

## Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas

Ezequiel Uriel\*

**RESUMEN:** En este artículo se examina la elaboración de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con respecto a la Administración Pública Central. Después de analizar los problemas metodológicos, se examinan los resultados obtenidos por el autor y se comparan con los obtenidos con simulaciones basadas en criterios normativos. Finalmente, en las conclusiones se hace una especial referencia a la interpretación de los saldos de balanzas fiscales obtenidos con los enfoques carga-beneficio (utilizado por el autor) y flujo-monetario. En opinión del autor no son comparables los resultados con los dos enfoques. Además, el enfoque de flujo monetario no tiene una interpretación clara, a diferencia del enfoque carga beneficio que sí la tiene.

**Clasificación JEL:** H22, H23, H50.

**Palabras clave:** Balanzas fiscales, Administración Pública Central, comunidades autónomas.

### Fiscal balances of regions

**ABSTRACT:** In this paper fiscal balances of the Regions with respect to the Central Government are examined. After analyzing the methodological problems, the results are examined and compared with simulations based on normative criteria. Finally, in the conclusions a special reference to the interpretation of burden-benefit and the monetary flow approach is discussed. In opinion of the author the results with both approaches are not comparable. In addition, unlike the burden-benefit approach, the approach of monetary flow does not have a clear interpretation.

**JEL classification:** H22, H23, H50.

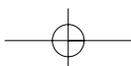
**Key words:** Fiscal balances, Central Government, Regions.

---

\* Catedrático de la Universidad de Valencia y Profesor investigador del IVIE.

Domicilio IVIE: Guardia Civil, 22- Esc., 1, 46020 Valencia. Tel.: 963 930 816. E-mail: ezequiel.uriel@ivie.es

*Recibido: 5 de diciembre de 2005 / Aceptado: 18 de abril de 2006.*



## 1. 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. Así, en los últimos años se han publicado a nivel nacional las siguientes estimaciones de de balanzas fiscales: Davezies *et al.* (1996), Utrilla *et al.* (1997), Sánchez Maldonado *et al.* (2000), Castells *et al.* (2001), De la Fuente (2001) y Uriel (2003).

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

La estructura de este artículo es la siguiente. En el epígrafe 2, se abordan los problemas metodológicos que se plantean en la elaboración de las balanzas fiscales. En el epígrafe 3 se analizan algunos rasgos de los saldos de las balanzas fiscales calculados en la investigación, ya citada. En el epígrafe 3 se procede a comparar los resultados obtenidos con simulaciones basadas en una propuesta en que los ingresos y gastos de la APC se distribuyen territorialmente de acuerdo con ciertos criterios normativos. Finalmente, en el epígrafe 5, además de presentar unas conclusiones, trataré de contestar a la pregunta: ¿para qué sirven las balanzas fiscales?

## 2. Aspectos metodológicos

En este epígrafe voy a referirme a tres aspectos metodológicos básicos en la elaboración de balanzas fiscales: la delimitación institucional, la delimitación de operaciones y los criterios de incidencia de ingresos y gastos.

### 2.1. Delimitación institucional

La delimitación del sector de Administraciones Públicas debe estar en función del objetivo que se persiga con la elaboración de las balanzas fiscales. En nuestro caso, como en la mayor parte de los estudios que se han realizado en España, se han obtenido los saldos de las balanzas fiscales a partir de la distribución regional de los ingresos de la *Administración Pública Central* (APC). Utilizamos esta denominación para referirnos al bloque formado por el *Estado*, los *Organismos de la Administración Central* y las *Administraciones de la Seguridad Social no transferida*.

Los Organismos de la Administración Central conforman un conglomerado de entidades de naturaleza diferente, aunque todos tienen en común que su principal actividad es la producción de servicios no destinados a la venta.

**Cuadro 1.** Organismos de la Administración Central más importantes.  
Media años 1991-1996

<i>Organismos</i>	<i>Porcentaje</i>	
	<i>Gastos</i>	<i>Ingresos</i>
Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado	53,82	54,24
Universidades no transferidas	11,08	11,01
Agencia Estatal de Administración Tributaria	6,24	6,33
Jefatura de Tráfico	3,69	3,75
Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario	3,63	3,44
Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar o Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Educación y Ciencia (95-96)	3,41	3,17
Consejo Superior de Investigaciones Científicas	2,96	2,96
Consejo Superior de Deportes	1,78	1,66
Agencia Española de Cooperación Internacional	1,19	1,21
Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial	1,16	1,17
Instituto Nacional de Estadística	1,10	1,13
Entidad Estatal de Seguros Agrarios	1,12	1,04

Las Administraciones de la Seguridad Social no trasferida están agrupadas a su vez en dos bloques: *Sistema de la Seguridad Social no trasferido* y *Otras Administraciones de la Seguridad Social*, según puede verse en el cuadro 2.

El primer bloque está integrado por cuatro entidades gestoras (INSS, INSERSO, INSALUD e ISM) y los servicios comunes de tesorería e informática. El problema de delimitación que se presenta en este bloque es que la gestión correspondiente a las entidades INSERSO e INSALUD está cedida a siete Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña, Canarias, Galicia, Navarra, País Vasco y Comunidad Valenciana) en el periodo estudiado. Ahora bien, el INSERSO se ha transferido a algunas Comunidades Autónomas dejando, por tanto, de estar integrado en el Sistema de Seguridad Social. Por el contrario, las transferencias de INSALUD se dirigen a entidades autonómicas que, en las CAP, forman parte de las Administraciones de Seguridad Social y más concretamente del Sistema de la Seguridad Social.

Las otras Administraciones de la Seguridad Social están constituidas por el INEM, el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) y varias mutuas de funcionarios (MUFACE, ISFAS, MUJEU y MUNPAL).

## **Cuadro 2.** Organigrama de las Administraciones de la Seguridad Social no transferida

---

### *Sistema de la Seguridad Social no trasferido*

#### Entidades gestoras

- Instituto Nacional de a Seguridad Social (INSS)
- Instituto Nacional de los Servicios Sociales (INSERSO)
- Instituto Nacional de la Salud (INSALUD)
- Instituto Social de la Marina (ISM)

#### Servicios Comunes

- Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)
- Servicio de Informática

#### Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MM. A. T. y E. P.)

### *Otras Administraciones de la Seguridad Social*

- Instituto Nacional de Empleo (INEM)
- Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)
- Mutuas de funcionarios

Mutualidad General de funcionarios de la Administración Civil del Estado (MUFACE)

Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFA)

Mutualidad General Judicial (MUGEJU)

Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local (MUNPAL): años 1991-1992

---

## **2.2. Delimitación de operaciones**

Para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas, en su relación con la APC, se han distribuido territorialmente todas las operaciones que aparecen en la cuenta de ingresos y gastos de la APC. De esta forma, al abordar en su totalidad la actuación de la APC, la suma de los saldos de las balanzas fiscales de todas las autonomías será igual al déficit de la APC.

