

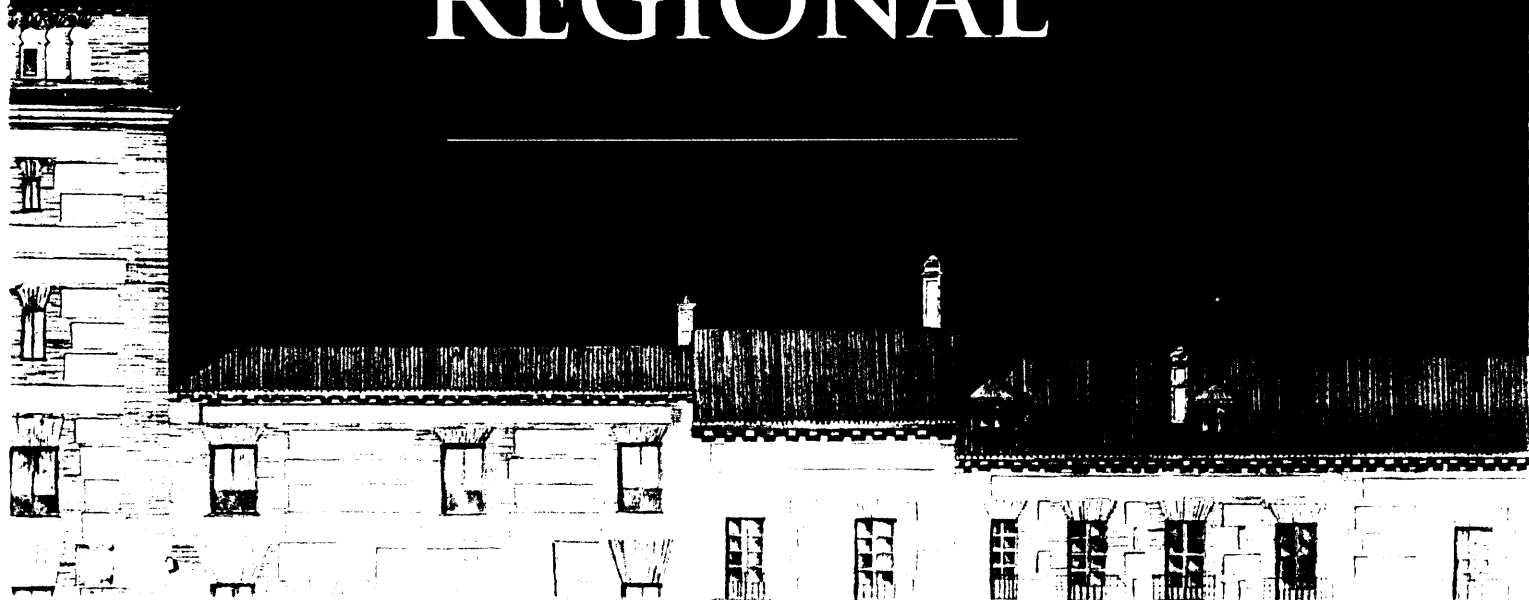


CAPELES Y MEMORIAS

DE LA
REAL ACADEMIA
DE
CIENCIAS MORALES
Y
POLÍTICAS

TRIBUNA JOVEN

ECONOMÍA
REGIONAL



Sobre las balanzas fiscales de las regiones españolas

Angel De la Fuente*

I Introducción

En los últimos veinte años se han publicado en nuestro país más de treinta estudios sobre las balanzas fiscales regionales y sobre temas estrechamente relacionados. Tanta actividad en un campo tan específico de la economía pública sugiere que el interés por el tema trasciende el ámbito académico. En buena parte, las estimaciones de balanzas fiscales no han sido sino la manifestación más técnica de un debate más amplio sobre la organización territorial del Estado que no ha perdido actualidad, y ha ido ganando en crispación, desde la transición a la democracia. En este contexto, no resulta sorprendente que estas estimaciones se hayan utilizado en ocasiones de forma demagógica para excitar la indignación ciudadana, ante agravios reales o supuestos, con la esperanza de obtener rendimientos electorales o de contribuir al fortalecimiento de una "conciencia nacional" cimentada sobre el rechazo a un "Estado español" que se presenta como explotador. Esta práctica ha sido especialmente frecuente en Cataluña, donde estamos sometidos a un goteo constante de artículos de opi-

nión y declaraciones de líderes políticos que insisten machaconamente sobre el "latrocinio fiscal" que sufrimos los residentes en la región.¹

El presente trabajo es un intento de introducir una cierta dosis de sentido común en esta larga y agria polémica. Su punto de partida es la observación de que la literatura académica sobre balanzas fiscales sufre de una importante limitación que hace que sus resultados se presten demasiado fácilmente a interpretaciones demagógicas. Prácticamente todos los estudios existentes sobre el tema se han 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. Ésta es una cifra particularmente poco informativa, por cuanto combina de manera indiscriminada flujos fiscales que responden a lógicas muy diversas, y lleva demasiado fácilmente a caer en la tentación de evaluar el conjunto de la actuación del sector público en términos de un único criterio—su impacto territorial— cuya relevancia es dudosa en muchos casos.

* Instituto de Análisis Económico (CSIC).

Este trabajo es, en buena parte, un resumen no técnico y actualizado en algunos aspectos de De la Fuente (2000). Agradezco la ayuda económica del Ministerio de Ciencia y Tecnología (a través del proyecto SEC2002-01612), así como los comentarios y sugerencias de Rafael Doménech, Joan María Esteban y Xavier Vives, la asistencia de Ana Belmonte y la colaboración de Juan Antonio Duro.

¹ Un ejemplo paradigmático de demagogia victimita es el artículo publicado por Josep Huguet, portavoz de ERC en el Parlament de Catalunya, en *La Vanguardia* el 2 de marzo de 2001. Tras darle muchas vueltas, este periódico no quiso publicar mi respuesta a las tesis del Sr. Huguet, aduciendo diversos motivos, entre los que cabe citar mi condición de no representante de ningún partido político y el insuficiente interés del tema. Entre otros muchos ejemplos, véase también Mas (1999) y el volumen publicado por Omnium Cultural sobre las relaciones fiscales y económicas entre Cataluña y el resto de España (Cabana *et al.*, 1998).

**En buena parte,
las estimaciones
de balanzas fiscales
no han sido sino
la manifestación más
técnica de un debate
más amplio sobre
la organización
territorial del Estado,
que ha ido ganando
en crispación desde
la transición a la
democracia**

Para intentar evitar este peligro, en este trabajo utilizaré un concepto de saldo fiscal ligeramente distinto del habitual, que se presta de manera natural a una descomposición por grupos de programas presupuestarios. La idea es muy sencilla y se reduce a trabajar en términos relativos. En vez de preguntarnos si entra más de lo que sale en una región determinada (lo que sólo tiene sentido en el agregado), podemos preguntarnos si ésta está mejor o peor tratada que el promedio en términos per cápita y

multiplicar el resultado de este cálculo por la población para llegar a un saldo total que coincide con el habitual bajo ciertos supuestos sobre la imputación del déficit presupuestario. La gran ventaja de este procedimiento es que se puede aplicar programa por programa, tanto por el lado del ingreso como por el del gasto, lo que permite construir saldos parciales y analizar por separado el impacto de cada grupo de programas.

Utilizando este enfoque, intentaré separar los flujos fiscales interregionales que tienen su origen en el sistema de redistribución personal (por ejemplo, las pensiones, los impuestos o las prestaciones por desempleo) de aquellos que sí responden a una lógica territorial, como puede ser el caso de la financiación autonómica o de la inversión en infraestructuras. De esta forma, resulta posible descomponer los saldos fiscales de las regiones españolas en dos partes: una que no debería preocuparnos, porque no es más que el resultado de aplicar reglas uniformes a poblaciones con distintas características demográficas y económicas, y otra que sí debería hacerlo, por cuanto refleja diferencias de trato entre individuos similares que podrían atentar tanto contra nociones básicas de equidad horizontal como contra el principio constitucional de igualdad.

Los resultados del análisis sugieren que el componente preocupante de las balanzas fiscales regionales es relativamente pequeño. Los

saldos fiscales regionales se reducen, en promedio, a una sexta parte de su tamaño original cuando eliminamos el componente de los mismos que proviene de la operación normal, y deseable, del sistema impositivo y de protección social como mecanismo de redistribución entre individuos. Por otro lado, también es verdad que en estos saldos ajustados se detectan indicios de prácticas territorialmente discriminatorias que ciertamente habría que denunciar y corregir. Pero, puesto que estamos hablando de cifras mucho más modestas que las que suelen esgrimir algunos de nuestros representantes políticos, es de esperar que podamos discutir sobre ellas de forma algo menos acalorada que hasta ahora.

El trabajo está organizado como sigue. En el apartado 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. Distinguiré, 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 incluiré 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. En el apartado 3 se discuten brevemente los criterios que he utilizado para imputar territorialmente los ingresos y los gastos públicos. El apartado 4 resume los resultados del análisis. En él 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 1990-1997.

