

# LA ESTIMACIÓN DE LOS SALDOS FISCALES Y SU INTERPRETACIÓN EN EL ESTUDIO DE LAS BALANZAS FISCALES: LA UTILIZACIÓN DEL ENFOQUE MONETARIO

Guillem López Casanovas\*

## Sumario

Introducción

Contexto institucional

Un poco de historia

Los dos enfoques

El enfoque monetario

La naturaleza de las diferencias entre enfoques

Algunos datos y consideraciones adicionales

Reflexión general

Comentario final

Apéndice 1. Imputación de ingresos y gastos de la teoría de la hacienda pública

Apéndice 2. Referencias bibliográficas

---

\* Guillem López Casanovas, catedrático de economía aplicada del Departamento de Economía y Empresa de la Universidad Pompeu Fabra.

Artículo recibido el 3.11.2005.

## Introducción

Más allá de la controversia académica acerca de los distintos enfoques del déficit fiscal, conviene recordar a estos efectos la razón misma que crea su interés, ya que es precisamente el enfoque monetario el que subyace en la reivindicación de política autonómica que la origina. Además, la valoración del enfoque monetario, complementario del más tradicional y conocido en un estado unitario, como es el denominado carga/beneficio, se corresponde plenamente con el aprobado por unanimidad en la Comisión de Expertos que creó en su momento la Generalidad de Cataluña (octubre del 2004) y de la que formaron parte, amén de quien suscribe este texto, buenos conocedores de la realidad de la hacienda pública como son los doctores Antoni Zabalza, Joan C. Costas, N. Bosch, J. Solé Vilanova, Joan Corona, M. Vilalta, M. Espasa, R. Tremosa, M. Vives y X. Sala i Martín.

## Contexto institucional

Un estado que se reconozca como plurinacional requiere un cambio no sólo organizativo y de estructuras políticas, sino también de formas y maneras en el abordaje de los problemas fiscales. España parece evolucionar hacia un cierto federalismo de nuevo cuño. Será decisivo para ello que se acabe reconociendo que los ciudadanos-contribuyentes mantienen sus relaciones políticas y fiscales con más de una jurisdicción (no importa ahora el nombre); no sólo con la Administración central (confundida ahora con la del Estado), sino también con la autonómica en lo que atañe a las competencias propias de ésta. Ambas jurisdicciones deben mantener vínculos políticos diferenciados con los electores, teniendo en cuenta que son distintas las responsabilidades de ambos parlamentos –el central y el autonómico–, aunque deben mantenerse siempre respetuosas y coordinadas sin subordinación jerárquica.

Sobre la base de un reconocimiento multijurisdiccional, con dos niveles de gobierno diáfanos, se trata de articular soberanías tributarias compartidas para sus haciendas respectivas y responsabilidades fiscales para sus competencias autónomas de gasto, bajo una coordinación fiscal (europea) única.

En el contexto anterior surge la reivindicación político-parlamentaria que da pie a los trabajos de distintas comisiones (a la señalada, cabe añadir la creada por el Parlamento español, más recientemente, en el seno del Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda –mayo del 2004–) y que no es otra que el estudio de la mejor readecuación de las relaciones entre dos jurisdicciones fiscales (Administración central / comunidad autónoma). Ello es así, sea cual sea la opinión política que tengan los expertos en dicha materia, irrelevante para este propósito.

La constatación anterior contrasta con la identificación de una relación fiscal única entre la jurisdicción fiscal central y el conjunto de ciudadanos sobre la geografía, implícita en el enfoque tradicional carga/beneficio a

la imputación personal de los saldos fiscales. Conviene, por tanto, recordar las restricciones políticas, lo que no es óbice para poder desarrollar, a partir de las perspectivas institucionales incorporadas, los criterios más lógicos y coherentes con aquellos propósitos, tanto al concretar los criterios de imputación, como al acotar la interpretación que deba acompañar y complementar, en su caso, otros enfoques existentes de la balanza fiscal Administración central / comunidad autónoma que individualmente se prefieran.

## Un poco de historia

Por lo demás, la cuestión de la valoración cuantitativa de dichas relaciones interjurisdiccionales tiene ya casi un siglo de historia (desde la Segunda República se anotan los primeros estudios de la Generalidad de Cataluña); a ésta se incorporan más tarde las comunidades Valenciana y Balear, sólo muy recientemente la Comunidad de Madrid, y en el caso de la Comunidad de Andalucía, en el cálculo de saldos fiscales de ésta para con sus provincias. En todos estos casos, el estudio comparte base interjurisdiccional con algún tipo de reivindicación político-territorial subyacente: una parte frente al todo, un *cluster* homogéneo en su composición que permite aceptar que no existe reivindicación interna superior a la externa que se identifica (así, en ausencia del cuestionamiento interprovincial o local de los saldos, que se dejan a corrección de la propia comunidad autónoma), y heterogéneo frente a terceros (su sentido de pertenencia así lo prioriza y se refleja a menudo en la composición política parlamentaria y en el manifiesto de sus partidos legitimados para su defensa). Éste es al menos el caso de los análisis que históricamente se han impulsado desde Cataluña para el estudio de las relaciones fiscales entre la Administración central y la Generalidad de Cataluña.

## Los dos enfoques

La aproximación alternativa/complementaria del enfoque carga/beneficio tiene una tradición académica más amplia, ya que se vincula al estudio de la redistribución personal de la acción estatal, convencional en la hacienda pública centralizada, y no requiere contexto multijurisdiccional alguno (más propio del federalismo fiscal). La extensión del enfoque carga/beneficio fuera del plano individual, tanto al funcional como sobre todo al territorial, es sin duda posible, pero parte de unas premisas diferentes (una sola jurisdicción, una sola relación fiscal entre la Administración –la central– con sus ciudadanos). De ahí la importancia de considerar los dos enfoques a efectos de su acogida en el plano constitucional interpretativo de si estamos ante propuestas de tendencia federal o simplemente centralizantes.

## El enfoque monetario

Centrándonos en el enfoque monetario, entre dos jurisdicciones fiscales, la valoración básica que se pretende se realiza en términos de los recursos «que detrae y retorna» la acción fiscal de la jurisdicción central sobre la territorial en sus distintas formas: inversión directa e inducida, financiación autonómica y financiación local.

Sigue a dicha aproximación el supuesto de internalización de estos dos últimos ámbitos de financiación. El agregado territorial prevalece en el análisis a la suma de saldos fiscales individuales de los contribuyentes y los beneficiarios que lo integran. Si éste no es el caso (el sentido de pertenencia y la homogeneidad del *cluster* no se mantienen), el cálculo del saldo fiscal –enfoque monetario– se desvanece. Se trata, por tanto, de valorar el saldo entre (a) el volumen de recursos, entendido como capacidad de decisión sobre gasto en su incidencia sobre el territorio (en cuánto beneficia la disponibilidad de recursos para gasto en el territorio: creación de empleo, retribuciones, consumo intermedio, etc.) o indirectamente transfiriendo capacidad de decisión sobre dichos recursos a las instituciones territoriales representativas de sus ciudadanos (cómo éstas gasten, internalicen o no sus efectos multiplicadores, redistribuyan voluntariamente, etc., es su decisión), y (b) la territorialización de sus ingresos fiscales a la vista de sus bases tributarias territoriales, de modo similar a como se computan en la per-equalización las capacidades fiscales de las distintas jurisdicciones. Se trata de territorializar recursos e imputar aplicaciones (disponibilidad) de recursos para gasto. En otras palabras, se pretende valorar cuánta capacidad de gasto se observa respecto de las propias capacidades fiscales. Para lo primero, la imputación como gasto «ejecutado en beneficio de» no se incluiría en la imputación de beneficios de gasto, en la medida en que su impacto económico quedase fuera de su ámbito territorial –donde se localizan los empleos, las aplicaciones o las disponibilidades–, ya que por muy indivisibles o de naturaleza cuasi pública que fuesen dichos gastos, no cabría imputarlos por población potencialmente beneficiaria, con lo cual sería el resultado de una discrecionalidad central no justificada en otro criterio que el político. Por lo que se refiere a los ingresos, el cómputo aproximaría los recursos generados por la jurisdicción central sobre el territorio, al estilo de los coeficientes de imputación utilizados en la territorialización autonómica de los tributos cedidos, o de los puntos de conexión forales, o de modo similar cuando dicha participación fuese inexistente.

