emplean los cálculos regionales que reflejan la incidencia de la financiación de la deuda. La financiación de la deuda aumenta el nivel de gasto a partir del cual se puede beneficiar la población. Consecuentemente, los pagos de la deuda se han asignado proporcionalmente a la distribución regional de gastos. Estas cifras se basan en una «primera ronda» de cálculos de la regionalización de impuestos y gastos. Este proceso da por hecho implícitamente que: 1) la distribución regional de los impuestos marginales o gastos marginales es la misma que la media de impuestos regionales y gastos, y 2) que las asignaciones regionales de los beneficios de gasto de años anteriores no son distintas a las de 1993. Para el enfoque de flujo, la financiación de la deuda se asigna de acuerdo con la distribución regional de ahorradores y accionistas. El déficit, con respecto a los ingresos, se asigna de acuerdo con las contribuciones impositivas de las regiones.

4. PRINCIPALES PUNTOS A RESEÑAR

Se han realizado millones de cálculos para obtener el equilibrio presupuestario regional en los siete países. Los resultados generales, para cada país, se incluyen en el anexo IIB, en términos absolutos (divisa nacional, ECU y PPS —patrones de poder adquisitivo, por sus siglas en inglés—) y en términos relativos (con respecto al PIB regional y a los gastos presupuestarios totales). Es importante recordar, antes de presentar y debatir estos resultados, que no son «cuentas» regionales, sino el resultado del análisis económico. Las cifras que se incluyen son resultados medios de varias elecciones conceptuales o estadísticas de asignación.

Conviene hacer algunas observaciones y señalar ciertas precauciones en cuanto al uso de estos resultados.

1. El tipo de gasto gubernamental analizado es distinto entre países. En Italia, Portugal, España, Suecia y el Reino Unido, se incluyen los ingresos y gastos de la seguridad social; en Francia y Alemania son de distinta naturaleza. Los intentos de comparar las distribuciones entre países deben tener en cuenta los distintos tipos de gasto evaluados en distintos países, y también el peso relativo del presupuesto en el PIB nacional.

2. De la misma forma, las intensidades de las transferencias interregionales son una función de las especificaciones territoriales usadas en los distintos países. Esto constituye siempre una preocupación en el momento de llevar a cabo cualquier tipo de análisis regional. Sin embargo, es importante subrayar la significación de este asunto. Por motivos estadísticos, las especificaciones empleadas varían enormemente: 18 regiones en España, 22 en Francia, 17 en Alemania, 5 en Portugal, 20 en Italia, 11 en el Reino Unido y 8 en Suecia. La intensidad de las transferencias calibradas está relaciona directamente con las unidades territoriales empleadas. Como tal, comparar la intensidad de las transferencias es claramente equivalente a comparar las especificaciones regionales. Por ejemplo, si las dos regiones vecinas de Estocolmo (que es un contribuidor neto) y de Suecia oriental y central (que es un beneficiario neto) se tomaran como una sola región, el valor total de la transferencia desde esta «nueva» región al resto de Suecia se vería afec-

tada considerablemente. Esto significa que no es muy significativo conceptualmente comparar la cantidad general de transferencias entre países.

3. A pesar de que la metodología básica adoptada para la distribución regional de los presupuestos de los siete países es la misma, cabría señalar algunas diferencias en la aplicación de dicha metodología (como se ha mencionado en la sección anterior). Son el resultado de las diferencias en calidad y disponibilidad de la información estadística, especialmente a escala regional. Por ejemplo, en el caso de España, los criterios regionales empleados para los salarios de los funcionarios se relaciona con el número de empleados en sectores no comerciales. En el anexo IID se puede ver la asignación de elecciones realizadas para los principales gastos y contribuciones de cada país. Basándose en información de esos países, es fácil comprobar, donde es mejor la cobertura estadística, que hay, a nivel regional, una convergencia muy grande de los valores regionales para distintos indicadores análogos. Por ejemplo, en Francia, la diferencia entre el porcentaje de funcionarios en Île de France y el porcentaje de salarios de los funcionarios es sólo de un punto porcentual.

A pesar de esta lista de advertencias, los resultados ofrecen una medida firme de transferencias interregionales de los países estudiados.

4.1. La concentración de los resultados

En el trascurso de este estudio se han calculado 101 asignaciones regionales de gastos sobre los enfoques de «flujo» y «beneficio», y 101 asignaciones de contribuciones regionales. Es apropiado utilizar los resultados medios siempre que haya una concentración de estos resultados. Esta concentración se encontró en la práctica. El anexo IIE da, para cada región, el coeficiente de variación (fallo estándar/media: σ/M) y el Min/Max de los tres grupos de cálculos. El cuadro n.º 5 da un ejemplo de estos cuadros para el Reino Unido. El cuadro n.º 6 presenta la media nacional y el error estándar de estos coeficientes regionales.

Todos los valores de los coeficientes de concentración indican una buena convergencia de los resultados. Los resultados más concentrados corresponden a las contribuciones, a continuación a los gastos de «flujo» y de «beneficio». España es el país cuyos resultados están menos concentrados, pero incluso en este país varían las contribuciones regionales, en porcentaje, de -7 a +7 por 100 sobre la contribución media, y desde -9 a +9 por 100 sobre la media de los gastos regionales («flujo» y «beneficio»). Los resultados de los repartos regionales de gastos en Italia muestran los mismos niveles de desviación.

Para los otros países, el nivel de diferencia de los resultados es muy reducido. La convergencia estadística de las características sociales y económicas de las regiones suele hacer que los resultados se vuelvan insensibles a las diferencias conceptuales de reparto. Por ejemplo, en todos los países, los tres cálculos sintéticos empleados para repartir los impuestos corporativos (tres combinaciones distintas de cálculos regionales sobre el capital, salarios y consumo) dan prácticamente el mismo resultado.

CUADRO N.º 5

CONCENTRACIÓN DE RESULTADOS DE 101 ASIGNACIONES REGIONALES DE GASTOS DE PRESUPUESTO (ENFOQUES DE «BENEFICIO» Y DE «FLUJO») Y CONTRIBUCIONES: EL CASO DEL REINO UNIDO

	GASTO (BENEF) σ/M	*GASTO (BENEF) MIN/MAX*	*GASTO (FLUJO) σ/M*	*GASTO (FLUJO) MIN/MAX*	*CONTRIBUCIONES σ/M*	*CONTRIBUCIONES MIN/MAX*
Norte	0,02	0,91	0,01	0,97	-0,01	0,97
Yorkshire & Humberside	0,01	0,95	0,00	0,98	0,00	0,98
East Midlands	0,01	0,94	0,00	0,98	0,00	0,98
East Anglia	0,02	0,90	0,01	0,97	0,00	0,98
Sudeste	0,01	0,96	0,00	0,98	0,00	0,98
Sudoeste	0,03	0,90	0,01	0,98	0,00	0,98
West Midlands	0,01	0,95	0,00	0,99	-0,01	0,96
Noroeste	0,02	0,93	0,00	0,98	0,00	0,98
Gales	0,01	0,95	0,01	0,95	0,00	0,99
Escocia	0,01	0,96	0,01	0,97	0,00	0,99
Irlanda del Norte	0,02	0,94	0,01	0,98	-0,01	0,97
Media	0,02	0,94	0,01	0,98	-0,01	0,98
Error estándar	0,01	0,02	0,00	0,01	0,00	0,01

CUADRO N.º 6

CONCENTRACIÓN DE RESULTADOS DE 101 ASIGNACIONES REGIONALES DE GASTOS DE PRESUPUESTO (ENFOQUES DE «BENEFICIO» Y «FLUJO») Y CONTRIBUCIONES: COEFICIENTES NACIONALES DE CONCENTRACIÓN

		GASTO (BENEF) σ/M	*GASTO (BENEF) MIN/MAX*	*GASTO (FLUJO) σ/M*	*GASTO (FLUJO) MIN/MAX*	*CONTRIBUCIONES σ/M*	*CONTRIBUCIONES MIN/MAX*
Francia	Media	0,02	0,91	0,01	0,97	-0,01	0,98
	Error estándar	0,01	0,04	0,01	0,01	0,00	0,01
Alemania	Media	0,02	0,93	0,03	0,91	-0,02	0,92
	Error estándar	0,01	0,04	0,03	0,06	0,01	0,05
Italia	Media	0,10	0,80	0,04	0,86	-0,01	0,98
	Error estándar	0,01	0,08	0,02	0,05	0,00	0,01
Portugal	Media	—	—	0,03	0,88	-0,01	0,97
	Error estándar	—	—	0,01	0,03	0,00	0,01
España	Media	0,04	0,82	0,05	0,82	-0,06	0,86
	Error estándar	0,02	0,06	0,03	0,09	0,05	0,10
Suecia	Media	0,03	0,88	0,03	0,92	0,00	1,00
	Error estándar	0,03	0,07	0,03	0,06	0,00	0,00
Reino Unido	Media	0,02	0,04	0,01	0,98	-0,01	0,98
	Error estándar	0,01	0,02	0,00	0,01	0,00	0,01

4.2. Las transferencias interregionales inducidas por el presupuesto son amplias

Independientemente de si se utiliza el concepto de «flujo» o el de «beneficio», al parecer las regiones más ricas de los países estudiados transfieren grandes cantidades a las regiones más pobres, o a las más problemáticas, a través de fondos públicos. Las transferencias implícitas implicadas concuerdan con las políticas regionales aplicadas a escala nacional y europea. Ello refrenda la conclusión del informe de MacDougall, que subrayaba los efectos regionales de la redistribución del presupuesto en la década de los setenta. Falta vocabulario técnico para definir este mecanismo, ya que los conceptos de «progresividad» o «regresividad» se aplican únicamente a materia impositiva. Es posible aumentar este vocabulario a los gastos, e incluso a los sistemas de transferencia interregional. A partir de esto, se puede afirmar que un sistema de transferencias es progresivo a escala interregional únicamente cuando las regiones ricas subvencionan a las regiones más pobres. Éste es el caso de los estados miembros estudiados.

En el anexo IIB se incluyen resultados detallados de las asignaciones regionales de presupuestos nacionales (gastos, ingresos y balances, en términos de divisas locales, ECU, PPS —estándares de poder adquisitivo, por sus siglas en inglés— y relativos al PIB regional y a gastos de presupuesto). El cuadro número 7 resume los resultados de una selección de regiones ricas y pobres. El cuadro n.º 9 presenta los balances de todas las regiones en términos de porcentaje de PIB regional en ECU.

Antes de analizar y comparar resultados, sobre todo entre distintos países, cabe recordar, como ya se explicó en la sección 2, que el nivel de transferencias interregionales depende del peso del presupuesto gubernamental en los ingresos nacionales. En esta investigación, debido a la falta de estadísticas sobre la asignación regional de la seguridad social en Francia y Alemania, hay una gran disparidad entre esos pesos (véase cuadro n.º 8). Antes de comparar, por ejemplo, el subsidio relativo de Estocolmo o Lombardía a la Île de France hay que tener en cuenta las cantidades relativas de financiación pública incluidas De hecho, estudios anteriores (Davezies, 1993) mostraban que la transferencia inducida por la seguridad social francesa de la Île de France a otras regiones es incluso superior que las transferencias inducidas por el presupuesto. Es posible tener en cuenta este peso distinto del efecto del presupuesto y calcular las transferencias «virtuales» a partir de la financiación por el PIB del presupuesto estudiado (véase cuadro n.º 8).

