

ESTUDIOS SOBRE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA - 2014/03

Un sistema de cuentas públicas territorializadas para España

Metodología y resultados para 2011

Ángel de la Fuente, director

FEDEA e Instituto de Análisis Económico, CSIC

Ramón Barberán

Universidad de Zaragoza

Ezequiel Uriel

Universidad de Valencia e IVIE

con la colaboración de

José Luis Fernández y Carlos Herrero

(Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)

fedea

Un sistema de cuentas públicas territorializadas para España

Metodología y resultados para 2011*

Angel de la Fuente, director
(FEDEA e Instituto de Análisis Económico, CSIC)

Ramón Barberán
(Universidad de Zaragoza)

Ezequiel Uriel
(Universidad de Valencia e IVIE)

con la colaboración de
José Luis Fernández y Carlos Herrero
(Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas)

Junio de 2014

Resumen

En este trabajo se presenta una metodología para la construcción de un Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT) elaborado desde la óptica carga-beneficio, así como una aplicación de esta metodología al caso del año 2011. El SCPT ofrece una radiografía detallada de la distribución regional de los flujos de gastos e ingresos públicos y permite realizar comparaciones homogéneas entre regiones en términos de agregados presupuestarios muy diversos. Esta herramienta permite un análisis de la incidencia territorial de la actuación de las administraciones públicas mucho más rico que el basado en los saldos fiscales regionales en los que se han centrado muchos trabajos previos.

* Este trabajo forma parte de un proyecto financiado por la Fundación SEPI. Agradecemos también el apoyo financiero del Ministerio de Economía y Competitividad a través de los proyectos ECO2011-28348, ECO2012-36032-C03-01 y ECO2011-23248, así como la ayuda de los servicios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sin cuya colaboración este informe no habría sido posible.

Índice

1. Introducción	2
2. Un sistema de cuentas públicas territorializadas	3
2.1. Agregados de gasto e ingreso a considerar y su clasificación	6
2.2. La financiación regional	12
- Ajustes por competencias atípicas	16
2.3. Ayudas regionales	18
2.4. Estructura general del SCPT	19
3. Criterios de imputación territorial de gastos e ingresos: una visión general	20
3.1. Criterios de imputación de los programas de gasto	21
3.2. Criterios de imputación de los ingresos públicos	25
4. El cálculo de los saldos fiscales	29
5. Resultados agregados: la distribución del gasto y el ingreso públicos	31
6. La distribución del gasto territorializable	37
6.1. La financiación regional	38
6.2. La financiación de las administraciones locales	42
6.3. Infraestructuras y transporte	44
6.4. Ayudas regionales	45
6.5. Otro gasto territorializable	45
7. El gasto en protección social	47
8. Regulación económica y promoción del empleo	48
9. La distribución regional de los ingresos públicos	50
10. ¿Qué parte de los saldos fiscales regionales debería preocuparnos?	53
11. Conclusión	55
Referencias	57

1. Introducción

Uno de los grandes temas recurrentes en el debate político español ha sido el de la equidad del reparto territorial del gasto público y de las cargas tributarias que lo financian. La controversia sobre el tema ha sido especialmente intensa y agria en el caso de Cataluña, donde la percepción cada vez más extendida entre la población de que la comunidad ha experimentado durante décadas un claro maltrato fiscal por parte de la Administración Central ha jugado un papel importante en el avance del independentismo. Con menor intensidad y dramatismo, el tema está también muy presente en el debate público en prácticamente todas las demás comunidades autónomas españolas. En cada una de ellas se tiende a poner el foco sobre aquellos aspectos de las relaciones fiscales con el Estado que se perciben como injustos o discriminatorios desde una óptica local, muchas veces sin una base firme y documentada. En esto último, sin embargo, tienen buena parte de culpa los sucesivos Gobiernos centrales españoles que, con independencia de su signo político, no han hecho nunca el esfuerzo de poner a disposición de la opinión pública una información detallada y accesible sobre la incidencia territorial de sus actuaciones para hacer posible el análisis sistemático de esta faceta de las mismas, que no tiene por qué estar exenta de los mecanismos de escrutinio público y control habituales en un país democrático.

La limitada información con la que se ha contado para orientar el debate ha tomado generalmente la forma de estudios sobre las balanzas fiscales regionales.¹ Estos estudios se han centrado casi exclusivamente en el cálculo de los saldos fiscales agregados de las comunidades autónomas con la Administración Central, esto es, en la diferencia entre los beneficios que los residentes de cada región derivan de la actuación de esta administración y su contribución tributaria al sostenimiento de la misma. Este enfoque presenta a nuestro entender una limitación fundamental: el saldo fiscal neto de una región es una cifra particularmente poco informativa por cuanto se obtiene mediante la agregación mecánica e indiscriminada de flujos fiscales que responden a lógicas muy diversas, procediendo de una forma que lleva casi inevitablemente a valorar el conjunto de la actuación de la Administración Central en términos de un único criterio —su impacto territorial en términos netos— cuya relevancia es más que dudosa y que tiene poco o nada que ver con los objetivos de la mayor parte de las políticas públicas.

El objetivo central del presente informe es el de recopilar, organizar y presentar de la forma más útil posible la información necesaria para abordar de una manera informada el debate que ha motivado su elaboración, esto es, el de ofrecer a la opinión pública española datos y herramientas que permitan evaluar la racionalidad y la equidad del reparto territorial del gasto público en nuestro país y el de los ingresos tributarios que lo financian.

¹ Véanse entre muchos otros Castells et al (2000), de la Fuente (2000), Barberán (2006), IEF (2008) y Uriel y Barberán (2007).

Por lo dicho más arriba, resulta evidente que esto exige ir más allá del cálculo de los saldos fiscales agregados de las comunidades autónomas. Lo que se necesita a los efectos que nos interesan no es una balanza fiscal sino unas cuentas públicas territorializadas que permitan realizar comparaciones válidas entre regiones para el mayor número posible de agregados homogéneos de ingreso y gasto. *Tales cuentas tienen que estar, además, organizadas de una forma que nos ayude a identificar aquellas partidas presupuestarias que responden propiamente a una lógica territorial, separándolas de otras en las que la incidencia regional sólo puede ser, en su caso, una consideración secundaria, y han de permitirnos cuantificar el impacto de cada uno de estos grupos de partidas sobre los saldos fiscales de las comunidades autónomas, desglosando así el saldo fiscal agregado de cada región en una serie de componentes susceptibles de ser valorados por separado.* En último término, tales cálculos han de permitirnos 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 de tributación y de reparto uniformes a poblaciones con distintas características demográficas y económicas, y otra que sí debería hacerlo por cuanto podría reflejar diferencias de trato entre individuos similares que atentarían tanto contra nociones básicas de equidad horizontal como contra el principio constitucional de igualdad.

En el presente documento se desarrolla una metodología para la construcción de un *Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT* de aquí en adelante para abreviar) y una aplicación al caso del ejercicio 2011, que es el último para el que se dispone de todos los datos necesarios para elaborar tales cuentas. El trabajo está dividido en dos grandes bloques, complementados por una serie de anexos. El primer bloque (secciones 2 a 4) está dedicado a cuestiones metodológicas. En él se describe en detalle la estructura del SCPT que se propone en el informe y los criterios básicos que se han utilizado para distribuir regionalmente los ingresos y los gastos de las administraciones públicas españolas y de la UE que se recogen en estas cuentas. El segundo bloque (secciones 5 a 10) resume los principales resultados del análisis y la sección 11 concluye. En los anexos se discute en todo detalle la imputación de las distintas partidas de ingreso y gasto y los ajustes que se realizan a algunas de ellas y se calculan los saldos aproximados de las comunidades autónomas con la Unión Europea. El documento viene acompañado de un archivo de Excel con los resultados detallados del ejercicio para el año 2011.

2. Un sistema de cuentas públicas territorializadas

Como ya se ha dicho en la introducción, el objetivo central del sistema de cuentas públicas territorializadas (SCPT) que se construye en el presente informe es el de facilitar la discusión informada sobre la racionalidad y la equidad de la distribución territorial de los beneficios y cargas que genera el sector público español. Este objetivo condiciona de forma muy directa algunas características importantes del diseño y construcción de tales cuentas. En primer lugar, y *dado que se trata de hablar de equidad y no de otra cosa, la imputación territorial de los ingresos y gastos públicos se aborda desde una óptica de carga-beneficio.* Esto es, lo relevante a la hora de imputar los gastos y los ingresos públicos a las distintas comunidades autónomas es dónde viven los ciudadanos en cuyo beneficio se diseñan y ejecutan las políticas públicas que

estamos considerando y los contribuyentes que en última instancia soportan sus costes. A estos efectos no importa necesariamente dónde estén localizadas físicamente las unidades administrativas que producen o gestionan tales servicios, o los centros de producción de las empresas que les proporcionan los *inputs* intermedios necesarios a tal fin. Ambas cuestiones serían relevantes si se tratase, por ejemplo, de territorializar las cuentas de las Administraciones Públicas a efectos de la elaboración de la Contabilidad Regional o de estimar los efectos de las compras públicas sobre el empleo regional, pero no es el caso.

En segundo lugar, *las cuentas no deben llevarnos a mezclar partidas presupuestarias de naturaleza heterogénea en cuanto a su relación con el territorio de una forma que nos obligue a valorarlas con una lógica que les es ajena*. Está claro, por ejemplo, que el volumen de financiación regional por habitante (o mejor aún, por habitante ajustado) o el gasto per cápita en protección policial dentro de un determinado territorio son variables relevantes porque determinan el nivel medio de prestación de ciertos servicios de los que disfrutan sus residentes. Las comparaciones entre regiones en términos de tales variables no sólo tienen sentido sino también un interés indudable desde el punto de vista de la equidad porque pueden alertarnos de diferencias de trato entre colectivos de ciudadanos con idénticos derechos y similares necesidades que, como mínimo, exigirían una justificación razonada. Lo mismo no se puede decir, sin embargo, en el caso de otras variables, tales como el gasto militar, las prestaciones por desempleo o las subvenciones agrarias por habitante dentro de cada región o ciudad autónoma. En estos casos, la presunción más razonable es que las diferencias de gasto per cápita que puedan existir entre unos territorios y otros reflejan peculiaridades de ciertos servicios que exigen su localización en determinadas zonas o diferencias en las características de las distintas regiones o de sus poblaciones – cosas ambas que en principio no deberían preocuparnos desde el punto de vista de la equidad territorial. Para evitar problemas de esta índole, *el SCPT se construye en torno a una clasificación del gasto público que separa con claridad lo que podríamos llamar el gasto territorializable en sentido estricto de otras partidas que se asignan —y deberían por tanto evaluarse— en base a criterios que nada tienen que ver con el territorio*.

Para cuantificar la contribución de las distintas partidas de gasto e ingreso a los saldos fiscales agregados necesitamos calcular tales saldos de una forma que permita su descomposición aditiva por programas o grupos de programas. Hacer esto resulta muy sencillo cuando se trabaja en términos relativos. En vez de preguntarnos si en una región determinada entra más de lo que sale (lo que sólo tiene sentido en el agregado), podemos preguntarnos en qué medida 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 saldo fiscal convencional bajo ciertos supuestos sobre la imputación del déficit presupuestario (véase la sección 4 para más detalles). 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, aislando en particular el déficit o superávit generado en cada región por aquellas actuaciones públicas que sí responden a una lógica territorial, como puede ser el caso de la financiación

autonómica o de la inversión en infraestructuras, en los que la Administración Central tiene al menos un cierto margen de discrecionalidad.

Por último, *las cuentas que queremos construir han de reflejar la peculiar organización territorial de la administración española*, caracterizada por un elevado grado de descentralización y autonomía y por una cierta asimetría territorial en el reparto de competencias dentro de cada nivel administrativo. Ambas cosas introducen complicaciones en el análisis. Si quisiéramos que nuestras cuentas recogiesen todo el gasto público, la descentralización generaría dos problemas de difícil solución. El primero, de carácter puramente práctico, tendría que ver con la dificultad de recoger información dispersa en muchas fuentes sobre ciertos tipos de gastos e ingresos y con la heterogeneidad de criterios contables y de clasificación que existe en tales fuentes, que las hace difícilmente comparables entre sí. El segundo problema es conceptual: dado que las administraciones territoriales gozan de un elevado nivel de autonomía y pueden por tanto elegir emplear sus recursos de formas diferentes (así como aplicar escalas de gravamen distintas en muchos de los tributos que las financian), las diferencias existentes entre regiones en términos de gasto en una materia determinada (o del volumen de ingresos) podrían deberse al menos en parte a la existencia de preferencias diferentes que, desde nuestra perspectiva, no resultarían problemáticas.

Una forma razonable de evitar ambos problemas consiste en incluir en nuestras cuentas no el gasto de las administraciones territoriales, sino los recursos agregados con los que éstas cuentan para prestar los servicios de su competencia (antes de utilizar sus facultades normativas para subir o bajar los impuestos que tienen cedidos). Desde el punto de vista de la equidad, ésta es la única variable que debería preocuparnos porque es la que determina la capacidad global de prestación de servicios de cada administración y su elección resulta, además, poco menos que inevitable por motivos prácticos. Así pues, *el SCPT se construirá desde la óptica de una hipotética Administración Central aumentada, a la que corresponderían en principio todos los recursos tributarios del país y que canalizaría después una parte de los mismos hacia las administraciones territoriales*, bien mediante transferencias o bien a través de la cesión de determinados tributos, con o sin competencias normativas y de gestión.

