

**EL PODER REDISTRIBUTIVO DEL PRESUPUESTO
DE LA UNIÓN EUROPEA**
Análisis a través de los flujos fiscales regionales

MARTA ESPASA QUERALT

Tesis dirigida por la Dra. Núria Bosch Roca en el marco del programa de doctorado *Economía del sector público* presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales

Departament d'Economia Política, Hisenda Pública i Dret Financer i Tributari

UNIVERSITAT DE BARCELONA

**Capítulo 3: LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES EN
LA UNIÓN EUROPEA**

Entre las disparidades territoriales de carácter socioeconómico, las que han merecido mayor atención son las que se refieren al nivel de renta, ya que en muchos casos son la causa primaria de otras disparidades, como las relativas al nivel de empleo, calidad de vida, capacidad fiscal, etc.

En este capítulo se presentan los principales modelos interpretativos de los desequilibrios territoriales de renta y sus pronósticos en cuanto a la capacidad del mercado para reducirlos. Asimismo, se analizan los factores que de un modo específico inciden en las disparidades territoriales de renta dentro de la propia Unión Europea. La identificación de estas desigualdades y de sus factores determinantes, así como hasta donde puede llegar el mercado en su corrección, son aspectos importantes a la hora de definir la política de redistribución territorial de la Unión Europea y sus efectos.

Uno de los principales factores condicionantes de las disparidades territoriales en términos de renta per cápita son las propias características físicas del territorio, las cuales se puede considerar que se distribuyen con cierta aleatoriedad a lo largo del espacio (relieve, clima, recursos naturales, hidrografía, etc.). En este sentido, un territorio que disponga de importantes ventajas naturales tendrá un potencial de desarrollo superior al territorio que tenga características físicas adversas, ya que partirá de una clara ventaja comparativa. Un ejemplo de ello es la existencia en determinadas regiones de importantes yacimientos de recursos energéticos. Dichas regiones se podrán beneficiar de su ventaja comparativa en relación al resto según la aplicación del Teorema de Heckscher/Ohlin.

Otros factores que condicionan el nivel de renta de un país o región son la dotación de factores productivos, incluyendo además del capital físico, los stocks de capital humano y de conocimientos técnicos. Esta dotación de factores productivos viene determinada por decisiones de los agentes económicos sobre

ahorro e inversión. Así pues, es preciso analizar desde la perspectiva de la redistribución territorial, si es previsible que economías con dotaciones de factores productivos iniciales distintas tiendan a converger con el tiempo, si el mercado es capaz de asegurar de manera automática dicha convergencia y, si no es así, cual es el papel que debe desempeñar el sector público a la hora de corregir las disparidades territoriales.

Las disparidades de tipo territorial pueden verse alteradas por la actuación del mecanismo de mercado. Sin embargo, tanto los análisis teóricos como los empíricos, son altamente contradictorios respecto a la magnitud y el signo de los efectos que las fuerzas de mercado pueden ejercer sobre las disparidades territoriales. Así, mientras que la teoría neoclásica considera que los desequilibrios territoriales son meros desfases temporales hacia el equilibrio, ya que el mecanismo de mercado conduce a la convergencia regional, las teorías del desarrollo regional desigual consideran que el mercado no sólo no conduce a una convergencia regional sino que agrava las disparidades territoriales existentes¹.

¹ Un panorama de la literatura existente sobre los modelos explicativos de las disparidades regionales puede encontrarse en Cuadrado (1988) y Richardson (1978). Para un análisis detallado de los recientes desarrollos teóricos sobre crecimiento y convergencia regional véase Sala-i-Martin (1994) y Esteban y Vives (1994).

3.1. Modelos interpretativos de las disparidades territoriales en el nivel de renta

3.1.1. Modelos neoclásicos

En la década de los sesenta muchos economistas regionales elaboraron modelos teóricos de crecimiento regional que no eran más que la adaptación del modelo neoclásico de crecimiento de la economía nacional, formulado por Solow (1956), pero reflejando la característica de apertura de los sistemas regionales. Así pues, la teoría económica del crecimiento regional difiere de la teoría agregada del crecimiento en su énfasis en la movilidad interregional de los factores productivos como determinante principal de su crecimiento (Richardson, 1978).

- *Movilidad de los factores productivos y convergencia territorial*

De entre los numerosos estudios que incluyen la variable espacio en el modelo neoclásico destacan los realizados por Borts (1960), Borts y Stein (1964), Romans (1965), Siebert (1969) y Leven, Legler y Shapiro (1970). Dichos autores demuestran a partir de unos supuestos muy simplificados² que, en ausencia de restricciones al movimiento de los factores productivos, éstos se localizarán donde su productividad marginal sea más elevada³. Si los rendimientos de los factores

² Como son la existencia de pleno empleo, competencia perfecta, un único bien homogéneo, costes de transporte nulos, funciones de producción regionales idénticas con rendimientos constantes a escala, una oferta de trabajo constante y ausencia de progreso técnico.

³ Cabe señalar que aunque se esté en un marco de economías cerradas donde no existan flujos de factores, los modelos neoclásicos pronostican, bajo el supuesto de rendimientos decrecientes de los factores acumulables, que a largo plazo dos economías con políticas similares, acceso a una tecnología común y con la misma tasa de descuento intertemporal convergerán a un equilibrio estacionario con stocks de capital por trabajador y niveles de renta per cápita iguales (véase De la Fuente, 1994). No obstante, la tendencia hacia la convergencia regional aumenta en economías abiertas con libre movilidad factorial.

productivos no son crecientes, ni hay externalidades, y dichos factores son remunerados según su productividad marginal, dada una distribución territorial inicial cualquiera de los factores generará desplazamientos territoriales hasta que se produzca la igualdad de las productividades marginales de todos los factores a lo largo de todo el territorio.

El razonamiento inherente a estos modelos se deriva del hecho de que, bajo estos supuestos, el salario es función directa de la relación capital/trabajo, mientras que el rendimiento del capital es función inversa de la misma relación. Una región pobre con unos salarios bajos es reflejo de una presencia abundante de mano de obra y de escasez relativa de factor capital (baja relación capital/trabajo). Si existe perfecta movilidad de los factores productivos, el factor trabajo se desplazará hacia aquellas regiones con una escasez relativa de dicho factor (alta relación capital/trabajo) para conseguir mayores niveles salariales, mientras que el capital fluirá en sentido inverso. Estos flujos de factores continuarán hasta que los rendimientos de los factores sean iguales en todas las regiones. Por lo que se alcanza una convergencia de las rentas per cápita regionales.

Por tanto, el modelo neoclásico con rendimientos decrecientes de los factores acumulables implica una tendencia al estancamiento de la acumulación de capital en ausencia de progreso técnico y a la igualación de las dotaciones relativas de capital y trabajo en economías abiertas. En consecuencia, las disparidades territoriales se corrigen por sí mismas en la medida que los territorios tengan acceso a la misma tecnología, sigan las mismas políticas y tengan tasas similares de descuento intertemporal.

Desde este punto de vista, la actuación del sector público debe encaminarse hacia la eliminación de cualquier tipo de barrera que suponga un obstáculo a la libre movilidad de los factores productivos, ya que de esta manera se acelera el proceso

de desplazamiento de los factores de las regiones con menor productividad marginal hacia las de mayor productividad y, por tanto, se reducen los desfases temporales hacia el equilibrio. A partir de este razonamiento, la teoría neoclásica tradicional considera que la intervención pública más eficaz para fomentar la convergencia regional es la inversión pública en infraestructuras, especialmente las de tipo productivo⁴. Pero, aunque el sector público no actúe, dicha teoría predice que, bajo los supuestos expuestos anteriormente, a largo plazo la tasa de crecimiento de las regiones y la renta per cápita de todo el territorio llegarían a converger.

- *Comercio interterritorial y convergencia territorial*

La reducción de las disparidades territoriales por parte de la actuación de las fuerzas de mercado se alcanza incluso sin suponer movilidad perfecta de los factores productivos, pero introduciendo el comercio internacional. En ausencia de movilidad de los factores, cada país (o región) tiende a especializarse en bienes cuya producción utiliza de forma intensiva factores en los que es relativamente rico, exportando así estos recursos de forma indirecta. Bajo supuestos plausibles, el libre comercio basta para asegurar la igualación de los precios de los factores. Esta teoría es el sustento de los modelos base-exportación, en los que la renta regional y su crecimiento es función de las exportaciones de la región. Cada región se especializará en la producción que disponga de mayores ventajas comparativas y el comercio de tales productos entre países (o regiones) conducirá a la igualación de las rentas factoriales entre estos territorios. Así pues, los países con bajos niveles salariales y elevados tipos de interés incrementarían sus exportaciones y, por consiguiente, la producción de bienes intensivos en mano de obra que serán en

⁴ Como son las infraestructuras viarias, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias.

los que se especializarán. Ello provocará una presión al alza sobre los salarios y a la baja de los tipos de interés. El mismo razonamiento puede aplicarse a los países que presenten características opuestas (altos niveles salariales y bajos tipos de interés). De este modo, a partir del comercio, los salarios y tipos de interés de los distintos territorios tenderán a converger aunque no exista movilidad perfecta de los factores productivos. En este caso, la justificación de la intervención del sector público para paliar los desequilibrios territoriales se queda reducida a la eliminación de cualquier tipo de obstáculo en las relaciones comerciales entre los distintos territorios.

- *Críticas a los modelos neoclásicos*

Los modelos neoclásicos sufrieron importantes críticas por su escaso poder explicativo debido a la persistencia de las disparidades territoriales y al irrealismo de sus hipótesis. En concreto, la movilidad de los factores productivos y, muy especialmente, la del factor trabajo comporta importantes costes tanto monetarios (como por ejemplo el cambio de vivienda) como costes intangibles de tipo social (lengua, costumbres, religión, hábitos, etc.)⁵. Asimismo, también pueden existir costes de tipo sociológico (falta de expectativas) e incluso de tipo político (como el mayor o menor grado de protección social) que limitan u obstaculizan la libre movilidad⁶.

Por otra parte, en la práctica se pueden observar significativos rendimientos de escala del capital físico en sectores cruciales de la economía, al igual que la existencia de rendimientos crecientes en el capital humano y la presencia de

⁵ Véase Bird (1985).

importantes efectos externos. Ello implica que, una vez se tienen en cuenta estos factores, y contrariamente a la teoría neoclásica, la localización de los factores tenderá a concentrarse donde éstos tengan inicialmente una mayor productividad, tal y como demuestran las teorías de crecimiento endógeno.

Y, finalmente, también se ha cuestionado a estos modelos por no incluir el progreso técnico ni su difusión espacial, así como la no consideración de factores institucionales, políticos y sociales.

Los modelos basados en la demanda (modelos de base-exportación) han estado también sometidos a importantes críticas, entre las que destacamos el hecho de ignorar las restricciones a la capacidad y otras características del lado de la oferta, y muchos autores han argumentado que es la oferta la que induce al crecimiento regional (Borts y Stein, 1964).

- *Progreso técnico y convergencia territorial*

Ante la objeción hecha sobre el supuesto de ausencia de progreso tecnológico, en los últimos años han prosperado una serie de trabajos que han incorporado el progreso técnico a los modelos de crecimientos regional y han analizado el efecto que ello comporta sobre el grado de convergencia. Si se supone la existencia de progreso técnico exógeno, es decir, que existe progreso tecnológico en el tiempo y que todos los países (o regiones) tienen igual acceso a esta tecnología (o sea, se considera a la tecnología como un bien público puro), los resultados en cuanto al nivel de convergencia no varían. Sin embargo, cuando el progreso técnico se

⁶ Sevilla-Golf (1999) consideran que son los factores representativos del nivel de vida global de un país los que explican mejor la mayor o menor movilidad regional e internacional del factor trabajo. De entre estos factores destacan los aspectos de carácter sociológico, político e institucional.

incorpora como factor endógeno, con rendimientos marginales crecientes, el resultado no es un proceso de convergencia regional sino de polarización creciente (Krugman, 1991).

La endogenización de la variable progreso técnico ha permitido introducir la hipótesis del acercamiento o “catching up”, según la cual las diferencias tecnológicas son la principal causa de las diferencias de productividad entre países, pero la difusión tecnológica puede ser un factor importante de convergencia. De esta manera, un país con un nivel tecnológico relativamente bajo podrá aumentar su productividad mediante la imitación a bajo coste de las tecnologías desarrolladas en los territorios más avanzados. Este proceso, sin embargo, solo se producirá si el territorio atrasado tecnológicamente dispone del nivel educativo e institucional suficiente que permitan hacer efectivo dicho potencial de acercamiento tecnológico (Abramovitz, 1986).

Obviamente, las repercusiones que estas nuevas aportaciones teóricas aportan sobre el papel del sector público son mucho más amplias a las obtenidas por los modelos neoclásicos tradicionales. Así, mientras que estos últimos enfatizan la necesidad de intervención en la provisión de capital público, básicamente infraestructuras, los trabajos más recientes sugieren la necesidad de una política más activa a favor de las regiones menos desarrolladas vinculada a la acumulación de capital humano y a la innovación tecnológica.

3.1.2. Modelos del desarrollo regional desigual

Las importantes limitaciones de los modelos neoclásicos generaron el desarrollo de otros modelos alternativos, agrupados bajo la denominación de “teorías del desarrollo regional desigual”, que definen y defienden el desarrollo económico como desigual en el territorio. Entre estas teorías se encuentran, los modelos de causalidad acumulativa, los modelos de desarrollo endógeno, los modelos de potencial de desarrollo regional, y la reciente teoría del crecimiento endógeno.

3.1.2.1. Modelos de causalidad acumulativa

Los modelos de causalidad acumulativa fueron propuestos inicialmente por Myrdal (1957) y Hirschman (1958), y ampliados posteriormente por Kaldor (1970) y Holland (1976). Su línea argumental es totalmente contraria a la desarrollada por los autores neoclásicos al afirmar que los desequilibrios territoriales no sólo no se reducen por la actuación del mercado, sino que éste los agrava. Su razonamiento parte del hecho de que determinadas regiones presentan una ventaja comparativa inicial respecto a otras (por múltiples y diversos motivos: naturales, locacionales, históricos, etc.), y el mercado tiende a favorecer dichas regiones en detrimento de las menos favorecidas.

Es decir, el mercado refuerza el dualismo espacial de la actividad económica, ya sea en forma de centro-periferia o norte-sur (Friedmann, 1972-73), polos de desarrollo (Perroux, 1955, Boudeville, 1966), división espacial del trabajo (Massey, 1984 y Aydalot, 1983) etc. Por tanto, según estos autores es necesario llevar a cabo una política de redistribución territorial a favor de los territorios menos aventajados, porque de no ser así las disparidades regionales se incrementarán incesantemente.

En concreto, las acciones propuestas por los autores que se enmarcan dentro de estas teorías consisten, básicamente, en la creación de infraestructuras de transportes y comunicaciones en las regiones menos desarrolladas con el propósito de corregir los desequilibrios de dotación factorial que presentan y, a su vez, aproximar dichas regiones a las más desarrolladas. Otro instrumento recomendado y muy utilizado en la mayoría de gobiernos lo configuran los incentivos al sector privado (ya sean subsidios directos, incentivos fiscales u ofrecimiento de suelo industrial) para atraer industrias a las regiones menos desarrolladas.

3.1.2.2. Enfoque del desarrollo endógeno

Los distintos trabajos que engloba dicho enfoque surgen en la década de los ochenta no tanto como modelos interpretativos de las disparidades territoriales, sino como intentos de explicar las causas y mecanismos del crecimiento regional a partir de las propias características de la región. La motivación de su existencia se debe a la constatación de una compleja redistribución de las actividades productivas en el territorio, así como a la emergencia de modelos autónomos de desarrollo en algunas regiones relativamente periféricas que ha comportado la necesidad de estudiar la dimensión territorial del desarrollo y las categorías de ambiente y de territorio⁷.

Aunque el enfoque del desarrollo endógeno no cuenta con un cuerpo doctrinal bien definido y unificado, se puede argumentar que dicho enfoque incluiría los factores que pueden contribuir al desarrollo regional desde la propia región⁸, tales como los recursos materiales y los que ofrece el entorno, las infraestructuras de transportes y comunicaciones, las estructuras urbanas, así como el capital físico y el capital

⁷ Para un análisis más detallado de esta teoría, véase Cuadrado (1988) y Furió (1996).

⁸ Véase Wadley (1986).

humano. Por este último se entiende el nivel de instrucción de la población, su cualificación profesional, la aptitud para dirigir empresas y su capacidad innovadora. Es decir, en este enfoque se asigna especial importancia al dinamismo de las empresas, a la oferta del mercado de trabajo local/regional, a las redes de comunicación y de información, a los cuadros aptos para la gestión y dirección de empresas y a la propia estructura espacial, es decir, al medio ambiente natural y urbano.

La característica distintiva de este enfoque es el carácter “localizado” de algunos factores de desarrollo, lo cual vincula a éste muy estrechamente con el territorio y sus condiciones, en particular con aquéllas que hacen referencia al factor humano y a las condiciones institucionales del entorno.

La dotación de factores de potencial de desarrollo endógeno, tales como el grado de diversificación del mercado de trabajo, la existencia de mano de obra cualificada, la capacidad de los sistemas sociales para asimilar las mutaciones tecnológicas y estructurales, la densidad y diversidad de las redes de información y de comunicación, determinará la capacidad innovadora de una región, la posibilidad de sustituir los mercados y productos anteriores por otros más novedosos y, por tanto, la capacidad de realizar cambios estructurales.

Por tanto, según los autores que se enmarcan dentro de este enfoque, el sector público debe potenciar todos aquellos elementos que permitan que las regiones desarrollen un crecimiento económico, partiendo de la base de que los problemas regionales son distintos y específicos en cada región. Es por ello, que una de las características de sus propuestas, en cuanto a la actuación del sector público es la selectividad de los instrumentos, con el objeto de concentrar los instrumentos más apropiados a los problemas específicos de cada región.

Las principales actuaciones públicas defendidas por estos autores son los incentivos al sector privado, pero en este caso mucho más reducidos en cuanto al número y mucho más selectivos que los propuestos por los modelos de causalidad acumulativa, y la creación de infraestructuras, tanto de tipo productivo (transportes y comunicaciones) como de tipo social (especialmente infraestructuras vinculadas a la educación), no con el propósito de igualar dotaciones sino priorizando el grado de utilización o las necesidades regionales.

3.1.2.3. Modelos del potencial de desarrollo regional

Otro de los modelos alternativos al neoclásico es el desarrollado por Biehl, Hussmann y Schnyder (1972, 1975), denominado “modelo del potencial de desarrollo regional”. Este incide, básicamente, en la explotación de las posibilidades potenciales de crecimiento de cada región para conseguir mayores niveles de convergencia. La proposición básica de este enfoque es que existe un conjunto de factores, caracterizados por su carácter eminentemente público⁹, que determinan la renta, la productividad y el empleo potencial de una región. Este conjunto de factores son la situación geográfica, el nivel de aglomeración, la estructura sectorial y la dotación de infraestructuras (Biehl, 1980, 1988).

La situación geográfica denota la cercanía o alejamiento de una región a los principales centros de actividad económica. Se trata de un factor sumamente inmovil, modificable exclusivamente mediante la dotación de infraestructuras de transportes y comunicaciones (ésta puede ser una causa explicativa del retraso económico que sufren las regiones europeas más alejadas del continente como son

⁹ El carácter público lo otorgan las características de indivisibilidad, insustituibilidad, inmovilidad y polivalencia (Biehl, 1988).

los dos archipiélagos de Portugal y los departamentos y territorios franceses de ultramar).

La aglomeración refleja la concentración espacial de la actividad económica en el interior de una región. Cuanto más aglomerada sea una región más bajo será el coste intraregional de transportes y comunicaciones. No obstante, existe un grado de aglomeración óptimo, ya que a partir de un determinado nivel se incrementan los costes totales derivados de los costes externos negativos (contaminación, tiempo, saturación, estrés, etc.). Son las denominadas “deseconomías de aglomeración”, como las que sufren determinadas regiones metropolitanas del centro de Europa.

La estructura sectorial indica la relación entre las dimensiones relativas de los sectores productivos (agrícola, industrial y servicios). La idea básica parte de la hipótesis de los tres sectores establecida por Kuznets (1971) y propone un modelo típico de desarrollo según el cual las regiones de renta baja son predominantemente agrícolas, la renta aumenta cuando aumenta el componente industrial en detrimento del sector agrícola, y las regiones con un mayor nivel de renta per cápita son aquellas que tienen una importante presencia de servicios “modernos”¹⁰. Estos nuevos servicios hay que entenderlos en un sentido amplio, que abarquen tanto las nuevas tecnologías industriales como los nuevos sectores estratégicos. En este sentido, la especialización en este tipo de productos o servicios tenderá a aumentar las disparidades regionales, ya que normalmente las industrias de alta tecnología tienden a agruparse en zonas dotadas de buenos

¹⁰ Las regiones con niveles bajos de renta per cápita se caracterizan por presentar un peso importante del sector agrícola. Puesto que la productividad en este sector es inferior a la registrada en el sector industrial o de servicios, el trasvase de recursos desde la agricultura hacia estos sectores tiende a incrementar la productividad media de la región. Ello puede explicar, en parte, la reducción de las disparidades regionales de las últimas décadas.

medios de transportes y telecomunicaciones, abundante mano de obra especializada, proximidad a centros de I+D y a centros financieros¹¹.

Por último, la dotación de infraestructuras, especialmente las de carácter público como las redes de transporte, las redes de abastecimiento y energía, los sistemas de suministro de agua y alcantarillado, los equipamientos docentes y sanitarios y las instalaciones sociales, deportivas y culturales, son un factor determinante del desarrollo regional al reducir los costes privados y, por tanto, pueden ser un estímulo a la localización empresarial. En este sentido, una región bien equipada de infraestructuras tendrá una ventaja comparativa respecto a otra peor equipada, lo que redundará en un PIB per cápita más elevado, o en un PIB por ocupado más alto y/o en un mayor nivel de empleo.

Este modelo fue perfeccionado años más tarde por Bielh (1986) en un informe para la Comisión Europea, en el que argumentó que la dotación de infraestructuras es el factor de potencialidad más fácilmente alterable por la política regional, que puede compensar las dotaciones de los restantes factores de potencialidad y que sólo puede ser sustituido por factores privados a unos costes muy elevados. Las regiones menos desarrolladas son las que suelen carecer de factores productivos privados en cantidades y calidades adecuadas y tienden a subutilizar sus factores de potencialidad. En consecuencia, para aumentar su crecimiento es necesario alterar sus factores de potencialidad y, en especial, la dotación inicial de infraestructuras públicas. La influencia de este informe en la política regional de la Unión Europea parece bastante plausible si se observa el incremento de los fondos estructurales en materia de transporte y su distribución hacia las regiones con menores niveles de desarrollo (Sanau, 1996).

¹¹ Véase al respecto Padoa-Schioppa (1987).

3.1.1.2.4. La teoría del crecimiento endógeno

La diferencia entre el modelo de potencial de desarrollo regional y el de desarrollo endógeno es que el primero es más técnico que el del potencial de desarrollo endógeno, aunque ambos coinciden en el carácter “localizado” de la mayoría de los factores determinantes del desarrollo regional y en la idea de que dicho desarrollo se deriva del cúmulo de varios elementos, por lo que en ambos casos se trata de una aproximación al crecimiento regional desde el lado de la oferta.

La teoría del crecimiento endógeno a pesar de su reciente aparición (finales de los años ochenta, principios de los noventa), agrupa una abundante literatura tanto de carácter teórico como empírico.

Estos modelos parten de los de corte neoclásico, pero consideran que la movilidad de los factores productivos no es el único elemento explicativo del crecimiento y convergencia económica, sino que existen otros factores que pueden incidir directamente sobre la productividad del capital y del trabajo y, por consiguiente, su presencia o no en un territorio determina su crecimiento. La introducción en el análisis económico de este tipo de factores permite modificar el supuesto de rendimientos decrecientes en los factores productivos por rendimientos crecientes, permitiendo la posibilidad de alcanzar economías de escala y, en consecuencia, se pronostica un crecimiento territorial desequilibrado a favor de los territorios que dispongan de una mayor dotación de dichos factores. Estos factores adicionales son, básicamente, el progreso técnico, el capital humano y la dotación de infraestructuras.

Los autores pioneros (Romer, 1986 y Lucas, 1988) propusieron variar el supuesto de rendimientos decrecientes en el capital por rendimientos constantes o

crecientes. Puesto que en este caso, el rendimiento de la inversión es ahora función creciente del stock acumulado de capital, el crecimiento es explosivo, incluso en ausencia de progreso técnico, por lo que la desigualdad tiende a aumentar con el paso del tiempo. Estos mismos supuestos se pueden realizar en cuanto al progreso técnico y al capital humano.

Si se abandona el supuesto de exogeneidad del progreso técnico y se le considera como una variable endógena, definida como una función creciente de la inversión en I+D, las tasas de crecimiento de las regiones serán distintas si distintos son los niveles de inversión en I+D realizados en las mismas. Además, no resulta evidente que la acumulación de dicho factor presente rendimientos decrecientes. Por el contrario, la acumulación de conocimientos parece tener claros rendimientos crecientes, ya que el coste de innovaciones adicionales se reduce con la experiencia científica y/o productiva, por lo que la rentabilidad de la inversión tecnológica puede no ser una función decreciente del conocimiento acumulado, lo que permitiría la persistencia de importantes disparidades territoriales en las tasas de aumento de la productividad. Es decir, tal y como demuestra Krugman (1991), cuando el progreso técnico se incorpora como un factor endógeno en los modelos de crecimiento, con rendimientos marginales crecientes, el resultado es un claro proceso de divergencia territorial.

Por otro lado, existe un amplio consenso, tanto teórico como empírico, sobre los efectos positivos que la calidad del trabajo, medida como capital humano o nivel de educación, tiene sobre el crecimiento¹². Cuando se introduce el capital humano como variable endógena en los modelos de crecimiento económico¹³, se eliminan los rendimientos decrecientes de escala, consiguiéndose generar tasas positivas de crecimiento. Los resultados obtenidos por la mayoría de estudios confirman,

¹² Véase De la Fuente y Da Rocha (1994) y Sala-i-Martin (1994).

¹³ Véase Uzawa (1965), como obra pionera.

además, la importancia de la educación como determinante del ritmo de progreso técnico y sugieren que puede existir una fuerte complementariedad entre la formación del capital humano y el gasto en I+D. Ello sugiere que, en términos de convergencia, la existencia de disparidades regionales en cuanto a niveles educativos puede perpetuar o incrementar los niveles de divergencia económica.

El papel de las infraestructuras en el crecimiento y convergencia económica también ha sido modelizado y estimado a partir del trabajo de Aschauer (1989). Este autor demuestra que, en el caso de los Estados Unidos, la dotación de capital público ha tenido un claro efecto positivo sobre el nivel de productividad y por consiguiente sobre la producción. No obstante, este resultado ha sido muy criticado por otros autores en base a distintos problemas en las especificaciones econométricas, pero a pesar de ello, la evidencia empírica parece probar que existe una cierta conexión entre estas magnitudes, aunque es probable que el efecto sea muy inferior al estimado por Aschauer¹⁴. En este sentido, la convergencia regional en niveles de renta estará, también, influida por los niveles en la dotación de capital público.

3.1.3. Modelos radicales

Existe otro bloque explicativo de las disparidades territoriales. Son los modelos de carácter radical, cuyo denominador común fue negar la posibilidad de que pudieran corregirse los desequilibrios territoriales a menos que se produzcan cambios de tipo radical que incluyesen el propio sistema económico capitalista o algunos de sus elementos esenciales. Su carácter extremista ha generado que se les haya prestado una menor atención¹⁵.

