

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Enero-Abril 2016



105

MONOGRÁFICO

Treinta años de Modelos de Financiación Autonómica

Artículos

Luis Ángel Hierro Recio y Pedro Atienza Montero. Los desequilibrios en la distribución de los recursos de las Comunidades Autónomas. Una perspectiva global

Manuel Medina Guerrero. La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria

Roberto Fernández Llera. Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: Evolución y propuestas de futuro

Julio Jiménez Escobar, Araceli de los Ríos Berjillos y Marta de Vicente Lama. Capacidad normativa de las Comunidades Autónomas y corresponsabilidad fiscal: Mito o realidad

Eduardo Bandrés y Alain Cuenca. Las reformas de la financiación autonómica: Elementos para una aproximación desde la economía política

David Patiño Rodríguez. El apoyo al Estado Autonómico 35 años después de la LOFCA

Xoaquín Fernández Leiceaga y Santiago Lago Peñas. Balanzas fiscales vs cuentas públicas territorializadas: Análisis y valoración de las diferencias

Documentación

Ángel Cazorla Martín. Análisis agregado de las Elecciones al Parlamento andaluz: Los resultados de los comicios del 22 de marzo de 2015 en perspectiva evolutiva

Balanzas fiscales vs cuentas públicas territorializadas: Análisis y valoración de las diferencias¹

Fiscal Balances vs public territorialized accounts: An analysis and evaluation of the differences

Xoaquín Fernández Leiceaga

IDEGA (USC) y GEN (UVIGO)

Santiago Lago Peñas

GEN (UVIGO)

Recibido, Marzo de 2015; Versión final aceptada, Julio de 2015.

PALABRAS CLAVE: Balanzas fiscales, Redistribución interterritorial, Federalismo fiscal

KEY WORDS: Fiscal balances, Inter-regional redistribution, Fiscal federalism

Clasificación JEL: H73, H77

RESUMEN

Las balanzas fiscales han alimentado un intenso debate público dominado por las pasiones. No obstante, los últimos instrumentos utilizados para medir los flujos fiscales (Balanza Fiscal de Cataluña de la Generalitat y Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas del Ministerio de Hacienda) atesoran una elevada calidad técnica. Sus metodologías muestran coincidencias notables y contrastes manifiestos. La primera integra series temporales largas y las dos perspectivas usuales, flujo monetario y carga-beneficio. El segundo presenta la ventaja de su vocación integral, el tratamiento desagregado de las partidas, la inclusión de las relaciones con la Unión Europea y algunas soluciones concretas para la asignación territorial de recursos y empleos que suponen un avance. Las diferencias en resultados pueden ser explicadas, en lo fundamental, por unas pocas decisiones de alcance metodológico.

1 Este trabajo tiene su origen en un trabajo para la Junta de Andalucía desarrollado a lo largo del año 2014. Agradecemos a Ramón Barberán, Alain Cuenca y José Sánchez Maldonado, así como a dos evaluadores anónimos, sus comentarios a una versión preliminar, así como la asistencia técnica de Fernanda Martínez y la financiación del Ministerio de Economía y Competitividad (CSO2013-47023-C2-2-R). No obstante, la responsabilidad del trabajo es exclusiva de los autores.

ABSTRACT

Interregional fiscal imbalances in Spain have feed an intense debate in both the academic and public arenas, particularly in Catalonia. Computations of interregional fiscal flows and balances may be useful to detect any comparative grievances between citizens living in different areas. While regional autonomy involves differences in fiscal menus, (reflecting differences in preferences), federal fiscal flows strong enough (including equalization grants) will imply that the existence of differences in tax capacity will not mean structural differences in the quality of public services or regional tax burdens. Hence, it is crucial to distinguish between a normal or standard operation of redistributive mechanisms (social security system, progressive direct taxation) and the share the imbalances whose justification is not obvious and therefore is potentially worrisome. Consequently, attention should focus less on the aggregate imbalances, and more on its decomposition. On the other hand, the computation of fiscal flows can be also used to support secessionist political strategies. In this case, the main aim would be to calculate a synthetic figure, the overall regional imbalance, to evaluate the financial relationship with the federal or central government. Moreover, the most appropriate methodology would be different. Therefore, a careful assessment of the methods used to qualify the results is a key issue. Focusing on differences between the different methods or approaches makes it possible to place the discussion in a rational way.

The analysis of the most recent technical tools (Fiscal Balance of Catalonia, BFC, promoted by the Government of Catalonia; Territorially Public Accounts System, SCPT, commissioned by the Spanish Ministry of Finance) shows that there is no single way to compute regional fiscal balances. Information is necessarily imperfect, and assumptions about allocation of expenditure and income always incorporate a dose of subjectivism. This should lead to caution in the presentation of results and moderation in their social and political interpretation. In this article, we contrast the assumptions used by the Government of Catalonia to build the cash flow (also called monetary flow) and burden-benefit (also called tax-benefit) approaches; and we clarify the methodological differences for the burden-benefit method between the BFC and the SCPT, which only uses it. The time reference for both studies is year 2011.

The persistence in the effort made by the Government of Catalonia provide us with a long series (1986-2011) of the fiscal balance of this region. This long time span makes it possible analyzing the sensitivity to cycle for the balance results. The balances are computed using both methodological perspectives pointed out above, but the monetary flow approach is privileged in the presentation of results.

On the contrary, the SCPT covers all Spanish regions. This comprehensive treatment makes possible a comparative synchronic analysis, which downplays the fiscal imbalances of one or another region by placing them in a framework. Advanced breakdown by expenditure functions and items substantially improves the understanding of the performance of the public sector in territorial perspective and helps to detect anomalies. The sheer volume of information is carefully handled and shown with maximum transparency. Instead of a single balance can be displayed multiple balances with different sign for different items of income and expense in terms that allow comparison between regions. The option for burden-benefit approach is consistent with the objectives of work (assessing the territorial equity in public action) and with the intention of limiting decontextualized interpretations of some results. However, with little effort it would also be possible to present the results of the cash flow method, which facilitate contrast to other approaches. We hope that, in future editions some aspects will be refined: neutralization of deficit, consideration of certain items of local administration and management of regional flows with the European Union, among others. So far, the results are limited to 2011.

Methodological choices explain the lion's share of differences in results of both BFC and SCPT for the Catalan case. It should not solemnize an imbalance overall result. Any synthetic figure in fiscal balances is the product of multiple methodological choices and necessary simplifications involving some margin of error. In any case, overall figures mostly responds to the impact of general

rules (the progressivity of the tax system or the consideration of the needs in the system of regional financing, among others) on regional inequalities in per-capita income, in wealth, in proportion of population employed or sociodemographic characteristics. However, the SCPT also shows a number of anomalies involving foral regions, Canary Islands, and Ceuta and Melilla.

1. INTRODUCCIÓN

Las balanzas fiscales regionales han suscitado en España un intenso debate académico² que ha trascendido a la opinión pública, sobre todo en Cataluña. Este interés por las balanzas sirve a dos géneros de preocupaciones. Por un lado, tienen una función reveladora de eventuales agravios comparativos entre los ciudadanos que viven en los diferentes territorios de España. Más allá de las lógicas diferencias que conlleva la existencia de gobiernos descentralizados, vivir en uno u otro territorio no debería implicar un nivel de calidad significativamente desigual de los servicios públicos, o de la presión fiscal como consecuencia de la existencia de diferencias en los niveles de desarrollo. En este caso, resulta crucial distinguir entre el funcionamiento normal de los mecanismos redistributivos (sistema de seguridad social, imposición directa progresiva) y la parte de los saldos cuya justificación no es obvia y, por tanto, resulta potencialmente preocupante. En consecuencia, la atención no debería centrarse tanto en los saldos agregados, como en su descomposición.

Por otro lado, las balanzas pueden usarse para fundamentar una estrategia favorable al establecimiento de fronteras fiscales territoriales. Se trata de computar, salidas y entradas de recursos o servicios de un territorio para calcular una cifra sintética (el saldo global) que exprese el carácter deficitario o superavitario de las relaciones fiscales con una administración pública central, considerada exterior. En este caso, sí se entiende que lo relevante sea el saldo global sin descomponer y la metodología más apropiada no tiene por qué coincidir con la anterior.

A nuestro juicio, resulta imprescindible pasar de una perspectiva centrada en los resultados a otra focalizada en los métodos. No se trata de orillar la discusión sobre los primeros. Pero sí de abordar las diferencias entre los distintos métodos o enfoques para situar la discusión en un terreno acotado, en el que lo racional predomine sobre lo pasional. Para ello, procedemos de la siguiente forma. Presentamos someramente los instrumentos más recientes manejados en el debate, procedentes del esfuerzo de la Generalitat de Cataluña (Balanza Fiscal de Cataluña, BFC) y del Ministerio de Hacienda (Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas, SCPT) (sección segunda); contrastamos los supuestos utilizados por la Generalitat de Cataluña para construir el enfoque del flujo monetario y de carga-beneficio

2 Para una síntesis, vid. Castells et al. (2000), Barberán (2001, 2006 y 2014), Uriel y Barberán (2007).

(sección tercera); y esclarecemos las diferencias metodológicas para el método de carga-beneficio entre la BFC y el SCPT (sección cuarta). En la sección quinta presentamos las conclusiones del trabajo.

2. DOS PERSPECTIVAS DE LAS BALANZAS FISCALES EN ESPAÑA

2.1. *Las balanzas fiscales de la generalitat de cataluña, 1986-2011*

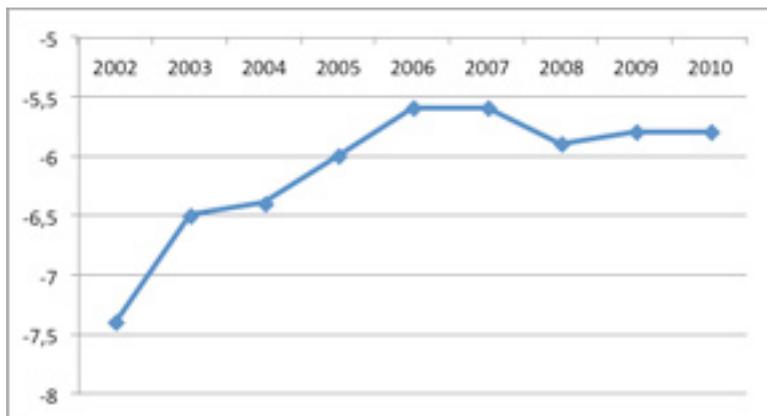
Las relaciones fiscales de los residentes en Cataluña con la administración central han sido objeto de atención y estudio desde hace décadas. Colldeforns (1991), Martínez (1997) y López y Martínez (2000) son tres ejemplos de finales del siglo pasado. Pero solo en los últimos años la elaboración de las balanzas fiscales ha contado con el respaldo de instituciones oficiales, como la Generalitat de Cataluña. Después de un trabajo preliminar, realizado con medios propios en el año 2004, las balanzas fiscales han sido responsabilidad de comisiones de expertos académicos, avaladas desde las instituciones catalanas (Grup de Treball, 2005, 2009; Generalitat de Cataluña, 2012, 2013, 2014-1 y 2). Las estimaciones cubren un período largo, que va desde el año 1986 hasta 2011.

En la Figura 1 ofrecemos la evolución entre 2002 y 2010 para el saldo neutralizado calculado con el método carga-beneficio, respecto al PIB de Cataluña. El saldo oscila entre -7.4% y -5.6%. Para el período 2002-2005, mostramos el saldo desagregado de la balanza de la Seguridad Social y de la Administración Pública Central en sentido estricto, ahora sin neutralizar el déficit. La primera sub-balanza supone entre un 20 y un 25% del total (Figura 2).

