

La disparidad de resultados de las balanzas fiscales regionales: análisis de sus causas y de las posibilidades de convergencia

Ramón Barberán Ortí
Universidad de Zaragoza
barberan@unizar.es

1. 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 periodo de tiempo determinado. Información que permite analizar el impacto redistributivo regional de la actividad financiera del gobierno del gobierno central, así como la función redistributiva que desempeñan las distintas regiones. El dato más característico que proporciona es el saldo fiscal regional, consistente en la diferencia entre los beneficios obtenidos y los costes soportados por cada región, lo que permite su caracterización como contribuyente o como beneficiaria neta del entramado nacional de flujos fiscales.

En España, la elaboración de balanzas fiscales regionales constituye una línea de investigación plenamente consolidada. Esto 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 (las comunidades autónomas se han constituido en centros reales de poder político) y, de modo muy especial, con la insatisfacción de algunas comunidades sobre su encaje fiscal dentro de ese Estado.

A diferencia de lo que ocurre con las estadísticas económicas 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. Así, la actual situación se caracteriza por la diversidad de soluciones metodológicas adoptadas y de resultados obtenidos. Es por ello que, en la medida en que el impacto de tales resultados desborda ampliamente el ámbito académico y tiene una gran repercusión social y política, parece conveniente apostar por un proceso de convergencia metodológica que dé garantías sobre la fiabilidad de los datos ofrecidos y evite equívocos sobre su interpretación.

En este trabajo se ofrece, en primer lugar, un inventario actualizado de los estudios que han estimado balanzas fiscales regionales en España. En segundo lugar, se presentan los resultados obtenidos en los citados estudios, constatándose la existencia de grandes disparidades. En tercer lugar, se analizan los distintos factores metodológicos que influyen en tales resultados y causan las disparidades. Se concluye con una reflexión sobre las posibilidades de convergencia y con una toma de posición sobre los criterios metodológicos en los que ésta podría basarse.

2. Estudios que estiman balanzas fiscales en España

En el cuadro 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 por sus características¹.

Como puede comprobarse, los primeros estudios datan de los años sesenta del siglo pasado 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 transcurridos 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.

¹ 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 Gindo (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.

Cuadro 1. Balanzas fiscales regionales estimadas en España

Estudios (*)	Ámbito de aplicación			Enfoque general de imputación territorial (**)	
	Espacial	Temporal	Institucional	Ingresos	Gastos
1. Trias 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) Fernández 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, OOAA y SS	i) Recaudación ii) Carga	i) Gasto (i) ii) Beneficio (n)
13. Castells, Costas y Parellada (1981)	España (CCAA)	1975	Estado, OOAA y SS	Carga	Estado y OOAA: Fdez y Andréu (1977) y Fdez Díaz (1979) SS: (Gasto)
14. Castells y Parellada (1983a)	Cataluña	1975	Estado, OOAA y SS	Castells (1979): Carga	Estado y OOAA: Gasto (i) SS: Vereda y Mochón (1978)
15. Castells y Parellada (1983b)	Cataluña	1975-1979	Estado, OOAAAA y SS	Carga	Gasto (i)
16. Sempere (1983)	España (CCAA)	1967,70,72-78,80	Estado	Recaudación	Pago
17. Bosch, Castells y Costa (1988)	Cataluña	1978-1985	Estado, OOAAAA y SS	Carga	Beneficio (n)
18. Coldeforns (1991)	Cataluña	1986-1988	Estado, OOAAAA y SS	Carga	Gasto
19. Castells y Parellada (1993)	España (CCAA)	1991	Estado, OOAAAA y SS	(Carga)	Beneficio (n)
20. Jiménez, Vicente, Achurra, Quilez y Jacob (1993)	España (CCAA)	1981-1991	SS	(Recaudación (r))	(Gasto)
21. Pablos, Utrilla y Valiño (1993)	España (CCAA)	1981,83,85,87,88 1989	Estado Estado, OOAA, SS, Entes y total AAPP	Recaudación Carga	Pago y Pago (r) Beneficio (n)
22. Serrano, Bandrés, Barberán, Cuenca y Gadea (1995)	Aragón	1989-1991	Estado, OOAC y AASS	Carga	Beneficio
23. García Solanes y Losa (1995)	España (CCAA)	1990-1993	SS (Prestaciones económicas)	Carga	Gasto
24. Davezies, Nicot y Prud'homme (1996)	España (CCAA)	1993	Estado, OOAA y SS	Carga	i) Gasto (i) ii) Beneficio (n)
25. Utrilla, Sastre y Urbanos (1997)	España (CCAA)	1987,89,91,93,94,95	Estado, OOAC, AASS y total AAPP	i) Recaudación (r) ii) Carga	i) Gasto (i) ii) Beneficio (n)
26. Martínez (1997)	Cataluña	1989-1994	Estado, OOAAAA y SS	Carga	Gasto
27. Losa y Lafuente (1997)	España (CCAA)	1994	Estado, OOAAAA y SS	(Recaudación (r))	(Gasto (i))
28. Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz- Huerta (2000)	España (CCAA)	1991-1996	Estado, OOAC y AASS	Carga	i) Gasto ii) Beneficio
29. López Casasnovas y Martínez (2000)	Cataluña	1995-1998	Estado, OOAAAA y SS	Carga	Gasto
30. Barberán (2001)	España (CCAA)	1996	Estado, OOAC y AASS	Carga	Beneficio
31. Uriel (2001)	España (CCAA)	1991-1996	Estado, OOAC y AASS Estado, OOAC, AASS y UE	Carga	Beneficio
32. Barea, Carpio, Dizey, Angoitia, Pérez y Abásolo (2001)	Madrid	1995-1997	Estado, OOAC y AASS UE	Carga	Beneficio
33. De la Fuente (2001)	España (CCAA)	1990-1997 (media)	Estado, OOAAAA y SS	Carga	Beneficio
34. Sánchez Maldonado, coord. (2002)	España (CCAA)	1996	Estado, OOAC y AASS	Carga	Beneficio