Cuando inicié mi investigación en el campo de las balanzas fiscales me encontré que en cada estudio se hacía un análisis de los distintos tipos de ingresos y gastos de la APC. Al final de estos análisis había un conjunto de operaciones excluidas que variaban de unos a otros estudios.

Mi planteamiento fue diferente. Partiendo del supuesto de que hay que contemplar la acción de la APC en su conjunto, lo lógico es distribuir territorialmente todas las partidas que figuran en la cuenta de ingresos y gastos de la APC. Esta diferencia entre ingresos y gastos es precisamente igual a la necesidad de financiación o, en términos más conocidos, al déficit de APC. De esta forma, al abordar en su totalidad la actuación de la APC, la suma de los saldos de las balanzas fiscales de todas las autonomías será igual al déficit de la APC.

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 asignan a ninguna comunidad.

La exclusión de ciertos gastos no tiene relevancia si el objeto del estudio es simplemente establecer la ordenación *per capita* de los saldos de las distintas comunidades autónomas. Ahora bien, si se quiere saber cuál es el saldo absoluto o el porcentaje que representa sobre el PIB de cada autonomía, entonces es imprescindible asignar territorialmente todos los ingresos y todos los gastos de la APC.

En el cuadro 3 se indica la importancia que tienen los diferentes tipos de ingresos. Como puede verse, la partida más importante son los ingresos tributarios de las Administraciones de la Seguridad Social, es decir, básicamente las cotizaciones sociales, que en el periodo 1991-1996 eran el 36,75 de los ingresos totales de la APC, pasando a suponer el 40,16% en el periodo 1997-2001. En orden de importancia le sigue el impuesto de renta de las personas físicas, que, sin embargo, ha sufrido una disminución relativa importante en el periodo 1997-2001.

**Cuadro 3.** Ingresos de la Administración Pública Central. Distribución porcentual

<i>Concepto</i>	<i>Media</i>	
	<i>1991-1996</i>	<i>1997-2001</i>
<b>1. Ingresos Tributarios del Estado</b>	<b>55,09</b>	<b>51,47</b>
Impuesto renta personas físicas	23,82	17,52
Impuesto sobre sociedades (IS)	6,25	8,23
IVA	15,51	16,31
Impuestos especiales	8,03	8,02
Otros impuestos	1,49	1,39
<b>2. Ingresos Tributarios de las Administraciones de la SS</b>	<b>36,75</b>	<b>40,16</b>
<b>3. Otros ingresos de la Administración</b>	<b>8,16</b>	<b>8,37</b>
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

En el cuadro 4 aparecen los gastos de la APC clasificados por grupos funcionales. Los conceptos de gastos más importantes en ambos periodos, y con tendencia creciente, son la seguridad social y asistencia social, las transferencias de la APC a las Administraciones Territoriales y la sanidad.

### 2.3. Criterios de incidencia de ingresos y gastos

Desde el lado de los ingresos, y teniendo en cuenta que los ingresos característicos de las Administraciones Públicas son los impuestos, se puede distinguir entre incidencia legal o de *impacto*, que corresponde al agente que tiene responsabilidad directa de su pago, e incidencia efectiva, que corresponde al agente que al final soporta la *carga*. Cuando el agente sobre el que recae la incidencia legal no es el mismo que el que soporta la carga se dice que existe *traslación* 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 *gasto* 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

**Cuadro 4.** Gastos de la APC clasificados por grupos funcionales.  
Distribución porcentual. Años 1991-1996

Concepto	Media	
	1991-1996	1997-2001
<b>A. Actividades de carácter general</b>	<b>10,75</b>	<b>10,75</b>
Servicios generales de la Administración Pública	2,52	3,23
Defensa	4,10	3,75
Orden público y seguridad	4,13	3,76
<b>B. Actividades económicas</b>	<b>7,25</b>	<b>5,20</b>
Transportes y comunicaciones	3,90	2,57
Otras actividades económicas	3,34	2,62
<b>C. Actividades sociales y para la comunidad</b>	<b>56,04</b>	<b>59,85</b>
Educación	5,33	3,07
Sanidad	13,64	14,20
Seguridad social y asistencia social	35,94	41,93
Otras actividades sociales	1,13	0,65
<b>Intereses efectivos pagados</b>	<b>10,47</b>	<b>9,27</b>
<b>Trasferencias de la APC a la AT</b>	<b>13,97</b>	<b>14,48</b>
<b>Aportaciones netas de la APC a la UE</b>	<b>1,51</b>	<b>0,45</b>
<b>Total gastos de la APC</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

realizados por las Administraciones Públicas. Así, si la Seguridad Social paga una receta médica de uno de sus afiliados, el gasto se imputaría a la farmacia en que se ha realizado la compra. En el método del beneficio se imputaría 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 hemos considerado 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 al que hemos denominado *enfoque carga-beneficio*. Por otra parte, un segundo enfoque integrado, al que se ha denominado *enfoque impacto-gasto*, o de *flujo monetario*, se obtiene al considerar el criterio de impacto tanto en los ingresos como en los gastos. Ahora bien, como hemos 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, y es el que hemos adoptado en este estudio, es el *enfoque carga-beneficio*.

El enfoque mixto de *carga-gasto* se ha aplicado por Castells *et al.* (2000) a nivel nacional y por López Casanovas y Martínez (2000) en la elaboración de la balanza

fiscal de Cataluña. En la investigación de Castells *et al.* (2000), en la que también calcula los saldos por el enfoque carga-beneficio, se indica que el enfoque carga-gasto es adecuado para analizar el impacto económico de la actuación de la APC. No comparto esta opinión porque no se suelen utilizar los saldos de las balanzas fiscales para medir el impacto económico de la actividad del sector público, ya que se calculan de forma separada los impactos de ingresos y gastos. Particularmente, no conozco ningún estudio de impacto económico que haya utilizado dichos los saldos. Sin embargo, es muy frecuente estudiar el impacto separado de determinados tipos de gasto del sector público, o de ingresos, utilizando métodos tales como los modelos input-output o los modelos de equilibrio general aplicado. Es importante recalcar también que un saldo obtenido según el enfoque monetario en ningún caso puede interpretarse, aunque a veces se hace, como la aportación neta de una Comunidad Autónoma a la financiación del sector público central o a la financiación del resto de las comunidades autónomas.

Por otra parte, López Casanovas y Martínez (2000) dan una interpretación distinta a los saldos de las balanzas fiscales calculadas con el enfoque de flujo monetario. Estos autores afirman textualmente que su estudio, «centrado de forma particular en Cataluña destaca por el enfoque que hemos llamado *as if* o *soberanista*». No tengo claro el interés de dar esta interpretación, ya que choca con la realidad institucional de nuestro país, en el que el Estado es el que tiene la soberanía fiscal para recaudar los impuestos que se analizan en los estudios de las balanzas fiscales.

Las diferencias entre los resultados obtenidos con ambos enfoques son muy importantes. En el enfoque carga-gasto la mayoría de los gastos generales se asignan a la Comunidad de Madrid, mientras que otros gastos (pagos de intereses de deuda pública y gastos en el exterior, tales como embajadas, ayuda internacional, etc.) no son asignados a ninguna Comunidad Autónoma. En el enfoque carga-beneficio estos gastos se distribuyen generalmente según población.