Las balanzas se construyen de acuerdo con el método del flujo monetario y el método de carga-beneficio, usuales en la literatura española³. Este último genera saldos negativos sistemáticamente menores para Cataluña. La diferencia cuantitativa más significativa entre ambos procedimientos es la imputación o no de gastos realizados por la administración central fuera del territorio de Cataluña pero que, sin embargo, benefician a sus ciudadanos.

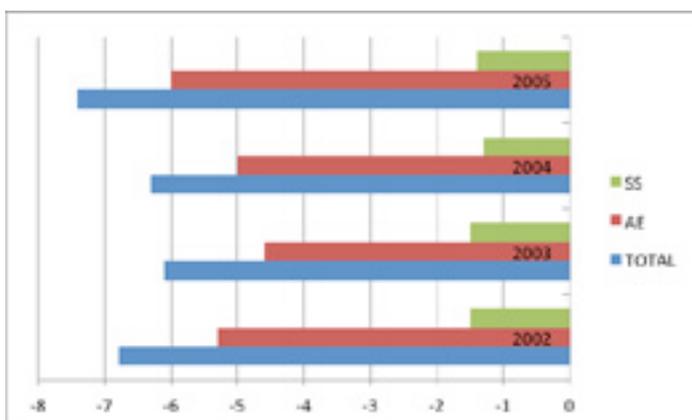
3 En la literatura internacional predomina el enfoque carga-beneficio. Una perspectiva reciente, con análisis de casos, se encuentra en Bosch, Espasa y Solé-Ollé (eds.) (2010).

FIGURA 1
SALDO FISCAL CATALÁN. MÉTODO CARGA-BENEFICIO. DÉFICIT NEUTRALIZADO. PORCENTAJE EN RELACIÓN CON EL PIB DE CATALUÑA



Fuente: Grup de Treball, 2009.

FIGURA 2
DISTRIBUCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL ENTRE LA SUBBALANZA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA DE LA ADMINISTRACIÓN. MÉTODO DEL BENEFICIO, SALDO NO NEUTRALIZADO. 2002-2005. EN PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: Grup de Treball, 2009.

La segunda gran opción metodológica es el cálculo de los saldos con neutralización del déficit. Efectivamente, si las finanzas públicas en España no están en equilibrio, un déficit público general reduciría el saldo fiscal negativo catalán⁴ en caso de no procederse a su neutralización. El cálculo de los saldos neutralizados favorece la consideración de valores estructurales, despojados de la contingencia que provocan las oscilaciones cíclicas sobre las finanzas públicas. Sin embargo, la neutralización del déficit obliga a asignarlo a los diversos territorios y es posible usar varios criterios. La opción elegida (imputar a Cataluña una fracción del desequilibrio general en función de su aportación a los ingresos) no es neutral, ya que contribuye a elevar el montante del saldo fiscal negativo de la balanza fiscal de Cataluña⁵.

2.2 El sistema de cuentas públicas territorializadas

Un mandato parlamentario del año 2004 impulsó la constitución de un *Grupo de Trabajo* sobre metodología de las balanzas fiscales (Comisión de Expertos sobre Metodología para la Elaboración de las Balanzas Fiscales de las Regiones Españolas, 2006). Este esfuerzo generó un consenso entre los principales especialistas en la materia, que contó además con respaldo del Gobierno de España. Pero tuvo un precio: consolidó la pluralidad de soluciones metodológicas que ya existían previamente. Las balanzas fueron calculadas usando una doble metodología (carga-beneficio y flujo monetario) y para cada una de estas opciones fueron incorporadas distintas hipótesis para el cálculo de algunos componentes relevantes del saldo. Además el producto resultante de todo este enorme esfuerzo (Ministerio de Economía y Hacienda, 2008) consistió en la estimación de un saldo neto agregado para cada comunidad autónoma⁶ sin desagregación. Finalmente, el método empleado evitó neutralizar el déficit y distinguió, pero no neutralizó, al Resto del Mundo.

La pluralidad de resultados facilitó el consenso, pero reforzó el espacio de las interpretaciones, permitiendo la continuidad de valoraciones políticas sesgadas en el que cada actor elegía aquel resultado que más le convenía. Además, la atención se concentró incluso más en el saldo global, lo que orilló una cuestión fundamental: –qué factores explican cada uno de sus componentes–, facilitando interpretaciones simples de las cifras agregadas.

4 Lógicamente, un superávit ocasionaría el efecto contrario. En Barberán (2014) y Zabalza (2014) se encuentra una interesante discusión sobre la neutralización del déficit.

5 Tampoco es muy congruente neutralizar el déficit cuando el interés se centra en los efectos sobre el crecimiento económico; lo importante en este caso es el montante corriente de los ingresos y gastos localizados en un territorio.

6 En realidad seis diferentes, debido al pluralismo metodológico.

En este año 2014 se ha conocido una nueva propuesta metodológica, el Sistema de Cuentas Públicas Territorizadas (SCPT), elaborada por tres investigadores con el aval del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (De la Fuente, Barberán y Uriel, 2014, 1 y 2)⁷. Destaca el grado de transparencia, la profundidad de la desagregación y la calidad y cantidad de la información puesta a disposición de la comunidad científica. El año de referencia (2011) facilita la comparación con la aproximación de la Generalitat.

El SCPT opta por una de las opciones metodológicas indicadas, el enfoque carga-beneficio, por considerarlo el más adecuado para referirse a la equidad interterritorial; y calcula saldos relativos por habitante para los distintos flujos fiscales. En los gastos de la Administración Pública Central (APC) establece una distinción clave entre las partidas que presentan una lógica territorial, como la financiación autonómica y local o las inversiones, y aquellas con lógicas relacionadas con características de los agentes económicos (situaciones personales, por ejemplo), que solo por comodidad agregamos después para calcular saldos territoriales.

El saldo relativo por habitante para cada partida puede sumarse para componer un saldo agregado para cada comunidad. La propuesta, muy trabajada en sus aspectos técnicos y de tratamiento de la información, tiene en cuenta la asimetría en la descentralización, con muy diversos niveles competenciales y sistemas fiscales regionales⁸.

Uno de los ámbitos en los que sería posible una notable mejora de la información facilitada por el SCPT es el de las relaciones con la Unión Europea (UE). En el Anexo 7 (De la Fuente, Barberán y Uriel, 2014, 2) se estiman los saldos regionales con la UE. Las deficiencias de información impiden un tratamiento programa a programa y tampoco se ha estimado la contribución de cada región a la financiación española de los gastos de funcionamiento de la UE⁹. Por tanto, solo es posible calcular saldos regionales globales –aunque incompletos– con la administración comunitaria y descontarlos de los que establece cada región con la administración central española: en este ámbito particular, el SCPT se aproxima a las antiguas balanzas fiscales.

7 En un Seminario el 7 de marzo de 2014 en el Instituto de Estudios Fiscales se produjeron aportaciones de interés para la mejora de la propuesta en la neutralización del déficit, la consideración de los flujos con la Unión Europea y el tratamiento de la cuenta con el Resto del Mundo, entre otras. La propuesta final incluye algunas de estas consideraciones. Una explicación detallada de sus características ha sido realizada por sus autores y está disponible en De la Fuente, Barberán y Uriel (2014, 1, 2, 3 –sobre todo en este último–), por lo que evitamos hacerlo nosotros. Además de 2011, también ofrecen resultados para 2005.

8 Por ejemplo, explicando de forma detallada para cada uno de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas los criterios de imputación y las hipótesis de traslación fiscal. Aunque como regla general el SCPT supone que no hay traslación –al igual que para los tributos municipales y provinciales– detallando los supuestos utilizados que se apartan de esta lógica tributo a tributo.

9 Aunque no vemos la dificultad de hacerlo utilizando criterios de imputación apropiados.

El nuevo método merece una evaluación positiva. Porque permite descomponer los saldos para cada comunidad autónoma, ofreciendo una imagen rica y compleja de su realidad fiscal; porque hace posible al mismo tiempo un análisis para cada partida, útil para entender la lógica de las decisiones territoriales de la administración central. Y porque ofrece una solución, entre otras posibles, a la neutralización del déficit. Pero, sobre todo, porque al desviar el foco de los varios saldos agregados hacia los componentes de un único saldo para cada comunidad podría dar lugar, si las pasiones se controlasen, a un debate público más sosegado y analítico.

2.3. Las balanzas fiscales de Cataluña: flujo monetario y carga-beneficio

La Generalitat emplea las dos metodologías estándar para el cálculo de las balanzas fiscales, la del flujo monetario y la de la carga-beneficio.

2.3.1. La perspectiva del flujo monetario

Las balanzas fiscales pretenden medir la diferencia entre los ingresos fiscales generados en Cataluña que financian a la hacienda central y los gastos que en esta comunidad realiza el sector público central. Cuando en un territorio los ingresos generados superan a los gastos recibidos se produce un “déficit” mientras que en sentido contrario se origina un “superávit”. Déficit o superávit entendido desde la perspectiva del territorio regional y como calificativo de la actuación de la administración central extendida, incluida la seguridad social. Dado que no se atiende a la incidencia de la carga impositiva ni a los beneficiarios de los gastos, esta perspectiva difícilmente puede dar respuestas en relación con la equidad interterritorial; en todo caso, la perspectiva del flujo monetario podría captar el efecto de estímulo de la actuación del sector público sobre el territorio (Grup de Treball, , 2005).

En este enfoque, los ingresos se imputan al espacio en el que se localiza la capacidad económica sometida a gravamen¹⁰, y los gastos al territorio en el que se realizan. Importa así la localización física de la capacidad económica gravada (renta, riqueza, consumo) y del personal contratado por el sector público, el lugar de la utilización de los bienes y servicios adquiridos, la localización de los perceptores de transferencias y de la inversión efectuada o de la unidad administrativa, si la inversión es inmaterial. Para los gastos, la Generalitat argumenta que la actuación del sector público posee un doble carácter. Por una parte, provee de servicios a los ciudadanos; por otra realiza pagos a ciertos agentes económicos para la provisión de esos servicios.

10 Los ingresos no tributarios son imputados al lugar en que se realiza el pago.

El enfoque del flujo monetario atendería a la provisión de servicios y no al destino de los pagos. Pero para estimar el impacto sobre la demanda agregada regional del gasto público lo que importa es la residencia de los perceptores de los pagos o la procedencia de los bienes y servicios utilizados en la producción pública o en la materialización de las inversiones ¿Genera un impacto apreciable en la demanda catalana la adquisición de, por ejemplo, barcos para el servicio de salvamento marítimo español en esa área mediterránea si son fabricados en Cádiz o en Corea? Y sin embargo serían contabilizados como un gasto en Cataluña por el Ministerio de Fomento al ser el puerto de destino Tarragona. Es por ello que la utilización de la perspectiva del flujo monetario difícilmente sirve a los objetivos declarados: medir mejor el impacto sobre la economía catalana de los flujos fiscales regionales.

