Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas

Angel de la Fuente*
Instituto de Análisis Económico (CSIC)
Noviembre de 2000

PRELIMINAR

Resumen

En este trabajo se analiza la distribución regional de los flujos fiscales generados por la actuación del sector público durante el período 1990-97 y su incidencia sobre la distribución territorial de la renta. A diferencia de otros estudios, nuestro interés no se centra en los saldos fiscales agregados de las regiones españolas sino en la composición de los mismos. En consecuencia, utilizamos un concepto de saldo fiscal que se presta de manera natural a su descomposición por grupos de programas presupuestarios, calculamos los saldos parciales generados por diversos agregados de gasto e ingreso, y sostenemos que éstos han de evaluarse de acuerdo con los criterios que los motivan. Esto implica que el criterio de incidencia territorial sólo es el adecuado en relación con una cuarta parte del flujo fiscal total. La distribución observada de este componente del gasto, por otro lado, es claramente insatisfactoria por cuanto no parece responder a criterios de igualdad ni de solidaridad.

1.- INTRODUCCIÓN

La elaboración de balanzas fiscales regionales es en nuestro país una industria floreciente y de larga tradición. En un panorama reciente de Barberán (1999) se citan veintiseis estudios sobre el tema, comenzando con un trabajo de Trías Fargas fechado en 1960, así como alrededor de una docena de estudios adicionales sobre cuestiones relacionadas, a los que habría que añadir al menos otra docena de referencias de las que tenemos noticia por otros canales. En el año transcurrido desde la publicación de este estudio, finalmente, han aparecido por lo menos seis trabajos adicionales sobre balanzas fiscales.

Tanta actividad en un campo tan específico de la economía pública sugiere que el interés por el tema transciende el ámbito académico. En buena parte, las estimaciones de balanzas fiscales no han sido sino la manifestación más técnica de un debate continuado, y a veces agrio, dentro de la sociedad española sobre los criterios que han de regir la distribución territorial de los costes y beneficios de la actuación pública. Ciertamente, los resultados de estos estudios se han utilizado con frecuencia para documentar agravios comparativos y para proporcionar argumentos en los que apoyar exigencias territoriales que reflejan concepciones contrapuestas de la equidad en cuestiones regionales.

Una limitación importante de esta literatura es que se ha centrado de manera casi exclusiva en los saldos fiscales agregados, esto es, en la diferencia entre la contribución vía impuestos de los residentes de cada región al sostenimiento de la administración pública y los beneficios que éstos derivan de su actuación. Esta cifra es ciertamente un ingrediente legítimo de cualquier cálculo independentista. Si uno, por las razones que sea, no desea que su región forme parte del Estado Español, el hecho de que además le cueste dinero es ciertamente un agravante y un argumento más para la secesión.[1] Pero para aquéllos que no compartimos esta postura, y aceptamos por tanto que el ámbito adecuado de redistribución personal es el conjunto de España, el saldo fiscal agregado de una región es una cifra particularmente poco informativa, por cuanto combina de manera indiscriminada flujos fiscales que responden a lógicas muy diversas. Pese a las cautelas de los investigadores en este sentido, la experiencia demuestra que, a la vista de estas cifras, resulta difícil resistir la tentación de valorar el conjunto de la actuación del sector público en términos de un único criterio -- su impacto territorial-- cuya relevancia es dudosa en muchos casos.

---

[1] En este caso, sin embargo, habría que afinar bastante más el cálculo, por cuanto la secesión supondría la renuncia a importantes economías de escala (en defensa y relaciones exteriores entre otras cosas) con la consiguiente reducción del ahorro fiscal, así como la probable pérdida de mercados y la posible salida de la Unión Europea, lo que tendría un efecto indudable aunque difícil de prevéer sobre la economía del nuevo estado.

Esto no quiere decir que no tenga interés analizar la incidencia regional de la actuación de las administraciones públicas, o que no debamos preocuparnos por la equidad territorial. De hecho, hay partidas de gasto público, entre las que destaca la financiación de las administraciones locales y autonómicas, que deben evaluarse desde una óptica territorial. Pero en muchos otros casos, los flujos presupuestarios responden a objetivos de redistribución personal o de apoyo a sectores económicos y deben por tanto ser evaluados en estos términos.

Desde esta perspectiva, el objetivo del presente trabajo no es tanto el de elaborar una nueva balanza fiscal para las regiones españolas como el de destriparla. Se trata, en definitiva, de construir un sistema territorializado de cuentas públicas desagregadas por grupos de programas que permita realizar comparaciones homogéneas entre regiones para distintos agregados de gasto e ingreso así como identificar el componente propiamente territorializable del saldo fiscal, aislándolo de los flujos redistributivos de carácter personal y de otras partidas de gasto en las que la incidencia territorial ha de ser una consideración secundaria.

El trabajo está organizado como sigue. En la Sección 2 se describe el origen institucional y la composición funcional de los agregados nacionales de gasto público e ingresos tributarios que se consideran en el estudio y se propone una clasificación de estos flujos fiscales en cuatro grandes grupos de acuerdo con los criterios que determinan la participación de los ciudadanos en los costes o beneficios que éstos comportan. Distinguimos, en particular, entre el gasto destinado a financiar bienes y servicios públicos de carácter nacional, los flujos redistributivos de carácter personal, el gasto en regulación y promoción económica y el gasto propiamente territorializable, en el que incluímos la financiación de las administraciones locales y autonómicas, el gasto de la administración central en educación, sanidad e infraestructuras productivas, diversos tipos de ayudas regionales y la provisión de ciertos bienes y servicios públicos de consumo colectivo, tales como la seguridad ciudadana y las ayudas al transporte público.

La Sección 3 se centra en cuestiones de carácter metodológico. En un primer apartado, resumimos brevemente los distintos enfoques que se han utilizado en la literatura a la hora de imputar territorialmente los ingresos y los gastos públicos. Seguidamente, describimos y justificamos nuestra elección en este sentido. Finalmente, proponemos un concepto de saldo fiscal, ligeramente distinto del habitual, que se presta de manera natural a la descomposición por grupos de programas y ofrece una solución razonable al problema que surge en conexión con la territorialización del déficit público cuando se utiliza el procedimiento habitual de cálculo de los saldos fiscales.

Las Secciones 4 y 5 resumen los resultados del análisis. En la primera de ellas se presentan los saldos fiscales agregados (per cápita y totales) de las distintas regiones españolas y su descomposición en los saldos parciales generados por distintos grupos de programas presupuestarios, trabajando con promedios para el período 1990-97. En la segunda, se analiza

el impacto redistributivo a nivel regional de las diversas partidas de ingreso y gasto, así como la dispersión territorial del gasto per cápita.

La Sección 6 contiene algunas reflexiones sobre la correcta interpretación de los resultados del análisis y sobre la relevancia del criterio territorial a la hora de evaluar la distribución de los distintos componentes del presupuesto público. Sostenemos, en esencia, que si se aceptan dos principios básicos (la igualdad de deberes y derechos de todos los españoles y la deseabilidad de un cierto grado de redistribución personal) no tiene sentido preocuparse por la incidencia regional de aproximadamente tres cuartas partes de los flujos de ingreso y gasto público. Los mismos principios, sin embargo, exigen una atención escrupulosa a criterios de equidad regional en relación con el gasto de carácter propiamente territorializable. La distribución de este componente del gasto público, finalmente, dista mucho de ser satisfactoria desde esta perspectiva, lo que a nuestro juicio exige una profunda reforma del sistema de financiación territorial. Finalmente, la Sección 7 cierra el trabajo con un breve resumen de las principales conclusiones.

2. LA COMPOSICIÓN DE LOS FLUJOS FISCALES

Los agregados nacionales de gasto público no financiero e ingresos tributarios que se pretende regionalizar en este trabajo provienen fundamentalmente de la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) que publica la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y de la liquidación del presupuestos de la Seguridad Social que publica el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (y antecesores). En la primera fuente se incluyen, además de los ingresos y gastos de los diversos ministerios, los que corresponden a los organismos autónomos (administrativos y comerciales) de la Administración Central y (de 1995 en adelante) a los entes públicos con presupuestos de gasto de carácter limitativo.[2] Para los años en los que la IGAE no proporciona esta información, hemos obtenido de otras fuentes el gasto de la Agencia Tributaria. Para el resto de entes públicos (cuyo presupuesto total es de escasa importancia) no disponemos de esta información, por lo que la composición del gasto no es completamente homogénea para todos los años.

Los flujos fiscales más relevantes se resumen en el Cuadro 1. Del gasto del Estado, sus organismos autónomos y los entes públicos considerados se sustraen las transferencias entre subsectores (exceptuando las que constituyen subvenciones a entes públicos no incluídos en el análisis, fundamentalmente RTVE, Correos y Telégrafos y diversas empresas de transporte), los préstamos a la Seguridad Social de los ministerios de Trabajo y Sanidad, y las aportaciones de capital del Ministerio de Fomento a los entes gestores de infraestructuras. También se eliminan los gastos financieros (principalmente los intereses de la deuda pública),

[2] Éstos son el Instituto Cervantes, la Agencia de Protección de Datos, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), el Consejo Económico y Social, el Consejo de Seguridad Nuclear y el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.

la gestión de loterías, apuestas y juegos de azar, el gasto en "imprevistos y sin clasificar" y, con el fin de mantener la homogeneidad de las partidas en el tiempo, algunos programas que sólo aparecen en años puntuales (Gestión de la Caja Postal y Gestión del Crédito Oficial). Por otra parte, a los gastos del Estado se le añaden las inversiones de algunas empresas y entes públicos que no aparecen en la liquidación de los PGE que hemos manejado (AENA, Puertos del Estado, Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) y la parte de las inversiones de RENFE y FEVE que se financia mediante transferencias de capital por parte del Estado), así como las ayudas comunitarias que no se integran en los Presupuestos Generales del Estado.

Cuadro 1: Principales flujos fiscales a territorializar

- *Gasto público a territorializar:*

= Gasto del Estado, sus OOAA y algunos EEPP incluído en la liquidación de los PGE que publica la IGAE

- Gastos financieros, transferencias entre subsectores, préstamos a la Seguridad Social, aportaciones patrimoniales a entes públicos, gestión de loterías, algunos programas que sólo aparecen en años puntuales y partidas de imprevistos y sin clasificar

+ Subvenciones a (y/o inversiones de) entes y empresas públicos no incluídos en la liquidación

+ "Transferencias implícitas" a entes territoriales mediante impuestos cedidos, concertados o asimilables netos de cupo o similares.

+ Ayudas de la UE no integradas en los PGE

+ Algunos gastos fiscales (rebaja impositiva en Canarias)

+ Gasto consolidado del Sistema de la Seguridad Social.

- *Ingresos tributarios a territorializar:*

= Ingresos por tributos directos e indirectos y aranceles de titularidad estatal y comunitaria

+ tributos cedidos, concertados y asimilables (p. ej. combustibles o matriculación en Canarias)

+ ajuste a la recaudación por tributos indirectos en Canarias (estimación de la rebaja fiscal)

+ cotizaciones sociales (incluyendo derechos pasivos).

En cuanto a los ingresos públicos, consideramos únicamente los de carácter tributario (impuestos directos e indirectos, tasas sobre el juego y cotizaciones sociales). Los tributos cedidos, concertados y asimilables se incluyen en esta partida junto con los impuestos cuya titularidad corresponde al Estado, y se incorporan también como un concepto adicional de

gasto dentro del capítulo de financiación territorial. (Estos impuestos se tratan, por tanto, como si los recaudase el Estado y transfiriese sus rendimientos a las comunidades autónomas). Para el caso de Canarias (aunque no para Ceuta y Melilla), los ingresos que se consignan en el apartado de impuestos indirectos no se corresponden con la recaudación real porque incluyen una estimación de la rebaja fiscal de la que disfruta esta comunidad en virtud de su peculiar régimen tributario. Este ajuste se trata como un gasto fiscal y se incluye también como partida de gasto en el apartado de ayudas regionales.

a. Composición de los flujos fiscales

Los flujos fiscales descritos en el apartado anterior se clasifican en cuatro grandes grupos o capítulos de acuerdo con los criterios que determinan el acceso de los ciudadanos a los beneficios que éstos generan o su participación en las cargas tributarias que los financian. El primero de estos grupos de programas *(administración general y bienes y servicios públicos de interés nacional)* engloba aquellas partidas de gasto que por su naturaleza benefician en principio a todos los ciudadanos españoles. Incluímos aquí el gasto en relaciones exteriores y defensa, así como el coste del mantenimiento de la superestructura política y administrativa del Estado y algunas partidas específicas de interés general (tales como los servicios de estadística o metereología). En un segundo capítulo incluímos el *gasto territorializable* en sentido propio, esto es, aquél que financia servicios o prestaciones a los que los ciudadanos tienen acceso en función de su lugar de residencia. Este grupo de programas incluye la financiación de las administraciones territoriales (con ajustes que se discutirán más adelante), el gasto del Estado en educación y sanidad, la inversión de la administración central en infraestructuras productivas, diversos programas de ayuda regional y la provisión de bienes y servicios públicos tales como seguridad ciudadana, cultura y deportes y ayudas a la vivienda y el transporte. En un tercer apartado *(redistribución personal)* agrupamos todos los ingresos tributarios y el gasto en protección social (pensiones, desempleo, etc.). En ambos casos, se trata de prestaciones o cargas fiscales que se perciben o se soportan en función de las circunstancias personales y económicas de cada ciudadano y no, con excepciones poco significativas, en función de su lugar de residencia. Finalmente, el cuarto grupo de flujos fiscales *(regulación y promoción económica)* recoge fundamentalmente subvenciones y otras ayudas a actividades productivas que se otorgan en base a criterios económicos o sectoriales y no territoriales.

Los Cuadros 2 y 3 resumen la estructura de los ingresos tributarios y el gasto público trabajando con promedios para el período 1990-97 en ptas. constantes de 1999.[3] Junto al gasto o ingreso total y per cápita asociado con cada grupo de programas, los cuadros muestran los pesos de las distintas partidas presupuestarias en el gasto o ingreso agregado y, en el caso del gasto, el porcentaje de cada partida que hemos podido territorializar. A nivel de agregados, hemos

[3] Para obtener magnitudes en pesetas constantes utlizamos el deflactor del PIB español.

Cuadro 2: Gasto público corregido por funciones, promedio 1990-97 en ptas. de 1999

	total, mptas.	*% total*	*% territ.*	*per capita, ptas.*
1. ADM. GRAL. Y BIENES PUBL. NACIONALES	**2.791.545**	**9,53%**	**100%**	**71.395**
1. Relaciones exteriores y defensa	2.047.280	6,99%	100%	52.355
2. Presidencia, adm. públicas y alta dirección del Estado	100.070	0,34%	100%	2.558
3. Otros servicios y programas de interés general	644.195	2,20%	100%	16.482
2. GASTO TERRITORIALIZABLE	**14.286.174**	**48,74%**	**99,53%**	**365.287**
2.1 Financ. territorial básica homogeneizada	**6.472.349**	**22,08%**	**99,89%**	**165.492**
a. Financiacion ordinaria entes territoriales	*3.582.020*	*12,22%*	*99,85%*	*91.573*
1. Transferencias a CCAA	2.246.885	7,67%	100%	57.433
2. Transferencias a CCLL	1.335.135	4,56%	99,60%	34.140
b. Ajustes por homogeneización	*1.554.269*	*5,30%*	*99,97%*	*39.742*
1. Tributos cedidos	892.232	3,04%	100%	22.815
2. Tributos concertados y asimilables	1.087.402	3,71%	100%	27.803
3. Cupo, aportación y asimilables	-325.595	-1,11%	100%	-8.323
4. Ajustes por competencias o financiación atípicas	-99.770	-0,34%	100%	-2.553
c. Educación y formación	*1.336.060*	*4,56%*	*99,93%*	*34.176*
1. Educación reglada	1.161.625	3,96%	99,91%	29.717
2. Formación no reglada (FPO)	174.435	0,60%	100%	4.459
2.2. Sanidad y servicios sociales	**4.252.789**	**14,51%**	**100%**	**108.726**
a. Sanidad	3.838.004	13,10%	100%	98.124
b. Servicios sociales transferidos	414.785	1,42%	100%	10.602
2.1 + 2.2 financiación territorial homogeneiz.	***10.725.138***	***36,59%***	***99,94%***	***274.218***
2.3 Otro gasto territorializable	**3.561.035**	**12,15%**	**98,31%**	**91.069**
a. Infraestructuras productivas	*1.274.285*	*4,35%*	*95,75%*	*32.596*
1. Carreteras y ferrocarriles	734.386	2,51%	100%	18.788
2. Infraestr. hidraúlicas, agrícolas y de medio ambiente	278.646	0,95%	80,57%	7.126
3. Puertos y aeropuertos	139.131	0,47%	100%	3.557
4. Investigación científica y técnica (excepto MINER)	122.123	0,42%	100%	3.124
b. Otros bienes y servicios públicos	*1.602.176*	*5,47%*	*99,63%*	*40.974*
1. Justicia, prisiones y seguridad ciudadana y vial	931.506	3,18%	99,97%	23.822
2. Vivienda, transporte y comunicaciones	552.351	1,88%	98,97%	14.127
3. Cultura y deportes	118.319	0,40%	100%	3.026
c. Programas de ayuda regional	*684.574*	*2,34%*	*100%*	*17.499*
1. Ayudas de la UE no integradas en los PGE	337.884	1,15%	100%	8.631
2. Otras ayudas regionales	346.690	1,18%	100%	8.868
3. PROTECCION SOCIAL	**10.653.972**	**36,35%**	**99,91%**	**272.397**
1. Pensiones y otras prestaciones económicas	8.641.456	29,49%	100%	220.926
2. Servicios sociales del Estado	54.345	0,19%	83,17%	1.389
3. Asistencia al desempleo	1.958.171	6,68%	100%	50.081
4. REGULACIÓN Y PROMOCION ECONOMICA	**1.575.829**	**5,38%**	**99,58%**	**40.285**
1. Agricultura, ganadería y pesca	944.419	3,22%	100%	24.134
2. Industria y energía	198.465	0,68%	96,70%	5.079
3. Comercio, turismo y finanzas	214.910	0,73%	100%	5.495
4. Regulacion mercados laborales y promoción empleo	218.035	0,74%	100%	5.578
TOTAL GASTO	**29.306.468**	**100%**	**99,72%**	**749.338**

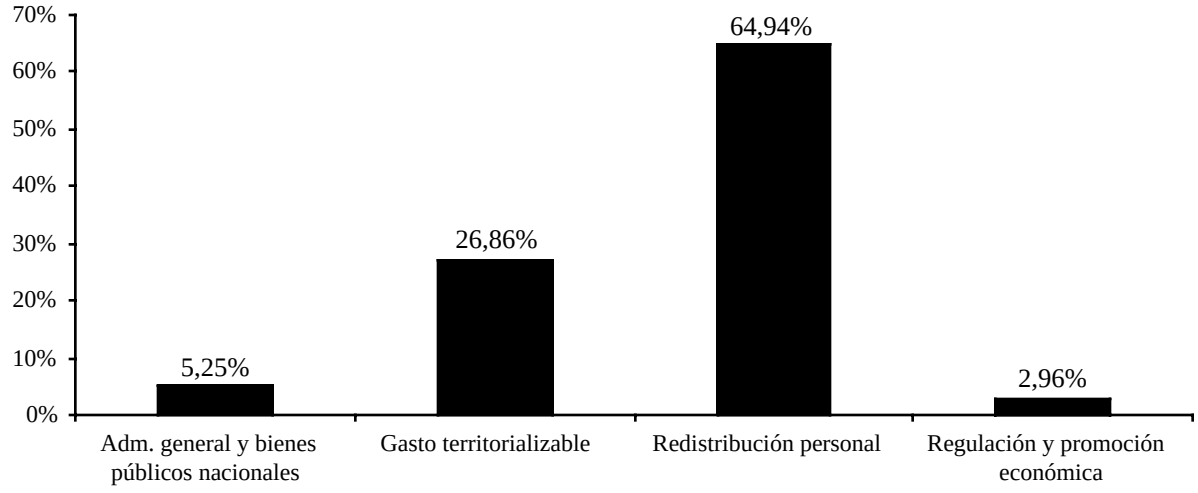
Cuadro 3: Ingresos tributarios corregidos promedio 1990-97 en ptas. de 1999

	total, Mptas.	*% total*	*per capita, ptas.*
5.1. Impuestos directos	**8.377.419**	**35,07%**	**214.227**
a. IRPF	6.252.961	26,17%	159.893
b. Sociedades	1.875.161	7,85%	47.959
c. Impuestos directos cedidos y cedibles	249.297	1,04%	6.374
5.2. Impuestos indirectos	**7.599.071**	**31,81%**	**194.308**
a. IVA, asimilables y corrección Canarias	4.432.638	18,55%	113.343
b. Imp. especiales, asimilables y correción Canarias	2.081.383	8,71%	53.202
c. Impuestos indirectos cedidos y cedibles	853.988	3,57%	21.841
d. Aranceles e impuestos sobre productos agrarios	231.061	0,97%	5.922
5.3. Cotizaciones sociales	**7.913.066**	**33,12%**	**202.331**
5. TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	**23.889.556**	**100,00%**	**610.865**

regionalizado prácticamente el 100% de los ingresos tributarios y el 99,7% del gasto público considerado.

