

# **LA BALANZA FISCAL DE CATALUNYA CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL**

**GRUPO DE TRABAJO PARA LA ACTUALIZACIÓN  
DE LA BALANZA FISCAL DE CATALUNYA  
(designado por la parte catalana de la Comisión Mixta de Valoraciones  
Administración del Estado-Generalitat de Catalunya)**

**31 de enero de 2005**

## **Antecedentes**

En la reunión de la parte catalana de la Comisión Mixta de Valoraciones Administración del Estado – Generalitat de Catalunya de 2 de diciembre de 2004 se acordó la creación de un grupo de trabajo con el objetivo de actualizar y poner al día las estimaciones de la balanza fiscal de Catalunya. Los miembros que forman parte del grupo de trabajo son: Núria Bosch, Joan F. Corona, Joan Carles Costas, Guillem López, Eduard Rius, Ramon Tremosa, Matias Vives y Antoni Zabalza. Posteriormente, tal y como se acordó en la misma reunión, y con una resolución del Consejero de Economía y Finanzas, se nombraron unos asesores externos para formar parte del grupo de trabajo. Estos asesores externos son: Joan Ramon Rovira, Xavier Sala-i-Martín, Joaquim Solé Vilanova, Maite Vilalta y Marta Espasa.

En este documento se expone en primer lugar el concepto de balanza fiscal y sus aspectos metodológicos. Posteriormente se presentan los resultados del déficit fiscal de Catalunya para el año 2001 y se intenta identificar el componente estructural de esta balanza, para dar una idea de cuál puede ser el desequilibrio entre los flujos territoriales de gastos e ingresos con la Administración Central que de forma permanente está soportando Catalunya. En un anexo se expone la metodología adoptada para los cálculos, así como los datos de la evolución del déficit fiscal de Catalunya en el periodo 1986-2001.

## **Concepto de balanza fiscal**

La acción del sector público central origina flujos fiscales entre regiones en la medida en que los impuestos y gastos públicos se distribuyen territorialmente. La balanza fiscal recoge estos flujos. De esta manera, el saldo de la balanza fiscal en una región se obtiene como la diferencia entre los beneficios o pagos derivados del gasto que el sector público central realiza en esta región y el volumen de ingresos detraídos de esta región para financiar el conjunto del gasto público.

Cuando en una región los recursos detraídos superan los recursos que se aportan o benefician a sus ciudadanos, el signo del saldo de los flujos fiscales originados en esta región por el gobierno central es negativo, o sea, existe una salida limpia de recursos fiscales. Por el contrario, cuando el volumen de ingresos aportados por una región al sector público central es inferior a los beneficios o pagos que recibe, existe una entrada limpia de recursos y, por tanto, el saldo de los flujos fiscales es positivo.

## **Metodología para la imputación territorial de los ingresos y de los gastos**

La cuantificación de la balanza fiscal de una región exige conocer los ingresos aportados por esta región y los gastos o beneficios recibidos. Por tanto, es preciso diferenciar el tratamiento de los ingresos del de los gastos. En cuanto a los ingresos, y concretamente los tributarios, el problema reside en el hecho de que no son necesariamente coincidentes la región donde efectivamente constan los datos

territoriales de recaudación y la región donde estos recursos se originan y/ o donde se soportan, ya que por una parte, el mismo proceso de la gestión de los impuestos no permite conocer la región donde se originan los recursos y de otra, muchos de los impuestos son susceptibles de ser trasladados.

En cuanto al gasto público, la problemática se centra sobre todo en el tratamiento de los bienes y servicios que dan lugar a beneficios indivisibles (bienes públicos puros o bienes de los que se derivan efectos externos significativos), como también en la obtención de información para conocer la localización del resto del gasto.

En lo que concierne el gasto, se puede distinguir entre el hecho de que el gasto público se traduce en pagos para la adquisición de bienes y servicios, la remuneración de los factores o la realización de transferencias directas, y en que el gasto público permite la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, generalmente sin que éstos tengan que realizar un pago en contrapartida. Excepto el caso de las transferencias directas de carácter personal, normalmente, en todos los demás casos, los destinatarios de los pagos y los beneficiarios últimos de los servicios no siempre son coincidentes.

Este doble carácter del gasto público, como contraprestación y como servicio, ha dado lugar a que en la literatura científica se apliquen dos enfoques distintos para el estudio de su incidencia territorial, el enfoque del flujo monetario y el enfoque del flujo del beneficio, según se atienda a la localización del gasto (o de los perceptores de los pagos) o a la localización de los beneficiarios de los bienes y servicios que este gasto permite producir.