Pero, entonces, ¿cuál es el objetivo? En realidad, la perspectiva es jurisdiccional, pero de una administración que no existe. Una hipotética y virtual administración única catalana, que operase sobre la base territorial actual de la Generalitat, y sumase a ésta las acciones que en el momento presente lleva a cabo la administración central en territorio de la comunidad autónoma de Cataluña. Con el supuesto de una administración única catalana, cobra sentido tener en cuenta el conjunto de los hechos impositivos gravables radicados en territorio catalán, así como todas aquellas operaciones de gasto de unidades administrativas radicadas en el mismo espacio. Serían, de nuevo, obligaciones que habría de atender una hipotética administración única catalana. Por lo tanto, el saldo fiscal así estimado podría asimilarse a un virtual “dividendo de la independencia”, o valoración de los recursos que quedarían disponibles para esa administración hipotética de ser la perceptora de los ingresos y la responsable de los gastos¹¹. En este supuesto la neutralización del déficit supone considerar más recursos que los tributarios: de una u otra forma esos ingresos serían soportados por los ciudadanos de Cataluña, lo que debiera hacerse explícito.

2.3.2. La perspectiva carga-beneficio

En la perspectiva carga-beneficio las balanzas fiscales se construirían mediante la agregación de los flujos fiscales generados por individuos agrupados territorialmente. Ahora lo relevante es dónde reside quién soporta finalmente la carga de los ingresos públicos o quién resulta beneficiario de sus operaciones de gasto. En el lado de los ingresos, detrás del obligado legal al pago está quien lo soporta realmente,

11 Para una estimación de estos resultados puede verse Bosch y Espasa (2012 y 2014). Las autoras parten del supuesto aventurado de que la drástica alteración del marco institucional no afecta a las condiciones de funcionamiento de la economía catalana. Una crítica a sus supuestos está disponible en Rodríguez Mora (2014); una visión alternativa, en De la Fuente (2012).

pues la carga puede ser trasladada. Esa es la incidencia impositiva real, que debe ser descubierta levantando el velo formal.

En el lado de los gastos, el criterio relevante es el de la residencia de los beneficiarios últimos. En el caso de una inversión en infraestructuras de transporte, los beneficiarios serán todos aquellos que las usen, con independencia de dónde residan. Los servicios centrales de un ministerio atenderán, directa o indirectamente, a los residentes en el conjunto del territorio español y, por tanto, el gasto asociado habrá de asignarse a cada una de las regiones, en función de los criterios de imputación que se determinen. La conexión entre la contabilidad pública, que es la base informativa central de la Generalitat, y la residencia de los contribuyentes o beneficiarios de las acciones del sector público es ahora más compleja. La traslación impositiva requiere un difícil análisis de incidencia por figuras tributarias. La asignación territorial de los gastos dependerá de supuestos no siempre compartidos sobre los efectos de cada programa. Pues la contabilidad presupuestaria solo se preocupa por los inputs, no por los outputs, que son los relevantes ahora.

El gasto público se concreta en bienes públicos, bienes divisibles y bienes mixtos, que comparten características de los dos anteriores. Los bienes públicos puros pueden ser de carácter local, regional y nacional. Los dos primeros pueden ser asignados con facilidad a un territorio, siempre que no existan desbordamientos. En los bienes divisibles el beneficiario puede ser identificable individualmente, del mismo modo que en los bienes privados; una vez conocida su residencia, no existe tampoco dificultad de asignación. Por lo tanto, para una correcta aplicación del enfoque carga-beneficio del gasto es preciso establecer con acierto criterios de imputación territorial de los bienes públicos y mixtos nacionales. Este enfoque supera algunas limitaciones del anterior. En el caso de Cataluña, permite tomar en consideración los efectos del gasto público centralizado; facilita además tener en cuenta los efectos suprarregionales de inversiones que proveen servicios a más de una comunidad.

En consecuencia, el cómputo de los beneficios asociados a los bienes públicos nacionales o a los servicios centrales debería reducir significativamente los saldos fiscales desfavorables. Pero esta aproximación podría medir más ajustadamente el dividendo fiscal de la independencia, por cuanto en esa situación hipotética la Generalitat habría de destinar una parte de sus ingresos fiscales a reproducir, al menos parcialmente, aquellos organismos centrales que no están radicados en su territorio y aquellas funciones hoy garantizadas por unidades administrativas situadas fuera de Cataluña.

2.4. La comparación entre ambos enfoques en la práctica: los ingresos

En ambos enfoques es preciso adoptar soluciones de compromiso entre los requerimientos de la teoría y las soluciones prácticas. La distancia entre ambos dependerá de los criterios utilizados. En el enfoque del flujo monetario debiera

partirse del objeto de gravamen correspondiente a Cataluña, pero no siempre es posible conocerlo. En esos casos, relativamente numerosos, también han de establecerse criterios de localización territorial a partir de hipótesis razonables, como en el enfoque de carga-beneficio.

Para el IRPF, el objeto imponible es la obtención de renta durante un período impositivo. Se toma como indicador territorial la pauta de distribución de la parte estatal de la cuota líquida resultante de la autoliquidación, que ya recoge el impacto de la progresividad. Este criterio deja fuera las retenciones de los no declarantes, que se suponen proporcionales al índice utilizado. En realidad, para esta figura tributaria se utiliza en el enfoque del flujo monetario como indicador territorial la pauta de distribución de la parte estatal de la cuota líquida resultante de la autoliquidación, que es la solución típica del enfoque carga-beneficio. Otra opción obligaría a movilizar información territorial de rentas generadas por el capital mobiliario o la propiedad inmobiliaria, difícil de obtener. Como la mayor parte de la renta del IRPF procede del factor trabajo o de actividades profesionales vinculadas al territorio en que se declara, la solución propuesta plantea dificultades menores¹².

Para el IVA, el enfoque del flujo monetario exigiría aplicar la recaudación a aquel territorio en el que se realicen las adquisiciones de bienes o las prestaciones de los servicios sujetos a IVA no deducible. Este agregado se compone de cuatro operaciones diferentes: (1) gasto en consumo final interior de los hogares, (2) consumos intermedios, formación bruta de capital fijo y transferencias sociales en especie de las administraciones públicas, (3) consumos intermedios y formación bruta de capital fijo de las actividades exentas y (4) formación bruta de capital fijo de las viviendas de nueva construcción. El indicador de territorialización procede del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, al igual que el aplicado para los impuestos especiales. Tiene ya en cuenta la diversa composición regional de la cesta de la compra. Este procedimiento es también utilizado para el enfoque carga-beneficio¹³.

- 12 Las balanzas analizadas no contemplan la posibilidad de traslación del IRPF para los empresarios y profesionales. Sin embargo, se daría una situación similar a la del Impuesto de Sociedades –que analizamos a continuación–, aunque cabe esperar que los mercados en que operan presenten unas condiciones más próximas a la competencia perfecta, que dificultan la traslación.
- 13 Una parte de la carga de la imposición indirecta podría ser soportada por los no residentes; y los residentes pueden realizar parte de su gasto en el exterior. Estas circunstancias no son tomadas en consideración por la BFC. En el caso de la SCPT, calcula el gasto realizado por los hogares residentes en el extranjero así como en Ceuta y Melilla y Canarias, así como el gasto realizado por los no residentes (básicamente turistas y canarios) en España. El esfuerzo de obtención de información y de finura en el tratamiento es enorme. El problema radica en que el gasto realizado por los turistas extranjeros en España es imputado a las comunidades en función de su población, lo que es una solución imperfecta.

Las variaciones en la imputación de los ingresos en ambas perspectivas pueden verse en el Cuadro 1. Para los ingresos del Estado las diferencias entre ambos enfoques se reducen a cuatro figuras tributarias (Impuesto de Sociedades, Impuestos sobre la renta y el patrimonio de no residentes, Impuesto sobre primas de seguros), que en conjunto afectan a un 20% de los ingresos y de las que solo la primera es importante.

CUADRO 1 COMPARACIÓN DE INDICADORES DE IMPUTACIÓN

METODOLOGÍA FLUJO MONETARIO Y CARGA BENEFICIO		
BALANZA FISCAL DE CATALUÑA- GENERALITAT, 2011		
INGRESOS	FLUJO MONETARIO	CARGA BENEFICIO
		Media de tres opciones:
		1. 100% según el excedente bruto de explotación
IMPUESTO DE SOCIEDADES	Peso de Cataluña sobre el conjunto del régimen común	2. 70% EBE, 30% Consumo Final de los Hogares 3. 33% EBE, 33% CFH, 33% remuneración de asalariados RESULTADO: 67,66% EBE, 21,2% CFH, 11,1% RA
I. RENTA DE NO RESIDENTES	Peso de Cataluña en la recaudación	No imputación
I. PRIMAS DE SEGUROS	Valor de las primas contratadas en Cataluña sobre el total	PIB
COTIZACIONES SOCIALES (sin mutuas ni derechos pasivos)	Peso de Cataluña en la recaudación	Dos opciones: 1. Peso de Cataluña en la recaudación 2. 50% EBE, 50% peso en la recaudación (menos Cotizaciones de Autónomos y Parados: 100% recaudación) (menos Cotizaciones por accidentes de trabajo: solo hipótesis 2)

Fuente: Elaboración propia a partir de Generalitat de Catalunya, 2014, 1.

El Impuesto de Sociedades grava la renta obtenida por las personas jurídicas u otras figuras sujetas, con independencia de su procedencia geográfica o de fuente, minorada por las compensaciones de rentas negativas de períodos anteriores. Para la aplicación del criterio de flujo monetario debiera conocerse la renta generada en Cataluña por las empresas que operan en su territorio. Dado el déficit de información sobre esta cuestión, se opta por utilizar como indicador de territorialización el porcentaje que supone el Excedente Bruto de Explotación de la economía catalana sobre el conjunto del territorio común¹⁴.

Ahora bien, la literatura económica indica que en determinadas condiciones una parte de la carga soportada por los propietarios del capital puede ser trasladada hacia delante (consumidores) o hacia atrás (trabajadores). Por ello, se opta por establecer tres hipótesis de incidencia y calcular la media resultante de ellas: en función de la territorialización del 100% del EBE; traslación hacia delante de un 30% de la carga; carga del impuesto soportada igualmente (un 33,3%) por trabajadores, consumidores y propietarios. Hemos calculado la media aritmética de las tres (Cuadro 1): los propietarios asumirían un 67.7% de la carga, los consumidores un 21.2% y los trabajadores un 11.1%. La influencia en los ingresos atribuidos a Cataluña de usar una u otra hipótesis es extremadamente limitada, con una variación de 0.75%.

En los ingresos de la Seguridad Social, también los indicadores varían de un enfoque a otro, ocasionando diferencias en los resultados. Los ingresos de la Seguridad Social incluirían tanto los de su sistema específico como los de los organismos autónomos que gestionan prestaciones sociales así como los de las mutuas de funcionarios y los derechos pasivos de los funcionarios públicos. Las diferencias entre los enfoques aparecen en las cotizaciones de los distintos regímenes de la Seguridad Social y en las cotizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En el enfoque del flujo monetario, las cotizaciones abonadas por empresarios y trabajadores deben asignarse al territorio en el que se produce el hecho económico base de la obligación. Se ha utilizado como indicador el peso de la recaudación en Cataluña sobre el total de España. En la perspectiva carga-beneficio hay que determinar la incidencia final. Para los trabajadores, se supone que la carga no se traslada. Para los empleadores el debate teórico indica que la traslación hacia trabajadores y consumidores es posible; los estudios empíricos no son concluyentes¹⁵. Se ha optado por considerar que se traslada la mitad de la carga hacia los

14 Al igual que sucede con el IVA y los impuestos especiales, la referencia es el territorio común pues los territorios forales gestionan autónomamente el Impuesto de Sociedades (y también los impuestos indirectos mencionados).