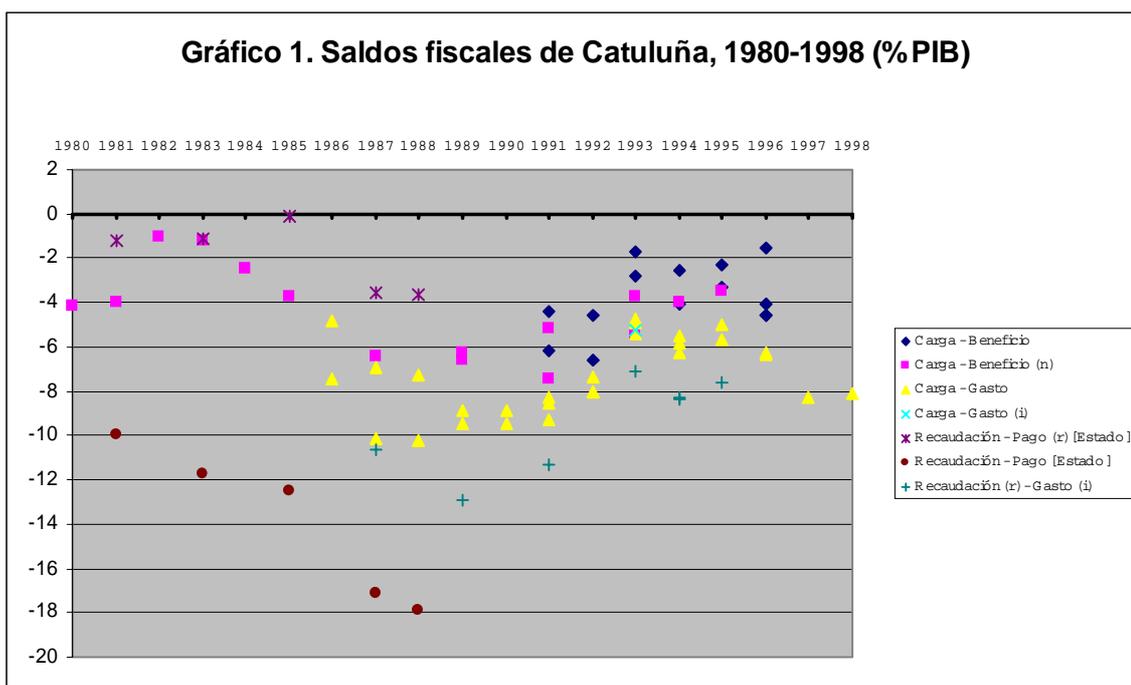
* Por orden cronológico de publicación.

** 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.

3. Resultados de las balanzas fiscales

Para ilustrar los resultados obtenidos en los estudios que acaban de enumerarse en el cuadro 1, nos vamos a fijar en las estimaciones realizadas para Cataluña y Madrid desde 1980 y para las diecisiete comunidades autónomas españolas, más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en 1993 y 1996². Se seleccionan los casos de Cataluña y Madrid por ser las dos regiones que con más rotundidad aparecen como contribuyentes netas a los flujos fiscales y cuyo estudio es, por lo tanto, de mayor interés. La selección de los años 1993 y 1996 se debe a que en ellos se concentra el mayor número de estimaciones recientes, lo que hace posible las comparaciones.

Esos resultados, expresados a través de uno de los indicadores más representativos de los flujos fiscales –el saldo medido en porcentaje del PIB regional- se resumen en los gráficos 1 a 4³ (en su interpretación debe prescindirse ahora de la tipología indicada en la leyenda, cuyo significado y utilidad se verá más adelante).