Teniendo en cuenta los resultados detallados de el cuadro n.º 9, en 16 de las 100 regiones estudiadas los resultados de «flujo» y «beneficio» muestran

CUADRO N.º 7

TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO EN MECU, COMO PORCENTAJE DEL PIB REGIONAL Y EN K. ECU PER CÁPITA: REGIONES ESCOGIDAS

	TRANS (BENEF) MECU	*TRANS (FLUJO) MECU*	*TRANS (BENEF) PORCENTAJE PIB REG.*	*TRANS (FLUJO) PORCENTAJE PIB REG.*	*TRANS (BENEF) K ECU/CAP*	*TRANS (FLUJO) K ECU/CAP*
Andalucía	9.178	7.435	17	14	1,30	1,10
Galicia	3.185	2.078	14	9	1,20	0,80
Madrid	-8.455	-6.041	-13	-9	-1,70	-1,20
Cataluña	-4.302	-4.113	-6	-5	-0,70	-0,70
Midi Pyrénées	2.158	2.137	6	6	0,90	0,90
Languedoc Rosellón	2.649	2.760	8	9	1,20	1,30
Île de France	-17.806	-8.848	-6	-3	-1,60	-0,80
Ródano-Alpes	-673	-1.655	-1	-2	-0,10	-0,30
Turingia	6.883	5.111	28	21	2,71	2,01
Mecklemburgo-Pomerania	5.225	3.970	29	22	2,82	2,14
Baden-Württenberg	-11.071	-10.128	-5	-4	-1,09	-0,99
Hesse	- 6.778	-6.112	-4	-4	-1,14	-1,03
Sicilia	12.151	8.955	24	17	2,40	1,80
Campania	11.891	10.117	21	18	2,10	1,80
Lombardía	-23.436	-20.051	-14	-12	-2,60	-2,20
Piamonte	-6.778	-6.945	-9	-10	-1,50	-1,60
Alentejo	—	629	—	26	—	1,18
Algarve	—	209	—	10	—	0,61
Norte	—	-547	—	-2	—	-0,16
Lisboa y Valle del Tajo	—	-657	—	-2	—	-0,20
Norte Norrland	1.210	1.257	13	14	2,30	2,40
N/Suecia central	1.585	1.625	11	11	1,80	1,90
Estocolmo	-3.493	-2.058	-10	-6	-2,10	-1,20
Suecia occidental	-76	-670	0	-2	0,00	-0,40
Noroeste	4.368	3.530	6	4	0,70	0,60
Gales	3.603	2.704	11	8	1,20	0,90
Sudeste	-21.524	-15.176	-8	-5	-1,20	-0,90
East Anglia	-426	-748	-1	-3	-0,20	-0,40

CUADRO N.º 8

EL PESO DE LOS FONDOS PÚBLICOS EN EL PIB NACIONAL, ANALIZADO POR PAÍS, Y EL VALOR DE LAS TRANSFERENCIAS POR PUNTO DE PIB DEL PRESUPUESTO NACIONAL 1993

	PRESUPUESTO ANALIZADO EN PORCENTAJE DE PIB		*ECU/CAP DE «FLUJO» TRANSFER/PUNTO DE PIB EN PRESUPUESTO*
Francia	25	Île de France	-33
Alemania	14	Hesse	-73
Italia	48	Lombardía	-46
Portugal	46	Lisboa y Valle del Tajo	-4
España	32	Madrid	-37
Suecia	53	Estocolmo	-23
Reino Unido	40	Sudeste	-23

signos distintos (para las cinco regiones portuguesas, fuera de estas 100, no se ha calculado el «beneficio»). Esta situación se da en regiones con ingresos intermedios o de dimensiones muy reducidas. Hay pocas regiones en esta situación, dadas las grandes diferencias conceptuales entre los enfoques de «flujo» y «beneficio». En los países estudiados, hay diez casos en los que las regiones fueron beneficiarias netas en términos de beneficio y contribuyentes netas en términos de flujo. Ello significa que en estas regiones hay menos flujo de dinero público (en relación con sus contribuciones al presupuesto) que la cantidad de beneficios obtenidos de las políticas gubernamentales. Seis de las regiones en esta situación se encuentran en Francia, donde los fondos de la seguridad social no se reparten regionalmente. Si se hubiera hecho así, probablemente habría una mejor convergencia de los enfoques de «flujo» y «beneficio». La situación opuesta, en la que las transferencias de «flujo» superan a las de «beneficio», tan sólo emergen en seis casos. Hay por lo tanto una coherencia considerable en los resultados, a pesar de que los dos tipos de reparto regional se basan en hipótesis muy distintas.

No constituye ninguna sorpresa el hecho de que las transferencias que corresponden a las regiones que son beneficiarias netas sean consistentemente mayores en términos de «beneficios» que en términos de «flujo». Sin embargo, las regiones que son contribuyentes netas generalmente reciben una proporción más grande de los flujos de dinero público que de los beneficios. Por ejemplo, en el Reino Unido, casi la mitad de los salarios de los funcionarios se concentran en el Sudeste.

Las regiones «centrales» son al parecer las principales contribuyentes: Madrid y Cataluña en España, Lombardía, Emilia-Romaña y el Piamonte en Italia, Estocolmo en Suecia, Île de France en Francia y el Sudeste en el Reino Unido. Basándose en el concepto de «flujo», la contribución neta varía entre el 2 por 100 (Lisboa y Valle del Tajo) y el 12 por 100 (Lombardía) del valor del PIB regional (la transferencia financiada por Île de France es el 3 por 100 de su PIB, pero probablemente duplicaría esta cifra si se incluyera la seguridad social). En Alemania, donde no se incluyen los fondos de la seguridad social, las regiones que son contribuyentes netas están menos concentradas: cuatro *Länder* comparten el mismo nivel de esfuerzo: Baden-Wurttenberg (4 por 100 del PIB regional), Hesse (4 por 100), Baviera (3 por 100) y Renania-Palatinado (3 por 100). En Portugal, debido al desglose geográfico de las regiones, y donde las dos principales regiones económicas contienen más del 70 por 100 de la población y comprenden una mezcla de zonas ricas y pobres, las transferencias interregionales calculadas son obviamente muy reducidas.

Un asunto secundario es que un reducido número de otras regiones también aparecen como contribuyentes netas de «flujo» en los países estudiados. Esto es lo que sucede en cuatro regiones francesas (con otras dos cerca de cero), cuatro italianas, siete españolas, una sueca y tres británicas.

A pesar de que hace falta tener cuidado al agregar estos resultados, es interesante tener un orden de magnitud del mecanismo de redistribución a través del cálculo de los siguientes resultados generales: para el enfoque de «flujo», que minimiza las transferencias, las siente regiones ricas (Île de France, Hamburgo, Lisboa y Valle del Tajo, Lombardía, Madrid, Estocolmo y el Sudeste del Reino Unido), que representan el 16 por 100 de la población total de los siete países y el 19 por 100 de su PIB, financiaron (en 1993) 54.000 millones de ECU de transferencias interregionales inducidas por el presupuesto. Esto es igual al 6 por 100 de su PIB regional y al 1,1 por 100 del PIB total de los cinco países. Las 29 regiones que son contribuyentes netas, con el 55 por 100 de la población de los siete países y el 64 por 100 de su PIB total, financiaron 128.000 millones de ECU. Esto representa el 4 por 100 de su PIB regional y el 3 por 100 del PIB total de los cinco países.

Estas cifras confirman que los fondos públicos nacionales desempeñan un papel muy importante en los procesos de cohesión, a través de la transferencia de grandes cantidades de dinero de regiones ricas a regiones pobres, más del doble de la cantidad de las contribuciones nacionales de estos países al presupuesto de la CE. Si los otros estados miembros producen el mismo nivel de transferencias inducidas por el presupuesto, se podría estimar que estas transferencias son aproximadamente ¡veinte veces el presupuesto europeo en fondos estructurales!

Por supuesto, los flujos son asimétricos en el sentido de que las regiones pobres tienden a ser los mayores beneficiarios netos: Languedoc-Rosellón, Midi Pyrénées y Lemosín en Francia; los *Länder* orientales de Alemania; las regiones italianas del *Mezzogiorno*; Alentejo, Algarve y las regiones centrales de Portugal; Andalucía y Extremadura en España; el Norte de Suecia, y las regiones del Norte y Gales en el Reino Unido.

CUADRO N.º 9

TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO: FRANCIA, ALEMANIA, ITALIA, PORTUGAL, ESPAÑA, SUECIA Y REINO UNIDO 1993

	TRANSF (BENEF) PORCENTAJE PIB REGIONAL	*TRANSF (FLUJO) PORCENTAJE PIB REGIONAL*	*TRANSF (BENEF) k ECU/CAP*	*TRANSF (FLUJO) k ECU/CAP*
Francia:				
Alsacia	-1	0	-0,2	0,0
Aquitania	3	2	0,4	0,3
Auvernia	2	1	0,3	0,2
Borgoña	3	0	0,4	-0,1
Bretaña	3	3	0,5	0,4
Centro	0	1	0,0	0,1
Champagne-A	1	0	0,2	0,0
Córcega	15	10	1,9	1,4
Franco-Condado	2	-2	0,3	-0,4
Île de France	-6	-3	-1,6	-0,8
Languedoc-Rosellón	8	9	1,2	1,3
Lemosín	6	6	0,9	0,9
Lorena	3	2	0,5	0,4
Midi-Pyrénées	6	5	0,9	0,9
Norte-Paso de Calais	5	1	0,8	0,2
Baja Normandía	4	3	0,7	0,5
Alta Normandía	2	-1	0,3	-0,2
País del Loira	2	0	0,3	-0,1
Picardía	2	-3	0,3	-0,4
Poitou-Charentes	3	1	0,4	0,1
Provenza_Alpes-Costa Azul	1	2	0,2	0,3
Ródano-Alpes	-1	-2	-0,1	-0,3
Alemania:				
Baden-Württemberg	-5	-4	-1,09	-0,99
Baviera	-4	-3	-0,93	-0,72
Berlín	9	12	1,73	2,16
Brandenburgo	22	17	2,39	1,79
Bremen	-1	1	-0,37	0,16
Hamburgo	-5	-1	-1,77	-0,43
Hesse	-4	-4	-1,14	-1,03
Mecklenburgo-Pomerania	29	22	2,82	2,14
Baja Sajonia	-1	-1	-0,28	-0,15
Renania del Norte-Westfalia	-2	-2	-0,32	-0,33
Renania-Palatinado	-3	-3	-0,55	-0,54
Sarre	6	4	1,10	0,85
Sajonia	24	17	2,34	1,67
Sajonia-Anhalt	26	19	2,57	1,95
Schleswig-Holstein	-3	-1	-0,50	-0,25
Turingia	28	21	2,71	2,01
Italia:				
Abruzzo	18	10	2,3	1,2
Basilicata	49	27	4,6	2,5
Calabria	37	20	3,2	1,7
Campania	21	18	2,1	1,8
Emilia Romaña	-10	-10	-1,8	-1,7
Friuli-Venecia-Julia	-2	0	-0,3	0,1
Lazio	-2	10	-0,3	1,7
Liguria	-4	-4	-0,7	-0,6
Lombardia	-14	-12	-2,6	-2,2
Marcas	1	-2	0,1	-0,2
Molise	41	17	4,5	1,9
Piamonte	-9	-10	-1,5	-1,6
Apulia	18	9	1,8	1,0
Cerdeña	23	19	2,5	2,1