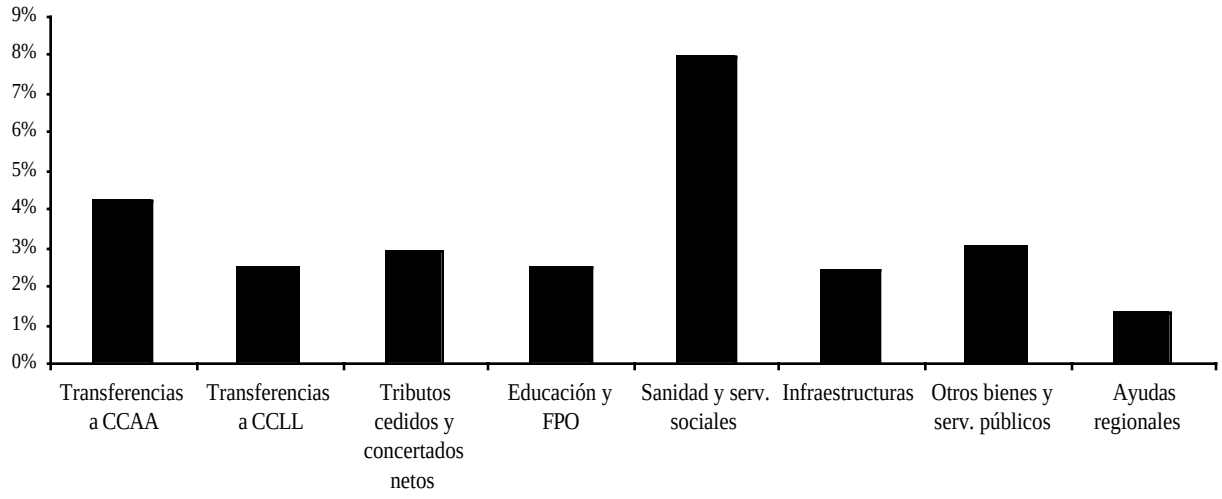
Los ingresos tributarios del sector público provienen en partes aproximadamente iguales de la tributación directa e indirecta y de las cotizaciones sociales. En cuanto al gasto, el conjunto de programas de carácter territorializable supone aproximadamente la mitad del total, mientras que el gasto en protección social representa un 36%, y el resto de los capítulos se reparten el 15% restante.

Figura 1: Composición de los flujos fiscales (ingresos tributarios + gasto público), promedio 1990-97



El peso de los distintos grupos de programas en el flujo fiscal total (definido como la suma de los agregados de ingreso y gasto) se resume en las Figuras 1 y 2. La primera muestra los tamaños relativos de los cuatro grandes capítulos que hemos definido al comienzo de esta sección, mientras que en la segunda el gasto territorializable se desglosa en sus principales componentes. Desde nuestro punto de vista, la principal conclusión a destacar es que únicamente una cuarta parte del flujo fiscal agregado corresponde a partidas de carácter territorializable, mientras que dos tercios del flujo total reflejan actuaciones redistributivas de carácter personal. No resulta sorprendente, por tanto, que, como constataremos más adelante, el principal componente de los saldos fiscales regionales sea el asociado a los flujos de carácter personal.

Figura 2: Composición del gasto territorializable promedio 1990-97 (% del flujo fiscal total)



b. La financiación territorial básica

La obtención de datos de financiación territorial plenamente comparables entre regiones exige un importante esfuerzo de homogeneización para neutralizar los efectos de asimetrías competenciales e institucionales. Con este fin, hemos reconstruido los flujos fiscales que se observarían bajo los supuestos (contrafactuales) de que i) todas las regiones tienen competencias similares a las asumidas por Andalucía o Valencia en torno a 1997 y ii) el Estado recauda (prácticamente) todos los tributos y financia mediante transferencias las actividades de las administraciones territoriales.

En este apartado no incluíremos el gasto sanitario (que sí se integra en el agregado más amplio de "financiación territorial homogeneizada"), pero sí la financiacion que aporta el Estado a las corporaciones locales (diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares y ayuntamientos), bien mediante transferencias directas o bien mediante la cesión o concertación de impuestos en los casos de las comunidades forales y Canarias. Estamos, por tanto,

analizando de manera conjunta la financiación autonómica y la financiación local. Esta elección se debe en parte a que lo que nos interesa es el volumen total de recursos de los que disponen las administraciones subcentrales de cada territorio para financiar sus actividades, y en parte a que resulta prácticamente imposible deslindar, de manera homogénea para todas las regiones, la financiación de estos dos niveles de gobierno pues el reparto de competencias y recursos entre ellos varía de una región a otra.

Cuadro 4: Cálculo de la financiación territorial básica homogeneizada

Financiación ordinaria del Estado para EETT =	
Transferencias a comunidades autónomas	incluye PIE, participación en el IRPF, FCI y compensación transitoria, coste de los servicios transferidos y otras transferencias; no incluye partidas condicionadas, p. ej. subvenciones al transporte o coste de la policía autonómica catalana
+ Transferencias a corporaciones locales	incluye PIE, programa CEL del MAP, y tributos indirectos canarios cuyo rendimiento corresponde a las corporaciones locales
Ajustes por homogeneización =	
+ Tributos cedidos	patrimonio, donaciones y sucesiones, AJD, transmisiones, juego
+ Tributos concertados	directos e indirectos, incluyendo ajuste por IVA, juego
+ Tributos asimilables a cedidos/concertados	matriculación y combustibles en Canarias
- Cupo, aportación y asimilables	cupo y aportación brutos, antes de deducir el coste de las policías autonómicas y la minoración por servicios transferidos del INSALUD e IMSERSO. compensación de Canarias al Estado por supresión del ITE
- Ajuste por competencias o financiación atípicas	coste de actuaciones que en otras comunidades ejecuta el Estado o financia mediante convenios o transferencias específicas
+ Gasto del Estado en educación y FPO	

- *Notas:* PIE = (transferencias por) Participación en Ingresos del Estado; FCI = Fondo de Compensación Interterritorial; CEL = Cooperación Económica Local; MAP = Ministerio de Administraciones Públicas; AJD = (impuesto sobre) Actos Jurídicos Documentados; ITE = Impuesto sobre el Tráfico de Empresas; FPO = formación profesional ocupacional.

El Cuadro 4 resume los cálculos necesarios para obtener un agregado homogéneo de financiación territorial básica (excluyendo la sanidad) y las distintas partidas incluídas en cada concepto de gasto. Los principales ajustes son los siguientes. En primer lugar, tenemos que imputar el gasto educativo del Estado a aquellas regiones que no tienen transferidas las competencias de esta naturaleza, para así poder comparar sus niveles de financiación con los de las comunidades que sí las han asumido. En segundo lugar, hemos de añadir a las transferencias directas del Estado a las comunidades autónomas y corporaciones locales los recursos que éstas obtienen mediante impuestos cedidos, concertados y asimilables[4] (por

[4] En general, no se considera la recaudación por tributos propios de las comunidades autónomas, por ser éstos de escasa importancia y suponer además un esfuerzo fiscal adicional por su parte, lo que haría que la comparación no fuese homogénea. Existen sin embargo dos excepciones a esta norma en el caso de Canarias.

tratarse de transferencias implícitas que se instrumentan mediante la cesión de la recaudación de ciertas figuras tributarias). De esta última partida es necesario sustraer las transferencias que algunas comunidades autónomas (especialmente las forales) realizan a la Hacienda central para contribuir a la financiación de las competencias no asumidas (esto es, el cupo vasco y la aportación navarra). Puesto que la financiación sanitaria y la seguridad ciudadana se contabilizan en capítulos distintos de la financiación territorial básica, los montantes a descontar de la financiación concertada corresponden al cupo o aportación *brutos*, esto es, a los pagos que correspondería realizar a estas comunidades en ausencia de las minoraciones destinadas a financiar servicios sociales y sanitarios transferidos y los cuerpos autonómicos de policía.

Cuadro 5: Ajustes por competencias o financiación atípicas

Grupo de programas	***Regiones afectadas***	***Criterio de corrección***
1. Gestión tributaria	forales y Canarias	mismo gasto total per cápita que en el resto de España (MGTPC)
2. Carreteras	forales e insulares	MGTPC
3. Infraestructuras agrarias	forales	MGTPC
4. Instituciones penitenciarias	Cataluña	coste estimado de la competencia
5. Vivienda	País Vasco	MGTPC
6. Cultura	forales	MGTPC (que en el resto de España sin Madrid)
7. Pensiones no contributivas y asistenciales	País Vasco	MGTPC
8. Serv. sociales del Estado y otros programas sociales	forales	MGTPC
9. Agricultura y pesca (excepto FEOGA)	forales	mismo gasto por unidad de PIB primario que en el resto de España
10. Fomento y gestión del empleo	forales	MGTPC para convenios con CCLL, y coste estimado (para autónomos y minusválidos) en el caso de Navarra
11. Policías autonómicas	forales y Cataluña	coste estimado de la competencia

Finalmente, resulta necesario realizar una corrección adicional que consiste en transladar del capítulo de financiación ordinaria de entes territoriales al capítulo de gasto que corresponda en cada caso el coste de aquellas actividades que normalmente realiza o financia el Estado pero que, en algunas regiones, se financian con cargo a sus recursos propios. De esta forma evitamos, por ejemplo, que la partida de instituciones penitenciarias se contabilize como parte de la financiación territorial en el caso de Cataluña y como parte de otros bienes y

El impuesto sobre los combustibles es un "impuesto propio" de la Comunidad Canaria, pero se considera equiparable a los concertados porque el resto de las regiones no gravan los combustibles por estar éstos sujetos a un tributo estatal. El impuesto de matriculaciones no es formalmente un impuesto propio o cedido, pero en la práctica es asimilable a éstos porque sus rendimientos y gestión corresponden al gobierno canario. También existen algunos tributos indirectos canarios cuyo rendimiento corresponde a las corporaciones locales de esta comunidad. Estos ingresos se incluyen como ajuste dentro del apartado de transferencias a corporaciones locales.

servicios territorializables en el resto de las comunidades. El Cuadro 5 describe las principales correcciones por este concepto, a las que denominaremos *ajustes por competencias o financiación atípicas*.

Los detalles de las correcciones necesarias se discuten en el Anexo I. En términos generales, los ajustes son de dos tipos. En algunos casos (p. ej. las policías autonómicas) se trata de valorar una competencia atípica y excluir el gasto correspondiente de la financiación territorial. En otros (p. ej. la construcción y mantenimiento de carreteras), lo que sucede es que el Estado gasta muy poco o nada en ciertas regiones para financiar actividades que en otras comunidades corren enteramente a su cargo. En este caso, el procedimiento general consiste en imputar a las regiones atípicas un volumen ficticio de gasto por este concepto tal que el gasto total per cápita en ellas (incluyendo tanto la corrección como el gasto realizado por el Estado, si no es nulo) sea igual al promedio del gasto per cápita por el mismo concepto en el resto de España. El importe total de la corrección se sustrae de la financiación territorial de las regiones afectadas y se suma al gasto del Estado en las mismas por el concepto apropiado. De esta forma, la financiación territorial corregida que calculamos para las comunidades forales, por ejemplo, aparece neta del coste de financiar, al nivel medio observado en el resto de España, algunas actividades que no tienen un coste presupuestario para otros gobiernos autonómicos.

c. La imposición indirecta en Canarias

La comunidad autónoma de Canarias disfruta de un régimen especial de imposición indirecta que supone una importante rebaja fiscal en relación con el resto de España. En esta comunidad no se aplican el IVA, algunos impuestos especiales y ciertas tasas o aranceles comunitarios, pero existen figuras propias que gravan las mismas bases. Una de las más importantes es el impuesto general indirecto canario (IGIC) creado en 1991 (aunque no se comienza a recaudar hasta 1993), cuyo rendimiento se reparte entre el gobierno autónomo (en un 50,35%) y las corporaciones locales (cabildos y ayuntamientos). Otro impuesto específico de Canarias es el APIC (arbitrio sobre la produccion e importacion en las Islas Canarias), que también comienza a recaudarse en 1993 y es gestionado por el gobierno autónomo, pero cuyo rendimiento corresponde a las corporaciones locales. El IGIC y el APIC substituyen a los arbitrios insulares sobre el lujo y a la entrada de mercancías.

A efectos de calcular la financiación territorial percibida por esta comunidad, añadimos a las transferencias por PIE a las corporaciones locales la recaudación obtenida por aquellos tributos cuyos rendimientos corresponden a estas administracioines. No se realiza, sin embargo un ajuste similar en el caso del tramo autonómico del IGIC, puesto que la recaudación por este concepto se deduce de la PIE regional.[5] Por el mismo motivo, este tramo del impuesto no se

[5] Pero no así la parte que corresponde a las corporaciones locales, pues en este caso lo que se ajusta a la baja es la PIE misma.

considera un tributo cedido o asimilable a nuestros efectos (esto es, no genera recursos adicionales para la administración autonómica).

Con el fin de hacer explícito su coste, hemos tratado la rebaja impositiva que supone el régimen canario de tributación indirecta como un gasto fiscal. Esto es, hemos calculado la diferencia entre la carga fiscal soportada por esta región bajo la legislación existente y la que soportaría, manteniendo constante el nivel de actividad, de aplicarse en ella el mismo régimen impositivo y arancelario que en el resto de España.[6] Esta partida de ajuste se contabiliza por partida doble, como ingreso y como gasto. Por un lado, se añade a la recaudación tributaria imputada a Canarias, y por otro se contabiliza dentro del apartado de gasto en ayudas regionales. De esta forma, la subvención implícita a la región aparece de manera explícita y no como una menor carga tributaria.

d. Ayudas regionales

Bajo este epígrafe incluímos dos tipos de programas de ayuda regional. El primero recoge las ayudas de la Unión Europea que no se integran en los PGE sino que se instrumentan a través de subvenciones directas a gobiernos regionales y otros destinatarios. El segundo integra ayudas muy diversas cuya característica común es que responden a criterios regionales, en vez de individuales o sectoriales. En este bloque incluímos el programa de incentivos regionales a la localización de las empresas, la rebaja de la tributación indirecta en Canarias, el Plan de Empleo Rural (PER) y las ayudas a la minería, que se concentran casi exclusivamente en Asturias. En los dos últimos casos, el carácter regional de las ayudas podría cuestionarse, puesto que el PER forma parte de las prestaciones por desempleo y las ayudas a la minería podrían considerarse una subvención de tipo sectorial que sólo casualmente se concentra en una región determinada. En el primer caso, hemos considerado el hecho de que sólo los trabajadores agrícolas residentes en Andalucía y Extremadura tienen acceso al subsidio. En cuanto al segundo programa, sospechamos que el supuesto criterio sectorial en realidad encubre una ayuda destinada fundamentalmente a evitar problemas sociales en un área tan conflictiva como las cuencas mineras asturianas.

3. ALGUNAS CUESTIONES METODOLÓGICAS

En esta sección describimos brevemente los distintos enfoques que se han utilizado en la literatura a la hora de territorializar los ingresos y gastos públicos y justificamos nuestra opción en este sentido, refiriendo al lector al trabajo ya citado de Barberán (1999) y a Castells y otros (2000) para una discusión más detallada de las cuestiones relevantes. Seguidamente, proponemos una sencilla modificación del concepto habitual de saldo fiscal que, entre otras ventajas, se presta de manera natural a su descomposición por grupos de programas.

---

[6] Para más detalles, véase el Anexo I.

a. Posibles enfoques de imputación territorial

A riesgo de simplificar excesivamente, se podría decir que existe un cierto consenso en la literatura de balanzas fiscales sobre la forma correcta de imputar territorialmente los ingresos tributarios, pero el acuerdo es mucho menor en lo que concierne a la territorialización del gasto público.