Vamos a pasar ahora a analizar los criterios específicos de incidencia de ingresos y gastos.

### **Criterios específicos de incidencia de ingresos**

En el análisis de la incidencia de los impuestos hemos distinguido las siguientes grandes categorías: los impuestos sobre la renta, los impuestos sobre sociedades, los impuestos sobre consumo y las cotizaciones sociales. Aparte de estas categorías existen otras figuras impositivas como los impuestos sobre riqueza, herencia o donaciones que tienen una importancia residual.

En los *impuestos sobre la renta* existe práctica unanimidad de que no existe traslación de la carga tributaria. De igual forma, en los estudios empíricos existe un consenso general de que en los *impuestos sobre el consumo* (IVA o impuestos especiales, por ejemplo) la carga final recae sobre los consumidores. Por el contrario, existe un amplio debate para determinar quiénes soportan la carga en los impuestos de sociedades y en las cotizaciones sociales.

Es importante señalar que, en el proceso de imputación de los ingresos (o de los gastos), después de establecer la hipótesis de incidencia es necesario ser cuidadoso en la elección de la variable de imputación dadas las limitaciones de la información disponible o de la información que es accesible al investigador. Vamos a exponer a continuación el proceso de imputación que he seguido en las cuatro grandes rúbricas consideradas.

### **Impuesto sobre la renta (IRPF)**

El IRPF supone, en los años analizados, más del 40% del total de ingresos tributarios del Estado. En el IRPF donde, en general, se considera que no hay traslación, el indicador óptimo de imputación es la distribución de las cuotas líquidas, que ha sido el que he aplicado.

### **Impuesto sobre sociedades**

Esta figura impositiva, conjuntamente con las cotizaciones a la seguridad social, ha sido la que más atención ha recibido en la literatura en lo que se refiere a la discusión sobre los criterios de imputación de la carga tributaria.

Desde un punto de vista teórico, en una situación de competencia perfecta la carga del *impuesto de sociedades* recae sobre el capital, es decir, sobre los accionistas de las sociedades. Ahora bien, si se opera en régimen de monopolio, o si se maximizan las ventas en lugar de los beneficios, o si los precios se fijan por reglas del tipo *mark up*, entonces habrá una traslación total o parcial del impuesto a los consumidores por la vía de los precios.

Por mi parte, considero que en el ámbito español puede ser importante la traslación hacia adelante, es decir hacia los consumidores, debido a la existencia de situaciones de poder de mercado, aunque éstas han ido disminuyendo como consecuencia, entre otros factores, de la integración en Europa. En cualquier caso, me parece más improbable la traslación hacia atrás, es decir, hacia los trabajadores. Teniendo en cuenta esto, en el estudio que he realizado se ha adoptado la hipótesis de incidencia de que la carga de este impuesto recae en un 70% sobre los accionistas y en un 30% sobre los consumidores.

### **Impuestos sobre el consumo**

En esta rúbrica se incluyen básicamente el IVA y los impuestos especiales.

#### a) *IVA*

En el IVA ha existido un consenso general de que existe una traslación y de que la carga recae *totalmente* sobre los hogares en tanto que consumidores. Sobre este segundo punto expresamos una cierta discrepancia, ya que, aunque buena parte de la carga recae sobre los consumidores privados, hay que tener en cuenta que también la

soportan los hogares, en tanto que inversores en vivienda, y las Administraciones Públicas.

Después de realizada esta evaluación global, se ha procedido a su imputación territorial. Solamente voy a señalar que con respecto a la distribución de la carga correspondiente a los consumidores hemos realizado un estudio previo en el que se ha analizado el tipo de IVA aplicable a cada una de las variedades (más de 900) que aparecen en la EPF 90-91. Este análisis ha permitido realizar el proceso de imputación con mayor precisión que en estudios precedentes.

En la imputación territorial del IVA, es preciso tener en cuenta que no se aplica en Canarias ni en Ceuta y Melilla, por lo que se debe excluir a estos territorios en la distribución territorial de este impuesto. Por otra parte, en el País Vasco y en Navarra el IVA es un tributo concertado. Para el tratamiento del IVA en estas dos comunidades pueden considerarse en principio dos alternativas. En la primera alternativa se excluiría a estas dos comunidades del reparto del IVA recaudado a nivel estatal. En la segunda alternativa, se consideraría que la Península y Baleares constituyen un mismo mercado, tomándose como ingresos totales del IVA la recaudación del Estado y de estas dos Comunidades Autónomas. La distribución territorial se haría con los mismos criterios, pero en el caso del País Vasco y Navarra se les deduciría los ingresos que han obtenido por este impuesto. La primera de estas alternativas ha sido utilizada en Castells *et al.* (2000) y en otros autores. En este estudio se ha adoptado la segunda 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 (excluida 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 este impuesto.

#### b) *Impuestos especiales*

En los impuestos especiales se incluyen los impuestos sobre bebidas alcohólicas, el impuesto sobre hidrocarburos, el impuesto sobre labores del tabaco y el impuesto sobre determinados medios de transporte.

Para la imputación de los impuestos especiales, las hipótesis de incidencia adoptadas son análogas a las aplicadas en el IVA. En todos los impuestos especiales, excepto en el de determinados medios de transporte, la fuente principal que he utilizado para llevar a cabo el proceso de imputación ha sido también la Encuesta de Presupuestos Familiares.

#### **Cotizaciones sociales**

Las cotizaciones sociales constituyen el ingreso más importante de la APC en el periodo de referencia. Las cotizaciones sociales pueden contemplarse como una especie de impuesto sobre el factor trabajo. Para ser un impuesto puro deberían estar desligadas de cualquier contraprestación directa e individual. Sin embargo, en el sistema es-

pañol, que es un sistema de reparto, puede establecerse una cierta conexión entre cotizaciones y prestaciones sociales.

En las cotizaciones relativas a asalariados se ha adoptado la hipótesis de que carga recae sobre los trabajadores, tomándose la recaudación como variable de imputación. En las cotizaciones de los trabajadores autónomos y de los desempleados la carga recae como es obvio sobre los correspondientes cotizantes, habiéndose tomado la recaudación como variable de imputación.

### **Criterios de incidencia de gastos**

A efectos de imputación vamos a considerar los cuatro grandes bloques en que se pueden agrupar las funciones de gasto de las administraciones públicas: actividades de carácter general, actividades sociales y para la comunidad, actividades económicas y otras.