² 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.

³ Equivalencias para los números del eje de abscisas de los cuadros 3 y 4: 1. Andalucía; 2. Aragón; 3. Asturias; 4. Baleares; 5. Canarias; 6. Cantabria; 7. Castilla y León; 8. Castilla-La Mancha; 9. Cataluña; 10. Extremadura; 11. Galicia; 12. Madrid; 13. Murcia; 14. Navarra; 15. País Vasco; 16. La Rioja; 17. C. Valenciana; 18. Ceuta y Melilla.

Gráfico 2. Saldos fiscales de Madrid, 1980-1998 (% PIB)

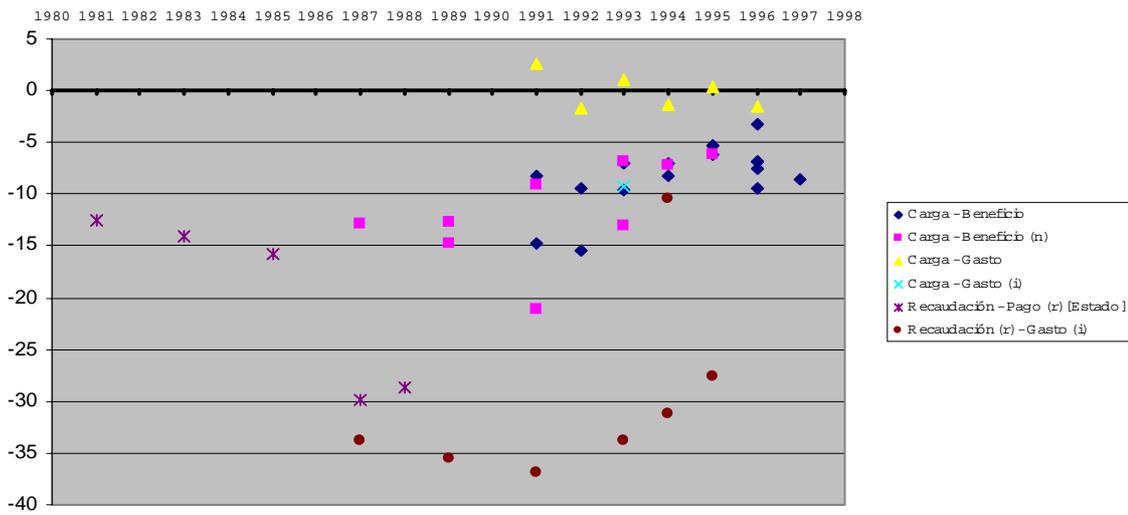


Gráfico 3. Saldos fiscales regionales, 1993 (% PIB)