¹⁴ Véase De la Fuente (1996a).

¹⁵ Para un desarrollo más completo, véase Cuadrado (1988).

3.1.4. Evidencia empírica

Aunque en la década de los sesenta ya se llevaron a cabo estudios empíricos que demostraron la convergencia de rentas per capita a largo plazo en los Estados Unidos¹⁶, ha sido en los años noventa cuando ha habido un importante auge del número de investigaciones empíricas que contrastan la hipótesis de convergencia a partir de los modelos neoclásicos¹⁷. Estos estudios, además de su valor intrínseco, resultan de gran importancia, ya que han sido utilizados para contrastar la validez de los modelos de crecimiento y convergencia teóricos. En este sentido, los estudios empíricos que contrastan de manera afirmativa la existencia de convergencia, implícitamente están respaldando los modelos neoclásicos. Por el contrario, las investigaciones que obtienen resultados inversos suponen un apoyo a los modelos de crecimiento desigual.

De entre los múltiples estudios empíricos destacan, por ser el punto de partida de muchas otras investigaciones, los trabajos pioneros realizados por Barro y Sala-i-Martin (1991, 1992) en los que partiendo del modelo neoclásico tradicional de crecimiento y considerando una economía cerrada con progreso técnico exógeno, estiman para distintas muestras de países¹⁸ el grado de convergencia. Dichos estudios contrastan la hipótesis de convergencia a través de la correlación de corte transversal entre los niveles de renta per capita de partida y las tasas de crecimiento subsecuentes. Una correlación negativa indica la existencia de convergencia, ya que ello significa que, en promedio, los países con menores rentas per cápita iniciales están creciendo más rápidamente que aquéllos con

¹⁶ Perloff, Dunn, Lampard y Muth (1960) y Kuznets Miller y Easterlin (1960).

¹⁷ Revisiones muy completas de los recientes y abundantes trabajos empíricos sobre convergencia regional se pueden encontrar en De la Fuente (1996b), Bajo (1998) y Cuadrado et al (1998).

¹⁸ Una muestra amplia que incluye 98 países, otra más restringida con los 20 países originales de la OCDE y una tercera con los 48 estados continentales de los Estados Unidos.

niveles más altos (es lo que se conoce como β -convergencia). Los resultados obtenidos constituyen una evidencia de la existencia de convergencia β en todas las muestras analizadas, de convergencia condicional¹⁹ dentro de grupos amplios de países y de convergencia absoluta entre regiones de un mismo país, lo que respalda el modelo de crecimiento neoclásico que supone convergencia entre territorios con distintos niveles de renta. Sin embargo, la velocidad observada de convergencia es muy lenta, situándose alrededor de un 2%, lo que implica una reducción de las disparidades regionales a la mitad en un periodo de 35 años. La interpretación que los autores realizan de estos resultados es que existe un proceso lento, pero automático, de convergencia que acabará por eliminar las disparidades de renta regionales existentes y, además, este proceso de convergencia resulta ser muy poco sensible a las actuaciones públicas²⁰, por lo que sugieren que las medidas de política regional emprendidas por los gobiernos son totalmente ineficaces.

Estos resultados han estado altamente cuestionados por los procedimientos econométricos utilizados para contrastar la convergencia. Una de las críticas más feroces es la realizada por Quah (1993a,b), donde argumenta que el método de regresión cruzada (o de corte transversal) utilizado por Barro y Sala-i-Martin no es el adecuado para relacionar la tasa de crecimiento de una variable sobre su nivel inicial²¹, y propone contrastar la hipótesis de convergencia a través del método de las cadenas de Markov. Utilizando este procedimiento, Quah obtiene que, a largo

¹⁹ Se considera convergencia condicionada cuando cada economía tiende a converger hacia su propio estado estacionario y convergencia absoluta cuando, además, todas las regiones convergen hacia un mismo estado estacionario (o un mismo nivel de renta per cápita).

²⁰ Esta conclusión se basa en la evidencia de la falta de significatividad de algunas variables de gasto público en las regresiones de convergencia para los estados americanos y en la gran similitud del valor estimado de convergencia en las distintas muestras.

²¹ Quah sostiene que los modelos neoclásicos que explican la convergencia regional a partir de los niveles iniciales de PIB están afectados por la falacia de Galton, consistente en una regresión automática hacia la media.

plazo, la brecha entre las economías ricas y pobres es cada vez mayor, y, por tanto, produciéndose un proceso de polarización, también, cada vez mayor. Es el denominado modelo “twin peaks”²². Este modelo de crecimiento regional generaría un aumento de la dispersión de la renta per capita regional, dado que algunas regiones crecerían por encima de la media mientras que otras lo harían por debajo, produciéndose lo que Baumol denomina “clubs de convergencia”, polarizados tanto en la parte alta como en la baja de los espectros de renta.

Por otro lado, se ha cuestionado el hecho de que los trabajos de Barro y Sala-i-Martin no incluyen variables adecuadas de control que permitan recoger las especificidades regionales. Así, Marcet (1994) y Canova y Marcet (1995) muestran que el estimador de convergencia del 2% de Barro y Sala-i-Martin está sesgado a la baja cuando se omiten variables relevantes, como lo demuestra el hecho de encontrar el denominado “sesgo de efectos fijos” en su análisis econométrico basado en técnicas bayesianas con datos de panel. Estos autores encuentran una convergencia rápida hacia un nivel estacionario en el que las diferencias persisten. Es decir, rechazan la hipótesis de que el estado estacionario sea el mismo para todos los territorios.

Los resultados obtenidos para el caso español confirman esta tesis. En concreto, como demuestra De la Fuente (1994), los trabajos de Dolado et al. (1994) al contrastar la hipótesis de convergencia entre provincias y Mas et al. (1993), entre comunidades autónomas, estiman que la velocidad de convergencia es del 2%. Pero cuando se introducen en dichos estudios variables control que pueden capturar diferencias en niveles estacionarios de renta, o se incluyen *dummies* regionales para permitir diferencias entre territorios, la velocidad estimada aumenta considerablemente, detectándose la presencia de convergencia

²² Quah (1996a, b).

condicionada pero no absoluta, por lo que los distintos territorios convergen hacia estados estacionarios distintos.

A esta misma conclusión llegan los trabajos realizados por García Greciano et al. (1995) y Raymond et al. (1994, 1996) para el caso español, y los estudios de convergencia entre países como los realizados por Andrés y Boscá (1993), Andrés et al. (1995), Islam (1995), Caselli et al. (1996) y Rodríguez-Pose (1997).

Otra metodología alternativa para analizar empíricamente los procesos de convergencia es la utilización de series temporales²³. Entre los trabajos empíricos desarrollados a partir de este enfoque destaca el realizado por Pallardó y Esteve (1997) en el que estiman el grado de convergencia real entre los quince países miembros de la Unión Europea durante el periodo 1950-92. El resultado que obtienen es que no ha existido convergencia entre estos países, salvo entre Suecia y Dinamarca.

En el caso de las regiones europeas, tal y como se pone de manifiesto en Cuadrado et al. (1998), los resultados empíricos sobre si existe o no proceso de convergencia varían enormemente. Así, mientras que los análisis de corte neoclásico evidencian un cierto predominio de convergencia (Sala-i-Martín (1994b, 1996a, 1996b), Armstrong (1995a,b), Dewhurst y Mutis-Gaitan (1995) y Neven y Gouyette (1995)), otros estudios sostienen que se está produciendo un proceso de polarización creciente, que se manifiesta a través de la persistencia de los desequilibrios regionales o a través de la evidencia de que muchas regiones periféricas mantengan tasas de crecimiento muy inferiores a la media, como

²³ La noción de convergencia asociada a esta metodología implica que la convergencia entre dos economías tiene lugar cuando la relación existente entre las series de renta de las mismas es estacionaria y las diferencias entre el líder y los países que parten de un nivel inferior tienen carácter transitorio.

demuestran Dunford (1993), Rodríguez-Pose (1997), Quah (1996c) y López-Bazo et al. (1997).

En definitiva, la contrastación de la hipótesis de convergencia regional absoluta sólo se alcanza en los trabajos pioneros llevados a cabo por Barro y Sala-i-Martin. Los resultados obtenidos por el resto de estudios que utilizan métodos econométricos alternativos para solventar problemas de especificación son sumamente pesimistas respecto a la existencia de convergencia absoluta en los niveles de renta.

3.2. Factores específicos determinantes de las disparidades territoriales en la Unión Europea

3.2.1. Situación actual de los desequilibrios territoriales en el nivel de renta dentro de la Unión Europea

El propósito de este apartado es tan solo ofrecer una breve visión de los actuales desequilibrios territoriales en el nivel de renta que existen en el interior de la Unión Europea, sin ánimo de realizar un análisis exhaustivo sobre su evolución y sobre sus rasgos definitorios²⁴.

El cuadro 3.1. ofrece el PIB correspondiente al año 1995 de las distintas regiones y países de la Unión Europea en términos de ecus y de PPS, el PIB por habitante expresado, también, en estas magnitudes y el índice de esta variable respecto a la media comunitaria, a la que se le da un valor igual a 100. A partir de estos datos se pueden realizar las siguientes constataciones:

- En primer lugar, las disparidades regionales europeas en términos de PIB per cápita son mucho más acusadas a nivel regional que a nivel de países. En concreto, el valor máximo y mínimo correspondiente a los Estados miembros se sitúa en términos de PPS y en índice respecto a la media en 168 y 66,

²⁴ De entre los trabajos más actuales sobre el análisis de las disparidades territoriales en el sí de la Unión Europea destacan el realizado por Hall (1999) y Cuadrado et al. (1998). En el primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, se puede encontrar, también, una descripción de la situación relativa de las regiones europeas en cuanto a múltiples indicadores. Por su parte, Molle y Boeckhout (1995) ofrecen un recorrido histórico sobre la evolución de los desequilibrios regionales, incluyendo un análisis prospectivo para los primeros años del nuevo milenio caracterizados por la integración monetaria y la ampliación hacia los países del Este, lo que según los autores puede ir en detrimento de la cohesión regional. Otros análisis sobre la evolución histórica de la convergencia regional de la Unión Europea pueden encontrarse en Armstrong (1995).

respectivamente, mientras que a nivel regional estos valores se sitúan en 195 y 45. Así pues, el coeficiente de los valores máximos respecto a los mínimos alcanza el 2,55 en el caso de los países y el 4,33 en el de las regiones.

- Este comportamiento sugiere que una causa fundamental de los desequilibrios territoriales en el nivel de renta debe buscarse en las desigualdades regionales existentes dentro de los países miembros²⁵.
- Los países que se sitúan con un volumen de PIB per cápita superior a la media comunitaria son, en términos de PPS, Luxemburgo con 29.027 PPS/hab, Bélgica con 19.629 PPS/hab, Dinamarca (19.555 PPS/hab), Austria (19.171 PPS/hab), Alemania (19.075 PPS/hab), Países Bajos (18.567 PPS/hab), Francia (18.149 PPS/hab), Italia (17.768 PPS/hab) y Suecia (17.513). Por su parte, los países que presentan un PIB per cápita inferior a la media comunitaria, que se estima en 17.243 PPS/hab, son Finlandia (16.668 PPS/hab), Reino Unido (16.618 PPS/hab), Irlanda (16.070 PPS/hab), España (13.316 PPS/hab), Portugal (12.058 PPS/hab) y Grecia (11.367 PPS/hab).
- En cuanto a las regiones europeas, se constata que las cinco más ricas son Hamburgo con un PIB per cápita de 33.625 PPS/hab, Bruselas (29.711 PPS/hab), Isla de Francia (28.515 PPS/hab), Brema (26.481 PPS/hab) y Hesse (25.911 PPS/hab). Las cinco regiones que se sitúan en la posición contraria, es decir, que presentan un menor PIB per cápita son los Departamentos franceses de Ultramar (7.764 PPS/hab), Azores (8.556 PPS/hab), Madeira (8.992 PPS/hab), Extremadura (9.340 PPS/hab) y Alentejo (9.829 PPS/hab).

²⁵ Castells (1998) demuestra que la desviación estándar del PIB per cápita regional dentro de cada uno de los países muestra unos valores, en muchos de ellos, muy elevados y más próximos al grado de desigualdad que existe entre las regiones europeas que no la que existe entre países.

- Otra cuestión que se deriva de múltiples estudios²⁶ realizados sobre la evolución de las disparidades territoriales evidencian que se ha producido un proceso de convergencia real entre Estados miembros en términos de PIB per cápita, especialmente por lo que hace referencia a los países más pobres de Europa. Este proceso de aproximación se ha producido sobre todo durante los años ochenta, a excepción de Irlanda que a partir del año 1997 ha logrado superar la media comunitaria.
- En cambio, las regiones no parecen haber seguido esta evolución. En los últimos años no se ha producido un proceso apreciable de reducción de las desigualdades regionales ni en el conjunto de la Unión Europea ni dentro de los países en particular. Como señala Castells (1998), en el conjunto de la Unión Europea las desigualdades de PIB per cápita entre regiones han tendido a aumentar ligeramente, salvo en el caso de Holanda. Lo mismo se puede afirmar de la situación dentro de los diferentes países.

²⁶ Véase al respecto Castells (1998), Cuadrado et al. (1998) y Hall (1999), entre otros.

Cuadro 3.1.

Situación relativa de los países y regiones en la Unión Europea, 1995

	Población (1000)	PIB Millones ecus	PIB Millones PPS	PIB Ecus/hab	PIB PPS/hab	PIB Ecus/hab EU = 100	PIB PPS/hab EU = 100
ALEMANIA	81.663	1.846.351	1.557.736	22.609	19.075	131	111
1 Baden-Württemberg	10.295	265.755	224.213	25.814	21.779	150	126
2 Baviera	11.957	309.216	260.880	25.861	21.818	150	127
3 Berlín	3.471	74.623	62.958	21.499	18.138	125	105
4 Brandeburgo	2.539	34.260	28.905	13.494	11.384	78	66
5 Brema	680	21.343	18.007	31.387	26.481	182	154
6 Hamburgo	1.707	68.032	57.398	39.855	33.625	231	195
7 Hesse	5.994	184.087	155.311	30.712	25.911	178	150
8 Mecklenburgo-Ant.	1.828	22.833	19.264	12.491	10.538	72	61
9 Baja Sajonia	7.746	166.187	140.209	21.455	18.101	124	105
10 Renania del Norte-W	17.846	412.676	348.168	23.124	19.510	134	113
11 Renania -Palatinado	3.963	79.869	67.384	20.154	17.003	117	99
12 Sarre	1.084	24.032	20.275	22.170	18.704	129	108
13 Sajonia	4.575	59.354	50.075	12.974	10.945	75	63
14 Sajonia-Anhalt	2.750	34.370	28.997	12.498	10.544	72	61
15 Schleswig-Holstein	2.717	58.737	49.556	21.618	18.239	125	106
16 Thuringia	2.511	30.977	26.136	12.337	10.409	72	60
FRANCIA	59.726	1.182.405	1.083.995	19.797	18.149	115	105
1 Isla de Francia	11.009	342.456	313.924	31.107	28.515	180	165
2 Champaña-Ardenas	1.353	24.552	22.507	18.146	16.635	105	96
3 Picardía	1.867	30.291	27.767	16.224	14.873	94	86
4 Alta Normandía	1.773	36.387	33.355	20.523	18.813	119	109
5 Centro	2.422	43.096	39.506	17.794	16.311	103	95
6 Baja Normandía	1.418	24.949	22.871	17.594	16.129	102	94
7 Borgoña	1.624	28.182	25.834	17.353	15.908	101	92
8 Norte-Paso de Ca.	3.998	66.957	61.379	16.748	15.352	97	89
9 Lorena	2.311	39.319	36.043	17.014	15.596	99	90
10 Alsacia	1.696	35.106	32.181	20.699	18.975	120	110
11 Franco Condado	1.123	19.763	18.116	17.598	16.132	102	94
12 País del Loira	3.149	55.527	50.901	17.633	16.164	102	94
13 Bretaña	2.885	46.806	42.906	16.224	14.872	94	86
14 Poitou-Charentes	1.615	26.083	23.910	16.150	14.805	94	86
15 Aquitania	2.878	50.191	46.009	17.440	15.986	101	93
16 Midi-Pirineos	2.500	42.100	38.593	16.840	15.437	98	90
17 Limusín	712	11.300	10.359	15.871	14.549	92	84
18 Ródano-Alpes	5.568	108.086	99.081	19.412	17.795	113	103
19 Auvernia	1.331	21.293	19.519	15.998	14.665	93	85
20 Languedoc-Rosellón	2.218	33.956	31.127	15.309	14.034	89	81
21 Provenza-Alpes-C.A.	4.429	78.685	72.129	17.766	16.286	103	94
22 Córcega	260	3.989	3.657	15.342	14.065	89	82
23 Dep. Ultramar	1.587	13.331	12.321	8.400	7.764	49	45
ITALIA	58.352	831.408	1.036.772	14.248	17.768	83	103
1 Piamonte	4.372	71.460	89.111	16.345	20.382	95	118
2 Valle de Aosta	121	2.183	2.723	18.041	22.504	105	131
3 Liguria	1.692	28.077	35.012	16.594	20.693	96	120
4 Lombardía	9.081	167.311	208.638	18.424	22.975	107	133
5 Trentino-Alto Adigio	928	16.226	20.233	17.485	21.803	101	126
6 Véneto	4.509	77.263	96.347	17.135	21.368	99	124
7 Friuli-Venecia J.	1.212	21.270	26.524	17.550	21.884	102	127
8 Emilia-Romaña	3.995	73.116	91.175	18.302	22.822	106	132
9 Toscana	3.589	55.071	68.674	15.344	19.135	89	111
10 Umbria	839	11.498	14.339	13.704	17.091	79	99
11 Marcas	1.469	21.352	26.626	14.535	18.125	84	105
12 Lazio	5.293	83.331	103.914	15.744	19.632	91	114
13 Campania	5.860	53.855	67.158	9.190	11.460	53	66
14 Abruzzi	1.292	16.160	20.152	12.508	15.598	73	90
15 Molise	338	3.616	4.509	10.698	13.340	62	77
16 Apulia	4.154	40.901	51.004	9.846	12.278	57	71
17 Basilicata	621	5.905	7.363	9.509	11.857	55	69
18 Calabria	2.114	17.554	21.890	8.304	10.355	48	60
19 Sicilia	5.182	47.753	59.548	9.215	11.491	53	67
20 Cerdeña	1.691	17.506	21.832	10.352	12.911	60	75
PAISES BAJOS	15.460	304.148	287.050	19.673	18.567	114	108
1 PB Septent. (Noord-Ned)	1.625	31.214	29.459	19.209	18.129	111	105
2 PB Orient. (Oost-Ned.)	3.191	55.335	52.224	17.341	16.366	101	95
3 PB Occid. (West-Ned)	7.229	153.291	144.674	21.205	20.013	123	116
4 PB Merid. (Zuid-Ned)	3.415	64.308	60.693	18.831	17.772	109	103

Cap. 3: Los desequilibrios territoriales en la Unión Europea

	Población (1000)	PIB Millones ecus	PIB Millones PPS	PIB Ecus/hab	PIB PPS/hab	PIB Ecus/hab EU = 100	PIB PPS/hab EU = 100
BELGICA	10.137	208.954	198.978	20.613	19.629	120	114
1 Flandes	5.870	124.639	118.688	21.233	20.219	123	117
2 Valonia	3.315	54.612	52.005	16.474	15.688	96	91
3 Bruselas	952	29.703	28.285	31.201	29.711	181	172
LUXEMBURGO	410	13.222	11.901	32.249	29.027	187	168
REINO UNIDO	58.587	846.411	973.625	14.447	16.618	84	96
1 Norte	3.095	38.559	44.354	12.458	14.331	72	83
2 Yorkshire y Humberside	5.030	65.936	75.846	13.109	15.079	76	87
3 East Midlands	4.124	56.083	64.512	13.599	15.643	79	91
4 East Anglia	2.123	30.656	35.264	14.440	16.610	84	96
5 Sudeste	17.969	305.851	351.819	17.021	19.579	99	114
6 Sudoeste	4.827	67.151	77.244	13.912	16.002	81	93
7 West Midlands	5.306	71.203	81.904	13.419	15.436	78	90
8 Noroeste	6.410	82.724	95.158	12.905	14.845	75	86
9 País de Gales	2.917	34.861	40.100	11.951	13.747	69	80
10 Escocia	5.137	74.090	85.226	14.423	16.591	84	96
11 Irlanda del Norte	1.649	19.297	22.198	11.702	13.461	68	78
IRLANDA	3.582	49.360	57.561	13.780	16.070	80	93
DINAMARCA	5.228	129.378	102.232	24.747	19.555	144	113
GRECIA	10.454	87.761	118.831	8.395	11.367	49	66
1 Norte de Grecia	3.373	27.179	36.801	8.058	10.910	47	63
2 Grecia Central	2.609	19.011	25.742	7.287	9.867	42	57
3 Atica	3.465	32.856	44.488	9.482	12.839	55	74
4 Islas del Egeo y C.	1.007	8.715	11.800	8.654	11.718	50	68
ESPAÑA	39.211	430.880	522.138	10.989	13.316	64	77
1 Galicia	2.727	23.206	28.121	8.510	10.312	49	60
2 Asturias	1.077	11.050	13.390	10.260	12.433	60	72
3 Cantabria	527	5.641	6.836	10.704	12.972	62	75
4 País Vasco	2.076	27.365	33.160	13.182	15.973	76	93
5 Navarra	525	7.025	8.512	13.381	16.213	78	94
6 Rioja	261	3.338	4.045	12.789	15.498	74	90
7 Aragón	1.182	14.875	18.026	12.585	15.250	73	88
8 Madrid	5.009	68.499	83.008	13.675	16.572	79	96
9 Castilla y León	2.516	25.172	30.503	10.005	12.124	58	70
10 Castilla- La Mancha	1.687	15.342	18.592	9.094	11.021	53	64
11 Extremadura	1.072	8.262	10.012	7.707	9.340	45	54
12 Cataluña	6.067	82.744	100.269	13.638	16.527	79	96
13 Comunidad Valenciana	3.903	42.033	50.936	10.769	13.050	62	76
14 Baleares	726	10.344	12.534	14.248	17.264	83	100
15 Andalucía	7.097	57.687	69.905	8.128	9.850	47	57
16 Murcia	1.078	10.432	12.641	9.677	11.726	56	68
17 Canarias	1.549	16.639	20.163	10.742	13.017	62	75
Ceuta i Melilla	132	1.226	1.485	9.288	11.250	54	65
PORTUGAL	9.917	80.001	119.575	8.067	12.058	47	70
1 Norte	3.525	25.049	37.440	7.106	10.621	41	62
2 Centro	1.713	11.745	17.555	6.856	10.248	40	59
3 Lisboa y Valle del T.	3.310	34.036	50.872	10.283	15.369	60	89
4 Alentejo	526	3.459	5.170	6.576	9.829	38	57
5 Algarve	345	2.786	4.165	8.075	12.072	47	70
6 Azores	241	1.380	2.062	5.726	8.556	33	50
7 Madeira	257	1.546	2.311	6.016	8.992	35	52
FINLANDIA	5.108	96.323	85.139	18.857	16.668	109	97
SUÈCIA	8.827	177.561	154.585	20.116	17.513	117	102
1 Estocolmo	1.717	42.031	36.592	24.479	21.312	142	124
2 Ostra Mellansverige	1.501	27.385	23.841	18.245	15.883	106	92
3 Smaland med oarna	795	15.668	13.641	19.708	17.158	114	100
4 Sydsverige	1.262	23.185	20.185	18.372	15.994	107	93
5 Vastsverige	1.766	34.062	29.655	19.288	16.792	112	97
6 Norra Mellansverige	864	16.980	14.783	19.653	17.110	114	99
7 Mellersta Norrland	395	7.986	6.952	20.218	17.600	117	102
8 Ovra Norrland	527	10.264	8.936	19.476	16.956	113	98
AUSTRIA	8.047	177.081	154.269	22.006	19.171	128	111
1 Ostoessterreich	3.386	84.099	73.266	24.837	21.638	144	125
2 Suedoessterreich	1.767	31.203	27.183	17.659	15.384	102	89
3 Westoessterreich	2.894	61.779	53.820	21.347	18.597	124	108
UNIÓN EUROPEA	374.709	6.461.244	6.461.244	17.243	17.243	100	100

Fuente: Eurostat.

3.2.2. Factores de índole estructural

Además de todo este conjunto de elementos genéricos descritos y aplicables a cualquier contexto geográfico, existen otras variables que inciden, de un modo más específico, en el comportamiento de las disparidades regionales actuales en el interior de la Unión Europea. Estos elementos adicionales son según Prud'homme (1993) la distinta naturaleza de los actuales movimientos migratorios, los nuevos factores determinantes de la inversión y el cambio de comportamiento de los sectores públicos.

Las migraciones o desplazamientos de la mano de obra en el interior de la Comunidad antes de la década de los ochenta, se caracterizaban por generar un aumento de la convergencia regional debido a que el factor trabajo desplazado procedía del sector agrario, con una baja tasa de productividad y se dirigía al sector industrial que presentaba unos niveles más elevados de productividad. El resultado de esta combinación era un aumento de la convergencia regional. Sin embargo, las migraciones a partir de la década de los ochenta, en la Unión Europea, se caracterizan por ser cuantitativamente y cualitativamente distintas. Actualmente, las migraciones son mucho menos numerosas. Además, la demanda de mano de obra por parte de las regiones ricas es de personal con unos elevados niveles educativos, por lo que el desplazamiento de mano de obra de las regiones pobres hacia las ricas puede incrementar las disparidades regionales al detraer de las primeras los individuos con mayor dotación de capital humano.

Otra variable explicativa del aumento de la divergencia regional en la Unión Europea la constituyen los factores determinantes de la inversión. Con anterioridad a los años ochenta, el capital se desplazaba hacia las regiones con unos salarios más bajos, lo que provocaba una reducción de las disparidades territoriales. A

partir de esta década los movimientos del capital vienen condicionados por la competitividad, que ya no reside tanto en el coste productivo sino en los productos. Ello comporta una producción sumamente fragmentada y especializada con un mayor grado de interdependencia del resto de empresas. Estos cambios en la estructura productiva provocan que los movimientos de capital se dirijan hacia las áreas más desarrolladas al ser en éstas áreas o regiones dónde se encuentran los principales factores competitivos (cualificación de la mano de obra, centros de investigación, dotación de altas tecnologías, etc.)²⁷. Además, la menor movilidad del capital doméstico favorece, también, a las regiones más ricas.

Los cambios en la magnitud y estructura de los presupuestos nacionales también pueden ser causa del aumento de las disparidades regionales en la Unión Europea. En concreto, mientras que en la década de los setenta los sectores públicos se caracterizaron por aumentar el tamaño de su presupuesto, incrementar la progresividad del sistema impositivo y llevar a cabo importantes políticas de tipo regional, en la década de los ochenta se pueden observar características opuestas. Este cambio de orientación en la actuación de los diferentes sectores públicos puede, también, tener unos efectos claramente negativos sobre la distribución territorial de la renta.

²⁷ Ejemplo de ello es el hecho de que las inversiones japonesas se han concentrado, mayoritariamente, en las regiones más ricas de la Unión Europea.

3.2.3. Disparidades territoriales e integración económica

Pero además de estos factores de índole estructural, el propio proceso integrador por el que transcurre la Unión Europea puede provocar un aumento de las divergencias regionales. El mercado interior iniciado en 1993 y caracterizado por la libre movilidad de bienes y servicios y de factores productivos en el seno de la Unión Europea, trajo consigo la realización de varios estudios que estimaban el crecimiento económico y los efectos distributivos que podía generar este nuevo contexto económico.