15 Por ejemplo, Melguizo (2007), advierte sobre las dificultades de esa traslación, mientras que en un estudio más reciente Melguizo y González-Páramo (2013) se sostiene una traslación hacia los trabajadores de un 70% de la carga.

trabajadores, mientras que la restante sería soportada por los empleadores. La influencia sobre los resultados en uno u otro enfoque es también limitada, con 414 millones de diferencia: un 1.63% del total.

CUADRO 2
COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS INGRESOS

BALANZA FISCAL DE CATALUÑA 2011						
GENERALITAT DE CATALUNYA						
	FLUJO MONETARIO		CARGA-BENEFICIO		DIFERENCIA	
CONCEPTO	%		%		% (Sobre resultados en carga-beneficio)	
1. ESTADO	21.278	19,53	20.887	18,87	-391	-1,87
IRPF	7.553	21,73	7.553	21,73	0	
IS	3.660	19,85	3.632	19,7	-28	-0,77
IVA	5.468	19,53	5.468	19,53	0	
IIIE	1.200	18,87	1.200	18,87	0	
RESTO	3.398	15,88	3.034	14,18	-364	-12,00
2. ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y ENTES	262	13,83	262	13,83	0	
3. EMPRESAS PÚBLICAS	704	20,13	704	20,13	0	
SUB TOTAL AD CENTRAL ALARGADA	22.244		21.853		-391	-1,79
4. INGRESOS SS	25.480	19,02	25.006	18,67	-474	-1,90
COTIZACIONES	24.604	19,04	24.122	18,67	-482	-2,00
OTROS	876	18,41	885	18,59	9	1,02
TOTAL	47.725	19,22	46.859	18,87	-866	-1,85

Fuente: Elaboración propia a partir de Generalitat de Catalunya, 2014,1. Millones de Euros

En el Cuadro 2 recogemos los principales resultados cuantitativos:

- Los ingresos en Cataluña para el conjunto de las administraciones públicas centrales se sitúan en torno al 19% del total, ligeramente por encima de su aportación al PIB y claramente por encima de la importancia de la población.
- La progresividad importa sobre todo en el IRPF, que se situaría cerca del 22% del total español.

- La diferencia agregada en ingresos a consecuencia de la utilización de uno u otro enfoque es limitada: un 1,85% del total o algo menos de 900 millones de euros. La diferencia procede de las diversas estimaciones de las cotizaciones sociales y por la no consideración de las rentas de no residentes en la perspectiva carga-beneficio.

2.5. La comparación entre ambos enfoques en la práctica: los gastos

Para la perspectiva del flujo monetario, la imputación de los gastos debiera ser directa. Para ello simplemente debe obtenerse la información de cada programa de gasto de la administración central con un grado de detalle suficiente en cuanto a su desagregación geográfica. En los programas contables utilizados (SICOP para la administración central y SICOSS para la seguridad social) esta solución plantea problemas en tres casos: gasto no regionalizable, gasto en diversas comunidades autónomas y gasto en el extranjero. El gasto en el extranjero no ha sido imputado a Cataluña en ninguna proporción. El gasto consignado como “diversas Comunidades Autónomas” ha sido tomado en consideración programa a programa, utilizando criterios que permitan adoptar una proporción de imputación razonable en función de su contenido¹⁶. El gasto no regionalizable es imputado en función de su contenido económico. Si se trata del gasto en servicios centrales de los ministerios u organismos autónomos, no se asignará a Cataluña. En el caso de transferencias de capital a empresas públicas no tomadas en consideración, dependerá de la regionalización de sus inversiones. Sin duda, tanto para el gasto en el extranjero como para el efectuado en servicios centrales los criterios empleados introducen un sesgo poco acorde con la función del gasto, que contribuye a elevar el saldo fiscal agregado favorable a Cataluña.

Para la asignación del gasto en la perspectiva carga-beneficio es preciso conocer la residencia de los beneficiarios de cada programa de gasto. Cuando ello no es posible directamente la solución también ha consistido en utilizar un criterio de imputación, eligiendo un índice representativo de la distribución territorial de los beneficiarios del gasto.

16 Sería muy recomendable hacia el futuro reducir a su mínima expresión tanto el gasto consignado como “diversas comunidades” como “no regionalizable”.

CUADRO 3
COMPARACIÓN DE INDICADORES DE IMPUTACIÓN. EJEMPLOS SIGNIFICATIVOS

METODOLOGÍA FLUJO MONETARIO Y CARGA BENEFICIO	
BALANZA FISCAL DE CATALUÑA- GENERALITAT, 2011	
GASTOS	CARGA BENEFICIO
FLUJO MONETARIO	
1. SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	
JUSTICIA Y DEFENSA	Según % de población de cada territorio
2. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	
PENSIONES	Como en el método del flujo monetario
SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	Según porcentaje de población de cada territorio o porcentaje de gasto territorializado. Gasto no territorializado según porcentaje de gasto territorializado, emigrantes;
ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO EDIF.	población o población femenina Según porcentaje de población de cada territorio o porcentaje de gasto territorializado. Gasto no territorializado según porcentaje de gasto territorializado, población o PIB
3. BIENES PÚBLICOS PREFERENTES	
SANIDAD	Según % de población de cada territorio y Según personal militar (asistencia hospitalaria de las FFAA)

continúa...

CUADRO 3
**COMPARACIÓN DE INDICADORES DE IMPUTACIÓN. EJEMPLOS SIGNIFICATIVOS
 (CONCLUSIÓN)**

METODOLOGÍA FLUJO MONETARIO Y CARGA BENEFICIO	
BALANZA FISCAL DE CATALUÑA- GENERALITAT, 2011	
GASTOS	FLUJO MONETARIO CARGA BENEFICIO
CULTURA	<p>Imputación directa del gasto territorializable Diversas CCAA: según porcentaje territorializado de cada programa No regionalizable: a Madrid</p> <p style="text-align: right;">Según % de población 80% gasto territorializado, 10% población, 10% PIB</p>
4. ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	<p>Imputación directa del gasto territorializable Diversas CCAA: Madrid No regionalizable: según % gasto territorializado Y VAB agrario y pesquero</p> <p style="text-align: right;">Imputación directa: % población o gasto territorializado No territorializado: según % VAB sectorial o % gasto territorializado</p>
INFRAESTRUCTURAS	<p>Imputación directa del gasto territorializable Diversas CCAA y no regionalizable: según % del gasto territorializado, inversión regionalizada de FEVE y nº de empresas de transporte de mercan.</p> <p style="text-align: right;">Según % del gasto territorializado, población, VAB, parque de vehículos, km de costa, pasajeros y mercancías de transporte marítimo, puertos, aeropuertos, pasajeros de tránsito aéreo</p>
5. ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL	
SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	<p>Imputación directa del gasto territorializable No regionalizable: según % gasto territorializable, titulares de mutuas de funcionarios y plantilla del personal de CRTVE</p> <p style="text-align: right;">Según % de población Según población electoral y titulares de mutuas de funcionarios</p>
DEUDA PÚBLICA	<p>Según % de imputación de los gastos del Estado en el flujo monetario Los últimos seis años</p> <p style="text-align: right;">Según % de imputación de los gastos del Estado por el método carga- beneficio los últimos seis años</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Generalitat de Catalunya, 2014, 1.

Para los bienes públicos puros de ámbito nacional (justicia, defensa, etc.) el criterio básico de imputación ha sido la población, por entender que producen un beneficio igualmente repartido. Sin embargo, para algunas funciones de gasto este criterio es discutible y seguramente debiera ponderarse por otros como la renta per cápita: la diplomacia, por ejemplo, tiene cada vez un componente económico marcado e inclusive las salidas de los ciudadanos al exterior tienden a relacionarse directamente con el nivel de renta personal. En segundo lugar, para los bienes públicos de carácter local (infraestructuras culturales o deportivas) se ha seguido el criterio de imputación del enfoque del flujo monetario, por considerar que benefician de forma muy sesgada a los ciudadanos residentes en su entorno, aunque en algunas actuaciones se intenta reflejar la existencia de externalidades vía efectos de desbordamiento. Esta misma pauta se ha seguido con los bienes privados o semiprivados que ofrecen las administraciones públicas, por entender que el receptor de los pagos (flujo monetario) coincide con el beneficiario de los mismos (carga-beneficio), o al menos el ámbito geográfico de ambos es coincidente. En el primer supuesto están las transferencias a personas y en el segundo los gastos en bienes públicos preferentes como la sanidad o la educación. De nuevo, son tomadas en consideración las externalidades territoriales.

Recogemos en los Cuadros 3 y 4 los criterios de imputación de los casos más significativos en cada enfoque para las principales funciones de gasto.

En el caso de los gastos del Estado, la asignación de los servicios públicos básicos y de las actuaciones de carácter general producirá un mayor volumen absoluto de gasto en el enfoque carga-beneficio: los desembolsos realizados en el exterior, bien para el pago a funcionarios o bien mediante transferencias se imputarán parcialmente a Cataluña en función de su porcentaje de población. Con los gastos de servicios centrales en defensa, justicia o hacienda, por ejemplo, sucederá otro tanto.

También el tratamiento de la deuda pública, aunque el criterio de imputación es similar en ambos métodos, producirá una diferencia significativa. Los pagos de intereses se asignan al territorio en función del porcentaje de gastos del estado en él durante los últimos seis años; al ser estructuralmente superior el porcentaje del gasto en Cataluña resultante del enfoque carga-beneficio, sucederá lo mismo con la asignación de los intereses de la deuda pública.

La consideración de los gastos en infraestructuras merece un comentario. En el enfoque del flujo monetario importa el territorio en que se realizan (imputación directa) y lo que no es posible se distribuye utilizando las mismas proporciones. En el de carga-beneficio se intentan recoger los efectos de desbordamiento mediante indicadores ad hoc para cada programa o conjunto de programas. Así, por ejemplo, la inversión en carreteras se distribuye en función del gasto territorializado (50%), el parque de vehículos (37.5%) –que quiere medir los usuarios- y el PIB (12.5%) –para

intentar captar el efecto difuso sobre la mejora de la competitividad de un menor coste del transporte¹⁷.

En cuanto a los gastos de organismos autónomos y empresas públicas, el criterio general en el método del flujo monetario es la imputación directa del gasto, aunque existen algunos matices y especificaciones. En el método carga-beneficio el criterio habitual es el porcentaje de población o de población afectada, aunque de nuevo existen algunos criterios específicos (VAB, PIB, población de ciertas franjas de edad, pasajeros, etc.). En el Cuadro 4 recogemos los ejemplos más notables.

Por último, para los gastos de la seguridad social, cabe esperar un gasto en Cataluña muy similar porque los criterios de imputación son coincidentes o están muy próximos en los dos criterios. El pequeño diferencial positivo en el enfoque del flujo monetario deriva de la consideración de los gastos en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales (ver Cuadro 5).

La diferencia en los resultados cuantitativos que provocan ambos enfoques se recogen en el Cuadro 5. Los gastos totales de las administraciones públicas centrales en Cataluña supondrían entre un 14% (FM) o un 15% (CB) del conjunto, siempre por debajo del porcentaje que este territorio supone en población o PIB. La diferencia global en gastos es muy superior a la existente en ingresos (6.83% del gasto).