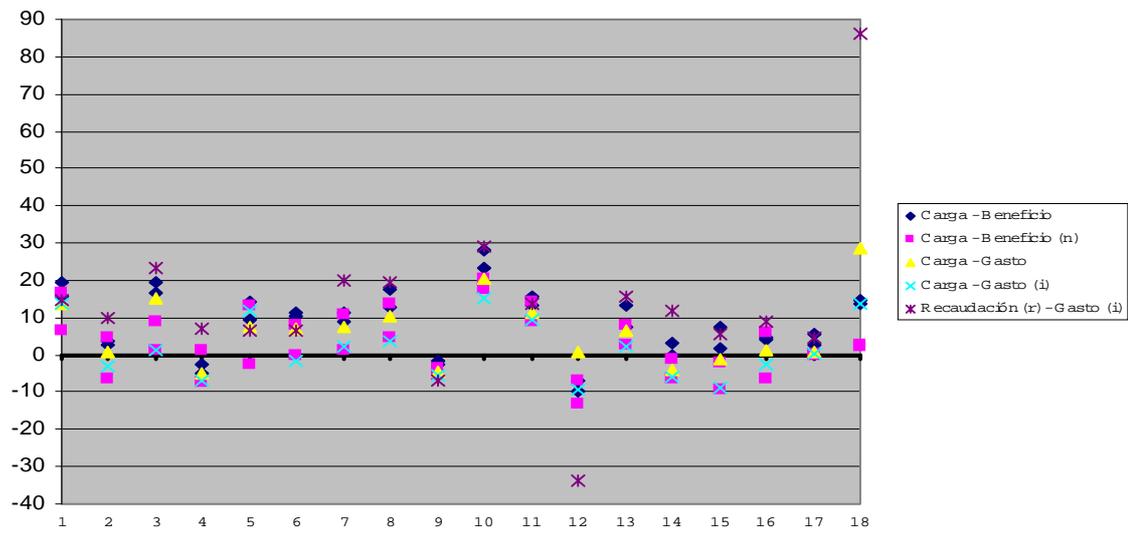
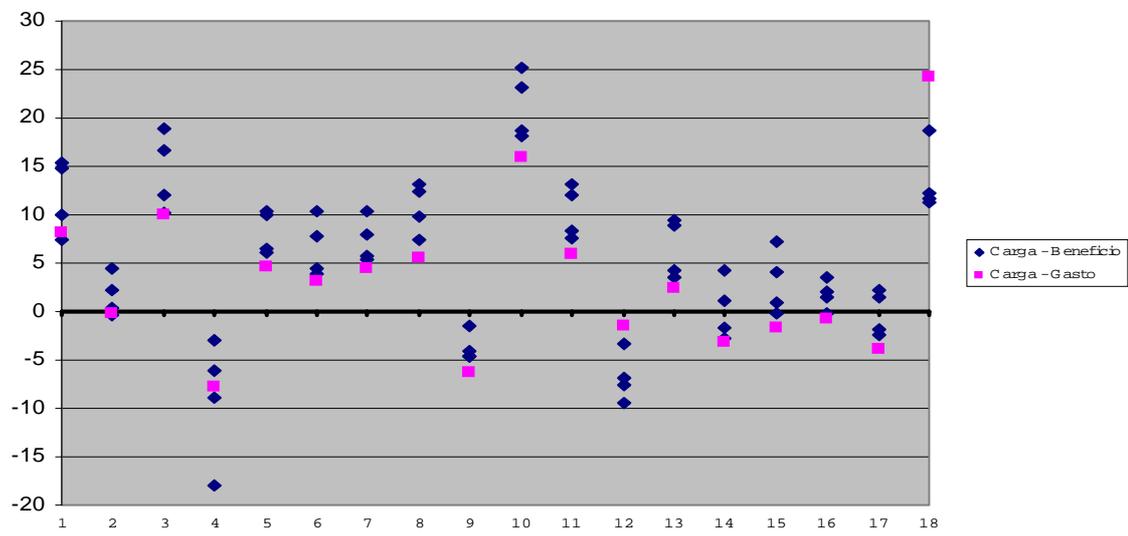


Gráfico 4. Saldos fiscales de regionales, 1996 (% PIB)



Estos gráficos, si se atiende a los valores reflejados en el eje de ordenadas, indican que los resultados obtenidos en los diferentes estudios presentan un grado de dispersión muy elevado. La impresión gráfica queda corroborada por el cuadro 2, que mide la dispersión a través del recorrido absoluto⁴, en este caso, de siete indicadores de los flujos fiscales regionales⁵.

Cuadro 2. Recorrido absoluto de los resultados de las balanzas fiscales regionales

	1. Saldo (mill. ptas)	2. Saldo/Pobl. (ptas)	3. Saldo/PIB (%)	4. Beneficios/Costes (%)	5. Participación en ctes. (%)	6. Participación en benef. (%)	7. Part. benef./Part. ctes. (%)
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 trabajos originales.

Para Cataluña el recorrido absoluto de los valores estimados para el saldo llega a superar en algún año el 14% de su PIB y en media se sitúa en el 7,2%. 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% del PIB).

Para Madrid la dispersión es considerablemente superior, ya que, en algún año, el recorrido del saldo llega a alcanzar el 39% de su PIB y en media se sitúa en cerca del 25%. En 1996 –el año en que se produce una mayor convergencia de resultados- hay 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% 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% del PIB, hasta Ceuta y Melilla, con el 83,6%, y en media alcanza el 19%. 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 contribuyentes netas en sus relaciones fiscales con el resto de España.

En 1996, como ya se ha apuntado, se reduce de modo general y muy sustancial la dispersión. La región con menor recorrido absoluto en los saldos es La Rioja (4,2% del PIB) y la de mayor, Baleares (15%), siendo ahora la media del 7,7%. 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).

Con estos niveles de dispersión difícilmente pueden considerarse fiables los resultados y, por lo tanto, parece poco provechoso cualquier debate, basado en tales datos, sobre las consecuencias

⁴ Recorrido absoluto $(X_1, \dots, X_n) = \text{Máximo}(X_1, \dots, X_n) - \text{Mínimo}(X_1, \dots, X_n)$.

⁵ El detalle de los resultados que se desprenden de los distintos estudios para estos siete indicadores de los flujos fiscales puede verse en Barberán (2004).

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.

Ahora bien, en ocasiones, en lugar de atender a la cuantía de la dispersión, se hace hincapié en que los resultados de los distintos estudios responden aproximadamente a lo que cabía esperar. La primera impresión que se obtiene de la observación de los gráficos 3 y 4 así parece justificarlo: los saldos fiscales de las distintas regiones españolas tienden a situarse en un entorno previsible a partir del conocimiento de sus características económicas básicas y a ocupar posiciones lógicas en relación con el resto. Así, en principio, el dibujo de conjunto que conforman los resultados analizados puede llegar a justificar la despreocupación por las divergencias metodológicas.