CUADRO N.º 9 (continuación)

TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO: FRANCIA, ALEMANIA, ITALIA, PORTUGAL, ESPAÑA, SUECIA Y REINO UNIDO 1993

	TRANSF (BENEF) PORCENTAJE PIB REGIONAL	*TRANSF (FLUJO) PORCENTAJE PIB REGIONAL*	*TRANSF (BENEF) k ECU/CAP*	*TRANSF (FLUJO) k ECU/CAP*
Italia (*continuación*):				
Sicilia	23	17	2,4	1,8
Toscana	-7	-7	-1,1	-1,0
Trentino-Alto Adigio	-2	10	-0,3	1,8
Umbria	2	0	0,2	0,1
Valle d'Aosta	-3	12	-0,5	2,2
Veneto	-8	-9	-1,3	-1,4
Portugal:				
Alentejo	—	26	—	1,18
Algarve	—	10	—	0,61
Centro	—	4	—	0,22
Lisboa y valle del Tajo	—	-2	—	-0,20
Norte	—	-2	—	-0,16
España:				
Andalucía	17	14	1,3	1,1
Aragón	-7	-3	-0,8	-0,4
Asturias	1	1	0,1	0,1
Baleares	-8	-7	-1,0	-1,0
Canarias	13	11	1,3	1,2
Cantabria	0	-1	0,0	-0,1
Castilla-La Mancha	5	3	0,4	0,3
Castilla y León	1	2	0,1	0,2
Cataluña	-6	-5	-0,7	-0,7
Ceuta y Melilla	3	14	0,2	1,3
Extremadura	18	15	1,3	1,1
Galicia	14	9	1,2	0,8
La Rioja	-6	-3	-0,7	-0,3
Madrid	-13	-9	-1,7	-1,2
Murcia	3	2	0,2	0,2
Navarra	-6	-6	-0,8	-0,8
País Vasco	-9	-9	-1,1	-1,1
Valencia	0	0	0,0	0,0
Suecia:				
Estocolmo	-9	-6	-2,1	-1,2
Suecia Oriental/Centro	4	3	0,6	0,5
Smal/Islas	2	0	0,4	-0,1
Suecia Sur	1	0	0,2	0,0
Suecia Occidental	0	-2	0,0	-0,4
Suecia N/Centro	11	11	1,8	1,9
Midden	9	8	1,6	1,4
Norrland	13	14	2,3	2,4
Reino Unido:				
Norte	9	9	1,1	1,2
Yorkshire & Humberside	1	-1	0,2	-0,1
East Midlands	1	-2	0,1	-0,2
East Anglia	-1	-3	-0,2	-0,4
Sudeste	-7	-5	-1,2	-0,9
Sudoeste	0	1	-0,1	0,1
West Midlands	3	1	0,3	0,1
Noroeste	5	4	0,7	0,6
Gales	11	8	1,2	0,9
Escocia	6	5	0,9	0,6
Irlanda del Norte	18	17	2,0	1,9

Fuente: Cálculos OEIL.

Estas transferencias ocasionan una gran reducción de disparidades interregionales en los países. La forma óptima de analizar esta reducción sería utilizar los datos regionales sobre la renta disponible de las familias, ya que estas transferencias están generalmente más orientadas a los ingresos regionales o al nivel de vida que hacia la producción regional. Sin embargo, debido a la indisponibilidad de datos de ingresos regionales de los cinco países, ha sido necesario utilizar una comparación del PIB per cápita «antes» y «después» de las transferencias presupuestarias. Conceptualmente, este tipo de procedimiento es cuestionable, puesto que el PIB ya incluye los fondos públicos (impuestos sobre la producción, valor añadido público, etc.) y las transferencias orientadas por el ingreso pesan menos en el PIB que en los ingresos (los ingresos nacionales rondan los dos tercios del PIB nacional), y sin embargo no es conveniente utilizar esta «mezcla» de datos para obtener un indicador general de la reducción de la disparidad regional. El término «Presupuesto ajustado al PIB» (BAGDP, por sus siglas en inglés) consiste en el PIB regional más transferencias. El cuadro n.º 10 muestra el resultado de un análisis en términos de coeficientes de Gini.

La reducción de las disparidades interregionales parece muy importante, y del mismo orden de magnitud que las cifras que el informe MacDougall (cuadro n.º 1), teniendo en cuenta el hecho de que dicho informe medía la reducción de disparidades interregionales de ingresos, que son menos importantes antes del presupuesto que las disparidades de PIB, y porque las transferencias tienen un impacto mayor en los ingresos regionales que en el PIB regional. Antes de comparar la intensidad de las redistribuciones nacionales de presupuesto, cabría recordar de nuevo que una parte de las diferencias tienen su origen en las que se dan en el grado de desglose regional (en el Reino Unido, por ejemplo, el desglose es en ocho regiones, mientras que en Francia es en 22).

El cuadro n.º 10 muestra la reducción media nacional de disparidades basada en la población. Éste es un buen indicador de la capacidad media nacional para reducir las disparidades interregionales a través del presupuesto nacional. Es posible comparar esta reducción con la reducción de los coeficientes de Gini calculados sobre el PNB y el BAGDP de las 101 regiones. Parece claramente que el sistema de la cohesión es más un sistema *nacional* que un sistema europeo. Gran parte del efecto de la cohesión permanece en el ámbito nacional, y no tiene ninguna función con respecto a la cohesión europea. Cuando una región rica de un país pobre da subsidios a un región todavía más pobre, este mecanismo tiene un impacto más grande en la cohesión nacional que en la cohesión europea.

4.3. Las transferencias interregionales inducidas por el presupuesto están relacionadas con el PIB

Las transferencias inducidas por los presupuestos gubernamentales están claramente relacionadas con el PIB per cápita de las regiones. Cuanto más rica es una región, en relación con la situación nacional, más negativa es su contribución neta al presupuesto. En la misma línea, cuanto más pobre es una región, más recibe en las transferencias del presupuesto.

Hay un mecanismo de transferencia bastante homogéneo entre los siete países. Es posible mostrar, refiriéndose al modelo simple incluido en el gráfico 1 que este mecanismo refleja una combinación continua de la incidencia regional de las asignaciones del sistema impositivo y del gasto: las regiones más ricas contribuyen más al presupuesto que las regiones más pobres, y en una proporción mayor de lo que obtienen del presupuesto. El cuadro n.º 11 muestra las pendientes y los coeficientes de determinación (R2) de las regresiones lineales, enlazando respectivamente las contribuciones de presupuesto y las ganancias de las regiones en su PIB per cápita.

La regresión lineal es muy buena para las contribuciones (R2 próxima a 1), y las pendientes son más pronunciadas que las pendientes de las ganancias, incluso en Italia y en Suecia, donde las ganancias aumentan con el PIB per cápita. En Suecia y en Italia también parece más importante la función de las contribuciones en el mecanismo redistributivo. Estas estadísticas muestran que mientras que las contribuciones son una función de los ingresos, los gastos no siguen la misma regla (R2 está próxima a 0) y se distribuyen de otra forma, sin un modelo uniforme. Hay al menos cuatro modelos combinados con respecto a las ganancias regionales del presupuesto en el enfoque de flujo: 1) algunas regiones ricas de Italia y Suecia reciben relativamente más per cápita que la media; 2) se puede afirmar lo mismo de las regiones con problemas políticos como Córcega e Irlanda del Norte y, hasta cierto punto, Trentino; 3) y de regiones con desventajas naturales como Canarias, Ceuta y Melilla, Val d'Aosta o las tres regiones del Norte de Suecia; 4) para las otras regiones, al parecer las ganancias están más relacionadas con la población que con cualquier otro indicador.

CUADRO N.º 10

EL IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO SOBRE LAS DISPARIDADES ECONÓMICAS REGIONALES EN FRANCIA, ALEMANIA, ITALIA, PORTUGAL, ESPAÑA, SUECIA Y EL REINO UNIDO. 1993. (PIB Y EL PRESUPUESTO AJUSTADO AL PIB PER CÁPITA)

	PNB GINI	*BENEFICIOS BAGDP GINI*	*FLUJO BAGDP GINI*	*PORCENTAJE REDUCCIÓN BENEFICIO*	*PORCENTAJE REDUCCIÓN FLUJO*
Francia (a)	0,121	0,098	0,109	-18,4	-9,9
Alemania (a)	0,147	0,116	0,123	-21,0	-16,2
Italia (a)	0,132	0,068	0,095	-48,5	-28,0
Portugal (a)	0,149	—	0,133	—	-10,8
España (a)	0,110	0,060	0,069	-45,4	-37,4
Suecia (a)	0,051	0,034	0,043	-33,8	-14,4
Reino Unido (a)	0,065	0,035	0,044	-46,9	-32,7
Ponderado por reducción media de población en siete países (b)				-34,3	-22,8
Siete países (ECU)	0,187		0,169		-9,5
Seis países (ECU) (b)	0,178	0,152		-14,8	
Siete países (PPS)	0,143		0,120		-16,5
Seis países (PPS) (b)	0,140	0,105		-25,2	

(a) Gini en ECU o en PPS son iguales.
(b) Beneficio calculado en seis países (sin Portugal).
Nota: No se tienen en cuenta la seguridad de social de Francia ni de Alemania.
Fuente: Cálculos OEIL.

4.4. Regiones iguales no reciben un mismo trato

Uno de los hallazgos más importantes de esta evaluación de transferencias interregionales inducidas por el presupuesto es el hecho de que los sistemas de cohesión nacional son desiguales a escala europea. Como se ha observado antes, en el contexto del análisis de la diferencia de la reducción media del coeficiente Gini en los siente países comparado con el Gini calculado en las 101 regiones, las transferencias producen mayor cohesión nacional que europea. Esto significa que las fronteras nacionales limitan las transferencias desde las regiones. Es un descubrimiento bien conocido de los analistas de impuestos: cuanto más descentralizado está un sistema impositivo, menos redistribuye el sistema entre las poblaciones y las zonas. La Unión Europea, a nivel de financiación pública, funciona como un espacio muy descentralizado. Hay, al respecto, una gran diferencia con los Estados Unidos de América, donde el presupuesto federal induce transferencias enormes entre estados: se puede ver en el cuadro número 1 (el informe MacDougall, 1977) que el presupuesto de Estados Unidos indujo una reducción del índice de disparidades interregionales de ingresos desde el 28 por 100 (coeficiente de variación) hasta el 23 por 100 (coeficiente Gini).