Los gastos en *actividades de carácter general*, tales como los servicios generales de la Administración Pública, asuntos de defensa, de orden público y seguridad, se caracterizan por ser bienes *indivisibles*. Por este motivo, la imputación debe hacerse con criterios normativos. Como variables de imputación territorial se pueden considerar en principio dos enfoques. En el primero, que se fundamentaría en la capacidad económica, se utilizaría en la imputación territorial una variable que haga referencia a las rentas percibidas por los residentes en cada comunidad, como puede ser la renta bruta disponible. En un segundo enfoque, que considera 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 es 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–, ya que, en general, son gastos en servicios individuales de consumo, que forman parte del consumo final de los hogares según los convenios del SEC-95, o transferencias a hogares, salvo los gastos en administración general. También se incluyen en este bloque aquellos gastos destinados a la comunidad, tales como los gastos en actividades culturales, que se caracterizan generalmente por ser bienes *divisibles territorialmente*.

Para los bienes divisibles individualmente, la variable de imputación utilizada ha sido la localización del gasto. Cuando no se dispone de esta información se han utilizado indicadores indirectos que estén lo más correlacionados posible con el gasto que se trata de imputar. Los dos capítulos más importantes de gasto son la educación y la sanidad. Para los gastos destinados a la comunidad, como variable de imputación se ha tomado también la localización del gasto, aunque introduciendo correcciones para tener en cuenta las externalidades que pueden beneficiar a los residentes en otras comunidades autónomas.

Los gastos en *actividades económicas*, integrado por funciones sectoriales (agricultura, minería, construcción, manufacturas, transportes y comunicaciones) y por funciones económicas de carácter general, son fundamentalmente bienes *divisibles*

*territorialmente*. 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 que, en buena parte de los casos, los beneficiarios de la inversión realizada en infraestructuras sean exclusivamente los residentes en la región en que ha tenido lugar la inversión. A veces ocurrirá que ni siquiera sean los beneficiarios más importantes; por ejemplo, en la Comunidad de Castilla-La Mancha se encuentra una parte sustancial de las infraestructuras de la línea del AVE Madrid-Sevilla, pero sin embargo el mayor volumen de beneficiarios de esta línea son los residentes en el origen y destino de la misma. Por este motivo, al imputar los gastos en infraestructuras se ha tenido en cuenta también a los beneficiarios de las mismas.

En el bloque *Otros gastos* se incluyen las transferencias no condicionadas de la Administración Pública Central a las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), el pago de intereses y otros gastos que no tienen encaje entre las funciones específicas de las Administraciones Públicas. La imputación de las transferencias a las Administraciones Territoriales no plantea ningún problema, ya que se realiza de forma directa de acuerdo con el destino de las mismas. Los pagos de intereses de la Administración Pública Central se consideran gastos de naturaleza indivisible. Por ello, la variable de imputación utilizada ha sido la población.

### 3. Cálculo de los saldos

#### 3.1. Enfoques alternativos para el cálculo de los saldos de las balanzas fiscales

En muchos estudios realizados a nivel 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 dado el planteamiento metodológico 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*

42 *Uriel, E.*

*capita*— para poder realizar comparaciones a lo largo del tiempo y también para ver los efectos distributivos de la actuación de la APC.

En el cálculo de los saldos de las balanzas fiscales se aplicarán los tres enfoques siguientes:

- Primer enfoque: *APC en su conjunto*.
- Segundo enfoque: *APC sin Seguridad Social contributiva*.
- Tercer enfoque: *APC + UE*.

En el primer enfoque, los saldos de las balanzas fiscales se obtienen considerando vis a vis 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*. A este enfoque lo he denominado básico en este estudio, ya que 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. De esta forma, se consideran básicamente los ingresos y gastos del Estado y los Organismos Autónomos Administrativos. Al bloque analizado en este segundo enfoque se le podría denominar bloque fiscal en un sentido más estricto dado que sus ingresos provienen en su mayoría de los impuestos.

En el tercer enfoque, caracterizado por 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 solo provenientes de la APC sino también de la UE.

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 periodo 1994-1996.

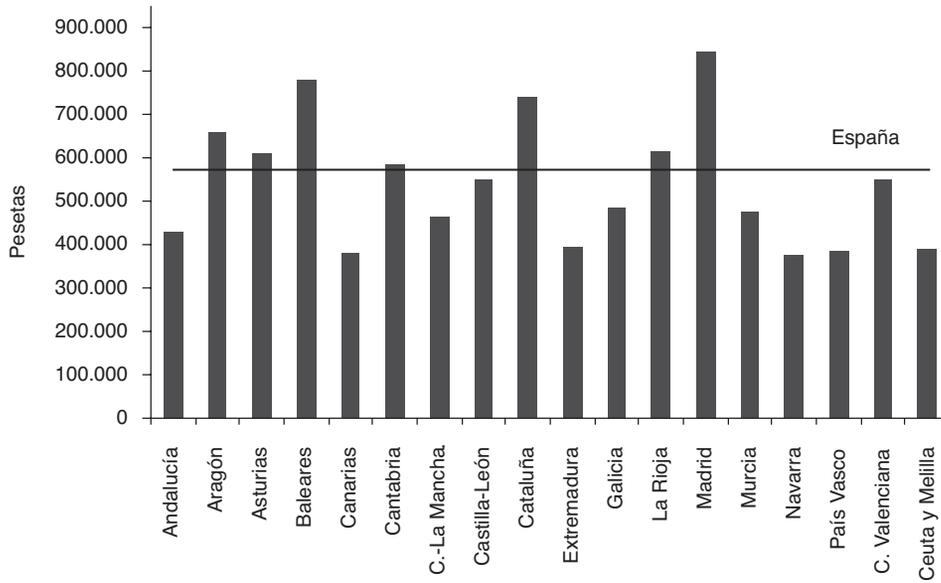
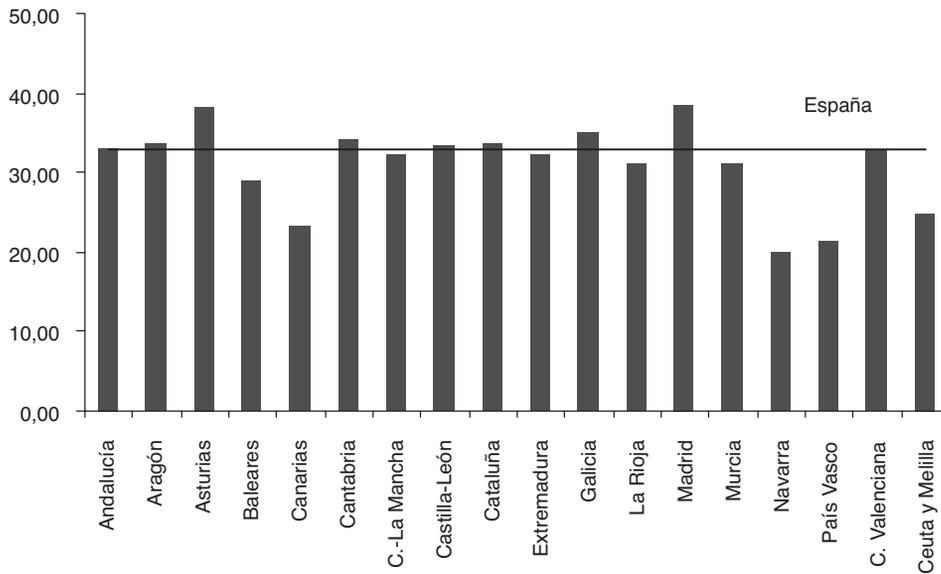
### 3.2. Primer enfoque: APC en su conjunto

#### Ingresos

Las comunidades con mayor volumen de ingresos totales imputados son, con muy poca diferencia entre ellas, Cataluña y Madrid.