La existencia de asimetrías competenciales entre comunidades autónomas y ciertas corporaciones locales (especialmente las diputaciones provinciales) también tiende a complicarnos la vida porque hace que los agregados habituales de financiación territorial y ciertas partidas de gasto no sean plenamente comparables entre regiones ya que un mismo servicio puede ser de competencia estatal, regional o incluso provincial dependiendo del territorio y aparecerá por tanto en apartados diferentes de nuestras cuentas en distintas partes de España. Para solventar este problema, *en el SCPT se introducen una serie de ajustes que consisten básicamente en cambiar de sitio ciertas partidas de gasto en el caso de aquellas comunidades o ciudades autónomas que tienen competencias atípicas*. Aunque los detalles se discutirán más adelante, puede resultar útil anticipar un ejemplo concreto. Puesto que Cataluña es la única comunidad autónoma que ha asumido la gestión de las instituciones penitenciarias, el Estado no gasta nada en este servicio en territorio catalán, pero transfiere a la Generalitat unos recursos para cubrir el coste de esta competencia que se incluyen en la partida de financiación

autonómica. Para evitar que esto distorsione las comparaciones entre regiones tanto en términos de financiación autonómica como de gasto en seguridad y justicia, en el caso de Cataluña resulta necesario deducir la transferencia citada de la primera partida y sumarla a la segunda, obteniéndose así dos agregados presupuestarios corregidos para esta región que, a diferencia de los originales, son directamente comparables con sus homólogos para otros territorios.

Como ya se ha indicado, la autonomía tributaria de las administraciones territoriales también introduce distorsiones que tienden a hacer menos comparables entre territorios algunas partidas presupuestarias, en este caso de ingresos. Para neutralizar este efecto, *siempre que sea necesario descompondremos la recaudación territorializada de los distintos tributos en dos partes: una que aproximará los ingresos que se habrían obtenido en cada territorio aplicando una escala de gravamen uniforme en toda España y otra que recogerá el “sobreesfuerzo” (o rebaja) fiscal que cada jurisdicción ha decidido aplicar.* De esta forma, será posible calcular saldos fiscales, indicadores de financiación autonómica y otros agregados de interés “a igual esfuerzo fiscal,” lo que en ocasiones resulta esencial para poder realizar comparaciones válidas entre territorios.

2.1. Agregados de gasto e ingreso a considerar y su clasificación

Los agregados nacionales de gasto e ingresos públicos que se analizan en este trabajo se resumen en el Cuadro 1. En el caso del gasto, los datos se refieren generalmente a obligaciones reconocidas y provienen fundamentalmente de la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado de 2011 (PGE) que publica la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2012) y de la liquidación del presupuestos de la Seguridad Social del mismo año que publica el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MESS, 2012). En general, se trabaja con el gasto no financiero, excluyendo los capítulos 8 y 9 del presupuesto de gastos (adquisición de activos y amortización de pasivos financieros), aunque algunas operaciones financieras seleccionadas se recogen por su interés y cuantía en un anexo (que constituye la sección 6 del apartado de gastos del SCPT). Por otra parte, sí se incluyen en el gasto analizado los intereses de la deuda pública y otros gastos financieros que se recogen en el capítulo 3 de los presupuestos de las Administraciones Públicas.

Las liquidaciones de los PGE recogen los ingresos y gastos del Estado, sus organismos autónomos y agencias así como los de ciertos organismos públicos de la Administración Central que tienen presupuestos de gasto de carácter limitativo.² A estos agregados se añaden también los gastos de ciertos organismos públicos (como el Banco de España, la CNMV y otras agencias reguladoras) que no se incluyen en los PGE y las inversiones en infraestructuras de ciertas empresas y entes públicos que no aparecen en la liquidación de los PGE (AENA, Puertos del Estado, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), SEITT, RENFE, FEVE y sociedades concesionarias de autopistas de peaje), así como las ayudas comunitarias que gestionan directamente las comunidades autónomas y que no pasan

² En 2011 estos son el Instituto Cervantes, la Agencia Española de Protección de Datos, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), el Consejo Económico y Social, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Museo Nacional del Prado, el Instituto Español de Comercio Exterior, el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional y la Comisión Nacional de la Competencia.

por los PGE. También se incluyen en el apartado de gastos (así como en el de ingresos) los ingresos impositivos de las administraciones territoriales, que se tratan como una transferencia del Estado a las comunidades autónomas o entes locales vía cesión de impuestos.

Cuadro 1: Flujos fiscales incluidos en el análisis

• *Gastos:*

= Gasto no financiero del Estado, sus OOAA y algunos OOPP incluido en la liquidación de los PGE que publica la IGAE (capítulos 1 a 7)

- Transferencias entre subsectores, transferencias al presupuesto general de la UE y partida de imprevistos y sin clasificar³

+ Subvenciones a ciertos entes y empresas públicos no incluidos en la liquidación de los PGE (como RTVE)

+ inversiones de ciertos entes y empresas públicos no incluidos en la liquidación de los PGE (AENA, Puertos del Estado, ADIF, SEITT, RENFE, FEVE y Sociedades concesionarias de autopistas de peaje)

+ Gasto de ciertos organismos reguladores no incluidos en los PGE (CMT, CNE, CNMV y Banco de España)

+ Transferencias implícitas a entes territoriales mediante impuestos cedidos, concertados o asimilables + tributos municipales

+ Ayudas de la UE no integradas en los PGE

+ Gasto consolidado del Sistema de la Seguridad Social.

• *Ingresos:*

= Ingresos por tributos directos e indirectos y aranceles de titularidad estatal, comunitaria y autonómica, incluyendo tributos cedidos, concertados y asimilables e impuestos propios de las comunidades autónomas

+ Cotizaciones sociales (incluyendo derechos pasivos y cuotas de las mutualidades de funcionarios)

+ Impuestos y tasas municipales (IBI, IAE, IVTM, IIVTNU e ICIO)

+ Otros ingresos de la Administración Central: tasas y precios públicos, ingresos por la venta de bienes y la prestación de servicios, transferencias de determinados organismos y empresas públicas (p. ej. Loterías y Apuestas del Estado) y otros ingresos patrimoniales y financieros.

+ Tasas de ciertos organismos reguladores (CNMV, CMT y CNE) e ingresos del Banco de España.

³ Se trata del programa 929M, en el que se recogen fundamentalmente las cuotas sociales que el Estado paga a las mutualidades de funcionarios. Esta partida se excluye por considerarse como una transferencia interna dado que el gasto de tales mutualidades se integra en el agregado de gasto a analizar.

Por otra parte, y con el fin de evitar la doble contabilización de algunas partidas, del gasto de la Administración Central se sustraen las transferencias internas entre subsectores (exceptuando las que constituyen subvenciones a entes y empresas públicas cuyo gasto no se incluye en los PGE, fundamentalmente RTVE, Correos y Telégrafos y diversas empresas públicas de transporte) y las transferencias al Presupuesto General de la Unión Europea (que se tratan como transferencias internas puesto que se trabaja con el resultado de consolidar la Administración Central con la de la Unión Europea dada la dificultad de separarlas de una forma nítida).

En cuanto al ingreso, los datos de ingresos tributarios se refieren a la recaudación líquida con un criterio de caja por ser éste el único concepto para el que hemos encontrado la información necesaria para buena parte de los agregados de interés. La recaudación por tributos estatales, tanto en su parte cedida como en la no cedida, proviene de las liquidaciones de 2009 y 2011 del sistema de financiación regional (MEH, 2011 y MHAP 2013a) y de MHAP (2013b), donde se recoge información sobre los ingresos tributarios de las comunidades autónomas que no se incluyen en los PGE. La recaudación por cotizaciones sociales y cuotas de derechos pasivos y a las mutualidades de funcionarios se toma de las liquidaciones del presupuesto de ingresos del Estado y de la Seguridad Social, IGAE (2012) y MESS (2012), del informe anual del SEPES y de las memorias de estas mutualidades. Los ingresos tributarios de los municipios provienen de MHAP (2014b) y de otras fuentes. Entre los ingresos tributarios se incluyen los llamados recursos REF canarios (por Régimen Económico y Fiscal) y el impuesto indirecto (IPSI) que sustituye al IVA y a los aranceles en Ceuta y Melilla. También se consideran las tasas estatales y las de ciertos organismos reguladores y los ingresos patrimoniales y financieros del Estado, sus organismos autónomos y el sistema de Seguridad Social. Los excedentes de explotación de ciertas empresas públicas inversoras se computan en el lado del gasto con signo negativo para poder así integrarlos en un agregado de gasto neto estatal en infraestructuras y servicios de transporte.

Los tributos cedidos, concertados y asimilables, así como los impuestos propios de las comunidades autónomas en sentido estricto y los tributos locales, se incluyen en la partida de ingresos tributarios junto con los impuestos cuyos rendimientos corresponden al Estado. Como se verá en detalle más adelante, los ingresos tributarios de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales aparecen también como un concepto de gasto dentro del capítulo de financiación regional y local, con lo que su efecto sobre los saldos fiscales autonómicos será nulo excepto en la medida en que la correspondiente carga tributaria se traslade a otros territorios. Estos impuestos se tratan, por tanto, como si los recaudase el Estado y transfiriese después sus rendimientos a las comunidades autónomas o a las corporaciones locales. Los rendimientos de algunos de estos tributos se desglosarán, como se explica más adelante, en un componente de ingresos homogéneos que intentará aproximar la recaudación que se habría obtenido aplicando una única escala tributaria en todo el país, y un segundo componente que recogerá el esfuerzo fiscal suplementario (positivo o negativo) de cada región.

**Cuadro 2: Clasificación de los ingresos públicos, año 2011
recaudación líquida, miles de euros**

	Ingresos totales	% del total	Adm. Central****	CCAA***	CCLL	Iglesia Católica
1. Impuestos directos	97.918.012	27,12%	52.313.076	44.481.781	780.951	342.204
IRPF	75.563.255	20,93%	33.544.601	40.895.499	780.951	342.204
Sociedades	17.984.012	4,98%	16.610.687	1.373.325		
Renta de no residentes	2.130.926	0,59%	2.040.288	90.638		
Sucesiones y donaciones	2.194.024	0,61%	115.418	2.078.606		
Patrimonio	45.795	0,01%	2.082	43.713		
2. Impuestos indirectos	89.946.818	24,91%	34.719.413	53.988.752	1.238.652	
IVA	54.607.423	15,12%	25.354.689	28.759.764	492.970	
Impuestos especiales*	19.250.831	5,33%	6.405.696	12.626.722	218.413	
Electricidad	1.486.020	0,41%		1.486.020		
Matriculación (IDMT)	542.112	0,15%		542.112		
Tráfico exterior	1.540.027	0,43%	1.540.027			
Primas de seguros	1.516.521	0,42%	1.419.001	97.520		
ITP y AJD	6.068.449	1,68%		6.068.449		
IVMH	1.315.037	0,36%		1.315.037		
Tasas sobre el juego	1.308.152	0,36%		1.308.152		
REF Canarias**	1.179.827	0,33%		652.557	527.269	
IPSI Ceuta y Melilla	148.244	0,04%		148.244		
Impuestos propios de las CCAA	984.176	0,27%		984.176		
4. Tributos locales	24.469.314	6,78%			24.469.314	
Impuestos municipales	17.612.447	4,88%			17.612.447	
Tasas y otros ingresos municip.	6.706.316	1,86%			6.706.316	
Recargo provincial sobre el IAE	150.551	0,04%			150.551	
3. Cotizaciones sociales	129.151.947	35,77%	129.151.947			
Cotizaciones a la Seg. Social	105.311.663	29,17%	105.311.663			
Cotizaciones SEPE y Fogasa	20.513.496	5,68%	20.513.496			
Cuotas mutualidades funcionar.	2.258.373	0,63%	2.258.373			
Cuotas de derechos pasivos	1.068.415	0,30%	1.068.415			
5. Otros ingresos	19.583.973	5,42%	19.583.973			
Tasas e ingr. por venta de bienes	3.229.607	0,89%	3.229.607			
Ingresos financieros y	13.373.235	3,70%	13.373.235			
Ingresos de reguladores	2.981.130	0,83%	2.981.130			
Total	361.070.064	100,00%	235.768.409	98.470.533	26.488.917	342.204

Notas: (*): Impuestos Especiales sobre bebidas alcohólicas, hidrocarburos y tabaco.

(**): Los recursos REF canarios se muestran en términos brutos (esto es, sin descontar la compensación al Estado por la supresión del IGTE) e incluyen la parte que corresponde a las corporaciones locales.

(***): En la columna de CCAA se incluyen también los ingresos tributarios de las diputaciones forales y ciertos ingresos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

(****) Administración Central = Estado, organismos autónomos y otros organismos públicos y Seg. Social.

Fuentes: Impuestos estatales y autonómicos: MHAP 2013a, 2013b y 2014a. Recaudación líquida
- Los ingresos por tributos municipales corresponden a la recaudación por IBI, IVTM, IIVTNU, IAE e ICIO y se toman de MHAP (2014b). Este es el único caso donde no está claro si el dato se refiere a la recaudación líquida o a otra cosa. Los datos correspondientes a Ceuta y Melilla (incluyendo el IPSI y los impuestos municipales) se toman de las liquidaciones de sus presupuestos, que se incluyen en MHAP (2014c). Los ingresos del REF Canario provienen de IGCAC (2012).

- Tasas y otros ingresos de la Administración Central: incluye la Seguridad Social. Los ingresos de los organismos reguladores son las tasas de la CMT, CNE y CNMV y los ingresos del Banco de España.

El Cuadro 2 muestra el desglose de los ingresos públicos que estamos considerando por figuras tributarias y por administración destinataria de sus rendimientos. En la columna de comunidades autónomas (CCAA) se incluyen las participaciones de estas administraciones en los grandes impuestos compartidos (IRPF, IVA y Especiales) así como el rendimiento de los llamados tributos cedidos tradicionales (Sucesiones, Patrimonio, ITP y AJD y tasas sobre el juego) y el de otros tributos cedidos totalmente (IDMT y venta minorista de hidrocarburos, IVMH). También se recogen aquí los rendimientos de los tributos concertados que recaudan las diputaciones forales del País Vasco y Navarra (después de los ajustes a consumo del IVA y Especiales), lo que incluye ciertos tributos (como Sociedades) que en el resto de España corresponden por entero al Estado.