CUADRO N.º 11

ESTADÍSTICAS DE REGRESIONES LINEALES ENTRE LA CONTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA PER CÁPITA Y LAS GANANCIAS (FLUJO) PER CÁPITA FRENTE AL PIB PER CÁPITA EN LAS REGIONES DE FRANCIA, ALEMANIA, ITALIA, PORTUGAL, ESPAÑA, SUECIA Y EL REINO UNIDO (1993)

	x = PIB/CAP	*y = CONTRIBUCIÓN/CAP*	*y = GANANCIAS (FLUJO)/CAP*
Francia	Pendiente [R2]	0,18 [0,92]	0,06 [0,10]
Alemania	Pendiente [R2]	0,12 [0,98]	0,00 [0,0001]
Italia	Pendiente [R2]	0,53 [0,96]	0,25 [0,40]
Portugal	Pendiente [R2]	0,32 [0,97]	0,01 [0,30]
España	Pendiente [R2]	0,36 [0,88]	-0,02 [0,02]
Suecia	Pendiente [R2]	0,60 [0,96]	0,24 [0,15]
Reino Unido	Pendiente [R2]	0,46 [0,96]	-0,01 [0,001]

Fuente: Cálculos OEIL.

El hecho de que los principales sistemas de cohesión en Europa se apliquen a escala nacional produce mecanismos paradójicos a escala europea: algunas regiones iguales, en términos de PIB per cápita, no reciben un trato igual por parte de sus respectivos presupuestos nacionales. El cuadro n.º 12 ofrece algunos ejemplos con respecto a las regiones seleccionadas.

Las regiones relativamente ricas a escala nacional pueden ser regiones relativamente pobres a escala europea. De la misma forma, las regiones pobres en el ámbito nacional pueden ser regiones ricas en el europeo. Por ejemplo, las regiones ricas de España (como en Portugal y probablemente en Irlanda o Grecia), como Cataluña, están financiando (-5 por 100 de su PIB) a las regiones pobres de España, a pesar del hecho de que tienen el mismo nivel de PIB per cápita que Midi Pyrénées (en ECU) o Lorena (en PPS), ambas financiadas por el presupuesto francés (+5 por 100 y +2 por 100 de su PIB respectivamente).

Ésta es la razón fundamental de los pobres resultados en términos de cohesión europea inducidos por la distribución interregional de presupuestos nacionales.

El gráfico 3 ofrece una visión general de esta capacidad desigual (a escala europea) de presupuestos nacionales para contribuir con la cohesión europea. El anexo IIF ofrece una lista exhaustiva de PIB per cápita y de transferencias netas (flujo) per cápita para todas las regiones en los países que son estudios de caso.

Una característica del gráfico 3 es que muestra claramente que las regiones que tienen los mismos niveles de PIB per cápita pueden recibir un trato muy distinto en términos de transferencias interregionales inducidas por el presupuesto. Al estudiar este punto, es útil distinguir entre dos grupos de países: España, Portugal y el Reino Unido por un lado, e Italia, Suecia, Francia y Alemania por otro.

Los tres primeros países contienen regiones que son relativamente pobres desde una perspectiva europea (basándose en las cifras del PIB per cápita) pero que son contribuyentes netos en términos de transferencias interregionales. En España, Cantabria, La Rioja, Aragón, País Vasco y Cataluña financian a otras regiones españolas, a pesar del hecho de que tienen de media un PIB/cápita de 78 por 100 del PIB per cápita europeo (12 países), 92 por 100 en términos de PPS. En el Reino Unido, Yorkshire y Humberside, East Midlands y East Anglia están en la misma situación, si bien en menor grado, como contribuyentes netos del presupuesto con un PIB medio per cápita del 83 por 100 de la media europea (94 por 100 en PPS). En Portugal, Lisboa y Norte son contribuyentes netos con un PIB/cápita muy bajo (64 y 47 por 100 en ECU, 70 y 96 por 100 en PPS). Sin duda se podría encontrar el mismo tipo de cifras en otros países como Irlanda o Grecia.

CUADRO N.º 12

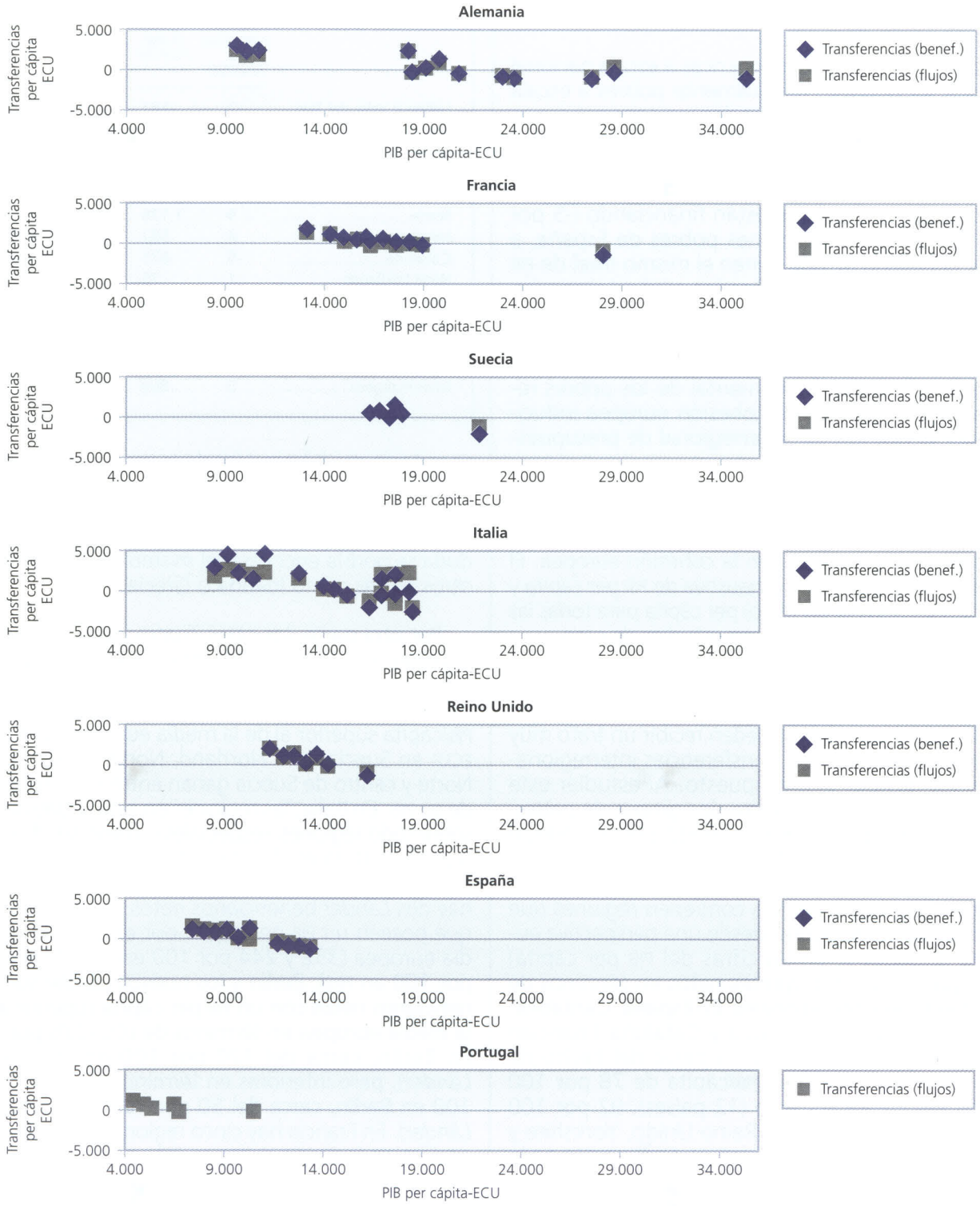
REGIONES IGUALES CON RESPECTO AL PIB PER CÁPITA RECIBEN UN TRATO DESIGUAL POR PARTE DE LOS PRESUPUESTOS NACIONALES: REGIONES SELECCIONADAS

	TRANSF. (FLUJO) PORCENTAJE PIB REGIONAL	*TRANS. (FLUJO) ECU/CAP*	*PIB ECU/CAP*	*BAGDP (FLUJO) ECU/CAP*
Lisboa y Valle del Tajo	-2	-187	10.270	10.019
Brandemburgo	17	1.807	10.637	12.444
Gales	8	932	11.734	12.666
Aragón	-3	-379	11.776	11.398
País Vasco	-9	-1.079	12.347	11.268
Norte	9	1.176	12.433	13.609
Noroeste	4	552	12.507	13.058
Cataluña	-5	-675	12.658	11.983
West Midlands	1	75	12.722	12.797
East Anglia	-3	-358	14.140	13.782
Languedoc-Rosellón	9	1.272	14.500	15.771
Toscana	-7	-1.025	15.450	14.425
Bretaña	3	395	15.621	16.016
Midi-Pyrènèes	5	869	15.842	16.711

Por otra parte, los otros cuatro países contienen regiones con un nivel relativamente alto de PIB per cápita y unas ganancias netas de sus presupuestos nacionales. Esto es lo que sucede en regiones con un PIB/cápita superior al de la media europea de 15.830 ECU: en Suecia, Mid Norrland, Norte de Norrland y Norte y centro de Suecia ganan entre 8 y 10 por 100 de su PIB. En Italia, las regiones en esta situación son sobre todo regiones «especiales», como Val d'Aosta, razones naturales, Trentino, por razones políticas y el Lazio por razones institucionales. En Alemania, hay dos *Länder* beneficiarios netos, Bremen y Sarre, que poseen un PIB per cápita por encima de la media europea (352 y 244 por 100 en ECU, 155 y 107 por 100 en PPS). Berlín y los nuevos *Länder* son beneficiarios netos con un PIB per cápita superior al de la media europea en términos de ECU (226 por 100 en Berlín, cerca del 120 por 100 en los nuevos *Länder*), pero inferiores en términos de PPS (99 por 100 en Berlín, cerca del 50 por 100 en los nuevos *Länder*). En Francia hay cinco regiones que están por encima de la media europea del PIB per cápita y que son beneficiarias netas del presupuesto, sin ninguna razón «especial», en concreto: Baja Normandía,

GRÁFICO 3

TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO Y RELACIONADAS CON EL PIB PER CÁPITA EN FRANCIA (18.840 ECU), ALEMANIA (20.070), ITALIA (14.586), PORTUGAL (7.466), ESPAÑA (10.434), SUECIA (18.134) Y REINO UNIDO (13.858).



Centro, Aquitania, Provenza-Alpes-Costa Azul y Midi-Pyrénées. Es probable que ocurra el mismo tipo de situación en las regiones de otros países ricos europeos como Holanda y Austria. El caso de Bélgica es probablemente muy diferente, puesto que el país ya no está unificado desde la reforma de 1988, lo que significa que es probable que se hayan reducido las transferencias de Flandes a Valonia.