17 Este criterio sirve también para el gasto en infraestructura dependiente de empresas públicas. La BFC diferencia entre aquellas empresas públicas centrales que financian sus inversiones mediante transferencias, a las que trata como administración central; y las que dependen de sus ingresos propios (Puertos del Estado, AENA), para las que hay que efectuar una hipótesis de incidencia de los mismos. Utiliza los datos directos de financiación desde Cataluña. De nuevo, para el SCPT los gastos en infraestructuras de las empresas públicas son tratados de la misma forma que si los efectúa directamente la administración central. Aunque ha tenido en cuenta las transferencias corrientes que cubren el déficit de explotación o las aportaciones de capital para la cobertura de pérdidas. Dada la forma de construcción del sistema de cuentas, que explicamos después, solo son relevantes los organismos y empresas que forman parte del sector público central. En Hierro et al. (2005) se propone un método general para la toma en consideración de las empresas públicas dentro de las balanzas fiscales.

CUADRO 5
COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS GASTOS

GENERALITAT DE CATALUNYA	BALANZA FISCAL DE CATALUÑA 2011					
CONCEPTO	FLUJO MONETARIO		CARGA-BENEFICIO		DIFERENCIA	
	%	%	%	%	% (sobre resultados en carga-beneficio)	
	sobre total	sobre total	sobre total	sobre total	%	%
1. ESTADO						
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	860	4,8	2.077	11,7	1.217	58,59
Justicia	123	7,5	263	16	140	53,23
Defensa	422	5,6	1.206	16	784	65,01
Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias	312	4	475	6,1	163	34,32
Política Exterior	2	0,3	133	16	131	98,50
ACTUACIONES GENERALES	5.635	10,3	6.427	11,7	792	12,32
Alta dirección	25	6,1	65	16	40	61,54
Servicios Generales	291	8,1	459	12,8	168	36,60
Administración Financiera y Tributaria	20	6,4	50	15,9	30	60,00
Transferencias a Administraciones Públicas	2.903	10,3	2.942	10,4	39	1,33
Deuda Pública	2.397	10,8	2.911	13,1	514	17,66
SUB TOTAL SPB Y AG	6.495		8.504		2.009	23,62
ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	291	12,4	357	15,2	66	18,49
Servicios Sociales	70	10,1	103	15	33	32,04
Acceso a la vivienda	202	15,2	204	15,3	2	0,98
Fomento de la ocupación			1	16	1	100,00
Gestión y administración de la Seguridad Social	19	6,6	48	16,8	29	60,42
PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS PREFERENTES	435	12,2	510	14,3	75	14,71
Sanidad	54	8	78	11,6	24	30,77
Educación	346	13,2	381	14,5	35	9,19
Otros	34	12,8	51	19,1	17	33,33
ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	982	10,3	1.347	14,1	365	27,10
Agricultura, pesca y Alimentación	34	5,3	46	7,3	12	26,09
Industria y Energía	37	4,4	109	12,9	72	66,06
Comercio, Turismo y Pymes	16	7,8	47	22,3	31	65,96
Subvenciones al transporte	193	20,1	193	20,1	0	0,00
Infraestructuras	442	8,8	645	12,8	203	31,47
I+D+I	245	14,4	283	16,6	38	13,43
Otras	15	9,9	25	16,5	10	40,00
SUB TOTAL PPS+BPP+ACE	1.708		2.214		506	22,85
SUBTOTAL ESTADO	8.203	9,3	10.718	12,18	2.515	23,47

continúa...

CUADRO 5
**COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS GASTOS
 (CONCLUSIÓN)**

GENERALITAT DE CATALUNYA	BALANZA FISCAL DE CATALUÑA 2011					
CONCEPTO	FLUJO MONETARIO		CARGA-BENEFICIO		DIFERENCIA	
	% sobre total		% sobre total		% (sobre resultados en carga-beneficio)	
2. ORGANISMOS AUTÓNOMOS	1.011	6,4	1.487	9,4	476	32,01
3. INVERSIÓN REAL EMPRESAS PÚBLICAS	1.429	15,7	1.395	15,4	-34	-2,44
SUB TOTAL	2.440		2.882		442	15,34
SUB TOTAL ADMINISTRACIÓN CENTRAL EXTENDIDA	10.643		13.600		2.957	21,74
4. SEGURIDAD SOCIAL	29.261	16,9	29.228	16,9	-33	-0,11
TGSS y entidades gestoras	20.202	18	20.209	18	7	0,03
Mutuas de accidentes y enfermedades profesionales	1332	21,1	1.270	20,1	-62	-4,88
Servicio Público de Ocupación	6.186	15,7	6.202	15,7	16	0,26
Fondo de Garantía Salarial	363	23,8	363	23,9	0	0,00
MUGEJU	9	9,4	10	10,3	1	10,00
ISFAS	22	3	23	3,1	1	4,35
MUFACE	138	8,7	139	8,7	1	0,72
Pensiones de clases pasivas	1.009	9	1.011	9	2	0,20
TOTAL	39.904	13,97	42.828	14,99	2.924	6,83

Fuente: Elaboración propia a partir de Generalitat de Catalunya, 2014, 1.

CUADRO 4
**COMPARACIÓN DE INDICADORES DE IMPUTACIÓN. EJEMPLOS
 SIGNIFICATIVOS**

Metodología flujo monetario y carga beneficio		
Balanza fiscal de cataluña- Generalitat, 2011		
Organismos autónomos y ss	Flujo monetario	Carga beneficio
1. Organismos autónomos		
AEAT	Personal Aeat	Población sobre régimen común ccaa
CSIC	Imputación directa	Población
	Nº según territorialización	
FEAGA	Imputación directa	Transferencias Feaga
	Nº según territorialización	
Instituto de salud Carlos III	Imputación directa	Población

continúa...

CUADRO 4
**COMPARACIÓN DE INDICADORES DE IMPUTACIÓN. EJEMPLOS
 SIGNIFICATIVOS
 (CONCLUSIÓN)**

Metodología flujo monetario y carga beneficio		
Balanza fiscal de cataluña- Generalitat, 2011		
Organismos autónomos y ss	Flujo monetario	Carga beneficio
2. Seguridad social		
Tesorería General de Seguridad Social y entidades gestoras	Según gasto territorializado	Según gasto territorializado
	Servicios centrales no imputados a Cataluña	Servicios centrales imputados a cataluña según gasto territorializado.
Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Viajes Imserso según destino de las plazas ofertadas	Viajes Imserso según población de más de 65 años
	Según gasto territorializado	Cap IV., Según flujo monetario
Servicio público de ocupación	Si no hay información, cap. IV según % accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Resto, según % cuotas	Resto, según cuotas de at y ep captadas en cataluña
	Políticas pasivas: territorialización y resto según %	Según beneficiarios prestaciones paro
MUGEJU, ISFAS, MUFACE	Beneficiarios prestaciones del paro	Cap. IV: igual que flujo monetario
	Pol. Activas: según territorialización	Programa de asistencia sanitaria: % gasto en farmacia
	Según territorialización. Si hay un bajo grado:	Programa de prestaciones económicas: %
	Programa de asistencia sanitaria: % gasto en farmacia	titulares y benef.
	Programa de prestaciones económicas: % titulares y benef.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Generalitat de Catalunya, 2014, 1.

Para la seguridad social el porcentaje de gasto en Cataluña supera al de la población catalana, reflejando la mayor pensión media percibida. El escaso peso de la administración central periférica se refleja en el peso de los gastos de las Mutualidades de Funcionarios (entre el 3 y el 10% del total) o de las pensiones de clases pasivas (9% del total).

Son los gastos propios de la administración central en Cataluña los que muestran valores más reducidos (entre un 9 y un 12%) y donde, además, las diferencias entre uno y otro método son mayores (un 23.5%). Este fenómeno es especialmente intenso para los servicios públicos básicos y las actuaciones generales, y no puede explicarse solo porque la Generalitat de Cataluña haya asumido más competencias que otras comunidades autónomas de régimen común, singularmente en seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias; aunque este hecho sin duda influye.

La imputación de la deuda introduce también una diferencia significativa. En los restantes ámbitos funcionales, el gasto en Cataluña tampoco supera el peso de su población. La diferencia entre uno y otro enfoque es notable en Infraestructuras, Industria y Energía o Comercio y Turismo.

2.6. Los saldos fiscales de Cataluña en 2011

En el Cuadro 6 recogemos los saldos fiscales brutos de Cataluña, en términos absolutos y en porcentaje del PIB catalán, de acuerdo con los dos enfoques utilizados. Distinguimos entre la sub-balanza social y la de la administración central. El saldo fiscal bruto general presenta un déficit notable. El efecto derivado de aplicar uno u otro método es muy intenso: pasar del método carga-beneficio al del flujo monetario supone elevar el déficit fiscal catalán de un -2% a un -3.93% del PIB.

CUADRO 6
SALDOS AGREGADOS DE CATALUÑA 2011

	BALANZA FISCAL DE CATALUÑA 2011.			
	CARGA BENEFICIO	%PIB	FLUJO MONETARIO	%PIB
1. SALDOS BRUTOS				
INGRESO TOTAL	46.859.000,00	23,56	47.725.000,00	23,99
GASTO TOTAL	42.827.000,00	21,53	39.903.000,00	20,06
SALDO FISCAL BRUTO	-4.032.000,00	-2,03	-7.822.000,00	-3,93
INGRESO COT. SOCIAL	25.006.000,00	12,57	25.480.000,00	12,81
GASTO SUB SOCIAL	29.228.000,00	14,69	29.261.000,00	14,71
SALDO BRUTO SOCIAL	4.222.000,00	2,12	3.781.000,00	1,90
INGRESO AGE	21.853.000,00	10,99	22.245.000,00	11,18
GASTO AGE	13.599.000,00	6,84	10.642.000,00	5,35
SALDO AGE	-8.254.000,00	-4,15	-11.603.000,00	-5,83
2. SALDOS NEUTRALIZADOS				
SALDO TOTAL	-10361500	-5,21	-14024500	-7,05

Fuente: Elaboración propia a partir de Generalitat de Catalunya, 2014, 1

La sub-balanza social presenta un notable superávit fiscal en Cataluña, de acuerdo con ambos métodos. Este resultado es coherente con la utilización del fondo de reserva de la seguridad social para el conjunto de España. Es posible que este fenómeno general se vea reforzado al incluir en esta sub-balanza las

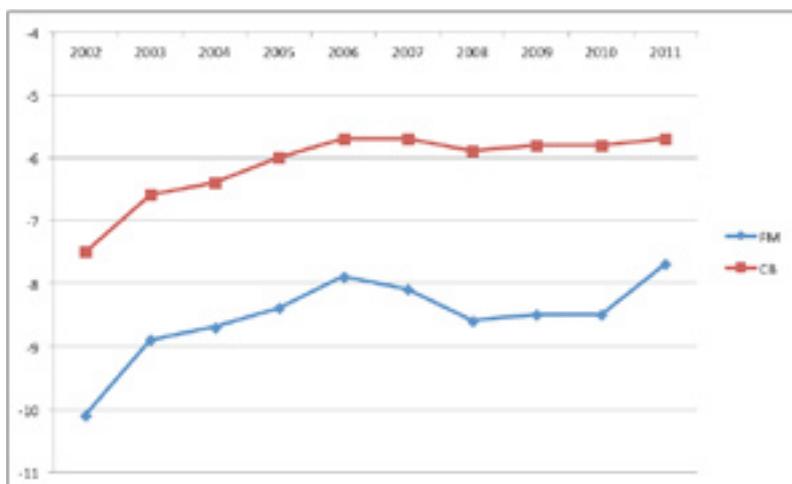
políticas activas de empleo, que suponen un gasto en ese ejercicio en Cataluña de aproximadamente 1.200 millones de euros. Pero aun descontando esta partida, el superávit es considerable¹⁸. El déficit se concentra, en una proporción muy alta, en la balanza fiscal de la administración central del Estado; entre el -4% y el -6% del PIB, entre -8.250 y -11.600 millones de euros¹⁹.