Sin embargo, a mi entender, en esta materia no podemos conformarnos 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 periodos 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 fuese, por ejemplo, del 10% de su renta anual o bien que fuese 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, es evidente que no les resulta indiferente⁶.

4. Factores condicionantes de los resultados

A partir de las características del proceso de elaboración de las balanzas fiscales⁷, pueden anticiparse los dos tipos principales de factores 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. La naturaleza dominante del primer factor es técnico-estadística, en tanto que la del segundo es teórico-económica.

4.1. 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 ocuparemos sucesivamente de uno y otro aspecto.

i) Instituciones seleccionadas

⁶ Véase 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.

⁷ Sobre el proceso de elaboración de las balanzas fiscales regionales, puede verse Barberán (2001).

La delimitación del ámbito institucional tiene cada vez menos relevancia como factor de discrepancia, pero fue muy relevante en el pasado. 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, es decir, del Estado, los organismos de la administración central –OOAC- y administraciones de seguridad social –AASS- (véase cuadro 1). En la práctica, esto les permite tomar como referencia a las *Cuentas de la Administraciones Públicas* elaboradas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), con la inestimable ventaja de que así queda garantizada una delimitación correcta, precisa y uniforme de las administraciones incluidas en el ámbito de estudio y que facilita la cuantificación de los flujos fiscales a territorializar.

No obstante, entre los estudios referidos a Cataluña y Madrid desde 1980 y al conjunto de las regiones españolas en 1993 y 1996, encontramos ocho que no definen el ámbito institucional con arreglo a la delimitación de contabilidad nacional⁸. Habitualmente estos estudios se refieren al Estado, 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 este motivo tienen que ver: primero, con la imprecisión en la delimitación del ámbito de estudio; 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, ya que se toman directamente de fuentes diversas referidas a distintas fases del proceso presupuestario.

ii) 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 (1983) 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.

⁸ 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 el distinto ámbito territorial y temporal de estos estudios, su repercusión es muy distinta según los casos: en Cataluña se ven afectados el 59% de los resultados; en Madrid, el 22%; en el conjunto de regiones españolas en 1993, el 29%, y en 1996 ninguno.

Hay una coincidencia generalizada en excluir las operaciones de naturaleza financiera (equivalentes a los capítulos 8 y 9 de los presupuestos de ingresos y gastos). Además, se tienden a excluir 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.

iii) 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 3, referido a los estudios que estiman balanzas fiscales para 1996.

Cuadro 3. Total de ingresos y gastos de la administración central que se imputan territorialmente, 1996

Estudios	Ingresos imputados				Gastos imputados				Saldo central (Gastos - Ingresos)			
	Total (mill. ptas)	Diferencia con el máximo			Total (mill. ptas)	Diferencia con el máximo			Total (mill. ptas)	Diferencia con el máximo		
		mill. ptas	%PIB	ptas / hab.		mill. ptas	%PIB	ptas / hab.		mill. ptas	%PIB	ptas / hab.
Castells, Barberán, Bosch, Espasa, Rodrigo y Ruiz-Huerta (2000) (*)	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) (**)	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 Casanovas y Martínez (2000)	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)	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)	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)	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)	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

* Enfoque carga-gasto.

** 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.

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 Casanovas 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% del PIB de España- y en el caso de los gastos hasta 4,7 millones de pesetas –el 6,1% del PIB-. Además, estas diferencias en el importe de los 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% del PIB, en Sánchez Maldonado (2002) se hace nulo.

La repercusión de esta situación sobre la dispersión de resultados se ha estimado de modo aproximado en Barberán (2004). Al unificar los importes imputados en todos los estudios referenciados en el cuadro 3, igualándolos a los de Uriel (2001), se obtiene una reducción del recorrido absoluto del saldo fiscal para la media de los dieciocho espacios regionales, expuesto en el cuadro 2, de casi un tercio. No obstante, hay grandes diferencias en lo ocurrido según regiones, siendo particularmente llamativo que Madrid y Ceuta y Melilla vean incrementarse la dispersión.

4.2. 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, pues –dada la información disponible– depende de la definición previa del marco teórico o, lo que es lo mismo, del enfoque adoptado para la imputación. A continuación analizamos las principales características de los estudios españoles en este aspecto crucial de la metodología.

i) 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 en cada provincia, 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*⁹. Por lo tanto, cabían muy amplias posibilidades de dispersión de los resultados obtenidos dentro de este enfoque.