El apartado 5 contiene algunas reflexiones sobre la relevancia del criterio territorial a la hora de evaluar la distribución de los distintos componentes del Presupuesto público. Sostendré 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 dista mucho de ser satisfactoria desde esta perspectiva, lo que, a mi juicio, exige una profunda reforma del sistema de financiación territorial. Finalmente, el apartado 6 cierra el trabajo con un breve resumen de las principales conclusiones.

La composición de los flujos fiscales

Los agregados nacionales de gasto público no financiero e ingresos tributarios que se pretende regionalizar en este trabajo se recogen fundamentalmente en las liquidaciones de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y de los presupuestos de la Seguridad Social. 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.

Con el fin de evitar la doble contabilización de algunas partidas, he sustraído del gasto de la Administración central las transferencias entre subsectores (exceptuando las que constituyen subvenciones a entes públicos no incluidos 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); 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 determinados años (Gestión de la Caja Postal y Gestión del Crédito Oficial). Por otra parte, he añadido a los gastos del Estado las inversiones de algunas empresas y entes públicos que no aparecen en la liquidación de los PGE —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.

En cuanto a los ingresos públicos, consideraré 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). En el caso de Canarias, 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.

I. Clasificación de los flujos fiscales

Los flujos fiscales que acabo de describir 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. Incluiré 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 y meteorología). En un segundo capítulo incluiré 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 infra-

Ingresos tributarios corregidos
Promedio 1990-1997 en Mpt:as. de 1999

	Total Mptas.	Porcentaje total	Per cápita pesetas
5.1. Impuestos directos	8.377.419	35,07	214.227
a) IRPF	6.252.961	26,17	159.893
b) Sociedades	1.975.161	7,85	45.959
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 corrección 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

estructuras productivas, diversos programas de ayuda regional y la provisión de bienes y servicios públicos tales como seguridad ciudadana, cultura, deportes y ayudas a la vivienda y al transporte. En un tercer apartado (*redistribución personal*) agruparé todos los ingresos tributarios y el gasto en protección social (pensiones, desempleo, etcétera). 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 con base en criterios económicos o sectoriales, y no territoriales.

Los cuadros 1 y 2 resumen la estructura de los ingresos tributarios y del gasto público trabajando con promedios para el período 1990-1997 en pesetas constantes de 1999. 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 se ha podido territorializar. A nivel de agregados, se ha conseguido regionalizar prácticamente el 100 por ciento de los ingresos tributarios y el 99,7 por ciento 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 por ciento, y el resto de los capítulos se reparten el 15 por ciento restante.

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 los gráficos 1 y 2. El primero muestra los tamaños relativos de los cuatro grandes capítulos que he definido al comienzo de este epígrafe, mientras que en el segundo el gasto territorializable se desglosa en sus principales componentes. Cabe destacar 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.

2. 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, he intentado reconstruir los flujos fiscales que se observarían bajo los supuestos contrafactuales de que: 1) todas las regiones tienen competencias similares a las asumidas por Andalucía o Valencia en torno a 1997, y 2) el Estado recauda todos los tributos y financia mediante transferencias las actividades de las administraciones territoriales.

En el apartado de *financiación territorial básica* (fila 2.1 en el cuadro 2) no se incluye el gasto sanitario (que se integra en el agregado más amplio de "financiación territorial homogeneizada"), pero sí la financiación 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. Estoy, por tanto, analizando de manera conjunta la financiación autonómica y la financiación local. Esta elección se debe en parte a que lo que me interesa es el volumen total de recursos de los que

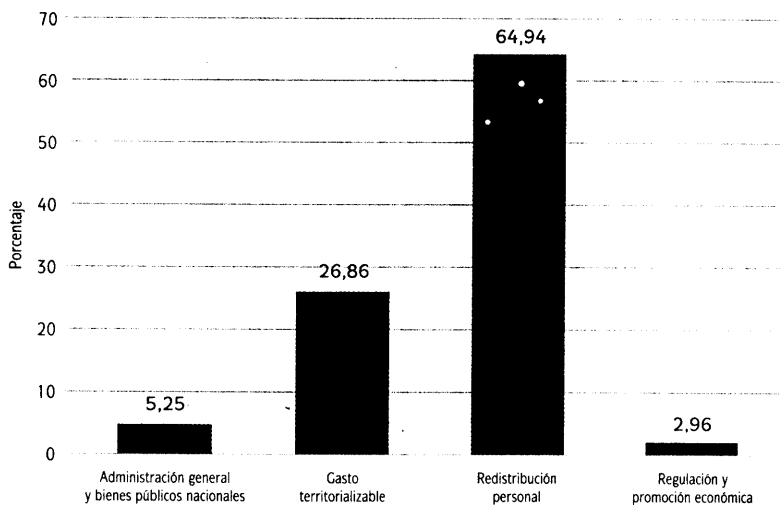
Gasto público corregido por funciones
Promedio 1990-1997 en Mptas. de 1999

	Total Millones pesetas	Porcentaje del total	Porcentaje territorializado	Per cápita pesetas
1. Administración general y bienes públicos nacionales	2.791.545	9,53	100	71.395
1. Relaciones exteriores y defensa	2.047.280	6,99	100	52.355
2. Presidencia, administraciones 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 Financiación territorial básica homogeneizada	6.472.349	22,08	99,89	165.492
a. <i>Financiación ordinaria de entes territoriales</i>	3.582.020	12,22	99,85	91.573
1. Transferencias a comunidades autónomas	2.246.885	7,67	100	57.433
2. Transferencias a corporaciones locales	1.335.135	4,56	99,60	34.140
b. <i>Ajustes por homogeneización</i>	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. <i>Educación y formación</i>	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	3.858.004	13,10	100	98.124
b. Servicios sociales transferidos	414.785	1,42	100	10.602
2.1 + 2.2 financiación territorial homogeneizada	10.725.138	36,59	99,94	274.218
2.3 Otro gasto territorializable	3.561.035	12,15	98,31	91.069
a. <i>Infraestructuras productivas</i>	1.274.285	4,35	95,75	32.596
1. Carreteras y ferrocarriles	734.386	2,51	100	18.788
2. Infraestructuras hidráulicas, 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 técnicas (excepto MINER)	122.123	0,42	100	3.124
b. <i>Otros bienes y servicios públicos</i>	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. <i>Programas de ayuda regional</i>	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. Protección 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 promoción económica	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. Regulación mercados laborales y promoción empleo	218.035	0,74	100	5.578
Total gasto	29.306.468	100	99,72	749.338

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.

El cuadro 3 resume los cálculos necesarios para obtener un agregado homogéneo de financiación territorial básica (excluyendo la sanidad) y las distintas partidas incluidas 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 compe-

Composición de los flujos fiscales (ingresos tributarios+gasto público) Promedio 1990-1997



tencias 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 (por 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.

Finalmente, resulta necesario realizar una corrección adicional que consiste en trasladar 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 finan-

cian con cargo a sus recursos propios. De esta forma evitamos, por ejemplo, que la partida de instituciones penitenciarias se contabilice como parte de la financiación territorial en el caso de Cataluña y como parte de otros bienes y servicios territorializables en el resto de las comunidades. En lo que sigue, me referiré a las correcciones necesarias por este concepto como *ajustes por competencias o financiación atípicas*.

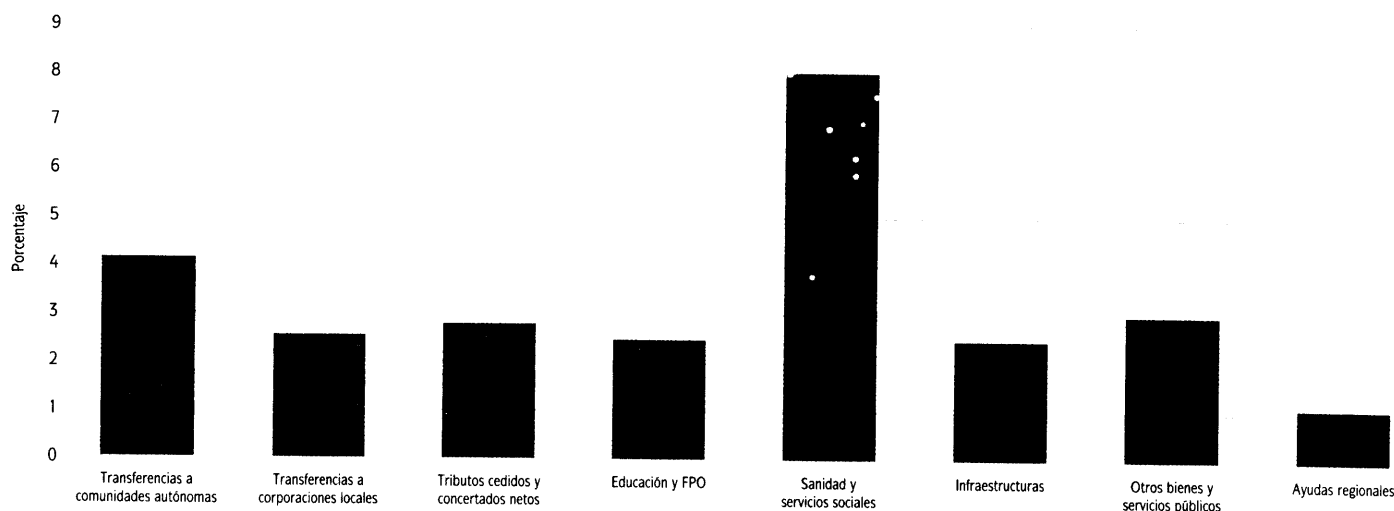
Los detalles de las correcciones necesarias se discuten en De la Fuente (2000). En términos generales, los ajustes son de dos tipos. En algunos casos (por ejemplo, las policías autonómicas) se trata de valorar una competencia atípica y excluir el gasto correspondiente de la financiación territorial. En otros (por ejemplo, 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 en buena parte 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 de la corrección se sustrae de la financiación territorial de las regiones afectadas y se suma al gasto del Estado en ellas por el concepto apropiado. De esta forma, la financiación territorial corregida que he calculado 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.