También se presenta en la Tabla 6 una medida del déficit neutralizado. Si el presupuesto está desequilibrado y queremos evitar que el tamaño del saldo influya en el resultado de la balanza fiscal estimada es obligado alterar los gastos o los ingresos a considerar²⁰. Los autores de la BFC 2011 utilizan dos procedimientos para este ajuste: elevar los ingresos hasta el nivel de los gastos o, alternativamente, reducir los gastos hasta el nivel de los ingresos no financieros. Una vez hecho este ajuste para el conjunto de España se aplica proporcionalmente a los ingresos o a los gastos en Cataluña. Para simplificar, hemos optado por hacer la media de los dos resultados que se obtienen para cada uno de los métodos. Con un escenario de presupuesto equilibrado, el saldo fiscal de Cataluña sería del -5.2% del PIB de esta comunidad según el método carga-beneficio y se elevaría al -7.05% del PIB de acuerdo con el método del flujo monetario²¹.

En la Figura 3 mostramos la evolución del déficit fiscal de presupuesto equilibrado desde 2002 hasta 2011²². La distancia entre ambos métodos es estructural y la dinámica es de ligera reducción del mismo, en términos de PIB.

- 18 El superávit de Cataluña es el "déficit" de la seguridad social, mutualidades y clases pasivas en ese territorio.
- 19 La consignación en esta parte de la balanza fiscal de las políticas activas de empleo reduciría de forma no significativa estas cifras
- 20 Esta práctica está sometida a discusión. Neutralizar el déficit (o superávit) de la hacienda central introduce una distorsión significativa en los saldos de la balanza fiscal del territorio regional: la balanza fiscal "observada" se compone de un saldo estructural (que es el que aparece al neutralizar el déficit) y un saldo cíclico (que justamente se neutraliza). Interpretar este resultado en clave de "dividendo de la independencia" obligaría a reseñar que una parte de los gastos están financiados por endeudamiento. Una buena explicación y fórmulas alternativas para la neutralización están en Zabalza (2014).
- 21 Inclusive cabría preguntarse si neutralizar el déficit tiene sentido si la deuda en términos nominales no se reduce a lo largo del tiempo y simplemente se refinancia. Al ir creciendo el PIB, el stock de pasivos públicos reduce su peso sobre el conjunto de la economía.
- 22 No hay información sobre el método carga-beneficio antes de 2002.

FIGURA 3
**DÉFICIT FISCAL DE PRESUPUESTO EQUILIBRADO DE CATALUÑA.
 MÉTODO DE FLUJO MONETARIO (FM) Y DE CARGA BENEFICIO (CB)
 PORCENTAJE DEL PIB CATALÁN EN CADA AÑO**



Fuente: Generalitat de Catalunya, 2014, 1.

3. LA COMPARACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE CUENTAS PÚBLICAS TERRITORIALES Y LA BALANZA FISCAL DE LA GENERALITAT PARA CATALUÑA

3.1. Introducción

¿Cuáles son las principales diferencias de método entre el SCPT y la Balanza Fiscal de Cataluña? En primer lugar, de ámbito: el SCPT se construye para el conjunto del territorio español, produciendo cuentas fiscales regionales para todas las comunidades autónomas mientras la BFC se limita al territorio catalán, aunque a partir de una información general para España. Dada su ambición global, el SCPT debe afrontar la elevada descentralización y la asimetría de la administración pública española, singularmente los diversos niveles competenciales. La autonomía de cada comunidad en ingresos y gastos (comunidades forales y otras) fuerza a establecer comparaciones entre regiones en términos de capacidad normativa y de competencias homogéneas. Como consecuencia, el SCPT construye primero una suerte de administración central única, que incluye también los ingresos y gastos autonómicos; a continuación procede a la asignación territorial de cada una de las partidas.

CUADRO 7

FLUJOS FISCALES RECOGIDOS EN EL SCPT

Gastos:

-
- = Gasto no financiero del Estado, sus OOA y algunos OOPP incluido en la liquidación de los PGE que publica la IGAE (capítulos 1 a 7)
 - Transferencias entre subsectores, transferencias al presupuesto general de la UE y partida de imprevistos y sin clasificar
 - + Subvenciones a, o inversiones de, ciertos entes y empresas públicos no incluidos en la liquidación de los PGE
 - + Gasto de ciertos organismos reguladores no incluidos en los PGE (CMT, CNE, CNMV y Banco de España)
 - + Transferencias implícitas a entes territoriales mediante impuestos cedidos, concertados o asimilables + tributos municipales
 - + Ayudas de la UE no integradas en los PGE
 - + Gasto consolidado del Sistema de la Seguridad Social.

Ingresos:

- = Ingresos por tributos directos e indirectos y aranceles de titularidad estatal, comunitaria y autonómica, incluyendo tributos cedidos, concertados y asimilables e impuestos propios de las comunidades autónomas
 - + Cotizaciones sociales (incluyendo derechos pasivos y cuotas de las mutualidades de funcionarios)
 - + Impuestos y tasas municipales (IB, IAE, IVTM, IIVTNU e ICIO)
 - + Otros ingresos de la Administración Central: tasas y precios públicos, ingresos por la venta de bienes y la prestación de servicios, transferencias de determinados organismos y empresas públicas (p. ej. Loterías y Apuestas del Estado) y otros ingresos patrimoniales y financieros.
 - + Tasas de ciertos organismos reguladores (CNMV, CMT y CNE) e ingresos del Banco de España.
-

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente, Barberán y Uriel, 2014, 1 y 2; Generalitat de Catalunya, 2014, 1,2.

Esta orientación metodológica provoca que el SCPT considere un perímetro de acciones públicas muy superior al de la BFC, lo que no debiera afectar a los saldos comparados. Para poder establecer una comparación entre ambos trabajos se impone una homogeneización de la información, retirando de las cuentas del SCPT todo aquello que no figura en la BFC, tarea que explicamos en el siguiente apartado.

En segundo lugar, el SCPT únicamente utiliza el método de carga-beneficio, por entender que la perspectiva del flujo monetario no tiene valor a efectos de determinar la equidad territorial en la actuación del sector público español, que es la pregunta que intenta responder.

En tercer lugar, el SCPT tiene en cuenta también, aunque de forma parcial, las relaciones de cada una de las regiones con la Unión Europea, mientras que la BFC prescinde de las mismas, por concentrar su atención en la actuación de las administraciones centrales.

En cuarto lugar, el SCPT procede a calcular saldos fiscales relativos por habitante para cada región, comparando los ingresos y los gastos de cada territorio con la media española. Los saldos fiscales agregados habituales se obtienen calculando el saldo fiscal relativo global por habitante mediante la suma de los diferentes saldos relativos parciales, y multiplicando a continuación por la población de cada región. El SCPT produce así un saldo fiscal regional para cada partida de gasto y de ingreso. No es posible sin embargo efectuar una comparación de saldos fiscales relativos con la BFC, porque ésta no los calcula.

Por último, los saldos fiscales relativos regionales son presentados en términos brutos y con presupuesto equilibrado. Pero, a diferencia de la BFC, el SCPT neutraliza el déficit repartiéndolo en proporción a la población regional.

3.2. La construcción de agregados comparables

Para poder efectuar una comparación entre ambas aproximaciones desde el enfoque carga-beneficio debemos establecer agregados comparables, reordenando algunas partidas, singularmente en gastos. El resultado de los ajustes y la comparación se presenta en los Cuadros 8 y 9. En relación con los ingresos, el volumen global considerado es sensiblemente superior en la aproximación de la Generalitat, con distancias considerables en el Impuesto de Sociedades, el IVA y Cotizaciones Sociales²³. En cambio, la proporción asignada a Cataluña de los ingresos coincide en ambas aproximaciones, resultando en una estimación en la BFC 2011 de 2.115 millones adicionales.

En los gastos, las cantidades globales están mucho más próximas, aunque con una adscripción por apartados bastante diferente. Por ejemplo, los recursos de Protección social son muy superiores en la BFC que en SCPT, y lo contrario sucede con el gasto territorializable. Esta diversidad de criterios carece de relevancia para los saldos finales, pero contribuye a situar el déficit catalán en las partidas que son objeto de decisión discrecional por parte de las administraciones centrales.

En la imputación de gastos a Cataluña ambos trabajos ofrecen cifras similares: de los menos de 1.000 millones de euros de diferencia, más de un 50% corresponden a fórmulas alternativas de imputación territorial de la deuda, lo que constituye un buen ejemplo de cómo decisiones metodológicas alternativas influyen de forma decisiva en el resultado final de las balanzas.

23 En las cotizaciones sociales la diferencia radica en la consideración de los ingresos por tasas, transferencias o patrimoniales.

CUADRO 8
COMPARATIVA ENTRE INFORME SCPT Y BALANZAS FISCALES
GENERALITAT

	Ingresos 2011					
	SCPT			GENERALITAT		
	TOTAL	CATALUÑA	%	TOTAL	CATALUÑA	%
1. Ingresos tributarios no municipales a igual esfuerzo fiscal	87.032.496	17.390.265	19,98	92.734.000	18.411.000	19,85
1.1. Impuestos directos homogeneizados	52.313.083	11.026.545	21,08	55.396.000	11.185.000	20,19
IRPF, ingresos homogéneos	33.544.608	7.344.333	21,89	34.758.000	7.553.000	21,73
Impuesto sobre sociedades, ingresos homogéneos	16.610.687	3.330.205	20,05	18.440.000	3.632.000	19,70
Impuesto sobre la renta de no residentes	2.040.288	340.894	16,71	2.196.000		
Impuesto sobre el patrimonio, ingresos reales	117.500	11.113	9,46	2.000		
1.2. Impuestos indirectos homogeneizados	34.719.413	6.363.719	18,33	37.338.000	7.226.000	19,35
IVA	25.354.689	4.906.241	19,35	27.995.000	5.468.000	19,53
Impuestos especiales* (sin electricidad ni matriculación)	6.405.696	949.473	14,82	6.359.000	1.200.000	18,87
Electricidad		-23.821				
Tráfico exterior	1.540.027	284.154	18,45	1.549.000	270.000	17,43
Impuesto sobre las primas de seguros	1.419.001	247.672	17,45	1.420.000	287.000	20,21
2. Cotizaciones sociales y cuotas de derechos pasivos	129.151.947	24.216.284	18,75	133.969.000	25.006.000	18,67
3. Otros ingresos de la administración central	19.583.973	3.134.545	16,01	21.593.000	3.440.000	15,93
Tasas e ingresos por venta de bienes y servicios	3.229.607	516.655	16,00	7.620.000	1.332.000	17,48
Ingresos financieros y patrimoniales	13.373.235	2.139.377	16,00	13.973.000	2.108.000	17,76
Tasas, Comisión del Mercado de Telecomunicaciones	29.843	5.135	17,21			
Tasas, Comisión Nacional de la Energía	35.026	5.998	17,12			
Tasas, CNMV	63.631	11.032	17,34			
Ingresos del Banco de España	2.852.630	456.348	16,00			
TOTAL INGRESOS NUEVO CÁLCULO	235.768.416	44.741.094	18,98	248.296.000	46.857.000	18,87

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente, Barberán y Uriel, 2014, 1 y 2; Generalitat de Catalunya, 2014, 1,2. Miles de euros corrientes.