Según el enfoque del flujo monetario, se atribuye el gasto público a la región en la que se materializa el gasto, o sea, donde se localiza el personal, el uso de bienes corrientes y servicios, la percepción de las transferencias y la realización de las inversiones. Esto supone optar por dar al criterio de flujo monetario un sentido “real” en frente a la alternativa de darle un sentido de “flujo de caja” o de “flujo de tesorería”, que llevaría a atribuir el gasto público en la región en la que el sector público efectúa el pago. Por ejemplo, en el caso de las compras de bienes y servicios se imputan en la región donde se utilizan, y no en la región donde se han adquirido y en el caso de las inversiones se imputan en la región donde se materializan.

Según el enfoque del flujo del beneficio, la asignación del gasto se realiza en la región donde reside el beneficiario, independientemente de donde se produce el servicio público o se realiza la inversión. En este caso, es necesario establecer hipótesis sobre el ámbito de los beneficiarios y sobre la cuantificación de los beneficios que los bienes y servicios les proporcionan.

Lógicamente, los resultados que se obtendrán en uno y otro enfoque pueden resultar sustancialmente diferentes en cuanto a la región beneficiaria del gasto, pudiendo alterar totalmente la cuantía y el signo de los saldos fiscales obtenidos. Por ejemplo, los beneficiarios del gasto vinculados a los servicios centrales de los diferentes

ministerios y organismos públicos, según el enfoque del flujo monetario son, fundamentalmente, los funcionarios que trabajan en ellos, que muchas veces están especialmente concentrados en una región, mientras que en el enfoque del flujo del beneficio son los destinatarios del servicio en cuestión, que pueden extenderse a lo largo de todo el territorio.

La metodología utilizada para la imputación regional de los ingresos está ampliamente aceptada por el mundo académico y consta de tres etapas.

1. identificación de las fuentes de ingresos del sector público central
2. establecimiento de hipótesis de afectación (o imputación) para cada tipo de ingreso
3. elección de los indicadores más apropiados que reflejen el impacto de cada tipo de ingreso.

Cuando se realiza la imputación regional de los ingresos según el flujo monetario, una vez identificadas las fuentes de ingresos se pasa a elegir los indicadores que reflejan el origen del impuesto, territorializando así las recaudaciones; cuando se sigue el flujo del beneficiario, se trata de aproximar quién finalmente soporta la carga del impuesto. Debido a los indicadores elegidos, los resultados de la imputación de los ingresos según los dos criterios son coincidentes.

La utilización de uno u otro enfoque depende del objetivo del análisis que se quiera llevar a cabo: el enfoque del flujo monetario intenta medir el impacto económico generado por la actividad del sector público en un territorio, mientras que el enfoque del flujo del beneficio intenta calcular como las políticas de gasto afectan al bienestar de los individuos medido en términos de su nivel de renta. Por tanto, el criterio del flujo monetario es más correcto para analizar la influencia que tiene la acción del sector público sobre el crecimiento económico de una región y, en cambio, el criterio del flujo del beneficio es más adecuado para analizar la acción del sector público en términos redistributivos y de equidad.

Otro de los aspectos metodológicos a tener en cuenta en el cálculo de las balanzas fiscales es la conveniencia o no de neutralizar la existencia del déficit en el sector público estatal, o sea, considerar o no un equilibrio en las cuentas del sector público analizado.

Esta neutralización del déficit o superávit público es conveniente si se quieren analizar los flujos redistributivos interregionales, ya que en otro caso una situación de déficit público coincidiría con una mejora generalizada de los saldos fiscales de todo el territorio, y a la inversa sucedería en caso de superávit. También se considera conveniente cuando se quiere analizar la evolución de los saldos fiscales en un periodo temporal, para descontar el efecto que las distintas situaciones financieras del sector público central puedan tener sobre los resultados de las balanzas fiscales. Este efecto puede ser diferente de año a año y, como consecuencia, introducir una variabilidad en la medida de la balanza fiscal, que más que representar aspectos estructurales de los flujos territoriales de gastos e ingresos, puede estar recogiendo el

efecto de la posición cíclica de la economía del año en cuestión o cambios en la política presupuestaria de la Administración central. Dado que uno de los propósitos del informe es encontrar medidas que puedan ser una referencia, junto con el cómputo anual de la balanza fiscal, parece adecuado aportar una medida estructural de la balanza fiscal de Catalunya.

Resulta también conveniente neutralizar el déficit o superávit estatal cuando se quiere hacer una comparación con los saldos fiscales de otras regiones europeas, ya que en este caso, es preciso excluir las distintas situaciones financieras en el sí de cada estado.

Como conclusión y por las razones mencionadas, el grupo de trabajo considera adecuado tener en cuenta, además de las medidas no neutralizadas, las neutralizadas.