4.5. Confirmación adicional en los casos de Francia y Reino Unido

Esta investigación es un primer intento para medir las transferencias inducidas por los fondos públicos en países europeos utilizando una metodología común. La principal conclusión es que las disparidades de PIB/cápita quedan reducidas por los mecanismos del presupuesto. Esto implica que las disparidades regionales en ingresos de las familias son menos significativas que las disparidades interregionales de PIB. Es posible comprobar este aspecto con respecto a los casos de Francia y el Reino Unido, de donde hay datos disponibles (véase cuadro n.º 13).

No hay una conexión directa entre el PIB y la renta personal disponible (RPD). Esto se debe a que no sólo las transferencias presupuestarias tienen una función, sino también las transferencias interregionales e internacionales privadas. Incluso así, las cifras son muy claras: las disparidades de ingresos son mucho menores que las disparidades de PIB. En ambos países, y sin excepción, cuanto más pobre es una región en términos de PIB/cápita, más aumenta su participación de ingresos. En la misma línea, cuanto más rica es una región, más se reducen sus ingresos. En el Reino Unido, el PIB/cápita de Irlanda del Norte, la región más pobre, es equivalente al 68 por 100 de la cifra de la región del Sureste, mientras que la renta disponible es del 85 por 100. En Francia, Languedoc-Rosellón, la región más pobre (después de la atípica Córcega) mueve desde el 55 por 100 del PIB/cápita de Île de France al 71 por 100 de la renta per cápita. La información olvida muy a menudo la diferencia entre PIB e ingresos, quizás a consecuencia de los viejos hábitos macroeconómicos (a escala nacional, el PIB y el PNB están muy próximos, pero no hay transferencias interregionales). La otra razón es que hay muy pocos estados miem-

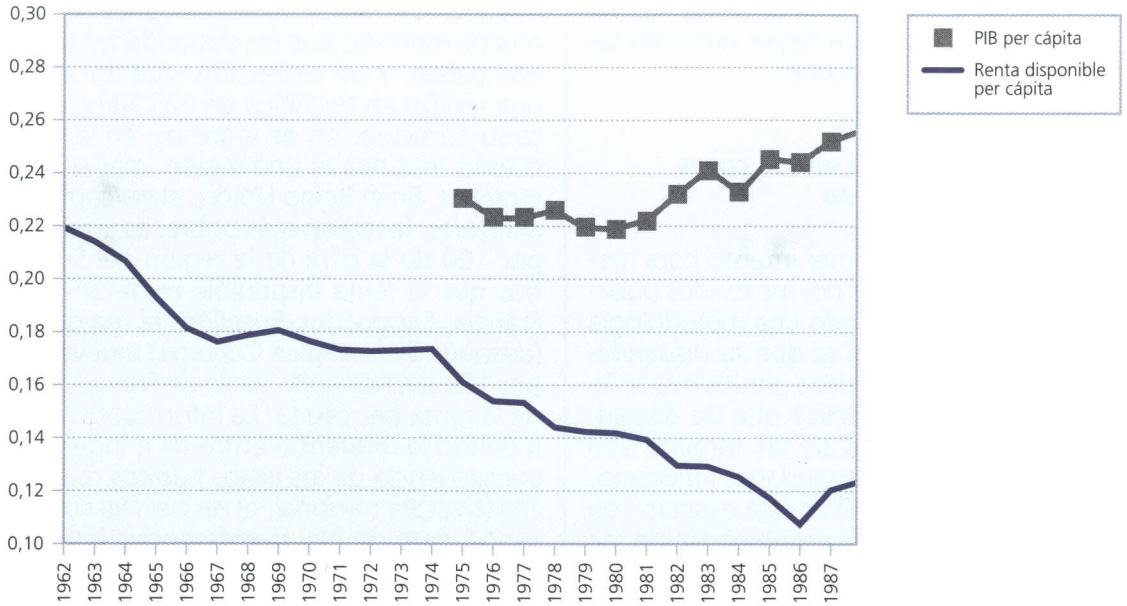
CUADRO N.º 13

DISPARIDADES INTERREGIONALES DE PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB) Y DE RENTA PERSONAL DISPONIBLE (RPD) EN FRANCIA Y REINO UNIDO (1993 PARA REINO UNIDO, PIB DE 1992 Y RPD DE 1991 PARA FRANCIA): REGIONES ORDENADAS POR PIB PER CÁPITA CRECIENTE

	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE PIB REINO UNIDO	*PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE RPD REINO UNIDO*		*PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE PIB FRANCIA*	*PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE RPD FRANCIA*
Irlanda del Norte	2,24	2,62	Córcega	0,30	0,39
Gales	4,23	4,52	Picardía	2,67	2,81
Norte	4,78	4,86	Norte-Paso de Calais	5,53	6,17
Noroeste	9,94	10,34	País del Loira	4,60	4,88
West Midlands	8,35	8,72	Franco-Condado	1,74	1,75
York y Humberside	7,92	8,07	Languedoc-Rosellón	2,90	3,40
East Midlands	6,58	6,60	Poitou-Charentes	2,21	2,58
Sudoeste	7,80	8,22	Bretaña	3,94	4,58
Escocia	8,65	8,93	Baja Normandía	2,08	2,28
East Anglia	3,67	3,65	Auvernia	1,83	2,20
Sudeste	35,85	33,46	Alta Normandía	3,07	2,93
			Lemosín	0,97	1,23
			Borgoña	2,47	2,74
			Midi Pyrénées	3,63	4,15
			Lorena	3,40	3,94
			Ródano-Alpes	9,39	9,16
			Centro	3,82	4,09
			Provenza-Alpes-Costa Azul	6,91	7,39
			Aquitania	4,33	4,88
			Champagne-Ardenas	2,29	2,36
			Alsacia	2,87	2,98
			Île de France	29,03	23,12

Fuente: Sobre Francia: INSEE/Statistiques et Indicateurs des Régions Françaises. Sobre el Reino Unido: *Trends* (1995).

GRÁFICO 4
COEFICIENTE DE VARIACIÓN, BASADO EN LA POBLACIÓN, DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO PER CÁPITA (1975-1990) Y LA RENTA PERSONAL DISPONIBLE PER CÁPITA (1962-1990) EN LAS REGIONES FRANCESAS



Fuente: Davezies (1995), calculado a partir de los datos del INSEE.

bros que ofrezcan información regional de renta per cápita. Esto es una lástima, puesto que esta clase de cifras ofrezcan pruebas evidentes de la realidad de las transferencias progresivas entre regiones. Además, es posible demostrar, en el caso de Francia, que la evolución de las disparidades interregionales se desplaza en direcciones opuestas para el PIB y para el RPD per cápita (véase gráfico 4). Durante la década de los ochenta, crecieron las disparidades interregionales en PIB per cápita, mientras que, al mismo tiempo, se redujeron las disparidades de ingresos. Es difícil medir los factores de este doble mecanismo sin saber nada sobre la evaluación de transferencias anuales públicas y privadas, pero este descubrimiento confirma que estas transferencias desempeñan una función importante, en un enfoque estático o dinámico, en el proceso de cohesión entre regiones.

5. CONCLUSIONES: IMPLICACIONES DE LOS RESULTADOS

Hay muchos debates sin desarrollar con respecto al mecanismo de progresividad interregional de las transferencias inducidas por el presupuesto. La primera, por supuesto, es sobre la importancia de una mejora de dichos cálculos y su elaboración periódica. Este estudio es un primer intento de medir dichas transferencias, y está realizado, gracias a la colaboración de siete equipos académicos, en un período de tiempo muy corto. La función desempeñada por dichas transferencias en el proceso de cohesión entre regiones europeas exige que los responsables de las políticas europeas las tengan en cuenta a menudo.

Aparte de estos primeros resultados, ya es posible sugerir tres grandes implicaciones con respecto a las políticas regionales europeas.

5.1. Un nuevo *ranking* de las situaciones económicas regionales en Europa

Como se ha visto, considerar las transferencias inducidas por el presupuesto comporta una nueva representación de las situaciones económicas relativas de las regiones europeas. Es importante que las políticas regionales europeas tengan en cuenta este nuevo *ranking* (véase anexo IIG). En la metodología actual de designar regiones problemáticas en el

mapa, la utilización del PIB (tanto en ECU como en PPS) otorga el mismo estatus a las regiones que son iguales en términos de PIB pero que son desiguales después de valorar las transferencias. Se podría argumentar que ello introduce un elemento de cierta injusticia en el sistema. Además, esto se podría corregir con una mejor medida de la situación económica real de las regiones que incluyera medidas de producción e ingresos. Las transferencias inducidas por el presupuesto, guiadas implícita pero políticamente, desempeñan sólo una función parcial en la formación de ingresos. Las transferencias privadas internacionales e interregionales, que no se pueden medir a escala regional, también desempeñan una función importante en el estado de desarrollo de una región. Quizá los responsables europeos de las políticas necesiten contemplar la revisión de su propio método de definir la situación económica de las regiones europeas. En concreto, quizá necesiten introducir en la definición de regiones problemáticas: 1) la cantidad de fondos públicos que benefician implícitamente a las regiones, y 2) a largo plazo, cuando están disponibles, los ingresos personales de las familias (que tienen en cuenta las transferencias interregionales tanto privadas como públicas).

5.2. Una estrategia alternativa de desarrollo regional en las regiones más pobres

Otro debate destacado, sugerido en virtud de los resultados presentados en este capítulo, hace referencia a la forma más eficaz de acelerar el desarrollo de las regiones periféricas de Europa, en concreto, las regiones más pobres de los estados miembros menos desarrollados. La medición de transferencias inducidas por el presupuesto demuestra que algunas de las regiones más ricas de estos países, aunque son relativamente pobres a escala europea, transfieren grandes cantidades de dinero al resto de sus países (véase gráfico 3). Este fenómeno implícito sugiere al menos dos conclusiones:

1. Si el principal obstáculo para la cohesión regional en Europa son las disparidades económicas internacionales, y si el principal crecimiento económico en los países más pobres proviene de sus regiones más desarrolladas y productivas (ambas mejoran la cohesión económica europea y sus propias cohesiones interregionales nacionales a través de los presupuestos nacionales), es posible concebir una alternativa política a nivel teórico: *a)* bien continuar transfiriendo apoyo regional europeo directo a las regiones más pobres con un índice de devolución bajo, en términos de valor añadido debido a su baja productividad y que tienen poco impacto en la cohesión europea a niveles nacional e interregional, o *b)* reorientar el apoyo regional europeo hacia las regiones más productivas de estos países. Esta segunda opción de política puede tanto maximizar el crecimiento nacional (que es bueno para la cohesión europea) como maximizar los excedentes de ingresos, de los que una gran parte se redistribuye (a través de la producción y de gastos sociales) a regiones menos desarrolladas, que es bueno para la cohesión nacional y europea. Para ahondar un poco más en este análisis, y tener una base sólida para elegir entre estas dos estrategias, haría falta construir un modelo dinámico que explicara cuál es la mejor estrategia y en qué países, de acuerdo con las diferencias interregionales en productividad marginal y la propensión marginal del presupuesto a redistribuir dinero entre regiones.