La columna de corporaciones locales (CCLL) recoge la participación de estas administraciones en ciertos tributos estatales así como los principales tributos locales, incluyendo las tasas y los grandes impuestos municipales: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), el Impuesto sobre Construcciones y Obras (ICIO), el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) y el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU). Finalmente, la Iglesia Católica aparece en el cuadro como destinataria de la asignación tributaria que le corresponde por decisión de los contribuyentes a través de la correspondiente casilla del impreso del IRPF.

El Cuadro 3 resume el desglose del gasto en cinco grandes partidas que persiguen objetivos diferentes y guardan relaciones muy distintas con el territorio. La primera de estas partidas recoge los *bienes y servicios públicos de ámbito nacional e interés general*, esto es, cosas como la defensa, las relaciones exteriores o los gastos de funcionamiento de las altas instituciones del Estado que benefician de la misma forma a todos los españoles con independencia de dónde vivan éstos y de dónde se localicen físicamente las unidades productoras de tales servicios. La tercera partida recoge el gasto en *prestaciones y servicios sociales* (tales como las pensiones o las prestaciones por desempleo). Se trata de prestaciones de carácter personal, con beneficios perfectamente divisibles entre individuos, que se pagan o reciben con criterios en principio uniformes en todo el territorio nacional que tienen que ver con la situación económica y personal de cada ciudadano. El cuarto grupo de programas agrupa el gasto en *regulación y promoción económica*, incluyendo ayudas a empresas y sectores que se asignan con criterios económicos y sectoriales y el quinto recoge los *intereses de la deuda pública* estatal.

La segunda partida del Cuadro 3 contiene lo que llamaremos el *gasto propiamente territorializable*, que podríamos definir *a grosso modo* como aquél que financia servicios o prestaciones a los que los ciudadanos tienen acceso en función de su lugar de residencia. Aquí se incluye la financiación de las administraciones locales y autonómicas, diversos programas nacionales y europeos de ayudas regionales, la inversión de la Administración Central en infraestructuras productivas y transporte y su gasto en educación, sanidad y otros bienes y servicios públicos de consumo colectivo y ámbito local o regional, tales como la seguridad ciudadana o los equipamientos culturales. En términos generales se trata de financiación para servicios que han de producirse localmente para tener el efecto deseado y

Cuadro 3: Clasificación del gasto público, año 2011
miles de euros

	<i>miles de euros</i>	<i>% del total</i>
<i>G1. Adm. Gral. y Bienes y Servicios Públicos de Ámbito Nacional e Interés General</i>	17.431.893	4,3%
1.1. Alta dirección del Estado y del Gobierno	490.546	0,1%
1.2. Acción exterior del Estado	2.180.362	0,5%
1.3. Defensa	8.429.374	2,1%
1.4. Gestión financiera, tributaria y presupuestaria del Estado	2.082.417	0,5%
1.5. Otros servicios de interés general	1.094.769	0,3%
1.6. Investigación básica, otros estudios y estadística	2.593.736	0,6%
1.7. Organismos reguladores económicos	560.690	0,1%
<i>G2. Gasto Territorializable</i>	187.696.462	45,9%
2.1. <i>Financiación Autonómica a competencias homogéneas</i>	103.243.726	25,3%
A igual esfuerzo fiscal	103.374.035	25,3%
Sobreesfuerzo fiscal regional	-130.310	0,0%
2.2. <i>Financiación Local</i>	42.127.220	10,3%
a. Provincias y entes asimilados	7.018.241	1,7%
b. Municipios	35.108.979	8,6%
2.3. <i>Infraestructuras productivas y medioambientales, transporte y comunicaciones</i>	14.242.023	3,5%
2.4. <i>Ayudas regionales</i>	6.151.310	1,5%
2.5. <i>Otro gasto territorializable</i>	21.932.184	5,4%
a. Sanidad y consumo	3.927.696	1,0%
b. Educación y formación	1.305.487	0,3%
c. Justicia, prisiones y seguridad ciudadana y vial	13.221.409	3,2%
d. Vivienda y urbanismo	1.390.028	0,3%
e. Cultura y deportes	2.087.564	0,5%
<i>G3. Protección y promoción social</i>	163.744.512	40,1%
3.1. Pensiones, desempleo y otras prestaciones económicas	158.905.479	38,9%
3.2. Servicios Sociales	2.772.648	0,7%
3.3. Servicios de apoyo y gastos generales de la Seguridad Social	2.066.384	0,5%
<i>G4. Regulación y promoción económica</i>	17.527.746	4,3%
4.1. Asuntos generales de economía y empleo	7.701.523	1,9%
4.2. Agricultura, ganadería y pesca	8.155.753	2,0%
4.3. Industria, energía, comercio, turismo y otros	1.670.470	0,4%
<i>G5. Intereses de la deuda estatal</i>	22.153.055	5,4%
G. GASTO NO FINANCIERO TOTAL	408.553.668	100,0%
<i>F6. Operaciones financieras seleccionadas</i>	10.667.575	

que, o bien son consumidos de forma colectiva por el conjunto de los habitantes de un determinado territorio o, al menos, responden a necesidades ligadas más al tamaño de la población que a sus características individuales. Estas características hacen que, a diferencia de lo que sucede en los otros grandes grupos de programas, el gasto medio por habitante (posiblemente ajustado por factores de coste) que se observa en las distintas comunidades autónomas dentro de aquellas subcategorías de gasto territorializable que deberían responder a una lógica igualitaria sea una referencia interesante que nos puede alertar sobre posibles disfunciones o inequidades en el reparto territorial de los recursos públicos. Aunque en ciertos casos, como pueden ser las ayudas territoriales, no parece lógico esperar un reparto

igualitario del gasto, el coste por habitante sigue siendo un dato relevante que conviene hacer explícito y que habrá que valorar en cada caso a la luz de los beneficios derivados del programa.

El Anexo 1 contiene un listado detallado de los programas presupuestarios existentes en 2011, clasificados en los grandes grupos de partidas que acabamos de introducir. Algunos programas presupuestarios que incluyen partidas de gasto de naturaleza muy distinta se desglosan en subprogramas que pueden clasificarse en distintas categorías de gasto dentro del SCPT. En el Cuadro 3 se incluye como nota una sexta partida que recoge algunas operaciones financieras de cierta entidad, incluyendo la compra de acciones y otros activos financieros, las aportaciones de capital a ciertos fondos y la concesión de préstamos o anticipos reembolsables a empresas o entidades, incluyendo centros de investigación. Dado que el importe global de tales partidas es muy considerable, aunque las mismas no constituyen un gasto en el sentido estricto del término, conviene no perder de vista que también consumen recursos que han de ser generados por el Estado de alguna forma.

En el resto de esta sección se describe en cierto detalle la construcción de algunos componentes del gasto territorializable que exigen ajustes elaborados para permitir comparaciones homogéneas entre regiones.

2.2. La financiación regional

La obtención de datos de financiación regional plenamente comparables entre regiones exige un considerable esfuerzo de homogeneización para neutralizar los efectos de las importantes asimetrías competenciales que existen en nuestro país, así como los de las distorsiones derivadas del uso que hacen los distintos territorios de sus competencias normativas en materia tributaria para subir o bajar sus impuestos. En esta sección se detallan los cálculos necesarios, distinguiendo entre las comunidades autónomas de régimen común y los territorios forales, que tienen sistemas de financiación muy diferentes.

El Cuadro 4 describe la construcción de un agregado homogéneo de financiación para las comunidades autónomas de régimen común y, de forma al menos aproximada, para las ciudades de Ceuta y Melilla. En primer lugar, se consideran los ingresos de estos territorios que aparecen como transferencias en los PGE del ejercicio que nos ocupa, esto es, las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia y de la Transferencia de Garantía de 2011, la parte de las liquidaciones de 2009 por dichos conceptos que se pagó o ingresó por compensación en 2011 (pero no la parte del saldo favorable al Estado cuyo reintegro se aplazó)⁴ y el pago de los

⁴ Tal y como se establece en las leyes que regulan los sistemas de financiación, las liquidaciones de los mismos se practican y pagan o cobran cuando se conocen los datos definitivos, lo que sucede dos años después del ejercicio correspondiente. Sin embargo, dentro del acuerdo sobre el sistema de financiación adoptado en 2009, se convino que los saldos de las liquidaciones favorables al Estado de 2008 y 2009, se aplazaran y devolvieran de forma fraccionada a lo largo de varios ejercicios. Puesto que estamos utilizando un criterio de caja, los flujos financieros resultantes de estas liquidaciones se contabilizan cuando se pagan realmente. La parte aplazada de la liquidación de 2009, por ejemplo, no aparece en el SCPT de 2011 (que es cuando se practicó la liquidación) pero aparecerá en las cuentas de años posteriores según se vaya devolviendo al Estado el saldo aplazado. En 2011 sí aparece el primer plazo del reintegro del saldo favorable al Estado de la liquidación de 2008. El tratamiento de esta partida se describe más adelante.

Fondos de Convergencia de 2009, que se abonaron por compensación en 2011. Seguidamente se consideran algunos flujos atípicos de financiación registrados en 2009 que transitan en buena parte por vías extrapresupuestarias pero que han de recogerse para ofrecer una imagen fiel de los flujos de caja relevantes. Se trata fundamentalmente de la devolución de los anticipos percibidos en 2009 por las comunidades autónomas a cuenta de los Fondos de Convergencia y de los recursos extra aportados por el Estado para ese año y del primer reintegro parcial del saldo favorable al Estado de la liquidación de 2008. Estas partidas se tratan como transferencias de las comunidades autónomas al Estado (o como gastos negativos del Estado).⁵

Cuadro 4: Cálculo de la financiación regional homogeneizada, comunidades autónomas de régimen común y ciudades autónomas

	<i>Detalle</i>	<i>Ajustes</i>
<i>Transferencias del sistema de financiación autonómica</i>	Entregas a cuenta del año 2011 y pagos no aplazados por la liquidación de 2009 – transferencias al Estado por Fdo. Suficiencia negativo	
<i>- Otros flujos de financiación, en parte extrapresupuestarios</i>	Devoluciones de anticipos recibidos en 2009 y reintegro parcial del saldo favorable al Estado de la liquidación de 2008	
<i>+ Participaciones en tributos sujetos a liquidación sin uso capacidad normativa</i>	Participaciones regionales en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales, incluyendo el de electricidad (recaudación normativa en el caso del IRPF)	
<i>+ Ingresos homogéneos por tributos cedidos totalmente</i>	Sucesiones, ITP y AJD, tasas juego, matriculación e IVMH. Recaudación homogeneizada o sin uso de la capacidad normativa. (No se incluyen las tasas afectas a los servicios traspasados).	
<i>+ Recursos REF Canarias</i>	Participación de la comunidad autónoma en los recursos REF, neta de la compensación al Estado por la supresión del IGTE (recaudación real)	
<i>+ Gasto estatal en Ceuta y Melilla</i>	gasto directo del Estado y de la Seguridad Social en educación, sanidad y servicios sociales en Ceuta y Melilla	Detraer de la partida de gasto que corresponda
<i>+ Otros Ingresos Ceuta y Melilla</i>	Ingresos de Ceuta y Melilla por IPSI (recaudación real) y compensaciones ligadas a este impuesto	
<i>- financiación para competencias singulares</i>	Entregas a cuenta y liquidación del Fondo de Suficiencia destinado a competencias no homogéneas	Trasladar a la partida de gasto que corresponda
= Financiación a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal		
<i>+ Sobreesfuerzo fiscal regional</i>	Recaudación por impuestos propios de las ccaa + sobreesfuerzo fiscal por tributos cedidos	
<i>= Financiación observada a competencias homogéneas</i>		

⁵ En realidad, una parte del reintegro del saldo pendiente de la liquidación de 2008 se hace efectiva mediante la retención por parte del Estado de parte de los ingresos por IVA que corresponden a las comunidades autónomas. Hemos preferido no tratar esa partida de esta forma para no distorsionar los ingresos tributarios de las comunidades autónomas. Por lo tanto, los ingresos tributarios se presentan en el SCPT en términos brutos (antes de las retenciones correspondientes) y los reintegros correspondientes se tratan como si fueran transferencias de las comunidades autónomas al Estado.

A estas partidas hay que añadirles, en segundo lugar, los recursos que provienen de los tributos cedidos por el Estado, medidos con un criterio homogéneo que intenta aproximar la recaudación que se habría obtenido en cada región con escalas tributarias iguales en todo el territorio nacional. Dentro de esta partida se incluyen las entregas a cuenta y liquidaciones correspondientes a los grandes impuestos compartidos con el Estado (IRPF, IVA y Especiales) y los rendimientos de los tributos cedidos totalmente y no sujetos a liquidación (sucesiones, patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, tasas sobre el juego, venta minorista de hidrocarburos, matriculación y recursos REF canarios).⁶ En aquellos casos en los que resulta necesario porque las regiones disponen de competencias normativas y han hecho uso de ellas, se calcula una recaudación homogénea (“a igual esfuerzo fiscal”) por el procedimiento que se discute en el Anexo 3 de este informe.⁷ Finalmente, en el caso de Ceuta y Melilla trasladaremos a la partida de financiación autonómica, detrayéndolo de la partida presupuestaria que corresponda en cada caso, el gasto estatal en educación, sanidad y servicios sociales que en el resto del país habría sido gestionado por las comunidades autónomas. También hay que añadir a los ingresos de estas dos ciudades la recaudación del Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), el impuesto indirecto que sustituye al IVA y a los aranceles en ambos territorios.

De esta forma obtenemos un agregado de financiación regional total a igual esfuerzo fiscal del que hay que sustraer los recursos destinados a través del Fondo de Suficiencia a la financiación de las llamadas competencias singulares, como la policía, las prisiones o el personal al servicio de la administración de justicia, que sólo han sido asumidos por algunas comunidades.⁸ La financiación por estos conceptos se traslada a las partidas en las que se recoge el gasto estatal por el mismo concepto en las demás regiones.