En conclusión, y en correspondencia con lo anterior, el saldo desde la perspectiva del enfoque monetario de la balanza fiscal mostraría el diferencial entre los recursos posibles a partir de las propias capacidades fiscales y los gastos imputables efectivamente a dicha jurisdicción, resultado de la actuación de la jurisdicción central, bajo el supuesto de incidencia de este gasto en el cuadro macroeconómico de disponibilidad territorial y así indirectamente en el bienestar de sus ciudadanos.

## La naturaleza de las diferencias entre enfoques

### *La finalidad no puede oscurecer la naturaleza económica de las partidas*

Las hipótesis de incidencia que acaban utilizando tienen que ver en el enfoque beneficiario en el grado de divisibilidad asumido para el bien (la  $\epsilon$  de la *publicness* en Borcharding o Spann). Si esta divisibilidad se refiere a una función o subfunción o a un programa de gasto, ciertamente se acaba «afinando» en mayor grado el alcance de bien público (exclusividad y no-rivalidad en el consumo) que tiene la intervención estatal. Pero, en todo caso, cada programa recoge una miscelánea de gasto (clasificación económica) que no permite obviar la discusión de alternativas de imputación más ajustadas a la naturaleza del contenido (más que del continente o la «finalidad» que expresa). Ello es así pese a que el programa o la función nos dé una idea de destino u *output* más explícito que permita singularizar un criterio de imputación. Pero la discusión sobre la naturaleza económica del gasto, por ejemplo, se mantiene: así, a la vista de lo que acontezca con el tratamiento de los intereses (gasto transversal en programas o funciones), es imposible obviar la discusión de su imputación, ya como gasto necesario de otros gastos en general –y así imputados en sus alícuotas según pesos relativos de gasto– o manteniendo matizaciones en lo que se refiere al espacio temporal del gasto financiado al que dicha carga financiera se debe. Si alternativamente la imputación no se realiza según porcentaje de gasto, sino por población, como si de un bien público «puro» se tratase, cabría no sólo justificar este supuesto, sino precisar también de nuevo la consideración temporal que se dieran a las variaciones demográficas a la vista del período contemplado (dada, por ejemplo, la heterogeneidad competencial entre comunidades autónomas). De modo similar a lo comentado hasta aquí para el caso del pago de intereses, cabría interrogarse sobre temas de gasto de transferencias imputado a los distintos programas o funciones: por ejemplo, al considerar los beneficios derivados del componente de transferencias de Renfe (?), ya sea en términos de usuarios (no resulta evidente aquí si en atribución directa o inversamente proporcional, a la vista del déficit de líneas financiado) o de población (¿también a los isleños?); o las subvenciones a HUNOSA (como *inputs* de consumo de su producción en incidencia *input/output* conjunta para la economía, o como mantenimiento de puestos de trabajo en los centros de producción).

### *Los supuestos del enfoque carga/beneficio superan las estadísticas disponibles*

Otro ejemplo, por el lado tributario de las diferencias en enfoque, procede de la consideración de la tributación, pongamos por caso, de rentas de capital. Al margen de determinar el criterio de incidencia última de la carga, tema que comentaremos dentro de un momento, el parámetro explícito de la base de reparto es en sí mismo controvertido (rentas de la propiedad, excedente de explotación bruto, patrimonio en general –varias fuentes– o de *stock* de capital) y plantea serios problemas: desde variables típicamente de *stock* o de flujo, a la vista del «efecto cerrojo» que genere la imposición sobre la distribución de determinadas rentas (efecto que puede no ser idéntico entre decilos de renta) y que reciben, como plusvalías diferentes que son, tratamientos fiscales diferenciados –y, así, varía su incidencia en el bienestar del contribuyente–, hasta muchos otros ejemplos que

encontraríamos en la observación de la dificultad de que el parámetro empírico tenga sensibilidad a la incidencia impositiva real a la que aspira el principio *carga*.

Conviene también aclarar la realidad de las hipótesis que se utilizan, ya que los efectos sobre la incidencia final del gravamen, tal como recuerda la hacienda pública, son muy diferentes atendiendo a las especificidades de la realidad: ya contemplado en el ámbito de los usos o de los recursos, en contextos de equilibrio parcial o general, con afectación a mercados de distinta madurez, respuestas a incentivos fiscales diversas (deslocalización de fuentes, efectos *lock-in*), según pautas de consumo o distribución de renta y riqueza, en qué horizonte temporal –corto/medio plazo o ciclo vital–, en supuestos de economía abierta o cerrada, en qué momento del tiempo (ciclo bursátil), bajo qué condiciones en mercados competitivos, oligopólicos, con qué presión sindical (para las hipótesis de traslado hacia atrás), con qué restricciones tecnológicas de sustitución factorial se actúa («a la Harberger», en definitiva), etc. El principio *carga* se mueve en el «iter»: a mayor pretensión, mayor exigencia, menor robustez empírica y menor fiabilidad del resultado. De hecho, a menudo la crítica por la sensibilidad del resultado de los saldos fiscales a las hipótesis utilizadas (la desconfianza con la que algunos visualizan el estudio de las balanzas fiscales) se debe sobre todo a la dificultad del método de incidencia de bienestar residual. En el enfoque monetario, aun teniendo problemas, éstos son menores, dado que menor es la aspiración interpretativa en la que se basan: impacto territorial (agregado) y no personal, macroeconómico y no de bienestar personal o factual y no teórico.

Conviene también aclarar el desglose del ingreso o el gasto a imputar a efectos de sensibilidad de las bases imputadas (ya sea todo el IRPF considerado no trasladable o imputando distintamente las rentas de capital, y por tipos, las retenciones liberatorias, neutralizando las deducciones fiscales autonómicas, las retenciones de los «no declarantes», aclarando el tratamiento de los «no residentes» –separando las personas físicas–, la potencial traslación del impuesto sobre la renta de los autónomos, etc.). Por lo demás, si la incidencia la valoramos en términos de bienestar, ¿no cabría considerar la composición de dicha renta (derivada de prestación asalariada, mixta o resultante de una prestación social con cargo al sector público)? De modo similar se puede proceder para la traslación del IVA; por ejemplo, desde la consideración del criterio de caja o de devengo (para alisar variaciones temporales), a la vista de los distintos sujetos pasivos afectados: hogares residentes o no, administraciones públicas territoriales o centrales, entre consumo y compra de vivienda, etc. Se puede proceder de forma análoga para especiales o para cotizaciones sociales a la vista de su composición («a cargo de», empleadores, asalariados no autónomos, autónomos, las substitutivas en prejubilaciones, etc.).