Cuando se expresan los saldos en términos *per capita* existe, según puede verse en el gráfico 1, una importante dispersión en los datos como podría esperarse *a priori*. Las comunidades con mayores ingresos imputados *per capita* son, por este orden, a Madrid, Baleares y Cataluña. También se encuentran por encima del ingreso medio de España (572.382) las comunidades de Aragón, La Rioja, Asturias y Cantabria. En los últimos lugares de ingresos *per capita* se sitúan, con cifras inferiores a las 450.000 pesetas, las siguientes comunidades: Canarias, Ceuta y Melilla, Extremadura, Andalucía, Navarra y País Vasco.

En el gráfico 2 se presentan los ingresos totales de la APC en relación con el PIB.

**Gráfico 1.** Ingresos *per capita*. Media 1994-1996**Gráfico 2.** Ingresos en relación al PIB. Media 1994-1996

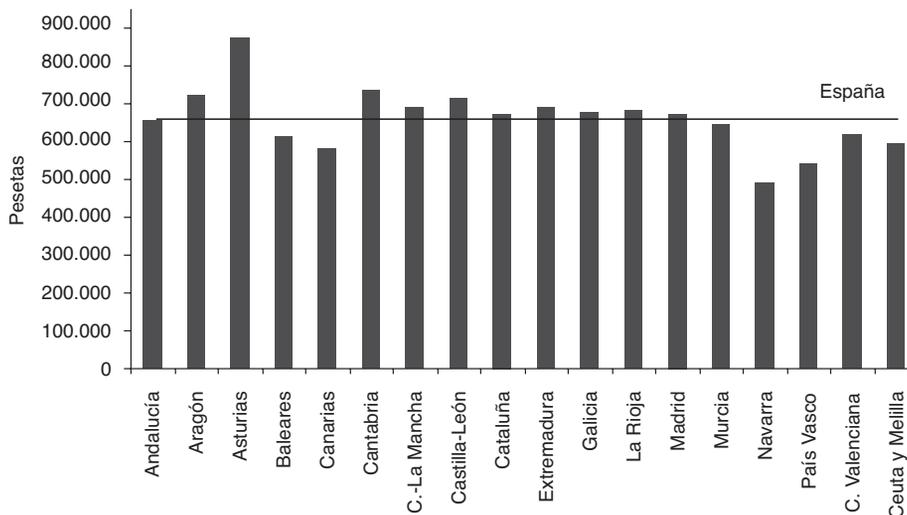
Como puede verse, la mayor parte de las comunidades está cerca de la media, excepto Madrid y Asturias, que se sitúan claramente por encima de la media y tres comunidades (País Vasco, Navarra y Canarias), más Ceuta y Melilla, que se sitúan muy por debajo de la media. Esto es debido a sus regímenes fiscales especiales, bien de concierto, o bien específico para algún impuesto como el IVA. Los resultados de estas comunidades y ciudades autónomas no son por tanto comparables con el resto. En conjunto se puede decir que la distribución de los ingresos es ligeramente progresiva.

### Gastos

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

La comunidad con mayor gasto imputado *per capita* es Asturias, debido a la importancia relativa que tienen las prestaciones sociales y las ayudas a la minería. A continuación se encuentra un nutrido grupo de comunidades con un gasto imputado comprendido entre 600.000 y 725.000. (Véase gráfico 3).

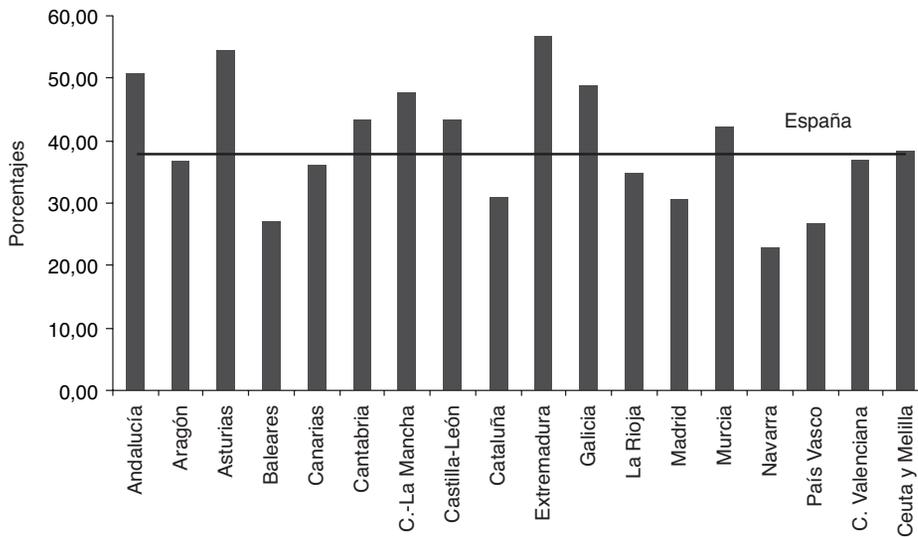
**Gráfico 3.** Gastos *per capita*. Media 1994-1996



Como puede observarse, el abanico es mucho más estrecho que en el caso de los ingresos *per capita*. Este resultado es lógico ya que en principio debe esperarse que los gastos *per capita* sean muy similares, salvo en aquellas comunidades que tienen regímenes fiscales especiales o alguna otra peculiaridad como es el caso de Asturias. De todas formas, dejando aparte a las comunidades con regímenes especiales, hay dos comunidades –Baleares y Comunidad Valenciana– que están bastante alejadas, y por debajo, del resto.

Si se considera la *ratio* gastos/PIB, la dispersión es mucho mayor que en el gasto *per capita*. Con una *ratio* superior al 50%, como puede verse en el gráfico 4, se sitúan las siguientes comunidades: Extremadura, Asturias y Andalucía. En el extremo opuesto, y dejando aparte la comunidades con regímenes especiales, se encuentran Madrid, Cataluña y, de forma destacada, Baleares.

**Gráfico 4.** Gastos en relación al PIB. Media 1994-1996



## Saldos

*A priori* cabría esperar que la ordenación de las comunidades autónomas según los saldos de las balanzas fiscales sea muy similar a la ordenación según su PIB. Esta similitud se debería a que, por una parte, los ingresos fiscales *per capita* están muy relacionados con la capacidad económica de la población de las distintas comunidades y, por otra parte, a que los gastos *per capita* no deberían diferir sensiblemente de unas comunidades a otras, salvo que haya circunstancias especiales. Además, no debe olvidarse que para la imputación de los gastos indivisibles se ha utilizado un indicador neutro como es la población. Con objeto de analizar los saldos de las balanzas fiscales en términos *per capita* y en relación al PIB se ha elaborado el cuadro 5 y los gráficos 5 y 6.