### **La cuantificación de la balanza fiscal de Catalunya**

Las cifras que se exponen corresponden al año 2001, ya que para este año se dispone de un trabajo de referencia elaborado por el Departamento de Economía y Finanzas sobre la balanza fiscal de Catalunya para el periodo 1999-2001 según el criterio del flujo monetario. También, y al disponer de los datos necesarios, se ha calculado la balanza fiscal según el flujo del beneficio, siguiendo la metodología del estudio "Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas 1991-1996" (Ariel, 2000).

Tal y como se ha dicho, el criterio del flujo monetario en el cálculo de la balanza fiscal expresa el impacto económico generado por la actividad del sector público del Estado en Catalunya, mientras que el criterio del flujo del beneficio muestra la acción del sector público en términos redistributivos y de equidad. En este apartado se presentan los resultados de la balanza fiscal de Catalunya según los dos criterios expuestos. Además, en cada caso se presentan los resultados neutralizando el déficit o superávit del sector público. El detalle de la metodología utilizada para calcular los resultados se presenta en el Anexo I.

El ámbito del análisis comprende la Administración del Estado, los organismos autónomos administrativos y entes públicos, la Seguridad Social y las empresas públicas que realizan inversiones por cuenta del Estado.

Según el flujo monetario, el déficit fiscal de Catalunya en el año 2001 es de 11.307 millones de euros, cifra que representa un 9,2% del PIB catalán (Cuadro 1). Este resultado se deriva de una aportación a la Administración central de 36.240 millones de euros y de la realización de unos gastos de 24.932 millones de euros.

**Cuadro 1**  
**BALANZA FISCAL DE CATALUNYA CON LA**  
**ADMINISTRACIÓN CENTRAL. AÑO 2001**  
**FLUJO MONETARIO**

millones €

Ingresos aportados	36.240
Gastos recibidos	24.932
Saldo	-11.307
<hr/>	
% s/PIB	-9,2%

Por otro lado y según el flujo del beneficio, el déficit fiscal de Catalunya en el año 2001 es de 8.407 millones de euros, cifra que representa un 6,8% del PIB catalán (cuadro 2). Este resultado se desprende de una aportación a la Administración central de 36.240 millones de euros y de la realización de unos gastos de 27.833 millones de euros.

**Cuadro 2**  
**BALANZA FISCAL DE CATALUNYA CON LA**  
**ADMINISTRACIÓN CENTRAL. AÑO 2001**  
**FLUJO BENEFICIO**

millones €

Ingresos aportados	36.240
Gastos recibidos	27.833
Saldo	-8.407
<hr/>	
% s/PIB	-6,8%

Si, tal y como se ha dicho al apartado anterior, se neutraliza el efecto del superávit estatal que resulta de los importes analizados el 2001 en los cálculos de la balanza fiscal, los resultados, obviamente, son diferentes. En este sentido, si se considera el enfoque del flujo monetario el déficit fiscal de Catalunya pasa a ser del 7,5% del PIB, mientras que según el flujo del beneficio el déficit fiscal es del 6,1% del PIB. (Cuadro 3).

### Cuadro 3

#### DÉFICIT FISCAL DE CATALUNYA CON LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL. Año 2001

	sin neutralizar	con neutralización
Flujo monetario		
Millones €	-11.307	-9.266
% s/PIB	-9,2%	-7,5%
Flujo beneficio		
Millones €	-8.407	-7.526
% s/PIB	-6,8%	-6,1%

La metodología del flujo de beneficio es perfectamente razonable, pero su materialización empírica es a menudo complicada por la existencia de una multiplicidad de aproximaciones e imputaciones, que a pesar de que podrían ser válidas, hacen que el resultado final sea muy sensible a pequeños cambios en estas imputaciones.

Por esta razón, el grupo de trabajo cree que hay que poner más énfasis en las dos medidas basadas en el flujo monetario. Esta metodología también necesita adoptar aproximaciones e imputaciones, pero la naturaleza más concreta del concepto de pago permite evaluar empíricamente las balanzas fiscales territoriales de forma más robusta y atribuir a los resultados un significado más sólido que en el caso anterior.

En lo que respecta a la neutralización del déficit público estatal, su función principal en el contexto de este informe es la corrección de la variabilidad generada por las fluctuaciones cíclicas de la economía. Con esta corrección la medida de la balanza fiscal para un año concreto es más representativa de las características más estructurales del desequilibrio entre los flujos territoriales de ingresos y gastos, al excluir en gran parte el efecto puntual del momento del ciclo en que se encuentra la economía durante el año en cuestión.