En relación con la primera cuestión, existe acuerdo en que la recaudación territorializada no refleja adecuadamente la contribución económica de los residentes de las distintas comunidades autónomas al presupuesto público. Esto es así por al menos dos razones. La primera es que existen distorsiones institucionales que hacen que los ingresos tributarios se concentren artificialmente en determinadas regiones. Un ejemplo importante de tales distorsiones es el llamado efecto sede: puesto que las oficinas centrales de las grandes empresas tienden a localizarse en Madrid y Barcelona, sus pagos al fisco, que a menudo se centralizan a través de éllas, tenderán a estar mucho más concentrados regionalmente que la actividad empresarial que los genera. La segunda razón es que este criterio de imputación no tiene en cuenta la posibilidad de que el sujeto teórico del impuesto lo translade a otros agentes, que podrían residir en regiones diferentes, mediante cambios en los precios. Sobre este fenómeno existe una teoría bien desarrollada de incidencia impositiva que permite establecer supuestos razonables sobre la distribución efectiva de la carga fiscal asociada con los distintos tributos. El consenso sobre el tema en la literatura que nos ocupa pude resumirse como sigue: los impuestos directos sobre las personas físicas no se transladan (esto es, recaen sobre el contribuyente teórico), los indirectos recaen sobre el consumo, y el impuesto de sociedades y las cotizaciones sociales se reparten entre el capital, el trabajo y el consumo. Puesto que la utilización de tales supuestos permite también eliminar las distorsiones citadas anteriormente, el procedimiento habitual de territorialización de los ingresos tributarios consiste en imputar la recaudación total de cada figura impositiva a nivel nacional en proporción a los valores regionalizados de uno o varios indicadores de actividad económica que recogen los supuestos de incidencia que se consideran más adecuados.

En cuanto a la imputación del gasto, existen básicamente dos enfoques alternativos. En el primero de ellos (conocido como de *flujo monetario*) el gasto se imputa en base a su localización geográfica, mientras que en el segundo (de *flujo de beneficio*) el criterio de imputación es la residencia de sus beneficiarios. Dentro del enfoque de flujo monetario, además, existen dos variantes. En la primera, el gasto se imputa de acuerdo con el destino de los bienes que financia, mientras que en la segunda el criterio es el destino de los pagos que efectúa el sector público.

Las diferencias entre los distintos enfoques resultan más fáciles de apreciar cuando examinamos sus implicaciones para el tratamiento de los principales componentes del gasto público, que podríamos reducir a cuatro grandes partidas: transferencias a familias y a entes territoriales, remuneración del personal al servicio de la administración pública, compras de

bienes y servicios, e inversiones reales. En el primer caso (transferencias) hay acuerdo en que el criterio relevante es la residencia del beneficiario directo. En el segundo, existe una diferencia clara entre los dos enfoques principales. En el caso del enfoque de flujo monetario los costes salariales se atribuyen siempre a la región en la que trabajan (o residen) los empleados públicos, mientras que en el enfoque de flujo de beneficio el criterio de imputación depende de la actividad que desarrolle cada funcionario. Si se considera que ésta beneficia a todos los ciudadanos (como en el caso del presidente del gobierno o de los miembros de las fuerzas armadas), su salario se reparte entre todas las regiones en proporción a su población y/o a algún indicador de renta. En cuanto a las compras de bienes y servicios, la situación es similar a la anterior, pero además existe una diferencia entre las dos variantes del enfoque del flujo monetario: mientras que en la primera de ellas lo relevante es la región en la que se localiza el servicio administrativo al que van destinados los bienes o servicios, en el otro lo que importa es dónde se producen estos bienes.[7] Finalmente, en el caso de la inversión, una parte del coste relevante podría imputarse a regiones distintas de aquella en la que se localizan las infraestructuras relevantes si i) se considera que éstas benefician significativamente a residentes de otras comunidades (flujo de beneficio) o ii) la inversión incorpora bienes intermedios producidos en otras regiones (segunda variante del flujo monetario).

De las tres variantes metodológicas que acabamos de esbozar, la última (la segunda variante del enfoque de flujo monetario) no parece haberse aplicado en la práctica al caso español (en parte por falta de la información necesaria).[8] En cuanto a las otras dos, que sí se han utilizado con frecuencia, podemos resumir la discusión precedente observando que las principales diferencias surgen en relación con tres tipos de partidas: las que financian bienes públicos de carácter nacional (tales como la defensa o las relaciones exteriores), las que recogen el coste de la superestructura política y administrativa del Estado y de los servicios centrales de diversos programas presupuestarios, y aquéllas que financian bienes o servicios que generan externalidades o "desbordamientos" interregionales. En los tres casos, el enfoque de flujo monetario atribuye el gasto únicamente a las regiones en las que éste se materializa directamente, mientras que el enfoque de flujo de beneficio llevaría a repartirlo entre todas las regiones en proporción a distintos indicadores (p. ej. población, renta o el gasto "directo" del programa considerado) que intentan capturar la participación de cada una de ellas en los beneficios generados por los programas relevantes.

---

[7] Un ejemplo concreto quizás ayude a aclarar las cosas: el ordenador de un ministro comprado a una empresa radicada en Barcelona se imputaría i) a todas las regiones en proporción a su población y/o a su renta en el caso del enfoque de flujo de beneficio, ii) a Madrid, de acuerdo con la primera variante del enfoque de flujo monetario, y iii) a Cataluña, de acuerdo con la segunda.

[8] No existe información (al menos fácilmente accesible) sobre el origen territorial de los suministros públicos. Los códigos provinciales que permiten territorializar el gasto público recogido en el SICOP, por ejemplo, responden más bien a la primera variante del enfoque de flujo monetario que a la segunda, por cuanto parecen reflejar la localización de la unidad administrativa que genera el gasto, y no la de sus proveedores.

b. Criterios de imputación y principales fuentes de información

La elección entre las distintas metodologías existentes de imputación territorial debe depender de los objetivos del estudio. Así, si lo que nos interesa es el impacto del sector público sobre la demanda o el empleo regional, el enfoque de flujo monetario (especialmente en su segunda variante) podría ser el más indicado. En nuestro caso, sin embargo, el problema de interés tiene que ver, en última instancia, con la equidad de la distribución de las cargas fiscales y los beneficios derivados de la actuación del sector público. Desde esta perspectiva, y tomando como dado el hecho histórico de la capitalidad de Madrid, tiene poco sentido atribuir a esta comunidad todo el gasto destinado a financiar los servicios centrales de los ministerios, o imputar el gasto en defensa únicamente a aquellas regiones en las que se localizan las instalaciones militares.

En principio, por tanto, el enfoque de flujo de beneficio es el más adecuado para nuestros propósitos. Por otro lado, hay que reconocer que un "exceso de celo" en la aplicación de este principio puede ser contraproducente por cuanto dificulta la interpretación de los saldos fiscales y aumenta de manera peligrosa el grado de subjetividad del análisis. Para intentar mitigar estos problemas, hemos optado por un criterio "conservador" de flujo de beneficio. En concreto, el gasto de interés general se territorializa en proporción a la población y el coste de los servicios centrales de cada programa se imputa en proporción al resto del gasto relevante. Por otro lado, los beneficios de la mayor parte del resto de las partidas de gasto (p. ej. la inversión en infraestructuras o el gasto en seguridad ciudadana) se imputan únicamente a la región en la que se realiza éste, sin corregir por posibles externalidades interregionales. Sólo en dos casos especiales (ciertas instituciones culturales y el sistema penitenciario) nos ha parecido necesario desviarnos de este criterio y hemos intentado hacer supuestos razonables sobre la magnitud de los "desbordamientos" interregionales.[9] El Cuadro 6 resume de forma muy abreviada los principales supuestos y fuentes de información utilizados en la territorialización del gasto público. Los detalles están el el Anexo I.

En términos generales, hemos sido muy reacios a intentar adivinar la magnitud de los desbordamientos interregionales que sin duda generan muchas actividades públicas. Esto ha sido así por dos razones. La primera es que, puesto que no disponemos de indicadores fiables del tamaño de estas externalidades, la corrección tendría que basarse en supuestos necesariamente discutibles, lo que aumentaría el grado de subjetividad ya de por sí inevitable en este tipo de ejercicios. La segunda es que esta corrección también reduciría la transparencia de las cifras ofrecidas al combinar éstas beneficios directos y estimaciones de beneficios indirectos vía desbordamientos interregionales. En nuestra opinión, es mejor introducir este tipo de consideraciones ex-post, una vez constatada la localización del gasto. El hecho de que

---

[9] Otra excepción es la inversión en investigación científica y técnica de carácter básico (que hemos aproximado mediante el gasto en investigación no gestionado directamente por el Miner). Esta partida se consdiera un bien de interés general y se imputa en proporción a la población.

ciertas partidas presupuestarias generan externalidades importantes ha de tenerse en cuenta a la hora de evaluar su distribución territorial y sería un argumento clave para mantener el

Cuadro 6: Hipótesis de incidencia y principales indicadores y fuentes utilizados para territorializar el gasto público

Grupo de programas	*Hipótesis de incidencia*	*Indicador/fuente*
1. Adm. gral. y bienes públicos nac.	todos los ciudadanos	población, INE
2. Gasto territorializable		
2.1 Financ. territorial básica		
Transfer. a entes territoriales	región receptora	pagos, IFCA, MAT
Trib. cedidos y concertados netos	región receptora	recaudación neta, MAT, IEFAT, MAT
Ajustes por competenc. atípicas	región financiadora	varios
Educación y formación	región receptora	estudiantes y profesores, MEC, INE, FORCEM, MTSS, IEFAT, IFCA
2.2 Sanidad y servicios sociales	región receptora y residencia de beneficiarios	transferencias a CCAA, IFCA, IEFAT gasto directo, INSALUD población protegida y cotizantes, Mutuas IMSERSO y MTSS
2.3.a Infraestructuras Investigación básica	localización de la inversión todos los ciudadanos	Anuarios de Fomento Población, INE
2.3.b.1 Justicia, prisiones y seguridad ciudadana	localización del gasto con corrección por desbordamientos	localización del personal, varios
2.3.b.2 Vivienda, transporte y comunicaciones	residencia de beneficiarios	Anuario de Fomento y otros
2.3.b.3 Cultura y deportes	localización del gasto con corrección por desbordamientos	Liquidación de los PGE y SICOP a través de Castells y otros (2000)
2.3.c Ayudas regionales	residencia de beneficiarios	INEM, liquidación PGE, MEH, IFCA, IEFAT
3. Protección social		
3.1 Pensiones y otras prestaciones económicas	residencia de beneficiarios	pagos, INSS, MEH, MTSS
3.2 Servicios sociales Estado y otros prog. sociales	residencia de beneficiarios	Castells y otros (2000), SICOP, MTSS
3.3 Asistencia al desempleo	residencia de beneficiarios	pagos, INEM
4. Regulación y promoción económica		
4.1 Agricultura, ganadería y pesca	producción subvencionada/ beneficiaria	Correa y Maluquer (1998), Castells y otros (2000), VAB agrario y pesquero, CRE
4.2 Industria y energía	prod. subvencionada/benef.	MINER
4.3 Comercio, turismo y finanzas	prod. subvencionada/benef.	Exportaciones, volumen de turistas, PIB, INE
4.4 Regulac. mercado de trabajo y promoción del empleo	residencia de beneficiarios	transferencias, número de contratos, INEM, IFCA, IEFAT

- Abreviaturas: INE = Instituto Nacional de Estadística; MEC = Ministerio de Educación y Ciencia (y antecesores o sucesores); MTSS = Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (y antecesores o sucesores); IFCA = Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas; SICOP = Sistema de Información Contable y Presupuestaria; MEH = Ministerio de Economía y Hacienda (y antecesores o sucesores); INSS = Instituto Nacional de la Seguridad Social; INEM = Instituto Nacional de Empleo; MINER = Ministerio de Industria y Energía.

control sobre ellas en manos de una instancia central que precisamente sería la única en condiciones de tomar decisiones en base al interés común. El correcto control de esta instancia, por otra parte, exige una total transparencia sobre la localización de sus actuaciones.

Cuadro 7: Hipótesis de incidencia e indicadores utilizados para territorializar los ingresos tributarios

Figura impositiva	*Hipótesis de incidencia*	*Indicador/ fuente*
1. Impuestos directos		
IRPF	contribuyentes	cuotas líquidas IRPF y recaudación foral, AEAT, MAT, IEFAT
Sociedades	consumidores (1/3), asalariados (1/3) y empresarios (1/3)	consumo familiar, CRE remuneración de asalariados, CRE excedente bruto de explotación, CRE
Cedidos y cedibles	contribuyentes	recaudación, MAT
2. Impuestos indirectos		
IVA	consumidores	consumo familiar, CRE
Especiales	consumidores	consumos específicos, varios
Cedidos y cedibles	contribuyentes	recaudación, MAT
Aranceles y agrarios	consumidores	consumo familiar y específicos, varios
3. Cotizaciones sociales	consumidores (1/4), asalariados (1/2) y empresarios (1/4)	consumo familiar, CRE remuneración de asalariados, CRE excedente bruto de explotación, CRE

- *Abreviaturas:* AEAT = Agencia Estatal de Administración Tributaria; MAT = Memoria de la Administración Tributaria; IEFAT = Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales; CRE = Contabilidad Regional de España.

Finalmente, en lo que concierne a la territorialización de los ingresos tributarios hemos seguido el enfoque habitual en la literatura. Los supuestos de incidencia impositiva que hemos adoptado se resumen en el Cuadro 7 y son consistentes con las ideas resumidas anteriormente sobre la translación de distintos tipos de impuestos. Una discusión más detallada del procedimiento de imputación aparece en el Anexo I.

c. El cálculo del saldo fiscal

Sean G_r, T_r y P_r, respectivamente, el gasto público total en la región r, la carga tributaria soportada por la misma región y la población de la misma. Utilizaremos minúsculas para indicar magnitudes per cápita (esto es, $g_r = G_r/P_r$) y omitiremos los subíndices regionales para indicar magnitudes agregadas o promedios referidos al conjunto de España (de tal forma que, por ejemplo, $P = \sum_r P_r$ y $g = G/P$).

En esta notación, el saldo fiscal "convencional" de una región (SF_r) viene dado por

(1) $SF_r = G_r - T_r$,

esto es, por la diferencia entre el gasto en la región y su carga tributaria total. Obsérvese que la suma de los saldos regionales así definidos no es cero sino el déficit del sector público, D, (o

más exactamente, la diferencia entre los gastos totales y los ingresos públicos considerados en el análisis),

(2) $\sum_r SF_r = \sum_r G_r - \sum_r T_r = G - T \equiv D$.

Esta propiedad se considera a menudo no deseable, porque hace que los saldos regionales sean sensibles al déficit de la administración central y oscurece de alguna forma el carácter redistributivo de los flujos fiscales interregionales. Para restablecer la igualdad entre costes y beneficios agregados, el procedimiento habitual consiste en calcular un hipotético saldo fiscal con presupuesto equilibrado ($SFPE_r$). Esta magnitud se obtiene ajustando el ingreso al alza (o el gasto a la baja) de forma que ambos coincidan. Esto supone imputar de alguna forma el déficit agregado a las distintas regiones de acuerdo con la fórmula siguiente

(3) $SFPE_r = G_r - T_r - \alpha_r(G - T)$

donde los pesos regionales utilizados en la imputación del déficit han de sumar uno ($\sum_r \alpha_r = 1$). Obsérvese que ahora sí se cumple que la suma de los saldos fiscales es nula:

(4) $\sum_r SFPE_r = \sum_r G_r - \sum_r T_r - \sum_r \alpha_r(G - T) = (G - T) - (G - T) = 0$.

Una práctica habitual consiste en definir α_r como el peso de la región r en la recaudación tributaria total (esto es, $\alpha_r = T_r/T$). Esta elección suele justificarse con el argumento de que el déficit tendrá que financiarse eventualmente mediante mayores ingresos tributarios que, como primera aproximación, provendrán de las distintas regiones en las mismas proporciones que los flujos impositivos actuales.

El procedimiento, sin embargo, es poco satisfactorio porque rompe con el carácter de flujo corriente del concepto de saldo fiscal. Si la recaudación tributaria efectivamente se eleva en el futuro para pagar la deuda generada por déficits pasados, esto se reflejará en los saldos fiscales de otros períodos. Además la distribución territorial de la recaudación puede haber variado sustancialmente para entonces.

Para evitar el problema que supone la imputación del déficit, proponemos utilizar un concepto de saldo fiscal ligeramente distinto del habitual que presenta además la ventaja de que se presta de manera natural a su descomposición por grupos de programas. La idea es muy sencilla: en vez de preguntar si una región determinada recibe más de lo que paga, preguntaremos si esta región está mejor o peor tratada en términos per cápita que el promedio nacional. Siguiendo a de la Fuente y Doménech (2000), definiremos el *saldo relativo* total de la región r (SFR_r) como el producto de su saldo relativo per cápita ($sfrpc_r$) y su población, donde el saldo relativo per cápita se define como la diferencia entre el beneficio neto per cápita que deriva la región de la actuación del sector público y el valor de la misma magnitud para el promedio de España. Esto es,

(5) $SFR_r = sfrpc_r P_r = [(g_r - t_r) - (g - t)] P_r = [(g_r - g) - (t_r - t)] P_r$

Es fácil comprobar que la suma de los saldos fiscales relativos totales es siempre igual a cero, y que este concepto coincide con el saldo fiscal con presupuesto equilibrado si éste se

calcula imputando el déficit agregado a las distintas regiones en proporción a su población. Obsérvese que

$$(6)\quad SFR_r = (G_r - T_r) - (g - t)\, P_r \frac{P}{P} = (G_r - T_r) - (G - T)\frac{P_r}{P},$$

que coincide con (3) si $\alpha_r = (P_r/P)$. Sumando sobre r, tenemos ahora que

$$(7)\quad \Sigma_r SFR_r = \Sigma_r (G_r - T_r) - (G - T)\ \Sigma_r \frac{P_r}{P} = (G - T) - (G - T) = 0.$$

Finalmente, sean g_{ir} y t_{kr} los gastos e ingresos tributarios per cápita en la región r generados por el programa de gastos i y el tributo k. Dado que $g_r = \Sigma_i\, g_{ir}$ y $t_r = \Sigma_k\, t_{kr}$, podemos expresar SFR_r como una suma de saldos parciales, cada uno de los cuales refleja la contribución de un grupo de programas determinado al saldo agregado regional en función del tamaño de la región y de su tratamiento per cápita bajo el grupo relevante de programas:

$$(8)\quad SFR_r = \Sigma_i\, (g_{ir} - g_i)P_r + \Sigma_k\, (t_{kr} - t_k)P_r = \Sigma_j\, sfrpc_{jr}\, P_r$$

donde $sfrpc_{jr}$ es el saldo fiscal relativo per cápita que genera el programa presupuestario j en la región r.