Llegamos así a un indicador de *financiación a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal* que es directamente comparable entre las comunidades autónomas de régimen común (y de forma aproximada también en Ceuta y Melilla). Finalmente, si a la financiación homogénea le

⁶ Hemos optado por no tener en cuenta los ingresos autonómicos por tasas afectas a los servicios traspasados. La razón es la falta de información homogénea sobre la recaudación real por este concepto así como su limitado peso en los recursos autonómicos. Se dispone de la recaudación normativa por tasas afectas que calcula el sistema, pero este agregado parece guardar una relación muy tenue con la recaudación real, que por otra parte no es fácil de separar de la recaudación por tributos propios autonómicos. Una de las tareas pendientes para futuras ediciones de este informe es la elaboración de series homogéneas de ingresos regionales por este concepto.

⁷ La excepción a esta regla son los recursos REF canarios y la recaudación del IPSI en Ceuta y Melilla. Aunque ambos impuestos conllevan una presión fiscal sobre el consumo final muy inferior a la existente en la Península y Baleares, esta rebaja fiscal no se contabiliza como parte del “sobreesfuerzo fiscal” regional porque su origen no está en el ejercicio a la baja de las competencias normativas del gobierno regional sino en una política de larga tradición del Gobierno central de mantener una presión fiscal más baja en el archipiélago y en las ciudades de Ceuta y Melilla como forma de compensar las posibles desventajas derivadas de su situación geográfica. Por lo tanto, en la financiación regional “a igual esfuerzo fiscal” de ambos territorios (así como en la financiación local, en el caso de Canarias) se incluye la recaudación real de estos tributos en vez de su recaudación homogénea como sucede con los tributos cedidos. Por otra parte, la recaudación homogénea del IPSI y de los impuestos que conforman el REF se calcula y se recoge en el apartado de ingresos del SCPT, donde sí se cuantifican las correspondientes rebajas fiscales.

⁸ A la hora de calcular la parte del Fondo de Suficiencia que se destina a financiar las competencias no homogéneas, en el SCPT se utiliza la valoración original actualizada de las políticas de “normalización” lingüística, sin tener en cuenta la revisión al alza en la valoración oficial de tales políticas incluida en el Acuerdo de financiación de 2009. Véase la sección 2.1.b del Anexo 2 para más detalles.

añadimos el “sobreesfuerzo fiscal” regional, incluyendo la recaudación de los tributos propios establecidos por las autonomías, llegamos a un agregado de *financiación observada a competencias homogéneas* que incorpora los efectos del uso que las regiones han hecho de su autonomía tributaria.

El Cuadro 5 describe los cálculos necesarios en el caso de las comunidades forales del País Vasco y Navarra. Aquí se parte de los ingresos por los tributos concertados de gestión directa recaudados directamente por las diputaciones forales (que son prácticamente todos, a excepción de las cotizaciones sociales). Seguidamente, se añaden los ajustes en principio técnicos que se realizan para adecuar a la distribución de los consumos gravados en cada caso el reparto entre las haciendas forales y la estatal de los ingresos por IVA (incluyendo el que grava las importaciones, que recauda el Estado en su integridad) y por Impuestos Especiales. Para obtener la financiación neta de cada comunidad, de la cantidad resultante del cálculo anterior se sustrae la transferencia que las comunidades forales realizan al Estado para cubrir, en principio, la parte que les corresponde del coste de las competencias no transferidas. Esta transferencia se conoce como *cupo* en el caso vasco y como *aportación* en el navarro.⁹ En este punto, se tienen en cuenta también ciertas transferencias entre administraciones ligadas a las compensaciones financieras pactadas en el momento de la concertación de los Impuestos Especiales.

Cuadro 5: Cálculo de la financiación regional homogeneizada, comunidades forales

<i>Ingresos homogéneos por tributos concertados de gestión propia</i>	Ingresos por tributos concertados, homogeneizados para aproximar la recaudación que se habría obtenido con una escala tributaria común cuando hay capacidad normativa	
+ <i>Ajustes a consumo del IVA y Especiales</i>	Ajustes a consumo de la recaudación por ciertos impuestos indirectos	
- <i>Cupo y aportación líquidos a pagar y otras transferencias</i>	Contribución de las comunidades forales a los costes de los servicios comunes que presta el Estado y compensaciones financieras por Impuestos Especiales.	
- <i>Ajuste por competencias atípicas</i>	Coste imputado de aquellas competencias que en otros territorios financia el Estado.	Trasladar ajuste a la partida de gasto que corresponda
= <i>Financiación a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal</i>		
+ <i>Sobreesfuerzo fiscal regional</i>	Recaudación por impuestos propios + sobreesfuerzo fiscal en tributos concertados	
= <i>Financiación observada a competencias homogéneas</i>		

⁹ En el caso del País Vasco, en 2011 se toma la cifra de cupo antes del descuento con el que se financia la construcción de la “Y” ferroviaria vasca. Esta partida se traslada al apartado de inversión en infraestructuras. También se incluyen en el cupo las liquidaciones de años anteriores que se hicieron efectivas en ese ejercicio.

De la cantidad resultante de estos cálculos, hay que sustraer el coste imputable a una serie de competencias de los territorios forales que las comunidades autónomas de régimen común generalmente no tienen. Dos muy importantes son la policía autonómica y la gestión tributaria (incluyendo la gestión del catastro). Una tercera tiene que ver con la financiación de las entidades locales. Mientras que en el resto de España estas administraciones reciben transferencias estatales que constituyen una de sus principales fuentes de financiación, en el caso del País Vasco y Navarra la práctica totalidad de estos fondos proviene de las propias diputaciones forales, que son las entidades que recaudan el grueso de los impuestos y transfieren luego una parte al Estado y, en el caso vasco, otra a la comunidad autónoma. Finalmente, existe una larga lista de áreas en las que, sin que en ocasiones parezca existir una asimetría legal clara entre las comunidades forales y las restantes, el gasto del Estado en el País Vasco y Navarra es nulo o al menos muy inferior al que se realiza en otras regiones (directamente o a través de subvenciones gestionadas por las comunidades autónomas), con lo que la financiación de la competencia corre en efecto a cargo de las haciendas forales. Esta situación se da en relación con la inversión en carreteras y las ayudas para el acceso a la vivienda, los servicios sociales y prestaciones no contributivas y en algunos programas de cultura, agricultura y otras áreas.

Tras deducir el coste de estas competencias, se llega a un agregado de financiación a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal que es plenamente comparable con su homólogo en las comunidades de régimen común. Como en el caso de las regiones de régimen común, la financiación observada a competencias homogéneas se obtiene añadiendo el sobreesfuerzo fiscal regional a la financiación a igual esfuerzo fiscal -- esto es, añadiendo a la recaudación homogénea por tributos concertados la recaudación de los impuestos creados por las comunidades forales y los ingresos extra resultantes del ejercicio al alza de la capacidad normativa regional sobre tributos concertados --o, más frecuentemente, deduciendo de la recaudación homogénea la pérdida de recaudación que resulta del ejercicio a la baja de tal capacidad.

Ajustes por competencias atípicas

Como hemos ido viendo en apartados anteriores, la corrección de las asimetrías competenciales que existen en nuestro sistema autonómico exige una serie de ajustes cuyo objetivo es el de permitir comparaciones homogéneas entre todas las comunidades autónomas, tanto en términos de su financiación como en el de determinadas partidas de gasto que también se ven afectadas por tales asimetrías.

El Cuadro 6 resume los principales ajustes. Comenzando por el final, en el caso de los territorios de régimen común, hemos de trasladar el gasto que el Estado realiza en sanidad, educación y servicios sociales en las ciudades de Ceuta y Melilla (fila 7) al capítulo de financiación regional, que es donde el grueso de tal gasto se registra en todos los demás territorios. Procediendo a la inversa, la financiación específica que el Estado aporta a través del sistema de financiación regional para las competencias singulares de algunas comunidades, como la policía autonómica catalana, las prisiones o los medios personales al

servicio de la administración de justicia (fila 8) se traslada desde el capítulo de financiación regional a la partida que corresponda en cada caso.

Cuadro 6: Principales ajustes por competencias atípicas

<i>Competencias</i>	<i>Regiones afectadas</i>	<i>Criterio de valoración/ corrección:</i>
1. Gestión tributaria y catastro	Forales	Mismo gasto total per cápita que en el resto de España (MGTPC)
2. Financiación local	Forales	MGTPC
3. Vivienda, cultura, carreteras, educación, servicios sociales, agricultura...	Forales	MGTPC con algunas excepciones
4. Justicia, normalización lingüística	Forales	Mismo gasto per capita que en las CCAA de régimen común que han asumido la competencia
5. Policía autonómica	Forales	Valoración basada en el coste de la policía catalana, teniendo en cuenta el grado de despliegue de cada cuerpo
6. Pensiones no contributivas	Forales	Gasto observado en comunidades forales
7. Sanidad, educación y servicios sociales	Ceuta y Melilla	Trasladar el gasto estatal observado a la partida de financiación regional
9. Competencias no homogéneas de régimen común	Régimen común	Trasladar financiación específica desde financiación regional a la partida de gasto que corresponda en cada caso

- *Nota:* para más detalles, véase la sección 2.1 del Anexo 2 y las fichas de los programas presupuestarios a los que allí se hace referencia.

El primer bloque de ajustes (filas 1 a 6) afecta a las comunidades forales y es similar a la última corrección comentada en el párrafo anterior excepto en que generalmente no existe una valoración oficial explícita de la competencia afectada. Cuando éste es el caso, el procedimiento general consiste en imputar a las regiones afectadas un volumen ficticio de gasto por este concepto tal que el gasto total per cápita en cada una de ellas (incluyendo tanto la corrección como el gasto realizado por el Estado, si éste no es nulo) sea igual al promedio del gasto per cápita por el mismo concepto en el resto de España. El importe total de la corrección se sustrae de la financiación territorial de las regiones afectadas y se suma al gasto del Estado en las mismas por el concepto apropiado. De esta forma, la financiación regional corregida que calculamos para las comunidades forales, 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, y el gasto autonómico en estas actividades se traslada a otro apartado con el fin de permitir comparaciones homogéneas en términos de otros conceptos de gasto cuya gestión corresponde al Estado en algunos casos y a las autonomías en otros.

En algunos casos se dispone de información que permite realizar una valoración más afinada de las competencias atípicas de las comunidades forales. Así, en el caso de la justicia, la normalización lingüística o la policía (filas 5 y 6), la competencia ha sido asumida también por algunas comunidades de régimen común, por lo que se cuenta con una valoración explícita de la misma para estos territorios que es la que se toma como referencia para estimar su coste en las comunidades forales. En el caso de la policía autonómica, el cálculo es algo

más complicado (véase la ficha del programa AF14 en la sección 2.1 del Anexo 4) porque ha de tenerse en cuenta el diferente grado de despliegue de las policías autonómicas catalana, vasca y navarra. Por último, en el caso de las pensiones no contributivas, se utiliza el coste real de la competencia para las administraciones forales. La razón es que en este caso las comunidades forales se limitan a aplicar la normativa estatal, por lo que el volumen de prestaciones es, en principio, independiente de la administración que gestione la competencia. El mismo procedimiento se aplica también en el caso de las prestaciones económicas a minusválidos que se integran en el gasto en servicios sociales.

Hay algunas áreas para las que no se realiza una corrección por competencias atípicas a pesar de tratarse de competencias no homogéneas formalmente transferidas a alguna de las comunidades forales o a las dos. Un caso importante es el de las competencias de investigación. Aunque éstas han sido transferidas al País Vasco en 2009, las empresas y universidades vascas han continuado participando con total normalidad en los correspondientes programas estatales de apoyo a la investigación, de tal forma que la administración regional no se ha visto en la necesidad de reemplazar la financiación estatal con recursos propios. Situaciones similares se producen en otros ámbitos, como los programas de turismo para mayores del IMSERSO.

2.3. Ayudas regionales

Bajo este epígrafe se incluyen dos tipos de programas de ayuda regional. El primero recoge las ayudas de la Unión Europea que no se integran en los Presupuestos Generales del Estado 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 incluimos las ayudas a la inversión en las regiones de menor renta canalizadas a través del Fondo de Compensación Interterritorial, el programa de incentivos regionales a la localización de las empresas, las subvenciones a la producción eléctrica y al transporte de pasajeros residentes y de mercancías en el caso de las dos comunidades insulares y las ciudades de Ceuta y Melilla, las transferencias para inversiones en Canarias y en Aragón ligadas respectivamente al REF y al Plan Teruel, el subsidio y la renta para eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura que han sustituido al llamado Plan de Empleo Rural (PER) y las ayudas a la minería, que se concentran fundamentalmente en Asturias y León.¹⁰

En los dos últimos casos, el carácter regional de las ayudas podría cuestionarse, puesto que el subsidio y la renta agraria forman parte de las prestaciones por desempleo y las ayudas a la minería podrían considerarse una subvención de tipo sectorial que sólo casualmente se concentra en una región determinada. En el primer caso, hemos considerado el hecho de que sólo los trabajadores agrícolas residentes en Andalucía y Extremadura tienen acceso al

¹⁰ Dos partidas que podrían considerarse también ayudas regionales son las rebajas de la tributación (especialmente indirecta) que existen en Canarias y en las ciudades de Ceuta y Melilla. Aunque ambas partidas aparecen formalmente en el capítulo de ingresos del SCPT y no en el presente apartado de gastos, a muchos efectos resulta natural añadir su importe al de las ayudas regionales recogidas en este apartado.

subsidio. En cuanto al segundo programa, el supuesto criterio sectorial encubre en realidad una ayuda destinada fundamentalmente a evitar problemas sociales en las cuencas mineras astur-leonesas.