Finalmente, conviene destacar la incertidumbre en la aplicación de criterios de imputación que genera la utilización de supuestos que se derivan de la literatura económica, no siempre robusta en su aproximación empírica, pero mayormente referida a otros países –por tanto, bajo condiciones de mercado y de respuesta a incentivos distintos y, en todo caso, fuera «de tiempo y lugar» (¿el caso de algún estado de Estados Unidos en los años sesenta resulta hoy aplicable para España?). Esta duda se refleja en el «vaivén» de los criterios de hecho utilizados: uno de los estudios considerados, para el período 1991-1996 (recuérdese, pese a que las legislaciones

fiscales varían...) imputa el impuesto de sociedades –como un todo (?), a tercios entre consumidores, trabajadores y accionistas–, mientras que en la propuesta última presentada desaparece la imputación a trabajadores (?), y entre accionistas y consumidores la imputación es de un 75 y un 25 %, respectivamente. Para otro, sin embargo, debe tomarse un 70-30 %, sin referencia a estudio empírico alguno aplicado a la realidad española, aunque en otro documento previo la imputación es tan sólo a accionistas al 100 %. No hemos podido encontrar constancia tan siquiera sobre los criterios utilizados por otros autores, tan contundentes en las afirmaciones como opacos en las hipótesis utilizadas. Más aún, algunos de los autores en este ámbito de análisis han llegado a proponer la utilización de «la media entre el límite inferior y superior de tres variantes distintas», según incidencia (a) sobre beneficios, (b) traslación por igual a consumidores, asalariados y accionistas, y (c) en función de la actividad económica, aproximados los beneficios de éstos según el excedente bruto de explotación territorial (?), el consumo por el total de las economías domésticas tan sólo y el de trabajadores según remuneración de asalariados (?). Así, la imputación considerando al individuo accionista da por sentado que el impuesto grava los beneficios distribuidos, cuando en realidad, a la vista de los criterios de corrección de la doble imposición, puede que esté gravando los «no distribuidos». Capturar los propietarios de dichos beneficios (plusvalías y excedentes empresariales) no es sencillo. Acudir, como se ha propuesto alguna vez, a los denominados *puntos de conexión* soluciona el problema por el lado típico de cómo ello se haría bajo el enfoque monetario, en ausencia de territorialización efectiva, con lo cual se desvirtuaría el objetivo de incidencia del gravamen para acoplarse en mayor modo al enfoque monetario. Dejar fuera de este modo a todos los contribuyentes no residentes sería de nuevo erróneo, con lo cual sería necesario dejar también fuera de cómputo, en este caso, parte de la recaudación de sociedades.

De modo similar se puede entrar a valorar cómo se manejan las hipótesis de incidencia en el enfoque carga/beneficio en la cuestión de las cotizaciones sociales: el 50 %, según recaudación, y el 50 %, según consumo para las de los empleadores, mientras que las de los autónomos no se repercutirían (?). En la parte asalariada, asumir que no se trasladan es más propio del enfoque monetario que del de carga. En cualquier caso, este último enfoque computaría a los territorios unos ingresos (por cotizaciones), que en el caso, por ejemplo, de las administraciones públicas y para alguna de ellas en particular se consideraría beneficio (tratándose de la misma cuantía) según su grado de «divisibilidad», un mismo importe.

Es dudoso igualmente que los ingresos por transferencias corrientes deberían tratarse de manera idéntica a las de capital (y así, por ejemplo, en lo que atañe a las ayudas interiores a la inversión y otras transferencias de capital), considerando como se hace en la literatura carga/beneficio, al 50 % por población y según renta bruta disponible de los hogares (?). Ello se hace de manera idéntica a como se imputan las rentas de la propiedad (intereses, dividendos y otras rentas) (?). En conclusión, no es difícil comprender la gran variabilidad de los resultados derivados de dicho enfoque, de acuerdo con la sensibilidad a las distintas hipótesis postuladas.

La desconfianza, por tanto, que los autores reflejan acerca de los estudios de balanza fiscal debemos verla muy relacionada a un determinado enfoque que, siendo más pretencioso, está expuesto a muchos más

errores. Ello contrasta con la aproximación propia del enfoque monetario, que, resultando más modesta en su interpretación (consecuencias en los flujos económicos más que en el bienestar personal a través del cálculo de residuos fiscales individuales, considerando flujos fiscales territoriales y no personales, de acuerdo con el impacto macroeconómico y no de incidencia última, de capacidad de ingresos y gastos más que de efectividad en rentas y bienestar individuales, etc.), no está sujeta a tantas variaciones y supuestos. El enfoque monetario intenta computar las repercusiones económicas derivadas de las decisiones de localización del gasto público, de manera similar a como se territorializa entre las jurisdicciones españolas y europeas o incluso en el caso del INE para la construcción de sus cuentas regionales. La valoración que de ello se haga recibe una distinta interpretación según se trate de gastos con distinto grado de discrecionalidad (la ubicación de un nuevo ente, el mantenimiento de un servicio que sin justificación técnica alguna se localice de un modo determinado, etc.), pero, en cualquier caso, la imputación viene definida por el territorio que recibe una financiación que le posibilita beneficiarse de un programa de gasto y por la capacidad de compra o movilización de recursos que supone sobre el territorio –se materialice o no ésta en dicho territorio–, ya sea en forma de consumo (donde se localizan los consumidores) o producción (la empresa que produce, compre los *inputs* de un lugar u otro, retribuya los factores de un territorio u otro, etc.). Ello implica cerrar la discusión de si se imputa a la administración que realiza la compra, el territorio de quien la suministra o el territorio en el que residen los factores que operan el producto, a favor de quien tiene la capacidad de decidir sobre dicho nivel de recursos. A su vez, por el lado de los ingresos, el criterio de cómputo es el lugar de procedencia de los ingresos recaudados por la hacienda central a la vista de dónde sitúan las bases fiscales que los generan. Equivale al supuesto *as if* (como si) las recaudaciones se devengasen a favor de los gobiernos en los que radican dichas bases, y todo lo demás es siempre constante (incluida la legislación tributaria y la presión fiscal vigente).

Mientras el enfoque monetario requiere, pues, el reconocimiento de existencia de una jurisdicción territorial con hacienda propia, el enfoque carga/beneficio alternativo no requiere el reconocimiento anterior, en interpretación constitucional que no admite desarrollo federal. Se trata en este último enfoque de una incidencia redistributiva personal. Los recursos son del Estado, que los retornaría graciamente sin potestad derivada alguna sobre dichos impuestos.

Por ejemplo, en el enfoque monetario: en el IVA, según el valor añadido en origen de cada comunidad autónoma (y posteriormente en compensación explícita según consumo) o directamente según consumo interior (y no sólo el final de residentes) relativo (identificando cesta relativa de bienes, peso de ventas y de compras, tipo medio efectivo respectivo y nivel de fraude) de los bienes gravados –principio de destino. En el enfoque carga se acostumbra a tomar el consumo final de los hogares, lo que deja fuera parte de dicha recaudación, con sesgo marcado en comunidades autónomas turísticas, aunque en todo caso debería hacerse, de acuerdo con los cánones normativos de la hacienda pública, según los supuestos de traslación a los que sometamos el impuesto, en principio a precios según elasticidad de demanda en consumo, con efectos de producción que incidirían en el precio de los factores con arreglo a las ratios capital/trabajo de los bienes, el marco competitivo de la economía y la apertura exterior. Y si preocupa la incidencia, no se puede hacer caso omiso del fraude, que no se recoge en

ningún caso en las participaciones de consumo (gasto), ni del peso de los bienes no gravados (enseñanza, sanidad, cajas de ahorro, etc.) con distinto alcance en las comunidades autónomas. La fiabilidad de las fuentes de consumo es menor que la relativa a las operaciones contables, debido a cómo se computan ambas en la práctica.