4. ANATOMÍA DE LOS SALDOS FISCALES REGIONALES

En esta sección se resumen los resultados de la imputación territorial de los ingresos y gastos públicos. Para cada año entre 1990 y 1997 hemos calculado el saldo relativo per cápita de cada región para cada grupo de programas presupuestarios como la diferencia entre el gasto per cápita en esa región y el observado en el conjunto de España. Multiplicando esta cifra por la población regional se obtienen los saldos relativos totales correspondientes. Sumando los saldos (per cápita y totales) parciales generados por los distintos grupos de programas, obtenemos los saldos fiscales agregados (per cápita y totales) de las distintas regiones.

Los resultados detallados, año a año para cada grupo de programas, se recogen en el Anexo II. En el texto del trabajo nos centraremos sobre todo en resultados promedio referidos al conjunto del período 1990-97. En este caso, los saldos regionales (per cápita y totales) que se presentan son los promedios de los saldos anuales expresados en ptas. constantes de 1999. Los saldos medios agregados de las distintas regiones y sus principales componentes se recogen en los Cuadros 8-11. Todas las magnitudes están expresadas en pesetas de 1999.

Es importante resaltar que los saldos calculados para Ceuta y Melilla son de muy dudosa fiabilidad y se incluyen tan sólo a efectos ilustrativos. Nuestras cifras subestiman la financiación territorial de estas dos ciudades autónomas porque no hemos podido obtener información sobre la recaudación por algunos tributos indirectos cedidos que ellas gestionan directamente. Un problema más importante es que Ceuta y Melilla se incluyen a menudo en Andalucía a efectos estadísticos. En muchos casos, por tanto, resulta necesario estimar el peso de estas ciudades en la región que forman con Andalucía en términos de alguna magnitud relevante para la territorialización del gasto o el ingreso. Dado el reducido tamaño de estas

poblaciones, cualquier error en la estimación podría generar un sesgo importante en el resultado.

El Cuadro 8 muestra los saldos fiscales agregados per cápita de las distintas regiones españolas y su descomposición en los saldos parciales atribuibles a las grandes agrupaciones de flujos fiscales que hemos venido utilizando (redistribución personal, gasto territorializable y regulación y promoción económica).[10] Hemos destacado en negrita el caso de dos regiones que cabría considerar típicas. La primera de ellas (Madrid) es una región rica que experimenta un acusado déficit fiscal (270.000 ptas. per cápita), mientras que la segunda (Andalucía) es una comunidad pobre con un claro superávit (133.000 ptas. per cápita). En ambos casos, la mayor parte del saldo final proviene de la operación de los mecanismos de redistribución personal, cuyo saldo se recoge en la primera columna del cuadro.

Cuadro 8: Componentes de los saldos fiscales relativos per cápita, promedio 1990-97 en ptas. de 1999

	redistribución personal	*gasto territorializable*	*regulación económica*	*saldo agregado*
Canarias	-1.092	***118.427***	-7.296	110.039
País Vasco	-39.515	***115.606***	277	76.368
Navarra	-93.067	***96.120***	16.625	19.677
Asturias	137.667	***73.139***	3.073	213.879
Extremadura	183.581	***51.033***	**53.731**	288.345
Ceuta y Mel.	185.722	*36.130*	-32.322	189.531
Cast. León	66.118	*28.476*	21.944	116.538
Aragón	-41.972	*23.806*	37.215	19.049
Cantabria	51.518	*13.023*	-14.103	50.437
Cast. Mancha	102.001	*12.884*	**49.008**	163.893
Andalucía	**127.268**	***-4.403***	**10.261**	**133.126**
Rioja	-34.506	*-8.028*	847	-41.687
Galicia	135.796	*-17.369*	-14.821	103.606
Madrid	**-221.069**	***-28.186***	**-20.355**	**-269.610**
Murcia	88.079	*-28.585*	-882	58.613
Cataluña	-125.092	***-40.293***	-14.815	-180.200
Valencia	11.789	***-51.959***	-15.721	-55.891
Baleares	-122.074	***-57.520***	-10.811	-190.405

- *Nota:* gasto per cápita en la región menos gasto per cápita en el conjunto de España por el mismo concepto.
- Redistribución personal = gasto en protección social menos impuestos y cotizaciones sociales.
- Gasto territorializable = financiación autonómica y local homogeneizada por diferencias en competencias y formas de financiación, incluyendo sanidad y servicios sociales, inversión en infraestructuras productivas, otros bienes y servicios públicos y programas de ayuda regional. (Veánse las notas al cuadro 9).
- Regulación económica = agricultura, ganadería y pesca; industria y minería; comercio, turismo y finanzas; regulación de mercados de trabajo y promoción del empleo.

[10] Obsérvese que la partida de administración general y bienes públicos nacionales genera un saldo relativo nulo puesto que se reparte en proporción a la población.

En la mayoría de las regiones españolas se observa un patrón similar. Los saldos fiscales agregados están inversamente correlacionados con el nivel de renta per cápita y reflejan fundamentalmente la operación del sistema impositivo y de protección social. Existen, sin embargo, numerosas excepciones en las que otros grupos de programas tienen un impacto apreciable sobre el saldo agregado. En Extremadura y Castilla la Mancha, por ejemplo, las subvenciones agrícolas de la UE tienen un peso importante dentro del capítulo de regulación y promoción económica. En otras regiones, la importancia del capítulo de gasto territorializable podría ser una indicación de situaciones de privilegio o de discriminación en relación con la financiación de distintos tipos de servicios públicos. Tal es el caso de las comunidades forales (Navarra y el País Vasco) que, pese a disfrutar de niveles de renta per cápita muy superiores al promedio nacional, experimentan saldos agregados positivos gracias a su saldo parcial, positivo y muy elevado, dentro del capítulo de gasto territorializable. Otras regiones muy

Cuadro 9: Componentes de los saldos fiscales relativos per cápita en gasto territorializable promedio 1990-97 en ptas. de 1999

	financ. territ. homogen.	*infraes- tructuras*	*otros bienes y servicios*	*ayudas regionales*	*total territorializable.*
País Vasco	***108.055***	-2.171	**18.658**	-8.937	**115.606**
Navarra	***95.354***	-1.163	9.496	-7.567	**96.120**
Canarias	*33.659*	889	-327	**84.206**	**118.427**
Extremadura	***27.940***	8.578	-1.877	**16.391**	**51.033**
Cast. León	*17.732*	5.948	6.571	-1.775	28.476
Aragón	*15.379*	11.793	5.297	-8.663	23.806
Asturias	*9.203*	12.644	-4.704	**55.996**	**73.139**
Cantabria	*7.737*	21.226	-6.463	-9.478	13.023
Cast. Mancha	*1.330*	15.178	-761	-2.863	12.884
Galicia	*-1.807*	-3.951	-9.900	-1.710	-17.369
Rioja	*-2.193*	-8.602	14.330	-11.563	-8.028
Andalucía	*-9.321*	2.210	-7.044	9.752	-4.403
Murcia	*-14.672*	7.363	**-12.486**	-8.790	-28.585
Cataluña	***-16.972***	**-10.443**	662	**-13.540**	**-40.293**
Madrid	*-17.189*	-6.340	11.315	-15.972	-28.186
Ceuta y Mel.	*-24.825*	26.978	40.317	-6.340	36.130
Valencia	***-31.702***	-1.556	**-8.819**	**-9.882**	**-51.959**
Baleares	***-47.084***	3.973	454	**-14.863**	**-57.520**
gasto medio	*274.218*	*32.596*	*40.974*	*17.499*	*365.287*

- *Notas:*
- Financiación territorial homogeneizada, incluye el gasto en sanidad y servicios sociales y la financiación territorial básica
- otros bienes y servicios públicos = seguridad ciudadana y prisiones, vivienda, transporte y comunicaciones, y deporte y cultura.
- infraestructuras = inversión en carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, obras hidraúlicas e investigación científca y técnica (excepto la realizada por el MINER).
- ayudas regionales = ayudas de la UE no integradas en el presupuesto del Estado y otros programas de ayuda regional, lo que incluye el PER, las ayudas a la minería, la rebaja en la imposición indirecta en Canarias, y el programa de incentivos regionales.

favorecidas dentro de este capítulo de gasto son Canarias, Asturias y Extremadura. En la situación opuesta se encuentran tres regiones mediterráneas (Baleares, Valencia y Cataluña) cuya financiación per cápita por este concepto es muy inferior al promedio español.

El Cuadro 9 muestra los distintos componentes del saldo per cápita relativo generado por el capítulo de gasto territorializable, junto con el nivel medio de gasto por cada concepto en el conjunto de España. La primera columna recoge la financiación autonómica y local, incluyendo el gasto en sanidad y en servicios sociales transferidos, tras las correcciones oportunas para eliminar las distorsiones que genera la existencia de asimetrías competenciales. El resto de las columnas recogen los saldos parciales generados por la inversión en infraestructuras productivas, la provisión de diversos bienes y servicios públicos y algunos programas de ayuda regional.

Este cuadro permite identificar el origen de algunas de las anomalías que destacabamos más arriba. En buena parte, las diferencias en saldos territorializables reflejan las enormes disparidades regionales en términos de financiación autonómica y local por habitante. Así, mientras que las comunidades forales (y/o sus corporaciones locales) disponen de un volumen de recursos superior en casi un 40% al promedio nacional, las regiones menos favorecidas (Baleares y Valencia) se encontraban entre un 10 y un 20% por debajo del promedio. Por otro lado, el elevado saldo territorial de Canarias y Asturias proviene esencialmente de dos programas de ayuda regional muy específicos: la rebaja en la tributación indirecta, en el caso canario, y las ayudas a la minería en el asturiano. Finalmente, en los casos de Cataluña y Extremadura, los abultados saldos territoriales reflejan una combinación de factores. Extremadura disfruta de un trato bastante favorable en términos de financiación territorial por habitante, y de un volumen importante de ayudas regionales que refleja tanto el impacto de los fondos europeos como las subvenciones del PER. Cataluña, por el contrario, es la cuarta región peor tratada por el sistema de financiación territorial, percibe un volumen muy limitado de ayudas regionales y presenta el peor saldo inversor de todas las regiones españolas durante este período.

Los Cuadros 10 y 11 muestran los saldos totales para el promedio del período 1990-97. En términos generales, los resultados son comparables a los obtenidos en otros estudios, si bien existen diferencias que reflejan tanto diferencias metodológicas en la imputación del gasto, como el ámbito institucional que se contempla. Cabe destacar que la magnitud de los flujos interregionales que genera la actuación del sector público es muy elevada. En la parte inferior del Cuadro 10 se recoge el flujo redistributivo interregional total *(redist. tot.)* generado por cada grupo de programas -- obtenido sumando por separado los saldos positivos regionales, o los negativos, lo que da el mismo resultado con el signo opuesto. También se muestra en el mismo bloque del cuadro el porcentaje de este total que soportan Madrid y Cataluña *(% Mad y Cat)* y el que absorben las cinco regiones más pobres (Extremadura, Andalucía, Galicia, Castilla la Mancha y Murcia). La actuación del sector público supuso una transferencia neta

anual media de unos 2,8 billones de ptas. que se dirigieron fundamentalmente de las regiones más ricas (con las excepciones del País Vasco y Navarra) a las más pobres. El grueso del excedente (un 87%) se genera en Madrid y Cataluña y se translada a las regiones más pobres (a las que corresponde el 66,6% del total).

Cuadro 10: Componentes de los saldos fiscales relativos totales, promedio 1990-97 en Mptas. de 1999

	redistribución personal	*gasto territorializable*	*regulación económica*	*saldo agregado*
País Vasco	-82.500	*241.051*	683	159.234
Canarias	-1.979	*181.478*	-10.951	168.548
Asturias	148.922	*79.439*	3.383	231.745
Cast. León	167.090	*71.983*	55.286	294.359
Extremadura	196.277	*54.495*	57.523	308.295
Navarra	-48.746	*50.372*	8.715	10.340
Aragón	-49.754	*28.180*	44.046	22.472
Cast. Mancha	171.129	*21.468*	82.315	274.912
Cantabria	27.143	*6.857*	-7.428	26.572
Ceuta y Mel.	24.022	*4.773*	-4.189	24.607
Rioja	-9.026	*-2.109*	222	-10.914
Murcia	94.021	*-30.557*	-928	62.536
Andalucía	896.746	*-31.429*	72.332	937.650
Baleares	-88.134	*-41.336*	-7.827	-137.297
Galicia	370.671	*-47.525*	-40.442	282.704
Madrid	-1.102.855	*-140.809*	-101.652	-1.345.316
Valencia	45.699	*-201.935*	-61.220	-217.456
Cataluña	-758.725	*-244.398*	-89.867	-1.092.989
redist. tot.	2.141.719	740.098	324.504	2.803.972
% Mad y Cat	86,9%	52%	59%	87%
% 5 pobres	80,7%	-4,5%	52,6%	66,6%

La mayor parte del flujo neto (2,15 billones) proviene de los mecanismos de redistribución personal. Este capítulo, además es el que tiene, como cabría esperar, un carácter redistributivo más marcado (el 80.7% del excedente corresponde ahora a las cinco regiones más pobres). Los otros dos capítulos de gasto generan transferencias mucho más pequeñas y tienen un menor impacto redistributivo. El capítulo de gasto de carácter territorializable genera un flujo interregional de unos 750.000 millones anuales que se dirige desde el arco mediterráneo, Madrid y Andalucía al resto de España. Por último, los programas de regulación y promoción económica suponen un flujo neto de unos 325.000 millones anuales, cuyas principales beneficiarias son las regiones agrícolas, con la excepción de Galicia.

Finalmente, el Cuadro 11 muestra el desglose del saldo total territorializable en sus componentes. En este cuadro podemos apreciar la importancia en términos totales de algunas de las partidas destacadas anteriormente. La favorable situación del País Vasco y Navarra

en términos de financiación territorial supone un excedente de más de 200.000 millones anuales en el primer caso y unos 50.000 en el segundo (en relación con el promedio nacional), mientras que el déficit de financiación por el mismo concepto supera los 100.000 millones en Valencia y Cataluña. El déficit de inversión pública central en Cataluña supone unos 60.000 millones anuales. Finalmente, las ayudas regionales a Canarias y Asturias generan saldos excedentarios por este concepto de unos 130.000 y 60.000 millones respectivamente.

Cuadro 11: Componentes de los saldos fiscales relativos totales en gasto territorializable promedio 1990-97 en Mptas. de 1999

	fin. terr hom.	*infraestr.*	*otros*	*ayudas reg.*	*total territ.*
País Vasco	***225.351***	-4.557	**38.884**	-18.627	241.051
Canarias	***51.679***	1.377	-440	**128.862**	181.478
Navarra	***49.951***	-597	4.971	-3.952	50.372
Cast. León	*44.853*	15.033	16.600	-4.503	71.983
Extremadura	*29.846*	9.131	-2.002	**17.520**	54.495
Aragón	*18.228*	13.946	6.274	-10.268	28.180
Asturias	*9.992*	13.729	-5.100	**60.818**	79.439
Cantabria	*4.075*	11.182	-3.405	-4.995	6.857
Cast. Mancha	*2.211*	25.300	-1.256	-4.787	21.468
Rioja	*-578*	-2.253	3.749	-3.026	-2.109
Ceuta y Mel.	*-3.188*	3.558	5.209	-805	4.773
Galicia	*-4.971*	-10.833	-27.031	-4.691	-47.525
Murcia	*-15.693*	7.831	-13.319	-9.377	-30.557
Baleares	*-33.875*	2.922	334	-10.717	-41.336
Andalucía	*-65.893*	15.244	**-49.574**	**68.795**	-31.429
Madrid	***-85.822***	-31.611	**56.354**	**-79.729**	-140.809
Cataluña	***-102.944***	**-63.333**	4.012	**-82.132**	-244.398
Valencia	***-123.222***	-6.069	-34.259	-38.385	-201.935

- La estructura del saldo fiscal en una región tipo

Una forma de resumir los datos precedentes, evitando también que la maraña de detalles que acabamos de señalar oscurezca su patrón básico, consiste en calcular la composición del saldo fiscal de una "región tipo" en términos de los distintos capítulos de gasto e ingreso. Con este fín, estimaremos una serie de regresiones en las que se mide la contribución al saldo agregado regional de cada uno de sus componentes. Esto es, estimaremos regresiones de la forma

$$(9)\quad sfrpc_{kr} = a_k\, sfrpc_r$$

donde $sfrpc_{kr}$ es el componente k del saldo fiscal agregado de la región r y $sfrpc_r$ el saldo agregado, ponderando las observaciones por el peso de cada región en la población española. Obsérvese que el coeficiente a_k (= $sfrpc_{kr}/sfrpc_r$) mide la fracción del saldo total atribuible a la partida k de gasto o ingreso en una hipotética región típica. Dado que los componentes

suman al saldo total, es fácil comprobar que la suma de los coeficientes a_k de los distintos grupos de programas es igual a uno.