En este sentido, se ha considerado necesario analizar la evolución temporal de la balanza fiscal, tanto neutralizada como sin neutralizar, durante un periodo de tiempo suficientemente largo como para captar la evolución cíclica de la economía (Anexo II). Esta comparación permite observar que la posición cíclica de la economía tiene un efecto sobre la medida de la balanza fiscal no neutralizada y que la medida neutralizada es mucho menos variable. Por otro lado, dada la similitud del promedio de las dos medidas a lo largo del tiempo, se puede concluir que el efecto del déficit público sobre la balanza fiscal se compensa prácticamente en su totalidad a lo largo del tiempo y que, para ambas series, el promedio de la balanza fiscal durante el ciclo, (7,6% del PIB en el caso de la serie neutralizada y de 7,7% del PIB en el caso de la

serie no neutralizada), puede dar una medida razonable del componente estructural del desequilibrio territorial de los flujos entre los ingresos y los gastos de la Administración Central en Catalunya.(Cuadro 4).

**Cuadro 4**

**BALANZA FISCAL DE CATALUNYA CON LA  
ADMINISTRACIÓN CENTRAL  
MEDIA 1986-2001. % s/PIB  
FLUJO MONETARIO**

<u>sin neutralizar</u>	<u>con neutralización</u>
7,7%	7,6%

De acuerdo con la información disponible se ha podido hacer una primera aproximación tentativa a los resultados del año 2002. Estos cálculos se han efectuado siguiendo sólo el criterio del flujo monetario y, a pesar de que no se puede dar una cifra cerrada, sí que se puede afirmar que no se ha producido una corrección sustantiva de la tendencia de fondo del déficit fiscal registrada en los años anteriores.

Cabe mencionar que la falta aún hoy de datos no permite una actualización del déficit fiscal tal y como desea este grupo de trabajo, lo cual hace más recomendable que nunca que se proceda de manera periódica la publicación de las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración central.

## **ANEXO I**

### **METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LA BALANZA FISCAL DE CATALUNYA**

#### **Introducción**

Se presenta en este anexo la metodología utilizada para el cómputo de la balanza fiscal de Catalunya con la Administración central presentada en este documento. Los datos del flujo monetario provienen de un trabajo realizado en el Departamento de Economía y Finanzas para el periodo 1999-2001, basado en el método utilizado en los estudios de la balanza fiscal que anteriormente había promovido el Departamento. En cuanto a los datos según el flujo del beneficio, se ha obtenido el saldo fiscal para el año 2001 en base al estudio "Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas 1991-1996" publicado por Ariel Economía, 2000.

Los datos utilizadas en los cálculos relativos al déficit fiscal para cada una de las aproximaciones antes mencionadas (flujo monetario y del beneficio) provienen de las liquidaciones de los presupuestos de la Administración central y de los informes de recaudación, lo cual representa una diferenciación respecto otros estudios que aproximan el cálculo de las balanzas fiscales mediante ajustes de la contabilidad regional.

A continuación se expone la metodología seguida para calcular la balanza fiscal de Catalunya con la Administración central del Estado, distinguiendo entre los ingresos y los gastos.

#### **Los ingresos**

El cómputo de la balanza fiscal implica en primer lugar analizar cuáles son los ingresos objeto de análisis que se tienen que imputar territorialmente. En general, los ingresos que se computan son los tributarios, las tasas y determinadas transferencias, las que pueden tener su origen en Catalunya. Se han excluido, por tanto, todas aquellas operaciones que tienen una base claramente financiera. Concretamente, los ingresos excluidos son:

- La variación de activos y pasivos financieros, ya que en realidad no son otra cosa que el cierre de las operaciones de naturaleza real que se financian a través del presupuesto, de manera que su inclusión conduciría, en un periodo largo de tiempo, a una doble contabilización (por la operación real y por su contrapartida financiera).
- Los ingresos patrimoniales por tratarse de ingresos que obtiene el sector público central como contraprestación de la titularidad de ciertos activos, tanto financieros como reales. Estos ingresos son fruto de la actividad inversora de la

administración pública, o sea, de su condición de titular de determinados activos que producen rendimientos, generalmente en condiciones de mercado, y no suponen una carga neta para quien los paga.

- Los ingresos por enajenación de inversiones reales tampoco se consideran, puesto que se trata de ingresos que suponen una contrapartida.
- Las transferencias internas del sector público central por motivos de consolidación.

Los criterios de imputación en cuanto a los ingresos tributarios del Estado son los que se muestran en la mesa siguiente.