2.4. Estructura general del SCPT

El Cuadro 7 resume a grandes líneas la estructura del SCPT. Por el lado del ingreso se parte de los ingresos impositivos homogeneizados, a los que se añade en su caso el “sobreesfuerzo fiscal” regional (en el que se incluyen los ingresos por impuestos propios de las comunidades autónomas en sentido estricto junto al sobreesfuerzo fiscal en tributos cedidos) y las rebajas fiscales aplicadas en Canarias y Ceuta y Melilla, así como los impuestos municipales para llegar a los ingresos impositivos totales. A este agregado se le suman, finalmente, las

Cuadro 7: Estructura General del SCPT

I. INGRESOS

I1. Ingresos impositivos homogéneos del Estado y las CCAA

- I1.1. Impuestos directos homogeneizados
- I1.2. Impuestos indirectos homogeneizados

I2. Sobreesfuerzo fiscal regional y rebaja fiscal en Canarias y Ceuta y Melilla

I3. Impuestos municipales

I4. Cotizaciones sociales

I5. Otros ingresos de la Administración Central

- I5.1. Tasas, precios públicos y otros ingresos por venta de bienes o servicios
- I5.2. Otros ingresos financieros o patrimoniales

Ingresos totales a igual esfuerzo fiscal = I1 + I3 + I4 + I5

Ingresos totales = I1 + I3 + I4 + I5 + I2

G. GASTO

G1. Administración general y bienes y servicios públicos nacionales

G2. Gasto territorializable

G2.1 Financiación autonómica

Ingresos regionales homogéneos

- Recursos para competencias singulares de las CCAA de régimen común*
- +/- Otros ajustes por competencias atípicas en com. forales y Ceuta y Melilla*
- = *Financiación a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal*
- + Sobreesfuerzo fiscal regional
- = *Financiación total a competencias homogéneas*

G2.2. Financiación local

G2.3. Infraestructuras productivas y medioambientales

G2.4. Ayudas Regionales

G2.5. Otro gasto territorializable: sanidad, educación, seguridad, cultura, ...

G3. Protección y promoción social

G4. Regulación y promoción económica

G5. Intereses de la deuda pública

Gasto total = G1 + G2 + G3 + G4 + G5

Gasto total a igual esfuerzo fiscal = Gasto total – sobreesfuerzo fiscal regional

F6: Operaciones financieras seleccionadas

R. Redistribución personal = G3 – I1 – I4

- Nota: (*) Los importes que se añaden a la partida de financiación regional o se substraen de la misma por estas correcciones se trasladan o provienen de otras partidas de gasto.

cotizaciones sociales y los otros ingresos de la Administración Central (Estado, OAAA y Seguridad Social) para obtener los ingresos totales de la hipotética Administración Central extendida con la que estamos trabajando.

Por el lado del gasto, se pone especial atención en la construcción de un agregado homogéneo de financiación regional a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal que permita realizar comparaciones válidas entre todas las regiones, incluyendo a los territorios forales. Como ya hemos visto, los ajustes por competencias atípicas necesarios para llegar a este agregado exigen el traslado de determinadas partidas de gasto desde la financiación territorial a otras rúbricas o a la inversa. También se desglosa en cierto detalle el resto de la partida de gasto territorializable, que es la de mayor interés desde la perspectiva del presente estudio. Finalmente, se incluye como anexo una sección F6 en la que se recogen ciertas operaciones financieras y se define un agregado de “redistribución personal” que incluye los ingresos tributarios homogéneos no municipales y el gasto en protección y promoción social, agrupando así todas aquellas categorías de gasto e ingreso que en principio se reparten o se pagan en función de características personales de una forma homogénea en todo el territorio nacional.

3. Criterios de imputación territorial de gastos e ingresos: una visión general

Para completar el SCPT necesitamos imputar los ingresos y los gastos públicos que estamos considerando a las regiones españolas, incluyendo a Ceuta y Melilla como un territorio único adicional que sumar a las diecisiete comunidades autónomas. Aunque la literatura recoge una variedad de posibles enfoques que pueden utilizarse en esta tarea, el único que resulta apropiado dado el objetivo del informe es, como ya se ha indicado en la introducción, el llamado enfoque de *carga-beneficio*. Con esta metodología, el gasto público se asigna al territorio en el que residen sus beneficiarios, entendiendo como tales a los ciudadanos que son en última instancia los consumidores o receptores de los bienes, servicios o prestaciones relevantes -- y no a sus productores directos, que pueden ser los receptores inmediatos del gasto público en contraprestación por su trabajo o por la producción de bienes o servicios intermedios pero no son en ningún caso los destinatarios finales de tales servicios. De la misma forma, los ingresos tributarios y las cotizaciones sociales se asignan a la comunidad de residencia de los contribuyentes que en última instancia soportan la carga de cada impuesto, que no son necesariamente los que lo pagan en primera instancia y podrían residir en un territorio distinto de aquel donde se produjo el hecho susceptible de gravamen.

Una cualificación importante a esta regla es que los ingresos y los gastos públicos se reparten en su integridad entre los residentes en España (a los que en ocasiones nos referiremos como “españoles” para abreviar). Las partidas de gasto que benefician directamente a los no residentes en nuestro país (“extranjeros” para abreviar), tales como la cooperación internacional o las ayudas a emigrantes españoles residentes en el extranjero, se reparten entre todos los territorios españoles en proporción a su población residente de acuerdo con el padrón. Lo mismo se hace con la parte de los ingresos tributarios de las administraciones españolas que soportan los no residentes (fundamentalmente los turistas extranjeros y los

compradores de las exportaciones de bienes españoles). La primera parte de esta convención encaja bien, como se verá algo más abajo, con el criterio que hemos seguido para imputar aquellos gastos que afectan de la misma forma al conjunto de la población. La segunda parte busca que la imputación de los impuestos pagados por los extranjeros no distorsione la distribución territorial de la carga fiscal que efectivamente soportan los residentes españoles.

A diferencia de algunos estudios anteriores (véase por ejemplo IEF, 2006), hemos optado por no realizar una imputación alternativa de ingresos y gastos de acuerdo con el llamado *método de flujo monetario*. El uso de este criterio de reparto suele defenderse con el argumento de que es el que mejor permite aproximar el impacto de la actuación de las administraciones públicas sobre la actividad económica de los distintos territorios. A nuestro entender, sin embargo, lo relevante a efectos de la discusión que motiva este informe son los efectos directos de los programas públicos y no sus posibles efectos indirectos sobre el empleo y la actividad económica. Por otra parte, resulta bastante dudoso que el método de flujo monetario recoja adecuadamente tales efectos pues lo más relevante no sería en todo caso dónde se materializa el gasto de la administración, que es el dato que se utiliza en este enfoque, sino dónde se producen los bienes y servicios que ésta compra, lo que generalmente no se conoce.

3.1. Criterios de imputación de los programas de gasto

A la hora de imputar los beneficios derivados de la actuación de las administraciones públicas es conveniente partir de una clasificación de sus partidas de gasto en base al ámbito territorial de los beneficios que éstas generan. A los efectos que nos interesan, conviene distinguir en primer lugar entre las partidas presupuestarias que financian *bienes y servicios públicos de ámbito nacional* y el resto de partidas, cuyos beneficios en principio no se extienden más allá del ámbito geográfico de una comunidad autónoma. Dentro del grupo de bienes y servicios públicos de ámbito nacional, cabe distinguir entre aquellos que benefician a todos los ciudadanos del país de la misma forma y los que benefician de forma más directa o más intensa a determinados colectivos, de acuerdo con su lugar de residencia, su edad, su sector de actividad u otras características. En la primera categoría, que denominaremos bienes y servicios públicos de ámbito nacional e *interés general* y constituye el grupo *G1* de nuestra clasificación del gasto, se incluyen ejemplos clásicos de bienes públicos puros de ámbito nacional, con beneficios indivisibles y no excluibles, como pueden ser las relaciones exteriores o la defensa, así como la superestructura política y administrativa del Estado, incluyendo el grueso de los servicios de ciertos ministerios políticos o administrativos. Todas estas partidas se distribuirán en proporción a la población media durante el año de interés de los distintos territorios que conforman España, que se aproximará por la media de las cifras de población que ofrece el padrón para el 1 de enero de 2011 y el 1 de enero de 2012.

La segunda categoría recoge aquellos bienes y servicios públicos de ámbito nacional que tienen un impacto desigual sobre distintos colectivos de ciudadanos. Se recogen aquí partidas de gasto de naturaleza muy diversa, incluidas generalmente en los apartados *G2* y *G4* del SCPT, que se repartirán entre todas las comunidades en proporción a indicadores que intentan recoger la distribución territorial de sus beneficiarios. En algunos casos, el colectivo

relevante está distribuido por todo el país, aunque de una forma potencialmente distinta de la población total. Así, ciertos programas de carácter general de ministerios sectoriales como los de Educación o Sanidad, incluyendo actividades de regulación y de coordinación y la planificación de las políticas relevantes, se imputarán en proporción a la población beneficiaria residente en cada territorio (p. ej. a la población escolar o a la población equivalente a efectos de gasto sanitario). De la misma forma, los servicios centrales de ciertos ministerios sectoriales de carácter económico (especialmente Agricultura e Industria) y las ayudas económicas sectoriales de carácter general (como podría ser por ejemplo una campaña de promoción de España como destino turístico en el extranjero) se imputarán en proporción a indicadores de actividad sectorial, como el VAB o el empleo del sector beneficiario o los ingresos turísticos. La inversión en infraestructuras de transporte y el gasto público en la gestión o supervisión de las actividades de transporte se imputarán teniendo en cuenta tanto su localización como la residencia de sus beneficiarios últimos, que se recogerá con la ayuda de indicadores de tráfico de pasajeros (por lugar de residencia) y de mercancías (por origen y destino), tal como se discute en detalle en el Anexo 2.

También podemos incluir en la misma categoría genérica de gasto de ámbito nacional pero impacto posiblemente desigual a todos aquellos bienes o servicios que afectan de forma más intensa a los residentes de los territorios en los que se localizan o producen pero que contribuyen también al bienestar de los residentes en otras regiones a través de *efectos desbordamiento* de distinta índole cuya magnitud y distribución resultan difíciles de aproximar directamente. Entre otras cosas, cabría incluir en esta categoría la inversión en equipamientos culturales de interés nacional como el Museo del Prado o el Liceo de Barcelona. Se trata de inversiones que benefician en alguna medida a todos los españoles, pero mucho más a aquellos que viven en el territorio en el que tales equipamientos se localizan por disfrutar estos de un acceso inmediato a los mismos y/o de los beneficios económicos derivados del turismo que atraen algunas infraestructuras culturales. Lo mismo sucede en el caso de muchos programas de gasto medioambiental o en seguridad ciudadana y justicia, que benefician también en alguna medida a los residentes de áreas distintas de aquellas en las que se localizan físicamente. Puesto que en la mayor parte de estos casos resulta muy difícil calcular con alguna precisión qué parte de los beneficios corresponde a cada territorio, en muchos de ellos hemos optado por adoptar una solución genérica, a la que denominaremos *corrección estándar por desbordamientos*, que intenta ser prudente y esperamos genere un resultado razonable al menos en el agregado. En estos casos el 75% del gasto relevante se imputará a la región en la que se localiza físicamente el gasto y el 25% restante se repartirá entre todas las regiones (incluyendo aquella en la que se localiza el gasto) en proporción a su población y a su PIB, ponderando ambas variables de la misma forma.

El resto del gasto público (que se recogería fundamentalmente en los apartados G2 y G3 del SCPT) se destina a la provisión de bienes y servicios o a la financiación de prestaciones y ayudas económicas que benefician a individuos determinados o a colectivos que no se extienden más allá del ámbito de una comunidad autónoma. En muchas ocasiones, el reparto territorial de los beneficios de una determinada partida de gasto no plantea demasiados

problemas. Este es el caso, por ejemplo, cuando hablamos de bienes y servicios públicos de carácter local (p. ej. el transporte colectivo municipal), de transferencias a administraciones territoriales, de prestaciones económicas individuales como las pensiones o el subsidio de desempleo y de servicios de carácter en algún sentido colectivo, como la sanidad o la educación, que han de producirse localmente en cada territorio.

En otros casos sí se plantean problemas prácticos o conceptuales. Uno muy frecuente es la tendencia de los sistemas de información contable públicos (el SICOP y sus sucesores para el Estado y sus organismos y el SICOSS para el sistema de Seguridad Social) a imputarle a Madrid una parte muy elevada de ciertas partidas de gasto (especialmente, pero no sólo, en el caso de las transferencias). En el caso del sistema de información contable del Estado, el problema se ha agravado en 2011 en relación con 2005 (nuestro año piloto para la fijación de la metodología) debido a la desaparición de la categoría de "servicios centrales." En algunos casos, la distribución regional del gasto que se ofrece resulta poco plausible y hace pensar que se le están imputando a la comunidad de Madrid transferencias a organizaciones o empresas de ámbito nacional que generalmente tienen su sede en la capital, o gastos de funcionamiento que realmente habría que imputar a servicios centrales. El problema es fácil de corregir cuando Madrid aparece como la única destinataria de transferencias a entidades de ámbito nacional, pues basta con trasladar el importe total de la transferencia a servicios centrales para imputarla seguidamente en proporción al indicador más adecuado. En ocasiones, sin embargo, el problema es algo más complicado, pues Madrid no es el único beneficiario directo del gasto pero sí se le asigna una parte desproporcionadamente grande del mismo. En estos casos procedemos como sigue. En primer lugar, se calcula el importe medio del gasto por habitante en las demás comunidades autónomas (con la posible excepción de las regiones forales, dependiendo de qué competencia se trate). Multiplicando esta cantidad por la población madrileña obtenemos una estimación del gasto que realmente correspondería a la comunidad de Madrid per se. La diferencia con el dato original se traslada a servicios centrales y se imputa de acuerdo con el criterio que se aplique a tales gastos en cada caso.

Una categoría específica de gasto que encontramos con frecuencia son los costes de gestión y servicios centrales o de apoyo de ministerios y otros organismos que gestionan programas presupuestarios con beneficios de carácter divisible individual o territorialmente, como puedan ser las pensiones o ciertas inversiones en infraestructuras. Estas partidas generalmente corresponden a los costes de personal y funcionamiento de unidades administrativas centralizadas que cumplen una doble función. Por un lado proporcionan servicios de apoyo al conjunto del organismo, y por otro son las encargadas de realizar funciones de ámbito nacional tales como la planificación y el desarrollo legislativo, la realización de estudios y estadísticas o la relación y coordinación con otras administraciones nacionales y extranjeras y con organismos internacionales. Dada su doble naturaleza, una parte de estos gastos se imputará en proporción al gasto territorializado de los programas del mismo organismo a los que se da apoyo desde servicios centrales y en parte a algún indicador general de la localización de sus beneficiarios, que puede estar basado en la población, el VAB o el empleo.