Figura 3: Saldo per cápita relativo (en % del PIB per cápita español) redistribución personal vs. saldo total

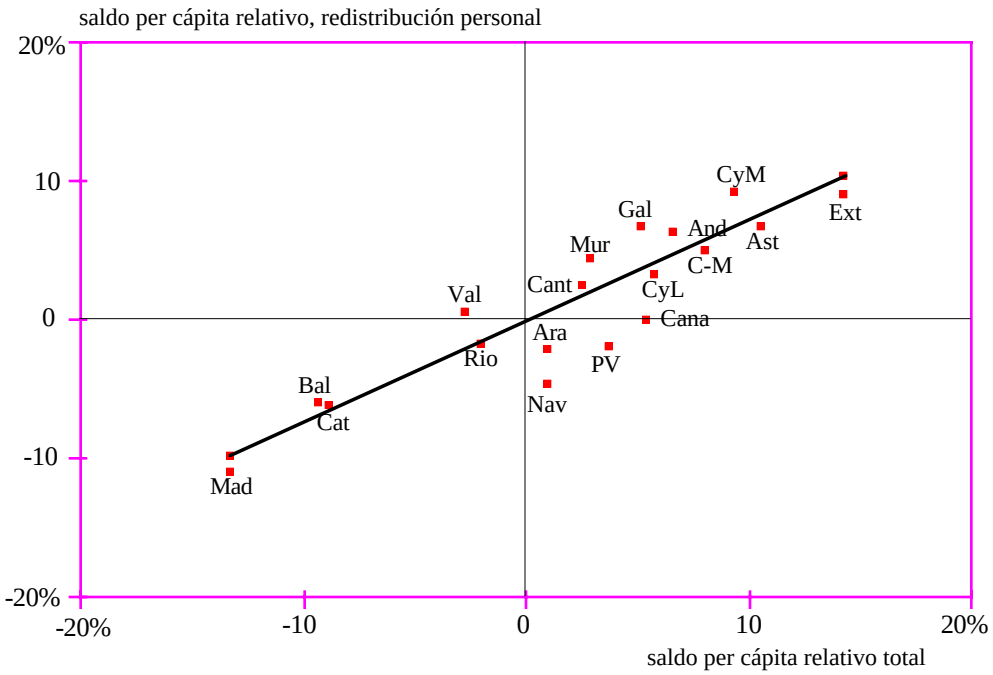
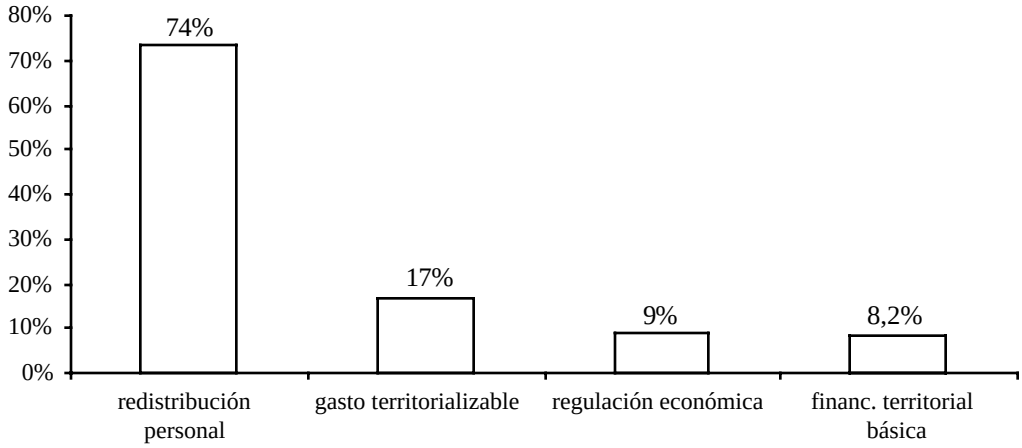


Figura 4: Pesos medios de diversas partidas en los saldos fiscales regionales



- *Nota:* los tres primeros componentes de la descomposición que ilustra el gráfico suman a uno. El cuarto (financiación territorial básica) estaría incluído en el segundo (gasto territorializable) por tratarse de una partida incluída en este capítulo de gasto.

La Figura 3 muestra la relación existente entre el saldo generado por el componente de redistribución personal y el saldo total, con ambas variables medidas en términos per cápita y expresadas como fracción de la renta per cápita española. El coeficiente estimado es 0,74, lo que quiere decir que tres cuartas partes del saldo fiscal de una región típica reflejan flujos

fiscales de carácter personal. Repitiendo el mismo ejercicio con otras partidas, obtenemos los resultados que se resumen en la Figura 4. Obsérvese que el componente territorializable del gasto sólo explica en promedio un 17% del saldo fiscal neto, de lo que aproximadamente la mitad (un 8,2% del total) corresponde a la financiación territorial básica (excluyendo la sanidad).

- ¿Por qué difieren los saldos fiscales? Un intento de reconciliación para el caso de Cataluña en 1996

La territorialización de los flujos fiscales es un ejercicio trabajoso y sujeto a un considerable margen de incertidumbre que refleja tanto las deficiencias de la información de base con la que se ha de trabajar como la ausencia de consenso sobre la metodología apropiada. Como ilustra Barberán (1999) en una excelente panorámica de las balanzas fiscales existentes para las regiones españolas, los resultados de diferentes estudios sobre el tema arrojan a menudo resultados muy dispares (para una misma región y período) en función de los indicadores de imputación territorial utilizados, del ámbito institucional del análisis y de las opciones metodológicas que adopten los autores.

A efectos de valorar el grado de fiabilidad y robustez de los resultados y de reducir en la medida de lo posible el margen de incertidumbre sobre la magnitud de los saldos fiscales regionales, resulta importante intentar determinar en qué medida las discrepancias existentes entre diversos estudios se deben a cada uno de estos factores. Con este fin, en este apartado intentaremos reconciliar nuestras estimaciones del déficit fiscal de Cataluña en el año 1996 con las ofrecidas para el mismo año y región por Castells y otros (2000) y López y Martínez (2000). Como veremos, los resultados del ejercicio resultan alentadores por cuanto sugieren que (en la medida en que el caso analizado sea representativo), las diferencias entre distintos estudios son relativamente reducidas una vez se corrige por diferencias metodológicas y de ámbito institucional. Con todo, subsisten diferencias apreciables entre distintas estimaciones que hacen que cualquiera de ellas, incluyendo por supuesto la presente, haya de interpretarse con bastante precaución -- más como un indicador aproximados del orden de magnitud de los saldos regionales que cómo una estadística fiable sobre los valores de los mismos.

Para reconciliar las distintas estimaciones, expresamos todas las magnitudes relevantes en ptas. de 1999 utilizando el deflactor del PIB español, convertimos los saldos fiscales que estiman otros autores en saldos relativos, y corregimos por los efectos de algunos flujos fiscales que ellos no consideran y por diferencias metodológicas, hasta alcanzar una cifra comparable a nuestra estimación del saldo relativo de Cataluña. Los cálculos necesarios se resumen en el Cuadro 12. El primer paso (resumido en las tres primeras filas del cuadro) consiste en transformar los saldos fiscales que se estiman en estos trabajos (de acuerdo con el procedimiento habitual) en lo que hemos llamado saldos relativos. Ambos grupos de autores proporcionan tanto un saldo fiscal básico (definido como la diferencia bruta entre los gastos e

ingresos imputables a Cataluña) como un saldo con presupuesto equilibrado obtenido por elevación de los ingresos públicos hasta el total de gasto. La diferencia entre ambas magnitudes es el producto del déficit de la administración central (entendido como la diferencia entre los gastos y los ingresos considerados en el análisis) y el peso de Cataluña en los ingresos del sector público. Puesto que en ambos estudios se proporciona la información necesaria para recuperar estas dos magnitudes, podemos calcular el déficit agregado e imputarle a Cataluña la parte que le corresponde de acuerdo con su población, obteniendo así un saldo relativo comparable en principio al nuestro.

Cuadro 12: Una reconciliación de diversas estimaciones del saldo fiscal de Cataluña en 1996, Castells y otros (2000) y López y Martínez (2000) vs. nuestras estimaciones

	Castells et al	*L&M*
saldo fiscal básico	-823.530	-1.002.699
+ ajuste por déficit (en prop. a la población)	-91.231	-182.051
= saldo fiscal relativo	*-914.761*	*-1.184.750*
correcciones por flujos omitidos:		
ayudas directas de la UE	-28.044	-28.044
AENA	-8.279	-8.279
Puertos del Estado	-1.060	-1.060
OOAA comerciales, M. de Agricultura	-85.312	-85.312
Subvenciones a empresas públicas		1.316
ajuste total	*-122.695*	*-121.380*
saldo relativo corregido 1	-1.037.457	-1.306.130
participación de Cat. en bienes publ. nacionales		220.335
saldo relativo corregido 2	*-1.037.457*	*-1.085.795*
nuestro saldo	*-1.096.726*	*-1.096.726*
otras correcciones:		
por diferencias en el nivel de precios		-188.772
por cumplimiento fiscal en el IVA		-56.402
(por reducción del déficit agregado)		(+47.593)
por la capitalidad de Madrid		-22.267
ajuste adicional total		*-261.221*
saldo relativo corregido 3		*-1.573.571*

Las diferencias existentes en este punto entre las tres estimaciones reflejan diferencias en los flujos fiscales considerados y en los criterios de imputación, especialmente en relación con la territorialización del gasto en bienes públicos nacionales y las partidas más susceptibles de generar desbordamientos interregionales. El segundo bloque del cuadro recoge el impacto sobre el déficit relativo de Cataluña de algunos flujos fiscales que se incluyen en nuestros cálculos pero no en los de los otros autores. Las principales partidas a considerar son las ayudas directas de la UE, las inversiones de AENA y Puertos del Estado, el gasto de los Organismos

Autónomos Comerciales adscritos al Ministerio de Agricultura (que canalizan las subvenciones agrarias comunitarias además de otros programas de menor importancia) y, en el caso de López y Martínez pero no de Castells et al, las subvenciones corrientes y transferencias de capital a diversas empresas públicas (especialmente de transportes y mineras).[11]

Con estas correcciones, el saldo relativo que estiman Castells y otros *(saldo relativo corregido 1)* es inferior al nuestro en tan sólo unos 60.000 millones. Sospechamos que esta diferencia se debe en buena parte a la mayor disposición de estos autores a estimar el tamaño de los desbordamientos interregionales generados por la inversión en infraestructuras y otros programas, lo que hace que el saldo deficitario catalán por estos conceptos sea menor que en nuestro caso.

En cuanto a López y García resulta necesaria una corrección adicional para obtener una cifra comparable a la nuestra, pues estos autores no imputan a Cataluña parte alguna del coste de los servicios centrales asociados con diversos programas o del gasto en bienes públicos de carácter nacional, excepto cuando los servicios relevantes se localizan en esta región. Por otro lado, en este estudio se excluye del análisis todo el gasto realizado por el Estado en el extranjero, que en consecuencia no aumenta el saldo relativo de ninguna región. Puesto que esta partida de gasto en el extranjero[12] se integra en su práctica totalidad en nuestro capítulo de administración general y bienes públicos nacionales, hemos de restarla del gasto total por este concepto antes de imputar a Cataluña la parte del resultado que le corresponde por su población. Este ajuste supone reducir el saldo de López y Martínez a -1.085.795 millones de ptas. *(saldo relativo corregido 2)*, una cifra que coincide prácticamente con la nuestra.

Aunque no las incluyen en su estimación básica, López y Martínez defienden la necesidad de realizar algunas correcciones adicionales para obtener una mejor estimación del déficit fiscal catalán. Se trata, en particular, de ajustes por diferencias en el nivel de precios con el promedio de España, por la capitalidad de Madrid y por diferencias interregionales en el grado de cumplimiento fiscal en relación con el IVA. El importe total de estas correcciones, que se recogen en la parte inferior del cuadro, sería de unos 260.000 millones de ptas., lo que elevaría el déficit relativo a un máximo de casi 1,6 billones de pesetas cuando no imputamos a Cataluña su participación en el coste de los bienes públicos nacionales.

La lógica de estos ajustes es muy problemática, por ponerlo de una manera suave. El mayor de ellos supone un aumento del déficit de unos 190.000 millones de ptas. que se obtiene deflactando los gastos del Estado en Cataluña, pero no sus ingresos en esta región, para corregir

---

[11] Existen otras diferencias en cuanto a los flujos fiscales considerados por los tres estudios pero la mayor parte de ellas no alteran el saldo relativo. Así sucede por ejemplo con los impuestos cedidos, que afectan de la misma forma el ingreso y el gasto imputable a Cataluña. También existen otras diferencias en relación con las partidas de ingreso consideradas en cada caso, pero éstas parecen ser de importancia reducida.

[12] Los principales conceptos de gasto que se realizan en el extranjero parecen ser las aportaciones a la UE y otras organizaciones internacionales, la cooperación al desarrollo, los gastos de representación exterior y otros programas menores, como el Instituto Cervantes.

por el hecho de que el nivel de precios en esta comunidad es mayor que en el promedio de España. La justificación ofrecida para esta peculiar elección es que, mientras que los ingresos del Estado revierten a una caja única y compran bienes al nivel medio de precios en el conjunto de España, los flujos de gasto estatal tienen un menor poder adquisitivo en Cataluña que en otras regiones. Aún respetando la lógica del enfoque de flujo monetario, resultaría más natural pensar que el dinero recaudado en Cataluña se destina en primer lugar a financiar los bienes y servicios ofrecidos en esta región, con lo que el nivel de precios relevante para ambas magnitudes sería el mismo, y sólo la diferencia ingresa en una caja central donde el nivel de precios relevante es más bajo. Por otro lado, y desde la óptica del flujo de beneficio, habrían de deflactarse tanto los ingresos como los gastos, pues si bien es verdad que el poder adquisitivo de cada peseta de gasto estatal es menor en Cataluña que en otras regiones, también lo es el sacrificio que supone pagar una cantidad determinada de impuestos. Puesto que los ingresos tributarios son mayores que el gasto estatal, el efecto neto de la corrección sería ahora el de reducir el déficit catalán.

El ajuste por la capitalidad de Madrid[13] está aún menos justificado pues en realidad supone una doble corrección por el efecto sede. Así, los autores intentan estimar cómo aumentaría la base fiscal catalana si se imputasen a esta comunidad los beneficios no distribuidos de las grandes empresas con sede en Madrid pero generados en Cataluña, y cómo crecería la recaudación si esta hipotética renta adicional tributase en Cataluña (en parte por IRPF y en parte por Sociedades). El ejercicio resulta innecesario, porque los beneficios no distribuidos ya pagan el Impuesto de Sociedades, y la recaudacion nacional por esta figura se imputa territorialmente utilizando indicadores que ya neutralizan el efecto sede.

En el caso del ajuste por el grado de cumplimiento fiscal en relación con el IVA, la cuestión es más compleja. El cálculo que realizan López y Martínez es el siguiente. Apoyándose en un estudio de Avila, Sánchez y Avilés (1997), estos autores estiman que el grado de cumplimiento fiscal en el IVA es un 6,7% mayor en Cataluña que en el promedio de España (para el promedio del período 1988-93). Si el nivel de fraude en el conjunto de España se redujese al nivel catalán, por tanto, la recaudación agregada por este impuesto aumentaría en un 6,7%, y la recaudación imputada a Cataluña, de acuerdo con su peso en el consumo familiar, lo haría en la misma proporción. Trabajando con datos de 1996 en ptas. de 1999, esto supondría un aumento de la recaudación, y por tanto del déficit bruto catalán de 56.402 millones de ptas. que es la cifra que aparece en el Cuadro 12 como ajuste por cumplimiento fiscal en el IVA. Aceptando estas hipótesis provisionalmente, existe otro efecto que los autores no tienen en cuenta. El aumento hipotético de la recaudación por IVA supondría también una reducción (nocional) del déficit agregado, y por tanto de la corrección por déficit imputable a Cataluña. Si seguimos nuestro criterio de imputar el déficit en proporción a la población, esto supondría una reducción del

[13] La cifra que aparece en el cuadro por este concepto corresponde a la estimación que realizan los autores para el año 1994, expresada en ptas. de 1999.

déficit catalán de 47.593 millones de ptas. (que figura en el Cuadro pero no se suma a los totales por no hacerlo los autores), lo que nos dejaría con un incremento neto del saldo fiscal relativo de Cataluña de sólo 8.809 millones (esto es, de un 6,07% del déficit parcial asociado con la recaudación por IVA, que asciende a 131.472 Mptas.). Si el déficit se imputase en proporción a los ingresos tributarios, la corrección necesaria sería de 61.257 millones, con lo que el efecto final sobre el déficit estimado sería una reducción de 4.855 millones.

Por otro lado, existen al menos otras dos objecciones a la corrección por cumplimiento fiscal que introducen López y Martínez. La primera es que ésta supone romper con la práctica habitual de imputar flujos fiscales reales y no hipotéticos, e introduce por tanto un nuevo elemento de posible subjetividad en el análisis. Nosotros hemos hecho algo similar en el caso de la rebaja fiscal canaria (aunque esta corrección no altera el saldo fiscal agregado de la región, pués figura a la vez como ingreso y como gasto). Pero en el caso presente, el cálculo exige además la utilización de estimaciones que, por la naturaleza del problema y el estado actual de la literatura, han de considerarse necesariamente como muy tentativas.

En segundo lugar, puede cuestionarse la idoneidad del procedimiento de ajuste utilizado. Los indicadores de cumplimiento fiscal que se utilizan parecen basarse en estimaciones del peso relativo de la economía sumergida en cada región, y se refieren por tanto a la producción y no al consumo. En la medida en que el grado de fraude refleje básicamente diferencias en la composición sectorial de la producción, y que los patrones de producción y consumo regionales sean independientes entre sí, cabe suponer, como hacen implícitamente López y Martínez, que el fraude fiscal se translada de manera uniforme a todas las regiones, en forma de menores precios, en proporción al consumo. Pero si existen diferencias interregionales en el grado de cumplimiento fiscal dentro de un mismo sector, o si el consumo se dirige preferentemente a la producción doméstica de cada región, la imputacion de la recaudacion nacional por IVA en proporción al consumo regional ya no sería válida. Bajo estos supuestos, tendríamos que ajustar los pesos regionales en el consumo por el grado de cumplimiento fiscal, ponderando el ajuste de alguna forma (difícil de determinar con precisión) para capturar el peso de la producción doméstica en el consumo regional.

5. IMPACTO REDISTRIBUTIVO Y DISPERSIÓN DE LOS DISTINTOS FLUJOS FISCALES

Como hemos visto en la sección precedente, los flujos fiscales interregionales tienen un fuerte componente redistributivo que contribuye a mitigar las disparidades regionales en términos de renta per cápita. Uno de los objetivos de esta sección es el de obtener indicadores más precisos del impacto redistributivo de las distintas partidas de ingreso y gasto público.

Para ello, utilizaremos la metodología desarrollada en de la Fuente y Doménech (2000). En primer lugar normalizamos el saldo per cápita parcial generado por cada grupo k de programas presupuestarios ($sfrpc_{rk}$) dividiéndolo por la renta per cápita promedio del conjunto de España (ypc). Seguidamente estimamos una regresión en la que la variable a

explicar es el saldo regional así normalizado ($sfrpcn_{rk}$) y la variable explicativa es el nivel de renta (PIB) per cápita de cada región, expresado en diferencias porcentuales con el promedio español ($ypcrel_r$). Así pues, la ecuación a estimar para cada grupo de programas es de la forma

(10) $sfrpcn_{rk} = -b_k\ ypcrel_r$

donde $sfrpcn_{rk} = sfrpc_{rk}/ypc$ y $ypcrel_r = (ypc_r - ypc)/ypc$. La estimación se realiza ponderando las observaciones por la población de cada región e imponiendo una constante igual a cero.