Los estudios que reúnen estas características han sido identificados en el cuadro 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.

ii) 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. En coherencia, se apuesta por trascender a los cobros y

⁹ Si se tiene en cuenta que los pagos centralizados representaban más de la mitad del total de pagos (66% en 1981) y los ingresos cerca de la tercera parte (28% en 1981), es evidente que no se trata de una decisión intrascendente.

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 1 con las referencias “carga” y “beneficio”¹⁰. 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*¹¹.

La adopción de este enfoque elimina los factores de dispersión que afectaban a los resultados con el enfoque anterior, 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 “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.

No obstante, la importancia de las disparidades observadas en la práctica de los distintos estudios 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 en los últimos trabajos se ha aumentado de modo muy notable, especialmente para el IVA.

En el caso de los gastos, la clave está en la clasificación de los mismos 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 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

¹⁰ En Barberán (1999, 2000 y 2001) se utilizaban las referencias “incidencia económica” y “beneficios consumo”. 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.

¹¹ En Barberán (1999, 2000 y 2001) se utilizaba la denominación *enfoque de flujo de beneficio*.

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, es decir, a partir de lo que denominamos como "gasto localizado"¹². 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 localizado¹³. Estos estudios han sido identificados en el cuadro 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.

iii) 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 1, persisten estudios en los que se siguen manteniendo prácticas de la etapa anterior, ya que siguen apareciendo las referencias "recaudación" y "pago"¹⁴.

¹² 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 estos.

¹³ Este 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.

¹⁴ Este 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.

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 1 con la referencia "gasto"; aunque desde 2000 constituye una opción minoritaria. Así, atendiendo a esta realidad, cuando en un mismo estudio se aplican simultáneamente el *enfoque de la carga* y el *enfoque del gasto*, diremos que dicho estudio se acoge al *enfoque carga-gasto*¹⁵. Aunque con mucha menos presencia que éste, también existen estudios en que la combinación del *enfoque del gasto* se hace con el *enfoque de la recaudación*.

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.

Estos criterios son idénticos a los aplicados en el *enfoque del beneficio* para los gastos clasificados como bienes privados o como bienes públicos de ámbito regional o local, lo que hace que una parte 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. Como es lógico, a partir de esta divergencia pueden surgir importantes diferencias de resultados, con especial repercusión en las regiones con una fuerte concentración de este tipo de actividades, como es el caso de Madrid a consecuencia de su capitalidad¹⁶.

Así, el rasgo diferencial 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 extranjero no se imputan a ninguna región.

Aunque parece que no caben muchas posibilidades para la divergencia en la aplicación del *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 la misma. Las principales dificultades se originan por la gestión centralizada de parte de los gastos de la administración central, 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

¹⁵ En Barberán (1999, 2000 y 2001) se utilizaba la denominación "enfoque de flujo monetario". Además, en lugar de la referencia "gasto" se utilizaba la de "gasto localizado".

¹⁶ 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 el 9% del gasto total imputado.

que se preste al "gasto no territorializado" y según el tipo de solución que se le dé, también 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 públicas¹⁷. Tales estudios han sido identificados en el cuadro 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.

iv) Enfoque ingreso-gasto

Aunque todos los estudios recogidos en el cuadro 1 tienen encaje en alguno de los tres enfoques generales que se acaban de exponer¹⁸, existen muchas posibilidades de que en el futuro inmediato se abra una nueva vía de imputación territorial de los ingresos equiparable a la del *enfoque del gasto*. Al respecto, López Casanovas y Martínez (2000) y López Casanovas (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 un territorio.

Sin embargo, interpretamos que estos autores no pretenden 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 de *enfoque del ingreso*. Si realmente se desarrolla en el futuro en combinación con el *enfoque del gasto*, cabrá hablar de *enfoque ingreso-gasto*.

v) 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 epígrafe tercero, más si a ello se suman las

¹⁷ 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 estadísticas de contabilidad regional, al igual que Losa y Lafuente (1997).

¹⁸ La afirmación no es del todo exacta, ya que junto a esos tres enfoques generales existe otro adicional, de menor relevancia, basado en la combinación del *enfoque de la recaudación* y el *enfoque del gasto*. Esta es la opción seguida, entre los trabajos más recientes, por Utrilla, Sastre y Urbanos (1997), en una de sus partes, y por Losa y Lafuente (1997).

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 gráficos 1 a 4, puede resumirse el complejo panorama expuesto indicando el porcentaje de ellos que se obtienen con arreglo a unos u otros enfoques de imputación territorial, tal como se hace en el cuadro 4.