En general, la territorialización impositiva en el enfoque monetario se asemeja a la que se considera en materia de nivelación fiscal, a partir de las capacidades tributarias de las jurisdicciones, con la utilización en su caso de puntos de conexión o cifras relativas de negocio para aquellos casos en que se den efectos «localización» evidentes (retenciones centralizadas). En especiales, las ventas aproximarían mejor la recaudación territorializada en el enfoque monetario, aunque en el enfoque carga haría falta hipotéticamente distinguir el consumo de residentes y no residentes y según destino (*input* para los procesos de producción diversos, *intra-regio* y *extra-regio*).

En el caso de partidas relativas a sueldos y salarios, la imputación se realizaría en favor del territorio en el que está localizada la administración que los emplea, en metodología próxima a la utilizada por las cuentas regionales o al regionalizar el gasto público tal como viene haciendo en parte la propia IGAE. Sólo los *extra-regio* serían susceptibles de asignar con otros criterios por falta de información evidente. Contrariamente, en el enfoque beneficiario se imputaría de acuerdo con la finalidad del gasto (bien público, imputado según población relativa).

Para la aproximación monetaria en el terreno de imputación de gastos se partiría de obligaciones reconocidas, clasificadas por capítulos y artículos de gasto, por centros gestores y por programas (según el Sistema de Información Contable, SICOP), a la vista, además, del código que identifica el destino del gasto. Este código permite conocer el destino del gasto, que llamamos *gasto territorializado* y que incluye, entre otros, la mayor parte de los gastos dirigidos al exterior de España.

Para el resto de gastos del Estado conviene comentar los «no territorializados» y los que no se conoce con claridad su destino, ya que los códigos de territorialización incluidos pueden alcanzar varias provincias de varias comunidades autónomas, servicios centrales y organismos públicos, o caer en el epígrafe «otras-indeterminadas». Estos gastos «no territorializados» se dividen en dos grupos: (a) los que no son imputables a una comunidad autónoma concreta –«no imputables»–, por cuanto se considera que no se realizan en dicha comunidad autónoma, y (b) los «imputables», ya que la comunidad podría ser potencialmente destinataria.

La distinción entre ambos grupos se podría realizar en función de los siguientes factores:

- a) El tipo de gasto del que se tratase (programa)
- b) El centro gestor (ministerio)
- c) La naturaleza económica del programa (capítulo y artículo presupuestario)
- d) La información proporcionada por los presupuestos del Estado y sus liquidaciones de cada año analizado
- e) Las competencias transferidas o no en cada materia a la comunidad

- f) De acuerdo con un análisis específico del gasto ya territorializado en la fuente de información de base, según capítulos, programas y centro gestor, así como otra información complementaria diversa

Los gastos territorializados en el SICOP incluyen las partidas que se comentan a continuación. En el código «servicios centrales» se encuentran generalmente los gastos de administración, dirección y servicios generales de las sedes centrales de las secciones ministeriales. Estos gastos no serían, en general, objeto de imputación a la comunidad autónoma, ya que por su naturaleza no son realizables en la comunidad autónoma, a excepción de parte del capítulo segundo de gasto y de las transferencias, y, en algunos casos, incluso del capítulo primero. En el código «varias provincias de varias comunidades autónomas» se agrupan gastos con origen en diversas comunidades autónomas. El criterio general consistiría en imputar a la comunidad autónoma este gasto, con un indicador de territorialización. En el código «organismos públicos» se incluyen básicamente las transferencias entre subsectores. Éstas no serían objeto de análisis, ya que o bien constituyen transferencias internas, o bien se dirigen al sector público empresarial. Sí se podrían mantener dentro del análisis, sin embargo, las transferencias en el sector público empresarial que ya están territorializadas (en la comunidad autónoma u otras comunidades autónomas). La decisión de considerarlas en el análisis se tomaría debido a que de ellas se conocía el área de destino del gasto. Los gastos restantes, dentro de otros códigos como «no regionalizables», serían objeto de imputación a la comunidad autónoma. Estos gastos restantes pueden incluir conceptos como transferencias a sindicatos y otras partidas. En caso de duda, generalmente se podría optar por considerar que la comunidad autónoma pudiera ser receptora de gasto y como tal incluirlos dentro del grupo «imputable».

Del total de gastos «imputables», se imputaría la parte realizada en la comunidad autónoma utilizando indicadores de territorialización (mayoritariamente la población; en otros casos se han utilizado otros indicadores –por ejemplo, el VAB–, según la naturaleza del gasto).

Se podría finalmente considerar, para contrastar la robustez del resultado, la hipótesis extrema consistente, por ejemplo, en que el gasto considerado «no imputable» se distribuyera en su totalidad territorialmente igual a todas las comunidades autónomas. También es necesario añadir que los indicadores de territorialización utilizados para distribuir a la comunidad autónoma parte del gasto «imputable» acaban siendo mayoritariamente la población y el VAB de la comunidad autónoma, que no permiten considerar que puedan representar inequívocamente una infravaloración del gasto imputado a la comunidad autónoma.

### **Algunos datos y consideraciones adicionales**

Se ofrecen a continuación algunos comentarios que precisan detalles y contenidos de los distintos métodos de estimación de los flujos fiscales, habida cuenta de la distorsión que en ellos genera el efecto capitalidad de la Comunidad de Madrid en el conjunto de comunidades autónomas.

*La distorsión del «efecto sede»*

En lo que se refiere a los aspectos distorsionadores de la capitalidad Madrid sobre la asignación de ingresos, convendría, en materia de IRPF, remarcar lo siguiente:

Los ajustes se justificarían en aquellos casos en los que el contribuyente obtuviera renta en más de una comunidad o cuando mostrara un domicilio fiscal en un lugar diferente de donde trabaja. Efectivamente, en este supuesto, encontraríamos una falta de adecuación entre quien recauda territorialmente el ingreso y quien lo provoca, a la vista, por ejemplo, de las retenciones realizadas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Este último planteamiento ofrece la siguiente casuística como aproximación a la realidad:

- a) Trabajadores de organismos estatales y militares que actúan en ámbitos territoriales desconcentrados o descentralizados. Esto supone, por ejemplo, un exceso de recaudación en la Delegación Territorial de Hacienda de Madrid en detrimento de la recaudación que de otra manera realizaría la comunidad autónoma.
- b) Pensiones y prestaciones de la seguridad social (por ejemplo, de invalidez) con retenciones realizadas por el propio INSS, de nuevo en Madrid.
- c) Comerciales en la comunidad autónoma al servicio de grandes empresas estatales (químico-farmacéuticas, de seguros, de distribución, etc.) con sede en Madrid.
- d) Minutas de profesionales que trabajan fuera de la comunidad autónoma, y viceversa. El saldo neto posiblemente deteriora la potencialidad recaudadora de la comunidad autónoma.
- e) Artistas y deportistas de la comunidad autónoma que ganan renta fuera de la comunidad autónoma (el saldo neto posiblemente deteriora la potencialidad recaudadora de la comunidad autónoma).
- f) Trabajadores de empresas públicas o privadas (incluidas aquí el conjunto de las financieras) con domicilio fiscal fuera de donde realizan su actividad en la comunidad autónoma, si bien las retenciones se producen fuera de la comunidad autónoma (básicamente en la Delegación Territorial de Hacienda de Madrid). Es necesario considerar aquí las grandes empresas de servicios públicos (telefonía, compañías de transporte, construcción de grandes equipamientos, etc.).
- g) Rentas de capital procedentes de instituciones financieras de empresas localizadas en Madrid pero que operan en la comunidad autónoma, y de personas físicas titulares con domicilio fiscal en la comunidad autónoma. Es necesario valorar aquí la influencia de Madrid en la localización de las sociedades de valores o de inversión, sobre todo en la medida en que se vinculan con la banca o con la bolsa de valores madrileña.
- h) Saldo (más incierto en su signo) de retenciones de rentas en la comunidad autónoma *versus* retenciones de catalanes realizadas fuera del territorio español, siguiendo el criterio de la fuente de renta.