3.2.3.1. Integración económica y crecimiento económico

Según Balassa (1964), la integración económica consiste en un proceso progresivo de eliminación de las discriminaciones y discontinuidades entre distintas economías nacionales causadas por la existencia de trabas a la libre movilidad de bienes, servicios y factores de producción.

En este sentido, toda integración económica puede comportar unos importantes beneficios derivados tanto de los efectos de tipo estático como de los de tipo dinámico. Los primeros analizan la reasignación de los recursos productivos dentro de cada país provocada por la creación de una unión aduanera y la repercusión que dicha reasignación tiene sobre el nivel de bienestar²⁸. Por su parte, los efectos dinámicos son mucho más amplios al estudiar las consecuencias del aumento de la competencia y del aprovechamiento de las economías de escala en

²⁸ Este es el objeto de la teoría tradicional de las uniones aduaneras.

la producción, en la investigación y en la comercialización sobre el crecimiento económico²⁹.

De entre las investigaciones sobre los efectos del proceso de integración económica europea destaca el Informe Cecchini (1988) en el que se analizan y cuantifican las ventajas vinculadas a una mejor asignación y utilización de los recursos productivos como consecuencia de la desaparición de los obstáculos a la competencia y al comercio, de una armonización de las distintas normativas y de la libre movilidad de los factores productivos en el seno de la comunidad europea. La conclusión a la que llegó dicho Informe fue totalmente contundente al encontrar una vinculación positiva entre la realización del mercado interior y toda una serie de magnitudes económicas tales como el crecimiento, el empleo, las economías de escala, los ratios de productividad y rentabilidad, la perfección de las condiciones de competencia, la movilidad de los trabajadores y de las empresas, la estabilidad de precios y la ampliación de las posibilidades de elección para los consumidores. Las estimaciones obtenidas sobre los beneficios económicos que generaría el mercado único europeo a medio plazo fueron cuantificadas entre un 4% y un 7% del PIB de la Unión Europea³⁰.

A pesar de los favorables resultados encontrados, el propio Informe advierte de la necesidad de que estos beneficios, que se distribuyen de manera heterogénea entre territorios y entre individuos, se repartan de forma equitativa para evitar poner en peligro el propio proceso integrador. En concreto, el Informe Cecchini establecía:

²⁹ Panoramas generales sobre los efectos de la integración económica se pueden encontrar en Baldwin y Venables (1995), De la Fuente (1997) y Jordán y Roca (1999).

³⁰ Smith y Venables (1988) estiman resultados similares, mientras que Baldwin (1989) y Baldwin y Krugman (1987) al incorporar los efectos dinámicos ligados a una mejora tecnológica debida al crecimiento permanente del tamaño del mercado, cuantifican que los beneficios a medio y largo plazo duplican las tasas de crecimiento previstas en el Informe Cecchini.

“Si los nuevos beneficios no se reparten de una forma equitativa, el mercado de la CEE estará sostenido por un frágil tejido de tensiones regionales y sociales. Hay poderosas razones para tomar medidas que atenúen el impacto negativo de la integración del mercado sobre la distribución de riqueza y que garanticen que las diferencias en el desarrollo económico entre los países de la CEE no se intensifiquen todavía más”.

El Informe Padoa-Schioppa (1987) es otro de los estudios de carácter *ex ante* encargados por la propia Comisión Europea para analizar las dificultades de la consecución de la integración económica y la adaptación, en este nuevo contexto, del funcionamiento de la Unión Europea. En dicho informe se enfatiza, también, en que dicha integración traerá consigo unas importantes ventajas económicas vinculadas al aumento del nivel de competencia que generará la ampliación de los mercados. Pero, las ganancias en eficiencia que proporcionará la entrada en vigor del mercado único no beneficiarán por igual a todas las regiones, por lo que dicho Informe recomienda reforzar los objetivos redistributivos por parte de la propia Unión Europea, aunque bajo el criterio de la subsidiariedad.

3.2.3.2. Efectos de la integración económica sobre las disparidades territoriales

El Informe Cecchini y el Informe Padoa-Schioppa ponen en evidencia la preocupación por parte de los dirigentes europeos de los riesgos que puede entrañar la consecución del mercado interior en términos de desigualdades regionales. Ello se debe a que los objetivos de mejora en la asignación de recursos, unificación de mercados segmentados e incremento de la competencia,

propios del mercado único, pueden generar efectos desiguales entre las diversas regiones³¹.

Teóricamente, los procesos de integración económica, al reducir las barreras a la libre circulación de bienes, servicios y capitales, deben facilitar la movilidad de los factores productivos, permitiendo una mejor asignación de los mismos. La mayor movilidad del capital debería favorecer el crecimiento de los países y regiones menos desarrolladas en las que los costes productivos son más bajos. Sin embargo, algunos mecanismos pueden conducir a una situación contraria, en la que los beneficios se distribuyan mayoritariamente a favor de los territorios más desarrollados, agravándose así las disparidades territoriales en el seno de la Unión Europea.

Los elementos que pueden generar mayores disparidades territoriales vinculados al reparto de los beneficios que genera una mayor integración económica son los siguientes:

- En primer lugar, la reasignación de recursos implica una *redistribución espacial de los factores productivos* y, a la vista de los elementos determinantes de la movilidad de los factores productivos, desde la década de los ochenta hasta nuestros días, todo parece indicar que serán las regiones menos desarrolladas las que se verán más perjudicadas al emigrar de ellas los individuos con una mayor dotación de capital humano y al no disponer de las condiciones necesarias para la captación de capitales.

³¹ Véase, para profundizar en los efectos de la integración económica europea sobre las disparidades regionales De la Dehesa (1992) y Cuadrado et al (1998).

Además, la teoría neoclásica predice que ante diferencias en la dotación de factores, la movilidad de éstos generará una convergencia en términos de productividades y, también, de renta per cápita. Sin embargo, las diferencias en la dotación de factores en la Comunidad no son de gran magnitud, por lo que puede ocurrir que las regiones ricas tengan una función de producción más alta y por tanto puedan ofrecer mayores rendimientos de factores y producción, lo que atraerá capital y mano de obra de las regiones más pobres. De nuevo, la movilidad de factores productivos puede incrementar la divergencia regional.

- En segundo lugar, las regiones europeas con menores niveles de competitividad, que normalmente coinciden con las que presentan una menor renta per cápita, verán agravada su situación ante el *aumento de la competencia* generado por el propio proceso integrador.
- Un tercer elemento a considerar es el hecho de que el *aumento del comercio intracomunitario* derivado de la plena realización del mercado interior puede provocar, también, una ampliación de las disparidades territoriales, ya que la tendencia contraria basada en el teorema Heckscher-Ohlin es de difícil cumplimiento al no constatarse en la realidad comunitaria los supuestos necesarios sobre los que se sustenta dicho teorema (los costes de transporte no son nulos, las funciones de producción no son idénticas en las distintas regiones, existen economías y deseconomías externas y de escala, la competencia no es perfecta, existen más de dos factores de producción y las preferencias no son idénticas en las diversas regiones). Por tanto, la especialización regional en la producción de aquellos productos en los que las regiones gozan de ventajas comparativas, y su posterior comercialización, no asegura la convergencia territorial.

- Otro factor que puede incidir sobre los desequilibrios territoriales es la presencia de *economías de escala en la producción*, que pueden incentivar la especialización y la concentración productiva. En este caso pueden existir regiones que, por su punto de partida, se especializarán en productos o sectores con mayores economías de escala, siendo muy difícil que otra región pueda entrar en este mercado. De este modo, las economías de escala se pueden convertir en una fuerte barrera de entrada capaz de acentuar las disparidades territoriales.

Por otro lado, con el objeto de aprovechar mejor las economías de escala se podrá producir un fuerte proceso de concentración geográfica de la producción, lo que favorecerá algunas regiones en detrimento de otras, especialmente las más periféricas y menos desarrolladas. En este sentido, es preciso destacar la importante concentración geográfica experimentada en determinados sectores industriales al objeto de explotar las externalidades tecnológicas así como de disponer de mano de obra especializada³².

- Este proceso se puede incluso acrecentar ante la existencia de *economías de aglomeración*. Si la concentración de la producción está determinada por las economías de escala, los fabricantes optarán por suministrar a su mercado desde un único punto, y para reducir los costes de transporte se elegirá un punto de establecimiento que tenga un gran volumen de demanda local, es decir, donde exista una importante población o densidad de población con el fin de aprovechar mejor las economías de aglomeración.
- Otro efecto del mercado único derivado del aumento de competencia será un proceso de *desaparición de empresas* a través de fusiones o absorciones, y a su

³² Este es el caso, por ejemplo, de los distritos industriales.

vez, un aumento de la dimensión de las empresas subsistentes. Si las empresas que salen perjudicadas de este proceso de reestructuración se ubican en las regiones menos desarrolladas, como cabe prever, el resultado de este proceso comportará, también, un aumento de los desequilibrios territoriales.

Ante estas perspectivas, las regiones menos desarrolladas la única ventaja comparativa que disponen para la captación de nuevas actividades económicas es la existencia de unos menores niveles salariales, lo que posibilitará la atracción de aquellos procesos fabriles intensivos en mano de obra y aumentar, así, su nivel de convergencia³³. También, existen modelos que sostienen que los países y regiones menos desarrollados pueden beneficiarse de una creciente integración económica al favorecer el acceso de las empresas situadas en la periferia a los mercados del centro, al poder obtener economías de escala y al acelerarse las transferencias de tecnología³⁴.

A pesar de la ambigüedad en cuanto a los efectos que puede generar la mayor integración económica que supone el mercado único, parece posible afirmar que la ampliación y unificación de mercados, aumentará la importancia de elementos tales como las economías de escala, la especialización, las economías de aglomeración, los procesos de fusión o absorción empresariales, la concentración industrial, y ello redundará en perjuicio de las regiones menos desarrolladas y más periféricas, agravándose dicha situación cuanto menor sea la movilidad del factor trabajo o si la movilidad de éste factor se reduce a los individuos con mayor dotación de capital humano.

³³ Esta es la línea defendida por Neven (1990).

³⁴ Los modelos de carácter multipolar sostienen la posibilidad de que la integración de varios países genere especiales ventajas para algunos centros situados en zonas alejadas, ganando centralidad algunas regiones que anteriormente debían calificarse de periféricas.

3.2.3.3. Evidencia empírica

Los estudios empíricos sobre el impacto de la integración económica europea en las desigualdades regionales son bastante escasos, y los resultados obtenidos, en cuanto al efecto del comercio de bienes y servicios sobre el desarrollo regional no son muy concluyentes, pero permiten vislumbrar los dos escenarios extremos apuntados anteriormente. Por un lado, las regiones y países menos desarrollados podrían aprovechar mejor sus ventajas comparativas derivadas de una fuerza de trabajo abundante y de salarios relativamente bajos, atraer capital y aumentar sus tasas de crecimiento, lo que favorecería la convergencia. Por otro lado, la actividad económica podría trasladarse al centro al reducirse los costes de transporte, permitiendo una mejor explotación de las economías de escala y aglomeración. La movilidad del trabajo, especialmente del más cualificado, puede agudizar estos efectos al favorecer el crecimiento de las regiones centrales y el estancamiento de las periféricas.

El estudio realizado por Fluvà y Gual (1994) muestra que existen tendencias hacia la concentración geográfica de la actividad manufacturera, y que la producción tiende a concentrarse en regiones con una base productiva diversificada, que en muchas ocasiones gozan de una elevada renta per cápita. Ello, constituye una tendencia que, en ausencia de movimientos migratorios, favorece la divergencia en renta per cápita. Esta divergencia puede aminorarse mediante algún tipo de transferencias. Otro mecanismo equilibrador adicional lo constituyen los flujos de capitales y, en concreto, la inversión extranjera directa. Pero estos autores demuestran que los elementos determinantes de este tipo de flujos en las modernas economías no son muy distintos de los factores locacionales generales de la actividad manufacturera, por lo que ante un proceso de integración económica,

dicha inversión directa puede reforzar la tendencia a la concentración geográfica de la producción.

Sin embargo, Bajo (1998) examina los efectos de la integración económica sobre el crecimiento y convergencia económica a través de un modelo con presencia de externalidades tecnológicas. De su análisis se desprende que un proceso de integración, aparte de favorecer el crecimiento económico agregado, favorece el proceso de convergencia al posibilitar que las regiones pobres alcancen un estado estacionario superior al aprovecharse de los efectos spill-over generados por el progreso tecnológico. Esto es, alcancen un nivel de producto per cápita más elevado con respecto a las economías líder (o con niveles de producto per cápita más altos). Pero, según el autor, son las regiones con unos niveles de productividad y renta más similares las que pueden aprovechar mejor estas externalidades tecnológicas, facilitándose así la convergencia entre ellas, generándose un proceso de “convergencia de clubes”.

3.2.4. Disparidades territoriales e integración monetaria

La unión monetaria representa la culminación del proceso de integración económica por el que ha avanzado la Unión Europea. La consecución de la unión económica y monetaria (UEM) en Europa supone el traspaso de la política monetaria a nivel comunitario, mediante la creación de una entidad supranacional con competencia exclusiva sobre esta materia. Ello se traduce en la creación de una moneda única (*el euro*) y de un Banco Central Europeo (BCE) independiente, que tiene como principal objetivo la estabilidad de precios. Para hacer frente a tal objetivo, el BCE dispone de la potestad exclusiva para establecer el tipo de interés y el tipo de cambio del euro respecto al resto de monedas. Además, para garantizar la estabilidad monetaria en la zona, se ha limitado de manera considerable la

autonomía de la política fiscal que permanece en poder de los Estados Miembros en el denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, dónde se establecen los niveles de déficits y deuda pública máximos que pueden asumir los distintos Estados miembros pertenecientes a la unión monetaria³⁵.

La unión monetaria traerá consigo importantes ventajas de carácter macro y microeconómico como son la reducción de los costes de transacción motivados por la eliminación de los costes asociados al cambio de monedas, la disminución de la incertidumbre sobre el tipo de cambio, el reforzamiento de la disciplina y credibilidad monetaria del conjunto de países que la integran y mejoras en el funcionamiento del mecanismo monetario en términos de convertibilidad y de grado de liquidez. Ante estos beneficios, los costes o inconvenientes se concentran en los efectos derivados de la pérdida de autonomía monetaria y cambiaria por parte de los gobiernos nacionales, y la limitación de la autonomía de la política fiscal nacional, lo que puede provocar problemas a la hora de realizar ajustes ante distintas perturbaciones económicas (Emerson et al., 1990).

De la enumeración de estas ventajas e inconvenientes se desprende que la unión monetaria facilitará aún más el libre movimiento de mercancías, servicios y factores productivos en la Unión Europea, lo que reforzará la competencia y la eficiencia asignativa y, también, por los motivos aducidos en el apartado anterior, resulta altamente probable que se intensifiquen los desequilibrios territoriales.

Siguiendo a Castells (1998), la influencia que tendrán las limitaciones a las políticas monetarias y fiscales de los gobiernos nacionales, impuestas por la unión monetaria, sobre los desequilibrios territoriales han provocado tres grandes tipos de respuestas. Una primera de carácter minimizador, considera que tales

³⁵ Para un mayor detalle, véase la Resolución sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acordada por el Consejo Europeo en la Cumbre de Amsterdam los días 16 y 17 de Junio de 1997.

limitaciones no traerán consigo mayores consecuencias de tipo territorial, por que las limitaciones monetarias ya eran considerables y porque el margen que quedará a la política fiscal nacional continuará siendo muy amplio. Una segunda respuesta parte del hecho de que la falta de una política de tipo de cambio no tendrá mayores consecuencias, pero, en cambio, sí que las tendrán las restricciones a la política fiscal nacional. Una tercera respuesta consiste en argumentar que la desaparición del tipo de cambio tendrá, por si solo, consecuencias territoriales que, unidas a las limitaciones de las políticas fiscales nacionales, sólo podrán ser compensadas por un reforzamiento del presupuesto comunitario.

De ello se desprende que existen dos grandes temas a analizar. El primero es cuestionar si es Europa un área monetaria óptima³⁶ que puede funcionar sin provocar graves desequilibrios territoriales. Si es así, la segunda cuestión que se plantea es si es necesaria la presencia de un sector público que juegue un papel de re-equilibrador territorial.

La primera cuestión se aleja bastante del objeto de este estudio. No obstante, es preciso reseñar las principales aportaciones habidas al respecto de signo antagónico³⁷. Por una parte Feldstein (1997) considera que Europa no reúne las condiciones necesarias para convertirse en un área monetaria óptima debido a la presencia de importantes perturbaciones asimétricas, a la escasa movilidad del factor trabajo y a la inexistencia de un presupuesto federal fuerte que garantice la estabilidad inter-territorial³⁸. En sentido contrario se sitúan los trabajos de Emerson et al (1992), De Grauwe y Vanhaverbeke (1991) y Bean (1992). Estos autores argumentan que la utilización del tipo de cambio por parte de los Estados

³⁶ Según la teoría de las áreas monetarias óptimas, introducida por Mundell (1961).

³⁷ Una revisión muy completa sobre las principales aportaciones respecto a si la Unión Europea cumple los requisitos de un área monetaria óptima puede encontrarse en De la Dehesa (1992).

³⁸ Véase, también, Eichengreen (1990a,b) y Bayoumi y Eichengreen (1996).

miembros estaba ya muy limitada por la integración económica y por la libertad de circulación de los capitales, que el uso de las devaluaciones para conseguir mayores niveles competitivos han resultado ser inflacionistas en el tiempo y no han permitido conseguir el objetivo marcado, que el hecho de que en Europa exista una baja movilidad laboral permitirá mantener diferencias salariales reales para compensar los distintos niveles de productividades, sin que se produzcan aumentos en los niveles de paro y, finalmente, que los márgenes en la política fiscal nacional son suficientes para poder hacer frente a situaciones diferenciadas.

En cuanto a los efectos que la integración monetaria tendrá sobre las distintas regiones cabe señalar la falta de estudios y experiencias concluyentes. No obstante, se pueden identificar una serie de factores de carácter macro y microeconómico que incidirán sobre el grado de convergencia territorial, aunque su magnitud resulta bastante incierta³⁹.

Desde la perspectiva macroeconómica, la mayor estabilidad y credibilidad monetaria será positivo para el conjunto del territorio de la Unión, aunque los países o las regiones que forman parte de países que inicialmente tenían una menor credibilidad económica y unos mayores desequilibrios económicos se verán más favorecidos que aquellos países o regiones situadas en países con una alta credibilidad y estabilidad económica.

Por otro lado, el abandono del tipo de cambio como instrumento de política económica puede generar efectos más directos sobre los desequilibrios

³⁹ La incidencia de la unión monetaria sobre los desequilibrios territoriales de la Unión Europea ha sido tratada por un amplio número de autores, entre los que destacan, Emerson et al. (1992), Esteban-Vives (1994), Molle-Boeckhout (1995) y Abraham-Van Rompuy (1995), por llevar a cabo un análisis teórico de todos los efectos, positivos o negativos, que generará la UEM sobre las disparidades regionales, y Cuadrado et al. (1998) y Villaverde (1999) por especificar los beneficios y costes que dicha unión monetaria podrá generar en las regiones españolas.

territoriales. En este sentido se argumenta que si el euro se aprecia respecto a otras monedas del resto del mundo, las regiones o países más dinámicos y con mayores niveles de exportaciones hacia países terceros se verán más perjudicados que aquellos territorios que tengan unas características inversas. Si, por el contrario, el euro se deprecia los países o regiones más favorecidas serán los que tienen unos volúmenes de exportaciones extra-comunitarias más elevados y/o unos niveles bajos de importaciones procedentes de terceros países.

Además, la pérdida del tipo de cambio y las rígidas condiciones presupuestarias y fiscales establecidas en el Pacto de Estabilidad y Convergencia, provocará que ante perturbaciones asimétricas⁴⁰, los gobiernos nacionales sólo puedan actuar a través de la realización de ajustes reales mediante la vía salarial, desempleo o migración, ya que la pérdida de autonomía monetaria y cambiaria impide utilizar como instrumento de ajuste el tipo de cambio. Ello puede provocar un aumento importante en los desequilibrios regionales, difícilmente subsanable por el actual presupuesto comunitario y por las políticas fiscales de los Estados miembros.

La posibilidad de que Europa sufra perturbaciones asimétricas y la capacidad del gobierno de la Unión Europea para hacer frente a esta situación ha sido uno de los temas más analizados en la década de los noventa tanto a nivel teórico como empírico. Entre los primeros destacan, entre otros, Eichengreen (1990), De Grauwe y Vanhaverbeke (1991), Bean (1992), De la Dehesa (1992), Emerson et al. (1992), Bayoumi y Eichengreen (1996), Feldstein (1997), Begg (1999) y Sevilla-Golf (1999).

⁴⁰ Para una revisión sobre la naturaleza de las perturbaciones asimétricas, así como la evidencia de dichas perturbaciones en la Unión Europea, véase Sánchez-Robles y Cuñado (1999).

Las aportaciones empíricas realizadas en este campo han intentado contrastar en qué medida los presupuestos de los gobiernos centrales amortiguan las perturbaciones asimétricas que pueden sufrir las regiones de su país. A partir de la estimación del poder de redistribución territorial que presenta el presupuesto de los gobiernos de determinados países federales o incluso unitarios, se pretende extrapolar al caso comunitario. De entre estos estudios destaca, por ser el pionero en realizar este tipo de análisis el Informe Mc Dougall (1977), en el que se analiza la capacidad de los gobiernos centrales⁴¹ para reducir las disparidades regionales en términos de renta. Entre las conclusiones que se obtuvieron destaca la constatación de que las diferencias de renta regionales disminuyen poderosamente después de la actuación presupuestaria del gobierno central. En concreto, el informe apunta que, en promedio, la actuación del sector público reduce en un 40% las diferencias regionales, por lo que según dicho autor, el proceso de integración económica por el que transcurre la Comunidad Económica Europea debería comportar un aumento inevitable de su presupuesto en aras de poder efectuar políticas de índole redistributivo.

Entre los estudios publicados en la década de los noventa⁴² destacan los trabajos de Sala-i-Matín i Sachs (1992), en donde estiman que el poder redistributivo del presupuesto del gobierno federal de los Estados Unidos se sitúa alrededor de un 40%. A partir de estos resultados, los autores sostienen que Europa no puede convertirse en una unión monetaria porque, además de que la movilidad del factor trabajo es muy baja, ante una perturbación asimétrica el presupuesto europeo no tiene capacidad para amortiguarlo como lo hace el presupuesto federal de los USA. De ello se desprende que las limitaciones que presenta la unión monetaria

⁴¹ Los países objeto de análisis son Francia, Italia, Reino Unido, la República Federal Alemana, Australia, Canadá, Suiza y los Estados Unidos.

⁴² Una recopilación exhaustiva de estos trabajos puede encontrarse en Bajo y Vegara (1999).

europea podrán agravar, de manera considerable, los desequilibrios territoriales cuando se produzcan perturbaciones asimétricas.

Resultados más restrictivos son los proporcionados por von Hagen (1992), quien obtiene que el poder redistributivo del presupuesto federal de Estados Unidos se sitúa en un 10%, por lo que en este caso el aumento de las disparidades regionales europeas ante una perturbación asimétrica no tendrán la magnitud pronosticada por Sala-i-Martin i Sach (1992).

Otros trabajos que han seguido esta línea de investigación son los realizados por Goodhart y Smith (1993), quienes estiman el poder redistributivo del gobierno central para Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Sus estimaciones están más en la línea de los resultados obtenidos por von Hagen, situándose la capacidad redistributiva de estos gobiernos entre un 13% y un 21%. En este sentido, dichos autores defienden la necesidad de que el presupuesto de la Unión Europea se dote de instrumentos estabilizadores que permitan subsanar los efectos adversos de las crisis económicas, proponiendo la introducción de un impuesto sobre la renta federal.

Bayoumi y Masson (1995) analizan la capacidad redistributiva y estabilizadora del presupuesto federal de los Estados Unidos y Canadá, con el propósito de contrastar esta situación con el caso europeo. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto que el presupuesto federal del Canadá tiene una capacidad redistributiva del 39%, mientras que para el caso de los Estados Unidos, éste se estima en un 22%⁴³. La principal implicación que estos autores obtienen para el caso de la Unión Europea es que si bien es cierto que el grado de redistribución en una federación es una elección política, y en el caso de los Estados Unidos y

⁴³ Este mismo trabajo ha sido replicado para los casos de Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Francia por Méliz y Zumer (1998).

Canadá ésta es importante pero de magnitud muy distinta, es una necesidad económica que exista un cierto grado de redistribución en una unión monetaria, ya que de lo contrario se pueden agravar los desequilibrios territoriales.

Finalmente, Castells⁴⁴ (1998) analiza la relación existente entre el saldo fiscal y la situación relativa de una región en términos de PIB para los casos de España, Francia, Italia, Portugal, Alemania, Reino Unido, Suecia, el conjunto de estos países, y la Unión Europea. En este último caso, se analiza el poder de redistribución del presupuesto comunitario entre los distintos países que la integran. Sus resultados confirman que el poder de redistribución regional de los presupuestos centrales de estos países es mucho más elevado que el del presupuesto comunitario entre los países de la Unión Europea. Por lo que el autor concluye sosteniendo que la unión monetaria traerá consigo, inevitablemente, un aumento del presupuesto comunitario, reforzándose los objetivos redistributivos y estabilizadores del mismo. De lo contrario, es previsible que puedan generarse un empeoramiento de los actuales desequilibrios regionales.

En cuanto a los beneficios de índole microeconómico seguramente, también, se distribuirán de forma desigual entre las regiones y países de la Unión. En este caso las regiones más favorecidas serán las que tienen un mayor grado de apertura a los países de la Unión.

A la vista de las constataciones realizadas en los párrafos anteriores, parece evidente que la mayor preocupación que ha despertado en la literatura económica el proceso de integración monetaria ha sido sus consecuencias en los desequilibrios territoriales a partir de la posible presencia de perturbaciones de tipo asimétrico y de la incapacidad, hoy por hoy, de un presupuesto comunitario capaz

⁴⁴ El autor analiza los casos de España, Francia, Italia, Portugal, RFA, Reino Unido, Suecia, el conjunto de estos países, y la Unión Europea

de hacer frente a dicha situación, debido tanto a su reducido tamaño como a su sistema de financiación (con un marcado carácter proporcional) y a su estructura de gastos (donde la principal partida de gastos continúa siendo el FEOGA-Garantía)⁴⁵.

En definitiva, la mayoría de autores constatan que la profundización en el proceso de integración económica y monetaria en la Unión Europea puede provocar mayores probabilidades de generarse una tendencia hacia la polarización o al desarrollo regional desigual, sino se diseñan mecanismos para paliarlos.

La presencia de importantes economías de escala y de aglomeración en las regiones centrales de la Unión Europea provoca que las regiones centrales y con mayores niveles de desarrollo puedan aprovechar el mayor acceso a los mercados de bienes y factores, así como a una oferta de trabajo altamente especificada y cualificada, y además, beneficiarse de las sinergías de las externalidades tecnológicas que se producen en estos territorios, ya que son en estas regiones donde se ubican los principales centros de investigación, y las empresas con la tecnología más avanzada, por lo que se facilita la difusión tecnológica. Todas estas características permiten atraer hacia estas regiones las actividades con mayores niveles de productividad.