3. 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 imponibles. Una de las más importantes es el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), cuyo rendimiento se reparte entre el gobierno autónomo y las corporaciones locales (cabildos y ayuntamientos). Otro impuesto específico de Canarias es el APIC (Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Cana-

Gráfico 2

Composición de los flujos fiscales (Porcentaje del flujo fiscal total) Promedio 1990-97



Cuadro 3

Cálculo de la financiación territorial básica homogeneizada

Financiación ordinaria del Estado para entes territoriales =	
Transfencias 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.
+ Transfencias 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.
CEL: Cooperación Económica Local.
AJD: (Impuesto sobre) Actos Jurídicos Documentados.
FPO: formación profesional ocupacional.

FCI: Fondo de Compensación Interterritorial.
MAP: Ministerio de Administraciones Públicas.
ITE: Impuesto sobre el Tráfico de Empresas.

rias), que es gestionado por el gobierno autónomo, pero cuyo rendimiento corresponde a las corporaciones locales.

Con el fin de hacer explícito su coste, he tratado la rebaja impositiva que supone el régimen canario de tributación indirecta como un gasto fiscal. Esto es, he calculado la diferen-

cia 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. Esta partida de ajuste se contabiliza por partida doble, como ingreso y como gasto. Por un lado, se añade a la recaudación tributa-

ria 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.

4. Ayudas regionales

Bajo este epígrafe incluiré 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 incluiré 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 fundamentalmente 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, he considerado el hecho de que sólo los trabajadores agrícolas residentes en Andalucía y Extremadura tienen acceso al subsidio. En cuanto al segundo programa, sospecho que el supuesto criterio sectorial encubre en realidad una ayuda destinada fundamentalmente a evitar problemas sociales en un área tan conflictiva como las cuencas mineras asturianas.

3 Criterios de imputación territorial

Para calcular los saldos fiscales regionales, resulta necesario imputar a los distintos territorios los flujos tributarios y de gasto que genera la Administración central. A riesgo de simplificar excesivamente, se podría decir que existe un cierto consenso en la literatura sobre la forma correcta de realizar la imputación en el caso de 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 ellas, 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 traslade, mediante cambios en los precios, a otros agentes que podrían residir en regiones diferentes.

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 puede resumirse como sigue: los impuestos directos sobre las personas físicas no se trasladan (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 escala nacional en proporción a los valores regionalizados de uno o varios indicadores de actividad económica que recogen los supuestos de incidencia indicados anteriormente. Ésta es también la vía que he seguido en el presente trabajo.²

En cuanto a la imputación del gasto, cabe distinguir básicamente entre dos enfoques alternativos. En el primero de ellos (conocido como de *flujo monetario*) el gasto público se imputa basándose en su localización geo-

² Véase De la Fuente (2000) para una discusión de los supuestos y fuentes de información utilizados para territorializar los ingresos impositivos y el gasto público. Barberán (1999) y Castells *et al.* (2000) ofrecen una discusión más detallada de los problemas metodológicos que surgen en la estimación de balanzas fiscales.

gráfica, mientras que en el segundo (de *flujo de beneficio*) el criterio de imputación es la residencia de sus beneficiarios. La principal diferencia práctica entre estos dos enfoques tiene que ver con el tratamiento de aquellas partidas de gasto público que financian bienes y servicios de interés nacional, tales como la defensa, las relaciones exteriores y la superestructura política y administrativa del Estado. En estos 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 que intentan capturar la participación de cada una de ellas en los beneficios generados por los programas relevantes.

En principio, los dos enfoques metodológicos son perfectamente válidos, y ambos pueden darnos información de interés. Pero la elección entre ellos 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 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 la Administración española.

El enfoque de flujo de beneficio es, por tanto, el único adecuado para nuestros propósitos. Sin embargo, 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, he 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 (por ejemplo, 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.

En términos generales, he sido muy reacio 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 mi opinión, es mejor introducir este tipo de consideraciones *ex-post*, una vez constatada la localización del gasto. El hecho de que ciertas partidas presupuestarias generen externalidades importantes ha de tenerse en cuenta a la hora de evaluar su distribución territorial, y sería un argumento clave para mantener el control sobre ellas en manos de una instancia central que precisamente sería la única en condiciones de tomar decisiones basadas en el interés común. El correcto control de esta instancia, por otra parte, exige una total transparencia sobre la localización de sus actuaciones.

4 La anatomía de los saldos fiscales regionales

En este apartado se resumen los resultados del cálculo de las balanzas fiscales regionales. Como ya he indicado en la introducción, trabajaré con un concepto de saldo relativo que se construye como sigue. En primer lugar, calculo el saldo per cápita asociado con cada grupo de programas presupuestarios como la diferencia entre el gasto relevante por habitante en cada región y el promedio nacional de la misma variable. Este saldo se multiplica después por la población de cada región para obtener el saldo relativo total generado por cada programa. Finalmente, los saldos parciales (totales o per cápita) así calculados pueden sumarse para obtener los saldos fiscales agregados de las distintas comunidades autónomas.

Los resultados detallados para cada año entre 1990 y 1997 se recogen en el anexo

Cuadro 4

Componentes de los saldos fiscales relativos per cápita, promedio 1990-1997 en pesetas de 1999

	Redistribución personal	Gasto territorializable	Regulación económica	Saldo agregado
Canarias	-509	118.543	-7.296	110.738
País Vasco	-49.721	114.352	277	64.908
Navarra	-104.315	96.541	16.625	8.851
Asturias	138.409	74.308	2.413	215.130
Extremadura	183.941	51.379	53.731	289.051
Castilla y León	66.752	28.593	22.227	117.572
Aragón	-41.121	24.245	37.215	20.339
Cantabria	52.222	13.472	-14.103	51.592
Castilla-La Mancha	102.462	13.287	49.008	164.756
Andalucía	127.724	-4.113	10.261	133.872
La Rioja	-33.745	-7.507	847	-40.405
Galicia	136.324	-17.497	-14.821	104.007
Madrid	-219.739	-27.691	-20.355	-267.785
Murcia	88.563	-28.119	-882	59.563
Cataluña	-124.068	-41.262	-14.815	-180.145
Valencia	12.431	-52.157	-15.721	-55.447
Baleares	-121.276	-56.689	-10.811	-188.776

Nota: Gasto per cápita en la región menos gasto per cápita en el conjunto de España por el mismo concepto.

Cuadro 5

Componentes de los saldos fiscales relativos per cápita en gasto territorializable, promedio 1990-1997, en pesetas de 1999

	Financiación territorial homogeneizada	Infraestructuras	Otros bienes y servicios	Ayudas regionales	Total territorializable
País Vasco	106.754	-2.171	18.706	-8.937	114.352
Navarra	95.858	-1.163	9.414	-7.567	96.541
Canarias	33.733	889	-286	84.206	118.543
Extremadura	28.444	8.578	-2.034	16.391	51.379
Castilla y León	18.236	5.948	6.468	-2.059	28.593
Aragón	15.883	11.793	5.231	-8.663	24.245
Asturias	9.707	12.644	-4.699	56.656	74.308
Cantabria	8.241	21.226	-6.517	-9.478	13.472
Castilla-La Mancha	1.834	15.178	-862	-2.863	13.287
La Rioja	-1.689	-8.602	14.347	-11.563	-7.507
Galicia	-1.869	-3.951	-9.966	-1.710	-17.497
Andalucía	-9.101	2.210	-6.974	9.752	-4.113
Murcia	-14.168	7.363	-12.524	-8.790	-28.119
Madrid	-16.685	-6.340	11.306	-15.972	-27.691
Cataluña	-17.948	-10.443	669	-13.540	-41.262
Valencia	-31.909	-1.556	-8.810	-9.882	-52.157
Baleares	-46.580	3.973	781	-14.863	-56.689
Gasto medio	273.523	31.211	41.326	17.499	363.559

Notas: - *Financiación territorial homogeneizada*, incluye el gasto en sanidad y servicios sociales y la financiación territorial básica.
 - *Infraestructuras*, inversión en carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos, obras hidráulicas e investigación científica y técnica (excepto la realizada por el MINER).
 - *Otros bienes y servicios públicos*, seguridad ciudadana y prisiones, vivienda, transporte y comunicaciones, deporte y cultura.
 - *Ayudas regionales*, ayudas de la UE no integradas en los PGE 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.