CUADRO 9
COMPARACIÓN SCPT-BF GENERALITAT

	Gastos 2011					
	SCPT			BF GENERALITAT		
	TOTAL	CATALUÑA	%	TOTAL	CATALUÑA	%
G1. Administración General y B/S generales	17.431.893	2.788.659	16,00	14.532.000	2.599.000	17,88
1.1. Alta dirección del Estado y del Gobierno	490.546	78.475	16,00	405.000	65.000	16,05
1.2. Acción exterior del Estado	2.180.362	348.802	16,00	830.000	142.000	17,11
1.3. Defensa	8.429.374	1.348.485	16,00	7.546.000	1.206.000	15,98
1.4. Gestión financiera, tributaria y presupuestaria	2.082.417	333.134	16,00	316.000	286.000	90,51
1.5. Otros servicios de interés general	1.094.769	175.135	16,00	3.580.000	459.000	12,82
1.6. Investigación básica, estudios y estadística	2.593.736	414.932	16,00	1.704.000	416.000	24,41
1.7. Organismos reguladores económicos	560.690	89.696	16,00	151.000	25.000	16,56
G.2 Gasto territorializable	67.147.008	6.952.749	10,35	57.662.000	6.702.000	11,62
2.1. y 2.2.Financiación Regional y local	24.821.492	2.827.178	11,39	28.258.000	2.942.000	10,41
2.3. Infraestructuras productivas y otras	14.242.023	2.284.217	16,04	15.078.000	2.272.000	15,07
2.4. Ayudas regionales	6.151.310	185.424	3,01			
2.5. Otro gasto territorializable	21.932.184	1.655.930	7,55	14.326.000	1.488.000	10,39
2.5a. Sanidad y consumo	3.927.696	521.261	13	677.000	114.000	17
2.5b. Educación y formación	1.305.487	192.833	15	2.618.000	381.000	15
2.5c. Justicia, prisiones y seguridad ciudadana y vial	13.221.409	405.039	3	9.433.000	738.000	8
2.5d. Vivienda y urbanismo	1.390.028	202.894	15	1.330.000	204.000	15
2.5e. Cultura y deportes	2.087.564	333.902	16	268.000	51.000	19
G3. Protección social	163.744.512	28.414.121	17,35	173.857.000	29.379.000	16,90
G4. Regulación y promoción económica	17.527.746	1.974.315	11,26	17.481.000	1.094.000	6,26
4.1. Asuntos generales de economía y empleo	7.701.523	1.210.839	15,72	8.201.000	468.000	5,71
4.2. Agricultura, ganadería y pesca	8.155.753	471.503	5,78	8.230.000	431.000	5,24
4.3. Industria, energía, comercio, turismo y otros	1.670.470	291.974	17,48	1.050.000	195.000	18,57
5. Intereses de la deuda pública	22.153.055	3.480.507	15,71	22.153.000	2.911.000	13,14
G: TOTAL GASTO	288.004.214	43.610.351	15,14	285.685.000	42.685.000	14,94

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente, Barberán y Uriel, 2014, 1 y 2; Generalitat de Catalunya, 2014, 1,2. Miles de euros corrientes

3.3 Diferentes criterios en la imputación a cataluña, en la perspectiva carga-beneficio

Como hemos visto, una parte significativa de las diferencias entre ambas aproximaciones, puede explicarse por los datos de base considerados en el ingreso y gasto público central. Pero esto no explica la totalidad. Otra parte de la falta de coincidencia depende de la utilización de criterios de imputación diversos, dentro del esquema general de carga-beneficio.

CUADRO 10 COMPARACIÓN DE INDICADORES DE IMPUTACIÓN. ELEMENTOS SINGULARES

METODOLOGÍA CARGA BENEFICIO		
BALANZA FISCAL DE CATALUÑA- GENERALITAT, 2011 y SCPT 2011		
INGRESOS	BALANZA FISCAL CATALUÑA	SCPT
IMPUESTO DE SOCIEDADES	Media de tres opciones: 1. 100% según el excedente bruto de explotación 2. 70% EBE, 30% Consumo Final de los Hogares 3. 33% EBE, 33% CFH, 33% remuneración de asalariados RESULTADO: 67,66% EBE, 21,2% CFH, 11,1% RA	33% Capital (renta por fondos propios de las empresas), 33% Consumidores (Consumo final territorializado) 33% Trabajadores (Remuneración de asalariados del sector privado)
RENTA DE NO RESIDENTES	No imputación	Población
IVA E IMPUESTOS ESPECIALES	Indicador de consumo estimado por el INE para la asignación regional de los impuestos para las CCAA de régimen común	Distribución del gravamen por lugar de residencia para españoles Para extranjeros (exportaciones y turistas): por población
TASAS Y OTROS INGRESOS	PIB	Población

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente, Barberán y Uriel, 2014, 1 y 2; Generalitat de Catalunya, 2014, 1,2

En el Cuadro 10 recogemos algunos ejemplos significativos que afectan a los ingresos. En el Impuesto de Sociedades la aproximación de la Generalitat privilegia como indicador el Excedente Bruto de Explotación regionalizado frente al consumo y, sobre todo, frente a la localización regional del empleo. Algo que tiende a situar los ingresos en las áreas avanzadas, como Cataluña, con un número elevado de empresas residenciadas con presencia en todo el territorio español. En el IVA, el indicador de consumo estimado por el INE utiliza un criterio territorial, más propio de un enfoque de flujo monetario, mientras que el ejercicio del SCPT, más complejo y preciso, responde mejor a una óptica de carga-beneficio: IVA soportado por consumidores residentes en Cataluña. Por último, también la vinculación de las tasas al PIB sitúa más ingresos en Cataluña que la vinculación a la población.

En el Cuadro 11 se recogen las principales diferencias en la imputación de programas de gasto. En general observamos que los criterios son próximos, sin que existan sesgos destacables ni sea posible considerar los de uno u otro trabajo mejor ajustados. En todo caso el SCPT parece querer reflejar más ajustadamente en algunas ocasiones (infraestructuras, sanidad) el beneficio del gasto tomado en consideración.

CUADRO 11 COMPARACIÓN DE INDICADORES DE IMPUTACIÓN. EJEMPLOS SIGNIFICATIVOS

BALANZA FISCAL DE CATALUÑA- GENERALITAT, 2011 y SCPT 2011		
GASTOS	BALANZA FISCAL CATALUÑA GENERALITAT	SCPT
1. SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS		
JUSTICIA Y DEFENSA	Según porcentaje de población de cada territorio	JUSTICIA: 75% en función del personal; 12,5% población; 12,5% PIB DEFENSA: Población
2. ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL		
PENSIONES	Imputación directa del gasto territorializable Gasto en diversas CA: según porcentaje de gasto territorializado	Región de residencia del beneficiario
SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	Según porcentaje de población de cada territorio o porcentaje de gasto territorializado Gasto no territorializado según porcentaje de gasto terr., emigrantes, población o población femenina	Región de residencia del beneficiario
ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO EDIF.	Según porcentaje de población de cada territorio o porcentaje de gasto territorializado Gasto no territorializado según porcentaje de gasto territorializado, población o PIB	Imputación directa con corrección por gasto en forales

continúa...

CUADRO 11
COMPARACIÓN DE INDICADORES DE IMPUTACIÓN. EJEMPLOS
SIGNIFICATIVOS
(CONCLUSION)

BALANZA FISCAL DE CATALUÑA- GENERALITAT, 2011 y SCPT 2011		
GASTOS	BALANZA FISCAL CATALUÑA GENERALITAT	SCPT
3. BIENES PÚBLICOS PREFERENTES		
SANIDAD	Según porcentaje de población de cada territorio y según personal militar (asistencia hospitalaria de las FFAA)	Población equivalente (total, SNS, mutuas de funcionarios)
CULTURA	Según porcentaje de población 80% gasto territorializado, 10% población, 10% PIB	75% en función del gasto localizado 12,5% población, 12,5% PIB
4. ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO		
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	Imputación directa: % población o gasto territorializado No territorializado: según % VAB sectorial o % gasto territorializado	Imputación directa: % gasto territorializado No territorializado: según % VAB sectorial o % gasto territorializado Ajuste por competencias atípicas forales
INFRAESTRUCTURAS	Según % del gasto territorializado, población, VAB, parque de vehículos, km de costa, pasajeros y mercancías de transporte marítimo, puertos, aeropuertos, pasajeros de tránsito aéreo	Caso general: 75% en función del gasto localizado 12,5 % en función del PIB, 12,5% en función de la población Para el transporte: localización del gasto (2/3), usuarios estimados (1/3) tráfico de pasajeros por residencia y mercancías por origen y destino)
5. ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL		
SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	Según el porcentaje de población Según población electoral y titulares de mutuas de funcionarios	Según el porcentaje de población
DEUDA PÚBLICA	Según el porcentaje de imputación de los gastos del Estado por el método carga-beneficio los últimos seis años	Según el gasto público territorializado que ha podido ser financiado con deuda pública

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente, Barberán y Uriel, 2014, 1 y 2; Generalitat de Catalunya, 2014, 1,2.

La imputación de los gastos de la deuda merece alguna consideración adicional. En el SCPT el criterio de imputación es el gasto territorializado susceptible de ser financiado con deuda, por lo que se excluye del total, sin los propios intereses de la deuda, las partidas de ingresos tributarios de CCAA y entidades locales, las ayudas europeas y algunas partidas de entes y sociedades. Este criterio opera como si toda la deuda que genera esos intereses fuera suscrita en el ejercicio. En la BFC, como ya vimos, se utiliza la proporción del gasto en Cataluña sobre el total en los últimos seis años, lo que traslada los errores y sesgos de las estimaciones precedentes a la actual. La diferencia entre una u otra aproximación es significativa.

3.4. Una comparación de resultados

En cuanto a los saldos, la comparación entre el SCPT y la BFG revela diferencias de intensidad y a veces de sentido. El saldo fiscal bruto sin neutralizar es negativo en ambos casos: el déficit fiscal catalán no está en discusión en ese año. Pero en el saldo fiscal agregado SCPT está incluido también el existente con la Unión Europea, que no se considera en la BFG. De descontar el efecto de las relaciones financieras con la Unión Europea, obtenemos un saldo fiscal sin neutralizar de Cataluña con la administración central positivo para el año 2011 (del orden de 500 millones de euros), de acuerdo con SCPT, en agudo contraste con las estimaciones de la Generalitat. En la sub-balanza social coinciden ambas aproximaciones: existiría un superávit para los residentes en Cataluña, ligeramente superior a los 4.000 millones de euros y muy similar al que se establecía con el método del flujo monetario.

Las principales diferencias se establecen en la sub-balanza de la administración general del estado. En la BFC el déficit se sitúa en los 8.250 millones de euros, mientras que se reduce a 5.000 millones en la aproximación SCPT. Inclusive, de aplicar aquí la parte sustancial del saldo negativo con la UE, el déficit se situaría en el entorno de 3.500 millones de euros, menos de la mitad del estimado por la Generalitat.

Por último, para ambas aproximaciones la neutralización eleva considerablemente el saldo negativo de la balanza de la administración del estado y convierte en negativo el saldo de la seguridad social.