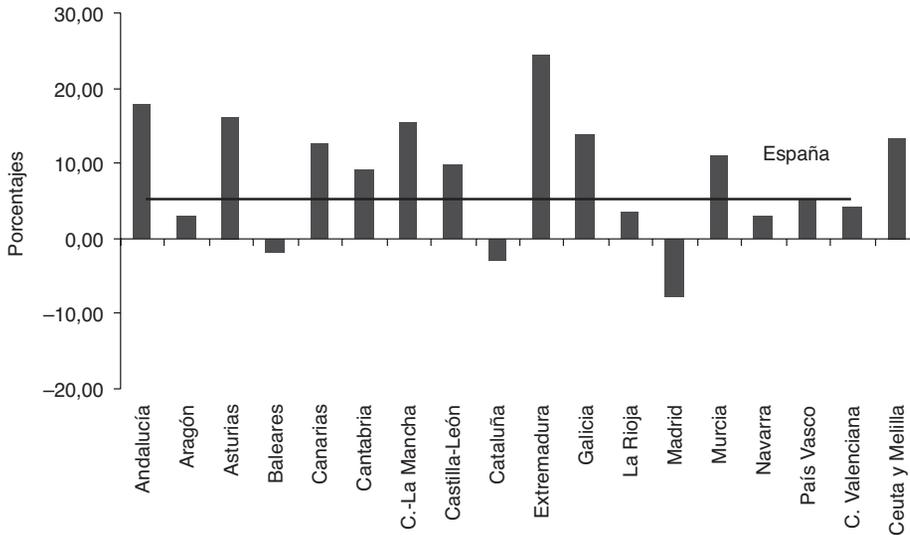
En el cuadro 5 aparecen las comunidades autónomas ordenadas (de mayor a menor) según el PIB *per capita*, ofreciéndose también información sobre el número de orden (de menor a mayor) y el importe del saldo *per capita*. De acuerdo con estas ordenaciones, *a priori* debería existir una fuerte correlación positiva entre ambas.

**Cuadro 5.** PIB y saldos *per capita* de las Comunidades Autónomas ordenados según el PIB *per capita*. Media 1994-1996.

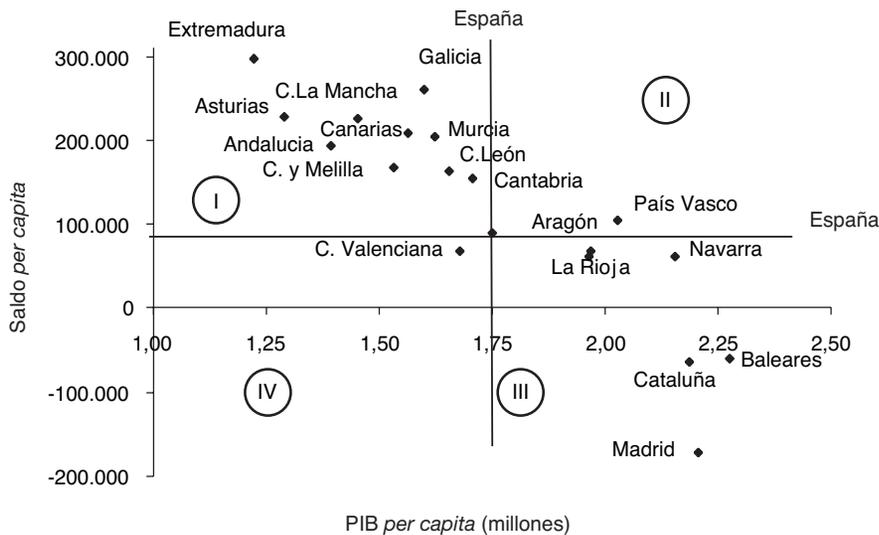
Media 1994-1996	PIB <i>per capita</i>		Saldo <i>per capita</i>	
	Número de orden	Pesetas	Número de orden	Pesetas
Baleares	1	2.270.853	3	-43.517
Madrid	2	2.204.605	1	-171.869
Cataluña	3	2.188.413	2	-63.230
C. Foral de Navarra	4	2.153.310	5	62.006
País Vasco	5	2.028.131	8	105.452
La Rioja	6	1.968.206	7	68.510
Aragón	7	1.965.587	4	60.498
Cantabria	8	1.705.464	9	155.152
C. Valenciana	9	1.680.062	6	68.208
Castilla - León	10	1.655.158	10	163.267
Canarias	11	1.623.044	13	204.842
Principado de Asturias	12	1.597.248	17	259.579
Ceuta y Melilla	13	1.562.750	14	208.848
Murcia	14	1.531.783	11	168.387
Castilla - La Mancha	15	1.453.739	15	225.171
Galicia	16	1.392.840	12	192.763
Andalucía	17	1.291.666	16	228.069
Extremadura	18	1.223.437	18	298.082
<b>España</b>		1.749.390		88.566

En el gráfico 5 se ha representado la *ratio* saldo/PIB *per capita*. En el gráfico 6 se ha representado la información sobre el PIB y sobre el saldo de las balanzas fiscales (ambas en términos *per capita*) de las comunidades autónomas. También aparecen en este gráfico el PIB *per capita* de España y la necesidad de financiación de la APC en términos *per capita*. Del examen conjunto de la información anterior se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Las comunidades con saldos *per capita* negativos, según puede verse en el gráfico 5, son las siguientes: Madrid, Cataluña y Baleares. Si tomamos como referencia el déficit de la APC, nos encontramos que, además de las tres comunidades citadas, se encuentran otras tres comunidades con un saldo *per capita* inferior al déficit de la APC: Aragón, La Rioja, Navarra y Comunidad Valenciana. Por otra parte, las comunidades con saldos *per capita* de mayor cuantía, y con signo positivo, son Extremadura, Asturias y Andalucía.
- En la ordenación del saldo *per capita* –véase cuadro 5– tres comunidades con regímenes fiscales especiales (País Vasco, Navarra y Canarias) bajan puestos en relación con la ordenación según el PIB *per capita*. Por otra parte, en la ordenación del saldo, Asturias se sitúa cinco puestos por debajo del que tiene en la ordenación del PIB.
- Galicia se encuentra situada en la ordenación del saldo cuatro puestos por encima con respecto a la ordenación del PIB.