Il de De la Fuente (2000). En lo que sigue, trabajaré únicamente con promedios referidos al conjunto del período 1990-1997. Los saldos medios agregados de las distintas regiones y sus principales componentes se recogen en los cuadros 4 a 7.³ Todas las magnitudes están expresadas en pesetas de 1999.

El cuadro 4 muestra los saldos per cápita agregados de las distintas regiones españolas y su descomposición en los saldos parciales atribuibles a las grandes agrupaciones de flujos fiscales que he definido en el epígrafe 2.1. (redistribución personal, gasto territorializable y regulación y promoción económica).⁴ He 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 (268.000 pesetas per cápita), mientras que la segunda (Andalucía) es una comunidad pobre con un claro superávit (134.000 pesetas 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.

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,

³ Los saldos calculados para Ceuta y Melilla no se incluyen en los cuadros 4 a 7 por ser de muy dudosa fiabilidad debido a carencias en la información estadística disponible sobre estas ciudades autónomas. Estas cifras, sin embargo, sí se utilizan para calcular los promedios y otros agregados que aparecen en algunos de estos cuadros.

⁴ 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.

dentro del capítulo de gasto territorializable. Otras regiones muy 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 5 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, que se muestra en la última fila. 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 he destacado antes. 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 por habitante superior en casi un 40 por ciento al promedio nacional, las regiones menos favorecidas (Baleares y Valencia) se encontraban entre un 10 y un 20 por ciento 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, los abultados saldos territoriales de Cataluña y Extremadura 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 tercera 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 6 y 7 muestran los saldos totales para el promedio del período 1990-1997. En términos generales, los resultados son com-

Cuadro 6

Componentes de los saldos fiscales relativos totales, promedio 1990-1997, en millones de pesetas de 1999

	Redistribución personal	Gasto territorializable	Regulación económica	Saldo agregado
País Vasco	-103.786	238.443	683	135.339
Canarias	-1.085	181.648	-10.951	169.612
Asturias	149.725	80.708	2.662	233.095
Castilla y León	168.691	72.269	56.007	296.967
Extremadura	196.662	54.867	57.523	309.052
Navarra	-54.636	50.594	8.715	4.673
Aragón	-48.745	28.698	44.046	23.999
Castilla-La Mancha	171.901	22.149	82.315	276.365
Cantabria	27.514	7.094	-7.428	27.180
La Rioja	-8.827	-1.974	222	-10.579
Andalucía	899.958	-29.382	72.332	942.908
Murcia	94.537	-30.053	-928	63.556
Baleares	-87.559	-40.732	-7.827	-136.118
Galicia	372.113	-47.872	-40.442	283.799
Madrid	-1.096.219	-138.331	-101.652	-1.336.201
Valencia	48.195	-202.718	-61.220	-215.743
Cataluña	-752.512	-250.277	-89.867	-1.092.656
<i>Redistribución total</i>	<i>2.153.368</i>	<i>741.339</i>	<i>324.504</i>	<i>2.791.297</i>
Porcentaje Madrid y Cataluña	85,9	52,4	59,0	87,0
Porcentaje cinco más pobres	80,6	-4,1	52,6	67,2

parables a los obtenidos en otros estudios, si bien existen discrepancias que reflejan tanto diferencias metodológicas en la imputación del gasto como el ámbito institucional que se contempla en cada caso. 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 6 se recoge el flujo redistributivo interregional total (*redistribución total*) 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 (*porcentaje Madrid y Cataluña*) 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 pesetas, 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 por ciento) se genera en Madrid y Cataluña y se trasladada a las regiones más pobres (a las que corresponde el 67 por ciento del total). La

Componentes de los saldos fiscales relativos totales en gasto territorializable, promedio 1990-1997, en millones de pesetas de 1999

	Financiación territorial homogeneizada	Infraestructuras	Otros	Ayudas regionales	Total territorializable
País Vasco	222.643	-4.557	38.983	-18.627	238.443
Canarias	51.785	1.377	-376	128.862	181.648
Navarra	50.216	-597	4.927	-3.952	50.594
Castilla y León	46.120	15.033	16.341	-5.225	72.269
Extremadura	30.387	9.131	-2.171	17.520	54.867
Aragón	18.823	13.946	6.197	-10.268	28.698
Asturias	10.534	13.729	-5.094	61.540	80.708
Cantabria	4.340	11.182	-3.433	-4.995	7.094
Castilla-La Mancha	3.062	25.300	-1.427	-4.787	22.149
La Rioja	-447	-2.253	3.753	-3.026	-1.974
Galicia	-5.137	-10.833	-27.211	-4.691	-47.872
Murcia	-15.149	7.831	-13.359	-9.377	-30.053
Baleares	-33.508	2.922	572	-10.717	-40.732
Andalucía	-64.341	15.244	-49.079	68.795	-29.382
Madrid	-83.299	-31.611	56.309	-79.729	-138.331
Cataluña	-108.868	-63.333	4.056	-82.132	-250.277
Valencia	-124.039	-6.069	-34.225	-38.385	-202.718

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 81 por ciento 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 740.000 millones anuales que se dirige desde el arco mediterráneo, Madrid, Galicia 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 7 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 de 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.

La estructura del saldo fiscal en una región tipo

Una forma de resumir los datos precedentes, evitando también que los árboles nos impidan ver el bosque, consiste en calcular la composición del saldo fiscal de una "región tipo" en términos de los distintos capítulos de gasto e ingreso. Con este fin, estimaré una serie de regresiones en las que se mide la contribución al saldo agregado regional de cada uno de sus componentes. Esto es, estimaré una serie de ecuaciones de la forma

$$saldopc_{kr} = a_k \text{ saldopc}_r$$

donde $saldopc_{kr}$ es el componente k del saldo per cápita agregado de la región r , y $saldopc_r$ es el propio saldo agregado por habitante, ponderando las observaciones por el peso de cada región en la población española. Obsérvese que el coeficiente a_k ($= saldopc_{kr}/saldopc_r$) 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.

El gráfico 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 el gráfico 4. Obsérvese que el componente territorializable del gasto sólo explica en promedio un 17 por ciento del saldo fiscal neto, de lo que aproximadamente la mitad (un 8 por ciento del total) corresponde a la financiación territorial básica (excluyendo la sanidad).

2. La dispersión del gasto per cápita

La distribución regional del gasto público por habitante dista mucho de ser uni-

forme. Para cuantificar las disparidades regionales existentes en términos de esta variable utilizaré la *ratio max/min*, definida como la razón entre el gasto per cápita en la región más favorecida y en la menos favorecida dentro de cada programa presupuestario.

Este indicador confirma 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 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 el gráfico 5, el valor de la *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.

5

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 escala 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.

Gráfico 3

Saldo per cápita relativo (en porcentaje del PIB per cápita español), redistribución personal vs. agregado

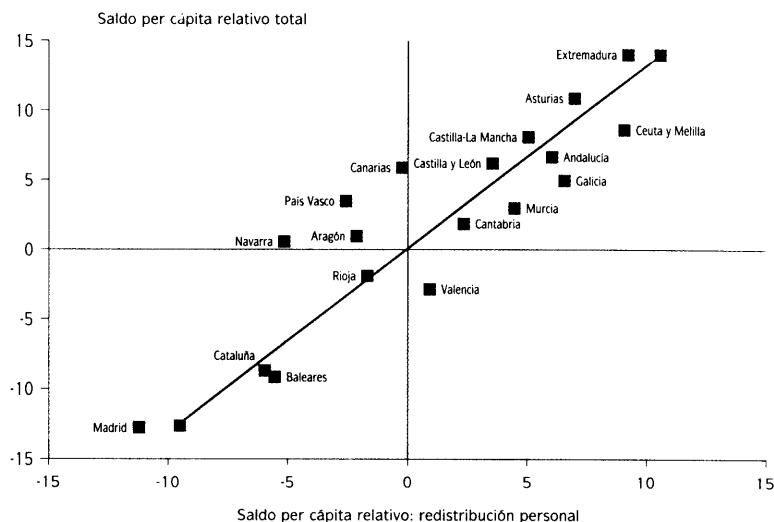
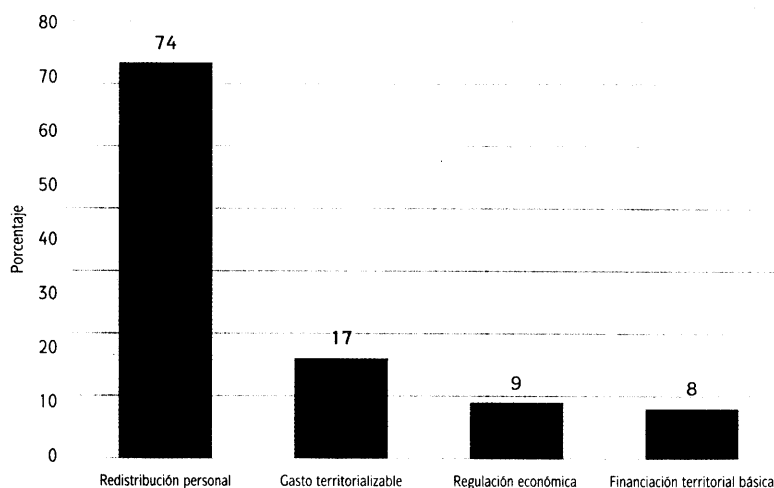


Gráfico 4

Pesos medios de diversas partidas en los saldos fiscales regionales



Nota: Los tres primeros componentes de la descomposición que ilustra el gráfico suman uno. El cuarto (financiación territorial básica) estaría incluido en el segundo (gasto territorializable) por tratarse de una partida incluida en este capítulo de gasto.