4. CONCLUSIONES

La construcción de balanzas fiscales regionales es una técnica de cuantificación que goza en España de una larga historia y una excelente salud en el presente. En los últimos años, la acumulación de conocimientos académicos ha ido de la mano con el soporte en información y personal por las administraciones públicas para producir cuentas públicas externas regionales de elevada calidad técnica. Sin ánimo

de exagerar, los españoles nos hayamos convertido en líderes mundiales en el plano metodológico y en la producción en este ámbito.

El análisis de las opciones metodológicas elegidas para la confección de los últimos instrumentos técnicos disponibles (Balanza Fiscal de Cataluña y Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas, ambas para el ejercicio 2011) confirma este diagnóstico. Pero también nos enseña que no hay una única forma de computar los flujos fiscales, pues la información es necesariamente imperfecta, y las hipótesis de imputación del gasto y del ingreso incorporan siempre una dosis de subjetividad. Ello debería conducir a la cautela en la presentación pública de los resultados obtenidos y a la moderación en su interpretación social y política.

La persistencia en el esfuerzo por parte de la Generalitat de Cataluña ha alumbrado una serie larga (1986-2011) de la Balanza Fiscal de Cataluña, confeccionada con opciones metodológicas progresivamente refinadas, pero en lo fundamental invariantes. La longitud del período temporal cubierto hace posible, por ejemplo, analizar la sensibilidad al ciclo de los saldos obtenidos. Los saldos son generados mediante la utilización paralela de las dos perspectivas habituales en la literatura (flujo monetario y carga-beneficio), a partir de una base empírica correcta y de unas elecciones de criterios de imputación que entran dentro de lo usual²⁴.

Pero este proceder muestra dos debilidades. Privilegia a la hora de presentar los resultados, condicionando el debate público, la perspectiva con menor pertinencia para la consideración de la equidad territorial y que, como hemos visto, tampoco se ajusta bien para la determinación de un hipotético “dividendo fiscal de la independencia”. Además, tiende a optar por aquellas variantes metodológicas que, aun siendo aceptables, sesgan el resultado hacia un déficit fiscal catalán de mayor volumen y contribuyen a hacer responsable del mismo a la actuación discrecional de la administración central y no al juego automático de comportamientos homogéneos sobre un territorio que no lo es.

El SCPT cubre el conjunto del territorio español, incluidas las comunidades forales. Con este tratamiento integral facilita un análisis sincrónico comparativo, que relativiza los saldos fiscales de una u otra región al situarlos en un conjunto ordenado y que se mueve en parámetros moderados. La avanzada desagregación por funciones de gasto y partidas mejora sustancialmente la comprensión de la actuación del sector público en perspectiva territorial y permite detectar las anomalías. El ingente volumen de información manejado es tratado cuidadosamente y mostrado con máxima transparencia. En vez de un único saldo pueden mostrarse múltiples saldos de signo diferente para las distintas partidas de ingreso y gasto, en términos que permiten la comparación entre regiones.

24 Muy recientemente Uriel y Barberán (2015) han publicado una serie de balanzas fiscales para todas las comunidades autónomas españolas, que cubre el período 1991-2011.

Decantarse por el método de carga-beneficio es congruente con los objetivos del trabajo (evaluar la equidad territorial en la acción pública) y con la intención de limitar interpretaciones descontextualizadas de algunos resultados. Pero con escaso esfuerzo sería posible presentar también los resultados del método del flujo monetario, lo que facilitaría el contraste con otras aproximaciones, singularmente las impulsadas desde la Generalitat. Es de esperar que este esfuerzo tenga continuidad en los próximos años. Y que en futuras ediciones se refine la neutralización del déficit²⁵, la consideración de algunas partidas de la administración local y el tratamiento de los flujos regionales con la Unión Europea, entre otros aspectos.

En cuanto a los resultados, solo dos comentarios. Conviene no solemnizar un saldo, del signo que sea. Cualquier cifra sintética en las balanzas fiscales es el producto de múltiples elecciones metodológicas y simplificaciones necesarias, pero que introducen un cierto margen de error. Este ha sido el principal esfuerzo de este trabajo: mostrar las variantes usadas y aproximarse a su efecto sobre el saldo. Al comparar la BFC y el SCPT para el caso catalán hemos aprendido que una buena parte de las diferencias en los resultados es perfectamente explicable por las rutas alternativas tomadas.

Pero los saldos sintéticos responden a una lógica. El SCPT muestra la existencia de anomalías, de singularidades, que responden a la excepción foral o a la sociología peculiar de Ceuta y Melilla, por ejemplo. Seguramente la detección y potencial corrección de algunas de ellas mejore la calidad de nuestras relaciones colectivas. Más allá de estas consideraciones, el tratamiento de las comunidades autónomas, y en especial de Cataluña, responde al efecto de unas reglas generales (la progresividad del sistema fiscal o la consideración de las necesidades en el sistema de financiación, entre otras) sobre las desigualdades regionales, en renta, en riqueza, en proporción de población empleada o en características sociodemográficas. En estados con un sistema fiscal progresivo y un gasto social en sentido amplio orientado con una lógica igualitaria los saldos regionales españoles responden a la normalidad. Es legítimo querer modificar estos resultados. No lo es escandalizarse por ellos al tiempo que se dice defenderlos.

25 Cuya utilidad nadie discute cuando se trata de estudios de largo plazo, para aislar el efecto del ciclo, pero introduce distorsiones en análisis de un solo ejercicio.

CUADRO 12
COMPARACIÓN SALDOS AGREGADOS GENERALITAT Y SCPT. 2011

	ENFOQUE CARGA BENEFICIO			
	SCPT	% PIB	GENERALITAT	% PIB
1. SALDOS BRUTOS				
INGRESO TOTAL	67.126.643,00	33,75	46.859.000,00	23,56
GASTO TOTAL	66.267.791,00	33,32	42.827.000,00	21,53
SALDO FISCAL BRUTO	-858.852,00	-0,43	-4.032.000,00	-2,03
SALDO FISCAL BRUTO SIN UE	<i>469.944,00</i>	0,24		
INGRESO COT. SOCIAL	24.216.284,00	12,17	25.006.000,00	12,57
GASTO SUB SOCIAL	28.414.121,00	14,29	29.228.000,00	14,69
SALDO BRUTO SOCIAL	4.197.837,00	2,11	4.222.000,00	2,12
INGRESO AGE	42.910.359,00	21,57	21.853.000,00	10,99
GASTO AGE	37.853.670,00	19,03	13.599.000,00	6,84
SALDO AGE	-5.056.689,00	-2,54	-8.254.000,00	-4,15
2. SALDOS NEUTRALIZADOS				
SALDO TOTAL	-8.455.000,00	-4,25	-10.361.500	-5,21
SALDO SEG. SOCIAL	-1.336.100,00	-0,67		
SALDO AGE	-7.118.900,00	-3,58		

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Fuente, Barberán y Uriel, 2014, 1 y 2; Generalitat de Catalunya, 2014, 1. Miles de euros corrientes y porcentajes

BIBLIOGRAFÍA

- BARBERÁN, R. (2001): "Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales, *Instituto de Estudios Fiscales*" (Estudios de Hacienda Pública). Madrid.
- BARBERÁN, R. (2006), "Los estudios sobre balanzas fiscales regionales en España (1960-2005)", *Presupuesto y Gasto Público*, 43: 63-94.
- BARBERÁN, R. (2014): *Economía y Política de las Balanzas Fiscales en España*, Thomson Reuters-Aranzadi.
- BOSCH, N. y ESPASA, M. (2012): *Viabilidad de Cataluña como Estado. Análisis de la hacienda pública*, Barcelona, Fundació Catdem.
- BOSCH, N. y ESPASA, M. (2014): "La viabilidad económica de una Cataluña independiente", *Revista de Economía Aplicada*, nº 64, vol. XXII, 135-162.
- BOSCH, N.; ESPASA, M. y SOLÉ-OLLÉ, A. (eds.) (2010): *The Political Economy of InterRegional Flows*. Cheltenham, UK: Edward Elgar
- 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.
- COLLDEFORN, M. (1991): *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració de l'Estat 1986-1988*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LAS BALANZAS FISCALES DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS (2006), *Informe sobre Metodología de Cálculo de las Balanzas Fiscales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales
- DE LA FUENTE, A., (2012): "Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de concierto", Instituto de Análisis Económico, CSIC, Mimeo.
- DE LA FUENTE, A., BARBERÁN, R. y URIEL, E. (2014, a): *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2011*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, julio, versión digital.
- DE LA FUENTE, A., BARBERÁN, R. y URIEL, E. (2014, b): *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2011. Metodología y Resultados para 2011. Anexos*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, julio, versión digital.
- DE LA FUENTE, A., BARBERÁN, R. y URIEL, E. (2014, c): "A System of Regionalized Public Accounts for Spain: methodology and results for 2005", *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 209- (2/2014): 99-150© 2014, Instituto de Estudios Fiscales
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2012): *Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central 2006-2009*, Barcelona, Departament d'Economia i Coneixement, (Monografies, 14).
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2013): *Resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central any 2010*, Barcelona: Departament d'Economia i Coneixement.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2014, 1): *Metodologia i càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central l'any 2011*, Departament d'Economia i Coneixement.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2014, 2): *Els resultats de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central l'any 2011*, Departament d'Economia i Coneixement.
- GRUP DE TREBALL PER A L'ACTUALITZACIÓ DE LA BALANÇA FISCAL DE CATALUNYA (2005): *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central* [en línia], Barcelona, Part catalana de la Comissió Mixta de Valoracions Administració de l'Estat-Generalitat de Catalunya
- GRUP DE TREBALL PER A L'ACTUALITZACIÓ DE LA BALANÇA FISCAL DE CATALUNYA (2009): *Metodologia i càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 2002-2005*, Barcelona, Departament d'Economia i Finances (Monografies, 10).
- HIERRO, L.A., PATIÑO, D., SÁNCHEZ-MALDONADO, GÓMEZ- SALA, S. y JAÉN, M. (2005): "La incidencia provincial del presupuesto de la Junta de Andalucía 2001". Inv 7/05, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- LÓPEZ, G., MARTÍNEZ, E. (2000): *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 1995-98*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.

- MARTÍNEZ, E. (1997): "La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració de l'Estat 1989-1994". A: PARELLADA, M. (coord.). *La balança de pagaments de Catalunya*, Barcelona, DG de Programació Econòmica, Institut d'Estudis Autònoms, 1997.
- MELGUISO, A. (2007): "¿Quién soporta las Cotizaciones Sociales empresariales?, Una panorámica de la literatura empírica", *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, Serie economía, núm. 27
- MELGUISO, A. y GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2013): "Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach", *SERIEs* 4.3: 247-271
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2008): *Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. públicas centrales 2005*, Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, Instituto de Estudios Fiscales.
- RODRÍGUEZ MORA, J.V. (2014): "Comentario al artículo "La viabilidad económica de una Cataluña independiente", *Revista de Economía Aplicada*, nº 64, vol. XXII, 163-168.
- URIEL, E. y BARBERÁN, R. (2007): *Las Balanzas Fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Pública Central*, Fundación BBVA, Bilbao
- URIEL, E. y BARBERÁN, R. (2015): *Las Balanzas Fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Pública Central, 1991-2011*, Publicacions de la Universitat de València, València.
- ZABALZA, A. (2014): "Measuring the Regional Incidence of Taxes and Public Expenditure: The Available Methodology and its Limitations" *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 209-(2/2014): 11-54, Instituto de Estudios Fiscales.