Contrariamente, las regiones menos desarrolladas pueden atraer actividades intensivas en mano de obra con el fin de aprovechar su ventaja comparativa que no es más que los menores niveles salariales. El resultado que se puede esperar es un

⁴⁵ No obstante, Boscá et al. (1999) evidencian que, aunque a medio plazo no cabe esperar que el presupuesto comunitario contrarreste las perturbaciones asimétricas, las actuales políticas redistributivas (fondos estructurales y de cohesión) pueden tener a largo plazo un impacto considerable en la reducción de los niveles de bienestar entre sus países miembros, al demostrar la importancia de dichos fondos en países como Irlanda, Portugal y Grecia y, en menor medida España, en la reducción de la brecha existente entre su dotación de infraestructuras con respecto a los países más ricos de Europa.

proceso de especialización geográfica regional como el ocurrido en los EE.UU. (Krugman, 1992), que alimente el proceso de desigualdad regional. Por lo que las disparidades territoriales existentes en la Unión Europea no se corregirán de manera automática por la actuación de las fuerzas de mercado sino que es altamente previsible que el propio proceso de integración económica y monetaria refuerce y agrave tales disparidades.

Si a ello se añade el hecho de que, tal y como suscriben Bayoumi y Eichengreen (1993), las perturbaciones de tipo asimétrico suelen darse con más frecuencia y profundidad en las regiones europeas que entre los estados americanos y también que el ajuste en Europa es mucho más lento, y que, además, las perturbaciones parecen ser mayores y más asimétricas entre las regiones de la periferia de Europa que entre las regiones centrales, la unión monetaria tal y como está actualmente diseñada reforzará los desequilibrios regionales, sino se diseñan instrumentos presupuestarios que mitiguen dichos efectos.

3.2.5. Disparidades territoriales y ampliación de la Unión Europea

Las distintas ampliaciones que se han ido sucediendo a lo largo del tiempo en la Unión Europea han supuesto, en la mayoría de los casos, un aumento de las disparidades territoriales tanto entre países como entre regiones, especialmente con la entrada de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986.

La próxima adhesión de determinados países de Europa Central y Oriental⁴⁶, los denominados PECOS, supondrá de nuevo un aumento importante de las disparidades. Ello se debe al hecho de que todos los países que han solicitado su adhesión sufren importantes problemas de índole estructural, por lo que habrá de tener presente los efectos que pueda generar sobre sus economías y sobre las economías de las actuales regiones comunitarias menos desarrolladas la integración de dichos países a la Unión Europea.

En concreto, los países de la Europa del este que están negociando su adhesión a la Unión Europea parten de un sistema económico distinto, y actualmente se encuentran en un proceso de transición política, social y económica de especial importancia, al que se debe añadir un proceso de adhesión a la Unión Europea que implica cumplir, también, unos requisitos políticos, institucionales y económicos. Tal y como describen Ahijado y Osuna (1999), la situación económica de partida de estos países es la siguiente:

⁴⁶ Los países que están ya en negociaciones de adhesión son un primer grupo formado por la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovenia, Estonia y Chipre, y un segundo grupo integrado por Rumanía, Bulgaria, Lituania, Letonia, Eslovaquia y Malta. Además hay que añadir Turquía, el recién admitido a candidato, según se acordó en la Cumbre de Helsinki celebrada en dicha ciudad los días 11 y 12 de diciembre de 1999, aunque es preciso señalar que no se fijó fecha para elevar a este país al estatuto de candidato.

- Los países candidatos a la integración son en general países pequeños en términos de población, excepto Polonia y Rumania que presentan un total de población de 37 y 23 millones de habitantes, según datos de 1997. El conjunto de los países PECOS cuentan con una población de 105 millones de habitantes, cifra que supone pasar de una población comunitaria de 374 millones de habitantes a otra del orden de los 480 millones de habitantes, por lo que la población de los PECOS sobre el total comunitario girará en torno a un 22%.
- Comparados con los países de la Unión Europea, en general son países mucho más pobres utilizando cualquier tipo de indicador. En términos de PIB per cápita y medido en unidades de paridad del poder adquisitivo (PPP) se observa que, en promedio, los PECOS, presentan un PIB per cápita de 5.530 euros, cifra que supone el 32% de la media comunitaria, situada en 17.260 euros, lo que permite calificarles como países muy pobres. Sin embargo, los países más ricos del centro y este de Europa se sitúan en una posición bastante cerca de los países más pobres de la actual Unión Europea. Este es el caso de Eslovenia y la República Checa, que con unos índices respecto a la media comunitaria de 59% y 55%, respectivamente, se aproximan a la situación de Grecia y Portugal, países en los que dichos índices son 66% y 67%, respectivamente, tal y como puede comprobarse en el cuadro 3.2.
- Otra característica a destacar es que las diferencias económicas entre el país mejor situado (Eslovenia) y el peor (Letonia) oscilan entre el 18% y el 59% de la renta media comunitaria. Por lo que su adhesión en términos de países incrementa las diferencias intracomunitarias de manera muy considerable. En concreto, la diferencia en términos de porcentaje respecto a la media comunitaria entre el país más rico y el más pobre pasa de 103% en la actual Unión Europea de los quince a 151% con la integración de los países del este.

- En términos de especialización productiva, estos países están orientados hacia la oferta de bienes de sectores industriales maduros. Aunque se puede establecer una diferenciación entre los países de la Europa central, más intraindustriales y homogéneos, y los países de la Europa oriental menos industrializados y mucho más heterogéneos.
- Estos países presentan, también, un elevado peso de la agricultura, lo que provoca importantes diferencias de productividad, de precios y de renta respecto a los actuales países de la Unión Europea. En este sentido, cabe señalar que el porcentaje que representa la agricultura en el PIB de estos países es, en promedio, el 9%, mientras que en la actual Unión Europea este porcentaje es del 3%.
- El modelo de desarrollo aplicado a los PECOS consiste en una apertura comercial hacia el oeste con cuantiosas importaciones en bienes de consumo duradero y de inversión, buscando completar las dotaciones de recursos humanos autóctonos con nuevos equipos productivos de última generación que aumenten rápidamente la productividad, lo que supone, a corto plazo, un deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que puede ser compensada con recepción de inversión extranjera.
- Para las empresas del oeste, estos países se constituyen como auténticos mercados para los productos de alto y medio valor añadido no producidos en ellos.

Cuadro 3.2

Situación económica relativa de los países miembros de la UE y de los candidatos a la integración

	PIB por habitante en euros, 1995	% s/ la media UE-15	PIB por habitante en euros (PPP), 1995	% s/ la media UE-15 (PPP)	Población En miles (1997)	% agricultura en PIB
Bélgica	20.310	118	19.340	112	10.181	2
Dinamarca	25.260	146	19.960	116	5.284	4
Alemania	22.600	131	19.070	110	82.061	1
Grecia	8.360	48	11.320	66	10.497	6
España	10.920	63	13.230	77	39.323	3
Francia	20.200	117	18.520	107	58.607	2
Irlanda	13.740	80	16.020	93	3.673	3
Italia	14.250	83	17.770	103	57.496	3
Luxemburgo	32.370	187	29.140	169	421	0
Holanda	19.570	113	18.390	107	15.608	3
Austria	22.180	128	19.320	112	8.072	2
Portugal	7.770	45	11.620	67	9.946	4
Finlandia	18.720	108	16.550	96	5.140	5
Suecia	19.970	116	17.390	101	8.846	2
Reino Unido	14.410	83	16.580	96	58.994	2
UE-15	17.260	100	17.260	100	374.150	3
Hungría	3.340	19	6.310	37	10.155	7
Polonia	2.360	14	5.320	31	38.650	7
Rumania	1.200	7	4.060	23	22.546	21
Eslovaquia	2.470	14	7.120	41	5.383	7
Letonia	1.370	8	3.160	18	2.469	9
Estonia	1.850	11	3.920	23	1.458	11
Lituania	930	5	4.130	24	3.706	7
Bulgaria	1.180	7	4.210	24	8.312	14
República Checa	3.490	20	9.410	55	10.304	6
Eslovenia	7.240	42	10.110	59	1.987	5
Candidatos-10	2.220	13	5.530	32	104.970	9

Fuente: Comisión europea: *Agenda 2.000*. Eurostat: *Statistiques Démographiques, 1995-98*. Naciones Unidas: *Étude sur la situation économique de l'Europe en 1995-96*.

Ante estas características estructurales, la entrada en la Unión Europea de estos países comportará obviamente un aumento de las disparidades territoriales. La reducción de éstas dependerá de la magnitud en que operen las fuerzas de mercado tal y como se expusieron en los apartados anteriores. En concreto, si estos países

son capaces de atraer nuevas actividades económicas aprovechando su ventaja comparativa de menores niveles salariales y de proximidad geográfica al centro europeo. Es decir, pueden captar inversiones extranjeras dirigidas a la creación de industrias intensivas en mano de obra y, además, si este proceso se acompaña de una dotación importante de fondos estructurales y de cohesión que faciliten un aumento en la dotación de capital, se puede generar un proceso de convergencia. Si por el contrario, priman en la integración de estos países factores como los que señala Krugman, tales como las economías de escala, la especialización, las economías de aglomeración, etc.. podrá generarse un proceso de divergencia continuado⁴⁷.

Ante estas posibilidades, el Informe Padoa-Schioppa (1987) señala que la integración comercial entre economías con estructuras económicas y niveles de desarrollo similares se expresa mediante la expansión de los intercambios intraindustriales, lo cual favorece un ajuste suave de la estructura industrial a unas condiciones más competitivas. En cambio, la integración comercial entre economías mucho más dispares, es más probable que se base en la expansión de los intercambios interindustriales, donde la explotación de las ventajas comparativas y de las economías de escala pueden tener unos efectos mucho más radicales sobre todas las industrias y una especialización regional más intensa de las estructuras industriales. En este caso, los procesos de ajuste en términos regionales pueden ser mucho más profundos.

En estudios recientes⁴⁸ se defiende la idea de que el impacto económico de la ampliación será positivo en términos generales al intensificarse los intercambios comerciales y que los cambios estructurales a los que deberán enfrentarse los

⁴⁷ Molle y Boeckhout (1995) exponen distintos escenarios que pueden darse en el proceso de ampliación y concluyen que dicha ampliación provocará efectos adversos sobre la cohesión económica, salvo que se instrumenten políticas redistributivas a favor de dichas economías.

países que han solicitado su adhesión serán similares en carácter, pero no en magnitud a los que afecten al conjunto de la Unión Europea, por lo que la dotación de fondos estructurales y de cohesión a favor de estos países puede garantizar el desarrollo armónico a lo largo de todo el territorio europeo⁴⁹.

Otro factor a considerar es que la extensión de la Unión Europea hacia el este, desplazará el mapa europea hacia el centro y este europeo. Ello puede generar que las regiones situadas más al oeste de Europa pasen a convertirse en periféricas al alejarse todavía más del centro europeo. Además la incorporación de estos nuevos países significa un aumento del número de competidores para algunas actividades productivas que hasta el momento se estaban realizando en las regiones menos desarrolladas de la Unión, y también puede suponer una desviación de los capitales hacia estos nuevos países en busca de menores costes laborales.

⁴⁸ Véase como ejemplo Begg (1997).

⁴⁹ No obstante, existen diferencias cualitativas que cuestionan si la aplicación de los fondos estructurales es el método adecuado para hacer frente a la ampliación.

**PARTE III: CUANTIFICACIÓN DE LOS SALDOS FISCALES
TERRITORIALES DERIVADOS DEL PRESUPUESTO
DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE SU PODER REDISTRIBUTIVO.
ANÁLISIS A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL**

**Capítulo 4: CUANTIFICACIÓN DE LOS SALDOS
FISCALES: ASPECTOS METODOLÓGICOS**

En este capítulo se establecen los aspectos metodológicos que se han seguido para la cuantificación de los saldos fiscales regionales con el presupuesto de la Unión Europea. En primer lugar, se justifica la utilización de este método, se define el concepto de saldo fiscal, y se sitúa el presente estudio dentro de las actuales líneas de investigación sobre estimaciones de saldos fiscales.

En segundo lugar, se desarrollan los aspectos teóricos que sustentan el cálculo de las balanzas fiscales, especificando los utilizados en el presente estudio. Finalmente, y en tercer lugar, se delimita el ámbito concreto del trabajo, detallando el periodo temporal, el ámbito institucional y territorial, el marco presupuestario y las operaciones consideradas.

4.1. Justificación metodológica, concepto de saldo fiscal y principales antecedentes

4.1.1. Justificación metodológica

Tal y como se ha venido reiterando a lo largo de los capítulos anteriores, el propósito de esta tesis es evaluar el impacto redistributivo de la Unión Europea a nivel territorial. En este sentido, hay que tener en cuenta que cualquier actuación pública, ya sea por el lado de los ingresos o de los gastos, tiene un efecto distributivo que se concreta en la modificación de la renta o el bienestar inicial de un individuo o grupo de individuos, y ello a pesar de que las actuaciones emprendidas no tengan un objetivo redistributivo explícito.

Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea y por el lado de los ingresos, las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa se conciben como un instrumento básico de regulación del sector, pero ello no significa que no acaben teniendo

una incidencia sobre la renta o el bienestar de los individuos y que, además, sus efectos distributivos sean diferentes entre los individuos o territorios. Otro ejemplo, por el lado del gasto, lo constituyen las subvenciones a proyectos de investigación y desarrollo, actuación que a pesar de tener como principal objetivo aprovechar las economías de escala para conseguir mayores niveles de competitividad no está exenta de efectos redistributivos, ya que no todos los individuos o regiones recibirán estos fondos y, por tanto, el efecto sobre la renta de las regiones receptoras será distinto al de las no receptoras e, incluso, no tiene porque proporcionar el mismo bienestar a las distintas regiones, al no tener todas porque beneficiarse del mismo modo de los logros obtenidos por los proyectos de investigación subvencionados.

Ello implica que el análisis del poder redistributivo de la Unión Europea a nivel territorial debe llevarse a cabo no sólo examinando aquellas actuaciones que presentan unos claros objetivos redistributivos (Fondos estructurales, Fondo de Cohesión, etc.), sino a partir de un análisis más general, en el que se evalúen los efectos redistributivos del conjunto de las actividades presupuestarias, ya sea por el lado de los ingresos como por el de los gastos.

Para ello se ha recurrido al cálculo del saldo de los flujos fiscales (o balanzas fiscales) de cada país y región con el presupuesto comunitario, al ser éste un indicador global y sintético capaz de ofrecer de un modo abreviado (y a su vez, muy visual) la situación relativa de cada uno de los países y de las regiones europeas en relación a las actuaciones financieras de la Unión Europea.

4.1.2. Concepto de saldo fiscal

Las balanzas fiscales regionales cuantifican todos y cada uno de los flujos fiscales que genera uno o varios niveles de gobierno, en este caso la Unión Europea, en un ámbito territorial concreto. Siguiendo e interpretando la definición de flujo fiscal dada por Castells y Parellada (1993), el flujo fiscal de una región presenta dos vertientes de signo inverso. Por un lado, existe una salida de recursos derivada de la acción tributaria del sector público, por lo que los ingresos de éste serán, en términos regionales, flujos fiscales con signo negativo. Por otro lado, los ciudadanos de una región obtendrán unos beneficios de las actuaciones del sector público en forma monetaria o de servicios públicos, que serán identificados con signo positivo.

Así pues, el saldo de los flujos fiscales derivados de la actuación del sector público en un determinado ámbito geográfico se obtendrá como la diferencia entre los beneficios derivados del gasto que el sector público realiza en dicho territorio y el volumen de ingresos soportados por los ciudadanos de este territorio para financiar el conjunto del gasto público.

$$FF_i = \sum G_i - \sum T_i$$

donde,

FF_i es el saldo de los flujos fiscales en el territorio i .

G_i es una determinada categoría de gasto del sector público en el territorio i .

T_i es una determinada categoría de ingreso que el sector público obtiene en el territorio i .

Cuando en un territorio los impuestos pagados superan a los recursos o beneficios que se localizan en este territorio, el signo del saldo de los flujos fiscales originados en este ámbito geográfico por el sector público es negativo,

es decir, existe una salida neta de recursos fiscales. Por el contrario, cuando el volumen de ingresos aportados por un territorio al sector público es inferior a los beneficios que recibe, ya sea en forma monetaria o de servicios públicos, existe una entrada neta de recursos y, por tanto, el saldo de los flujos fiscales es positivo.

Si,

$$\Sigma G_1 > \Sigma T_1 \quad FF_1 > 0$$

$$\Sigma G_1 < \Sigma T_1 \quad FF_1 < 0$$

4.1.3. Principales antecedentes

La estimación de las balanzas fiscales regionales con el gobierno central cuenta ya con una larga tradición en países como Estados Unidos, el Reino Unido, Italia y España, aunque también existen aproximaciones empíricas para otros contextos geográficos y para niveles de gobierno superiores como es el caso de la Unión Europea.

Sin ánimo de ser exhaustivos, a continuación se detallan los trabajos empíricos más actuales o los más significativos por sus aportaciones metodológicas, haciendo especial referencia a los que han analizado los flujos fiscales derivados de la Unión Europea, por ser este contexto geográfico e institucional el más próximo al presente estudio.

De entre los estudios realizados en Estados Unidos, cabe mencionar el trabajo de Catsambas (1978) en el que lleva a cabo un análisis detallado sobre la incidencia territorial de los diferentes impuestos y gastos del gobierno federal en cada uno de los estados americanos, y el Informe elaborado por Walder y

Leonard (1998), que destacamos por su actualidad y amplitud tanto geográfica (abarca los cincuenta estados) como histórica (se publica anualmente desde 1976).

En relación al Reino Unido, destacan los trabajos realizados por King (1973) y, especialmente, los de Short (1978, 81, 84) en el marco de la *devolution*. Estos últimos estudios son importantes por sus aportaciones metodológicas (ya que utilizan los enfoques del flujo monetario y del flujo del beneficio en la distribución territorial del gasto público según la naturaleza de los distintos programas de gasto), y su aplicación al cálculo de los flujos fiscales generados por el sector público en las distintas regiones que configuran el Reino Unido para los años 1973/74-1976/77.

Los flujos fiscales regionales derivados del gobierno central en el caso italiano han sido estimados por Piperno (1993), quien a partir de la teoría de la incidencia impositiva y distribuyendo el gasto público de acuerdo con el enfoque del flujo monetario cuantifica para todas las regiones italianas su balanza fiscal en el año 1989, y más recientemente por Pola (1998), autor que analiza, además de la incidencia regional de los flujos fiscales derivados del gobierno central durante los años 1993-95, el impacto macroeconómico que dichos flujos (impuestos y gastos) generan en las distintas regiones a través de la utilización de las tablas *input-output*.

Finalmente, también existen varias estimaciones de las balanzas fiscales regionales en España, siendo especialmente numerosas las que cuantifican el saldo fiscal del presupuesto central con Cataluña. Una revisión exhaustiva de todos estos trabajos puede encontrarse en Barberán (1999). El autor detalla los aspectos metodológicos de cada uno de estos estudios (ámbito territorial, institucional, temporal, criterios de imputación territorial) y los principales resultados que se alcanzan, llevando a cabo, además, una revisión crítica que

le permite valorar la gran heterogeneidad metodológica existente y las enormes disparidades en los resultados, consecuencia de esa heterogeneidad.

A estos estudios hay que añadir el realizado por Castells et al. (2000), que destaca por establecer una metodología amplia y rigurosa para el cálculo de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas con la Administración Pública Central, basada en la imputación regional de más de 250 programas de gasto concernientes al Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social, bajo los enfoques del flujo monetario y del flujo del beneficio. La imputación del gasto según el primer enfoque comporta un importante esfuerzo para identificar la localización del gasto público asociado a cada uno de estos programas, mientras que la aplicación del enfoque del flujo del beneficio implica averiguar la ubicación geográfica de los beneficiarios de dichos programas de gasto, evitando caer en pautas distributivas normativas. Además, otro de los logros de este trabajo es que se han separado nítidamente los flujos fiscales derivados de la Unión Europea de los originados por la actuación de la Administración Pública Central.

Existe otro grupo de trabajos en los que se comparan los flujos fiscales regionales generados por el gobierno central en varios países. De entre estos estudios destacamos el realizado por Baró y Bosch (1996a y 1996b) en el que estiman los flujos fiscales y comerciales de tres de las regiones europeas consideradas motores económicos: Baden-Württemberg, Lombardia y Cataluña, contrastando que los recursos que obtiene el sector público central de ellas son superiores a los gastos que les destina, presentando, así, un saldo fiscal negativo, mientras que la balanza comercial regional presenta un saldo positivo o superávit.

Un segundo estudio que cabe distinguir es el elaborado por Davezies-Nicot-Prud'homme (1996) en el que cuantifican, a partir de una metodología muy

innovadora¹, los flujos fiscales regionales derivados de la actuación de la Administración Pública Central a través de sus políticas de ingresos y gastos en siete países comunitarios: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, España, Suecia y Portugal, con el fin de contrastar hasta que punto las políticas nacionales interfieren en el alcance de las políticas regionales comunitarias. De entre sus conclusiones destacan que el mecanismo de cohesión económica es más un mecanismo nacional que europeo, pues las cantidades de recursos que transfieren las regiones ricas a las pobres a través de los presupuestos nacionales es mucho más importante que los recursos que obtienen las regiones pobres a través de las políticas regionales europeas, y la constatación de que los mecanismos nacionales de cohesión son diferentes a nivel europeo, ya que regiones iguales en términos de PIB per cápita no reciben el mismo trato fiscal de sus respectivos gobiernos nacionales.

Finalmente, otro conjunto de aproximaciones empíricas a destacar por estar más próximos al objetivo de esta tesis son los que cuantifican los saldos fiscales derivados de la actuación de la Unión Europea tanto a nivel de países miembros como a nivel regional dentro de un determinado país miembro.

Entre los primeros se encuentran los *Informes Anuales del Tribunal de Cuentas* donde se territorializan las grandes categorías de ingresos y gastos comunitarios por países miembros. Su principal limitación consiste en que la imputación territorial de los ingresos se realiza a partir de la recaudación obtenida y la de los gastos en función del destino de los créditos, sin considerar

¹ La imputación regional de los ingresos públicos se basa en la teoría de la incidencia impositiva, optando por establecer para cada concepto de ingreso distintas hipótesis de incidencia. La distribución territorial del gasto se efectuó según los enfoques del flujo monetario y del flujo del beneficio, estableciéndose para cada partida de gasto y para cada uno de estos enfoques distintos criterios de imputación. La combinación de todos los criterios genera un elevado número de resultados difícil de estudiar, por lo que se limitan a analizar 101 combinaciones aleatoriamente elegidas para los ingresos, 101 para los gastos cuando se distribuyen de acuerdo con el enfoque del flujo monetario y otras 101 cuando se distribuyen según el enfoque del beneficio.

los posibles efectos de traslación de la carga impositiva ni los posibles efectos desbordamiento de los gastos financiados².

Existen, sin embargo otros trabajos que partiendo de la teoría de la incidencia económica han llevado a cabo una imputación territorial, a nivel de países miembros, de los ingresos y gastos comunitarios, y del saldo fiscal resultante³.

En cuanto a las estimaciones de saldos fiscales regionales derivados del presupuesto de la Unión Europea destacan los trabajos realizados por Maluquer (1993) y Maluquer y Rubiralta (1993), en los que se determina el signo y la magnitud de la balanza fiscal entre Cataluña y la Unión Europea durante los años 1986-91, a partir de varios escenarios. Un primer escenario consiste en determinar la balanza fiscal en términos de caja (recaudación efectiva y pagos efectuados con destino Cataluña). Un segundo escenario en el que se estima la balanza fiscal en términos de incidencia económica en Cataluña de la aportación española a la Comunidad Europea y de los gastos de la Comunidad en España (ingresos soportados y gastos previstos y/o ejecutados de las intervenciones aprobadas por la Comunidad con destino a Cataluña). Y un tercer escenario se fundamenta en el cálculo de la balanza fiscal de Cataluña en términos de incidencia económica teniendo en cuenta el carácter comunitario de determinados ingresos, lo que implica considerar que los recursos propios tradicionales puedan trasladarse entre los distintos Estados miembros. Su procedimiento consiste en estimar primero los recursos propios tradicionales soportados por España, independientemente de la recaudación obtenida y, después, imputan la parte de estos impuestos que soportan los ciudadanos de Cataluña. El conjunto de todas las variantes de imputación regional de los ingresos y gastos muestra que el saldo fiscal de Cataluña con el presupuesto

² A pesar de esta limitación, estos datos han sido utilizados por numerosos autores para contrastar la capacidad redistributiva del presupuesto comunitario, véase por ejemplo Barberán (1999), Castells (1998), Doménech et al. (2000) y Martín (1997).

³ Véase al respecto Espasa (1993) donde analiza el efecto redistributivo del presupuesto comunitario durante el periodo 1986-91.

comunitario es claramente deficitario y, además, que dicho déficit ha ido en aumento, situándose en 1991 entre -28.003 y -81.821 millones de pesetas, y ello a pesar de ser una región situada ligeramente por debajo de la media comunitaria en términos de PIB per cápita.

Otro de los trabajos sobre estimaciones regionales de los flujos fiscales derivados de la actuación de la Unión Europea es el llevado a cabo por Espasa (1998) en el que se evalúa la incidencia del presupuesto general de la Unión Europea para 1996 en las regiones de Baden-Württemberg, Lombardía y Cataluña, utilizando los enfoques del flujo monetario y del beneficio para la imputación regional del gasto comunitario. Los resultados constatan que el saldo fiscal de la Unión Europea con estas tres regiones es deficitario, si bien presenta distintas intensidades. Así, Baden-Württemberg es la región que, en términos absolutos, muestra un saldo fiscal más desfavorable. No obstante, si dicho análisis se realiza en términos de porcentaje respecto el PIB, Lombardía se sitúa en una posición equivalente. Por lo que hace referencia a Cataluña, su saldo fiscal es, también, negativo, pero más reducido que el de las otras dos regiones.⁴

Finalmente, cabe reseñar los trabajos de Correa y Maluquer (1998a, b) en los que distribuyen entre las diecisiete comunidades autónomas más Ceuta y Melilla las aportaciones españolas al presupuesto comunitario, según criterios de incidencia impositiva, y regionalizan los gastos comunitarios destinados a España bajo el enfoque del flujo monetario. De la unión de estos dos flujos se obtiene directamente el saldo fiscal de cada una de las regiones españolas con el presupuesto de la Unión Europea durante el periodo 1986-96. Los resultados obtenidos muestran que en términos medios, durante el periodo 1993-96, y en pesetas constantes de 1996, existen cuatro regiones que presentan un saldo

⁴ La explicación de este déficit radica en el hecho de que Cataluña goza, en términos absolutos, de un nivel de gastos similar al del resto de regiones, y al mismo tiempo, es la región que menos recursos aporta al presupuestos comunitario en términos absolutos, a pesar de soportar un esfuerzo fiscal similar al de Baden-Württemberg.

fiscal negativo: Madrid (-72.766 MPTA, cifra que supone -14.543 ptas/hab y el -0,64% del PIB), Cataluña (-47.259 MPTA, -7,786 ptas/hab y -0,35% del PIB), Baleares (-21.914 MPTA, -30,307 ptas/hab y -1,29% del PIB) y País Vasco (-5,905 MPTA, -2.830 ptas/hab y -0,13% del PIB). El resto de comunidades presentan unos saldos fiscales positivos, destacando las comunidades de Andalucía (con un superávit de 244.924 MPTA, lo que supone 34.565 ptas/hab y el 2,57% del PIB), Castilla-León (135.476 MPTA, 53.806 ptas/ha y 3,21% del PIB), Castilla-La Mancha (130.950 MPTA, 77.769 ptas/hab y 5,14% del PIB) y Extremadura (103.794 MPTA, 96.899 ptas/hab y 7,53% del PIB).