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 de todos los españoles, así como la necesidad de una política redistributiva que transfiera recursos de los ciudadanos más prós-

Ratio máximo/mínimo en gasto per cápita para diversas partidas de gasto territorializable Promedio 1990-1997

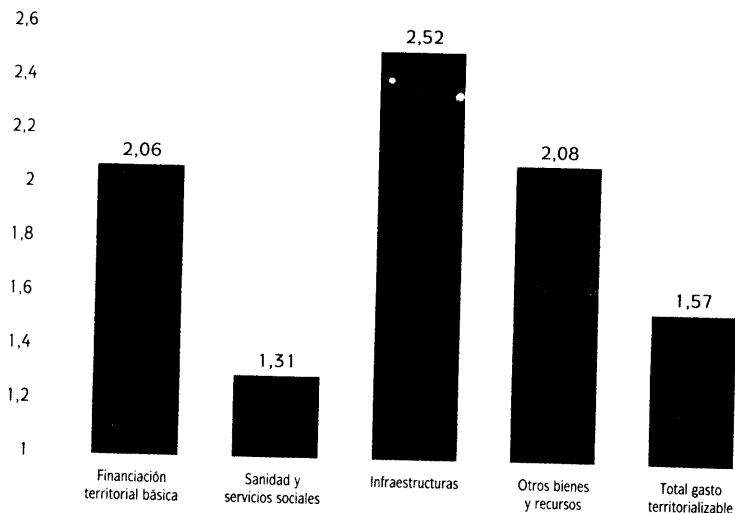
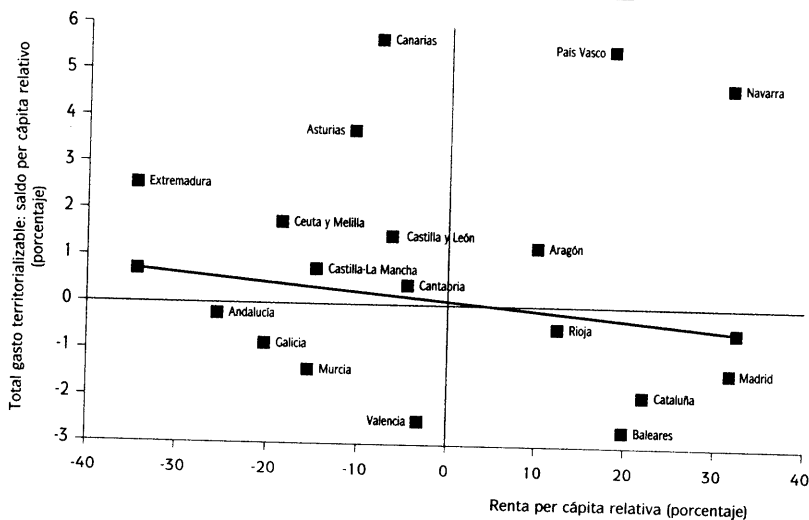


Gráfico 6

Total de gasto territorializable (saldo per cápita relativo) vs. renta per cápita relativa Promedio 1990-1997



peros 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 buenas razones para trasladar la discusión al ámbito regional cuando se trata de 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 adecue 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,⁵ que consagra nuestro ordenamiento 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.

A la luz de estos criterios, el análisis de los componentes relevantes de los saldos fisca-

⁵ 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 comporten "privilegios económicos o sociales."

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."

les sugiere que la distribución regional del gasto territorializable está lejos de ser satisfactoria. Como se ilustra en el gráfico 6, la distribución regional de este componente del Presupuesto 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.

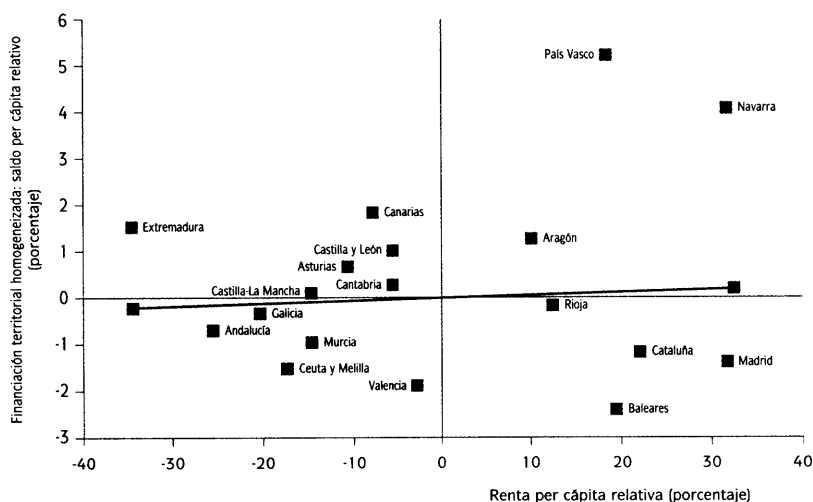
Podemos intentar afinar un poco más el diagnóstico a partir de un desglose del gasto territorializable en dos grandes partidas: una que recoge la financiación territorial en sentido amplio (esto es, incluyendo la sanidad), y otra que integra al resto de los programas incluidos en este capítulo de gasto (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. El gráfico 7 muestra que estamos muy lejos de esta situación. Uno de los problemas más importantes tiene que ver con la existencia de importantes disparidades en términos de los recursos por habitante disponibles para financiar los servicios básicos asumidos por los gobiernos regionales. Tras las correcciones necesarias para neutralizar los efectos de asimetrías competenciales, las regiones del arco mediterráneo y la Comunidad de Madrid se sitúan significativamente por debajo del promedio nacional, mientras que las comunidades forales disponen de un volumen de recursos por habitante sustancialmente mayor que las de régimen común.

En mi opinión, esta situación constituye una clara violación de la prohibición constitucional de que los estatutos de autonomía comporten privilegios económicos o sociales, y exige una reforma del sistema de financiación territorial que garantice la igualdad de recursos por habitante entre todas las regiones.⁶ Los sistemas de financiación vigentes durante el período del estudio, en los que supuestamente se perseguía este mismo objetivo con pequeñas correcciones

⁶ Lo que no debería hacer esta reforma es orientar la financiación autonómica a la corrección de los saldos fiscales regionales, como se ha reclamado en alguna ocasión (véase Mas, 1999). Llevado a su extremo, este principio supondría restringir la redistribución personal al ámbito regional y condicionar o bien las obligaciones fiscales de los ciudadanos o bien el nivel de prestaciones públicas a la región de residencia, en clara violación del principio de igualdad.

Gráfico 7

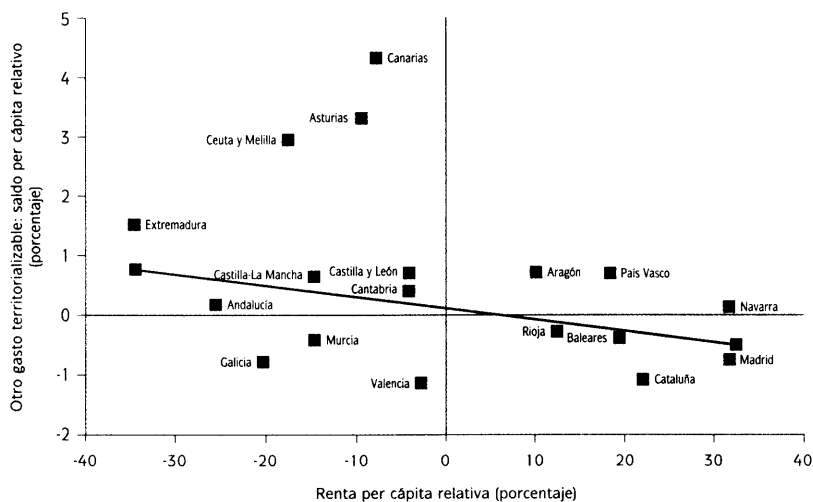
Financiación territorial homogeneizada, incluyendo sanidad (saldo per cápita relativo) vs. renta per cápita relativa Promedio 1990-97



para acomodar diferencias en el coste de provisión de los servicios públicos, han generado diferencias inaceptables. Mucho me temo que el sistema actual (cuyo impacto, increíblemente, todavía no resulta posible analizar por falta de los datos necesarios) no ha cambiado demasiado las cosas.

La segunda partida de gasto territorializable resulta más difícil de evaluar porque en ella se mezclan programas y objetivos muy diversos. Como ilustra el gráfico 8, esta partida incluye un componente redistributivo, aunque bastante limitado. 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 destinado a ellas son cier-

**Otro gasto territorializable
(saldo per cápita relativo)
vs. renta per cápita relativa**
Promedio 1990-97



tamente 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.

6 Conclusión

El objetivo del presente trabajo no ha sido tanto el de elaborar una nueva balanza fiscal para las regiones españolas como el de destriparla. He tratado, 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.