Cuadro 8: Criterios de imputación y principales indicadores y fuentes utilizados para territorializar el gasto público

<i>Grupo de programas</i>	<i>Criterios e indicadores de imputación</i>	<i>Indicador/fuente</i>
<i>G1. Adm. gral. y bienes y serv. públicos de ámbito nacional e interés general</i>	Benefician por igual a todos los ciudadanos: población	Población media de acuerdo con el padrón (INE, 2014a)
<i>G2. Gasto territorializable</i>		
<i>2.1. Financiación regional</i>	Región receptora de las transferencias estatales o de los rendimientos de los impuestos cedidos o concertados	LIQFINAUT, MHAP (2013b y 2014a), MEH (2011), SGCAyL
<i>2.2. Financiación local</i>	Región en la que se localiza la entidad local receptora de las transferencias o impuestos	LIQFINLOC, MHAP (2014b), SGCAyL
<i>2.3. Infraestructuras y transporte</i>	Localización de la inversión + índices de tráfico de pasajeros (por residencia) y mercancías (por origen y destino), excepto en actividades de ámbito local (como metros o transporte colectivo urbano)	SICOP, Anuario del Ministerio de Fomento (MF, 2012), ENTUR
<i>2.4. Ayudas regionales</i>	región receptora de las ayudas o residencia de sus beneficiarios	MHAP (2014a), SICOP, IRMC
<i>2.5. Otro gasto territorializable</i>		
a. Sanidad y consumo	Localización del gasto y población equivalente a efectos de gasto sanitario para servicios generales y de apoyo	SICOP, SICOSS, Min. Sanidad, memorias mutuas funcionarios
b. Educación y formación	Localización del gasto y población escolarizada y en edad escolar para servicios generales y de apoyo	SICOP, Min. Educación
c. Justicia, prisiones y seguridad ciudadana y vial	Localización del gasto con corrección estándar por desbordamientos cuando procede, despliegue de efectivos cuerpos judiciales y de seguridad y población total para servicios generales y de apoyo	SICOP, JUST, Min. Interior, SGCAyL
d. Vivienda y urbanismo	Localización del gasto	SICOP, Min. Fomento
e. Cultura y deporte	Localización del gasto y población para parte de los programas de interés nacional, corrección por desbordamientos en ciertos casos	SICOP, Min. Cultura, OOAA vía IGAE
<i>G3. Protección social</i>		
3.1 Pensiones, desempleo y otras prestaciones económicas	residencia de los beneficiarios de las prestaciones	SICOSS, SICOP, SPEE, IMSERSO, memorias mutuas
3.2 Servicios sociales	residencia de beneficiarios	SICOP, SICOSS, IMSERSO
3.3. Servicios generales y de apoyo	en proporción al gasto relevante del resto de G3	

Cuadro 8: continuación

G4. Regulación y promoción económica

4.1. Asuntos Generales	Localización del gasto, empleo, población, VAB.	SICOP, SPEE, CRE
4.2 Agricultura, ganadería y pesca	Residencia de beneficiarios de las ayudas y en su defecto localización de la producción subvencionada. VAB sectorial para servicios generales y ciertos programas de ámbito nacional	SICOP, CRE, Min. Agricultura, MHAP (2014a)
4.3. Industria y otros	Residencia de beneficiarios de las ayudas y en su defecto localización de la producción subvencionada. VAB sectorial para servicios generales y ciertos programas de ámbito nacional	SICOP, CRE, Min. Industria y Comercio
G5. Intereses de la deuda del Estado	En proporción al gasto público territorializado que ha podido ser financiado en parte con deuda estatal. Se excluyen las partidas de ingresos tributarios de las CCAA y CCLL, las ayudas europeas y las inversiones y excedentes de AENA y las sociedades concesionarias de autopistas de peaje	

- Abreviaturas:

CRE = Contabilidad Regional de España (INE, 2014b).

ENTUR = encuestas turísticas, FAMILITUR, EGATUR y FRONTUR (Instituto de Estudios Turísticos, 2012 a, b y c)

IGAE = Intervención General de la Administración del Estado (consulta a).

IMSERSO = Instituto de Mayores y Servicios Sociales (consulta a).

IRMC = Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras (consulta a).

JUST = La justicia dato a dato. Año 2011. Estadística Judicial (CGPJ, 2012)

LIQFINAUT = liquidaciones del sistema de financiación regional (MEH, 2011 y MHAP, 2013a)

LIQFINLOC = liquidaciones del sistema de financiación local (MHAP 2013c y d)

SICOP = Sistema de Información Contable y Presupuestaria del Estado y sus sucesores (el actual se conoce como SIC)

SICOS = Sistema de Información Contable de la Seguridad Social

SGCAyL = Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local (consulta a).

SPEE = Servicio Público de Empleo Estatal (consulta a).

El Cuadro 8 resume a grandes rasgos los criterios utilizados para distribuir territorialmente los distintos grupos de programas de gasto y las fuentes más relevantes de información en cada caso. En el Anexo 2 se ofrece una discusión de los programas que se incluyen en cada área y de los criterios de imputación utilizados en cada caso. El Anexo 4 incluye una ficha para cada programa con una descripción detallada de cómo se ha realizado su territorialización.

3.2. Criterios de imputación de los ingresos públicos

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 que conforman el sistema fiscal español. Las hipótesis más habituales en la literatura de

Cuadro 9: Hipótesis de incidencia e indicadores utilizados para territorializar los ingresos públicos

<i>Figura impositiva</i>	<i>Hipótesis de incidencia</i>	<i>Indicador</i>
1. Impuestos directos		
<i>IRPF</i>	Recae sobre los contribuyentes	Cuota líquida y retenciones por rentas del trabajo a no declarantes por región de residencia del contribuyente
<i>Sociedades</i>	Consumidores 1/3 Capital 1/3 Trabajadores 1/3	Consumo final territorializado por región de residencia, rentas por fondos propios de las empresas y remuneración de asalariados en el sector privado
<i>Directos cedidos (sucesiones y patrimonio)</i>	Contribuyentes	Recaudación territorializada por región de residencia del contribuyente
<i>Renta de no residentes</i>	Contribuyentes extranjeros	Población
2. Impuestos indirectos		
<i>IVA</i>	Consumidores	Consumo final y compras de vivienda territorializados por región de residencia
<i>Especiales</i>	Consumidores	Consumo final territorializado por región de residencia
<i>Indirectos cedidos (ITP, IVMDH)</i>	Consumidores	Consumo final y compras de vivienda territorializados por región de residencia
<i>Aranceles y exacciones agrarias</i>	Consumidores	Consumo final territorializado por región de residencia
3. Cotizaciones sociales	Trabajadores	Recaudación territorializada por región de residencia del trabajador
4. Impuestos municipales	Contribuyentes	Recaudación territorializada
5. Otros ingresos de la Administración Central	Población (con excepciones menores)	población

balanzas fiscales pueden resumirse como sigue: los impuestos directos sobre los hogares no se trasladan (esto es, recaen sobre el contribuyente teórico), las cotizaciones sociales recaen sobre los trabajadores, los impuestos indirectos sobre el consumo, y el impuesto de sociedades se reparte entre los propietarios del capital, los consumidores y los trabajadores. Tales hipótesis llevan a imputar la recaudación total de cada figura impositiva a nivel nacional en proporción a los valores regionalizados de uno o varios indicadores que recogen los supuestos de incidencia que se consideran más adecuados, ignorando por completo la información disponible sobre la recaudación territorializada por cada impuesto en aquellos casos en los que puede haber traslación de la carga hacia otros territorios.

Nuestras hipótesis de incidencia se resumen en el Cuadro 9, mientras que el Cuadro 10 muestra las principales fuentes de información que hemos utilizado para territorializar los ingresos de las administraciones españolas.

Cuadro 10: Principales fuentes utilizadas para territorializar los ingresos públicos

Recaudación agregada y desglose por territorios:

MHAP (2013b). Recaudación y estadísticas del sistema tributario español, 2001-2011
Agencia Tributaria (AT, 2012). Informe anual de recaudación tributaria, año 2011
MHAP (2014a). Haciendas Autonómicas en Cifras 2011.
MHAP (2014b). Haciendas Locales en Cifras, año 2011
MHAP (2013a). Liquidación del sistema de financiación regional.

Consumo final agregado y consumos específicos

Contabilidad Regional de España. INE (2014b)
Encuesta Continua de Presupuestos Familiares. INE (2014c)
Instituto de Estudios Turísticos (2012b). EGATUR, Encuesta de Gasto Turístico.
Liquidaciones de los presupuestos de las AAPP españolas. IGAE (2012), MESS (2012), IGSS (2013), MHAP (2014 c y d)

Compras de vivienda

Consejo General del Notariado vía INE. Datos de compraventas de vivienda por particulares, desglosadas por región de residencia del comprador.

Comercio interior y exterior

MEC (2014). Datacomex, estadísticas del comercio exterior
C-Interreg (2014). Estadísticas de Flujos de Comercio Interregional de mercancías en España.

La parte más laboriosa de la territorialización de los ingresos públicos es la que tiene que ver con los impuestos indirectos. La recaudación de estos tributos (así como una parte de la del impuesto de sociedades) se territorializa utilizando diversos indicadores de lo que para abreviar se denomina en el Cuadro 9 *consumo final territorializado por región de residencia*. Tales indicadores (cuya construcción se discute en detalle en los Anexos 5 y 6) resumen la distribución geográfica del consumo final privado y público que soporta cada impuesto, calculada con criterios que intentan ser coherentes con la lógica del enfoque carga-beneficio. Así, el gasto de los hogares "españoles" (o más precisamente residentes en España) que, directa o indirectamente, está sujeto a gravamen se distribuye de acuerdo con su lugar de residencia, mientras que el gasto gravado de los extranjeros (incluyendo tanto el realizado directamente en nuestro país por los turistas "extranjeros" (no residentes en España) como las exportaciones) se reparte por población entre todas las regiones españolas con el fin de no distorsionar la distribución de las cargas que soportan los residentes.

Generalmente, la territorialización se realiza en varias etapas. En primer lugar, se utilizan datos del marco input-output para dividir la recaudación del impuesto de interés en una serie de partidas que son pagadas en primera instancia por colectivos diferentes o reflejan distintos tipos de transacciones. Típicamente, las partidas más importantes son las que corresponden al consumo final directo y la inversión (compra de vivienda) de los hogares, pero en el caso de muchos tributos una parte significativa de los ingresos proviene en primera instancia del gasto de las administraciones públicas o de las compras de consumos intermedios por parte de las empresas.

Seguidamente, cada una de estas partidas se reparte entre las comunidades autónomas utilizando indicadores basados en los datos disponibles sobre la distribución territorial de los consumos relevantes. En relación con el consumo final y la compra de vivienda por parte de los hogares, se dispone de información sobre el consumo agregado desglosado por comunidad de residencia (el llamado consumo *regional*, en contraposición al consumo *interior*) en la Contabilidad Regional de España (CRE) y de datos similares desglosados por tipos de gasto en la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), así como del desglose de las compras de vivienda por región de residencia del comprador proporcionada por el Consejo General del Notariado a través del INE y de datos sobre flujos interregionales de población visitante que resultan de utilidad a la hora de distribuir entre regiones ciertos consumos cuyo desglose por residencia no se conoce con precisión. También se dispone de datos, aunque bastante menos detallados, sobre el gasto de los extranjeros en España gracias a la Encuesta de Gasto Turístico (EGATUR).

La recaudación tributaria ligada en primera instancia al consumo de las administraciones públicas se imputa en proporción a indicadores territorializados del gasto público sujeto a los impuestos de interés porque son los ciudadanos a los que sirven tales administraciones los que soportan la carga efectiva de tales impuestos a través de menores prestaciones o mayores tributos. Los indicadores de consumo público se construyen partiendo de los capítulos 2 y 6 (compras de bienes y servicios e inversiones reales) de las liquidaciones de los presupuestos de las distintas administraciones públicas españolas. En general, el consumo de las administraciones territoriales se imputa a las regiones en las que éstas operan, mientras que el gasto de la administración central se reparte por población entre todas las regiones (con ciertas correcciones que se discuten en detalle en la sección 1.5 del Anexo 5).

Finalmente, la recaudación ligada al gasto de las empresas en consumos intermedios o bienes de capital se distribuye en proporción a indicadores de consumo agregado final que tienen en cuenta, además del consumo doméstico privado y público, las exportaciones al extranjero (excepto en el caso del IVA, donde las exportaciones están exentas del impuesto). Como en el caso del consumo directo de los extranjeros en nuestro país, los impuestos soportados por la exportación se distribuyen entre todos los territorios españoles en proporción a su población.

Los cálculos esbozados en los párrafos anteriores se realizan partiendo de la recaudación homogénea de cada uno de los impuestos relevantes. Esta variable, cuya construcción se describe en detalle en el Anexo 3, intenta aproximar la recaudación que se habría obtenido en cada comunidad autónoma si todas ellas hubiesen aplicado una normativa común que generalmente cabría identificar con la "escala media" de gravamen aplicada en el territorio de régimen común. Así pues lo que se territorializa en primera instancia es en muchos casos un agregado ficticio de recaudación que difiere de la recaudación observada. Para estimar la distribución de las cargas reales de aquellos impuestos sobre los que las comunidades autónomas disponen de capacidad normativa y han hecho un uso significativo de ella, resulta necesario territorializar los "sobreesfuerzos fiscales" que cada una de ellas ha realizado. Para ello, hemos supuesto que una parte de tal sobreesfuerzo permanece en la propia región, otra corresponde a exportaciones fuera de España y una tercera se reparte entre todas las regiones

españolas con los mismos pesos que la correspondiente recaudación homogénea. El peso relativo de los distintos componentes se aproxima utilizando datos de comercio interior y exterior sobre el peso de las exportaciones a otras regiones y al extranjero en la producción total de cada región. (Véase la sección 5 del Anexo 5 para más detalles).