Este somero repaso de los estudios que cuantifican la incidencia territorial de la actividad presupuestaria de los gobiernos centrales, y especialmente los referidos al caso de la Unión Europea, pretende mostrar la situación actual de esta línea de investigación y facilitar el encaje de esta parte del estudio en el contexto presente.

Ante ello, cabe incidir que la aportación de este trabajo es la ampliación del ámbito de estudio de la estimación de los flujos fiscales derivados del presupuesto de la Unión Europea al conjunto de regiones que configuran la actual Unión Europea, partiendo de la teoría de la incidencia económica tanto en la imputación territorial de los ingresos como en la de los gastos.

4.2. Aspectos teóricos de la incidencia territorial del sector público

El análisis de la incidencia territorial parte de la teoría de la incidencia económica para identificar quienes son los afectados últimos de la actuación del sector público, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, con la finalidad de evaluar el impacto distributivo que dicha actuación genera en términos territoriales.

Según la teoría de la incidencia económica, las distintas actuaciones públicas alteran el equilibrio de la economía a través de la variación de los precios relativos de los bienes y/o factores productivos que se intercambian en el mercado. Consumidores y productores modifican sus decisiones reajustando las cantidades demandadas y ofertadas, generándose, así, un nuevo equilibrio, si bien, en un punto distinto al inicial. La identificación y valoración de este proceso de traslación no es sencillo ni directo, sino que depende de las características de las funciones de demanda y oferta de cada uno de los mercados implicados. Así pues, los resultados obtenidos dependen, en gran medida, del funcionamiento de la economía y de cómo reaccionan los agentes económicos (consumidores y productores) ante las alteraciones de los precios relativos provocadas por la intervención presupuestaria del sector público.

La identificación de los individuos, en su faceta de consumidores o productores, que soportan realmente la carga impositiva y los individuos que se benefician realmente del gasto público, también en su faceta de consumidores (bienes y servicios públicos) o productores (trabajadores o proveedores de la administración pública) es un paso previo a la aplicación estricta de la teoría de la incidencia económica.

A partir de este momento la teoría económica de la incidencia analiza el efecto distributivo de esta nueva situación en comparación con la situación inicial.

Este efecto distributivo puede analizarse desde distintos puntos de vista. El más utilizado es el de la distribución personal de la renta porque se considera que proporciona el índice más significativo de la posición relativa de las personas en la sociedad. Sin embargo, dado el propósito de esta tesis, el análisis realizado es el de la incidencia territorial. Es decir, se trata de evaluar el impacto distributivo a nivel territorial de las actuaciones realizadas por el sector público, agrupando a los individuos según la región de residencia y no según estratos de renta.

Tal y como señala Barberán (1999), a la hora de abordar la estimación de una balanza fiscal regional es necesario establecer los criterios metodológicos sobre los que asentar el proceso de cálculo. Entre estos criterios cabe destacar el concepto de incidencia a utilizar, la selección de las hipótesis de incidencia y la delimitación del ámbito del estudio.

En cuanto al concepto de incidencia, existen varias posibilidades desde un punto de vista teórico, pero algunas de ellas ven limitada su aplicación empírica. Este es el caso de la utilización del concepto de incidencia en un marco de análisis de equilibrio general, que implica cuantificar los efectos generados por una determinada actuación pública en todos los mercados que configuran la economía⁵. Sus dificultades prácticas son evidentes, por lo que todos los estudios de balanzas fiscales se sitúan en un marco de análisis de equilibrio parcial, es decir, considerando sólo los efectos sobre aquellos mercados en los que incide directamente la actuación pública, ya sea por el lado del ingreso o por el del gasto.

Otro aspecto importante a considerar es el hecho de que los efectos que las actuaciones públicas generan sobre los individuos residentes en un

⁵ Véase por ejemplo los trabajos de Harberger (1962,74), Shoven y Whaley (1972) y Auerbach y Kolikoff (1987), en los que se utilizan modelos de equilibrio general para determinar la incidencia impositiva.

determinado territorio se han analizado, desde la teoría de la incidencia económica, en términos de utilidad o bienestar. Pero las dificultades prácticas de medición y cuantificación hacen necesario utilizar otros índices aproximativos. El indicador más utilizado es la variable renta, pero es preciso señalar que no existe una correspondencia perfecta entre estas dos magnitudes. El bienestar es una variable mucho más amplia que la variable renta y los mecanismos por los que incrementos de renta se traducen en incrementos de bienestar no son sencillos ni aparentes. No obstante, y a pesar de estas limitaciones, la variable renta ha sido la variable más utilizada para cuantificar monetariamente el impacto de la actuación pública sobre los individuos o sobre los territorios.

La manera más extendida de cuantificar la incidencia fiscal territorial consiste en comparar el estado de la distribución de la renta regional antes y después de la actuación de la administración pública. Es decir, el cambio resultante en el coeficiente de desigualdad, el cual dependerá no únicamente del cambio experimentado, sino también del estado inicial de la distribución de la renta, del nivel general de la imposición y del nivel y estructura del gasto público.

4.2.1. Incidencia territorial de los ingresos públicos

Los ingresos de carácter coactivo del sector público comportan, por su naturaleza, una exigencia legal de pago por parte del sujeto pasivo. Sin embargo, esta incidencia legal no tiene porqué coincidir con la carga impositiva que soporta realmente el sujeto pasivo, es decir, con la incidencia efectiva o económica. Ello es debido a que el sujeto pasivo legal intentará minimizar su carga tributaria alterando sus decisiones económicas, bien evitando la actividad gravada, bien intentando trasladar el coste fiscal que suponen los impuestos a un tercero. De esta manera se pone en marcha un proceso de traslación de la carga tributaria. El resultado distributivo final

dependerá, en el caso de la incidencia legal, de factores tales como la estructura de tipos que se utiliza, de la definición de la base imponible y de la generalidad de la misma, mientras que en el caso de la incidencia económica el resultado estará en función de las condiciones de oferta y demanda, de la estructura de los mercados y del período de tiempo requerido para que tengan lugar los ajustes necesarios⁶.

Partiendo del hecho de que los impuestos sólo pueden recaer sobre los individuos, por su condición de propietarios de los factores productivos (accionistas, asalariados, arrendatarios, etc.) o por su condición de consumidores, la incidencia económica analiza el proceso de traslación de la carga impositiva desde los sujetos pasivos legales hasta los contribuyentes reales o efectivos. La presencia de un impuesto en un determinado mercado genera variaciones en los precios relativos de los bienes o factores que se están intercambiando en dicho mercado. Para los consumidores o productores los precios iniciales dejan de ofrecer la señal adecuada y son los nuevos precios los que se toman en consideración. Dichos agentes se acomodaran a esta nueva situación ajustando sus demandas u ofertas a estos nuevos precios, alcanzándose así un nuevo equilibrio económico. El ajuste realizado puede alterar, a su vez, el equilibrio de otros mercados, por lo que el proceso de traslación de la carga impositiva no tiene porque agotarse en el mercado sobre el que de manera directa incide el impuesto.

En consecuencia, el resultado final depende de la estructura de los mercados implicados, de las elasticidades-precio que presenten las funciones de demanda y oferta de los mercados afectados y del periodo de tiempo considerado.

Los análisis teóricos han profundizado en estas cuestiones, tratando de establecer conclusiones sobre el signo y la intensidad de la traslación de los

⁶ Musgrave-Musgrave (1980).

distintos impuestos y los efectos sobre los precios y las rentas, en un marco de hipótesis previamente establecido⁷. Por otro lado, la mayor parte de las aproximaciones empíricas han tratado de contrastar las propuestas analíticas sobre el sentido y la intensidad de la incidencia de figuras impositivas específicas⁸, o se han centrado en la estimación de la distribución real de la carga impositiva por niveles de renta, tratando de verificar la progresividad real del sistema impositivo⁹.

Las numerosas aportaciones teóricas sobre la incidencia impositiva y los sucesivos análisis empíricos que se han llevado a cabo en un gran número de países, permiten establecer un marco de hipótesis sobre la incidencia de las distintas figuras impositivas ampliamente aceptado y utilizado por la mayoría de autores. En el cuadro 4.1 se detallan las hipótesis de incidencia más utilizadas para las principales figuras impositivas.

⁷ Aaron (1975), Aaron y Boskin (1980), Atkinson (1994), Atkinson y Stiglitz (1980), Break (1974), Devarajan-Fullerton-Musgrave (1980), Harberger (1962), McLure (1975), Mieszkowski (1967,69).

⁸ Argimon y Gonzalez Páramo (1987a,b), Mayo (1995), Mayo y Salas (1989, 93), Ruggeri (1993), Salas (1994).

⁹ Catsambas (1978), Corella (1977), Lagares (1975), Manresa-Calonje-Berenguer (1995), Musgrave-Case-Leonard (1974), Mushkin (1956), Pechman (1985), Pechman y Okner (1974), Perona (1972), Reynolds y Smolensky (1974), (1995), Ruggeri-Van Ward-Howard (1994), Vermaeten-Gillespie-Vermaeten (1994).

Cuadro 4.1.

Principales hipótesis de incidencia impositiva

Figuras impositivas	Hipótesis de incidencia
Impuestos personales sobre la renta	Recaen sobre los sujetos pasivos legales
Impuestos sobre la renta de sociedades	Recaen sobre los trabajadores, accionistas y consumidores
Impuestos sobre el consumo	Recaen sobre los consumidores
Impuestos sobre la riqueza	Recaen sobre los sujetos pasivos legales
Impuestos sobre nóminas a cargo de los trabajadores	Recaen sobre los sujetos pasivos legales
Impuestos sobre nóminas a cargo de los empleadores	Recaen sobre los trabajadores, accionistas y consumidores

Fuente: Elaboración propia a partir de Peckman (1985).

Las aproximaciones empíricas que se han llevado a cabo desde la perspectiva espacial parten de las hipótesis establecidas por la teoría de la incidencia impositiva, y las aplican a un contexto territorial, en el que el fenómeno de exportación o importación de la carga fiscal resulta altamente relevante. Es decir, la recaudación efectiva de los ingresos impositivos en un determinado territorio no tiene porque coincidir con la carga fiscal que realmente soportan sus residentes, dada la posibilidad de traslación de los impuestos hacia los consumidores, en forma de precios más elevados, o hacia los factores productivos (capital o trabajo) en forma de menor remuneración. Dichos agentes no tienen porque residir en la región que recauda dichos impuestos. Si esto fuese así, el problema sería meramente estadístico. Por ello, la cuestión fundamental que hay que examinar desde una perspectiva territorial es sobre quien recae finalmente la carga impositiva después de la cadena de traslación que pueda tener lugar a través de la actividad económica y dónde residen los individuos que acaban soportando dicha carga fiscal.

Aunque los procedimientos son diversos, puede afirmarse que la mayoría de los estudios empíricos de incidencia impositiva territorial siguen un proceso metodológico común, que incluye las siguientes tres etapas:

1ª. Estudio pormenorizado de cada uno de los elementos tributarios que configuran los distintos conceptos de ingreso a imputar.

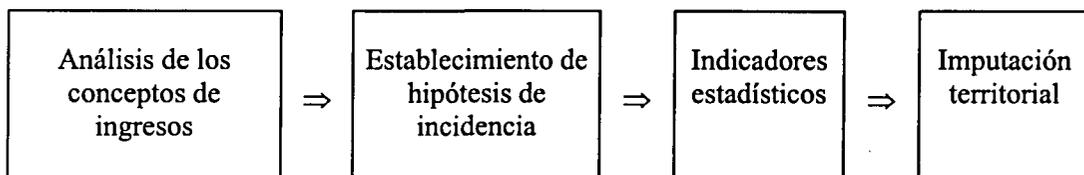
2ª. Establecimiento de las hipótesis de incidencia que se consideran más oportunas para las distintas figuras impositivas.

3ª. Elección de los indicadores estadísticos más apropiados para representar la variable económica sobre la que se considera que recae el impuesto.

La representación esquemática hace mucho más visual este procedimiento metodológico:

Esquema 4.1.

Procedimiento seguido para la imputación territorial de los ingresos



Tal y como remarcan Castells et al (2000), la elección de las hipótesis de incidencia es fundamental para determinar la pauta resultante de distribución de la carga, y es precisamente la calidad de las teorías sobre este punto la que da valor a los resultados que se obtienen. Por otro lado, la disponibilidad de

estadísticas territoriales amplias, completas y homogéneas es, también, un factor decisivo de la calidad de los resultados.

4.2.2. Incidencia territorial del gasto público

El análisis de la distribución de los beneficios del gasto público es tan importante como el de la carga económica de los ingresos, pero su estimación resulta menos estudiada y, a su vez, más difícil de realizar. De acuerdo con Castells (1998) la razón estriba en que todo gasto público produce dos tipos de efectos completamente diferentes: por un lado, sirve para financiar unos servicios que presta sin contrapartida a sus consumidores y, por otro, sirve para realizar unos pagos concretos para adquirir los recursos necesarios (trabajo, suministros, equipamientos, instalaciones, etc.) para producir esos servicios públicos. El primero es un efecto unilateral, sin contrapartida, típico del sector público. El segundo es un efecto bilateral, con contrapartida, ya que los perceptores de los pagos entregan, en todos los casos, algo a cambio (trabajo, suministros, equipamientos, instalaciones, etc.), actuando del mismo modo que en el sector privado.

En consecuencia, los análisis de incidencia territorial del gasto público se pueden enfocar a partir del beneficio de la provisión de los bienes y servicios públicos que los individuos obtienen en función de su lugar de residencia (es el denominado enfoque del flujo del beneficio) o, tomando como referencia la localización geográfica de la realización del gasto, independientemente de la situación geográfica de los beneficiarios del mismo (enfoque del flujo monetario)¹⁰. Es decir, según se atienda a la localización del gasto o a la localización de los beneficiarios de los bienes y servicios que ese gasto permite producir.

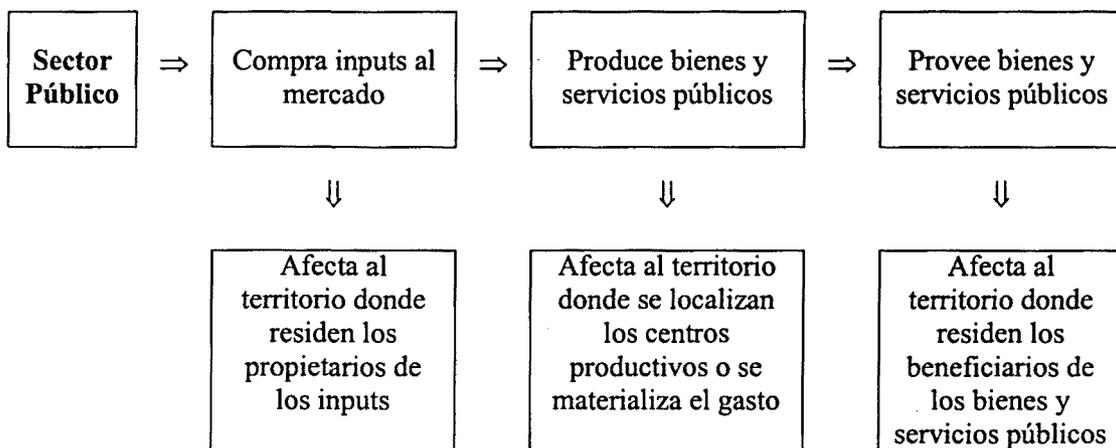
¹⁰ Véase Musgrave-Musgrave (1980) y De Wulf (1981).

Incluso existe un tercer enfoque para imputar territorialmente el gasto público, es el denominado enfoque del flujo de caja o de flujo de tesorería. Según este enfoque, el gasto público se imputa en el lugar dónde se efectúa el pago por la adquisición de los “inputs” necesarios para la producción de los bienes y servicios públicos. A pesar de que a nivel teórico este último criterio es totalmente defendible, su aplicación empírica resulta altamente dificultosa, por lo que los estudios aplicados sobre la incidencia del gasto público se han efectuado exclusivamente bajo los dos otros enfoques.

En el esquema 4.2 se presenta de manera sintética las tres aproximaciones que pueden utilizarse para imputar territorialmente el gasto.

Esquema 4.2

Enfoques de imputación territorial del gasto público



Estos tres enfoques para la imputación territorial del gasto no son sustitutivos, sino que son complementarios, ya que cada uno explica efectos redistributivos territoriales distintos, por lo que las tres aproximaciones son válidas.

A) Enfoque del flujo monetario

Tal y como se ha mencionado, el enfoque del flujo monetario consiste en atribuir el gasto público en el territorio en el que se materializa, independientemente de dónde se localicen los beneficiarios de dicho gasto y de dónde se efectúe el pago. A pesar de las críticas que ha recibido dicho enfoque, como es el hecho de que no contempla la posible traslación del beneficio entre el punto de impacto y los beneficiarios finales (De Wulf, 1981), hay que considerarlo, pues la materialización del gasto en un determinado territorio tiene unas claras repercusiones sobre la actividad económica en el mismo, que se producen tanto por el impacto directo generado por la propia actividad pública como a través de los impactos indirectos generados mediante los efectos arrastre que provoca el gasto público e incluso por los efectos positivos sobre los costes de producción en el sector privado¹¹ (creación de infraestructuras y obtención de economías derivadas de la concentración de actividad económica). Por tanto, la imputación geográfica del gasto bajo este criterio resulta altamente interesante desde un punto de vista distributivo.

En definitiva, la imputación territorial del gasto según el criterio del flujo monetario consiste en atribuirlo en el lugar dónde se materialice realmente dicho gasto, es decir, donde se ubiquen los “centros productivos” de los servicios y bienes públicos o donde se destinen las transferencias. Concretamente, donde se localiza el personal, el empleo de los bienes corrientes y servicios, la percepción de las transferencias y la realización de inversiones. Se trata de cuantificar el impacto económico que dicho gasto genera en un territorio no por el beneficio que reporten sus actividades, sino por el hecho de ejecutarlas en este territorio. En este caso, puede afirmarse que la metodología sobre la que se asienta este enfoque es idéntica a la que se

¹¹ Véase Barberán (1999).

utiliza en el sector privado para llevar a cabo la imputación territorial de los costes, la diferencia reside en el sentido de la interpretación de los resultados.

En consecuencia, la imputación territorial del gasto público siguiendo el enfoque de flujo monetario puede llegar a ser relativamente fácil siempre y cuando exista un sistema contable que permita regionalizar todas las partidas de gasto. Cuando esto acontece, la imputación territorial del gasto es directa e inmediata. En el caso contrario, o en el que dicha territorialización no sea completa (que es lo más frecuente), será necesario establecer hipótesis de incidencia relativas a dónde se materializa el gasto y, a continuación, se deberán seleccionar los indicadores estadísticos más adecuados para distribuirlo. En este sentido, será necesario disponer de una clasificación funcional que permita conocer la finalidad que persigue dicho gasto público, y de una clasificación económica detallada que permita diferenciar la distinta naturaleza de los conceptos de gasto para poder establecer las hipótesis de incidencia lo más acordes posible a la realidad.

La mayoría de estudios empíricos que han abordado la distribución geográfica del gasto bajo el criterio del flujo monetario y que han tenido que hacer frente a la territorialización de una parte del mismo, han diferenciado cuatro grandes partidas de gasto a las que se les han asociado hipótesis distintas. Estas grandes categorías de gasto son la remuneración de personal, la compra de bienes y servicios, las transferencias y las inversiones¹².

El gasto asociado al coste del personal se supone que incide, bajo el criterio del flujo monetario, en el lugar en el que dicho personal realiza su actividad, es decir dónde se localice su puesto de trabajo. Si este ámbito territorial es lo suficientemente grande puede coincidir incluso con el lugar de residencia de

¹² Véase por ejemplo Castells et al. (2000), Castells y Parellada (1983a,b), Colldeforns (1991), Martínez (1997) y Colldeforns y Martínez (1999).

estos individuos (coincidiendo así los resultados según el enfoque del flujo monetario con los del flujo de tesorería).

El gasto en compra de bienes y servicios normalmente se imputa con este mismo criterio al estar esta categoría de gasto altamente vinculado a los “centros productivos” de los servicios públicos. Así pues, los gastos de adquisición de compra de bienes y servicios se imputan al territorio donde se utilizan y no al territorio donde se adquieren.

Por su parte, la hipótesis establecida para imputar territorialmente el gasto en transferencias consiste en asignar su cuantía al territorio donde residen los beneficiarios de las mismas. En el caso de que las transferencias sean de carácter personal los destinatarios de estos pagos y los beneficiarios últimos de estos “servicios públicos” son coincidentes.

Y finalmente, el gasto en inversiones se asigna al lugar dónde se localiza dicha inversión.

B) Enfoque del flujo del beneficio

En cambio, el análisis económico de la incidencia del gasto público desde la vertiente del enfoque del flujo del beneficio plantea problemas metodológicos mucho más importantes. De acuerdo con Castells et al. (2000), el primer problema reside en identificar a los beneficiarios, lo que está relacionado con el grado de divisibilidad de los beneficios de los bienes y servicios provistos públicamente y con la dimensión territorial de los mismos. El segundo problema consiste en cuantificar la valoración del consumo de los bienes y servicios públicos por parte de los individuos. Es decir, estudiar la relación existente entre el coste de la provisión y el beneficio que obtienen los “consumidores”. El análisis económico plantea esta última cuestión en términos de utilidad o bienestar, tratando de averiguar el signo y la magnitud

del incremento de utilidad o bienestar generado por un determinado gasto público, sin embargo esa utilidad resulta desconocida y únicamente se sabe la cuantía del gasto público efectuado, por lo que los estudios empíricos consideran el supuesto de que es la cuantía del gasto la que se transforma en renta.

Así pues, entre las principales dificultades metodológicas para imputar territorialmente el gasto público bajo el enfoque del flujo del beneficio está el tratamiento de los gastos que generan externalidades interterritoriales y, en especial, los gastos indivisibles.

Este tratamiento no ha tenido una solución única en los estudios que lo abordan, sino que se han formulado distintas aproximaciones que van desde la omisión de estos gastos en el cálculo del impacto redistributivo, a distribuirlos según la distribución espacial resultante de los gastos divisibles¹³, según un reparto igualitario en términos personales o familiares¹⁴, de manera proporcional a la renta personal o familiar¹⁵, imputando dichos gastos en función de la utilidad marginal proporcionada por dichos bienes¹⁶ e, incluso, estimando demandas individuales de bienes públicos a través de encuestas¹⁷.

Desde una perspectiva espacial, otros criterios de imputación de los gastos indivisibles tienen en cuenta indicadores de necesidades de gasto como por ejemplo variables físicas (superficie y orografía), demográficas (estructura por edades o densidad de población) y económicas (VAB, renta disponible, número de ocupados, estructura sectorial, etc.), entre otras.

¹³ Bird (1980).

¹⁴ Catsambas (1982) o Brennan (1981).

¹⁵ De Wulf (1975) utiliza esta opción por considerar que los bienes públicos tradicionales no divisibles guardan una importante relación con las actividades generadoras de renta y riqueza, y, en consecuencia, con la capacidad económica de los individuos, o alguna variante de la misma.

¹⁶ Véase al respecto Aaron y McGuire (1970), Brennan (1976, 1981), Catsambas (1982), Dean (1980) o Hewitt (1987).

¹⁷ Maital (1979) y Auld (1980).

En cuanto a los gastos públicos en bienes y servicios divisibles, el primer paso consiste en identificar el colectivo de beneficiarios de cada una de las distintas partidas de gasto consideradas. En este caso, las dificultades están relacionadas, sobre todo en el ámbito regional, con la disponibilidad de indicadores relacionados con los destinatarios y usuarios de determinados servicios públicos y la diferenciación entre los gastos corrientes y de inversión, en la medida en que éstos benefician también a usuarios futuros¹⁸.

Castells et al. (2000) advierten que en la imputación territorial del gasto según el enfoque del flujo del beneficio hay que evitar dos tipos de peligros. Por un lado, llevar a cabo una distribución normativa del gasto, basada en quién "debería" beneficiarse del mismo y no en quién se beneficia en realidad, lo que puede ocurrir cuando la imputación del gasto se realiza en función del indicador "idóneo" desde el punto de vista teórico. Por otro lado, realizar una distribución en la que se identifique a los beneficiarios del gasto con los residentes en el lugar donde éste se materializa, problema que surge cuando no se presta suficiente atención a la determinación del ámbito espacial al que se extienden los beneficios del gasto y que haría que la distinción entre el enfoque del flujo monetario y el del beneficio quedara vacía de contenido.

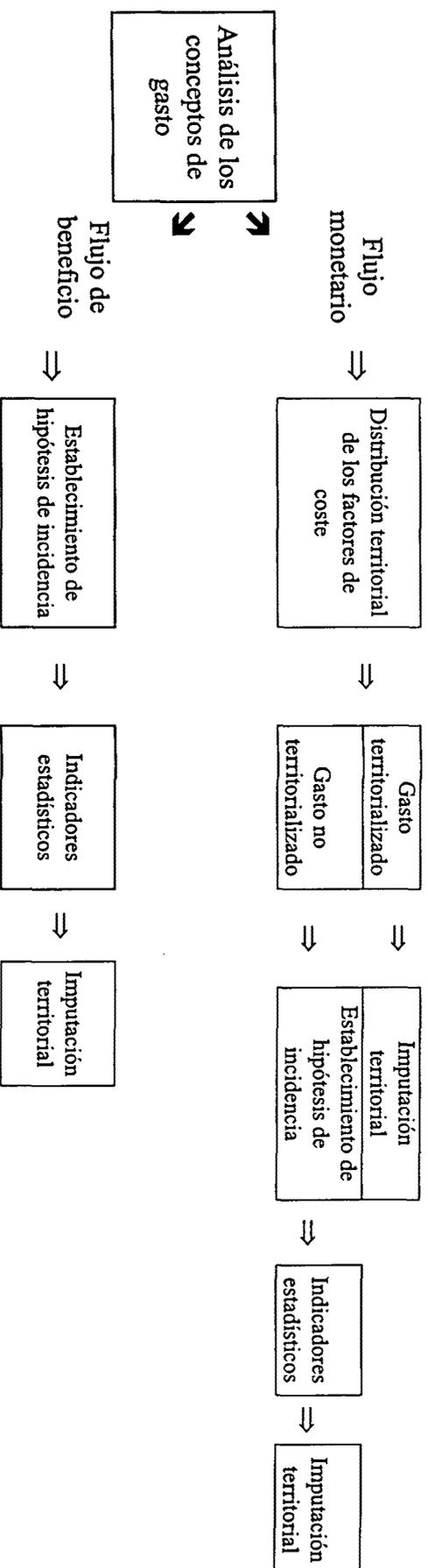
El procedimiento seguido para la imputación territorial de los gastos bajo este enfoque se articula en tres fases. Una primera consistente en el establecimiento de hipótesis de incidencia que tengan en consideración todos los aspectos que acabamos de reseñar. En segundo lugar, es necesario seleccionar los indicadores estadísticos que mejor representen a los beneficiarios. Por último, y en tercer lugar, se procede a la imputación territorial.

¹⁸ Utrilla (1996).

En el siguiente esquema se presentan los procedimientos seguidos para la imputación territorial de los gastos bajo el enfoque del flujo monetario y bajo el del beneficio.

Esquema 4.3

Procedimiento seguido para la imputación territorial de los gastos



4.2.3. Criterios de imputación territorial utilizados en el estudio

Los aspectos teóricos sobre la incidencia territorial que se aplican en el presente estudio son los que de forma mayoritaria se han aplicado en los estudios empíricos realizados hasta el momento sobre la estimación de las balanzas fiscales regionales, y concretamente los desarrollados por Castells et al. (2000) en el que se calculan las balanzas fiscales regionales generadas por la actuación del sector público central en España.