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 por ciento se destina a financiar bienes públicos de carácter nacional, y en torno

a un 3 por ciento 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 por ciento 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 tesis central de este trabajo es 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 arbitrariedad 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, a igualdad de competencias y de obligaciones tributarias.

Tengo la esperanza, aunque ni mucho menos la certeza, de que algunos de los resultados que acabo de resumir (y en especial la conclusión de que deberíamos quitarle un cero a las cifras que periódicamente nos tiramos a la cabeza) puedan ayudar a serenar un poco el debate sobre la asignación territorial de los recursos públicos y a hacerlo más constructivo. También espero haber contribuido a desmontar algunas de las falacias sobre el tema de las balanzas fiscales que se han intentado utilizar para manipular los sentimientos ciudadanos.

Por si hace falta, quisiera aclarar que lo que me parece mal no es el cálculo indepen-

dentista implícito en algunas balanzas fiscales, que considero perfectamente legítimo aunque bastante simplista, sino su falta de rigor y el recurso a la manipulación demagógica. A los alemanes les fastidia mucho que parte de sus impuestos se vaya a Francia y a los países del Sur en forma de ayudas regionales y agrícolas de la Unión Europea. A los españoles esto nos suele parecer insolidario cuando no egoísta, pero ¿cuántos de nosotros estaríamos dispuestos a pagar más impuestos o a recibir peores servicios para financiar ayudas a Marruecos? Entiendo perfectamente que un nacionalista catalán o mallorquín pueda sentir lo mismo en relación con aquella parte de "su dinero" que se va a Asturias o a Extremadura, especialmente cuando algunas comunidades tan ricas como la suya o más tienen saldos fiscales positivos gracias a sus privilegios forales. Pero el amor a la causa no convierte en legítima la práctica habitual de presentar como el resultado de actuaciones arbitrarias o discriminatorias por parte de la Administración central unos flujos redistributivos que en su mayor parte provienen de la existencia de un sistema impositivo y de protección social común a todo el territorio (esto es, de la aplicación de reglas uniformes a escala individual). Desgraciadamente, a fuerza de repetirla, la idea de que algo de esto hay parece haber ido calando entre la población de ciertas regiones. Esto me preocupa, más como ciudadano que como economista, porque no puede ser bueno para la convivencia, y es por ello por lo que he aprovechado la tribuna de excepción que ofrece esta Academia para intentar participar en el debate.

BIBLIOGRAFÍA

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

CABANA, F. et al. (1998), *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar*, Òmnium Cultural, Barcelona.

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. (2000), "Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas", mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.

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

RESUMEN

En este trabajo se analiza la distribución regional de los flujos fiscales generados por la actuación del sector público durante el período 1990-1997. A diferencia de otros estudios, éste no se centra en los saldos fiscales agregados de las regiones españolas, sino en su composición. En consecuencia, se utiliza un concepto de saldo fiscal que se presta de manera natural a su descomposición por grupos de programas presupuestarios, y se calculan los saldos parciales generados por diversos agregados de gasto e ingreso. La tesis central del trabajo es que estos saldos 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.

Palabras clave: flujos fiscales, distribución regional, balanzas fiscales regionales, saldos fiscales regionales.

Clasificación JEL: H72.

ABSTRACT

In this article we analyse the regional distribution of the fiscal flows generated by the action of the public sector over the period 1990-1997. Unlike other studies, this is not focused on the aggregate tax balances of the Spanish regions, but on their composition. We therefore use a tax balance concept that lends itself naturally to a breakdown into sets of budgetary programmes, and the partial balances generated by the different income and expenditure aggregates are calculated. The central thesis of the work is that these balances have to be assessed in accordance with the criteria on which they are based. This means that the criterion of territorial incidence is only the appropriate one in a quarter of total fiscal flow. The distribution of this component of expenditure observed is, moreover, clearly unsatisfactory insofar as it does not meet the criteria of equality and solidarity.

Key words: fiscal flows, regional distribution, regional fiscal balances, regional fiscal flows.

JEL classification: H72.

Ezequiel Uriel*

1 Introducción

En España hay una larga tradición en la elaboración de balanzas fiscales con una orientación territorial. En los estudios más recientes se puede constatar que ha habido grandes avances en este campo no sólo en los aspectos metodológicos, sino también en la mejora de la información utilizada.

De la Fuente presenta un resumen no técnico y actualizado –según sus propias palabras– de un documento anterior. Por mi parte, también por las mismas fechas (Uriel, 2001), realicé una elaboración de balanzas fiscales que recientemente se ha publicado en su versión más amplia (Uriel, 2003). En ambos estudios se introducen novedades con respecto a las aportaciones anteriores. Sin duda, algunas de las propuestas realizadas por De la Fuente, como la descomposición de los saldos fiscales, figuran entre la más llamativas.

En estas notas se evalúan algunas de las propuestas hechas por De la Fuente, contraponiéndolas con mi propia experiencia en este campo. Aunque los enfoques generales aplicados por De la Fuente son fáciles de entender, en cambio debo señalar las dificultades para conocer cómo se han aplicado sus propuestas metodológicas, ya que en el documento extenso (De la Fuente (2001) no se ofrece una información precisa sobre los criterios específicos utilizados, ni tampoco aparecen resultados intermedios de ningún tipo.

* Universidad de Valencia e IVIE.

El autor agradece la financiación recibida del Ministerio de Ciencia y Tecnología y de la Generalitat Valenciana a través de los proyectos SEC2002-03375 y CTI-DIB/2002/209 respectivamente.

Estos comentarios se centran alrededor de los siguientes puntos: composición de los saldos, los criterios de incidencia de ingresos y gastos, la forma de cálculo de los saldos y resultados obtenidos.

2 Composición de los flujos fiscales

1. Flujos incluidos

En la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas, en su relación con la Administración pública central (APC), es razonable incluir, y en consecuencia imputar territorialmente, todas las operaciones que aparecen en la cuenta de ingresos y gastos de la APC. De esta manera, al abordar en su totalidad la actuación de la APC, la suma de los saldos de las balanzas fiscales de todas las autonomías será igual a la necesidad de financiación, o déficit, de la Administración pública central.

En De la Fuente, y también en otros estudios, se prescinde de ciertas operaciones de la cuenta de ingresos y gastos de la APC. Si se procede de esta forma, y dado que todos los residentes de España lo son de alguna comunidad autónoma, los ingresos y gastos no asignados territorialmente conformarían lo que podríamos denominar “resto APC”, que en realidad sería una entequeia, dado que dichos flujos no se imputarían a nadie.

Concretamente, De la Fuente excluye todos los ingresos de naturaleza no tributaria, así como también elimina “los gastos financieros (principalmente los intereses de la deuda pública), la gestión de loterías, apuestas y juegos de azar, el gasto en imprevistos y sin clasificar”.

Sobre la exclusión de los gastos financieros conviene aclarar que en la cuenta de ingresos y gastos de la APC no se incluyen las operaciones sobre los activos y pasivos financieros. Ahora bien, sí se incluyen los intereses, que son una operación de distribución y como tal se encuadra dentro de las operaciones no financieras, es decir, de las operaciones reales.

Por otra parte, la gestión de loterías y apuestas que está encomendada a la Organización Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE) debería tenerse en cuenta en el cálculo de las balanzas fiscales. En la Contabilidad Nacional de España (base 1986), se registraba —en mi opinión, de forma inadecuada— como transferencias de las familias al ONLAE el importe de las apuestas realizadas por éstas, y el pago de los premios, como transferencias del ONLAE a las familias. Sin embargo, el SEC 95 deja las cosas muy claras a este respecto, ya que establece que “los importes pagados por los billetes de lotería o las sumas colocadas en apuestas comprenden dos elementos: el pago del servicio a la unidad que organiza la lotería o los juegos de azar y una transferencia corriente residual que se paga a los ganadores. El coste del servicio puede ser muy importante, y tiene que cubrir los impuestos sobre la producción de servicios de juegos de azar. En el sistema se considera que las transferencias tienen lugar directamente entre quienes participan en la lotería o en los juegos de azar, es decir, entre los hogares”. En consecuencia, debe considerarse que la ONLAE desempeña la función de perceptora de impuestos (tasas de juego) y, por lo tanto, debe incluirse en la elaboración de las balanzas fiscales. De acuerdo con estas normas, en Uriel (2001) se registra la diferencia entre las apuestas y los premios como una tasa de juego, no apareciendo en las cuentas de la ONLAE el importe de los premios, ya que se consideran como transferencias entre hogares.

2. Clasificación de los flujos fiscales

Una propuesta novedosa que realiza De la Fuente en la literatura de las balanzas fiscales es la descomposición del saldo fiscal global por grupos de programas presupuestarios, calculando los saldos parciales para cada uno de ellos. En otros estudios se realiza el desglose del gasto por grupos funcionales. Así, en Castells *et al.* (2000) se aplica este desglose a los gastos del Estado, mientras que en Uriel (2003) se hace por primera vez un desglose funcional del gasto para toda la APC. De la Fuente va más lejos, ya

que en su desglose considera todos los flujos tanto de ingreso como de gasto. Los grupos de programas en que agrupa todos los flujos son los siguientes: administración general y bienes y servicios públicos de interés nacional; gasto territorializable; redistribución personal, y regulación y promoción económica.