4. El cálculo de los saldos fiscales

Como ya se ha indicado en la sección 2, la necesidad de contar con un indicador de saldo fiscal que permita descomposiciones por programas o grupos de programas nos ha llevado a una reformulación de este concepto en términos relativos. En este apartado se describe con precisión la forma en la que se calcularán los saldos relativos por habitante y agregados, se analiza la relación entre los saldos relativos y los saldos fiscales absolutos calculados de la forma habitual y se establecen algunas propiedades de los saldos relativos que resultan ser muy convenientes. Aparte de su aditividad, destacamos el hecho de que los saldos relativos agregados suman a cero, lo que sirve para neutralizar los efectos del ciclo económico que operan a través del saldo presupuestario de la Administración Central y ofrece una visión más clara de los flujos redistributivos interregionales que los saldos no neutralizados.

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

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

$$(1) SF_r = G_r - T_r,$$

esto es, por la diferencia entre el gasto público imputado a la región y su carga tributaria total. Obsérvese que la suma de los saldos regionales así definidos no es necesariamente cero sino el déficit del sector público central, D , (o más exactamente, la diferencia entre los gastos y los ingresos públicos considerados en el análisis),

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

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

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

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

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

Una práctica habitual consiste en definir α_r como el peso de la región r en la recaudación tributaria total (esto es, $\alpha_r = T_r/T$). Esta elección suele justificarse con el argumento de que el déficit tendrá que financiarse eventualmente mediante mayores ingresos tributarios que, como primera aproximación, provendrán de las distintas regiones en las mismas proporciones que los flujos impositivos actuales. El procedimiento resulta, sin embargo, poco satisfactorio porque rompe con el carácter de flujo corriente del concepto de saldo fiscal. Si la recaudación tributaria efectivamente se eleva en el futuro para pagar la deuda generada por déficits pasados, esto se reflejará en los saldos fiscales de otros períodos. Además la distribución territorial de la recaudación puede haber variado sustancialmente para entonces.

Una forma alternativa de enfocar el problema consiste en trabajar con los saldos fiscales expresados en términos relativos. Siguiendo a de la Fuente (2000), definiremos el *saldo relativo* total de la región r (SFR_r) como el producto de su saldo relativo per cápita ($sfrpc_r$) y su población, donde el saldo relativo per cápita se define como la diferencia entre el beneficio neto per cápita que la región deriva de la actuación del sector público y el valor de la misma magnitud para el promedio de España. Esto es,

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

Es fácil comprobar que la suma de los saldos fiscales relativos totales es siempre igual a cero, y que este concepto coincide con el saldo fiscal neutralizado si este último se calcula repartiendo el déficit agregado entre las distintas regiones en proporción a su población. Obsérvese que

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

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

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

Finalmente, comprobaremos que los saldos relativos son aditivamente descomponibles por programas (que es la principal razón por la que hemos elegido trabajar con este concepto). Sean g_{ir} y t_{kr} los gastos e ingresos tributarios per cápita en la región r generados por el programa de gastos i y el tributo k . Dado que $g_r = \sum_i g_{ir}$ y $t_r = \sum_k t_{kr}$, podemos expresar SFR_r como una suma de saldos parciales, cada uno de los cuales refleja la contribución de un grupo de programas determinado al saldo agregado regional en función del tamaño de la región y de su tratamiento per cápita bajo el grupo relevante de programas:

$$(8) SFR_r = \sum_i (g_{ir} - g_i) P_r - \sum_k (t_{kr} - t_k) P_r = \sum_j sfrpc_{jr} P_r = \sum_j SFR_{jr}$$

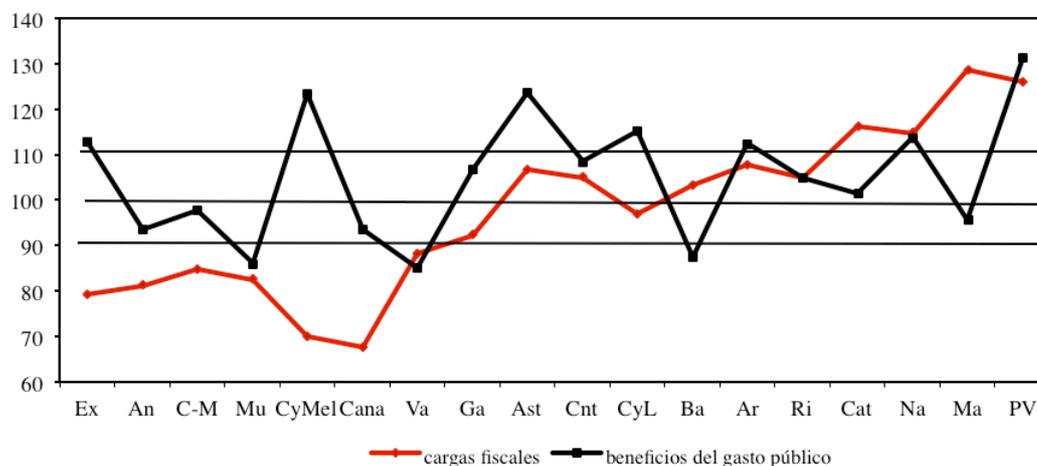
donde $sfrpc_{jr}$ es el saldo fiscal relativo per cápita que genera el programa presupuestario j en la región r y SFR_{jr} el componente del saldo fiscal agregado de la región r que proviene del programa j .

5. Resultados agregados: la distribución del gasto y los ingresos públicos

El presente informe va acompañado de un libro de Excel en el que se muestra la distribución territorial de cada uno de los programas de ingreso y gasto recogidos en el SCPT de 2011 y de diversos agregados presupuestarios de interés. En hojas adicionales se recogen también los ingresos y gastos per cápita, los correspondientes índices con base 100 para el promedio nacional de gasto o ingreso por habitante y los saldos relativos, per cápita y agregados, generados por cada programa y por diversos conjuntos de ellos.¹¹

En el resto del trabajo se destacan algunos aspectos de interés de estos datos. El Gráfico 1 resume los resultados agregados del análisis. Tras sumar todas las partidas de gasto público por un lado y todas las partidas de ingreso por el otro y dividir ambos agregados por la población regional, hemos construido dos índices que miden, respectivamente, los beneficios derivados del gasto público y las cargas fiscales por habitante, normalizando en cada caso el correspondiente promedio nacional a 100. Las regiones se han situado a lo largo del eje horizontal en orden creciente de PIB per cápita.

Gráfico 1: Índices agregados de cargas fiscales y beneficios del gasto público per cápita promedio España = 100, ejercicio 2011



- Nota: regiones ordenadas por PIB per cápita.

En principio, cabría esperar que las cargas tributarias aumentasen con el nivel de renta y que los niveles de gasto por habitante fuesen bastante uniformes en todo el territorio nacional. En la práctica, sin embargo, se observan desviaciones significativas sobre el patrón esperado. Por el lado de los ingresos, llaman la atención los casos de Ceuta y Melilla, Canarias y las dos comunidades forales, que presentan cargas tributarias inferiores a lo que cabría esperar en

¹¹ Esta hoja de Excel, junto con los detalles que se recogen en los Anexos metodológicos y los cálculos pormenorizados programa a programa, está disponible en http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/20140723_scpt.aspx

base a su nivel de renta, mientras que en Asturias y Cantabria se produce el fenómeno contrario. Por el lado del gasto, hay que destacar que casi dos tercios de las regiones se encuentran fuera de una banda de 20 puntos porcentuales centrada en la media nacional. En el extremo superior de la distribución volvemos a encontrar a Ceuta y Melilla y a las comunidades forales, a las que se suman ahora Asturias, Extremadura, Castilla y León, Cantabria y Aragón. En el extremo inferior, destaca el reducido nivel de gasto público observado en Baleares, Valencia y Murcia.

Cuadro 11: Gastos e ingresos totales y saldos fiscales absolutos, 2011
millones de euros

	Ingresos totales	Gastos totales	Saldo absoluto total	Saldo absoluto total/PIB	Adquisi- ción de activos financie- ros	Saldo ajustado por operac. financieras	Saldo ajustado por op. fin como % del PIB
Andalucía	52.416	68.320	15.904	11,2%	1.906	17.810	12,6%
Aragón	11.120	13.108	1.988	6,0%	304	2.292	6,9%
Asturias	8.805	11.556	2.751	12,2%	244	2.995	13,3%
Baleares	8.811	8.450	-361	-1,4%	252	-109	-0,4%
Canarias	10.962	17.149	6.188	15,2%	479	6.667	16,4%
Cantabria	4.767	5.568	802	6,3%	134	936	7,3%
Castilla y León	18.940	25.435	6.495	11,7%	576	7.072	12,8%
Cast. - La Mancha	13.752	17.925	4.173	11,2%	479	4.651	12,5%
Cataluña	67.127	66.268	-859	-0,4%	1.707	848	0,4%
Valencia	34.548	37.681	3.133	3,2%	1.157	4.290	4,3%
Extremadura	6.720	10.826	4.105	24,2%	250	4.356	25,7%
Galicia	19.691	25.735	6.044	10,8%	630	6.674	11,9%
Madrid	63.917	53.723	-10.194	-5,4%	1.467	-8.727	-4,6%
Murcia	9.297	10.950	1.653	6,1%	333	1.986	7,3%
Navarra	5.647	6.329	681	3,8%	145	827	4,6%
País Vasco	21.084	24.861	3.776	5,8%	494	4.271	6,6%
La Rioja	2.594	2.932	337	4,2%	73	411	5,1%
Ceuta y Melilla	871	1.737	866	30,5%	37	903	31,8%
Total	361.070	408.554	47.484	4,5%	10.668	58.151	5,6%

- Nota: Saldo absoluto = gastos - ingresos

Los Cuadros 11 y 12 resumen la misma información pero expresada ahora en términos de gastos e ingresos totales y saldos fiscales relativos y absolutos, totales y per cápita. En las tres primeras columnas del Cuadro 11 se calcula el saldo agregado absoluto de cada región como la diferencia entre los gastos y los ingresos imputados a la misma, sin corrección alguna, y en la cuarta se muestra el saldo absoluto expresado como fracción del PIB regional. Obsérvese que la suma de los saldos absolutos no es cero sino unos 50.000 millones que corresponden básicamente al déficit de la Administración Central. En la quinta columna del cuadro se recogen las adquisiciones de ciertos activos financieros por parte del Estado incluidas en el Anexo F6 del SCPT, territorializadas por población, y en las dos últimas columnas se muestran los saldos absolutos ajustados por operaciones financieras, esto es, teniendo en

cuenta también el gasto destinado a la adquisición de activos financieros de titularidad estatal que en principio son patrimonio común del conjunto de los ciudadanos.¹²

Cuadro 12: Saldos fiscales relativos, 2011

	<i>Saldos totales, millones de euros</i>			<i>Total/PIB</i>	<i>saldos per capita, euros</i>		
	<i>Ingresos fiscales</i>	<i>Gasto público</i>	<i>Total</i>		<i>Ingresos fiscales</i>	<i>Gasto público</i>	<i>Total</i>
<i>Andalucía</i>	12.087	-4.666	7.421	5,24%	1.433	-553	880
<i>Aragón</i>	-816	1.448	633	1,90%	-605	1.074	469
<i>Asturias</i>	-552	2.218	1.666	7,41%	-512	2.055	1.544
<i>Baleares</i>	-277	-1.207	-1.483	-5,71%	-248	-1.081	-1.329
<i>Canarias</i>	5.266	-1.212	4.054	9,96%	2.481	-571	1.910
<i>Cantabria</i>	-229	434	205	1,61%	-386	732	345
<i>Castilla y León</i>	573	3.357	3.929	7,10%	224	1.315	1.539
<i>C. - La Mancha</i>	2.445	-402	2.043	5,50%	1.154	-190	964
<i>Cataluña</i>	-9.365	910	-8.455	-4,35%	-1.239	120	-1.119
<i>Valencia</i>	4.620	-6.638	-2.018	-2,03%	902	-1.296	-394
<i>Extremadura</i>	1.756	1.234	2.991	17,64%	1.584	1.113	2.697
<i>Galicia</i>	1.628	1.613	3.240	5,79%	584	578	1.162
<i>Madrid</i>	-14.268	-2.455	-16.723	-8,87%	-2.197	-378	-2.575
<i>Murcia</i>	1.959	-1.786	173	0,64%	1.331	-1.213	117
<i>Navarra</i>	-729	764	35	0,19%	-1.134	1.187	54
<i>País Vasco</i>	-4.350	5.925	1.576	2,43%	-1.987	2.707	720
<i>La Rioja</i>	-123	135	12	0,16%	-380	418	39
<i>Ceuta y Melilla</i>	374	328	702	24,75%	2.295	2.017	4.312
<i>España</i>	0	0	0	0,00%	0	0	0
<i>Suma positivos</i>			28.679	2,74%			

- Nota: un saldo relativo negativo quiere decir que la región paga más impuestos por habitante que la media o recibe menos gasto.