Impuestos	Hipótesis de incidencia	Indicadores de territorialización
IRPF	No traslación	Cuotas líquidas en Catalunya
Impuesto de Sociedades (media límite superior e inferior)	Variante 1: incidencia sobre los beneficios  Variante 2: traslación por igual a consumidores, asalariados y a los beneficios  Variante 3: en función de la actividad económica	Excedente Bruto de Explotación  Consumo economías domésticas, remuneración asalariados y EBE  PIB
Impuesto sobre la renta de no residentes	No traslación	Recaudación en Catalunya
IVA	Incidencia sobre el consumo	Consumo economías domésticas
Impuesto especial sobre hidrocarburos	Incidencia sobre el consumo de bienes gravados	Consumo de hidrocarburos
Impuesto especial sobre labores del tabaco	Incidencia sobre el consumo de bienes gravados	Ventas de tabaco
Impuesto especial sobre alcoholes	Incidencia sobre el consumo de bienes gravados	Consumo final alimentos, bebidas y tabaco
Impuesto sobre determinados medios de transportes	Adquirientes	Recaudación en Catalunya
Imposición sobre tráfico exterior	Consumidores	Consumo economías domésticas
Impuesto sobre la electricidad	Incidencia sobre el consumo	Demanda bruta de energía eléctrica
Impuesto sobre primas de seguros	Incidencia sobre el consumo	Consumo economías domésticas
Cotización y exacción de azúcar e isoglucosa	Incidencia sobre el consumo	Consumo final alimentos, bebidas y tabaco
Tasas	Recaudación al territorio	Recaudación de la AEAT y ajuste por PIB

En cuanto a las transferencias que ingresa el Estado, el criterio de imputación ha sido el peso del PIB de Catalunya respecto del total.

Los ingresos de los organismos autónomos administrativos y entes públicos corresponden a tasas y transferencias: las tasas se han imputado según el peso del PIB y las transferencias según la población.

En lo que concierne a los ingresos de la Seguridad Social, se ha asignado en Catalunya el importe de la recaudación territorial de las cotizaciones sociales y, el resto de capítulos (tasas y transferencias cuantitativamente poco relevantes) se han imputado según el PIB.

Las fuentes de información utilizadas para la imputación en Catalunya de los ingresos de la Administración central han sido las liquidaciones presupuestarias y los informes de recaudación que publica la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

## **Los gastos**

Forman parte del análisis, los gastos de funcionamiento (personal y compra de bienes y servicios), las transferencias (excepto las internas y las destinadas a empresas públicas, por ejemplo) y las inversiones reales. Dicho de otra manera, se excluyen del análisis los gastos originados por la variación de activos y pasivos financieros, los intereses, las transferencias internas por motivos de consolidación, así como las transferencias a empresas públicas, excepto las que ya figuraban territorializadas en la fuente de información. Más concretamente, los gastos que no se incluyen en el análisis son:

- Los gastos derivados del pago de intereses que el sector público central abona correspondientes a los préstamos que recibe, principalmente bajo los diferentes tipos de deuda pública. Estos no se contabilizan, ya que son la contrapartida al ahorro puesto a disposición de la administración pública y, por tanto, la contrapartida al sacrificio del consumo realizado por el ahorrador. Además, como que la suscripción de la deuda pública es voluntaria, el reparto territorial de los pagos por intereses no depende de la decisión discrecional de la administración, sino del nivel de ahorro y del reparto del mismo entre activos públicos y privados en las diferentes economías regionales.
- La variación de activos y pasivos financieros, ya que como se ha indicado antes, en el apartado de los ingresos, no consisten en otra cosa que el cierre de las operaciones de naturaleza real que se financian a través del presupuesto.

Cabe decir que los gastos analizados en este documento pueden ser distintos a los considerados en otros estudios de la balanza fiscal, especialmente en cuanto al tratamiento de las operaciones financieras, determinados estudios incluyen los gastos financieros en sus imputaciones territoriales y proporcionan, por tanto, resultados diferentes.

Las fuentes de información utilizadas para imputar en Catalunya los gastos del Estado han sido proporcionadas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) sobre la territorialización de los gastos de los diferentes departamentos

ministeriales (SICOP). Para analizar los gastos de los otros entes, se han utilizado las respectivas liquidaciones presupuestarias.

### Criterio del flujo monetario

Para los gastos del Estado, el proceso de imputación del gasto en el caso del enfoque del flujo monetario ha sido el siguiente:

Se imputa en Catalunya el gasto territorializado más una parte del no territorializado. El no territorializado se divide entre el imputable y el no imputable a Catalunya. Para hacer esta diferenciación se ha tenido en cuenta la situación de las competencias transferidas a la Generalitat, la tipología del gasto, el análisis del gasto territorializado y el detalle que proporciona los presupuestos generales del Estado sobre la concreción de los gastos.

Para estimar la parte del gasto no territorializado imputable a Catalunya se utilizan diferentes indicadores (mayoritariamente la población; la proporción de personal al servicio de la Administración general del Estado en Catalunya o, del Ministerio de Defensa).