En principio, parece razonable la clasificación realizada por De la Fuente en lo que concierne a los gastos, pero en cambio no considero adecuado que incluya todos los ingresos tributarios en el programa de redistribución personal. En este último programa se incluyen los gastos de protección social, que están integrados básicamente por prestaciones sociales de la Seguridad Social. En mi opinión, se podría haber agrupado en un solo programa estas prestaciones con las cotizaciones sociales, pero no con los impuestos percibidos por el Estado. Precisamente los impuestos del Estado se destinan a financiar los otros tres programas. Efectivamente, no es fácil adscribir individualmente los distintos impuestos a estos tres programas, pero, en cualquier caso, no parece que la solución idónea sea adscribirlos todos al programa de protección social.

En Uriel (2001), aunque no se calculan explícitamente saldos parciales, al elaborar los saldos de las balanzas fiscales, en lo que denomino segundo enfoque, excluyo, por sus especiales características, las cotizaciones a la Seguridad Social y los gastos de la Seguridad Social contributiva. A partir de la comparación de este enfoque con el que denomino enfoque básico se podrían establecer dos saldos parciales de ingresos y gastos: protección social (seguridad social) y resto de programas.

3

Criterios de incidencia de ingresos y gastos

1. Enfoque integrado de incidencia de ingresos y gastos

En términos generales, desde el lado de los ingresos, y teniendo en cuenta que los ingresos característicos de las administraciones públicas son los impuestos, se puede distinguir entre incidencia legal o de *impacto*, que corresponde al agente que tiene responsabilidad directa de su pago, e incidencia efectiva, que corresponde al agente que al final soporta la *carga*.

Desde el punto de vista de asignación de los gastos, en los estudios realizados en España solamente se han aplicado el método del *impacto* y el método del *beneficio*.

En principio, en un enfoque integrado parece razonable exigir que el criterio de incidencia de los ingresos sea coherente con el criterio de imputación de los gastos. Así, el criterio de incidencia efectiva de los ingresos debería asociarse con el criterio del beneficio en los gastos, para conformar un enfoque integrado al que denominaremos *enfoque carga-beneficio*. Por otra parte, un segundo enfoque integrado, que puede ser designado como *enfoque impacto*, se obtiene al considerar el criterio de impacto tanto en los ingresos como en los gastos.

En mi opinión, en coincidencia con la expresada por De la Fuente y por Barberán (1999), en la elaboración de las balanzas fiscales el enfoque adecuado es el de carga-beneficio, ya que se trata de analizar la distribución territorial de las cargas y de los beneficios de la actuación de la APC. En cambio, cuando se trata de determinar el efecto multiplicador del gasto público sobre la actividad y el empleo sería relevante el enfoque de impacto. En todo caso, no me parece adecuado, como hacen Castells *et al.* (2000), adoptar un solo criterio para los ingresos (el criterio de la carga) y combinarlo con dos criterios para los gastos (beneficio e impacto). Por supuesto, tampoco me parece coherente adoptar el criterio de carga para la asignación de los ingresos y el de impacto para la imputación de los gastos, como se hace en el estudio de Martínez (1997).

Aunque De la Fuente es un encendido partidario del enfoque carga-beneficio, en la práctica, en su elaboración de las balanzas fiscales ha "optado por un criterio *conservador* de flujo de beneficio", que básicamente consiste en aplicar el método de impacto a los gastos en infraestructura. La razón del autor para adoptar este criterio conservador es que el "exceso de celo en la aplicación del beneficio dificulta la interpretación de los saldos fiscales y aumenta de manera peligrosa el grado de subjetividad del análisis". No se me ocultan las dificultades que presenta la aplicación del enfoque del beneficio a todas las partidas de gasto, pero es necesario tratar de identificar los beneficiarios territoriales del gasto público si realmente se desea aplicar el enfoque carga-beneficio. En cualquier caso, es importante hacer explícitos todos los supuestos que se han utilizado para que se puedan discutir y mejorar los criterios de imputación.

Criterios de incidencia de ingresos

En los *impuestos sobre la renta* existe práctica unanimidad de que no existe traslación de la carga tributaria. De igual forma, en los estudios empíricos existe un consenso general acerca de que en los *impuestos sobre los productos* (IVA o impuestos sobre importación, por ejemplo) la carga final recae sobre los consumidores. Por el contrario, existe un amplio debate sobre quiénes soportan la carga en los impuestos de sociedades y sobre las cotizaciones sociales.

En numerosos trabajos realizados en España, incluido el elaborado por De la Fuente, se ha adoptado el criterio de imputar la carga del impuesto de sociedades y de las cotizaciones sociales (cuotas del empleador) por partes iguales a los accionistas, a los trabajadores y a los consumidores. Esta forma de distribuir la carga de estas dos figuras impositivas parece que tiene su origen en los trabajos de Pechman y Okner de los años setenta. Sin embargo, conviene tener en cuenta que en el caso del impuesto de sociedades no hay evidencias empíricas que avalen este tipo de reparto, mientras que en cotizaciones sociales no se ha llegado a resultados concluyentes. En Uriel (2001), dado que el entorno es cada vez más competitivo, se ha adoptado la hipótesis de que la carga la soportan los accionistas fundamentalmente y, en menor medida, los consumidores, ya que nos parece más improbable la traslación hacia los trabajadores.

En el IVA ha existido un consenso general sobre la existencia de una traslación y sobre que la carga recae *totalmente* sobre los hogares en tanto que consumidores. Sobre este segundo punto deseo expresar mi discrepancia, ya que, aunque buena parte de la carga final recae sobre los consumidores privados residentes, hay que tener en cuenta que también la soportan los hogares, en tanto que inversores en vivienda, las administraciones públicas y los consumidores privados no residentes (turistas). Por ello, para llevar a cabo la imputación de este impuesto hay que realizar, en primer lugar, un análisis detallado para determinar quiénes soportan la carga de este impuesto. En Uriel (2001) se hace un estudio de los distintos colectivos que soportan este impuesto y, además, en el caso concreto del IVA soportado por los consumidores, se analiza su impacto individualizado en más 800 bienes y servicios. En el estudio realizado por De la Fuente se distribuye territorialmente el IVA recaudado según el indicador de consumo global. En la imputación del IVA hay otro punto que es preciso resaltar, dada su relevancia. En

otros estudios se da por bueno que la suma de la recaudación del IVA, más las compensaciones del Estado recibidas por las haciendas forales es igual a la carga soportada por los ciudadanos de estos territorios. Sin embargo, en Uriel (2003) queda patente que, en el periodo estudiado, los ingresos en concepto de IVA de las haciendas forales son muy superiores a las cargas soportadas por los ciudadanos de estos territorios.

Criterios para imputación de los gastos

A efectos de imputación territorial de los gastos, en Uriel (2003) se han considerado los cuatro grandes bloques en que se pueden agrupar las funciones de la COFOG: actividades de carácter general, actividades sociales y para la comunidad, actividades económicas y otras.

Los gastos en *actividades de carácter general* (que se refieren a los servicios generales de la Administración pública, asuntos de defensa, de orden público y seguridad) se caracterizan por ser bienes *indivisibles*. En el enfoque que he aplicado, se considera que los beneficios o, si se prefiere, los costes de estos servicios afectan por igual a todos los residentes, por lo que la variable de imputación aplicada es la población. Éste también es el criterio aplicado por De la Fuente. En Uriel (2003) se ha aplicado asimismo la población para distribuir territorialmente el resto de gastos indivisibles y, análogamente, los ingresos de esta naturaleza. A la hora de calcular desviaciones per cápita de los saldos de las comunidades autónomas con respecto a España, no tienen ninguna incidencia los gastos y los ingresos en los que se ha utilizado este indicador. Sin embargo, para el cálculo del saldo global de cada comunidad autónoma es necesario tener en cuenta todos los ingresos y gastos de la APC, con objeto de que la suma de los saldos de las comunidades autónomas sea igual al déficit de la Administración pública central.

Los gastos en *actividades sociales y para la comunidad* (que incluyen las actividades relativas a educación, sanidad, servicios sociales, vivienda y servicios culturales) son, en su mayor parte, bienes *divisibles individualmente*, y por lo tanto divisibles territorialmente. También se incluyen en este bloque aquellos gastos destinados a la comunidad, tales como los gastos en actividades culturales, que se caracterizan por ser bienes *divisibles territorialmente*. Para los bienes divisibles individualmente, la variable de imputación utiliza-

da ha sido la localización del gasto, y alternativamente, cuando no se dispone de esta información, en Uriel (2001) se han utilizado indicadores indirectos, lo más correlacionados posible con el gasto que se trata de imputar. En líneas generales, no parece que existan discrepancias importantes en este punto entre los criterios aplicados por Uriel (2001) y por De la Fuente (2001).