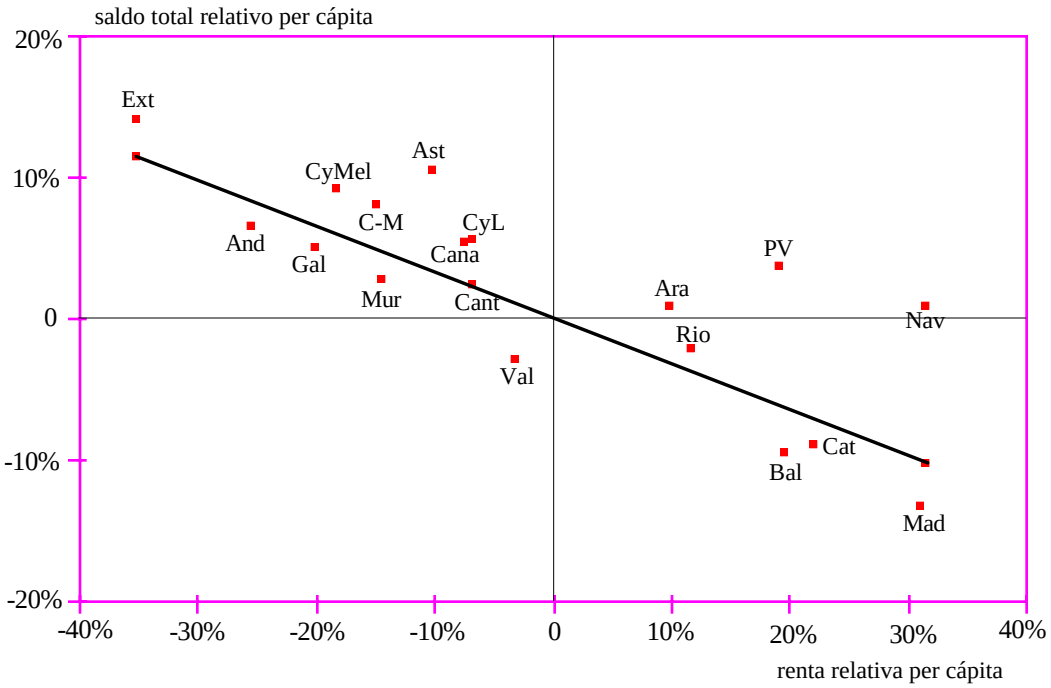
El coeficiente b_k (= - $sfrpcn_{rk}/ypcrel_r$) así estimado, al que denominaremos coeficiente de redistribución (CR_k), mide la fracción del diferencial de renta per cápita con el promedio español que se elimina en una región tipo debido a la incidencia del grupo k de programas presupuestarios. Obsérvese que b_k está definido de tal forma que su signo es positivo cuando la relación entre el saldo fiscal y el nivel de renta es negativa, esto es, cuando las regiones más ricas pagan más o reciben menos que las más pobres. Por tanto un valor positivo de CR_k indica que el programa considerado redistribuye renta en el sentido "adecuado", mientras que el signo opuesto indicaría un patrón regresivo de distribución territorial del gasto o el ingreso. Es fácil comprobar que los coeficientes de redistribución parciales de los distintos grupos de programas presupuestarios suman al coeficiente de redistribución global derivado de los saldos fiscales agregados regionales. Esto nos permite descomponer el impacto redistributivo de la actuación del sector público en una serie de sumandos que resumen las contribuciones de los distintos grupos de programas de interés.

El impacto redistributivo total de un programa presupuestario determinado depende de la progresividad con la que se distribuyen territorialmente los flujos fiscales que genera y del volumen total de estos flujos. Para aislar el primero de estos factores, calculamos para cada programa k un coeficiente de eficiencia redistributiva (CER_k) dividiendo CR_k por el peso del programa k en el flujo fiscal total (calculado dividiendo la suma de los valores absolutos de los flujos de ingreso y gasto asociados con el programa por el flujo total, definido también como la suma de todas las partidas de ingreso y de gasto, ignorando su signo). Este coeficiente mide el grado de redistribución que se obtendría con cada programa si éste canalizase un 1% del flujo fiscal total, manteniendo constante la distribución territorial de sus pagos e ingresos tributarios. Esta información nos permite identificar aquellas actuaciones que tienen un mayor impacto sobre la reducción de las disparidades regionales por peseta de ingreso o gasto.

La Figura 5 ilustra la estimación del coeficiente de redistribución global a partir de la relación entre los saldos fiscales agregados per cápita y la renta per cápita relativa (con ambas variables expresadas como porcentajes de la renta per cápita española). La relación entre estas dos variables es claramente negativa, esto es, las regiones ricas generalmente pagan más impuestos y/o reciben menos prestaciones que las pobres. La pendiente de la recta de regresión ajustada, que mide la intensidad de esta correlación, es el coeficiente de

redistribución global, que captura el impacto conjunto de los distintos flujos fiscales de ingreso y gasto. Para el promedio del período analizado (1990-97), el valor de este coeficiente es de 32,66%. Esto es, la actuación del sector público elimina aproximadamente un tercio de las disparidades interregionales en términos de renta bruta.

Figura 5: Saldo fiscal relativo per cápita vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97



Los coeficientes de redistribución y de eficiencia redistributiva de las principales agrupaciones de programas presupuestarios se recogen en la primera y tercera columnas del Cuadro 13. Estos indicadores permiten obtener un diagnóstico preciso de la contribución de distintos grupos de actividades públicas a la redistribución interregional. Las partidas con un mayor impacto redistributivo por peseta de gasto público son los programas de ayuda regional (con un CER de 1,87), seguidos del gasto agrícola (1,65), los impuestos directos (1,05), las cotizaciónes sociales (0,67), los impuestos indirectos (0,47) y la inversión en infraestructuras (0,43). Algunos de estos programas, sin embargo, movilizan cantidades muy limitadas de recursos, por lo que su impacto redistributivo total es modesto.

Dos descomposiciones alternativas del coeficiente de redistribución global resultan particularmente instructivas. Si distinguimos únicamente entre ingresos tributarios y gastos, vemos que toda la redistribución proviene de la recaudación tributaria, mientras que el conjunto del gasto de las administraciones públicas registra una correlación prácticamente nula con la renta per cápita y, de hecho, muestra una distribución regional ligeramente regresiva (véase la Figura 6). Volviendo a las grandes agrupaciones de programas que hemos manejado

Cuadro 13: Indicadores de impacto redistributivo y dispersión regional del gasto público e ingresos tributarios. promedio 1990-97 en ptas. de 1999

	coef. de redistrib.	(t)	eficiencia redistrib.	*ratio max/min*	*CV ponder.*	*% flujo total*
1. ADM. GRAL. Y B. PUBL. NACION.	**0,00%**					**5,25%**
2. GASTO TERRITORIALIZABLE	**1,77%**	**(0,62)**	**0,066%**	**1,57**	**13,53%**	**26,86%**
2.1 Financiación territorial basica homogen.	*-0,12%*	(0,07)	-0,010%	*2,08*	*19,50%*	*12,17%*
2.2. Sanidad y servicios sociales	-0,17%	(0,52)	-0,021%	*1,31*	*5,20%*	*7,99%*
2.1 + 2.2 financ. territorial homog.	***-0,29%***	***(0,15)***	**-0,014%**	***1,68***	***12,04%***	***20,16%***
2.3 Otro gasto territorializable	*2.06%*	*(1.58)*	0.307%	*2,63*	*27,57%*	*6,69%*
a. Infraestructuras productivas	*1,04%*	*(2,88)*	0,433%	*2,52*	*24,43%*	*2,40%*
b. Otros bienes y servicios públicos	*-1,39%*	*(3,77)*	-0,461%	*2,10*	*21,30%*	*3,01%*
1. Justicia, prisiones y seg. ciudadana y vial	-0.19%	(0.50)	-0.109%	2,83	28,57%	1,75%
2. Vivienda, transporte y comunicaciones	-1.07%	(5.86)	-1.032%	3,00	40,27%	1,04%
3. Cultura y deportes	-0.13%	(2.40)	-0.567%	2,61	35,57%	0,22%
c. Programas de ayuda regional	*2,41%*	*(2,16)*	1,872%	*66,57*	*124,68%*	*1,29%*
1. Ayudas de la UE no integradas en los PGE	0.86%	(5.13)	1.347%	12,14	54,62%	0,64%
2. Otras ayudas regionales	1.55%	(1.57)	2.383%	∞	211,81%	0,65%
3. PROTECCION SOCIAL	**-4,81%**	**(2,85)**	**-0,240%**	**1,87**	**13,08%**	**20,03%**
4. REG. Y PROMOCION ECONOMICA	**2,49%**	**(2,46)**	**0,839%**	**4,75**	**50,79%**	**2,96%**
1. Agricultura, ganadería y pesca	2,93%	(2,72)	1,652%	29,52	92,76%	1,78%
2. Industria y energía	-0,14%	(0,45)	-0,365%	26,79	105,98%	0,37%
3. Comercio, turismo y finanzas	-0,34%	(4,19)	-0,852%	5,38	37,23%	0,40%
4. Reg. mercados laborales y promoc. empleo	0,03%	(0,59)	0,083%	2,33	17,76%	0,41%
A. TOTAL GASTO (1+2+3+4)	**-0,55%**	**(0,14)**	**-0,010%**	**1,46**	**10,02%**	**55,09%**
5. TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS	**33,21%**	**(23,32)**	**0,740%**	**2,20**	**23,70%**	**44,91%**
1. Impuestos directos	16,57%	(12,19)	1,052%	3,18	34,96%	15,75%
2. Impuestos indirectos	6,69%	(11,10)	0,468%	1,87	15,72%	14,28%
3. Cotizaciones sociales	9,96%	(42,21)	0,670%	1,97	21,24%	14,88%
B. REDISTRIBUCIÓN PERSONAL (3-5)	**28,41%**	**(15,02)**	**0,437%**		**14,30%**	**64,94%**
C. TOTAL (A - 5)	**32,66%**	**(7,14)**	**0,327%**		**12,50%**	**100,00%**

- Notas:

- Coeficiente de redistribución: fracción del diferencial de renta per cápita con el promedio español que se elimina como resultado de cada partida de gasto o ingreso público en una "región típica". Se obtiene como el coeficiente de una regresión del saldo per cápita relativo, normalizado por la renta per capita en España, sobre la renta relativa per cápita, imponiendo una constante cero y ponderando las observaciones por el peso regional en la población española. El signo es positivo cuando el flujo es redistributivo (esto es, cuando los ricos pagan más o reciben menos gasto) y negativo en el caso contrario.
- t = estadístico t de la regresión de redistribución con variables ponderadas por la población.
- Coeficiente de eficiencia redistributiva = coeficiente de redistribución dividido por el peso del flujo fiscal relevante en el flujo fiscal total (el flujo fiscal es la suma de los ingresos y gastos relevantes) y dividido por cien. Equivale al CR que se obtendría si el gasto por ese concepto fuese un 1% del flujo fiscal total distribuido regionalmente de la misma forma que la partida original.
- Ratio max/min = ratio entre el máximo y el mínimo gasto per cápita regional en cada partida de gasto o ingreso público. En su cálculo se excluye a Ceuta y Melilla.
- CV = coeficiente de variación ponderado del gasto o ingreso per cápita regional asociado con cada grupo de programas presupuestarios. Cuando el item presupuestario se define como una diferencia (p. ej. la redistribución personal), el denominador es la suma de los flujos de las partidas relevantes, y no su diferencia (p. ej. el la suma de los ingresos tributarios y el gasto en proteccion social).
- % del total se refiere al flujo fiscal, i.e. a la suma de los ingresos tributarios y los gastos.

Figura 6: Descomposición del coeficiente de redistribución regional total (a partir de saldos per cápita y renta promedio para 1990-97)

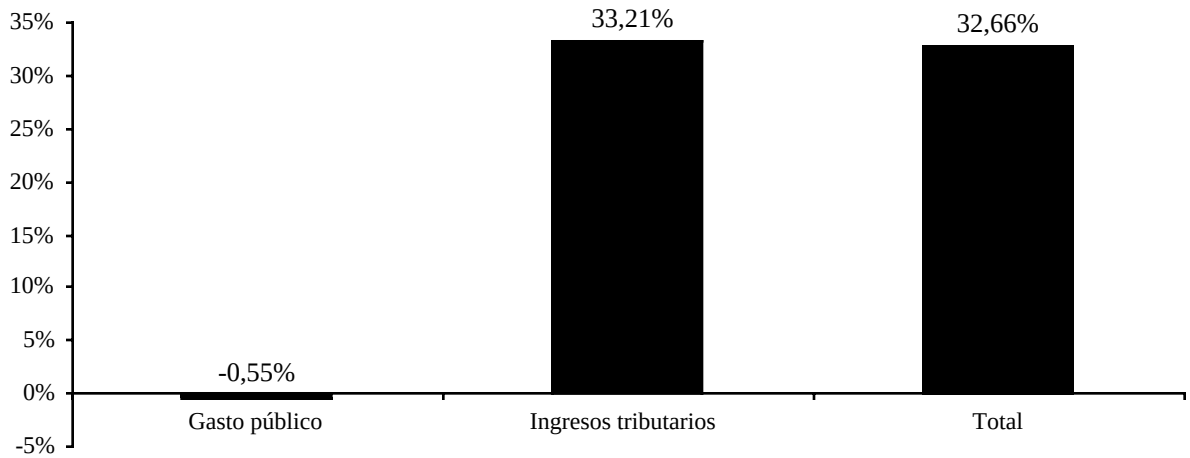
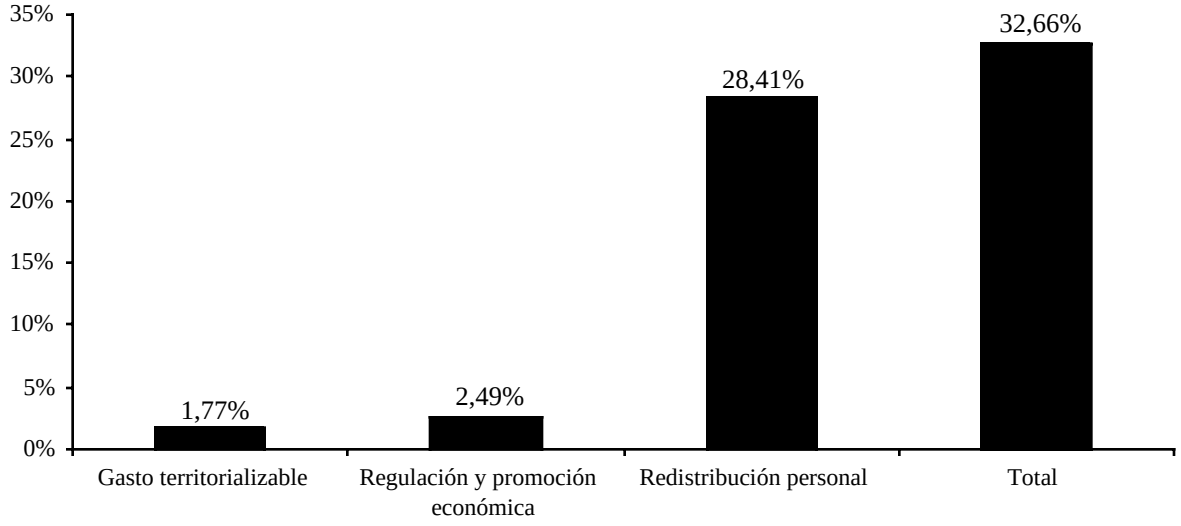


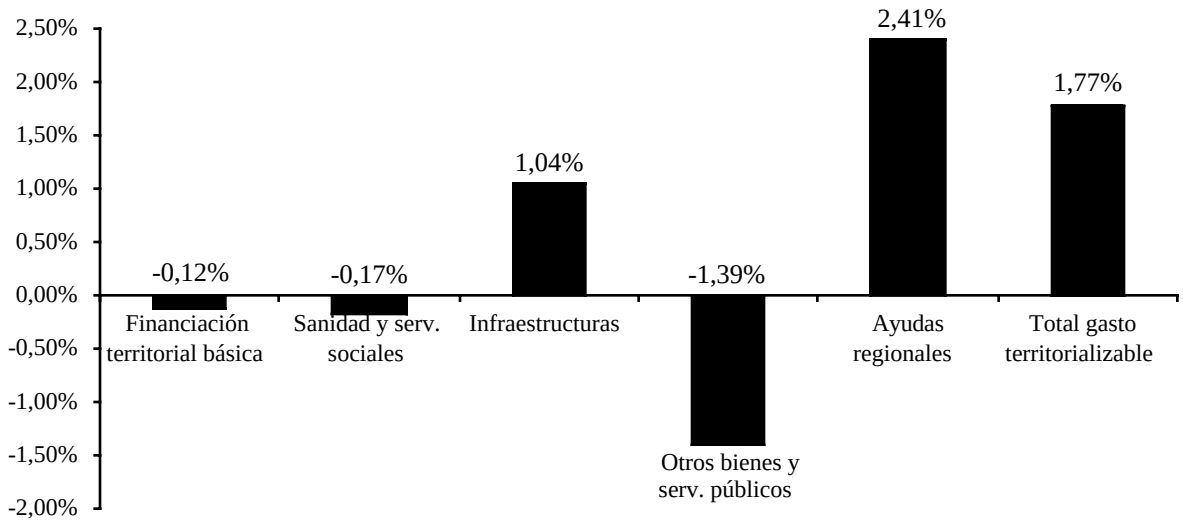
Figura 7: Descomposición del coeficiente de redistribución regional total (a partir de saldos per cápita y renta promedio para 1990-97)



hasta el momento (véase la Figura 7), vemos que aproximadamente un 90% del esfuerzo redistributivo total proviene, no sorprendentemente, de los mecanismos de redistribución interpersonal, mientras que el impacto conjunto del gasto territorializable y de los programas de regulación y promoción económica es muy reducido.