2. Un segundo argumento relevante para el planteamiento actual de la política regional europea en relación con las transferencias inducidas por el presupuesto radica en el hecho de que las regiones más ricas de distintos países se encuentran en situaciones desiguales. Tanto la teoría fiscal como el sentido común convergen para explicar que, si se aplica la redistribución en un nivel descentralizado, algunos agentes en regiones que son contribuyentes netas ubicadas en las partes pobres de la UE emigrarán a zonas más ricas donde puedan ser beneficiarias netas. El sistema financiero público europeo es, por construcción, descentralizado. Si se da por hecho que todos los obstáculos de movilidad se abolieron en el ámbito europeo (idioma, tamaño de los mercados, etc.), una empresa con sede en Madrid o Barcelona (o también en una ciudad como Lisboa o Tesalónica) podría entender fácilmente que es preferible operar y pagar impuestos en un lugar donde recibe más dinero de vuelta a través e los gastos públicos, como Toulouse, Glasgow o Lille. La competitividad injusta entre regiones con la misma producción inducida por transferencias de presupuesto es un sesgo que puede dar aliento a un determinado proceso de concentración económica, reduciendo el crecimiento de las regiones más productivas en los países más pobres y beneficiando a las regiones en los países más ricos. Dicho desarrollo iría en sentido contrario a la cohesión. Es posible que, en lugar de centrarse en las regiones más pobres, una política de cohesión europea a largo plazo debiera proponerse compensar a las regiones más ricas y más productivas en estados miembros pobres por el peso de las transferencias realizadas a regiones subdesarrolladas.

5.3. El impacto de los cambios políticos no regionales sobre la cohesión interregional

La política interregional debe tener en cuenta el hecho de que los cambios en las políticas institucionales o fiscales podrían tener implicaciones directas para el nivel de los flujos de transferencias inducidas por el presupuesto. La descentralización fiscal, por ejemplo, que está en proceso en muchos países, tiene una implicación directa por el volumen de fondos públicos gestionados a escala nacional y, por relación, por la intensidad de la redistribución interregional de ingreso. En otro campo, los criterios de convergencia de la UE que se proponen reducir el déficit público (es decir, los gastos públicos) tienen un impacto directo en la escala de transferencias interregionales. Cualquier armonización en los sistemas impositivos nacionales en un país europeo también podría producir un cambio en la estructura de los ingresos del gobierno, y por lo tanto cambiar la progresividad espacial del sistema fiscal. En Francia, por ejemplo, Île de France contribuye con el 25 por 100 del IVA, el 36 por 100 del impuesto sobre la renta personal y el 65 por 100 del impuesto sobre la salud. Cualquier cambio en la estructura del ingreso de impuestos tiene un impacto regional inmediato. Esto conlleva que los encargados de las políticas regionales deben desarrollar un mejor entendimiento de los mecanismos de cohesión presupuestaria e involucrarse más en muchos cambios políticos no regionales; de hecho, en la mayoría de ellos.

NOTAS

(*) Versión española de «Interregional transfers from central government budgets», capítulo 5 del informe *Economic and Social Cohesion in the European Union: The impact of Member States. Own Policies. Final Report to the European Commission* (DGXVI), realizado por el European Policies Research Centre de la Unversity of Strathclycle, Glasglow (Fiona WISHLADE, Douglas YUILL y Sandra TAYLOR) y por Laurent DAVEZIES, B. H. NICOT y Rémy PRUD'HOMME, del Labortoire d'Observation de l'Economic et des Institutions Locales de la Universidad de París. Los anexos a los que se hace referencia en algunas partes de este capítulo pueden consultarse en el original del conjunto del informe.

(**) Los resultados de este estudio, disponibles en el informe de trabajo mencionado de 1989 del INSEE, realizado por los autores, han sido publicados en GODINEAU (1992).

BIBLIOGRAFÍA

AMIN, A.; BRADLEY, D.; HOWELLS, J.; TOMANEY, J., y GENTLE, C. (1994), «Regional incentives and the quality of mobile investment in the less favoured regions of the EC», *Progress in Planning*, 41, part. 1.

AMIN, A., y TOMANEY, J. (1995), «The challenge of cohesion», en AMIN, A., y TOMANEY, J. (eds.), *Behind the Myth of European Union*, Routledge Londres.

ATKINSON, R., y MOON, G. (1994), *Urban Policy in Britain*, Macmillan, Londres.

BIANCHI, P., y GIORDANI, G. (1993), «Innovation policy at the local and national levels: The case of Emilia-Romagna», *European Planning Studies*, 1: 25-42.

CALMFORS y SKEDINGER (1995), «Does active labour market policy increase employment? Theoretical considerations and some empirical evidence from Sweden», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, 1, OUP.

CATSAMBAS, T. (1978), *Regional Impacts of Federal Fiscal Policy*, Lexington Books, Mass.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1977), *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques sur l'intégration européenne*, Série Economiques et Finances, Volumen I and II, Brussels.

— (1993), Growth, *Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*, OOPEC, Luxemburgo.

— (1994), «Competitiveness and cohesion: trends in the regions», *Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and the Development of the Regions of the European Community*, OOPEC, Luxemburgo.

— (1995a), *Fourth Survey from the Commission on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors*, COM (95), 365 final, Bruselas, 26.07.1995.

— (1995b), «Performance of the European Union labour market: Results of an ad hoc labour market survey covering employers and employees», *European Economy*, n.º 3, 1995.

COOPERS & LYBRAND (1985), *The London Equation*, Greater London Council.

DAVEZIES, L. (1991), «La place de Paris dans le budget de l'Etat. Eléments de solidarité fiscal», *Annales de la Recherche Urbaine*, noviembre.

— (1993), *Budgets publics et redistribution spatiale: les effets du budget de l'Etat et de la sécurité social sur la répartition régionale des revenus en 1989*, OEIL/IUP/Université de Paris Val de Marne, publié par l'aurif, París.

DAVEZIES, L.; NICOT, B. H.; POULIQUEN, P., y PRUD'HOMME, R. (1987), *La contribution des grandes villes au développement: Aidjan subventionne-t-elle le reste de la Côte d'Ivoire*, Centre de Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat), enero polygr., 40 p, publicado en *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 4.

DAVEZIES, L.; NICOT, B. H., y PRUD'HOMME, R. (1985), *La place de Casablanca dans le budget de l'Etat marocain*, rapport de consultants, difusión restringida.

DEPARTMENT OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF NORTHERN IRELAND (1990), *Competing in the 1990s*, Department of Economic Development, Belfast.

DONNELIER, J. C., y GARAGNON, M. (1989), «Comptes régionaux des administrations publiques centrales (CRAPUC)», Commissariat Géneral du Plan et INSEE, Division des Etudes Régionales, note de presentation (non-publiée), mai 1989, miméo.

EUROSTAT (1994), *General governmet accounts and statistics 1981-1992*, OOPEC, Luxemburgo.

GIUNTA, A., y MARTINELLI, F. (1995), «The impact of post-fordist corporate restructuring in a peripheral region», en AMIN, A., y TOMANEY, J. (eds.), *Behind the Myth of European Union*, Routledge, Londres.

GODINEAU, X. (1992), «Les comptes régionalisés des administrations centrales. Un instrument à promouvoir», en ARCHAMBAULT, E. (ed.), *La Comptabilité Nationale, pourquoi faire?*, Actes du 4ème colloque de Comptabilité Nationale: 173-181, Economica, Paris.

HASSINK, R. (1993), «Regional innovation policies compared», *Urban Studies*, 30: 1009-1024.

HMSO (1995), *Final Evaluation of Enterprise Zones*, Department of the Environment, Londres.

— (1994), *Competitiveness: Helping Business to Win*, Cm 2563, Londres.

H. M. TREASURY, (1969), *Estimates of Central Government Revenue and Expenditure Attributable for Scotland for the Year 1967-1968*, Londres.

IDA IRELAND (1994), *Annual Report*, Dublin.

INSEE (1995), «L'Île de France au coeur du processus de redistribution de la richesse», *Regards sur l'Île de France*, 30.

LAGENDIJK, A., y VAN DER KNAAP, G. A. (1995), «The impact of foreign investmentes in the automobile industry on local economic development in Spain», *Area*, 27:335-346.

LOVERING, J. (1991), «The changing geography of the military industry in Britain», *Regional Studies*, 25: 279-293.

MASSEY, D., y WEILD, D. (1992), «Evaluting science parks», *Local Economy*, 7: 10-25.

MOORE, B.; RHODES, J., y TYLER, P. (1986), *The Effects of Government Regional Economic Policy*, HMSO, Londres.

MUSHKIN, S. (1956), «Distribution of federal taxes among the states», *National Tax Journal*, 2.

— (1957), «Distribution of federal expenditures among the states», *The Review of Economics and Statistics*, 39.

OECD (1992), *Reviews of National Science and Technology Policy: Italy*, OECD, París.

— (1994), *Science and Technology Policy: Review and Outlook 1994*, OECD, París.

— (1995), «OECD in Figures - statistics on the member countries 1995 edition», *Supplement to the OECD Observer*, n.° 194 junio/julio, OECD, París.

PACEC (1987), *An Evaluation of the Enterprise Zone Experiment*, Department of the Environment, HMSO, París.

— (1990), *The Efficiency of Regional Policy in Member Countries of the European Community*, PA Cambridge Economic Consultants, Cambridge.

— (1993), *Regional Selective Assistance 1985-1988*, HMSO, París.

PECK, F.; STONE, I., y ESTEBAN, M. (1996), «Technology parks regional development in the Southerm European periphey: The Andalucian case», *European Urban & Regional Studies*, 3: 53-65.

PECK, J. (1990), «The youth training scheme: Regional policy in reverse?», *Policy and Politics*, 2: 135-143.

PHELPS, N. (1993), «Branch plants and the evolving spatial division of labour: a study of material linkage change in the Northern region of Ingland», *Regional Studies*, 27: 87-101.

PRICE WATERHOUSE (1993), *Evaluation of Urban Develpment Grant, Urban Regeneration Grant and City Grant*, Department of he Environment, Londres.

PRUD'HOMME, R. (1993), «The potential role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European Economic and Monetary Union, *European Economy*, 5.

PSMRU (1988), *An Evaluation of the Urban Development Grant. Department of the Environment*, HMSO, Londres.

ROBINSON, F.; SHAW, K., y LAWRENCE, M. (1994), «Urban development corporations and the creation of employment: An evaluation of Tyne & Wear and teeside development corporations», *Local Economy*, 4: 326-337.

ROPER, S., y O'SHEA, G. (1991), «The effect of labour subsidies in Northern Ireland 1967-1979», *Scottish Journal of Political Economy*.

SIMMIE, J. (1995), «R&D and the "Peace Dividend": A review of the implications for some local defense-dependent economies in the UK», *International Journal of Urban nd Regional Research*, 19:194-207.

STERNBERG, R. (1995), «Assessment of innovation centres - Methodological aspects and empirical evidence from Western and Eastern Germany», *European Planning Studies*, 3: 85-97.

TEAGUE, P. (1994), «Governance structure and economic performance: the case of Northern Ireland», *International Journal of Urban and Regional Research*, 16: 275-292.

TUROK, I. (1992), «Property-led urban regeneration: panacea or placebo?», *Environment and Planning A*, 24: 361-379.