El cómputo a realizar en este extremo tiene que ver (a) con el peso sectorial de estas empresas o actividades localizadas en Madrid, (b) la importancia de retenciones, vistas las rentas generadas –que en caso de calcularse correctamente deberían corresponderse aproximadamente con lo que correspondería tributar en el

lugar de residencia–, y (c) el saldo neto, cuando exista interrelación de la comunidad autónoma con Madrid, como principal foco de localización fiscal, o con el resto del Estado (otras comunidades autónomas pueden valorar igualmente la atracción de la capitalidad respecto también a la comunidad autónoma).

En cuanto al impuesto de sociedades, tres son las alternativas disponibles:

- 1- Desde la óptica de asignación impositiva, una aproximación contable podría utilizarse para calcular formalmente el beneficio atribuible a cada jurisdicción.
- 2- De nuevo desde la óptica de asignación tributaria (*tax assignment*), se podría utilizar una fórmula que recogiese las diferentes fuentes imponibles de los sujetos pasivos del impuesto sobre sociedades, gravadas correspondientemente (así se hace, por ejemplo, en el caso de las provincias canadienses –véase Clark, 1997, *op. cit.*): personas jurídicas, fuentes de inversión, de pensiones, etc., vista la generación de sus rentas, bonificaciones y deducciones.
- 3- Reconsiderar los supuestos de gravamen entre los consumidores (a la vista de su posible traslado a precios), los trabajadores (en términos de menores salarios) y los accionistas (como propietarios del capital), a la vista de los indicadores de imputación territorial correspondientes: consumo final de los hogares, remuneración de asalariados y renta bruta disponible. Las hipótesis anteriores podrían así contrastarse con lo que es la recaudación territorial, complementada con determinados ajustes, a la vista, sobre todo, del valor añadido bruto afectado en las rentas de la actividad empresarial o del impacto sobre las retenciones dada la localización de determinadas empresas (de nuevo, Madrid, sobre todo en lo que se refiere a dividendos y rendimientos del capital del sector financiero, seguros, inmobiliario y empresas de grandes servicios públicos). En el ejercicio convendría, además, valorar que el peso de la repercusión viene, en general, muy ligado al ciclo económico por el que atraviesa la economía.
- 4- Otras cuestiones relativas al impuesto de sociedades que requerían un estudio más detallado serían los efectos derivados de actuaciones como la privatización de algunas empresas públicas (por ejemplo, la CTNE), en las que se generan ingresos por retención de capital mobiliario e ingresos en el impuesto de sociedades por parte de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, o lo que hace referencia a las fusiones empresariales (ambos elementos influirían al alza en la recaudación territorial de la capital).

Una cuantificación aproximada consideraría posibles referentes en las siguientes consideraciones:

Una primera valoración del primero de los efectos se podría basar en la información sobre flujos de transferencia que recogen los trabajos sobre renta nacional de la Fundación BBVA, de varios años. De acuerdo con dicha fuente, las comunidades autónomas receptoras netas de renta de otras autonomías son fundamentalmente Cantabria, Madrid y el País Vasco, como consecuencia de ser comunidades que contienen la

sede social de grandes entidades financieras y otras empresas. El excedente neto empresarial no distribuido (ahorro neto de sociedades y empresas) se localizaría, así, en su sede social. Sobre la base de este valor, podríamos considerar que un  $x\%$  (participación en renta) corresponde a rentas procedentes de una determinada comunidad autónoma. Esto implica que si neutralizásemos el efecto capitalidad (escenario llamado *as if*), la comunidad autónoma vería aumentar su base fiscal de acuerdo con la distribución media observada de rentas (un  $x\%$  de rentas del trabajo y un  $x\%$  de rentas mixtas y de capital), lo que incrementaría la recaudación fiscal de la comunidad autónoma para el impuesto sobre la renta de las personas físicas y jurídicas,<sup>1</sup> al tipo prevaleciente medio de cada impuesto, observado en la comunidad autónoma.

Un segundo índice del «efecto sede» de la capital lo podríamos buscar a través del análisis del componente ahorro, desde la óptica de la utilización de la renta.

Esto no resulta fácil, ya que la estimación del ahorro bruto del sector privado en las autonomías españolas, aparte de los problemas estadísticos inherentes a su cálculo, plantea problemas metodológicos en relación con el ahorro de las sociedades, que es precisamente el componente que aquí más nos interesa. En la medida en que el ahorro neto correspondiente se imputa a la sede central de la empresa y no a las provincias donde se sitúen sus centros de trabajo, podemos valorar por esta vía indirecta –a partir del ajuste que se lleva a cabo en el cómputo de la renta autonómica (de nuevo, Fundación BBVA, varios años)– el efecto «capitalidad». Entenderemos aquí «el exceso» de ahorro que aparece localizado en Madrid a partir de un referente de ahorro «normal» (según porcentaje de renta).

Efectivamente, la mayor cuota de ahorro privado total se da en las comunidades autónomas en las que tienen su sede central los bancos y las grandes empresas.<sup>2</sup> Para intentar valorar el efecto anterior, se podría tomar el ahorro familiar bruto, cuya localización ofrece menos dudas desde el punto de vista metodológico, y sobre éste imputaríamos el ahorro empresarial «normal» correspondiente a Madrid, entendiendo por «normal» una ratio idéntica a la que registra la comunidad autónoma dada su renta.

Así, pues, la *proxy* por el valor «sede social» para la media de los tres años considerados de Madrid superaría a la de la comunidad autónoma en un determinado porcentaje. Esto no quiere decir que si Madrid tuviese un ahorro empresarial por encima del familiar similar al de la comunidad autónoma (tratándose de comunidades autónomas de niveles de renta similares), el indicador sería un  $x\%$  inferior al observado. Este diferencial entre lo «normal» y lo real, lo atribuiremos al efecto «sede financiera» de Madrid. Aplicado este porcentaje al total del ahorro de Madrid, la cifra resultante se imputa, como antes, a la comunidad autónoma en porcentaje a la participación en renta –alternativamente, se podría imputar según el peso de las rentas, no del trabajo, de la comunidad autónoma en el total español por igual concepto<sup>3</sup>. Finalmente, en nuestro escenario *as if*

1. Aquí haríamos abstracción del hecho de que las rentas de capital tributan en el IRPF, y hemos asumido que todas las rentas mixtas y de capital contribuyen exclusivamente en el impuesto de sociedades.

2. El ahorro neto empresarial queda entonces vinculado a la sede social, mientras que el consumo de capital fijo corresponde al centro de producción.

3. Incluye beneficios empresariales, rentas de profesionales, beneficios retenidos por empresas, rentas de alquiler y propiedad inmobiliaria y un pequeño ítem de impuestos a cargo de la empresa.

esto se traduciría en base y recaudación fiscal de acuerdo con el tipo impositivo imperante en la imposición directa.