Dentro del gasto territorializable (Figura 8), la inversión en infraestructuras y las ayudas regionales tienen un pequeño efecto redistributivo, mientras que la financiación básica de los entes territoriales, el gasto en sanidad y servicios sociales y la provisión de otros bienes y

Figura 8: Descomposición del coeficiente de redistribución regional asociado al gasto territorializable, (datos para el promedio de1990-97)

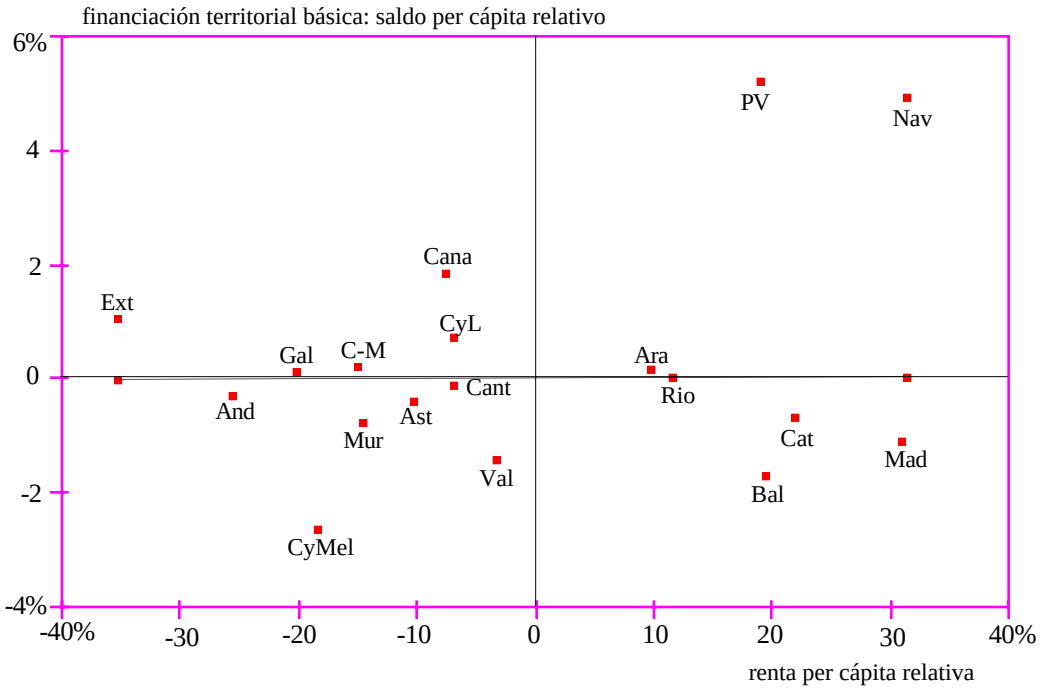


servicios públicos muestran un patrón ligeramente regresivo, con mayores niveles de gasto en las regiones ricas. Las Figuras 9-13 muestran la relación entre los saldos per cápita relativos generados por estos programas presupuestarios (expresados como fracción de la renta per cápita promedio en el conjunto de España) y la renta per cápita relativa regional, con ambas variables expresadas en promedios sobre el período 1990-97. Destaca en primer lugar la ausencia de una relación sistemática entre el nivel de renta y la financiación territorial básica, pese a incluirse en ésta el Fondo de Compensación Interterritorial (véase la Figura 9). Así, mientras las comunidades forales disfrutan de niveles de financiación muy superiores al promedio nacional pese a tratarse de regiones con elevados niveles de renta per cápita, algunas regiones pobres (como Andalucía y Murcia) disponen de un volumen de recursos por habitante claramente inferior al promedio.

En el caso de la inversión pública en infraestructuras (Figura 10), el patrón redistributivo parece deberse en buena parte a los fondos FEDER integrados en los Presupuestos Generales del Estado. El resto de las ayudas comunitarias se integran en el apartado de ayudas regionales (Figura 11) y contribuyen también de manera apreciable a la redistribución territorial. En este apartado, sin embargo, tienen un peso dominante algunos programas específicos de ayuda regional no financiados por la UE. Como hemos visto, se trata del PER, la rebaja en la tributación indirecta canaria y las ayudas a la minería. El volumen de gasto por habitante de estos dos últimos programas es muy importante y, si bien contribuye a la progresividad del gasto territorializable por favorecer a regiones con niveles de renta inferiores al promedio, también tiende a concentrar las ayudas de forma cuestionable en un número muy reducido de regiones. El gasto en otros bienes y servicios (Figura 12) incluye las ayudas a la vivienda y al transporte y el gasto en seguridad ciudadana y cultura y deportes. En términos generales, estos

programas tienden a beneficiar en mayor medida a las regiones más ricas. Lo mismo es cierto del gasto sanitario (Figura 13), aunque en este caso el grado de regresividad es mucho menor.

Figura 9: Financiación territorial básica, sin sanidad (saldo relativo per cápita) vs. renta relativa per cápita, promedio 1990-97



- *Notas:* el saldo per cápita relativo aparece expresado como fracción de la renta per cápita media del conjunto de España. La renta per cápita relativa es la diferencia porcentual entre el PIB per cápita de cada región y el promedio español de la misma variable.

Figura 10: Inversión en infraestructuras (saldo per cápita relativo) vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97

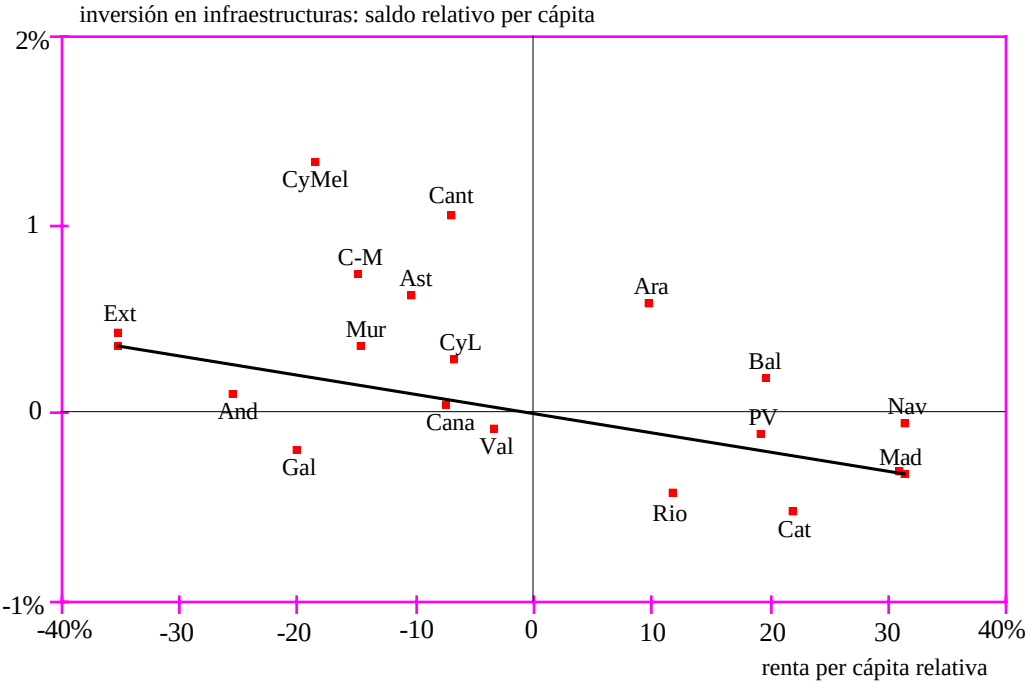


Figura 11: Total ayudas regionales (saldo relativo per cápita) vs. renta relativa per cápita, promedio 1990-97

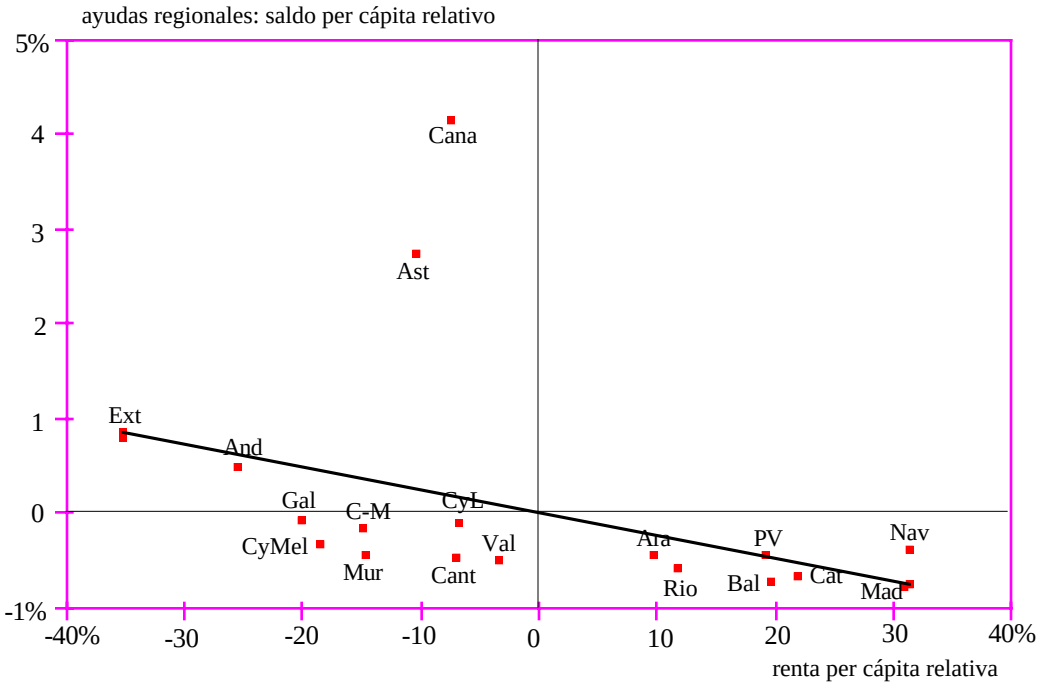


Figura 12: Otros bienes y servicios públicos (saldo per cápita relativo) vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97

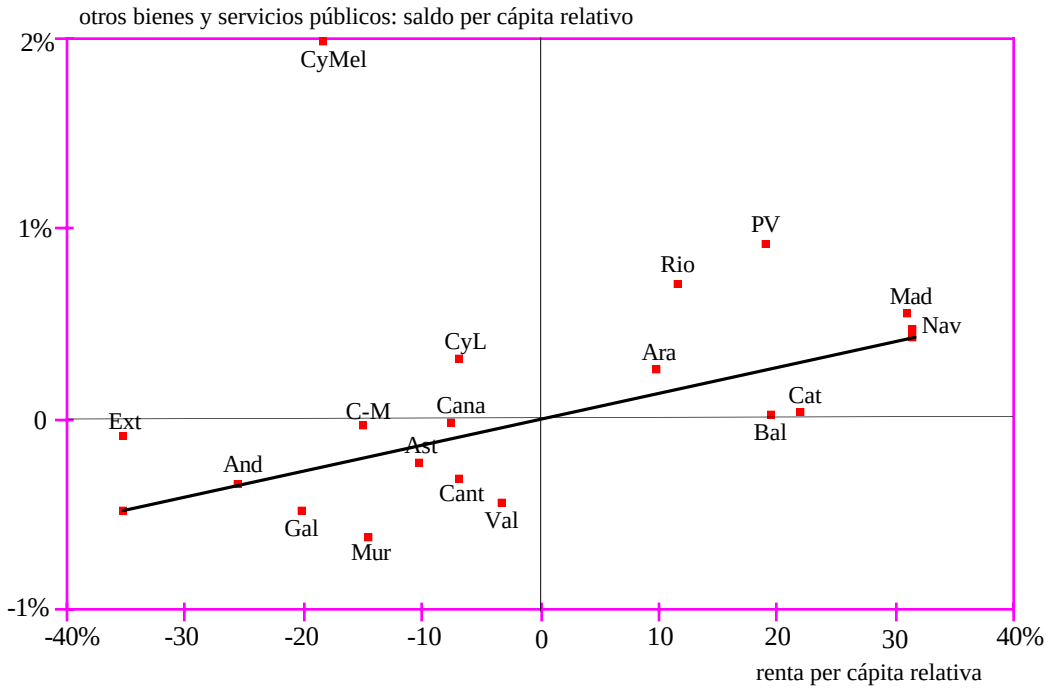
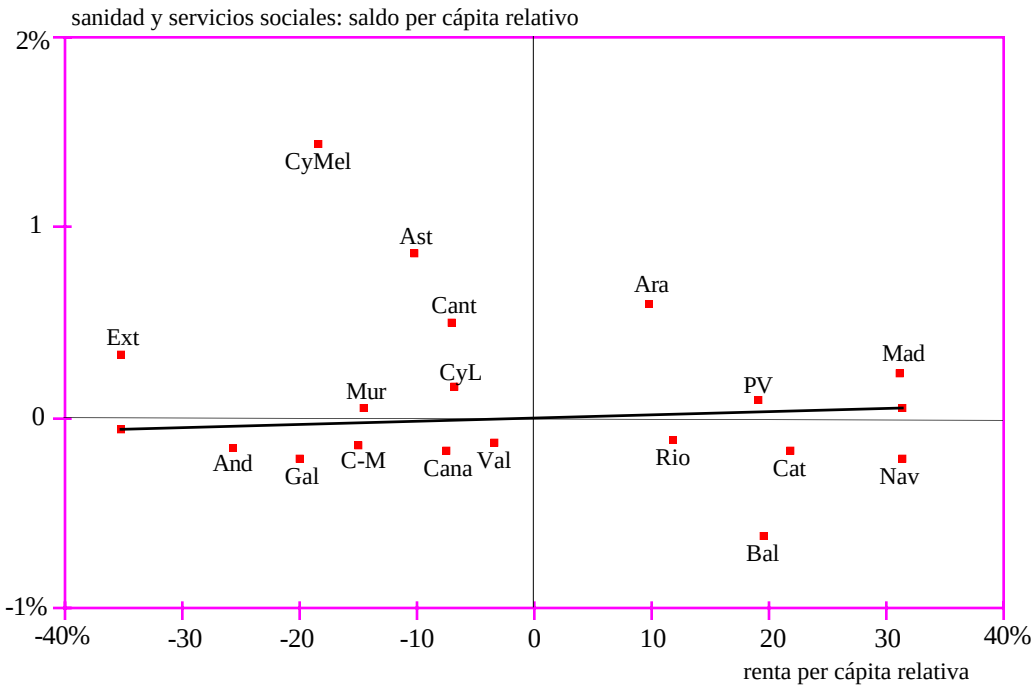


Figura 13: Sanidad y servicios sociales (saldo relativo per cápita) vs. renta relativa per cápita, promedio 1990-97



- La dispersión del gasto per cápita

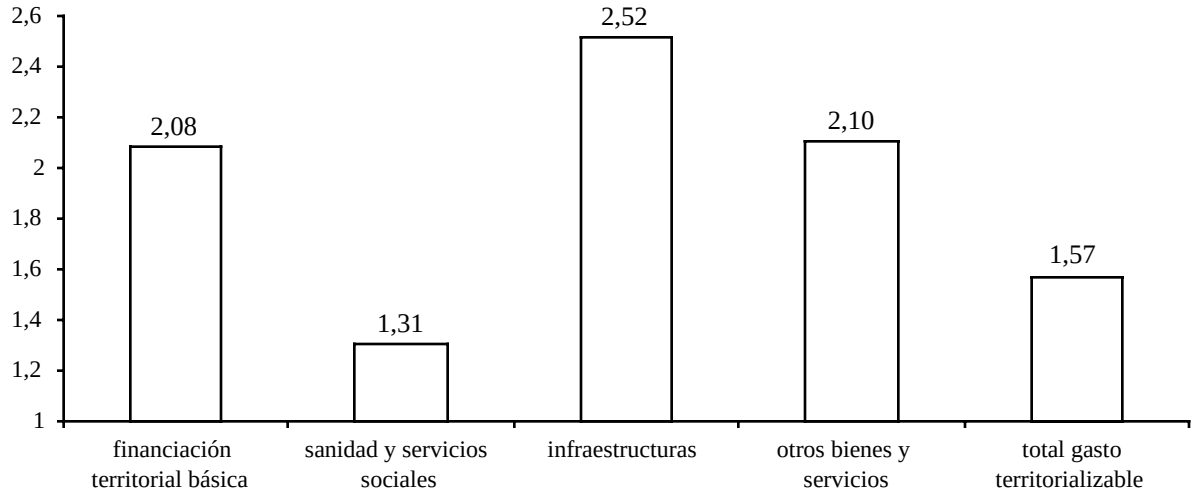
Como acabamos de ver, ni el gasto público per cápita ni su componente territorializable muestran una relación sistemática con la renta per cápita regional. Esto no quiere decir, sin embargo, que la distribución regional del gasto per cápita sea uniforme. De hecho, existen notables disparidades regionales en términos de esta variable que intentamos capturar mediante el uso de dos indicadores de dispersión. El primero de ellos es el ratio max/min, definido como la razón entre el gasto per cápita en la región más favorecida y en la menos favorecida dentro de cada programa presupuestario, excluyendo a Ceuta y Melilla.[14] El segundo es el coeficiente de variación ponderado (por población) del gasto per cápita.

Los valores de estos indicadores, que aparecen en las columnas cuarta y quinta del Cuadro 13, confirman la enorme dispersión del gasto per cápita asociado con diversos agregados presupuestarios. En algunos casos esto no es especialmente preocupante. El gasto per cápita en subvenciones agrarias en Extremadura es 29,5 veces mayor que en Madrid, pero esto refleja tan sólo los diferentes patrones de especialización sectorial de ambas regiones. En otros casos, sin embargo, la existencia de disparidades de gasto de la magnitud observada resulta difícil de justificar. El caso de la financiación territorial básica resulta especialmente llamativo. Tras

[14] Estas ciudades autónomas se excluyen del cálculo por presentar comportamientos atípicos en muchos sentidos y por la falta de fiabilidad de nuestros resultados en su caso.

corregir por diferencias en niveles competenciales, las administraciones territoriales vascas han dispuesto de 2,1 veces más recursos por habitante que las de las Islas Baleares. Como se muestra en la Figura 14, el valor del ratio max/min para el conjunto del gasto territorializable es de 1,57, y oscila entre 1,31 en el caso del gasto sanitario y 2,52 en el de la inversión en infraestructuras.

Figura 14: Ratio max/min (con gasto per cápita, excluyendo a Ceuta y Melilla) para diversas partidas de gasto territorializable, promedio 1990-97



6. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS FLUJOS FISCALES

A la vista de los resultados anteriores es quizás el momento de retomar la cuestión que subyace al interés por las balanzas fiscales: la idoneidad de la distribución territorial de los ingresos y gastos públicos. En buena medida, la cuasi-obsesión por el tema que se detecta a veces en este Estado nuestro de las autonomías refleja una forma mal dirigida de enfocar el problema más amplio de la equidad en el reparto de los beneficios y cargas fiscales derivados de la actuación pública. En última instancia, ésta es una cuestión que debe abordarse a nivel individual y no territorial, porque son los ciudadanos los que pagan impuestos, perciben prestaciones y se benefician de los bienes y servicios públicos, y porque son sus características personales y económicas las que resultan relevantes a la hora de discutir sobre la justicia del reparto.

En consecuencia, no resulta razonable evaluar el conjunto de las actuaciones del sector público en términos de su incidencia territorial. Si aceptamos el principio de igualdad de derechos y deberes entre todos los españoles así como la necesidad de una política redistributiva que transfiera recursos de los ciudadanos más prósperos a los más necesitados con independencia de su lugar de residencia, tiene poco sentido preocuparnos por las

implicaciones regionales de los flujos fiscales que genera el sistema impositivo y de protección social. Podemos, ciertamente, discutir sobre la bondad de estas políticas, sobre el grado deseable de redistribución y sobre sus posibles efectos adversos vía diversos desincentivos, pero, en todo caso, habremos de hacerlo desde una perspectiva estrictamente individual.