— (1993), «Inward investment and local linkages: how deeply embedded is "Silicon Glen"», *Regional Studies*, 5: 401-418.

UNITED NATIONS (1980), «Classification of the functions of government», *Statistical Papers*, Series M, 70, Nueva York.

US CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES (1968), *Federal Revenue and Expenditure Estimate for States and Regions, Fiscal Years 1965-1967*, US Government Printing Office, Washington DC.

VAN ROMPUY, P., y VERHEIRSTRAETEN, A. (1979), *Economisch federalisme*, Université de Louvain.

WREN, C., y WATERSON, M. (1991), «The direct employment effects of financial assistance to industry», *Oxford Economic Papers*.

YBARRA, J.; DOMENECH, R., y GINER, M. (1991), «Technological parks: Their theory and reality in Spain», *International Journal of Urban and Regional Reseach*, 15: 383-394.

YUILL, D.; ALLEN, K.; BACHTLER, J.; CLEMENT, K., y WISHLADE, F. (1995), *European Regional Incentives 1995-1996*, 15th edition, Bowker-Saur, Londres.

YUILL, D.; BACHTLER, J, y WISHLADE, F. (1996), *European Regional Incentives 1996-1997*, 16th edition, Bowker-Saur, Londres.

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

ALCAIDE GUINDO, Pablo. Madrid, 1957. Trabaja como economista en el Gabinete de Estadística de la Fundación FUNCAS.

ALCAIDE INCHAUSTI, Julio. Nació en Cádiz en el año 1921. Es Intendente Mercantil y Estadístico Sindical. Ha sido director general de Planificación en el Ministerio de Economía y director de Estudios de Coyuntura en el Banco de Bilbao. Actualmente es director del Gabinete de Estadística Regional de la Fundación de las Cajas de Ahorros. Premio de Economía Rey Jaime I en 1991.

BARBERÁN ORTÍ, Ramón. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Zaragoza, de la que es profesor titular en el área de Economía Aplicada, con dedicación docente e investigadora en el campo de la economía pública. Sus líneas de investigación son el federalismo fiscal y la evaluación económica de políticas públicas. Los trabajos realizados en la primera línea están referidos a las relaciones fiscales entre distintos niveles de gobierno, por una parte, y al sector público aragonés, por otra; los de la segunda se refieren a la evaluación económica de la política ambiental y a la fijación de la tasa de descuento. Estos trabajos han sido difundidos mediante la presentación de numerosas ponencias y comunicaciones en congresos y a través de la publicación de diversos libros y de numerosos artículos en revistas especializadas.

BAREA TEJEIRO, José. Nació en Málaga en 1923. Catedrático emérito de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido director general de Presupuestos y subsecretario de Presupuesto y Gasto Público; consejero del INI, consejero del FORPPA, consejero delegado de Iberia, secretario de Estado para la Seguridad Social, presidente del Banco de Crédito Agrícola, vicepresidente de la Confederación Internacional del Crédito Agrícola y director de la Oficina del Presupuesto de la Presidencia del Gobierno. Es miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social del Consejo Internacional del Centro de Investigación de la Economía Pública, Social y Cooperativa, y de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Ciencias Económicas y Financieras, presidente de AECA y de la Fundación Iberoamericana de la Economía Social, Premio de Investigación 1966 del Instituto de Estudios Fiscales, Premio CEOE de las Ciencias en 1994, Premio Círculo de Empresarios 1994, Premio «Homenot de la Sanitat 1998» de la Fundación Avedis Donabedian, Premio Rey Jaime I de Economía 1998 y Premio de la Revista Inversión a la difusión de la Cultura Económica 2003.

BOSCH ROCA, Núria. Licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Actualmente es catedrática de Hacienda Pública de esa misma Universidad y miembro del Institut d'Economia de Barcelona (IEB) (Centro de Investigación sobre Federalismo Fiscal y Economía Regional de la Universidad de Barcelona). Está especializada en temas de Hacienda pública y sector público español, principalmente en la vertiente del federalismo fiscal y la hacienda autonómica y local, sobre cuya temática tiene varias publicaciones y estudios realizados para el Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Cataluña, el Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, la Federació de Municipis de Catalunya, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Comisión Europea y para diferentes organismos de la Administración local, autonómica y central. Ha publicado artículos en revistas especializadas como, y entre otras, *Public Finance, Journal of Public Finance and Public Choice, Environment and Planning C: Government and Policy, Local Government Studies, Hacienda Pública Española, Papeles de Economía Española, Planning and Administration y Revista de Economía Aplicada*. Asimismo ha participado como ponente en diversos foros internacionales de discusión científica, como los congresos del Institute International of Public Finance, de la European Public Choice Society y de la Association of Local Public Economics.

CARAMÉS VIÉITEZ, Luis. Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Santiago de Compostela. Ha sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Santiago de Compostela, presidente del Consejo Gallego de Relaciones Laborales y asesor del Ministerio de Hacienda para la reforma de la financiación autonómica. Dicta cursos con regularidad en las universidades de Pau y del País del Adour, y la de Burdeos, en calidad de profesor visitante. Profesor invitado de la Universidad de Sao Paulo y la Business School (Curitiba). Es director del Máster en Administración Financiera y Tributaria, miembro del Consejo de Dirección de la *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa, del Consejo Asesor de Hacienda Pública Española* y co-editor de *Urban Public Economic Review*. Director Ejecutivo del Plan Estratégico de Santiago de Compostela .

DE LA FUENTE, Ángel. (Gijón, 1962). Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Pennsylvania. Es científico titular y vice-director del Instituto de Análisis Económico del CSIC, editor de *Revista de Economía Aplicada* y miembro de los consejos de redacción de *Investigaciones Económicas, Hacienda Pública Española* y *Economic and Social Review*. Es autor de numerosos trabajos sobre economía del crecimiento y economía regional.

ESPASA QUERALT, Marta. Licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Premio Maspons i Anglasell otorgado por el Patronat Català Pro Europa. Profesora titular de Hacienda Pública en el Departamento de Economía Política, Hacienda Pública y Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Barcelona. Miembro del Institut d'Economia de Barcelona (IEB) (Centro de Investigaciones sobre Federalismo Fiscal y Economía Regional) de esta Universidad. Autora de diversos estudios y publicaciones sobre el presupuesto comunitario, balanzas fiscales, redistribución territorial e inversión pública. Ha realizado trabajos de investigación e informes para diversas instituciones, tales como el Patronat Català Pro-Europa, el Institut d'Estudis Autonòmics, la Comisión Europea y distintas administraciones públicas de ámbito autonómico y local, y ha publicado artículos en *Hacienda Pública Española, Papeles de Economía Española, Environment and Planning C: Government and Policy*, entre otras revistas.

GIMÉNEZ MONTERO, Antonio. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia en 1972, y doctor por la misma en 1976. Profesor de Hacienda Pública en la Facultad

de Económicas de la Universidad de Valencia desde 1972, en la que actualmente es catedrático del Departamento de Economía Aplicada (Hacienda Pública). Economista del «Gabinete de estudios urbanos y territoriales» del Ayuntamiento de Valencia de 1980 a 1982; profesor visitante del Departamento de Economía Urbana de la Universidad de Reading (Reino Unido) en el curso 1986-1987; y consejero técnico del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda) de 1989 a 1991. Desde 1976, su trabajo docente e investigador se ha centrado en los campos del federalismo fiscal; la financiación autonómica y local; y en el de la presupuestación, ejecución y control del gasto público, cuestiones sobre las que ha publicado diversos trabajos e impartido conferencias, cursos y seminarios.

LÓPEZ CASASNOVAS, Guillem. Licenciado en Ciencias Económicas (premio extraordinario, 1978) y Licenciado en Derecho (1979) obtiene su doctorado en Economía Pública por la Universidad de York (1984). Ha sido profesor de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona, *visiting scholar* en el Institute of Social and Economic Research (Reino Unido), Universidad de Sussex y en la Graduate School of Business en la Universidad de Stanford (EE.UU.). Desde junio de 1992 es catedrático de Economía en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, de la que ha sido vicerrector y decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Desde 1996 dirige el Centre Especial de Recerça en Economia i Salut (CRES-UPF). Es codirector del Máster de Gestión Pública (UPF-UAB-ESADE), académico numerario de la Real Academia de Medicina de Cataluña y miembro del Consejo de Directores de la International Health Economics Association (EE.UU.).

MOLINA MORALES, Agustín. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Málaga. Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Almería, de cuyo Departamento de Economía Aplicada es director.

MONASTERIO ESCUDERO, Carlos. Licenciado en Economía (especialidad: economía del sector público) por la Universidad del País Vasco y doctor en Economía por la Universidad de Oviedo. Especializado en temas de federalismo fiscal y Hacienda autonómica. Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo.

PEDRÓS ABELLÓ, Alejandro. Nació en 1940 en Barcelona. Profesor Mercantil (1959), Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (1964, Premio Extraordinario), doctor en Ciencias Políticas y Económicas (1972, Premio Extraordinario) y catedrático de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona. Miembro de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras (1981). Amplió estudios en la London School of Economics and Political Science. Fue secretario (1968-1969) y vicedecano (1976-1978) de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Barcelona. Fue profesor de Sistema Financiero y Política Monetario en el CUNEF del Consejo Superior Bancario, y de Política Fiscal en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos México, DF (1969-1973). En el ámbito profesional, destacan los cargos de Delegado de Barcelona del Servicio de Estudios del Banco de España, Delegado de Servicios de Hacienda en el Ayuntamiento de Barcelona, miembro del Consejo Asesor y de la Junta Directiva del Fomento de Trabajo Nacional. Ha sido miembro de la Junta de Gobierno del Colegio de Economistas de Barcelona, del International Institute of Public Finances, del Internacional Seminar on Public Economics, de la Comisión (Fuentes Quintana) para la descentralización y racionalización del gasto público (1978-1980), de la Comisión (Mayor Zaragoza) para el estudio de un régimen especial para Cataluña (1976-1977) y asesor para Cataluña del Ministerio de Administración Territorial (1981-1982). Ha ejercido como presidente de la Fundación docente Oriol-Urquijo (1978-1982) y como vicepresidente (1986-1990) en la misma entidad. Fue presidente del Comité Fiscal de la CEOE (1990-1994), miembro del Grupo de Estudio para la Reforma de Haciendas Locales (1977-1998) y experto independiente nombrado por el Gobierno del Consejo Económico y Social del Reino de España (1996-2000), y representante español en el Comité Fiscal de la UNICE (Bruselas) (1992-2000). Miembro de la Comisión Mixta Estado-Generalitat de Traspasos y de Valoraciones (1980-1984). Diputado y portavoz del Grupo CC-UCD en el Parlament de Catalunya (1980-1984), concejal y portavoz del Partido Popular en el Ayuntamiento de Barcelona (1983-1985). Miembro de la Sindicatura de Comptes de Cataluña (2004). Es Presidente del «Cercle Financier» de La Caixa desde 1976. Es autor de diversos libros, artículos, traducciones, recensiones, estudios e informes especializados y ha colaborado en publicaciones periódicas y en la prensa diaria.