Cuadro 4. Clasificación de los resultados de balanzas fiscales según el enfoque de imputación territorial aplicado (%)

Ámbito territorial y temporal	Ingresos			Gastos					
	Enfoque de la carga	Enfoque de la recaudación		Enfoque del beneficio		Enfoque del gasto		Enfoque del pago	
		Con reparto	Sin reparto	Imp. directa	Imp. Indirecta	Imp. directa	Imp. Indirecta	Con reparto	Sin reparto
Cataluña (1980-1998)	77,3	9,3	13,3	18,7	20,0	37,3	10,7	6,7	6,7
Madrid (media 1981-1997)	73,3	15,6	11,1	37,8	20,0	13,3	17,8	11,1	0,0
Todas las regiones (media 1993)	85,7	14,3	0,0	28,6	28,6	14,3	28,6	0,0	0,0
Todas las regiones (media 1996)	100,0	0,0	0,0	80,0	0,0	20,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia.

Es claro 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; mientras que el *enfoque del beneficio* y el *enfoque del gasto* se mantienen en una situación de relativo equilibrio en cómputo global, roto en los años más recientes claramente a favor del primero. 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 correspondiente leyenda). Como es lógico, la citada contribución será mayor cuanto más en la periferia de las nubes de puntos y más separado de la posición media se encuentre un resultado.

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 el *enfoque 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. 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, que sufren el efecto contrario¹⁹.

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 de los resultados. No obstante, se aprecia también que las diferencias dentro de un mismo enfoque son elevadas, lo que indica que aún aceptando una misma base teórica persisten diferencias metodológicas muy importantes.

6. Conclusiones

La evidencia obtenida es contundente en cuanto a la relevancia de la dispersión de resultados y de las divergencias metodológicas en los estudios revisados. Hemos comprobado que la raíz de estas divergencias y, por lo tanto, de la elevada dispersión está en dos grandes tipos de decisiones: 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 de decisión se incluyen innumerables decisiones concretas –de las que hemos apuntado las líneas principales-, que los distintos estudios resuelven de modo dispar y cuya combinación hace que las divergencias entre estudios distintos sean innumerables.

El análisis de estos estudios revela que sus características han cambiado de modo sustancial con el transcurso de los años, en un sentido de clara mejoría en la metodología aplicada, en coherencia con la mejora de su base estadística y teórica. Esto se ha traducido en la realización efectiva de un notable proceso de convergencia metodológica, que tiene su traducción en la reducción de la dispersión de resultados. Sin embargo, a pesar de los avances producidos en los últimos años, aún queda mucho camino por recorrer. Al respecto, encontramos argumentos para ser moderadamente optimistas.

Las divergencias metodológicas 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, son relativamente fáciles de superar, ya que las mejores opciones tienden a imponerse de modo natural, más si media una reflexión metodológica explícita.

¹⁹ Baleares es la única región que no muestra un comportamiento claramente diferenciado entre ambos enfoques.

A este respecto, creemos que 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 (incluidos los pagos por intereses), con los ajustes mínimos imprescindibles para evitar duplicaciones, eludir la imputación de cargas o beneficios ficticios y adecuar el tratamiento de las operaciones con el exterior; sin que, en ningún caso, esté justificada la imputación del importe del déficit (o superávit) que en cada ejercicio pueda tener la administración central.

Mayores dificultades se adivinan para superar las divergencias de carácter técnico-económico, ya que parten de la adopción de distintos supuestos teóricos sobre la naturaleza de las balanzas fiscales. Aunque, de nuevo, con la reflexión y el debate metodológicos parece posible la convergencia.

Sin embargo, en relación con la elección del enfoque general de imputación de los ingresos y gastos, que constituye la decisión metodológica clave en la elaboración de una balanza fiscal, puede surgir una dificultad prácticamente insuperable. Como ya ha sido señalado, tal elección constituye una decisión de carácter técnico-económico, pero puede adquirir carácter político. Este cambio de carácter se produce claramente cuando se cuestiona el ámbito nacional de actuación para la provisión de bienes públicos y para el ejercicio de la solidaridad interpersonal e interterritorial. En tal caso, la discusión metodológica no puede conducir ya a la convergencia.

Desde la perspectiva económica, parece evidente que, a la hora de evaluar los efectos redistributivos –con dimensión territorial o no- de la actividad pública en el seno de cualquier sociedad, debe tenerse en cuenta la posible traslación de la carga de los tributos desde los sujetos obligados a pagarlos hacia quienes efectivamente acaban soportándolos. Del mismo modo, debe contemplarse 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 tales servicios (o, en otros términos, 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 benefician de ellos).

Por ello creemos que es posible alcanzar un gran acuerdo en torno a la aplicación del *enfoque de la carga* para la imputación de los ingresos y del *enfoque del beneficio* para la imputación de los gastos, si no se interfieren consideraciones políticas en la línea antes mencionada. En coherencia, quedarían descartados los demás enfoques a los que nos hemos referido en este trabajo (*enfoque de la recaudación, enfoque del pago, enfoque del ingreso y enfoque del gasto*). Aún en el caso de que el investigador no esté interesado realmente en los efectos redistributivos sino la vertiente macroeconómica de la actividad pública, no se justifica la aplicación de estos enfoques, ya que, simplemente, la

investigación se sitúa fuera del ámbito de las balanzas fiscales y procede una aproximación de contabilidad regional.