Ilustraría finalmente el fenómeno el cómputo del «efecto sede» (Madrid) y su aproximación como la diferencia entre salarios pagados (óptica empresas) y salarios percibidos (óptica personas), como acercamiento al problema de la multilocalización.

Año 2003. Fuente: Agencia Tributaria. «Mercado de trabajo en las fuentes tributarias» (explotación del modelo 190 de retenciones sobre rentas del trabajo):

Así, ratio perceptor/pagador (en personas): 62,5 %; en salarios: 67,4 % (Cataluña, respectivamente: 98,8 % y 100,9 %. Baleares: 102,3 % y 107,0 %. Comunidad Valenciana: 111,7 % y 115,6 %. Extremadura: 131,6 % y 136,5 %. Andalucía: 124,0 % y 131,7 %. Castilla y León: 139,4 % y 141,7 %).

## Reflexión general

El estudio de los saldos fiscales territoriales consiste en el cómputo del diferencial entre la recaudación de los ingresos procedentes de una jurisdicción y su retorno a la misma jurisdicción por la vía del gasto. Y ello:

1. Por razón de una soberanía compartida (típica de estados federales) que se expresa tanto en los ingresos fiscales como en los gastos públicos que cada jurisdicción tiene atribuidos, lo que requiere cuando menos una coordinación macroeconómica.
2. En ausencia de lo anterior, en haciendas multijurisdiccionales, con la pretensión de informar acerca de las relaciones económicas y financieras para la mejor coherencia de las funciones fiscales.

Mientras que en el primero de los casos se puede incluso hablar de diferentes residuos fiscales personales resultantes de las actuaciones de cada jurisdicción (a la vista de cómo se expresa la soberanía fiscal respectiva sobre los ciudadanos de los diferentes territorios a través de la actuación discrecional de cada jurisdicción), en el segundo este saldo tiene una interpretación más limitada: refleja el grado de redistribución implícito en la política fiscal en su dimensión territorial (la legislación tributaria es la misma para los individuos en diferentes lugares, pero no los impuestos pagados y los servicios recibidos). Para ello, las circunstancias personales (nivel de renta, riqueza y elegibilidad para los programas de gasto público) marcan en este último caso parte de las diferencias observadas. El resto deriva de la discrecionalidad de la Administración central en la definición de las políticas públicas, por ejemplo, en relación con las inversiones, el despliegue y los efectos sobre la geografía.

Fijémonos, finalmente, en que centrar el análisis en un único residuo fiscal personal, agregado ya por apellidos, familias, barrios o regiones, procedente de una única jurisdicción fiscal, no requiere supuesto alguno de descentralización o propio del federalismo fiscal, en correspondencia a lo que sería un estado unitario. Sin

embargo, entendemos que ello no es lo que recoge el título VIII de la Constitución española, donde se reconoce un espacio de recursos y de redistribución también a favor de las comunidades autónomas como parte de este mismo estado. Negar lo anterior y argumentar el ejercicio basado en el flujo del beneficio, de raíz única personal (véase de la Fuente y otros), en el que el territorio no sería más que un «velo» de agregación, es posible en cualquier caso, aunque más propio de un estado unitario (y entendemos nosotros que preconstitucional). Se trata, en todo caso, de un estudio teórico bajo aquellos supuestos restrictivos, acerca de la equidad fiscal de la carga de impuestos y de los beneficios del gasto (bajo hipótesis a contrastar de teoría de la incidencia, diferencial o de presupuesto equilibrado y bajo un modelo que debería ser de equilibrio general, con base empírica de estimación de efectos propios del país y no trasladados de otros países con diferentes mercados y regulaciones fiscales y presupuestarias, lo que a menudo se dice más que no se acaba haciendo, por obvias limitaciones de datos).

En resumen, la imputación territorial puede abordarse desde dos perspectivas:

- A) De acuerdo con un criterio de *incidencia económica*, de beneficio individual residual o neto, los ingresos se imputan al territorio donde residen las personas que finalmente soportan su carga (al margen de su incidencia legal), y los gastos, a los territorios donde residen las personas que consumen los servicios públicos (al margen de dónde se producen) o perciben los beneficios de las transferencias, teniendo en cuenta la incidencia última que tales ingresos y gastos tienen sobre sus ciudadanos. Son las balanzas ajustadas al criterio de *carga/beneficio*.
- B) De acuerdo con un criterio de *incidencia económica atendiendo al impacto agregado*, se imputa a cada territorio la totalidad de los ingresos y los gastos que se realizan, respectivamente, en dicho territorio, a la vista de los efectos sobre la producción y la distribución territorial de la renta. Son las balanzas ajustadas al criterio del *flujo monetario*.

El primer criterio tiene por objetivo valorar los efectos que la actuación de las instituciones del sector público ocasiona al bienestar de las personas que residen en un determinado territorio. La medición de estos efectos intenta valorar el cambio «equivalente» en el nivel de renta disponible de las personas residentes en cada territorio. En el caso de los ingresos, se toma como referencia la minoración de la capacidad de compra ocasionada por la carga fiscal soportada. En el caso de los gastos, el incremento de la capacidad de compra motivado por la recepción de transferencias en efectivo y por el ahorro derivado del consumo gratuito de servicios públicos.

El segundo criterio intenta valorar los efectos que la actuación de las instituciones del sector público ocasiona sobre la actividad económica en un determinado territorio, y determinar cómo varían sus macromagnitudes económicas y el nivel de renta monetaria de sus ciudadanos. En el caso de los ingresos, se toma como referencia la minoración de la renta de ese territorio como consecuencia del pago que las unidades

económicas realizan de cotizaciones, impuestos, otras transferencias, etc. En el caso de los gastos, se valora el incremento de esa misma renta como consecuencia de las actuaciones realizadas en cada territorio y de las transferencias recibidas.

La idoneidad del uso de uno u otro enfoque depende de la finalidad perseguida con la utilización de los datos. Si se desea estimar los efectos redistributivos interterritoriales de los ingresos y los gastos de la Administración central, debería recurrirse al cálculo de balanzas fiscales con arreglo al enfoque carga/beneficio. Si se desea conocer el impacto de esos ingresos y gastos sobre las macromagnitudes territoriales, el flujo monetario parece más adecuado.

Este redactado resulta muy similar al elaborado por la Comisión de Expertos catalanes, el cual destaca:

*«[...] La utilització d'un o altre enfocament depèn de l'objectiu de l'anàlisi que es vulgui portar a terme: l'enfocament del flux monetari intenta mesurar l'impacte econòmic generat per l'activitat del sector públic en un territori, mentre que l'enfocament del flux del benefici intenta calcular com les polítiques de despesa afecten el benestar dels individus mesurat en termes del seu nivell de renda. Per tant, el criteri del flux monetari és més correcte per analitzar la influència que té l'acció del sector públic sobre el creixement econòmic d'una regió i, en canvi, el criteri del flux del benefici és més adient per analitzar l'acció del sector públic en termes redistributius i d'equitat.»*

De lo cual se concluye:

*«La metodologia del flux de benefici és perfectament raonable, però la seva materialització empírica és sovint complicada per l'existència d'una multiplicitat d'aproximacions i imputacions, que, tot i que podrien ser vàlides, fan que el resultat final sigui molt sensible a petits canvis en aquestes imputacions. Per aquesta raó, el grup de treball creu que s'ha de posar més èmfasi en les mesures basades en el flux monetari. Aquesta metodologia també té la necessitat d'adoptar aproximacions i imputacions, però la naturalesa més concreta del concepte de pagament permet avaluar empíricament les balances fiscals territorials de forma més robusta i atribuir als resultats un significat més sòlid que en el cas anterior.»*

Y añade:

*«Tal com s'ha dit, el criteri del flux monetari en el càlcul de la balança fiscal expressa l'impacte econòmic generat per l'activitat del sector públic de l'Estat a Catalunya, mentre que el criteri del flux del benefici mostra l'acció del sector públic en termes redistributius i d'equitat. [...] En aquest apartat es presenten els resultats de la balança fiscal de Catalunya segons els dos criteris exposats.»*

Sea cual sea el enfoque elegido, su puesta en práctica está fuertemente condicionada por la información previa disponible, por lo que la mejora de esta información es un factor clave para incrementar la fiabilidad de los resultados obtenidos. En cualquiera de los dos casos, resulta obligado señalar las limitaciones que ambos enfoques presentan –en tanto que indicadores sintéticos– en el momento de valorar los efectos territoriales de los ingresos y los gastos públicos.