Con todo, existen al menos dos razones que hacen que tenga sentido transladar la discusión, al menos en parte, al nivel regional. La primera es que así se simplifica enormemente el problema. Al coste de ignorar la heterogeneidad interna de los distintos territorios, podemos trabajar con una población ficticia de dieciocho individuos representantivos sobre los que disponemos de prácticamente toda la información relevante. Existen, por supuesto, peligros importantes al proceder de esta forma. Un ejemplo claro de ello surge en conexión con las subvenciones agrarias. Si bien éstas tienen un claro efecto redistributivo a nivel regional, existen buenas razones para sospechar que su impacto sobre la distribución personal de la renta no es progresivo. Puesto que las ayudas tienden a ser proporcionales a la producción, éstas benefician especialmente a los propietarios de grandes explotaciones, que no se concentran precisamente entre las capas más necesitadas de la población. Para evitar tales problemas, sería preferible trabajar, por ejemplo, con porcentiles de la distribución personal de la renta, pero en este caso resulta bastante más difícil identificar a los beneficiarios de muchas partidas de gasto. Aunque existen trabajos que han comenzado a avanzar en esta dirección, en el estado actual de nuestro conocimiento, el enfoque regional puede todavía resultar útil como una primera aproximación al problema que verdaderamente nos interesa. Si no olvidamos sus inherentes limitaciones, ejercicios como el de la sección anterior pueden darnos una idea aproximada de la magnitud del esfuerzo redistributivo que se realiza a través del sector público y de la eficiencia de sus distintos instrumentos.

En segundo lugar, el enfoque territorial cobra pleno sentido cuando se restringe a aquellas partidas presupuestarias que, por su naturaleza, afectan de manera aproximadamente uniforme a todos los habitantes de un determinado ámbito geográfico o financian ayudas de carácter explícitamente regional. En estos casos sí que resulta necesario examinar la distribución geográfica de los recursos disponibles e intentar que ésta se adecúe a criterios razonables que puedan ser aceptados por una amplia mayoría de los ciudadanos.

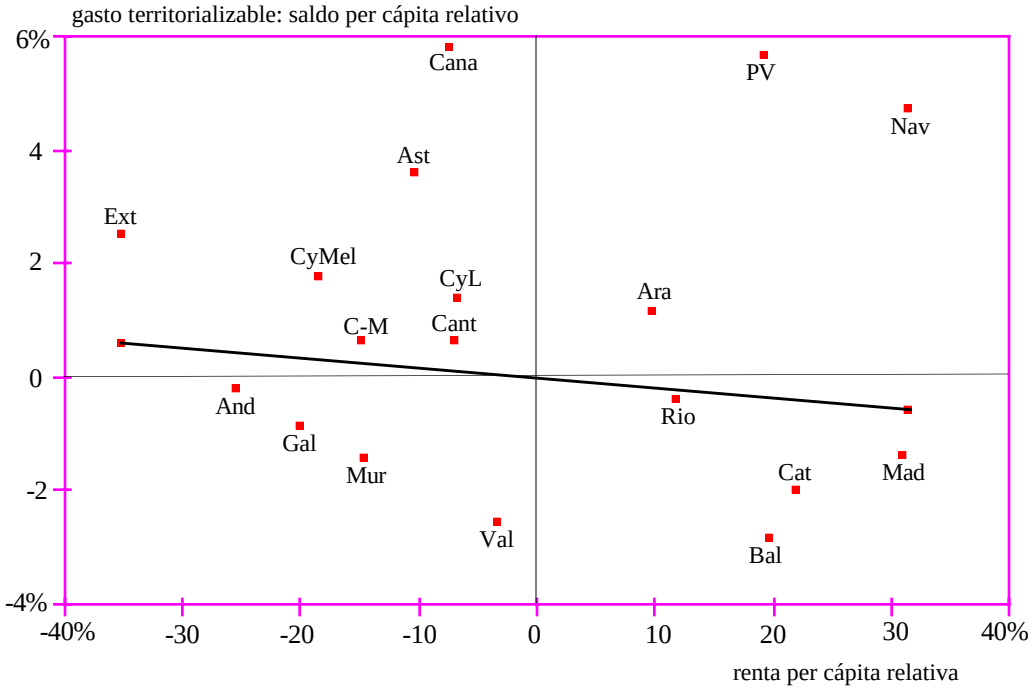
De hecho, los mismos principios que implican la irrelevancia de consideraciones regionales en cuestiones de redistribución personal, exigen una escrupulosa atención a criterios de equidad (ahora sí) regional en relación con el gasto de carácter territorializable. Entre estos criterios destacan dos, la igualdad y la solidaridad,[15] que consagra nuestro ordenamiento

---

[15] El principio de igualdad aparece consagrado en los artículos 1 y 14 de la Constitución. Este último establece la igualdad de todos los españoles ante la ley y prohíbe toda discriminación por motivos de "nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social." Este principio se refuerza, ya en referencia más clara al sistema autonómico, en el propio Título VIII. Así, el artículo 139-1 proclama que "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado", mientras que el 138-2 prohíbe que los Estatutos de Autonomía generen "privilegios económicos o sociales."

constitucional y que generan dos claros imperativos prácticos. En primer lugar, ha de asegurarse el acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales en condiciones de igualdad. En segundo, han de establecerse mecanismos de cohesión territorial que financien actuaciones destinadas a potenciar el desarrollo de las regiones menos favorecidas. La cuestión se complica, sin embargo, porque existen también otros objetivos legítimos, como pueden ser la cobertura de necesidades urgentes o excepcionales y los intereses económicos o estratégicos del conjunto del país, que han de ser considerados a la hora de evaluar el patrón territorial de reparto del gasto.

Figura 14: Total de gasto territorializable (saldo per cápita relativo) vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97

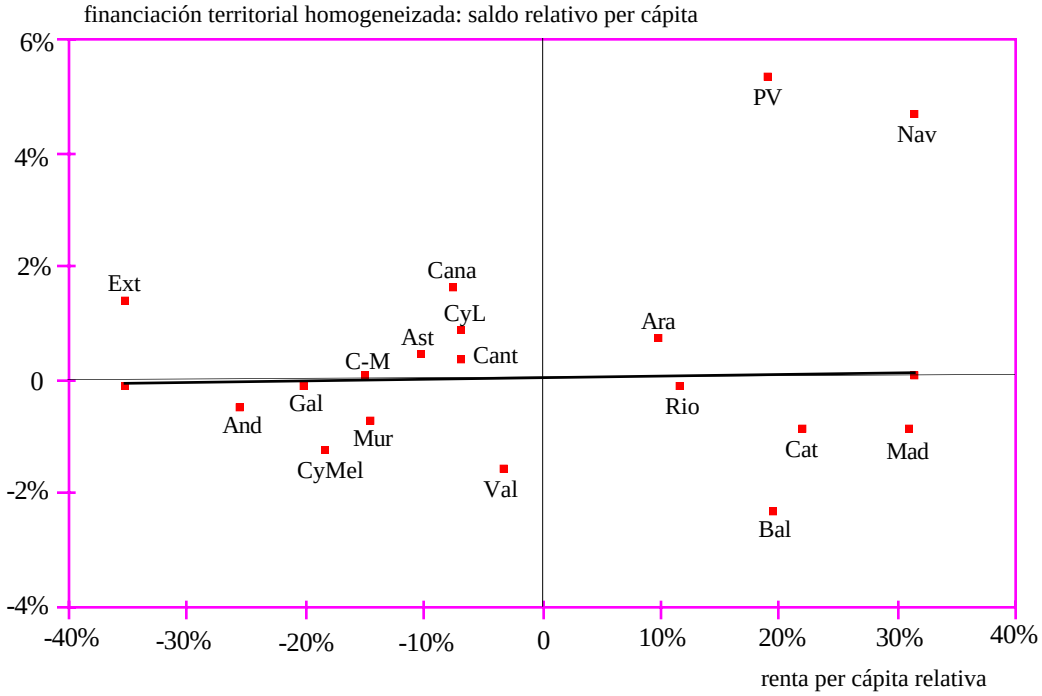


A la luz de estos criterios, nuestro análisis sugiere que la distribución regional del gasto territorializable está lejos de ser satisfactoria. Como se ilustra en la Figura 14 (y ya hemos resaltado en la sección anterior), la distribución regional del gasto territorializable per cápita es muy desigual. Las diferencias observadas, además, no provienen (excepto en muy pequeña medida) de un esfuerzo de solidaridad dirigido a corregir diferenciales de renta. El resultado es que el sistema termina tratando de manera muy distinta a regiones que presentan condiciones muy similares, al menos en términos de riqueza.

El principio de solidaridad también figura de forma prominente en la Constitución. El mismo reconocimiento del derecho a la autonomía aparece ya de la mano de la obligación de solidaridad en el artículo 2. De manera más explícita, el artículo 40 encomienda a los poderes públicos en general la promoción de una distribución equitativa de la renta regional, mientras que el 138-1 establece que el Estado ha de velar por el establecimiento de "un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español."

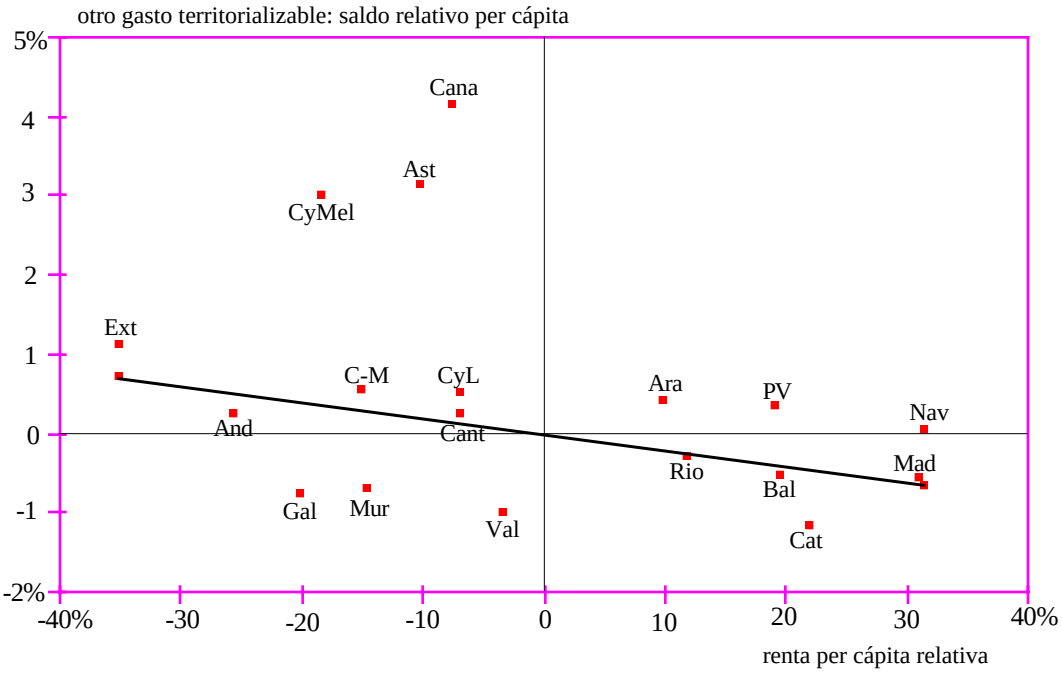
Podemos intentar afinar un poco más el diagnóstico a partir de un desglose del gasto territorializable en dos grandes partidas: una que recoge la financiación territorial en sentido amplio (esto es, incluyendo la sanidad), y otra que integra al resto de los programas incluídos en este capítulo de gasto (inversión en infraestructuras, ayudas regionales y otros bienes y servicios públicos). En relación con la primera de estas partidas, que financia cosas tan primordiales como la educación y la sanidad, habría de primar, por encima de cualquier otra consideración, el principio de igualdad de trato a los ciudadanos. La Figura 15 muestra que estamos muy lejos de esta situación y exige a nuestro entender una reforma del sistema de financiación territorial que garantice la igualdad de recursos per cápita entre todas las regiones. El sistema actual, en el que supuestamente domina el mismo objetivo, con pequeñas correcciones para acomodar diferencias en el coste de provisión de los servicios públicos, simplemente genera diferencias inaceptables y de dudosa constitucionalidad. En nuestra opinión, sin embargo, no sería apropiado el orientar la financiación autonómica a la corrección, incluso parcial, de los saldos fiscales regionales, como se ha reclamado en alguna ocasión.[16] Llevado a su extremo, este principio supondría restringir la redistribución personal al ámbito regional, y condicionar o bien las obligaciones fiscales o bien el nivel de prestaciones públicas a la región de residencia, en clara violación del principio de igualdad de todos los españoles.

Figura 15: Financiación territorial homogeneizada, incluyendo sanidad (saldo per cápita relativo) vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97



16 Véase por ejemplo Mas (1999).

Figura 16: Otro gasto territorializable (saldo relativo per cápita) vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97



La segunda partida de gasto territorializable resulta más difícil de evaluar porque en ella se mezclan programas y objetivos muy diversos. Como ilustra la Figura 16, esta partida incluye un componente redistributivo, aunque bastante limitado. Como referencia, el coeficiente de redistribución asociado a este agregado de gasto (un 2.06%) es inferior en más de un tercio al que generan, a nivel de países miembros, los Fondos Estructurales de la UE (un 3.27% en 1997).[17] Así pues, parece haber margen para un mayor esfuerzo de cohesión territorial. Por otro lado, existen diferencias notables de trato entre regiones con niveles de renta similares también en este apartado. En algunos casos, estos diferenciales pueden ser parcialmente justificables como respuestas a situaciones excepcionales. Así, la situación en el País Vasco justificaría un mayor gasto en seguridad ciudadana, lo que explica una parte del saldo positivo de esta región, mientras que la rebaja fiscal canaria se podría defender como un instrumento para neutralizar parcialmente las desventajas que comporta la situación ultraperiférica de esta comunidad, y las ayudas a la minería asturiana como un intento de mitigar los costes del intenso proceso de reconversión industrial que ha sufrido esta región. En cualquier caso, tanto la forma que adoptan algunas de estas ayudas como el volumen de recursos destinados a ellas son ciertamente discutibles, y existen situaciones de aparente discriminación, especialmente en relación con las regiones mediterráneas y Galicia, para las que resulta difícil encontrar una justificación convincente.

[17] Véase de la Fuente y Doménech (2000).

7. CONCLUSION

En este trabajo hemos analizado la distribución regional de los flujos fiscales generados por la actuación del sector público durante el período 1990-97 y su incidencia sobre la distribución territorial de la renta. A diferencia de otros trabajos existentes en la literatura, nuestro interés no se centra en los saldos fiscales agregados de las regiones españolas sino en la composición de los mismos. En consecuencia, utilizamos un concepto de saldo fiscal que se presta de manera natural a su descomposición por grupos de programas presupuestarios y calculamos los saldos parciales generados por diversos agregados de gasto e ingreso. Este enfoque permite identificar aquellos flujos fiscales que son de naturaleza propiamente territorializable, evitando mezclarlos con otras partidas que responden a objetivos de redistribución personal, apoyo a sectores económicos o provisión de bienes públicos de carácter nacional. De esta forma, resulta posible analizar separadamente la incidencia de los distintos programas presupuestarios y evaluar la distribución regional de los recursos que éstos canalizan de acuerdo con los criterios que los motivan.

Los principales resultados del análisis se pueden resumir como sigue. Aproximadamente dos tercios de los flujos económicos que genera la actuación del sector público provienen del sistema impositivo y de protección social, algo más de un 5% se destina a financiar bienes públicos de carácter nacional, y en torno a un 3% se dedica la promoción y regulación de diversas actividades económicas. Los flujos de carácter territorializable, por tanto, representan únicamente una cuarta parte del total. En consonancia con estas magnitudes, el grueso de los saldos fiscales regionales refleja el resultado del proceso de redistribución personal. En una región tipo, este componente genera tres cuartas partes del saldo total, mientras que el componente territorializable sólo supone un 17% de esta magnitud, de lo que aproximadamente la mitad corresponde a la financiación autonómica y local. En algunas regiones, sin embargo, el componente territorial tiene un peso importante, lo que nos alerta sobre disparidades de trato que en ocasiones resultan difíciles de justificar.

La actuación del sector público contribuye de manera muy notable a la reducción de las disparidades de renta per cápita entre regiones, eliminando aproximadamente una tercera parte del diferencial de renta de una región tipo con el promedio nacional. Este importante efecto redistributivo proviene en exclusiva de la recaudación tributaria, por cuanto el conjunto del gasto público no presenta, en términos per cápita, una relación sistemática con el nivel de renta. Dentro de las partidas de gasto, el componente territorializable tiene en su conjunto un limitadísimo efecto redistributivo, mientras que la financiación autonómica y local es ligeramente regresiva. El gasto territorializable, además, se distribuye de forma muy desigual entre regiones, lo que resulta especialmente preocupante en relacion con la financiación de unas administraciones territoriales que gestionan servicios tan esenciales para los ciudadanos como la sanidad y la educación.

Finalmente, sostenemos que la discusión sobre el reparto regional de los recursos públicos ha de centrarse en el capítulo de gasto propiamente territorializable, puesto que el resto de los flujos fiscales responden a criterios que nada tienen que ver con cuestiones regionales y han de ser evaluados de acuerdo con los objetivos que los motivan. Restringiéndonos a este componente del gasto, la situación resulta claramente insatisfactoria por cuanto su patrón de asignación regional no parece responder a criterios de igualdad o de solidaridad. Si bien existen consideraciones de otro tipo que podrían justificar algunas de las peculiaridades de la distribución regional del gasto territorializable, éstas no parecen suficientes para evitar la conclusión de que existe un elemento excesivo de arbitariedad en su reparto que aconseja, cuando menos, una profunda reforma del sistema de financiación territorial. Uno de los objetivos de esta reforma habría de ser el de asegurar una razonable igualdad de recursos por habitante entre las distintas administraciones autonómicas y locales.

Referencias

Avila, A., Sánchez Maldonado, J. y A. Avilés (1997). "Economía irregular y evasión fiscal." Unicaja y Analistas Económicos de Andalucía.

Barberán, R. "La estimación de las balanzas fiscales regionales en el Estado de las Autonomías: el estado de la cuestión," en A. Castells y N. Bosch, editores, *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Ariel Economía, Barcelona, 1999.

Castells, A., R. Barberán, N. Bosch, M. Espasa, F. Rodrigo y J. Ruiz-Huerta (2000). *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)*. Ariel Economía, Barcelona.

de la Fuente, A. y R. Doménech (2000). "The redistributive effects of the EU budget: an analysis and a proposal for reform." Documento de Trabajo D-20002, Dirección General de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Madrid, febrero de 2000.

López, G. y E. Martínez. *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*. Generalitat de Catalunya, Col.lecció Institut d'Estudis Autònomics 27, Barcelona, 2000.

Mas, A. *Un tracte just per als ciutadans de Catalunya: el pacte fiscal, una proposta concreta*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1999.