Los gastos en *actividades económicas*, integrados por funciones sectoriales (agricultura, minería, construcción, manufacturas, transportes y comunicaciones) y por funciones económicas de carácter general, son fundamentalmente bienes *divisibles territorialmente*. Estos gastos afectan a una determinada rama de actividad o son gastos en infraestructuras. En los gastos que afectan a la actividad económica, o a una determinada rama de actividad específica, se han utilizado indicadores de actividad en la región como variables de imputación para los gastos. Los gastos en infraestructuras están identificados perfectamente desde el punto de vista territorial, pero esto no quiere decir, en buena parte de los casos, que los beneficiarios de la inversión realizada en infraestructuras sean exclusivamente los residentes en la región en que ha tenido lugar la inversión. Por este motivo, en los gastos en infraestructuras se han tomado como variables de imputación a aquellas que, de acuerdo con la información disponible, permiten identificar mejor los beneficiarios de las mismas. En Uriel (2003) se informa detalladamente de la solución aplicada en cada caso. Como he dicho anteriormente, en este punto discrepo del criterio "conservador" del enfoque del beneficio aplicado por De la Fuente.

4 Cálculo de los saldos de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas

1. El supuesto del Presupuesto equilibrado

En muchos estudios realizados a escala nacional se calculan los saldos de las balanzas fiscales bajo el supuesto de Presupuesto equilibrado, con objeto de neutralizar el déficit de la

APC. Esto implica realizar ajustes bien en los ingresos o bien en los gastos con objeto de que se produzca el deseado equilibrio. En mi opinión, al calcular los saldos bajo Presupuesto equilibrado, no se refleja adecuadamente la realidad.

De la Fuente plantea una solución a este problema que es sencilla y que no introduce distorsiones en el sistema, consistente en calcular los saldos en términos relativos con respecto a España en cada uno de los programas que ha considerado.

En Uriel (2001) no se han calculado los saldos bajo el supuesto de Presupuesto equilibrado, porque además lo he considerado innecesario dada la estructura del esquema que he aplicado. En efecto, en el enfoque básico para el cálculo de los saldos de las balanzas fiscales, la opción que he adoptado ha sido la de imputar todos los ingresos y gastos de la APC, con lo que se obtiene que el déficit (o necesidad de financiación) de la APC es igual a la suma de los saldos fiscales de todas las comunidades autónomas. De esta forma, tenemos una perfecta referencia –la necesidad de financiación de la APC per cápita– para poder realizar comparaciones a lo largo del tiempo y también para ver los efectos distributivos de la actuación de la APC. Como es obvio, una simple resta del déficit per cápita de España a los resultados per cápita de las comunidades autónomas es suficiente para

obtener saldos relativos, de la misma forma que lo hace De la Fuente.

2. Tratamiento de los flujos de la APC con la Unión Europea

En la cuenta de renta de la APC se registran en recursos los ingresos procedentes de la UE, y en empleos, las aportaciones de la APC a la UE. El tratamiento de estas operaciones plantea problemas metodológicos especiales, que en mi opinión no han recibido un tratamiento adecuado en la literatura.

Veamos, en primer lugar, el motivo por el que se plantean estos problemas metodológicos. Por una parte, si por ejemplo la aportación IVA –que es la aportación más importante de la APC a la UE– se imputara a las distintas comunidades autónomas con el mismo criterio que se ha imputado el IVA (pero con el signo contrario, dado que es un gasto), el problema que surge es que la carga de las comunidades autónomas en concepto de IVA sería menor que la que realmente han soportado. Por otra parte, si los ingresos de la APC procedentes de la UE –fondos FEDER, por ejemplo– se imputan a las comunidades autónomas de acuerdo con el empleo que se ha dado a dichos fondos, ello equivaldría, dado que es un ingreso de la APC, a disminuir los gastos de inversión que efectiva-

Cuadro 1

PIB y saldos en Uriel y de la Fuente

Comunidad	PIB per cápita		Saldos en Uriel (2003)			Saldos relativos De la Fuente	
	Nº de orden	Pesetas	Nº de orden	Per cápita Pesetas	Diferencias déficit APC+UE	Nº de orden	Pesetas
Baleares	1	2.109.813	2	-148.259	-237.429	2	-188.776
Madrid	2	2.021.141	1	-213.956	-303.126	1	-267.785
Cataluña	3	2.003.367	3	-65.926	-155.096	3	-180.145
Comunidad Foral de Navarra	4	1.989.691	7	103.962	14.792	6	8.851
País Vasco	5	1.878.517	8	125.508	36.338	10	64.908
Aragón	6	1.817.036	6	86.362	-2.808	7	20.339
La Rioja	7	1.813.134	5	68.926	-20.244	5	-40.405
Comunidad Valenciana	8	1.571.901	4	66.426	-22.744	4	-55.447
Cantabria	9	1.570.778	9	137.876	48.706	8	51.592
Castilla y León	10	1.507.449	12	187.116	97.946	11	117.572
Canarias	11	1.493.546	13	222.426	133.256	13	110.738
Principado de Asturias	12	1.471.571	15	240.585	151.415	16	215.130
Murcia	13	1.435.472	10	174.019	84.849	9	59.563
Castilla-La Mancha	14	1.360.126	16	274.084	184.914	15	164.756
Galicia	15	1.278.882	11	186.988	97.818	12	104.007
Andalucía	16	1.203.743	14	236.482	147.312	14	133.872
Extremadura	17	1.133.843	17	350.121	260.951	17	289.051
Déficit APC				89.170			

mente se han realizado en las distintas comunidades autónomas, lo cual no reflejaría los beneficios que realmente han percibido.

En definitiva, los problemas anteriores surgen porque la UE se sitúa, en relación con la APC, al lado opuesto de donde están situadas las comunidades autónomas. Por ello, considero que no se pueden imputar separadamente, como se hace en otros estudios, los flujos de ingresos y gastos entre la APC y la UE, por ser de naturaleza opuesta al resto de flujos de la APC. La solución que he adoptado en mi estudio consiste en imputar únicamente el saldo de los ingresos y gastos que se derivan de la relación de la UE con la APC. Dado que este saldo, en el periodo estudiado, es un gasto de naturaleza indivisible, he utilizado como variable de imputación a la población de cada comunidad autónoma.

Una forma alternativa de resolver este problema consiste en consolidar las cuentas de la APC y de la UE (en su relación con España), ya que de esta forma se establece la relación entre dos sujetos: APC y UE, por una parte, y comunidades autónomas, por otra. Esta forma alternativa es la que he aplicado en el tercer enfoque de cálculo de las balanzas fiscales.

En el estudio realizado por De la Fuente no se hace ninguna referencia a este problema. Por otra parte, aunque no lo dice explícitamente, parece que ha optado por un enfoque más o menos integrado de la APC y de la UE, ya que en el capítulo de gastos incluye "las ayudas comunitarias que no se integran en los Presupuestos Generales del Estado".

5 Conclusiones

La comparación entre los estudios realizados por De la Fuente y por Uriel (2001), aparece en el cuadro 1 en términos per cápita. Los resultados de mi estudio corresponden al tercer enfoque (cuentas consolidadas de la APC y la UE), ya que creo que es el más próximo a los saldos globales obtenidos por De la Fuente. Conviene tener en cuenta que en Uriel (2003) se ofrecen datos medios para el período 1991-1996, expresados en pesetas de cada año, mientras que en De la Fuente los datos son del período 1990-1997, en pesetas de 1999. Así pues, los datos en pesetas per cápita no son

directamente comparables. En todo caso, para poder comparar los signos de los saldos he reflejado en una columna adicional las diferencias con el déficit de la APC + UE. Sorprendentemente, en los signos hay coincidencia total entre ambas balanzas. También puede comprobarse que existe gran similitud en cuanto a las ordenaciones de las comunidades autónomas; tanto es así que el coeficiente de correlación entre ambas ordenaciones es del 0,98.

Finalmente, como conclusiones de estos comentarios, voy a destacar los siguientes puntos. En primer lugar, el trabajo realizado por De la Fuente presenta más interés por el análisis de los resultados que por el proceso de tratamiento de la información. En segundo lugar, la propuesta novedosa de desglosar los saldos fiscales por programas presenta problemas en su formulación actual, por lo que será necesario que el autor realice esfuerzos adicionales para su mejora. En tercer lugar, es reconfortante que en estudios como el de De la Fuente y el mío, distintos en su metodología aunque elaborados con principios análogos, se obtengan resultados tan parecidos.

BIBLIOGRAFÍA

BARBERÁN, R. (1999), "La estimación de las balanzas fiscales regionales en el estado de las autonomías: el estado de la cuestión", en *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*, Editorial Ariel.

CASTELLS, A., R. BARBERÁN, N. BOSCH, M. ESPASA, F. RODRIGO, y J. RUIZ-HUERTA, (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las comunidades autónomas con la Administración central*, Editorial Ariel Economía / Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

DE LA FUENTE, E. (2001), *Un poco de aritmética territorial: Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas*, Estudios de la Economía Española, n°91, FEDEA, Madrid.

MARTÍNEZ, E. (1997), "La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central", en M. Parellada (coord.), *La balança de pagaments de Catalunya. Una aproximació als fluxos econòmics amb la resta d'Espanya i l'estranger (1993-1994)*: 181-239, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

URIEL, E. (2001), "Análisis de la incidencia regional de los ingresos y gastos de la Administración Pública Central", en González-Paramo, J. M. (ed.), *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA.

— (2003), *Una aproximación de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Fundación BBVA.