No cabe duda de que la aplicación del *enfoque 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 esta es la tarea que justifica la implicación de los economistas en la estimación de las balanzas fiscales, ya que en caso contrario pasaría a ser una actividad de naturaleza estadístico-contable. Es, precisamente, el tipo de problemas en el que habrá que concentrar los esfuerzos para perfeccionar y hacer converger las metodologías actualmente aplicadas. Al respecto, nos parece indiscutible que 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. En este sentido, sería de gran ayuda contar con la colaboración de la IGAE para mejorar la información territorializada generada por la contabilidad pública y para facilitar el acceso de los investigadores a la misma.

BIBLIOGRAFIA

- 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, pp. 93-110.
- Barberán, R. (1999): "La estimación de balanzas fiscales regionales en el Estado de las autonomías: el estado de la cuestión", en A.Castells y N. Bosch (coords.): *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Barcelona: Ariel, pp 308-359.
- Barberán, R. (2000): "Los estudios sobre balanzas fiscales en España: heterogeneidad en las aproximaciones y diversidad de resultados". *Hacienda Pública Española*, 155, pp 9-34.
- Barberán, R. (2001): *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (Estudios de Hacienda Pública).
- Barberán, R. (2002): "La sensibilidad de los saldos de las balanzas fiscales a las variaciones metodológicas", en M. Carpio (coord.): *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Consejo Económico y Social (Documentos), pp. 9-38.
- Barea, J.; Carpio, M.; Dizy, G.; Agoitia, 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 J. M. Mella y B. Sanz (coords.): *La Balanza de Pagos de la Comunidad de Madrid (1995-1998)*. Madrid: Civitas, pp. 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: N. Bosch, A. Castells y M. Costa (1989): "El balanç fiscal del sector públic central a Catalunya (1978-85)". *Nota d'Economia* (Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances), 36, pp. 59-75].
- Cabana, F. et al. (1999): *Cataluña y España. Una relación económica y fiscal a revisar*. Barcelona: Òmnium Cultural.
- Castells, A. (1979): "Balança fiscal de Catalunya: incidència fiscal de l'actuació de l'Estat". *Revista Econòmica* (Banca Catalana), 54, pp. 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, pp. 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.
- Castells, A. y Parellada, M. (1983b): "Los flujos económicos de Cataluña con el exterior", en *La economía de Cataluña: hoy y mañana*. Barcelona: Banco de Bilbao, pp. 402-470.
- Castells, A. y Parellada, M. (1993): "Los desequilibrios territoriales en España", *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*. Madrid: Fundación Argentaria, Vol. IX, pp. 17-54.
- Colldeforns, M. (1991): *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració de l'Estat (1986-88)*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 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 Autònoms, 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, pp. 116-152 y 229 y ss.
- De la Fuente, A. (2001): *Un poco de aritmética territorial: Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas*. FEDEA, Estudios de Economía Española, nº 91 (<http://www.fedea.es>). [Versión resumida: "La distribución territorial del gasto e ingresos tributarios de las Administraciones central y comunitaria", en : A. de la Fuente y X. Vives (eds.) (2003): *Políticas públicas y equilibrio territorial en el Estado autonómico*. Bilbao: Fundación BBVA, pp. 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, pp. 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, pp. 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 J. Sardá *et al.*: *La economía de Cataluña hoy*. Barcelona: Banco de Bilbao, pp. 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, pp. 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, pp. 35-61.
- López Casanovas, G. (2002): "El déficit fiscal de Cataluña con la Administración Central, 1995-1998. Apuntes para evitar una discusión de sordos", en M. Carpio (coord.): *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Consejo Económico y Social (Documentos), pp. 77-84.
- López Casanovas, G. y Martínez, E. (2000): *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 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, pp. 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 Autònoms, Generalitat de Catalunya, pp. 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: Edicions L'Estel (Arguments 2), pp. 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, pp. 61-77.
- Petit, J. (1970): "El sector público", en Lluch, dir.: *L'Estructura Económica del País Valencià*. Valencia: Edicions L'Estel, Vol. I, pp. 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 periodo 1967-1980". *Estudios Regionales*, 11, pp.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.
- Vereda, J. y Mochón, F. (1978): "Efectos redistributivos de la Seguridad Social". *Hacienda Pública Española*, 52, pp. 83-93.

- Uriel, E. (2001): "Análisis de la incidencia regional de los ingresos y gastos de la Administración Pública Central", en J. M. González-Páramo (ed.): *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*. Bilbao: Fundación BBVA, págs. 109-378. [Versión ampliada en: E. Uriel (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.