Centrándonos en el enfoque monetario, entre dos jurisdicciones fiscales, la valoración básica se realiza en términos de los recursos «que detrae y retorna» la acción fiscal de la jurisdicción central sobre la territorial en sus distintas formas: inversión directa e inducida, financiación autonómica y financiación local. Sigue a dicha aproximación el supuesto de internalización de estos dos últimos ámbitos de financiación. El agregado territorial prevalece en el análisis a la suma de saldos fiscales individuales de los contribuyentes y los beneficiarios que lo integran. Si éste no es el caso (el sentido de pertenencia y la homogeneidad del *cluster* no se mantienen), el cálculo del saldo fiscal –enfoque monetario– se desvanece. Se trata, por tanto, de valorar el saldo entre (a) el volumen de recursos, entendido como capacidad de decisión sobre gasto en su incidencia sobre el territorio (en cuánto beneficia la disponibilidad de recursos para gasto en el territorio: creación de empleo, retribuciones, consumo intermedio, etc.) o indirectamente transfiriendo capacidad de decisión sobre dichos recursos a las instituciones territoriales representativas de sus ciudadanos (cómo éstas gasten, internalicen o no sus efectos multiplicadores, redistribuyan voluntariamente, etc., es su decisión), y (b) la territorialización de sus ingresos fiscales a la vista de sus bases tributarias territoriales, de modo similar a como se computan en la per-equalización las capacidades fiscales de las distintas jurisdicciones. Se trata de territorializar recursos e imputar aplicaciones (disponibilidad) de recursos para gasto. En otras palabras, se pretende valorar cuánta capacidad de gasto se observa respecto de las propias capacidades fiscales. Para lo primero, la imputación como gasto «ejecutado en beneficio de» no se incluiría en la imputación de beneficios de gasto, en la medida en que su impacto económico quedase fuera de su ámbito territorial –donde se localizan los empleos, las aplicaciones o las disponibilidades–, ya que por muy indivisibles o de naturaleza cuasi pública que fuesen dichos gastos, no cabría imputarlos por población potencialmente beneficiaria, con lo cual sería el resultado de una discrecionalidad central no justificada en otro criterio que el político. Por lo que se refiere a los ingresos, el cómputo aproximaría los recursos generados por la jurisdicción central sobre el territorio, al estilo de los coeficientes de imputación utilizados en la territorialización autonómica de los tributos cedidos, o de los puntos de conexión forales, o de modo similar cuando dicha participación fuese inexistente.

En conclusión, y en correspondencia con lo anterior, el saldo desde la perspectiva del enfoque monetario de la balanza fiscal mostraría el diferencial entre los recursos posibles a partir de las propias capacidades fiscales y los gastos imputables efectivamente a dicha jurisdicción, resultado de la actuación de la jurisdicción central, bajo el supuesto de incidencia de este gasto en el cuadro macroeconómico de disponibilidad territorial y así indirectamente en el bienestar de sus ciudadanos.

## Comentario final

El enfoque monetario intenta computar las repercusiones económicas derivadas de las decisiones de localización del gasto público, de manera similar a como se territorializa entre las jurisdicciones españolas y europeas o incluso en el caso del INE para la construcción de sus cuentas regionales. La valoración que de ello se haga recibe una distinta interpretación según se trate de gastos que reflejan distinto grado de discrecionalidad (la ubicación de un nuevo ente, el mantenimiento de un servicio que sin justificación técnica alguna se localice de un modo determinado, etc.), pero, en cualquier caso, la imputación viene definida por el territorio que recibe la financiación que le posibilita beneficiarse de un programa de gasto, vista la capacidad de compra o movilización de recursos que supone sobre la geografía –se materialice o no ésta en dicho territorio–, independiente de que sea en forma de consumo (donde se localizan los consumidores) o producción (la empresa que produce, compre los *inputs* de un lugar u otro, retribuya los factores de un territorio u otro, etc.). Ello implica cerrar la discusión entre si se imputa a la administración que realiza la compra, el territorio de quien la suministra o el territorio en el que residen los factores que operan el producto, en favor de quien tiene la capacidad de decidir sobre dicho nivel de recursos.

A su vez, por el lado de los ingresos, el criterio de cómputo es el del lugar de procedencia de los ingresos recaudados por la hacienda central a la vista de dónde sitúan las bases fiscales que los generan. Equivale al supuesto *as if* (como si) las recaudaciones se devengasen a favor de los gobiernos en los que radican dichas bases, siempre bajo el supuesto de *todo lo demás constante* (incluida la legislación tributaria y la presión fiscal vigente).

Mientras el enfoque monetario requiere, pues, el reconocimiento de existencia de una jurisdicción territorial con hacienda propia, el enfoque carga/beneficio alternativo no requiere el reconocimiento anterior, en interpretación constitucional que no admite desarrollo federal. Se trata en este último enfoque de una incidencia redistributiva personal. Los recursos son del Estado, que los retornaría graciamente sin potestad derivada alguna sobre dichos impuestos.

Por ejemplo, en el enfoque monetario: en el IVA, según el valor añadido en origen de cada comunidad autónoma (y posteriormente en compensación explícita según consumo) o directamente según consumo interior (y no sólo el final de residentes) relativo (identificando cesta relativa de bienes, peso de ventas y de compras, tipo medio efectivo respectivo y nivel de fraude) de los bienes gravados –principio de destino. En el enfoque carga se acostumbra a tomar el consumo final de los hogares, lo que deja fuera parte de dicha recaudación, con sesgo marcado en comunidades autónomas turísticas. Dicha parametrización es, sin embargo, incorrecta desde el punto de vista de la incidencia/carga, ya que en todo caso debería hacerse, según los cánones normativos de la hacienda pública, de acuerdo con los supuestos de traslación a los que sometamos el impuesto, en principio con traslado a precios según elasticidad de demanda en consumo, con efectos de producción que incidirían en el

precio de los factores según las ratios capital/trabajo de los bienes, el marco competitivo de la economía y la apertura exterior. Y si preocupa la incidencia real, no se puede hacer caso omiso del fraude, factor que no se recoge en ningún caso en las participaciones de consumo (gasto) utilizadas, ni de considerar el peso de los bienes no gravados (enseñanza, sanidad, cajas de ahorro, etc.) con distinto alcance en las comunidades autónomas.