En cuanto al gasto en Catalunya en concepto de sanidad y servicios sociales gestionados por la Seguridad Social, se ha imputado la parte correspondiente a las transferencias recibidas por la Generalitat de Catalunya para la financiación de estos servicios, más una parte del gasto en servicios centrales imputada según los porcentajes que representaba el año 1998, año en que se disponía de la información del Sistema de Información Contable de la Seguridad Social (SICOSS), ya que en el anterior estudio de la balanza fiscal (1994-1998) se obtuvo de esta información.

Para la imputación del gasto de los organismos autónomos administrativos y los entes públicos se han seguido los criterios siguientes:

La imputación en Catalunya se ha condicionado a si el ente tenía o no algún centro en Catalunya. En caso de tenerlo, se ha realizado la imputación de los capítulos de gasto de personal y de compra de bienes y servicios, en función del personal de la Administración general del Estado en Catalunya, la de los capítulos de transferencias en función de la población y la del capítulo de inversiones reales según el promedio de inversión territorializada los años 1997 y 1998. En el caso de la AEAT, se ha dispuesto de la información territorializada, y en el caso del Consejo de Seguridad Nuclear, también se ha dispuesto de la información territorializada de las transferencias.

Finalmente, en el caso de las empresas públicas se han considerado las que tienen un claro componente inversor y que realizan inversiones por cuenta del Estado. Los importes incluidos en el cálculo de la balanza fiscal corresponden a las inversiones en infraestructuras del Ministerio de Fomento, ya que se dispone de la inversión liquidada realizada en Catalunya.

### Criterio del flujo del beneficio

La imputación territorial del gasto del sector público central de acuerdo con el enfoque del flujo del beneficio se ha realizado considerando los siguientes aspectos: el carácter público o privado del bien provisto, la existencia de posibles externalidades y el ámbito geográfico al que se extienden sus beneficios.

Para la imputación territorial del gasto derivado de los bienes y servicios públicos puros de ámbito estatal –o sea, aquéllos que presentan un carácter indivisible y producen efectos externos que llegan al conjunto de la población, tales como defensa, justicia, asuntos exteriores, orden público, salud pública, investigación básica y administración general-, el indicador estadístico más utilizado para llevar a cabo su imputación territorial según el enfoque del flujo del beneficio es el peso relativo de la población de Catalunya, dado que la provisión de estos bienes beneficia a todos los ciudadanos. Pese a que pueda discutirse que los beneficios de estos tipos de bienes se distribuyan de manera igualitaria entre la población, no existe un mínimo acuerdo en la literatura económica sobre la fijación de indicadores alternativos de aplicación general; además, se ha completado este indicador con otros en aquellos casos en que las características del gasto lo han hecho aconsejable.

Cuando se trata de bienes públicos de ámbito local –o sea, de gastos que producen beneficios que se extienden en el entorno local o regional en el que se abastecen (por ejemplo, los equipamientos culturales y deportivos y las infraestructuras urbanas y de transporte)-, la territorialización del gasto público según el enfoque del flujo del beneficio se atribuye, en buena parte, en función de la pauta resultante de su distribución según el criterio del flujo monetario, ya que se considera que los ciudadanos residentes en la región donde se localizan estos equipamientos o infraestructuras son los que tienen mayor accesibilidad y, por tanto, mayor posibilidad de uso. Sin embargo, en todos estos tipos de gasto se consideran también los posibles efectos desbordamiento de beneficios que generan al resto de regiones, bien porque los residentes en estas otras regiones se desplazan para hacer uso de estos servicios, o bien porque el ámbito en el que los beneficios se extienden no se ajusta estrictamente a los límites administrativos de la región. Cuando tienen lugar estas circunstancias, parte del gasto se imputa según un indicador estadístico que se fija en función de las características concretas del efecto externo producido en cada caso.

En cuanto a aquel gasto público que da lugar a beneficios con propiedades de exclusión y rivalidad (bienes privados o semiprivados), su imputación según uno y otro enfoque (flujo monetario y flujo beneficio) es altamente coincidente. Dentro de estas categorías de gasto se encuentran las subvenciones a empresas, las prestaciones económicas de la Seguridad Social, los gastos en servicios sociales, asistencia sanitaria, educación, vivienda y las subvenciones a gobiernos subcentrales. Por ello, su territorialización se ha realizado en buena parte siguiendo la pauta resultante de la aplicación del criterio del flujo monetario, al igual que para los bienes públicos locales.

La justificación se encuentra en función del bien concreto de que se trate, cuando el beneficiario es lo mismo que percibe el pago.