URIEL, Ezequiel. Es catedrático de la Universidad de Valencia y profesor investigador del IVIE. Los campos de su especialización son el mercado de trabajo, los sistemas de información estadísticos, las cuentas nacionales, análisis regional y las técnicas de predicción. Ha publicado más de 40 libros, individualmente y en colaboración con otros, sobre métodos estadísticos y econométricos, análisis regional, sistemas de información estadística y mercado de trabajo. Es autor de numerosos artículos en revistas especializadas tales como *Anales de Economía, Cuadernos del ICE, Estadística Española, Investigaciones Económicas, Hacienda Pública Española. Entrepreneurship and Regional Development, The European Journal of Finance, Moneda y Crédito, Papeles de Economía Española, Regional Studies, Review of Income and Wealth y Revista de Economía Aplicada*. Ha sido profesor invitado en la Harvard School of Business in 1979, *visiting fellow* en la Universidad de Warwick durante el curso 1988-1989 y visiting scholar en la Universidad de Berkeley en el curso 2000-2001.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso. Licenciado y doctor (premio extraordinario) en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense. Profesor titular de Economía Aplicada (Hacienda Pública) en el Departamento de Economía Aplicada VI (Hacienda Pública y Sistema Fiscal) de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense. Ha trabajado como economista en el Banco Hipotecario de España y en Telefónica, y ha sido secretario técnico del Centro sobre Estudios de Economía Pública de la Fundación BBV desde 1992 a 2000. Miembro del Consejo Asesor de QUASAR, S.A. consultores y coordinador del área de haciendas territoriales, ha colaborado en trabajos de investigación y asesoramiento para distintas administraciones e instituciones internacionales, nacionales y autonómicas. Su trabajo como investigador se ha desarrollado en el ámbito del sector público español, la financiación autonómica y la Unión Europea, impartiendo cursos de especialización en estas materias, dirigiendo distintos equipos de investigación y tesis doctorales y publicando más de un centenar de libros y artículos en revistas nacionales y extranjeras especializadas en estos temas.

ZUBIRI, Ignacio. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco (1979). Realizó estudios de posgrado en la Universidad de Princeton (New Jersey, EE.UU.), donde obtuvo los títulos de Máster en Economía Pública (1981) y Phd (Doctor) en Economía (1983) bajo la dirección de J. Stiglitz. Ha sido profesor en las universidades de Princeton y del País Vasco. Además ha impartido cursos y seminarios en más de una veintena de universidades y organismos. Desde 1992 es catedrático de Hacienda Pública en la Universidad del País Vasco. En la actualidad es director del Departamento de Economía Aplicada II (Hacienda Pública y Derecho Fiscal) de la Facultad de Ciencias Económicas de Bilbao. Es, además, codirector del Máster en Hacienda y Finanzas Públicas organizado por el Instituto de Economía Pública, el órgano de coordinación tributaria del País Vasco y el Instituto Vasco de Administración Pública. Es editor asociado de *Hacienda Pública Española*, y ha sido director de la *Revista de Economía Pública*. Pertenece o ha pertenecido al Consejo de Dirección de *Revista Española de Economía* e *Investigaciones Económicas*. Ha actuado como evaluador para más de una decena de revistas nacionales e internacionales y para diversos organismos. Ha sido miembro del Comité Europeo de Expertos en el Programa SOCRATES. También ha realizado trabajos de asesoramiento para diversas instituciones y organismos nacionales e internacionales. Ha publicado más de 60 artículos científicos y varios libros.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRÁNEO. Alicante.
CAJA DE AHORROS DE ÁVILA. Ávila.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA GENERAL DE AHORROS DE BADAJOZ. Badajoz.
CAIXA D'ESTALVIS DE CATALUNYA. Barcelona.
CAIXA D'ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA (LA CAIXA). Barcelona.
BILBAO BIZKAIA KUTXA. Bilbao.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DEL CÍRCULO CATÓLICO DE OBREROS DE BURGOS. Burgos.
CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS. Burgos.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE EXTREMADURA. Cáceres.
CAJA DE AHORROS DE VALENCIA, CASTELLÓN Y ALICANTE (BANCAJA). Castellón.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE CÓRDOBA (CAJASUR). Córdoba.
CAJA DE AHORROS DE CASTILLA-LA MANCHA. Cuenca.
CAIXA D'ESTALVIS DE GIRONA. Girona.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE GRANADA. Granada.
CAJA DE AHORRO PROVINCIAL DE GUADALAJARA. Guadalajara.
CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE JAÉN. Jaén.
CAJA DE AHORROS DE GALICIA. La Coruña.
CAJA INSULAR DE AHORROS DE CANARIAS. Las Palmas de Gran Canaria.
CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES. CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD. León.
CAJA DE AHORROS DE LA RIOJA. Logroño.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID. Madrid.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE RONDA, CÁDIZ, ALMERÍA, MÁLAGA Y ANTEQUERA (UNICAJA). Málaga.
CAIXA D'ESTALVIS COMARCAL DE MANLLEU. Manlleu (Barcelona).
CAIXA D'ESTALVIS DE MANRESA. Manresa (Barcelona).
CAIXA D'ESTALVIS LAYETANA. Mataró (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE MURCIA. Murcia.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ONTINYENT. Ontinyent (Valencia).
CAJA DE AHORROS DE ASTURIAS (CAJASTUR). Oviedo.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE LAS BALEARES (SA NOSTRA). Palma de Mallorca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE NAVARRA. Pamplona.
CAJA DE AHORROS DE POLLENSA. Pollensa (Baleares).
CAIXA D'ESTALVIS DE SABADELL. Sabadell (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE SALAMANCA Y SORIA (CAJA DUERO). Salamanca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE GIPÚZKOA Y SAN SEBASTIÁN. San Sebastián.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE CANARIAS. Santa Cruz de Tenerife.
CAJA DE AHORROS DE SANTANDER Y CANTABRIA. Santander.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE SEGOVIA. Segovia.
CAJA DE AHORROS DE SAN FERNANDO DE SEVILLA Y JEREZ. Sevilla.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE HUELVA Y SEVILLA. Sevilla.
CAIXA D'ESTALVIS DE TARRAGONA. Tarragona.
CAIXA D'ESTALVIS DE TERRASSA. Terrassa (Barcelona).
CAIXA DE AFORROS DE VIGO, OURENSE E PONTEVEDRA (CAIXANOVA). Vigo (Pontevedra).
CAIXA D'ESTALVIS DEL PENEDÈS. Vilafranca del Penedès (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE VITORIA Y ÁLAVA. Vitoria.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ZARAGOZA, ARAGÓN Y LA RIOJA (IBERCAJA). Zaragoza.
CAJA DE AHORROS DE LA INMACULADA DE ARAGÓN. Zaragoza.

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 97. Los orígenes de las cajas de ahorros
N.º 98. Inmigración en España

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

N.º 79. IBEX 35
N.º 80. Nuevas estrategias bancarias

ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

N.º 20. Principado de Asturias

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 178. Deberes para un Gobierno
N.º 179. Crecimiento económico 2003: Cambio de tercio

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

— *El balance nacional de la economía española. 1984-2000*, de José Manuel Naredo y Óscar Carpintero
— *La convergencia real de España en el seno de la Unión Europea ampliada*, de Carmela Martín y Francisco J. Velázquez
— *La fiscalidad efectiva de los productos de ahorro en Europa y EE.UU. y el principio de neutralidad: Análisis comparado y evaluación de la reforma del IRPF de 2003*, de José Manuel González-Páramo y Nuria Badenes Plá
— *Evaluación de la eficiencia del sector público: Vías de aproximación*, de Nuria Rueda López (coord.) y otros

EN INTERNET: http://www.funcas.ceca.es/

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

Juan Hurtado de Mendoza, 19. 28036 Madrid. Teléf. 91 350 44 00
suscrip@funcas.ceca.es

AÑO 2004

Deseo suscribirme a:

	Euros
☐ *Papeles de Economía Española*	53,00
Números sueltos	17,00
☐ *Perspectivas del Sistema Financiero*	46,00
Números sueltos	17,00
☐ *Cuadernos de Información Económica*	64,00
Números sueltos	13,00
☐ *Los impuestos y las decisiones de ahorro e inversión de las familias* (un ejemplar)	10,22
☐ *Series de indicadores de convergencia real para España, el resto de países de la UE y EE.UU.* (un ejemplar)	10,22
☐ *Tres análisis sobre Cajas de Ahorro y sistema financiero* (un ejemplar)	12,62
☐ *El balance nacional de la economía española* (un ejemplar)	13,00
Economía y Economistas Españoles ☐ 8 tomos	198,57

(más gastos de envío)

El pago lo efectuaré:

☐ Contra reembolso del primer envío ☐ Giro postal Núm. ..... ☐ Cheque bancario

Nombre o razón social .....

Profesión, Actividad o Departamento .....

Domicilio ..... Teléfono .....

Ciudad ..... C.P. ..... Provincia o país .....

Fecha .....

☐ Domiciliación bancaria

Muy Sres. míos: Ruego carguen hasta nuevo aviso los recibos que les presentará LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS a mi nombre en la siguiente Cuenta Corriente o Libreta de ahorros:

Firma o sello,

Entidad	Oficina	DC	Núm. de Cuenta

Para mayor rapidez envíe su pedido por FAX: 91 350 80 40

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Últimos números publicados

2003

N.º 175 *La Administración Tributaria en España, un análisis de la gestión a través de los ingresos y de los gastos*
Juan de Dios Jiménez Aguilera y Pedro Enrique Barrilao González

N.º 176 *The Falling Share of Cash Paymests in Spain*
Santiago Carbó Valverde, David B. Humphrey y Rafael López del Paso

N.º 177 *Effects of ATMs and Electronic Payments on Banking Costs: The Spanish Case*
Santiago Carbó Valverde, Rafael López del Paso y David B. Humphrey

N.º 178 *Factors explaining the interest margin in the banking sectors of the European Union*
Joaquín Maudos y Juan Fernández Guevara

N.º 179 *Los planes de* stock options *para directivos y consejeros y su valoración por el mercado de valores en España*
Mónica Melle Hernández

N.º 180 *Ownership and Performance in European and US Banking - A comparison of Commercial, Co-operative & Savings Banks*
Yener Altunbas, Santiago Carbo y Phil Molyneux

N.º 181 *The Euro effect on the integration of the european stock markets*
Mónica Melle Hernández

2004

N.º 182 *In Search of Complementarity in the Innovation Strategy: Internal R&D and External Knowledge Acquisition*
Bruno Cassiman y Reinhilde Veugelers

N.º 183 *Fijación de precios en el sector público: una aplicación para el servicio municipal de suministro de agua*
M.ª Ángeles García Valiñas

N.º 184 *Estimación del tamaño de la economía sumergida en España: un modelo estructural de variables latentes*
Ángel Alañón Pardo y Miguel Gómez de Antonio

N.º 185 *Causas políticas y consecuencias sociales de la corrupción*
Joan Oriol Prats Cabrera

N.º 186 *Loan bankers' decisions and sensitivity to the audit report using the belief revision model*
Andrés Guiral Contreras y José A. Gonzalo Angulo


9 778402 109102