En general, la territorialización impositiva en el enfoque monetario se asemeja a la que se considera en materia de nivelación fiscal, a partir de las capacidades tributarias de las jurisdicciones, con la utilización en su caso de puntos de conexión o cifras relativas de negocio para aquellos casos en que se den efectos «localización» evidentes (retenciones centralizadas). En especiales, las ventas aproximarían mejor la recaudación territorializada en el enfoque monetario, mientras que en el enfoque carga haría falta hipotéticamente distinguir el consumo de residentes y no residentes y según destino (*input* para los procesos de producción diversos, *intra-regio* y *extra-regio*).

Como reconoce Norregaard (Norregaard J., «Tax assignment», 1997), asignar **ingresos tributarios** como si (*as if*) una jurisdicción recaudara sobre su territorio lo que resulte de una legislación fiscal suprajurisdiccional es una estrategia legítima con una metodología bien conocida, similar a la establecida en los denominados *puntos de conexión*.

## APÉNDICE 1

### IMPUTACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS DESDE LA TEORÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA<sup>4</sup>

#### IMPUTACIÓN DE GASTOS

##### 1. Mushkin (1956, 1957)

Fue el primero que, dentro de la teoría de la hacienda pública, estableció una clara distinción entre dos aproximaciones diferentes al imputar territorialmente el gasto público: la del flujo monetario (indica dónde se localiza físicamente el gasto público) y la del flujo del beneficio (indica dónde se localiza y quién se beneficia del gasto público). Mushkin concluye que es necesario adoptar ambas aproximaciones.

##### 2. Catsambas (1978)

Identifica cuatro aproximaciones de imputación del gasto público:

- Aproximación contable
- Aproximación del flujo
- Aproximación del beneficio
- Aproximación del impacto de equilibrio general

Según Catsambas, la primera tiene poco sentido económico y la cuarta es imposible de calcular. Así, en la práctica sólo son útiles la segunda y la tercera. De nuevo se reconoce, pues, el flujo monetario como una de las dos aproximaciones.

---

4. Extraído de Bosch Roca, Núria y López Casasnovas, Guillem, Mimeo, IEF, julio de 2005.

### 3. Short (1978, 1981 y 1984)

El gasto público puede analizarse en el contexto regional por dos aproximaciones:

- Flujo monetario: tiene en cuenta todos los gastos realizados dentro de los límites geográficos de una región independientemente de dónde ocurren los beneficios derivados del gasto público.
- Flujo del beneficio: tiene en cuenta dónde inciden los beneficios independientemente de dónde se producen los *inputs*.

### 4. Asignación de ingresos (Norregaard, J., «Tax assignment», 1997)

Como reconoce Norregaard, asignar ingresos tributarios como si (*as if*) una jurisdicción recaudase sobre su territorio lo que resulte de una legislación fiscal suprajurisdiccional es una estrategia legítima con una metodología bien conocida, similar a la establecida en los denominados *puntos de conexión* en terminología del concierto, teniendo en cuenta que «razones históricas, geográficas, étnicas y constitucionales de cada país causan profundas implicaciones en el rango factible y eficiente a las políticas de asignación antes citadas» (Norregaard, J., «Tax assignment», en Ter-Minassian, T. (ed.), *Fiscal Federalism*, FMI, Washington, 1997, p. 71).

#### Enfoque del flujo del beneficio

Este enfoque valora en términos de bienestar los servicios que reciben los individuos de la actuación del sector público. Surge para analizar las políticas de redistribución de la renta y cómo el gasto público mejora el bienestar de grupos de la población.

Este enfoque permite la existencia de multiplicidad de imputaciones, lo que puede dar lugar a resultados sensiblemente distintos. Además, se puede llegar a identificar beneficio teórico con beneficio real, con lo cual se puede producir una desviación en la media del bienestar recibido.

#### Enfoque del flujo monetario

Intenta analizar las repercusiones económicas que las decisiones de localización del gasto público tienen para los territorios en términos de ocupación y de actividad económica general de la zona. Este enfoque permite medir el impacto directo de la actividad económica del gasto público a nivel territorial.

Si existe un sistema contable del gasto público territorializado, esta metodología permite evaluar empíricamente la incidencia del gasto público de forma más robusta y sólida que la del beneficio, si bien esta última es también razonable.

## IMPUTACIÓN DE INGRESOS

La metodología utilizada para la imputación territorial de los ingresos es más antigua que la de los gastos dentro de la teoría de la hacienda pública, y está ampliamente aceptada por el mundo académico.

#### Enfoque del beneficio

Trata de aproximar quién finalmente soporta la carga del impuesto.

#### Enfoque del flujo monetario

Trata de calcular los ingresos generados por cada región (Norregaard, 1977; Short, 1984).

## ESTUDIOS QUE UTILIZAN EL ENFOQUE DEL FLUJO MONETARIO

Si bien los estudios más antiguos de incidencia territorial de los gastos y los ingresos públicos utilizaban el enfoque del flujo del beneficio, recientemente han aparecido varios estudios bajo la aproximación del flujo monetario.

Por ejemplo, Estados Unidos, Australia y la UE calculan sus balanzas fiscales bajo el enfoque del flujo monetario:

### Estados Unidos

Leonard, H. B., Moynihan, D. P. y Walder, J. H., *The Federal Budget and the States*, Universidad de Harvard – Senado de los Estados Unidos, 22.<sup>a</sup> ed. (1997), 23.<sup>a</sup> ed. (1998), 24.<sup>a</sup> ed. (1999).

### Australia

*Fiscal Subsidies within the Australian Federation*, Discussion Paper, Intergovernmental Relations Division, 1999.

### UE

*Annual Report*, Court of Auditors.

## APÉNDICE 2

Referencias de ampliación a partir de trabajos del mismo autor a efectos de completar el estudio:

López, Guillem, «El finançament i l'autonomia fiscal de Catalunya. Dues dècades amb els problemes no resolts», *Idees*, núm. 9, 2001.

López, Guillem y Rosselló, Joan, «Balança fiscal, autogovern i democràcia a les Illes», *Balança fiscal amb Espanya i subsidiarietat entre Illes*, Sus Balears!, 2003, p. 15-30.

López, Guillem, «Dues dècades d'Administració de la Generalitat de Catalunya: valoració general dels aspectes pressupostaris-financers i de servei als ciutadans», *Informe Pi i Sunyer sobre l'Administració de la Generalitat de Catalunya*, Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2003, p. 63-76.

López, Guillem y Martínez, Esther, «Resultats de l'estimació de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central per al període 1995-1998. Noves variants i ajustos», *Monografies, Nota d'Economia*, núm. 67, 2000, p. 57-77.

López, Guillem y Martínez, Esther, *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 1985-1998*, Generalidad de Cataluña, IEA, 2000.

López, Guillem y Castellanos, Albert, «Balances fiscals; mètode d'anàlisi i evidència», *Monogràfic, Nota d'Economia*, núm. 75, 2003, p. 75-85.

López, Guillem, «El déficit fiscal de una comunidad autónoma con la Administración central: ¿de qué estamos hablando?», *Papeles de Economía Española*, núm. 99, 2004, p. 182-197.

López, Guillem y Pons, Jordi, *Anàlisi dels fluxos redistributius territorials a l'Estat espanyol. Criteris d'avaluació i proposta de nous principis bàsics*, Fundació Josep Irla, Barcelona, 2005, 127 pàgines.

López, Guillem, «La calidad del gasto y la mejora de la eficiencia en el sector público. Una valoración del gasto funcional de las administraciones públicas desde una perspectiva multijurisdiccional», *Cuestiones clave de la economía española*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2004.

López, Guillem, «La descentralización sanitaria. Lecciones desde la experiencia española», *Responsa Iurisperitorum Digesta* (Separata), vol. IV, p. 135-159.