De todas formas, muchos de los bienes que se pueden clasificar como semiprivados tienen un componente de efecto externo que también hay que tener en consideración. Este es el caso, entre otros, de la educación, la asistencia sanitaria especializada y la investigación aplicada. En estos casos se ha dividido el gasto en dos partes, de manera que la correspondiente al efecto externo se le ha dado un tratamiento parecido al otorgado a los bienes públicos.

### **Los flujos con la UE**

A la hora de elaborar la balanza fiscal de Catalunya, o de cualquiera otra comunidad autónoma, con la Administración central se debe tener en consideración la existencia de unos flujos de recursos con la Unión Europea. En efecto, la UE se financia con los recursos aportados por la Administración central del Estado, una parte de los cuales proviene de Catalunya, y a la vez el Estado recibe unas transferencias de la UE, una parte de las cuales se destina a Catalunya.

Si se quiere excluir el efecto de la existencia de una administración de un ámbito superior como la UE, no se deberían incluir en el cómputo de la balanza fiscal estos flujos de recursos que Catalunya aporta y que también recibe de Europa. El problema radica en la dificultad de conocer los datos para poder hacer estos ajustes. Por el lado de los ingresos sí que es posible imputar la parte de los recursos que el Estado aporta en la UE que proceden de Catalunya, en cambio por el lado de los gastos, con los datos disponibles no es posible conocer qué parte de los gastos que el Estado ha realizado en Catalunya ha sido financiada con recursos europeos.

Por tanto, en el análisis presentado no se considera ningún ajuste de los flujos con la UE. Cabe decir que se ha considerado que estos ajustes no pueden ser muy importantes para Cataluña, ya que los fondos de la UE que se perciben son relativamente poco importantes. En cambio, en el supuesto de que se tuviese que realizar la balanza fiscal de otras comunidades autónomas con un peso relativo de los fondos europeos más elevado, sería aconsejable hacer este tipo de ajuste.

### **La neutralización del déficit y superávit público**

Un último aspecto metodológico importante es analizar la conveniencia de neutralizar el efecto del déficit o superávit del sector público central en el cómputo de la balanza fiscal.

Cuando el sector público central se encuentra en una situación de déficit, al haber más gastos imputados resulta un saldo fiscal menos negativo que lo que resultaría si no hubiese existido este déficit. Y a la inversa, cuando se encuentra en una situación de superávit, al ser los ingresos superiores a los gastos, la imputación de un volumen de

ingresos más elevado puede conducir a unos saldos fiscales más negativos que los que se obtendría si no hubiese existido el superávit.

La neutralización del déficit público es conveniente cuando lo que se quiere es analizar los flujos redistributivos entre comunidades autónomas (ejercicio en el cual resultaría conveniente que la suma de flujos positivos igualase a los negativos), como también la evolución en el tiempo de los saldos fiscales, porque de esta manera se excluyen las diferencias en las políticas financieras en los diferentes ejercicios presupuestarios, así como la influencia del ciclo económico. También resulta adecuada esta neutralización cuando el interés consiste en comparar los saldos fiscales con regiones de otros países, ya que en este caso es necesario el ajuste para excluir el efecto de las diferencias en el peso que tiene el déficit público en cada país.

Un último interés de esta neutralización es que, si se dispone de datos temporales suficientes, la serie de la balanza fiscal neutralizada puede servir para ver en qué medida el déficit público afecta a: a) la variabilidad temporal de la balanza fiscal y, b) al nivel permanente de esta balanza.