La incidencia de los ingresos y gastos de la Unión Europea se analizan bajo la perspectiva del análisis de equilibrio parcial, tratando de identificar y cuantificar los impactos directos que generan las actuaciones públicas en la renta de los individuos a los que dichas actuaciones afectan.

La metodología seguida para la imputación territorial de los ingresos de la Unión Europea se basa en la aplicación de la teoría de la incidencia impositiva, analizada en el apartado anterior, y cuyo procedimiento metodológico consiste en llevar a cabo un estudio concreto de cada uno de los conceptos de ingresos, el establecimiento de las hipótesis de incidencia económica que se consideren más oportunas y la selección de los indicadores estadísticos de imputación territorial más idóneos.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que los *Informes Anuales del Tribunal de Cuentas* proporcionan la distribución de los ingresos del presupuesto comunitario entre los distintos Estados miembros, pero dicha distribución se realiza en función de la localización de la recaudación efectuada en cada uno de ellos, sin tener en cuenta los posibles efectos de la traslación fiscal interestatal, que para algunas figuras impositivas, como los recursos propios tradicionales, resulta ser muy relevante. Es por ello, que en aquellos ingresos que se considera que pueda existir un proceso de traslación de la carga

impositiva entre los Estados miembros la cuantía total recaudada por la Unión Europea se distribuye entre las distintas regiones europeas sin considerar la recaudación efectiva del país al que pertenecen. En cambio, en aquellos ingresos que se obtienen bajo forma de transferencias de los Estados miembros a la Unión Europea, su regionalización se ha llevado a cabo a partir de los datos territorializados por países que ofrecen dichos Informes.

En cuanto a la imputación territorial de los gastos se ha optado por territorializarlos, según el enfoque del flujo monetario y el del flujo del beneficio, con el propósito de contrastar las diferencias existentes entre uno y otro y analizar sus consecuencias sobre los resultados obtenidos.

La territorialización del gasto de la Unión Europea según estos dos enfoques no provocará resultados muy dispares en la mayoría de regiones europeas. Ello es debido al hecho de que el presupuesto de gastos de la Unión Europea es, fundamentalmente, un presupuesto de transferencias, ya sean de tipo personal, como las asignadas a los agricultores a través del FEOGA-Garantía para mantener las rentas del sector, ya sean condicionadas a la creación de capital público en un determinado territorio, como son las transferencias otorgadas a los gobiernos de los países miembros y a los gobiernos subcentrales a través de los fondos estructurales. En estos casos, la región o país donde residen los perceptores de dichas transferencias es altamente coincidente con la región donde residen los beneficiarios de este tipo de gastos.

En cambio, en el resto de políticas comunitarias (investigación y desarrollo, acciones exteriores, gastos de funcionamiento y demás políticas internas), sí que el resultado es distinto, según uno u otro enfoque, al tratarse en la mayoría de los casos de bienes o servicios públicos cuyos beneficios se extienden al conjunto de la población, aunque la producción de estos servicios se encuentre localizada en unas determinadas regiones o incluso sean gastos destinados fuera del territorio de la Unión Europea. El ejemplo más claro es la región de

Bruselas, ciudad que ostenta la capitalidad europea y, por tanto, donde se aglutinan el mayor número de sedes y de funcionarios comunitarios. La imputación territorial de los gastos de administración bajo el enfoque del flujo monetario comporta imputar a este territorio la mayor parte de dichos gastos, mientras que la aplicación del enfoque del flujo del beneficio lleva consigo que dicho gasto se impute por igual a cada ciudadano comunitario al tratarse de bienes o servicios con un marcado carácter de bienes públicos puros con beneficios indivisibles.

Los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas ofrecen la territorialización por países de las grandes categorías de gastos. Esta territorialización se ha respetado al imputar regionalmente los gastos comunitarios bajo el enfoque del flujo monetario, porque la territorialización efectuada por esta Institución responde al criterio de localización del gasto según el sistema contable informatizado de la Comisión (SINCOM). En cambio, bajo el criterio del flujo del beneficio la territorialización por países sólo se ha mantenido para aquellas categorías de gasto en las que se supone que los beneficios de tales gastos se internalizan totalmente en las regiones del país que recibe dichos pagos.

4.3. Delimitación del ámbito del estudio

4.3.1. Período temporal

El periodo temporal considerado para la cuantificación de los flujos fiscales regionales derivados de la actuación de la Unión Europea comprende los años 1995-97.

Entre los factores que han influido en la elección de este periodo, tiene especial relevancia el hecho de que en 1995 fue el año de la última ampliación de la Unión Europea con la integración de Finlandia, Suecia y Austria. Partir de este año facilita de manera considerable el análisis empírico, al evitar tener que considerar subconjuntos de muestras temporales. Además, utilizar el periodo 1995-97 permite disponer de una mayor muestra al incrementarse en doce el número de regiones consideradas.

No se ha podido extender el análisis a años posteriores a 1997 por no disponerse, en el momento de la realización del cálculo de la imputación de los ingresos y gastos de la Unión Europea, de los datos liquidados para 1998 publicados por el Tribunal de Cuentas, datos que resultan imprescindibles para llevar a cabo dicha imputación.

Por otra parte, se ha preferido realizar las estimaciones para más de un año en lugar de concentrarlo en uno solo, porque el análisis de los flujos fiscales para un año concreto puede verse influenciado por factores de índole coyuntural. De este modo, aunque el periodo no sea muy amplio sí permite corregir en alguna medida los efectos provocados por los factores más coyunturales (como por ejemplo, los créditos suplementarios para paliar la crisis del vacuno en el Reino Unido o los destinados a sufragar los efectos del terremoto en Grecia).

4.3.2. Ámbito institucional

Uno de los aspectos a tener en cuenta en el cálculo de las estimaciones de las balanzas fiscales es la delimitación exacta de los agentes económicos que se van a considerar. En este caso, es preciso delimitar lo que se entiende por Unión Europea. Al respecto optamos por considerar estrictamente las actuaciones de las unidades institucionales que integran sus cuentas en el Presupuesto General de la Unión Europea. Por tanto, solo se consideran las actividades desarrolladas por las instituciones básicas: Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones.

Así pues, quedan al margen del ámbito del estudio empírico instituciones como el Fondo Europeo de Desarrollo¹⁹ (FED), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el presupuesto operativo de la CECA, las actividades de préstamo y empréstito y los presupuestos satélites de determinados organismos²⁰, por llevar a cabo sus actividades al margen del presupuesto general.

¹⁹ Aunque el FED no está incluido en el Presupuesto General, desde 1993 se le dedica un título dentro de la subsección B7 a modo de información y sus operaciones son fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas.

²⁰ Los presupuestos satélites se corresponden con los de algunos organismos descentralizados de la Unión Europea que funcionan de modo autónomo con presupuestos propios. Estos organismos son la Agencia de Suministro de Euroatom, el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP), la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, la Agencia del Medio Ambiente, la Fundación Europea para la Formación, el Observatorio de las Drogas, la Agencia para la Seguridad y Salud en el Trabajo, la Agencia de Medicamentos, la Oficina de Armonización, la Oficina de Variedades Vegetales y el Centro Común de Traducción.

4.3.3. Ámbito territorial

El ámbito geográfico considerado abarca todo el territorio de la Unión Europea, es decir, los quince países miembros. Para llevar a cabo el análisis regional se han tomado unidades geográficas menores que coinciden normalmente con el nivel intermedio en la organización territorial de los Estados miembros.

En el cuadro 4.2. se muestran las unidades administrativas utilizadas en cada país, su correspondencia con la *Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas* (NUTS) elaborada por EUROSTAT y el número de regiones consideradas de cada país.

Cuadro 4.2.

Unidades administrativas utilizadas como región

País	Unidades Administrativas	NUTS	Número
Alemania	Länder	Nuts-1	16
Francia	Régions ¹	Nuts-2	23
Italia	Regioni	Nuts-2	20
Holanda	Landsdelen	Nuts-1	4
Bélgica	Régions	Nuts-1	3
Luxemburgo	País	-	1
Reino Unido	Standard regions	Nuts-1	11
Irlanda	País	-	1
Dinamarca	País	-	1
Grecia	Agrupaciones de NUTS 2	Nuts-1	4
España	Comunidades Autónomas ²	Nuts-2	18
Portugal	Comissões de coordenação ³	Nuts-2	7
Finlandia	País	-	1
Suecia	Riksområden	Nuts-2	8
Austria	Agrupaciones de NUTS 2	Nuts-1	3
Total			121

Notas: 1. Incluye los Departamentos de Ultramar.

2. Se incluyen también las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla como una sola unidad territorial.

3. Se incluyen las Islas Madeira y Azores de manera separada.

4.3.4. Marco presupuestario considerado

El marco presupuestario utilizado en el presente estudio es el proporcionado por los *Informes Anuales del Tribunal de Cuentas*, al ofrecer los ingresos y gastos del presupuesto general de la Unión Europea en términos de liquidación. En concreto, se han utilizado los datos correspondientes a ingresos efectivos y pagos efectuados.

En este caso, no ha sido necesario realizar ningún tipo de ajuste a los datos de dichos Informes dado que las operaciones de ingreso y gasto que efectúa la Unión Europea se circunscriben dentro de las consideradas típicas del sector público, es decir, por el lado de los ingresos las que presentan un elevado carácter coactivo y se realizan sin contrapartida, y por el lado de los gastos las que van dirigidas a producir servicios no destinados a la venta y a la redistribución de la renta y la riqueza. Por tanto, al no llevar a cabo operaciones de carácter financiero, ni operaciones propias del mercado, se han tomado el conjunto de ingresos y gastos comunitarios en su integridad.

Cabe señalar, no obstante, que para evitar problemas de duplicidad no se han considerado los excedentes procedentes de ejercicios anteriores que se contabilizan como un ingreso en el presupuesto de la Unión Europea. Dado que una de las restricciones constitucionales de la Unión Europea es que no puede cerrar los ejercicios presupuestarios con déficit público, los ejercicios siempre acaban cerrándose con un determinado nivel de superávit que, tal y como se ha avanzado, se incorpora como ingreso en el ejercicio siguiente. Además, también influye en la obtención de superávit el hecho de que el grado de ejecución de los gastos comunitarios es, en muchas partidas, inferior al 100%, ya que los créditos para gastos presentan un carácter limitativo que excluye toda posibilidad de sobrepasar los importes contemplados en las previsiones,

por tanto sólo podrán ser inferiores a las previsiones (o, como mucho, ser idénticos a las previsiones).

En este estudio pues, no hemos considerado el ingreso por superávit, ya que ésta cuantía ya ha estado distribuida entre las distintas regiones en el ejercicio precedente. Si se incorporara otra vez como ingreso, volveríamos a imputarlo de nuevo y, por tanto, estaríamos sobrevalorando los ingresos comunitarios soportados. Es decir, se trata de unos recursos que aunque no se gastaron en el ejercicio correspondiente, sí que se imputaron a las distintas regiones, por lo que para evitar problemas de duplicidades no los hemos considerado.

En el cuadro 4.3 se ofrece el total de ingresos y gastos a imputar de la Unión Europea durante el período 1995-97. En dicho cuadro se han diferenciado dos cifras de gasto imputable, la primera es la correspondiente a gastos totales, y es la que se considera cuando se territorializa el gasto según el criterio del flujo del beneficio, mientras que la segunda se refiere a los gastos realizados en el interior de la Unión Europea, cifra que resulta de aplicar el enfoque del flujo monetario, ya que en este caso sólo se considera el gasto localizado en el territorio comunitario.

Las cifras a imputar ofrecen superávit para el año 1995 y déficit para el resto de años analizados. La razón está en que no se consideran los ingresos derivados de ejercicios anteriores, tal y como se ha justificado en los párrafos anteriores

La existencia de déficits o superávits públicos nos enfrenta ahora al problema de decidir si hay o no que imputarlos. En este trabajo hemos optado por ofrecer los resultados obtenidos directamente a partir de los ingresos y gastos imputables (sin llevar a cabo ningún ajuste), ya que son éstos los que nos proporcionan los verdaderos saldos fiscales regionales derivados de la actuación de la Unión Europea.

Cuadro 4.3**Ingresos y gastos de la Unión Europea a imputar**

(Millones de ecus)

	1995	1996	1997
Ingresos (1)	68.536,7	72.057,2	76.163,7
Gastos totales (2)	66.915,3	76.755,3	80.236,4
Gastos en el interior de la UE (3)	63.590,1	73.105,3	76.433,7
DÉFICIT/SUPERAVIT NO FINANCIERO			
* Ingresos -Gastos totales (1-2)	1.621,4	-4.698,1	-4.072,7
* Ingresos -Gastos en el interior de la UE (1-3)	4.946,6	-1.048,1	-270

Fuente: Elaboración propia a partir de los *Informes Anuales del Tribunal de Cuentas*.

**Capítulo 5: IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS
INGRESOS DE LA UNIÓN EUROPEA**

5.1. Ingresos a imputar

La estructura de los ingresos de la Unión Europea para el período 1995-97 se enmarca dentro del sistema de financiación de la Unión Europea para el periodo 1993-99, surgido de la Cumbre de Edimburgo.

El total de ingresos efectivos de la Unión Europea para los años del periodo analizado ascendieron a 75.077,1 MECUS en 1995, 81.275,0 MECUS en 1996 y 80.547,7 MECUS en 1997, cifras que representan el 1,16%, el 1,20% y el 1,13% del PIB comunitario, respectivamente. No obstante, es preciso señalar que este máximo alcanzado en 1996 no se deriva de la recaudación por recursos propios de la Unión Europea, sino que procede del importante excedente disponible del ejercicio precedente. En concreto, la recaudación obtenida por el total de los recursos propios presenta una tendencia alcista a lo largo de estos tres años pasando de 67.827,6 MECUS en 1995 a 75.293,0 MECUS en el año 1997, cifras que suponen el 1,05% y el 1,06% del PIB comunitario, respectivamente (cuadro 5.1).

En los años considerados, el IVA es la principal fuente de ingresos de la Unión al representar el 52,8% del total en 1995, el 43,9% en 1996 y el 43,4% en 1997. En segundo lugar se sitúa el recurso PNB, que ha ido ganando peso relativo a lo largo del tiempo. En concreto, ha pasado de los 14.442,0 MECUS en 1995 a los 27.436,6 en 1997, cuantías que suponen el 19,2% y el 34,1% del total, respectivamente.

Por su parte, el total de recursos propios tradicionales para los años analizados, asciende a 14.453,2 MECUS en 1995, 13.583,6 MECUS en 1996 y 14.172,3 MECUS en 1997, cifras que suponen entre el 16,7% y el 19,3% del total de los ingresos de la Unión Europea. Dentro de estos destacan por su capacidad recaudatoria los derechos de aduana que con una cuantía superior a los 13.000 MECUS representan alrededor del 17% del total de los ingresos comunitarios y

el 96% del total de los recursos propios tradicionales. La recaudación por cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa fue en 1995 de 1.316,4 MECUS, disminuyendo año tras año hasta alcanzar los 1.114,0 MECUS en 1997, lo que significa una importancia relativa cercana al 1,5% del total de los ingresos comunitarios. Las exacciones reguladoras agrarias son la figura impositiva con un menor potencial recaudatorio al situarse sobre los 1.000 MECUS (alrededor del 1% del total de los ingresos comunitarios). Cabe señalar que dentro de la rúbrica recursos propios tradicionales también se incluyen los gastos de recaudación por estos conceptos como un ingreso de signo negativo.

Por su parte, la rúbrica otros ingresos engloba, básicamente, los impuestos sobre los sueldos y salarios de los funcionarios comunitarios, así como aquellos ingresos que se derivan de la propia actividad de la Unión Europea. Su peso relativo se sitúa en un 1% del total de los ingresos efectivos.

Los ingresos considerados para llevar a cabo la imputación territorial son el conjunto de ingresos efectivos salvo los recursos procedentes de los excedentes generados en los ejercicios anteriores. Su exclusión se ha realizado con el fin de evitar problemas de duplicación, como ya se ha comentado en el capítulo precedente.

Así pues, el total de ingresos a imputar asciende a 68.536,6 MECUS en 1995, 72.056,8 MECUS en 1996 y 76.163,7 MECUS en 1997, cifras que incluyen el total de los recursos propios y los otros ingresos.

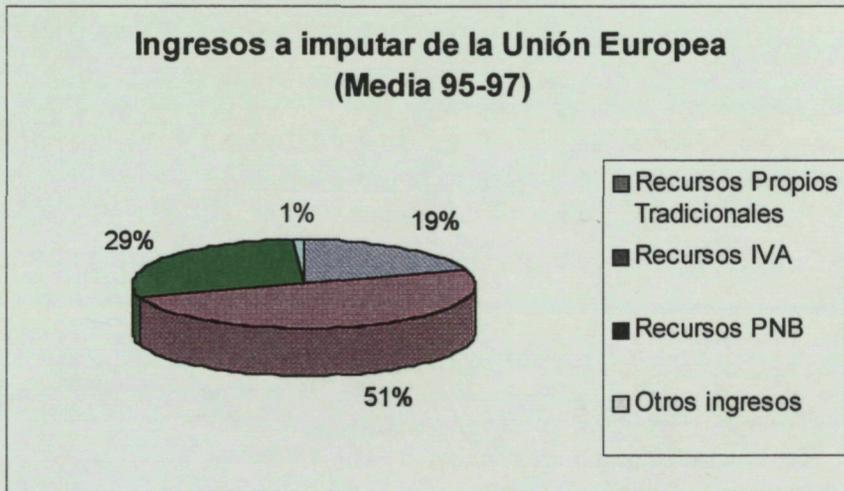
Cuadro 5.1
Ingresos efectivos de la Unión Europea

	Millones de ecus			% sobre el total		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
I. Recursos propios tradicionales	14.453,2	13.583,6	14.172,3	19,3	16,7	17,6
Exacciones reguladoras agrarias (Cap.10)	844,3	810,1	1.025,2	1,1	1,0	1,3
Cotizaciones s/ el azúcar y la isoglucosa (Cap.11)	1.316,4	1.213,7	1.114,0	1,8	1,5	1,4
Derechos de aduana (Cap.12)	13.898,4	13.069,1	13.607,7	18,5	16,1	16,9
Gastos de recaudación recursos propios (Cap. 19)	-1.605,9	-1.509,3	-1.574,7	-2,1	-1,9	-2,0
II. Recursos propios IVA y PNB	53.374,4	57.512,0	61.120,7	71,1	70,8	75,9
Recursos IVA (Cap. 13)	39.648,6	35.676,8	34.919,0	52,8	43,9	43,4
Excedente recursos IVA anteriores (Cap.31)	-521,3	858,2	-567,5	-0,7	1,1	-0,7
Recursos PNB (Cap.14)	14.442,0	21.085,1	27.436,6	19,2	25,9	34,1
Reserva monetaria FEOGA-G (partida 1401)	0	0	0			
Corrección desequilibrios presupuestarios (Cap.15)	59,3	-87,0	-121,4	0,1	-0,1	-0,2
Excedente rec. PNB anteriores y restituciones Estados Miembros (Cap. 32 a 35)	-254,4	-21,0	-546,0	-0,3	0,0	-0,7
TOTAL RECURSOS PROPIOS (I+II)	67.827,6	71.095,6	75.293,0	90,3	87,5	93,5
III. Otros ingresos (T.4 - 9)	709,0	961,2	870,7	0,9	1,2	1,1
TOTAL INGRESOS A IMPUTAR (I+II+III)	68.536,6	72.056,8	76.163,7	91,3	88,7	94,6
IV. Excedente disponible del ejercicio anterior (Cap. 30)	6.540,5	9.218,2	4.384,0	8,7	11,3	5,4
TOTAL INGRESOS (I+II+III+IV)	75.077,1	81.275,0	80.547,7	100,0	100,0	100,0
Ingresos per cápita	199,7	216,2	214,2			
% s/ PIB	1,16	1,20	1,13			

Fuente: Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo, varios años.

En el gráfico 5.1. se muestra la importancia de los ingresos a imputar de la Unión Europea en promedio de los tres años considerados. En concreto, se han diferenciado los recursos propios tradicionales; el recurso IVA que engloba el recurso IVA propiamente dicho, el excedente de dicho recurso procedente de ejercicios anteriores y la corrección de desequilibrios presupuestarios que representa la parte adicional que los Estados miembros aportan para compensar la contribución por IVA del Reino Unido; el recurso PNB en el que se incluye también el excedente por este recurso de ejercicios anteriores y finalmente, los otros ingresos.

Gráfico 5.1



A continuación se lleva a cabo el proceso de imputación regional y por países de los ingresos de la Unión Europea a partir del procedimiento señalado en el capítulo metodológico. Al final del presente capítulo, en el cuadro 5.3, se recogen de forma resumida y sistemática las diferentes hipótesis de incidencia adoptadas para cada uno de los conceptos de ingreso considerados y los indicadores estadísticos de localización territorial que se han utilizado.

5.2. Ingresos propios tradicionales

Tal y como se ha mencionado en el apartado anterior, los recursos propios tradicionales fueron adoptados por la Comunidad Europea a través del Tratado de Bruselas de 1970 en sustitución al sistema de contribuciones financieras establecido por el tratado de Roma. Bajo esta rúbrica presupuestaria se incluyen tres figuras tributarias: los derechos de aduana, las exacciones reguladoras agrarias y las cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa.

Actualmente, la Unión Europea dispone de soberanía fiscal sobre estos tributos en relación a la legislación y a la recaudación. Su gestión, en cambio, esta asignada a los diferentes países miembros. Es por este motivo que los Estados miembros retienen en concepto de costes de recaudación el 10% del total de los recursos propios recaudados en su territorio, de modo que dicho coste no se incluye en el presupuesto de gastos sino que se contabiliza en el presupuesto de ingresos como un ingreso de signo negativo

5.2.1. Derechos de aduana

Los ingresos comunitarios procedentes de los derechos de aduana se recogen en el capítulo 12 del presupuesto general de ingresos. Su importancia recaudatoria les convierte en el principal recurso propio tradicional y en el tercer recurso comunitario, al representar el 17% del total de los ingresos comunitarios para el periodo considerado y el 19% del total de los ingresos a imputar.

Los derechos de aduana están configurados por los recursos procedentes de la aplicación de la Tarifa Exterior Común (TEC) al conjunto de importaciones de mercancías procedentes de terceros países y de las exacciones aduaneras que gravan la importación de los productos del carbón y del acero regulados por el

Tratado de la CECA, así como por otras exacciones aduaneras que la Unión Europea pueda aplicar a los intercambios con terceros (como los derechos antidumping y la exacción compensatoria de régimen de tráfico de perfeccionamiento activo). El objetivo de estas figuras tributarias, al igual que el de cualquier arancel, no es otro que la protección de los sectores productivos comunitarios.

La implantación a partir de 1993 del Mercado Único integrado por todos los países que forman parte de la Unión Europea supuso la libre circulación de las mercancías en el espacio comunitario sin ser sometidas a formalidades y controles aduaneros, lo que ha representado la ultimación de la unión aduanera prevista en el artículo 9.1 del Tratado de Roma: *“La comunidad se basará en una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un Arancel Aduanero Común en sus relaciones con terceros países”*.

Así pues, la actividad aduanera comunitaria se centra en la frontera exterior de la Unión Europea para efectuar, además del control aduanero del comercio exterior con terceros países, la gestión de aquellas medidas de política comunitaria que son necesarias e imprescindibles como condición previa al despacho aduanero y que no tienen objetivos arancelarios ni fiscales.

La legislación aplicada en el período 1995-97 es la que se deriva del Reglamento (CEE) 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario¹, y que entra en vigor a partir del 1 de enero de 1994. Este Reglamento es una importante recopilación legislativa que *“partiendo de la idea de un mercado interior incluye las normas y procedimientos generales que garanticen la aplicación de las medidas*

arancelarias y de otro tipo establecidas a escala comunitaria en el marco de los intercambios de mercancías entre la Comunidad y terceros países”.

Este Código se complementa por detalladas mediadas de aplicación de sus disposiciones que están recogidas en el Reglamento (CEE) nº 2454/93 de la Comisión, del 2 de julio de 1993, el cual entró en vigor también el 1 de enero de 1994.

a) *Delimitación territorial*

Cabe señalar que el ámbito territorial aduanero de la Unión Europea no coincide exactamente con el ámbito geográfico que ocupan el conjunto de los Estados miembros, sino que existen determinados territorios excluidos y también algunos territorios que, sin formar parte de la Unión Europea, están comprendidos en el espacio aduanero comunitario². La situación relativa de cada uno de estos territorios se detalla en el cuadro 5.2.

Tal y como se puede observar, existen cinco tipos de situaciones especiales respecto al ámbito aduanero comunitario. Por un lado existe un grupo de territorios que siendo dependientes de los Estados miembros no son territorio comunitario ni aduanero, por lo que dichos territorios quedan fuera del ámbito de estudio. Estos territorios son las Islas Feroe, Groenlandia y los Territorios franceses de Ultramar.

Un segundo grupo lo configuran aquellos territorios que, formando parte de la Unión Europea, están excluidos del ámbito aduanero. Son los siguientes: Isla de Helgoland, Büsingen, Ceuta y Melilla, Livigno, Campione, las aguas

¹ DOCE L 302/1 del 19 de Octubre de 1992.

² Reglamento (CEE) 2913/92, del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se aprueba el Código aduanero comunitario (DOCE L 302/1 de 19.10.1992) y acta relativa a las condiciones de adhesión de Austria, Finlandia y Suecia y a las adaptaciones de los Tratados en que se fundamentan la Unión (DOCE, C-241 de agosto de 1994).

italianas del lago Lugano y Gibraltar. Estos territorios sí que forman parte del estudio, pero no se les deberá aplicar ningún tipo de ingreso por este concepto.

Cuadro 5.2

Territorios con situación especial respecto al ámbito aduanero de la UE

Estados Miembros	Territorios	Territorio Comunitario	Territorio Aduanero
Bélgica			
Dinamarca	Islas Feroe	NO	NO
	Groenlandia	NO	NO
Alemania	Isla de Helgoland	SI	NO
	Busingen	SI	NO
España	Islas Canarias	SI	SI
	Ceuta y Melilla	SI	NO
Grecia	Monte Athos	SI	SI
Francia	Departamentos Ultramar ⁽¹⁾	SI	SI
	Territorios de Ultramar ⁽²⁾	NO	NO
Irlanda			
Italia	Livigno	SI	NO
	Campione	SI	NO
	Aguas del lago Lugano	SI	NO
Luxemburgo			
Holanda			
Portugal	Islas Azores	SI	SI
	Islas Madeira	SI	SI
Gran Bretaña y Norte de Irlanda	Islas del Canal	NO	SI
	Isla de Man	NO	SI
	Gibraltar	SI	NO
Austria			
Finlandia			
Suecia			
Otros Territorios	Andorra	NO	SI (Cap.25-97)
	San Marino	NO	SI
	C. Vaticano	NO	NO
	Mónaco	NO	SI

(1) Departamentos de Ultramar: Guadalupe, Guayana, Martinica y Reunión.

(2) Territorios de Ultramar: Nueva Caledonia, Polinesia Francesa, San Pedro y Miquelón, Mayotte, Territorios australes y antárticos franceses y Wallis y Futuna.

Existen también territorios dependientes de los países miembros que no forman parte del territorio comunitario, pero en cambio, sí que forman parte del territorio aduanero, como es el caso de las Islas de Canal y la Isla de Man.