**Gráfico 5.** Saldos en relación al PIB. Media 1994-1996

- e) En la representación del gráfico 6 las líneas trazadas, en que están representados los valores medios de España y de la APC, permiten distinguir cuatro cuadrantes. La mayor parte de las comunidades se encuentran localizadas en el que denominamos cuadrante I, y que se caracteriza por tener un PIB *per capita* inferior al de España y un saldo en su balanza fiscal superior al déficit *per capita* de la APC. En el cuadrante III se encuentran 6 comunidades (Madrid, Baleares, Cataluña, Aragón, Navarra y La Rioja) con la situación opuesta a la anterior: mayor PIB que en España y menor saldo que el déficit 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 sitúa el País Vasco que con un PIB *per capita* superior al de España, en cambio su saldo es mayor que la necesidad de financiación de la APC. Por el caso opuesto se encuentra la Comunidad Valenciana, ya que tiene un saldo inferior al déficit de la APC y un PIB inferior al de España.
- f) La ordenación en la *ratio* saldos/PIB de las comunidades con saldos negativos es la misma, como puede verse en el gráfico 5, que en el caso de saldos *per capita*: Madrid (-7,80%), Cataluña (-2,89%) y Baleares (-1,93%). Por otra parte, las comunidades con *ratio* más elevada, y signo positivo, son las mismas que en los saldos *per capita*, aunque con un pequeño cambio de orden entre ellas: Extremadura (24,36%), Andalucía (17,66%) y Asturias (16,25%).

**Gráfico 6.** Saldos y PIB *per capita*. Media 1994-1996

*A priori* cabría esperar que la ordenación de las comunidades autónomas según los saldos de las balanzas fiscales sea muy similar a la ordenación según su PIB. Esta similitud se debería a que, por una parte, los ingresos fiscales *per capita* están muy relacionados con la capacidad económica de la población de las distintas comunidades y, por otra parte, a que los gastos *per capita* no deberían diferir sensiblemente de unas comunidades a otras, salvo que haya circunstancias especiales.

### 3.3. Segundo enfoque: APC sin Seguridad Social contributiva

Este segundo enfoque, al que hemos denominado *APC sin Seguridad Social contributiva*, lo hemos introducido para obviar de alguna manera los numerosos problemas que plantea la Seguridad Social contributiva. Como muestra de estos problemas tenemos 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 este segundo enfoque, como también en el tercer enfoque, solamente presentaremos aquí los rasgos diferenciales con respecto al enfoque básico.

En este segundo enfoque, se acentúa la discrepancia entre las ordenaciones de saldos y de PIB en las comunidades con regímenes fiscales especiales. Así, como puede verse en el cuadro 6, 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 PIB. Para una interpretación de estos resultados debe tenerse en cuenta que 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. Por ello, al excluir este mecanismo de redistribución, se constata 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 con respecto a la ordenación del primer enfoque.

También se acentúan en este segundo enfoque las diferencias en Galicia, ya que ahora en la ordenación del saldo seis puestos se sitúa 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.

**Cuadro 6.** PIB y saldos *per capita* de las Comunidades Autónomas (excluyendo la SS contributiva) ordenados según el PIB *per capita*. Media 1994-1996.

Media 1994-1996	PIB <i>per capita</i>		Saldo <i>per capita</i>	
	Número de orden	Pesetas	Número de orden	Pesetas
Baleares	1	2.270.853	1	-136.883
Madrid	2	2.204.605	2	-80.097
Cataluña	3	2.188.413	3	-54.274
C. Foral de Navarra	4	2.153.310	12	154.483
País Vasco	5	2.028.131	13	154.671
La Rioja	6	1.968.206	6	63.334
Aragón	7	1.965.587	4	46.672
Cantabria	8	1.705.464	7	101.150
C. Valenciana	9	1.680.062	5	62.677
Castilla - León	10	1.655.158	8	116.974
Canarias	11	1.623.044	17	236.213
Principado de Asturias	12	1.597.248	11	145.316
Ceuta y Melilla	13	1.562.750	16	208.056
Murcia	14	1.531.783	10	142.063
Castilla-La Mancha	15	1.453.739	15	192.106
Galicia	16	1.392.840	9	134.653
Andalucía	17	1.291.666	14	173.594
Extremadura	18	1.223.437	18	236.266
<b>España</b>		1.749.390		79.406

### 3.4. Tercer enfoque: APC más Unión Europea

En la cuenta de renta de la APC se registran en recursos los ingresos de procedentes de la UE y en empleos las aportaciones de la APC a la UE. El tratamiento de estas operaciones plantea problemas metodológicos especiales, que en nuestra opinión no

han recibido un tratamiento adecuado en otros estudios. Por ello, como una variante al primer enfoque, en el tercer enfoque se han calculado los saldos de las balanzas fiscales consolidando la APC con la Unión Europea en su relación con España. Este enfoque refleja los beneficios que reciben los residentes en cada comunidad no solo provenientes de la APC sino también de la UE.

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.

#### 4. Simulaciones

Recientemente se han hecho algunas propuestas de cómo deben ser las relaciones fiscales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Concretamente, en una propuesta se dice que los ingresos que obtiene el Estado de cada comunidad autónoma deberían ser proporcionales a su PIB, mientras que los gastos de cada comunidad autónoma deben ser proporcionales a su población. Aunque en mi estudio de balanzas fiscales los datos están un poco alejados del momento actual, voy hacer unas simulaciones en las que se aplica esta propuesta al periodo 1994-1996. Para, las simulaciones he tomado como referencia al segundo enfoque, dado que en la propuesta señalada no se hace referencia a la Seguridad Social. En las simulaciones se han considerado dos alternativas. En la primera alternativa, a la que se denomina alternativa A, se aplica a todas las comunidades autónomas la propuesta de hacer los ingresos fiscales proporcionales al PIB y los gastos proporcionales a la población. En la segunda alternativa –alternativa B– se han dejado aparte a las comunidades que tienen un régimen fiscal especial (País Vasco, Navarra y Canarias); a estas tres comunidades se les ha asignado los ingresos y gastos reales del periodo estudiado. En ambas alternativas, los ingresos y los gastos de la APC (excluida la seguridad Social contributiva) se ha hecho coincidir con los reales.

En el cuadro 7 se ha reflejado, expresados en pesetas *per capita*, los ingresos del segundo enfoque, así como los que se obtienen en las alternativas A y B. En la alternativa A, es evidente que se incrementan de forma sustancial los ingresos procedentes del País Vasco, Navarra y, en menor medida, Canarias. En las demás comunidades –excepto, Ceuta, Mellilla, Murcia y La Rioja–, los ingresos de la APC procedentes de las comunidades son menores que los que se obtienen con el segundo enfoque. En la alternativa B, los ingresos de la APC son inferiores a los que se obtienen en el segundo enfoque en las siguientes comunidades: Baleares, Madrid, Asturias, Galicia y Cantabria. Dado el supuesto adoptado, no hay ninguna diferencia entre el segundo enfoque y la alternativa B en las tres comunidades con regímenes especiales.