## ANEXO II

### EVOLUCIÓN DE LA BALANZA FISCAL DE CATALUNYA 1986-2001

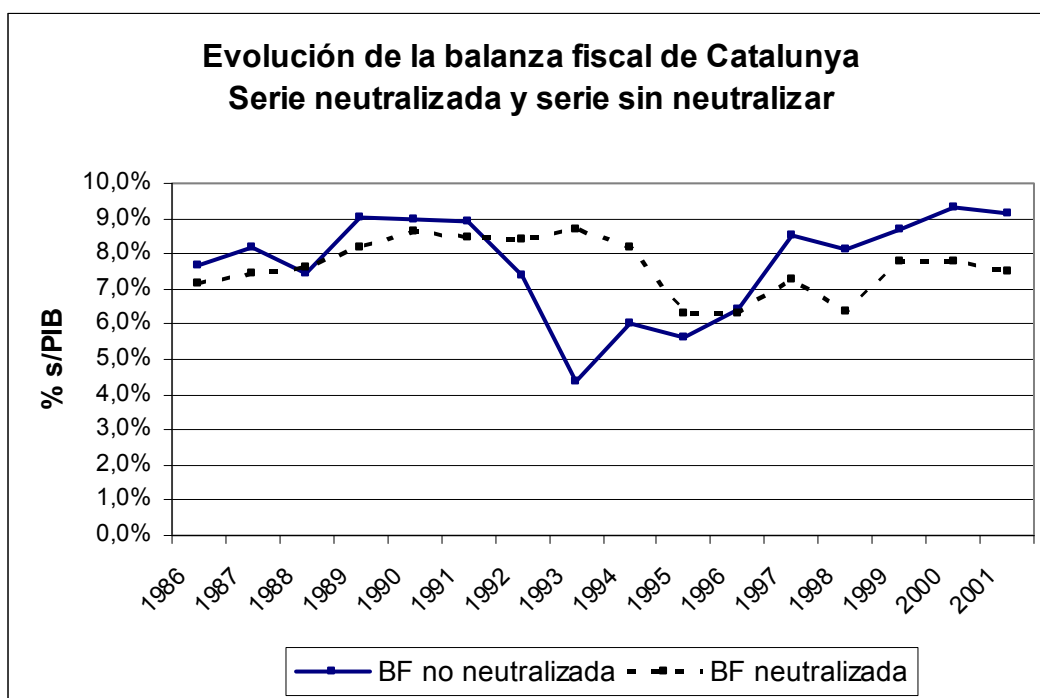
En este anexo se presenta una evolución de la balanza fiscal de Catalunya para el periodo 1986-2001 según el criterio del flujo monetario, en la que se incluyen también los datos neutralizados del efecto del déficit o superávit de las cuentas del sector público central analizado.

Como se puede observar en una situación de déficit público, la balanza fiscal aumenta en relación con el cálculo sin neutralizar, mientras que en una situación de superávit, el resultado de la balanza fiscal neutralizada es menor que el resultado inicial. Por su parte, también se puede observar que la balanza fiscal no neutralizada es más variable que la neutralizada. El promedio de las dos series es similar: con la balanza fiscal no neutralizada es del 7,7 %/PIB; y con la balanza fiscal neutralizada del 7,6 %/PIB. Las dos series son estacionarias (o sea, no muestran ninguna tendencia temporal estadísticamente significativa).

#### EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL DE CATALUNYA FLUJO MONETARIO

millones €

	déficit fiscal	% s/PIB	déficit fiscal neutralizado	% s/PIB
1986	2.724	7,7%	2.530	7,1%
1987	3.269	8,2%	2.969	7,4%
1988	3.357	7,4%	3.437	7,6%
1989	4.641	9,0%	4.216	8,2%
1990	5.129	9,0%	4.941	8,6%
1991	5.615	8,9%	5.295	8,4%
1992	5.028	7,4%	5.725	8,4%
1993	3.046	4,4%	6.041	8,7%
1994	4.485	6,0%	6.115	8,2%
1995	4.575	5,6%	5.102	6,3%
1996	5.500	6,4%	5.399	6,3%
1997	7.619	8,5%	6.529	7,3%
1998	7.725	8,1%	6.078	6,4%
1999	9.524	8,7%	8.508	7,8%
2000	10.972	9,3%	9.191	7,8%
2001	11.307	9,2%	9.266	7,5%
media		7,7%		7,6%



La evolución de la balanza fiscal de Catalunya no neutralizada sigue una evolución muy marcada por el ciclo económico. La medida de la balanza neutralizada, aunque también muestra una cierta variabilidad temporal, es mucho más estable a lo largo del ciclo.

De la comparación de las dos series temporales se puede deducir que el déficit público estatal introduce variabilidad en la serie temporal de la balanza fiscal, pero no parece tener ningún efecto significativo sobre el nivel medio de esta balanza a lo largo del ciclo.

Según esta evidencia, como también la naturaleza estacionaria de ambas series, se puede concluir que el promedio a lo largo del ciclo de la balanza fiscal (tanto la no neutralizada como la neutralizada) es una medida razonable del nivel estructural del desequilibrio de los flujos monetarios de ingresos y gastos entre la Administración central y Catalunya. También, y de acuerdo con la menor variabilidad de la serie neutralizada, se puede concluir que para un año puntual el nivel estructural de la balanza fiscal se puede aproximar mejor a través de la medida neutralizada que a través de la medida no neutralizada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Castells, A; Barberán, R; Bosch, N; Espasa, M; Rodrigo, F; 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*”. Ariel 2000.
- Colldeforns Sol, Montserrat. “*La balanza fiscal de Catalunya con la Administración del Estado 1986-1988*”. Instituto de Estudios Autonómicos. 1991
- Martínez, Esther. “*La balanza fiscal de Catalunya con la Administración del Estado 1989-1994*” a La Balanza de Pagos de Catalunya, DG de Programación Económica e Instituto de Estudios Autonómicos. 1997
- Lopez, Guillem. Martínez, Esther *La balanza fiscal de Catalunya con la Administración central 1995-1998*” Instituto de Estudios Autonómicos. 2000