Un cuarto grupo lo forma únicamente Canarias, y su rasgo distintivo es que, formando parte de la Unión Europea y del ámbito aduanero, dispone de un régimen fiscal especial. En concreto, en Canarias el Arancel Aduanero Comunitario se empezó aplicar de manera progresiva a partir de 1991³, estableciéndose un periodo transitorio hasta el año 2000, durante el cual los tipos del arancel aduanero comunitario aumentarían progresivamente desde un 30% el 1991 i 1992 hasta el 100% en el año 2000.

Finalmente, en un quinto grupo se pueden agrupar los territorios que no dependen de ningún país miembro ni son territorio comunitario, pero sí que están incluidos en el territorio aduanero por haber firmado un acuerdo de unión aduanera entre estos países y la Comunidad. Este es el caso de Andorra para las mercancías contenidas en los capítulos 25-97, San Marino y el Principado de Mónaco.

b) *Elementos tributarios. Características principales*⁴

En primer lugar hay que señalar que existe una gran variedad de hechos imponibles que originan el impuesto de los derechos de aduana, dado el amplio espectro de situaciones con las que puede introducirse una mercancía procedente de un país tercero en el interior de la Unión Europea. Ahora bien, en términos generales, se puede definir el hecho imponible que origina una deuda aduanera de importación como el despacho a libre práctica de una mercancía sujeta a derechos de importación, siendo el devengo de la deuda aduanera de importación el momento en que tenga lugar la admisión de la declaración del despacho a libre práctica.

³ Art. 6 del Reglamento CEE 1911/91, relativo a la aplicación de las disposiciones del derecho comunitario a las Islas Canarias.

⁴ Para un análisis detallado de los principales elementos tributarios de los impuestos arancelarios, véase Albi y García Ariznavarreta (1998) y Berche et al. (1997).

En general, son sujetos pasivos de la deuda aduanera de importación aquellas personas físicas o jurídicas en cuyo nombre se haya hecho la declaración o cualquier otro acto que tenga los mismos efectos jurídicos.

La base imponible de los impuestos arancelarios puede estar establecida en magnitudes físicas o monetarias (*ad valorem*), lo que genera una gran diversidad de tipos impositivos. Cuando la base imponible es física se expresará en unidades de peso, cuenta, medida u otros módulos según los derechos contenidos en el Arancel aduanero, y cuando la base imponible es monetaria exige determinar el valor de los bienes, denominado “valor en aduana” en cumplimiento de lo establecido por el GATT. En concreto, el “Código de valoración del GATT” establece que el principio básico de valoración es el valor de la transacción, y los cálculos para establecer dicho valor deben responder a datos objetivos y cuantificables en contraposición al sistema de concepción teórica del valor existente en muchos países miembros antes de su integración en la Comunidad.

El valor en aduana de las mercancías importadas es el valor de transacción, que se define como el precio efectivamente pagado o por pagar por las mercancías, cuando éstas se venden para la exportación con destino al territorio aduanero de la Comunidad ajustado en su caso por la integración de múltiples conceptos, como el coste de los envases y embalajes, los gastos de transporte y seguro de las mercancías, entre otros; y ajustado también por la exclusión de distintos gastos o costes posteriores al momento de la importación de la mercancía (como los trabajos de construcción, instalación, montaje y asistencia técnica realizados a las mercancías importadas). Además de la utilización de este procedimiento de valoración de mercancías (procedimiento principal), existen otros procedimientos secundarios que se aplican en aquellos casos en que es altamente dificultoso conocer el valor de la transacción de las mercancías importadas, como el valor de transacción de mercancías idénticas, el valor de transacción de mercancías similares, el procedimiento sustractivo, el

procedimiento basado en el coste de producción y el procedimiento denominado del “último recurso”, por lo que el procedimiento de determinación de la base imponible resulta altamente complejo.

La aplicación de los tipos impositivos a la base imponible determinan la cuota tributaria o arancelaria, que en términos aduaneros se denomina “derechos arancelarios”. Pero la fijación del tipo aplicable entraña también grandes dificultades porque requiere en primer lugar clasificar a la mercancía importada en alguna de las varias miles de partidas y subpartidas que constituyen el Arancel de Aduanas. En este sentido, se estableció una nomenclatura combinada de mercancías, en base a la cual se ha establecido un Arancel Integrado de las Comunidades Europeas (TARIC). Y además, los tipos impositivos a aplicar pueden ser de muy distinta índole, originando a su vez distintas denominaciones de derechos arancelarios. En concreto los tipos arancelarios pueden ser:

- Tipos ad-valorem: son una alícuota o porcentaje de la base imponible monetaria o valor en aduana de la mercancía (derecho ad valorem).
- Tipos específicos: son una cantidad monetaria por cada unidad de la magnitud elegida como base imponible no monetaria: volumen, peso, cuenta, etc.
- Tipos compuestos: están formados por un tipo ad-valorem, con una limitación en la cuota arancelaria resultante, que no puede ser superior o inferior, a un tope máximo o mínimo determinado con un tipo específico (derechos compuestos).

En la determinación de la cuota interviene también el origen de las mercancías importadas. Así, existen tipos reducidos aplicables a mercancías originarias de países incluidos en el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG 1 y 2), o de determinadas áreas geográficas (África, Caribe Pacífico, Países mediterráneos, Lomé, etc.).

c) *Incidencia impositiva*

Una vez descritos los principales elementos que configuran estas figuras tributarias es necesario analizar su incidencia impositiva, ya que si bien en términos legales, tal y como se ha visto en los párrafos anteriores, son los importadores los sujetos pasivos, a nivel económico pueden ser otros agentes los que acaben soportando la carga impositiva derivada de los derechos arancelarios. Este hecho se producirá en la medida en que los agentes que realizan la importación puedan trasladar el coste fiscal que soporta dicha importación hacia los consumidores, a través de aumentos de precios en sus productos, o hacia los propietarios de los factores productivos en forma de menores retribuciones. Por tanto, son las elasticidades asociadas a las funciones de producción y demanda las que determinan el sentido y la magnitud de la traslación impositiva. Para estudiar este fenómeno se ha optado por analizar previamente los efectos que genera un arancel sobre los agentes económicos de un determinado país. En este sentido, cualquier impuesto arancelario genera una distorsión en el comercio internacional que incidirá de manera directa sobre el bienestar mundial e incluso sobre el nivel de bienestar de los individuos que configuran el ámbito geográfico (país o grupo de países) que ha decidido introducir este tipo de protección comercial.

El análisis y medición de estos efectos ha sido tratado de manera muy amplia en la literatura económica. La mayoría de los estudios se centra en el análisis del coste de bienestar, medido a través del exceso de gravamen, que generan los impuestos arancelarios, ya sea desde una óptica de economía pública⁵ o sobretodo de comercio internacional⁶.

⁵ El trabajo de Dixit (1985) es un magnífico survey en el que aborda la teoría de la imposición óptima sobre el comercio internacional en economías abiertas, desde la perspectiva de la economía pública y a partir del enfoque propuesto por Atkinson y Stiglitz (1980).

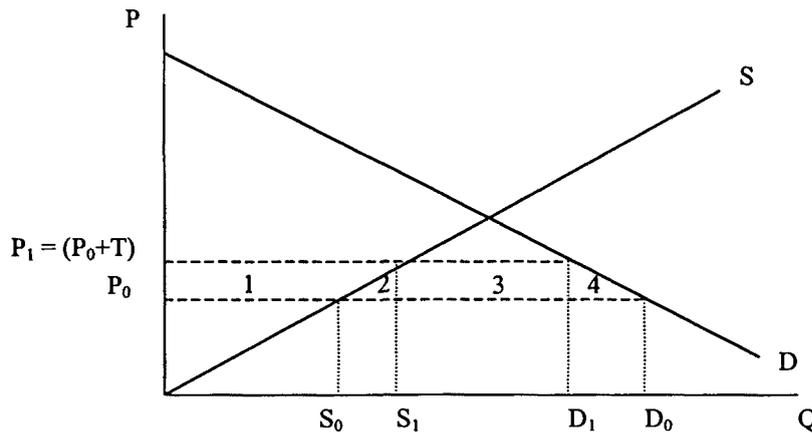
⁶ Véase los trabajos de Bhagwati (1964,71) y Corden (1974,82), donde se realizan unos surveys muy rigurosos y notables sobre este tema.

Para analizar la incidencia impositiva de los derechos de aduana se puede utilizar un simple modelo de equilibrio parcial. Bajo los supuestos de que el país importador es “tomador de precios”, es decir, que no tiene capacidad para incidir sobre el precio internacional de un bien importable, que las ganancias y pérdidas de los agentes económicos individuales coinciden con los de la sociedad, y no teniendo en cuenta su incidencia en las balanzas de pagos de los distintos países afectados, un arancel al aumentar fiscalmente el precio de los productos importados provoca cuatro grandes efectos en el país que lo aplica.

En primer lugar, existirá una transferencia de excedente del consumidor (variable utilizada para medir el nivel de bienestar) al productor debido a que en este caso los productores nacionales reciben unos precios superiores (iguales al arancel) al de la situación inicial (sin aranceles). Otro efecto directo es la obtención de un determinado volumen de recaudación que se corresponde al total de las importaciones por los aranceles aplicados. Un tercer efecto es la pérdida de bienestar neta por parte de los consumidores, que no se recupera y que es consecuencia del efecto sustitución derivado de la alteración de los precios relativos de las mercancías objeto de gravamen (tanto las importadas por el efecto del impuesto como las nacionales por el aumento de precios que se genera en la industria nacional). En este caso los consumidores disminuirán la cantidad demandada y, por tanto, por motivos fiscales verán reducido su nivel de bienestar. Finalmente, el cuarto efecto que puede provocar un arancel es también una pérdida neta de excedente del consumidor que tampoco se recupera y que es consecuencia del coste de sustitución de mercancías importadas por producción nacional. En este caso, los consumidores ya consumían dicha cantidad de producto, pero a unos precios más bajos porque los productos importados eran más competitivos que los nacionales. Con la introducción de un arancel, al aumentar fiscalmente el precio de las importaciones, se trasvasa parte del consumo de mercancías importadas a

producción nacional. En el gráfico 5.2. se presenta la ilustración de estos efectos.

Gráfico 5.2



Supóngase que partimos de una situación inicial de equilibrio marshaliano en la que no existe ningún tipo de arancel, la demanda de un determinado bien es D_0 , la oferta nacional de dicho producto es S_0 y las importaciones vienen representadas por la diferencia entre $D_0 - S_0$. Si se mide el nivel de bienestar de los individuos a través del excedente del consumidor, éste queda representado por el área que configuran el triángulo entre la curva de demanda del bien y el precio inicial P_0 . La introducción de un impuesto arancelario eleva el precio del bien y reduce el excedente del consumidor. Esta reducción del excedente se puede cuantificar por el trapecio que forma el precio inicial, el precio que incorpora el impuesto (P_1) y la curva de demanda, por tanto se corresponde con la suma de las áreas 1+2+3+4. El área 1 representa la transferencia de excedente de los consumidores a los productores debido a que en esta nueva situación los productores recibirán unos precios más elevados por la provisión de dichos productos. El área 3 representa la recaudación y se corresponde con el tipo impositivo sobre la cantidad si el impuesto aplicado es de tipo unitario o con el tipo impositivo sobre el precio de la mercancía importada si el impuesto se instrumenta como ad-valorem, por tanto no es pérdida neta de bienestar, sino que revierte de nuevo a la sociedad en forma de gasto público.

El área 4 sí que representa una pérdida neta del excedente del consumidor que no se recupera a consecuencia del efecto sustitución que le provoca el aumento del precio relativo del bien. Por último, el área 2 es también pérdida neta del excedente del consumidor que no se recupera, que se deriva del coste de sustitución de importaciones por productos nacionales, y que es absorbido por la estructura de costes productivos de la industria nacional. La magnitud de tales efectos dependerá de las elasticidades de las funciones de demanda y oferta de dichos productos (Lindert, 1994).

En síntesis, ante la existencia de un arancel los consumidores de dicho producto son los agentes que soportan una mayor pérdida de bienestar, ya que por un lado el aumento del precio relativo hace que no sólo tengan que pagar más caras las importaciones, soportando la totalidad del impuesto, sino también la producción nacional, por lo que la demanda total del producto se retraerá. Por el contrario, para los productores nacionales un arancel genera ganancias, ya que el impuesto encarece las importaciones respecto a sus productos y, por tanto, los consumidores sustituirán productos importados por nacionales. De este modo, un arancel aumentará los ingresos totales de las ventas de los productores nacionales y también parte de sus beneficios. Es decir, de este análisis se deriva que un arancel tiene los mismos efectos que la combinación de los efectos de un impuesto sobre el consumo y de una subvención a la producción nacional al mismo tipo.

Ahora bien, la cuestión relevante en este capítulo no es tanto el coste de bienestar que generan los impuestos arancelarios, sino quien acaba soportando dichos impuestos. Tal y como puede observarse, serán siempre los consumidores del país que aplica dicho tipo de protección comercial quienes soporten íntegramente los impuestos arancelarios, debido a que para los productores el efecto de los aranceles es similar al de una subvención.

Los efectos derivados de un arancel también se han estudiado a partir de modelos de equilibrio general, puesto que sus consecuencias no tienen porque agotarse en el mercado de un bien gravado, sino que pueden afectar, a través de las cadenas secuenciales generadas por los intercambios económicos, a otros mercados, como el de los factores productivos de la industria protegida o incluso de otro tipo de industrias. No obstante, el propósito de este capítulo es analizar el efecto directo de los aranceles, es decir, en el corto plazo, por lo que nos es suficiente conocer los efectos generados en el propio mercado. En este sentido, la incidencia económica de los aranceles, a corto plazo, en un modelo de equilibrio general proporciona los mismos resultados que los obtenidos en el modelo de equilibrio parcial. Es decir, la pérdida global de bienestar de un país se puede cuantificar como la suma de los efectos producción y consumo, del mismo modo y por las mismas causas que dicha pérdida se correspondía con la suma de los dos efectos (áreas 2 y 4) identificados en la figura anterior. De un modo intuitivo, a partir de una situación en la que no existe aranceles y suponiendo un país que esta produciendo sólo dos bienes, la aplicación de un arancel sobre la importación de uno de estos bienes aumentará el precio interior del producto.

Productores y consumidores responderán a este nuevo precio, ajustando las cantidades ofertadas y demandadas, respectivamente. Los consumidores ajustaran su demanda al nuevo precio reduciendo la cantidad demandada, mientras que los productores trasladarán parte de sus factores productivos hacia el sector protegido hasta que los costes marginales unitarios de las industrias se igualen al precio.

De este modo, los consumidores serán los agentes que sufrirán una mayor pérdida de bienestar y serán, también, los agentes que acaben soportando la totalidad del coste fiscal del arancel.

Hasta el momento hemos analizado la traslación de la carga impositiva de los aranceles cuando éstos recaen sobre bienes finales, pero los impuestos arancelarios pueden recaer sobre bienes de capital o sobre productos intermedios. En este sentido, dichos impuestos entrarán a formar parte de la función de costes fijos (cuando se trate de importaciones de bienes de capital) y en la función de costes variables (cuando se trate de bienes intermedios) de las empresas. La traslación del impuesto hacia los consumidores finales no es tan clara como en el caso anterior, sino que dependerá de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda específicas de cada mercado. En general, la mayoría de estudios realizados adoptan la hipótesis de que los impuestos arancelarios cuando afectan a la actividad productiva son, también, trasladados íntegramente hacia el precio de venta final del producto. No obstante, en algunos casos se ha supuesto que parte del impuesto no puede ser trasladado vía precios, internalizándose como un coste más del proceso productivo.

d) Estudios empíricos realizados desde la vertiente personal

Cabe señalar que la escasa importancia relativa que tienen los derechos arancelarios dentro de los sistemas fiscales de los países desarrollados y el hecho de que se configuren como uno de los principales instrumentos de la política comercial hace que exista muy poca literatura específica sobre el estudio de su incidencia económica. Es por ello que la mayoría de autores que han analizado el proceso de traslación de la carga impositiva asociada a los aranceles, tanto a nivel teórico como, fundamentalmente, empírico, lo hayan hecho a partir de un marco mucho más amplio, como es el análisis de la distribución del total de la carga impositiva con el propósito de evaluar el grado de progresividad de un sistema fiscal dentro de un enfoque personal.

De entre estos estudios destaca, tanto por su amplitud y rigor como por su gran utilización en estudios posteriores, el realizado por Pechman (1985)⁷. Este autor considera que los impuestos ligados a la importación recaen sobre los consumidores de aquellas mercancías que incorporan en su precio tales impuestos, pagándolos los consumidores en alguna proporción del valor de su consumo.

Esta hipótesis de Pechman ha sido utilizada en la mayoría de estudios empíricos para analizar la distribución personal o territorial de la carga fiscal asociada a los impuestos arancelarios. No obstante, es preciso señalar que existen también estudios que han intentado dar un tratamiento más preciso y detallado a la incidencia de estos impuestos, estableciendo distintas hipótesis de incidencia en función de la distinta naturaleza de los productos importados⁸. De este modo, se diferencia el trato dado a los bienes de consumo final, los bienes intermedios y los bienes de capital.

A modo de ejemplo, las principales aproximaciones empíricas sobre la incidencia personal del sistema fiscal realizadas en España, en las que se han imputado los impuestos arancelarios, consideran o bien que se trasladan totalmente vía precios hacia los consumidores finales (Corella (1977), Lagares (1975) y más recientemente Manresa et al. (1995)) o bien se establecen distintas hipótesis de traslación según el tipo de bienes importados. Este es el caso de Perona (1972), que considera distintas hipótesis de traslación hacia las familias según se trate de impuestos que graven la importación de productos agrarios y bienes de equipo agrícola, bienes de equipo industriales o de bienes de equipo de transporte y servicios.

⁷ Otros estudios que merecen ser destacados son los realizados por Musgrave, Case y Leonard (1974) y Pechman y Okner (1974).

Por lo que se refiere a estudios empíricos llevados a cabo en otros países, destacan por su reciente actualidad los realizados por Vermaeten-Gillespie-Vermaeten (1994) y Ruggeri-Van Wart-Howard (1994). Dichos estudios estiman el impacto redistributivo de los impuestos en Canadá en los años 1988 y 1986, respectivamente. En el caso concreto de los impuestos arancelarios, establecen unas hipótesis de incidencia distintas en función de los agentes a los que van destinados los productos gravados. Es decir, se diferencia si las importaciones se destinan directamente a las ventas (o sea, son bienes finales), son adquiridos por las empresas para la elaboración de sus productos (en este caso se trata de bienes intermedios o de capital) o son adquiridos por las Administraciones Públicas para prestar los bienes y servicios públicos. En concreto, suponen que los impuestos arancelarios, que gravan la importación de productos finales, son soportados íntegramente por los consumidores finales de dichos productos en proporción al gasto destinado a su consumo; que los impuestos arancelarios que gravan la importación de productos destinados al ciclo productivo de las empresas, ya sea como *inputs* o como bienes de equipo, en parte son trasladados hacia los consumidores, y en otra parte recaen sobre los oferentes en forma de menores retribuciones⁹; y finalmente, que los impuestos que recaen sobre la importación de productos destinados a las administraciones públicas son soportados por las familias en forma de mayores impuestos, por lo que se distribuyen en función de la renta familiar.

⁹ Ruggeri-Van Wart-Howard suponen que esta cuantía del impuesto será soportada por los propietarios del capital y del factor trabajo, mientras que Vermaeten-Gillespie-Vermaeten suponen que al tratarse de una economía abierta como es el caso de Canadá, a largo plazo el factor que soportará toda la carga impositiva será el trabajo en forma de menores sueldos y salarios.

e) Estudios empíricos realizados desde la vertiente territorial

Tal y como se ha comentado anteriormente, la incidencia impositiva de los aranceles también ha sido abordada desde una óptica espacial pero, al igual que ocurría en los análisis de incidencia personal, su escasa importancia relativa provoca que tengan un tratamiento muy colateral dentro de un marco general mucho más amplio como es la territorialización de la carga fiscal global o incluso la territorialización del conjunto de las actuaciones públicas (ingresos y gastos).

En el caso español, la mayoría de los estudios sobre flujos fiscales que incorporan en su ámbito los impuestos arancelarios han considerado que dichos impuestos se trasladan totalmente vía precios hacia los consumidores y, por tanto, es el consumo familiar regional la variable que han utilizado para distribuir geográficamente la carga fiscal asociada a los derechos arancelarios. Entre estos estudios se encuentran los trabajos de Castells et al. (1987), Bosch et al. (1988), Serrano et al. (1995), Martínez (1997), y Castells et al. (2000). En otros estudios, como los realizados por Colldeforns (1991), se opta por introducir una hipótesis de incidencia adicional que introduzca la posibilidad de que parte de los aranceles pueden ser soportados por los oferentes cuando se trate de bienes distintos a los de consumo. En concreto, Colldeforns considera dos hipótesis: en la primera supone que el impuesto se traslada en su totalidad vía precios hacia los consumidores finales y en la segunda hipótesis considera que la traslación de la carga impositiva de este impuesto es distinta según el tipo de producto importado, diferenciando los bienes de consumo, los bienes de capital y los bienes intermedios. Los impuestos aplicados sobre la importación de bienes de consumo se supone que son totalmente trasladados hacia los consumidores, los que recaen sobre la importación de bienes de capital se distribuyen según el PIB y los que afectan a los bienes intermedios se imputan según el VAB a coste de factores. Por su parte Utrilla et al. (1997) también han regionalizado los ingresos arancelarios según dos hipótesis alternativas. La

primera en función de la recaudación y la segunda en función del consumo (un 80%) y del VAB (un 20%), intentando recoger, de este modo, la distinta naturaleza de los productos importados.

La mayoría de trabajos que han abordado la incidencia de los derechos de aduanas correspondientes a la Unión Europea han considerado, también, que el impuesto se traslada plenamente hacia los consumidores de los productos importados. No obstante, dado que no se ha dispuesto de estimaciones regionalizadas relativas al consumo de productos importados procedentes del exterior se ha utilizado como variable aproximativa el consumo privado. Este es el caso de Maluquer-Rubiralta (1993) y Correa-Maluquer (1998).

De entre las aproximaciones empíricas realizadas en otros países que hayan incluido dentro de las operaciones consideradas los impuestos arancelarios destaca el Informe Mc Dougall (1977)¹⁰. En dicho Informe, la distribución territorial de los derechos de aduana y otros impuestos sobre la importación se realiza a partir de la distribución regional del consumo final.

¹⁰ En donde se lleva a cabo un análisis sobre la capacidad de los ingresos y gastos de los gobiernos centrales o federales para corregir las diferencias de renta regionales para un conjunto de países (Francia, Italia, Reino Unido, Alemania, Australia, Canadá, Suiza y Estados Unidos).

f) Hipótesis de incidencia e indicadores de localización territorial

A partir de todos estos antecedentes, la hipótesis de incidencia establecida para distribuir territorialmente los derechos de aduanas consiste en suponer que la carga fiscal asociada a la aplicación de impuestos sobre las importaciones de bienes de consumo final se traslada plenamente vía precios hacia los consumidores específicos de tales productos importados. En este sentido, el indicador de localización territorial óptimo a utilizar hubiese sido el consumo de productos importados procedentes de países terceros a la Unión Europea en cada uno de los países y de las regiones analizadas, pero este indicador no está disponible, lo que ha generado que se utilice como variable aproximativa el consumo final de las familias residentes en los países y regiones consideradas. La utilización de este indicador implica que se esté suponiendo que la participación del consumo de productos importados sobre el total del consumo familiar es constante en todo el ámbito geográfico considerado.

Por otra parte, cuando los derechos arancelarios gravan la importación de los bienes de equipo o de bienes intermedios ya no es tan clara la posible traslación de la carga fiscal hacia los consumidores finales, ya que dichos impuestos entrarán a formar parte de la función de costes productivos y, por tanto, la traslación hacia los consumidores dependerá de las elasticidades de las curvas de oferta y demanda específicas de cada tipo de producto final.

La dificultad de conocer la recaudación efectiva vinculada a cada uno de los diferentes tipos de bienes importados ha limitado la posibilidad de establecer hipótesis de incidencia relativas a los bienes intermedios y bienes de equipo, por lo que el indicador de localización utilizado para el conjunto de los impuestos arancelarios ha sido el consumo privado nacional y regional.

Cabe señalar que no se ha considerado la variable consumo interior como indicador territorial porque lo que interesa es cuantificar la parte de impuestos

comunitarios soportados por los residentes en estos territorios (países y regiones), no los impuestos recaudados en estos territorios pero soportados por personas no residentes.

De los territorios pertenecientes a la Unión Europea, pero que no forman parte del territorio aduanero, sólo se ha considerado el caso de Ceuta y Melilla al configurarse como una región NUT-2 y, por tanto, no se les ha imputado ningún tipo de ingreso por este concepto. Para el resto de los territorios, dado que se trata de municipios muy pequeños no se ha podido realizar el ajuste pertinente por falta de información. Este ajuste hubiera consistido en reducir del total de impuestos arancelarios que soportan las regiones a las que pertenecen estos territorios (Lombardía en el caso de los territorios italianos, Baden-Württemberg para el caso de Busingen y Schleswig-Kelstein para la Isla de Helgoland) la parte de impuestos que, por los indicadores de localización utilizados, estamos imputando a estos territorios. Es decir, en realidad se está tratando a estos territorios como parte del territorio aduanero comunitario, por lo que se está sobrevalorando la imputación realizada para la Lombardía, Baden-Württemberg y Schleswig-Kelstein. No obstante, dado que se trata de territorios muy pequeños, este tratamiento no influirá en los resultados finales.

La variable consumo familiar a nivel regional se ha conseguido a partir de informaciones obtenidas directamente de cada país miembro, ya que a nivel comunitario la Oficina de Estadísticas (EUROSTAT) sólo dispone de dicha variable a nivel de país. En este sentido, es preciso advertir que las fuentes de información han sido diversas e incluso para algunas regiones ha sido imposible obtener tal información, por lo que se ha tenido que realizar algún tipo de ajuste o utilizar alguna variable proxy. En el apéndice de este capítulo se detalla explícitamente el procedimiento seguido para la obtención de la variable consumo final de los hogares para las distintas regiones europeas analizadas.

5.2.2. Exacciones reguladoras agrarias

Los ingresos comunitarios procedentes de las exacciones reguladoras agrarias se inscriben en el capítulo 10 del presupuesto general de ingresos. La importancia relativa de esta figura tributaria en términos de recaudación es muy baja, al representar tan solo alrededor del 1% del total de los ingresos comunitarios. En concreto, los derechos liquidados por este concepto ascendieron a 844,3 MECUS en 1995, 810,1 MECUS en 1996 y 1.025,2 MECUS en 1997.

Las exacciones reguladoras agrarias son impuestos variables que se aplican sobre las importaciones de productos agrarios regulados por una organización común de mercado (OCM) y que provienen de terceros países con el propósito de equiparar los precios de los productos importados a los precios interiores. Se trata de unos impuestos variables que dependen además del volumen, del valor de los productos importados, del origen de las mercancías y de las diferencias de precios entre los precios internacionales y los precios interiores fijados para cada uno de los productos incluidos en las OCM. En concreto, las exacciones reguladoras agrarias gravan la importación de productos que tienen fijado un precio de garantía por parte de la comunidad a través de las OCM, precio de garantía que comporta que los organismo públicos adquieran todas las cantidades de los productos comunitarios (al precio de garantía) que no puedan ser comercializados.

Así pues, la aplicación de estas exacciones hace que el precio de comercialización en el mercado comunitario de los productos OCM sea igual a su precio de garantía.