En el cuadro 7 aparecen los saldos obtenidos en el primer enfoque de mi estudio y en las alternativas A y B. Como puede verse el déficit de la APC es del 5,06% del PIB en el conjunto de España. Por ello, el déficit de Madrid en relación al PIB es del

**Cuadro 7.** Saldos/PIB en el primer enfoque y en simulaciones 1994-1996

Comunidad Autónoma	Primer enfoque		Ingresos según PIB y Gastos según población		Ingresos según PIB y Gastos según población (excluyendo País Vasco, Navarra, Canarias, Ceuta y Melilla)	
	N.º de orden	Saldo · 100/PIB	Saldo · 100/PIB	Diferencia primer enfoque	Saldo · 100/PIB	Diferencia primer enfoque
Baleares	1	-1,93	-3,61	-1,69	-4,47	-2,54
Madrid	2	-7,80	-2,74	5,06	-3,58	4,22
Cataluña	3	-2,89	-2,52	0,37	-3,35	-0,46
C. Foral de Navarra	4	2,88	-2,03	-4,90	2,88	0,00
País Vasco	5	5,20	-0,13	-5,33	5,20	0,00
La Rioja	6	3,48	0,86	-2,62	0,10	-3,38
Aragón	7	3,08	0,91	-2,17	0,14	-2,93
Cantabria	8	9,10	6,04	-3,06	5,38	-3,72
C. Valenciana	9	4,06	6,62	2,56	5,98	1,92
Castilla y León	10	9,87	7,21	-2,65	6,58	-3,28
Canarias	11	12,62	8,00	-4,61	12,62	0,00
Principado de Asturias	12	16,25	8,66	-7,59	8,06	-8,19
Ceuta y Melilla	13	13,37	9,57	-3,79	13,37	0,00
Murcia	14	10,99	10,43	-0,56	9,86	-1,13
Castilla-La Mancha	15	15,49	12,75	-2,74	12,23	-3,26
Galicia	16	13,84	14,73	0,89	14,26	0,42
Andalucía	17	17,66	18,45	0,79	18,05	0,39
Extremadura	18	24,36	21,31	-3,06	20,96	-3,40
<b>Déficit APC</b>		<b>5,06</b>	<b>5,06</b>		<b>5,06</b>	

7,80% en términos absolutos y del 12,86% si lo comparamos con el déficit de la APC. En el caso de Cataluña, estas cifras son 2,89 y 7,95% respectivamente. Dado que el déficit de la APC es positivo en los últimos años, se puede esperar que el déficit de las comunidades autónomas con saldo negativo se incremente de forma sustancial al calcular las balanzas fiscales para periodo más reciente.

Pasemos a examinar las simulaciones. En la alternativa A las comunidades que tendrían que incrementar más sus aportaciones netas, en relación al primer enfoque, son las Comunidades con regímenes especiales (País Vasco, Navarra y Canarias). Madrid se encuentra en la posición contraria. Finalmente, en las comunidades en que hay menos diferencia entre este reparto normativo y el obtenido en mi investigación son Cataluña, Murcia, Andalucía y Galicia.

En la alternativa B, si la comparamos con la alternativa A, las comunidades con saldo negativo incrementan el montante de su saldo, mientras que en las comunidades con saldo positivo ocurre lo contrario, es decir, en ellas disminuye la cuantía de los saldos.

## 5. Conclusiones

En las conclusiones solamente voy a hacer referencia a cuestiones que en mi opinión son relevantes en el actual debate sobre balanzas fiscales

### 5.1. Aspectos metodológicos

En los aspectos metodológicos deseo hacer hincapié en dos puntos. El primero se refiere a las operaciones a incluir en el cálculo de las balanzas fiscales. En mi opinión ha habido en muchos estudios un cierto grado de arbitrariedad al excluir, o incluir, ciertas operaciones del cálculo de los saldos de balanzas fiscales. En algunos casos, a la vista de las explicaciones dadas, alguien podría pensar que, al excluir ciertas operaciones, se ha tenido en cuenta el impacto que podrían tener sobre los saldos. Sin embargo, la solución metodológica consistente en tomar como referencia los ingresos y gastos de la APC parece la más razonable. De esta forma, se consigue además que la suma de los saldos fiscales de las comunidades autónomas sea igual a la necesidad de financiación, o déficit, de la APC. Aunque antes de realizar mi estudio no se había aplicado este criterio, parece que en la actualidad existe un amplio consenso de los investigadores en aplicar la solución apuntada.

El segundo punto se refiere al enfoque a aplicar en el cálculo de los saldos de las balanzas fiscales: ¿enfoque carga-beneficio o enfoque flujo monetario? Veamos como se pueden interpretar cada uno de estos dos enfoques. El enfoque carga-beneficio persigue valorar los efectos que la actuación del sector público central ocasiona al bienestar de las personas que residen en un determinado territorio. La medición de estos efectos se hace en términos de cambio «equivalente» en el nivel de renta disponible de esas personas. En el caso de los ingresos se toma como referencia la minoración de la capacidad de compra ocasionada por la carga fiscal soportada. En el caso de los gastos, el incremento de la capacidad de compra motivado por la recepción de transferencias en efectivo y por el ahorro derivado del consumo gratuito de servicios públicos. El saldo resultante mide los efectos redistributivos de la actuación del sector público central en cada territorio, tras contabilizar la participación de sus residentes en las cargas y en los beneficios de su actividad financiera. Este saldo permite caracterizar a cada territorio como beneficiario o como contribuyente neto de la actividad financiera del sector público central. El enfoque de flujo monetario persigue valorar los efectos que la actuación del sector público central ocasiona sobre la renta o la actividad económica en un determinado territorio. Como los distintos tipos de ingresos y gastos imputados tienen muy distintos efectos sobre la renta o la actividad económica, el saldo que resulta de su agregación no tiene significado económico, es decir, no puede resumir los efectos que el conjunto de las actuaciones del sector público central inducen sobre la renta o la actividad económica de cada territorio. Para aproximarse a esos efectos deben analizarse por separado los efectos de los distintos programas de ingresos y gastos que conducen a su cálculo. Además, este saldo no puede interpretarse como la aportación neta de una Comunidad Autónoma a la financiación del sector público central o a la financiación del resto de comunidades autónomas. De todo lo expuesto sobre los dos enfoques voy a extraer dos conclusiones.

La primera es que el único enfoque que merece esa denominación y que tiene una interpretación clara en el contexto de las balanzas fiscales es el enfoque carga-beneficio. La segunda es que en ningún caso son comparables los resultados obtenidos con los dos enfoques. Para evitar confusiones a la elaboración de *balanzas fiscales según el enfoque monetario* se le debería denominar *regionalización del ingreso y del gasto del sector público central*.

## 5.2. Utilización de los estudios de balanzas fiscales

En mi opinión, la discusión sobre la financiación autonómica no debe verse afectada por cuales sean los saldos de las balanzas fiscales.

Se puede uno preguntar entonces, ¿qué interés tiene la elaboración de balanzas fiscales? A mi juicio la elaboración de las Balanzas Fiscales tiene interés en sí misma para analizar como se reparten territorialmente las cargas que soportan y los beneficios que reciben los ciudadanos de las distintas comunidades autónomas. En todo caso el conocimiento de los saldos puede ser útil para proponer mecanismos de corrección cuando la ordenación de las Comunidades autónomas según saldos difiera de forma sustancial de la ordenación según su PIB, y además no existan circunstancias especiales que aconsejen mantener esas discrepancias.

## 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), pp. 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'estimació de la balança fiscal per al període 1995-1998. L'evolució de la balança fiscal per al període 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. (2003): *Una aproximación de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*. Fundación BBVA.