Al ser un tipo específico de impuesto aduanero todo lo comentado en el apartado anterior referente a los derechos arancelarios puede aplicarse al caso

de las exacciones reguladoras agrarias. En este sentido, si dificultoso y complejo resultaba ser la determinación de la cuota íntegra en los derechos arancelarios, en este caso aún se complica más, ya que los tipos impositivos a aplicar, al intentar compensar las diferencias de precios entre los mercados mundiales y el comunitario, se fijan por semanas.

El ámbito de aplicación territorial de las exacciones reguladoras agrarias es el ámbito aduanero comunitario, al cual también se ha hecho especial referencia en el apartado anterior. Ello implica que todas las especificidades serán tratadas del mismo modo a como se hizo en la tarifa exterior común.

La hipótesis de incidencia que se ha establecido para distribuir entre países y regiones las exacciones reguladoras agrarias ha consistido en suponer que dichos impuestos se trasladan íntegramente hacia los consumidores finales de estos productos al tratarse, básicamente, de productos finales, aunque el pago lo realicen los importadores de los mismos. En consecuencia, el indicador de localización territorial óptimo es el consumo final de productos OCM de los hogares de los distintos países y regiones comunitarias. Pero este indicador no está disponible, por lo que se ha utilizado como variable aproximativa el consumo final de los hogares.

5.2.3. Cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa

Los derechos reconocidos en concepto de cotizaciones sobre el azúcar y la isoglucosa se contabilizan en el capítulo 11 del presupuesto de ingresos de la Unión Europea. Su nivel de recaudación no es muy elevado oscilando entre los 1.114 MECUS en 1997 y los 1.316,4 MECUS en 1995.

Los ingresos resultantes de este tributo se dividen en dos subconceptos. Por un lado, las cotizaciones sobre el azúcar, que son exacciones que gravan a las

empresas del sector azucarero, ya sea para cubrir los gastos de sostenimiento del mercado (cotizaciones por la producción) o para garantizar una comercialización regular del azúcar (cotizaciones por el almacenamiento). Por otro lado, las cotizaciones sobre la producción de la isoglucosa que fueron implantadas en el año 1977¹¹. Su función es idéntica a la de las cotizaciones correspondientes al azúcar (aunque la isoglucosa no sea un producto agrario).

Estas cotizaciones se establecieron con el propósito de reducir los excedentes y cubrir los gastos de regulación y sostenimiento del sector.

Aunque los sujetos pasivos legales de estos impuestos son las empresas dedicadas al sector del azúcar y la isoglucosa, se supone que la carga efectiva se traslada íntegramente vía precios hacia los consumidores finales de los bienes gravados, ya que la demanda de dichos bienes presenta una baja elasticidad precio al tener pocos bienes sustitutivos. Cabe señalar que éstos productos pueden entrar a formar parte de procesos productivos como “inputs” intermedios. No obstante, en el presente estudio no se ha contemplado esta posibilidad dada la escasa importancia cuantitativa del impuesto y la inexistencia de un indicador de imputación territorial adecuado.

De acuerdo con esta hipótesis de incidencia, se ha tomado como indicador de localización territorial, tanto para los países como para las regiones, el consumo final de los hogares al no disponer de la variable consumo en azúcar realizado por los hogares de los distintos países y regiones europeas.

Por último, cabe señalar que este impuesto no es de aplicación en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla por lo que no se les ha imputado a estas regiones ninguna cuantía referida a dicho impuesto.

¹¹ Reglamento nº 1111/77 de 17 de mayo de 1977.

5.2.4. Gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales

Los gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales se inscriben en el capítulo 19 del presupuesto de ingresos como un ingreso de signo negativo. Desde 1989, los Estados miembros retienen en origen el 10% de la recaudación efectuada en su país a título de coste de recaudación.

De hecho, la naturaleza económica de este concepto es de un gasto por el coste directo que supone la administración y gestión de estos tributos, que se concreta en costes de personal, equipamientos y sistemas informáticos, registro, inspección, gestión de los flujos de recaudación y devoluciones.

En este caso, el procedimiento seguido para distribuir territorialmente esta partida ha consistido en atribuir a cada país la cuantía que por este concepto retiene y se ha distribuido entre las regiones que lo configuran de acuerdo con la variable consumo privado. Cuando se utiliza este procedimiento se está sobrevalorando las regiones, que no teniendo una recaudación muy elevada (por que no disponen, por ejemplo, de grandes infraestructuras portuarias), tengan un nivel de consumo elevado y se está infravalorando aquellas regiones que presenten un comportamiento inverso. No obstante, dada la escasa cuantía de estos gastos y dado que existen datos sobre el nivel de recaudación por Estados miembros, no parece que los resultados puedan verse muy alterados.

5.3. El recurso IVA

Los recursos propios por IVA incluidos en el capítulo 13 del estado general de ingresos proceden de la aplicación de un tipo igual para todos los Estados miembros a la base imponible determinada de manera uniforme. Es decir, los ingresos consignados en este epígrafe se corresponden exclusivamente a los derivados del primer tramo IVA, tal y como se definió en el primer capítulo.

a) *Delimitación territorial*

El ámbito espacial de aplicación de dicho impuesto es todo el territorio comunitario excepto la Isla de Helgoland, Busingen, Islas Canarias, Ceuta y Melilla, Monthe Athos, Departamentos de Ultramar, Livigno, Campione, las aguas del lago Lugano y Gibraltar, aunque para el cómputo de los recursos de la Unión Europea no se tienen en cuenta estas excepciones territoriales.

b) *Elementos tributarios*

La base sobre la que se aplica el tipo uniforme es una base armonizada y uniforme establecida con arreglo a las normas comunitarias. No obstante, en el período que estamos analizando, la base que se toma en consideración para los Estados miembros que tuvieran en el año 1991 un PNB por habitante inferior al 90% de la media comunitaria (Irlanda, Grecia, Portugal y España) no puede ser superior al 50% de su PNB. Para los restantes países la base sobre la que se aplica el tipo del IVA no puede superar el 55% de su PNB en 1995, el 54% en 1996 y el 53% en 1997. Es la denominada “base nivelada”.

La base IVA se determina actualmente en todos los Estados miembros siguiendo el método “de ingresos” y no el método alternativo denominado “método declarativo”. El *método de los ingresos* consiste en dividir el total de ingresos netos por IVA que cada Estado miembro recauda por un “tipo medio

ponderado” estimado, lo que debilita el carácter de recurso propio del IVA. Por el contrario, el método “declarativo” es el único que permite conocer de manera exacta el valor añadido, ya que toma en consideración el cálculo real.

El tipo impositivo a aplicar también está limitado. En concreto, para los tres años analizados, este tipo no puede exceder del 1,4% en 1995, del 1,3% en el 1996 y del 1,2% en 1997.

El tipo uniforme del IVA que se aplica a la base se calcula del siguiente modo: al resultado obtenido de aplicar el tipo máximo a la base nivelada se le deduce el importe bruto de la compensación de referencia a favor del Reino Unido. Esta compensación bruta se calcula como si el importe de la compensación estuviera repartido entre el resto de Estados miembros proporcionalmente a su base IVA, con una reducción de un tercio de la parte correspondiente a Alemania. El tipo uniforme es el cociente entre el importe resultante y la base nivelada.

$$\text{Tipo uniforme} = \frac{(\text{Tipo máximo} \times \text{BI nivelada}) - \text{Compensación bruta de referencia}}{\text{Base nivelada}}$$

De hecho, el recurso IVA comunitario no se estructura como un impuesto, sino como una participación en la recaudación del IVA de cada uno de los Estados miembros. Ello implica que se impute a cada región europea la parte del IVA estatal que soporte dicha región, es decir, se trata de distribuir las distintas aportaciones nacionales entre sus respectivas regiones.

c) Hipótesis de incidencia e indicadores de localización territorial

El IVA es un impuesto general sobre el consumo cuyo hecho imponible lo constituyen las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por

empresarios o profesionales a título oneroso en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional, así como en las importaciones¹². La base imponible está constituida por el importe total de la contraprestación de las operaciones sujetas, y están obligados a tributar las personas físicas o jurídicas que desarrollen actividades empresariales o profesionales, o que realicen entregas de bienes y prestaciones de servicios o que realicen importaciones.

El IVA presenta una variedad importante de tipos impositivos en los distintos Estados miembros y también varios tipos impositivos dentro de un mismo país, con el propósito de reducir los efectos regresivos que dicho impuesto puede generar. No obstante, con el fin de conseguir instaurar un sistema de tributación indirecta en origen la Comunidad estableció los límites inferiores que se podían aplicar: 15% para el tipo normal y 5% para los tipos reducidos¹³.

La operativa del IVA consiste en repercutir el tributo sobre el precio final del producto y deducir el IVA soportado. De este modo se genera una traslación de la carga impositiva hacia el precio de venta final de los bienes y servicios, por lo que serán los consumidores finales quienes soporten la totalidad de la carga efectiva del impuesto.

La operativa de este impuesto hace que en todos los estudios realizados que han abordado la incidencia impositiva del IVA, ya sea desde una óptica

¹² Existen algunas actividades exentas, entre las que destacan, la asistencia sanitaria, los servicios de asistencia social, las actividades relacionadas con la enseñanza en los distintos niveles, las operaciones de seguro y los servicios postales, entre otros. Las exenciones constituyen un elemento perturbador del funcionamiento del tributo y de sus efectos en el conjunto de la economía. Ello se debe a que las actividades exentas no pueden ni repercutir el IVA sobre el precio de sus productos o servicios ni deducirse el IVA soportado por la compra de bienes y servicios necesarios para la elaboración del producto final, con lo que éste se convierte en un factor de coste adicional que los empresarios o profesionales intentarán trasladar, en la medida que su posición en el mercado se lo permita, hacia los precios o hacia la remuneración de los factores productivos.

¹³ Directiva 92/77/CEE, artículo 1º.

personal¹⁴ como territorial¹⁵, hayan establecido como hipótesis de incidencia su completa traslación hacia los consumidores finales de los productos gravados.

De acuerdo con esta hipótesis de incidencia y dado que el impuesto aplica distintos tipos impositivos, el indicador de localización que se debería adoptar es el consumo relativo de cada uno de los grupos de bienes y servicios sometidos a tipos impositivos distintos en cada país y en cada región en relación al país miembro. Es decir, se debería considerar que la contribución de los residentes en cada región a la recaudación total del IVA en cada país miembro se corresponde con su participación en el consumo final de cada uno de estos grupos de productos. Pero al no disponer de la distribución regional del consumo final de los hogares por grupos de productos sometidos a diferentes tipos impositivos, la aportación de cada país miembro por recurso IVA se ha distribuido entre sus regiones en función de la participación regional en el consumo.

En cuanto al ámbito espacial de imputación territorial, dicho impuesto no se imputa a las regiones de las Islas Canarias y de Ceuta y Melilla, donde no se aplica el impuesto, al ser los únicos territorios en los que se configuran como región NUT-2. El resto de territorios donde no se exige el impuesto se tratan del mismo modo que en el caso de los derechos arancelarios, es decir, al ser territorios tan pequeños se prescinde de su situación de excepcionalidad y se considera que el IVA se aplica al conjunto de la región donde están ubicados dichos territorios.

En cuanto a los casos de las Islas Canarias, Ceuta y Melilla cabe hacer una precisión. Si bien es cierto que en dichas regiones no se exige el IVA, se podría considerar que dichos territorios no contribuyen a la aportación española al presupuesto comunitario en concepto de recurso IVA. Pero, la contribución

¹⁴ Manresa-Calonge-Berenguer (1995), Mayo y Salas (1993), Mayo (1995), entre otros.

española al presupuesto comunitario por este concepto se calcula como si estas regiones estuvieran incluidas en el ámbito de aplicación del impuesto. En consecuencia, siguiendo a Correa y Maluquer (1998) el cálculo de la aportación española en concepto de recurso IVA se ha desagregado en dos partes: la correspondiente al territorio donde se aplica el IVA, es decir, la Península y las Islas Baleares, y la que teóricamente correspondería a Canarias y Ceuta y Melilla. Esta desagregación se ha estimado en función del consumo privado en los dos grupos de regiones en relación al consumo privado nacional. La parte correspondiente a la Península y Baleares se ha imputado a cada región en función de su consumo privado, y la parte que teóricamente correspondería a las Islas Canarias, Ceuta y Melilla se ha distribuido entre todas las regiones españolas en función de su participación en el total de los ingresos del Estado.

Cabe señalar que bajo estos mismos criterios se ha imputado la partida del presupuesto de ingresos correspondiente a excedentes de recursos IVA de ejercicios anteriores (capítulo 31), al tratarse del mismo tributo. En concreto, estos excedentes recogen las correcciones de las estimaciones anuales (positivas o negativas) de los ejercicios anteriores en relación a los cálculos definitivos de las bases. Así, en 1997 se produjo una corrección negativa debido a un exceso de valoración del crecimiento de la base IVA en las previsiones presupuestarias.

¹⁵ Castells et al. (1999), Colldeforns (1991), Davezies-Nicot-Prud'homme (1996), Martínez (1997), Serrano et al. (1995), entre otros.

5.4. El recurso PNB

Los ingresos obtenidos a través del “cuarto recurso” o “recurso PNB” se recogen en el capítulo 14 del presupuesto de ingresos de la comunidad. La importancia relativa de este recurso es elevada y durante el periodo analizado ha ido aumentando. En concreto, los ingresos por este concepto han pasado de representar el 19,2% del total de los ingresos comunitarios en 1995 al 34,1% en 1997.

El recurso PNB procede de la aplicación de un porcentaje que debe fijarse en el procedimiento presupuestario, con el propósito de complementar al resto de los ingresos para garantizar el equilibrio del presupuesto. Es decir, es el recurso que financia el saldo que no quede cubierto por los recursos propios tradicionales y los ingresos por IVA.

El recurso PNB es el principal elemento del sistema de financiación de la Comunidad al garantizar una estabilidad y un crecimiento presupuestario razonable y mejorar el carácter progresivo del régimen fiscal comunitario al adaptar las contribuciones de cada Estado a su nivel de riqueza.

El porcentaje uniforme del recurso PNB se determina en función de los ingresos complementarios necesarios en cada procedimiento presupuestario para cubrir las necesidades de la Comunidad. De este modo, los porcentajes a aplicar en los años considerados se presupuestaron en el 0,3176%, 0,3734% y 0,4528%, respectivamente.

Se trata de un recurso que adopta forma de transferencia de los Estados miembros hacia la Unión Europea en base a su PNB. Es por ello que la distribución por países se ha efectuado de manera directa a partir de la aportación que realiza cada país miembro según datos del Tribunal de Cuentas europeo.

Para atribuir a cada región la parte del recurso PNB que soporta, se ha distribuido regionalmente la aportación de los Estados miembros según la pauta distributiva a nivel regional de los ingresos impositivos estatales soportados por cada región en relación al total de su país. La información sobre la distribución de carga fiscal derivada de los impuestos estatales entre las regiones se ha obtenido a partir de Davezies-Nicot- Prud'Homme (1996), para los países que dichos autores analizan, que son Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, Portugal y Suecia. Para las regiones españolas se han utilizado los datos ofrecidos por Castells et al. (2000). Para aquellos países en los que no ha sido posible disponer de ninguna estimación fiable y solvente de la distribución regional de la carga impositiva estatal, la aportación por recurso PNB de este país se ha regionalizado en función de la renta regional o en su caso del PIB regional, como variables aproximativas.

Por otra parte, el recurso PNB debe cubrir el total de la reserva del FEOGA. No obstante, los ingresos necesarios para cubrir dicha reserva se solicitan a los Estados miembros únicamente en el momento de ser utilizada. Para los años contemplados en este estudio no se ejecutó dicha reserva, por lo que no se dispusieron créditos de ingreso para dicho concepto.

5.5. Corrección de los desequilibrios presupuestarios

Dentro de esta rúbrica presupuestaria se encuentran las aportaciones realizadas por los países miembros en concepto de compensación británica y la propia compensación al Reino Unido, esta última con signo negativo. Se trata de los recursos por el segundo tramo del IVA definido en el primer capítulo de esta tesis.

La corrección a favor del Reino Unido mediante la reducción de sus pagos por IVA no se efectúa con cargo al presupuesto comunitario sino que se realiza con una aportación adicional por parte del resto de Estados miembros en función de sus pagos por el recurso PNB, salvo Alemania que solo compensa dos tercios. El tercio restante se reparte otra vez entre los países miembros según este mismo indicador.

La aportación realizada por cada país en concepto de compensación británica, se añade a sus pagos por el recurso IVA, y el total de los dos tramos de IVA aportados no puede superar el importe derivado de aplicar el tipo máximo a la base imponible en ningún país. Cuando esto sucede, es decir, si al aplicar el tipo máximo del IVA queda todavía por cubrir un saldo de la contribución de los Estados a la financiación de la compensación británica, éste se cubre en base a una aportación complementaria por el recurso PNB que queda recogido también en este capítulo del presupuesto general de ingresos.

La imputación de dichos ingresos entre los distintos países y regiones comunitarias se ha realizado siguiendo los mismos criterios que la aportación por PNB, ya que no se instrumenta como una transferencia estatal sobre el IVA recaudado sino como una transferencia en función del PNB, salvo la propia compensación al Reino Unido que se ha distribuido según la pauta resultante de la distribución del recurso IVA, ya que en este caso se trata de una disminución de su aportación por este recurso.

5.6. Excedente de recursos PNB de ejercicios anteriores y restituciones a Estados miembros

Los excedentes por recurso PNB y las restituciones de los Estados miembros se recogen en los capítulos del 32 al 35 del presupuesto de ingresos de la Unión Europea, y hacen referencia a los ajustes correspondientes a las correcciones a la base definitiva PNB de los Estados miembros.

Dado que se trata de correcciones derivadas de los cálculos del PNB de los países miembros correspondientes a ejercicios presupuestarios anteriores, su cuantía presenta un signo negativo. La imputación territorial de dichos capítulos presupuestarios se ha realizado bajo los mismos criterios que los utilizados en el caso del recurso PNB.

5.7. Otros ingresos

La Unión Europea dispone, además de los recursos propios, de ingresos específicos vinculados a su propia actividad y que se incluyen en el estado general de ingresos en los títulos del 4 al 9.

Entre estos ingresos destacan, por representar más del 90% del total, los impuestos, contribuciones y demás exacciones que gravan las retribuciones del personal de las instituciones comunitarias. El resto de ingresos proceden del propio funcionamiento administrativo de las instituciones (venta de bienes muebles e inmuebles, arrendamientos, recursos de los fondos invertidos o prestados, intereses, etc.), de las contribuciones a determinados programas de investigación por parte de países extra-comunitarios, reembolsos de ayudas comunitarias no utilizadas y multas e intereses de demora.

Dado que la principal fuente de ingresos corresponde a los impuestos sobre los sueldos y salarios del personal de las insituciones comunitarias, se ha considerado conveniente distribuir esta rúbrica presupuestaria entre los distintos países y regiones que configuran la Unión Europea en función de la distribución territorial de los gastos de funcionamiento de dichas instituciones.

A continuación en el cuadro 5.3 se presentan de un modo sintético los distintos ingresos comunitarios, las hipótesis de incidencia adoptadas, así como los indicadores de imputación territorial utilizados.

Cuadro 5.3

Criterios de imputación territorial de los ingresos de la Unión Europea

Concepto de ingreso	Hipótesis de incidencia	Indicador de imputación territorial por países	Indicador de imputación regional
Derechos de aduanas	Consumidores	Consumo final de los hogares	Consumo final de los hogares
Exacciones reguladoras agrarias	Consumidores específicos	Consumo final de los hogares	Consumo final de los hogares
Cotizaciones s/ azúcar e isoglucosa	Consumidores específicos	Consumo final de los hogares	Consumo final de los hogares
Gastos de recaudación	Consumidores	Gastos efectivos	Consumo final de los hogares
Recurso IVA	Consumidores	Aportación efectiva	Consumo final de los hogares
Excedente recursos IVA anteriores	Consumidores	Aportación efectiva	Consumo final de los hogares
Recursos PNB	Individuos que soportan la carga fiscal estatal	Aportación efectiva	Distribución regional de la carga impositiva estatal
Corrección desequilibrios presupuestarios	Individuos que soportan la carga fiscal estatal	Aportación efectiva	Distribución regional de la carga impositiva estatal RU: Distribución regional IVA
Excedente recursos PNB anteriores	Individuos que soportan la carga fiscal estatal	Aportación efectiva	Distribución regional de la carga impositiva estatal
Otros ingresos	Personal de las instituciones comunitarias	Distribución nacional de los gastos de funcionamiento	Distribución regional de los gastos de funcionamiento

APENDICE AL CAPÍTULO 6

Obtención de la variable consumo final de los hogares

La variable consumo familiar de los hogares para el conjunto de las regiones de la Unión Europea, consideradas en este estudio, no se ha obtenido de manera directa a través de la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (EUROSTAT), ya que dicha Oficina solo dispone de esta variable a nivel de países. Ante esta falta de información estadística, básica y necesaria para la imputación de los principales ingresos comunitarios (derechos arancelarios y recurso IVA), se optó por solicitar directamente dicha información a los distintos Institutos de Estadística de los Estados miembros.

Obviamente, la información obtenida no es del todo homogénea, ya que no todos los países aplican la metodología del Sistema Europeo de Cuentas (SEC) para la obtención del consumo familiar regional, sino que en algunos esta variable se obtiene a partir de un procedimiento muestral como es la elaboración de una encuesta a un número representativo de familias, indicando el gasto realizado en un conjunto de categorías de bienes y servicios, de manera similar a la “Encuesta de presupuestos familiares” realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en España. Es por ello que la construcción de dicha variable a nivel comunitario ha requerido un tratamiento específico que creemos debe ser explicitado.

De hecho, lo que se ha buscado es la distribución del consumo final nacional de los hogares entre las regiones que configuran los países miembros, ya que como se ha mencionada anteriormente, a nivel de país sí que EUROSTAT dispone de dicha variable (cuadro 1). Así pues, partiendo del consumo final nacional de los hogares por países para el año 1995, variable uniformada y homogénea, se ha distribuido entre las regiones de cada uno de los Estados miembros a partir de la información procedente directamente de los distintos

países y es, en esta parte del proceso, donde se han tenido que llevar a cabo determinados ajustes.

A continuación se detalla la información estadística obtenida de cada país, sus limitaciones y el tratamiento realizado para obtener una variable homogénea y significativa para el conjunto de las regiones de la UE.

Alemania

La Oficina Federal de Estadística de Alemania (Statistisches Bundesamt Deutschland) ha proporcionado la variable consumo privado desde 1970 hasta 1995 a precios corrientes para el conjunto de Alemania y para cada uno de los Länder, excepto los cinco Länder del Este (Brandemburgo, Mecklenburgo-Ant., Sajonia, Sajonia-Anhalt y Thuringia). El último dato ofrecido para Berlín-Oeste era el correspondiente al año 1994. Por este motivo se optó por utilizar los datos de este año en lugar de los correspondientes a 1995, al entender que era preferible disponer de mayor cantidad de datos oficiales que de datos más actuales.

La obtención del consumo privado total para el conjunto del país, por diferencia se obtuvo el consumo privado correspondiente al conjunto de los cinco Länder de los que se carecía de información. Para distribuir el consumo privado entre estos territorios, se llevó a cabo una estimación econométrica en la que se regresionó la variable Consumo con la variable PIB para la muestra formada por los 11 Länder de los que sí se disponía de información. Dichas variables se tomaron en términos per capita para evitar problemas de heterosticidad. Así pues, la ecuación estimada mediante MCO es la siguiente:

$$C_i = a + bPIB_i + u \quad [1]$$

donde,

C = Consumo privado en marcos por habitante de los i Länder del Oeste

PIB = Producto Interior Bruto por habitante de los i Länder del Oeste

El resultado de la estimación se ofrece en el cuadro 1.

Cuadro 1
Variable dependiente: Consumo privado

Constante	-15058,234 (3,831)***
PIB	0,350 (2,354)**
R^2	0,381
\bar{R}^2	0,312
F	5,544***
n	11

** Significativo a un nivel de confianza del 95%.

*** Significativo a un nivel de confianza del 99%.

A partir de la estimación del coeficiente b , se ha estimado el consumo privado para los cinco Länder restantes. La participación de cada uno de estos Länder en el consumo privado estimado permitió distribuir el total del consumo privado real entre estos territorios¹⁶.

Obtenidos todos los datos referentes al consumo privado en valores absolutos para los 16 Länder, se ha calculado su distribución porcentual para finalmente distribuir el consumo final nacional de los hogares ofrecido por el EUROSTAT para el total de Alemania entre las 16 regiones consideradas.

¹⁶ Otra opción para estimar el consumo privado de los Länder del Este hubiera podido ser repartir el consumo de estos en proporción a su PIB. Los resultados no difieren mucho de los encontrados con esta metodología, pero se ha creído conveniente utilizar esta aproximación metodológica por entender que puede ofrecer unos resultados más precisos y ajustados.

Francia

El Instituto Nacional de Estadística de Francia (INSEE) solamente dispone de la variable consumo familiar a nivel nacional por lo que fue necesario recurrir a otras vías de información. En concreto, se contactó con el Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales (OEIL), el cual nos facilitó el consumo total regional para 1991. La estructura porcentual de esta variable se ha utilizado para distribuir el consumo final nacional de los hogares de Francia obtenido a través del EUROSTAT.

Italia

En este caso, el Instituto Nacional de Estadística de Italia (ISTAT) ofrece a través de su WEB los principales indicadores económicos regionales, entre los que se encuentra la variable consumo. Los últimos datos disponibles corresponden al año 1994. Como en los casos anteriores, su distribución porcentual ha permitido distribuir el consumo final nacional de los hogares de Italia según los datos del EUROSTAT.

Países Bajos

El Centro Nacional de Estadística de los Países Bajos (Central Bureau voor de Statistiek) no dispone de la variable consumo final de las familias por regiones, pero si a nivel nacional y desagregado por un amplio número de conceptos. En este caso, dado que se trata de un país configurado solamente por cuatro regiones se ha optado por distribuir el total del consumo final nacional de los hogares entre las regiones en función de la participación regional en la renta bruta disponible.

Bélgica

En el caso de Bélgica ha sido imposible disponer de ninguna otra variable vinculada al consumo que no sea el PIB. Es por este motivo que la distribución del consumo final nacional entre las regiones belgas se ha distribuido de acuerdo a su participación en el PIB nacional correspondiente al año 1995.

Reino Unido

La distribución del consumo final nacional de los hogares para el conjunto del Reino Unido según datos de EUROSTAT se ha imputado a las distintas regiones en función de su participación en el gasto en consumo de los hogares ofrecido por las Cuentas Regionales del año 1995 y publicado por la Office for National Statistics.

Grecia

En este país se ha procedido del mismo modo que en el caso de Bélgica.

España

El consumo final nacional de los hogares españoles se ha distribuido entre las regiones en función de esta misma variable elaborada por el Instituto de Estadística de España y publicada anualmente en la Contabilidad Regional de España.

Portugal

Para la distribución del consumo final nacional de los hogares entre las distintas regiones portuguesas se ha seguido el mismo procedimiento que el que se utilizó para los Países Bajos.

Suecia

La falta de estadísticas económicas a nivel regional ha obligado a distribuir el consumo final nacional de los hogares suecos en función del PIB, del mismo modo que se realizó para el caso de Bélgica y Grecia.

Austria

Se ha procedido del mismo modo que en el caso de Suecia, Bélgica y Grecia.

Países miembros uniregionales

Para Luxemburgo, Irlanda, Dinamarca y Finlandia no existe ningún tipo de problema, ya que los datos se han obtenido directamente del EUROSTAT.