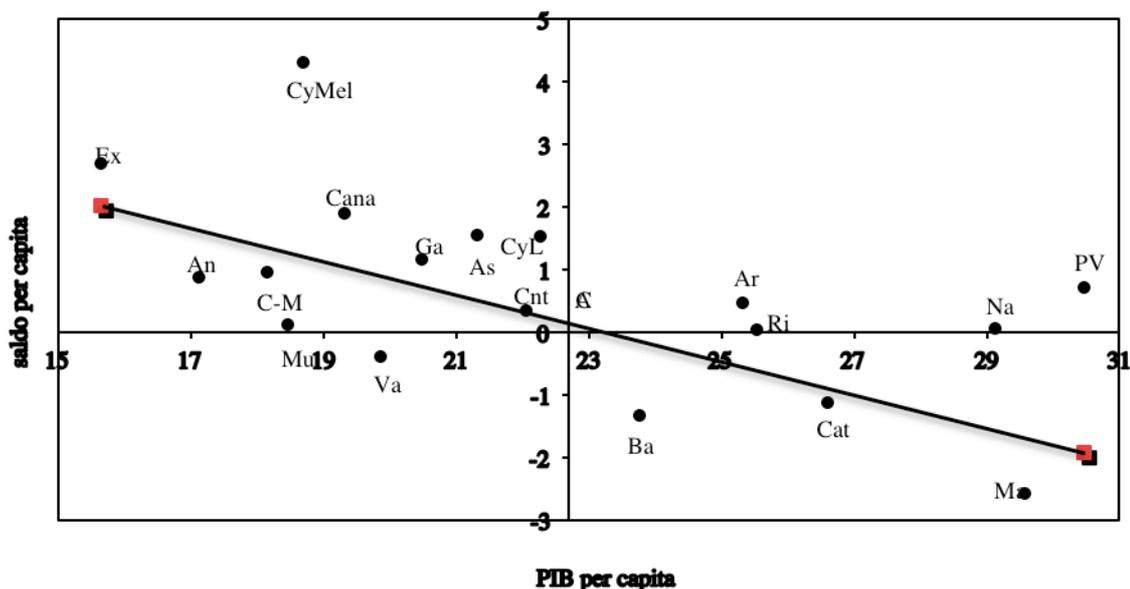
En el Cuadro 12 se muestran los saldos relativos agregados y per cápita así como sus componentes de ingreso y gasto. Como hemos visto en la sección 4, al trabajar con saldos relativos se neutralizan los efectos del déficit agregado de la Administración Central. En consecuencia, la suma de los saldos relativos agregados es siempre cero. Como indicador del volumen total de flujos redistributivos entre regiones, en la última fila del Cuadro se muestra la suma de los saldos fiscales regionales que tienen signo positivo (que es igual a la suma de los saldos negativos con el signo cambiado). De acuerdo con nuestros cálculos, los flujos redistributivos entre regiones ascendieron en 2011 a unos veintinueve millardos de euros o un 2,7% del PIB español. Desde el punto de vista de las regiones receptoras netas (con saldos fiscales positivos), los flujos de entrada representaron un 5,3% de su PIB, mientras que para las regiones contribuyentes netas, los flujos de salida supusieron un 5,6% del PIB.

El Gráfico 2 muestra la relación entre el saldo relativo agregado por habitante de cada comunidad autónoma y su PIB per cápita, con ambas variables medidas en miles de euros. Junto a la nube de puntos que representan la posiciones de los distintos territorios, se muestra también la recta de regresión ajustada a la submuestra integrada por las comunidades

¹² Como se discute en la sección 6 del Anexo 2, las partidas más importantes incluidas en el apartado de operaciones financieras son la concesión de créditos subvencionados para la investigación y otras actividades y la compra de acciones de (o aportaciones de capital a) ciertas empresas públicas.

autónomas de régimen común, excluyendo por atípicas a las comunidades forales y a Ceuta y Melilla. Esta recta resume lo que podríamos considerar la relación "normal" entre renta per cápita y el saldo fiscal agregado. Como cabría esperar, el saldo fiscal tiende a empeorar según aumenta la renta per cápita, de forma que los territorios más ricos generalmente presentan déficits fiscales mientras que los de menor renta suelen disfrutar de superávits. Una vez más, el gráfico revela algunas situaciones chocantes. Las comunidades forales disfrutaban de un superávit fiscal pese a estar entre los territorios más ricos del país, mientras que Valencia sufre un déficit apreciable con un PIB per cápita inferior al promedio nacional y Murcia está prácticamente en equilibrio a pesar de su reducido nivel de renta.

Gráfico 2: Saldo relativo total per cápita vs. PIB per cápita, miles de euros, 2011



- *Clave:* An = Andalucía; Ar = Aragón; As = Asturias; Cana = Canarias; Cat = Cataluña; CyL = Castilla y León; CyMel = Ceuta y Melilla; Cnt = Cantabria; C-M = Castilla-La Mancha; Ex = Extremadura; Ga = Galicia; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Na = Navarra; PV = País Vasco; Ri = Rioja; Va = Valencia.

El Cuadro 13 contiene un desglose aproximado de los saldos relativos regionales en dos componentes ligados respectivamente a la Unión Europea y a las administraciones españolas (fundamentalmente la central pero también las autonómicas dado que se tiene en cuenta la posible traslación de los tributos cedidos a las regiones). El cálculo del saldo agregado con la Unión Europea se describe en el Anexo 7. El desglose es sólo aproximado porque en el cómputo del saldo europeo se incluyen algunas transferencias de la UE gestionadas directamente por corporaciones locales (y posiblemente por ciertas empresas públicas) que posiblemente no se recojan en los datos utilizados para calcular los saldos regionales en el SCPT. También ha de tenerse en cuenta que los flujos de ejecución del gasto subvencionado por la UE que se recogen en los PGE y por tanto en el SCPT no coinciden necesariamente en el tiempo con las correspondientes transferencias que son las que se utilizan a efectos de calcular el saldo con la UE. Esto es así porque estas transferencias pueden corresponder a anticipos parciales a cuenta de tales gastos o a reembolsos a posteriori de los mismos. Con la precaución que todo esto exige, sin embargo, los resultados resumidos en el Cuadro 13

deberían darnos una idea aproximada de qué parte de los saldos fiscales agregados que se obtienen en el SCPT proviene en última instancia de la Unión Europea.

Cuadro 13: Desglose aproximado por administraciones de los saldos relativos regionales

	millones de euros			% del PB		
	total	UE	Adm Española	total	UE	Adm
Andalucía	7.421	1.366	6.056	5,24%	0,96%	4,28%
Aragón	633	193	439	1,90%	0,58%	1,32%
Asturias	1.666	-51	1.717	7,41%	-0,23%	7,64%
Baleares	-1.483	-242	-1.241	-5,71%	-0,93%	-4,78%
Canarias	4.054	247	3.807	9,96%	0,61%	9,35%
Cantabria	205	-66	271	1,61%	-0,52%	2,13%
Castilla y León	3.929	815	3.114	7,10%	1,47%	5,63%
C. - La Mancha	2.043	968	1.075	5,50%	2,61%	2,90%
Cataluña	-8.455	-1.594	-6.861	-4,35%	-0,82%	-3,53%
Valencia	-2.018	-662	-1.356	-2,03%	-0,67%	-1,36%
Extremadura	2.991	924	2.066	17,64%	5,45%	12,19%
Galicia	3.240	111	3.129	5,79%	0,20%	5,59%
Madrid	-16.723	-1.712	-15.011	-8,87%	-0,91%	-7,97%
Murcia	173	-75	247	0,64%	-0,27%	0,91%
Navarra	35	39	-5	0,19%	0,22%	-0,03%
País Vasco	1.576	-256	1.832	2,43%	-0,40%	2,82%
La Rioja	12	-38	50	0,16%	-0,47%	0,63%
Ceuta y Melilla	702	31	671	24,75%	1,10%	23,65%
España	0	0	0	0	0	0

En el Cuadro 14 se comparan los saldos relativos agregados correspondientes a los años 2011 y 2005. En algunos casos, las variaciones son muy significativas. Así, el déficit fiscal catalán se reduce en 3.400 millones de euros o un 2,64% del PIB mientras que los superávits de Castilla la Mancha, Extremadura y Asturias caen de forma muy significativa, con variaciones que suponen entre el 3,8% y el 6,4% del PIB regional. En el caso catalán, la mejora del saldo fiscal proviene fundamentalmente de la partida de ingresos por impuestos indirectos y tiene mucho que ver con el acusado descenso del peso de los residentes en la región en las compras totales de vivienda por los residentes en España, que cae desde el 24,0% hasta el 14,9% del total. Dado que el peso de Cataluña en la población y el PIB españoles es del 16,0% y el 18,6% respectivamente, parece razonable pensar que ambos ejercicios son probablemente atípicos en este respecto, que tiene un impacto apreciable sobre el saldo fiscal agregado. En consecuencia, cabe esperar que, en “circunstancias normales” y otras cosas iguales, el déficit de esta comunidad en estos años se hubiese situado en algún punto intermedio entre las observaciones de 2005 y 2011. En las otras tres regiones, es importante la evolución de los ingresos tributarios, que parecen haber tenido un comportamiento menos adverso que en otros territorios de mayor renta. En Asturias destaca también la reducción de las ayudas regionales y en Castilla la Mancha la fuerte caída de la inversión en infraestructuras desde lo que seguramente era un pico atípico en 2005.

Cuadro 14: Saldos relativos regionales, 2011 vs. 2005

	millones de euros			porcentajes del PIB		
	2005	2011	variación	2005	2011	variación
Andalucía	7.902	7.421	-480	6,29%	5,24%	-1,05%
Aragón	484	633	149	1,73%	1,90%	0,17%
Asturias	2.199	1.666	-532	11,24%	7,41%	-3,82%
Baleares	-1.684	-1.483	201	-7,43%	-5,71%	1,72%
Canarias	3.844	4.054	210	10,49%	9,96%	-0,54%
Cantabria	467	205	-262	4,09%	1,61%	-2,48%
Castilla y León	4.095	3.929	-166	8,36%	7,10%	-1,26%
Cast. - La Mancha	3.654	2.043	-1.611	11,92%	5,50%	-6,42%
Cataluña	-11.887	-8.455	3.432	-6,99%	-4,35%	2,64%
Valencia	-2.881	-2.018	863	-3,26%	-2,03%	1,23%
Extremadura	3.445	2.991	-454	22,64%	17,64%	-5,00%
Galicia	4.034	3.240	-793	8,69%	5,79%	-2,89%
Madrid	-16.433	-16.723	-291	-10,23%	-8,87%	1,35%
Murcia	553	173	-380	2,38%	0,64%	-1,74%
Navarra	180	35	-145	1,17%	0,19%	-0,98%
País Vasco	1.664	1.576	-88	2,97%	2,43%	-0,54%
La Rioja	-141	12	154	-2,11%	0,16%	2,26%
Ceuta y Melilla	507	702	195	19,58%	24,75%	5,18%
total	0	0	0	0	0	0

En las secciones que siguen examinaremos en detalle la distribución territorial de los distintos componentes del gasto y de los ingresos públicos, buscando entre otras cosas cuantificar las fuentes inmediatas de los saldos fiscales regionales y determinar el origen de las aparentes anomalías que se detectan en este análisis preliminar de los patrones agregados de gasto e ingreso. A modo de anticipo, el Cuadro 15 muestra los pesos de ciertas grandes partidas presupuestarias en los saldos fiscales regionales. La primera columna muestra la media ponderada de tales pesos en el conjunto del país¹³ y las siguientes recogen los valores correspondientes a las regiones con mayores saldos fiscales, tanto positivos como negativos.

La primera columna del Cuadro 15 nos dice que, *en promedio, dos tercios de los saldos fiscales regionales se deben simplemente a que en los territorios con mayor renta se pagan más impuestos*. El otro tercio, que es el potencialmente preocupante, proviene de los programas de gasto. Aquí juegan un papel importante la financiación regional, con un peso cercano al 20%, las ayudas regionales (6,4%) y las subvenciones a ciertos sectores productivos (10%), especialmente la agricultura. Sin embargo, el gasto en infraestructuras y transporte juega un papel generalmente muy menor en los saldos fiscales regionales, con un peso medio del 1,6%, y también lo hace en promedio el gasto en protección social, con un 0,4%.

¹³ Los pesos se calculan sobre el agregado integrado por todas las regiones con saldos relativos agregados positivos – o, equivalentemente, sobre el integrado por todas las regiones con saldos relativos agregados negativos. Puesto que tanto los saldos relativos agregados totales como cada uno de sus componentes han de sumar a cero, los saldos de estos dos agregados son idénticos, aunque con el signo cambiado, y los ratios que calculamos son iguales en ambos casos.

Cuadro 16: Pesos de distintas partidas en los saldos fiscales relativos agregados, 2011
Promedio agregado y algunas regiones seleccionadas

	<i>Media</i>	<i>Cat</i>	<i>Ma</i>	<i>Ba</i>	<i>Cana</i>	<i>As</i>	<i>Ex</i>
Ingresos fiscales	67,3%	110,8%	85,3%	18,6%	129,9%	-33,2%	58,7%
Gasto público	32,7%	-10,8%	14,7%	81,4%	-29,9%	133,2%	41,3%
<i>Gasto territorializable</i>	<i>21,0%</i>	<i>11,1%</i>	<i>5,7%</i>	<i>18,4%</i>	<i>8,5%</i>	<i>12,1%</i>	<i>24,7%</i>
Financiación regional*	17,3%	14,1%	7,0%	33,4%	-3,9%	5,6%	8,9%
Infraestructuras y transporte	1,6%	-0,1%	-0,7%	1,8%	-3,1%	0,9%	1,2%
Ayudas regionales	6,4%	9,4%	4,6%	-12,6%	9,3%	11,1%	18,3%
Resto gasto territorializable	0,8%	-0,7%	-0,9%	1,8%	-0,6%	-0,6%	0,5%
<i>Protección social</i>	<i>0,4%</i>	<i>-26,2%</i>	<i>-1,0%</i>	<i>47,1%</i>	<i>-38,6%</i>	<i>102,5%</i>	<i>-8,7%</i>
<i>Regulación y promoción económica</i>	<i>10,0%</i>	<i>9,8%</i>	<i>6,5%</i>	<i>11,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>1,1%</i>	<i>18,5%</i>
<i>Intereses de la deuda</i>	<i>3,0%</i>	<i>0,8%</i>	<i>2,1%</i>	<i>7,9%</i>	<i>1,4%</i>	<i>11,3%</i>	<i>3,4%</i>

- *Nota:* Un signo negativo indica que el saldo parcial generado por la partida de interés tiene distinto signo que el saldo fiscal agregado de la región.

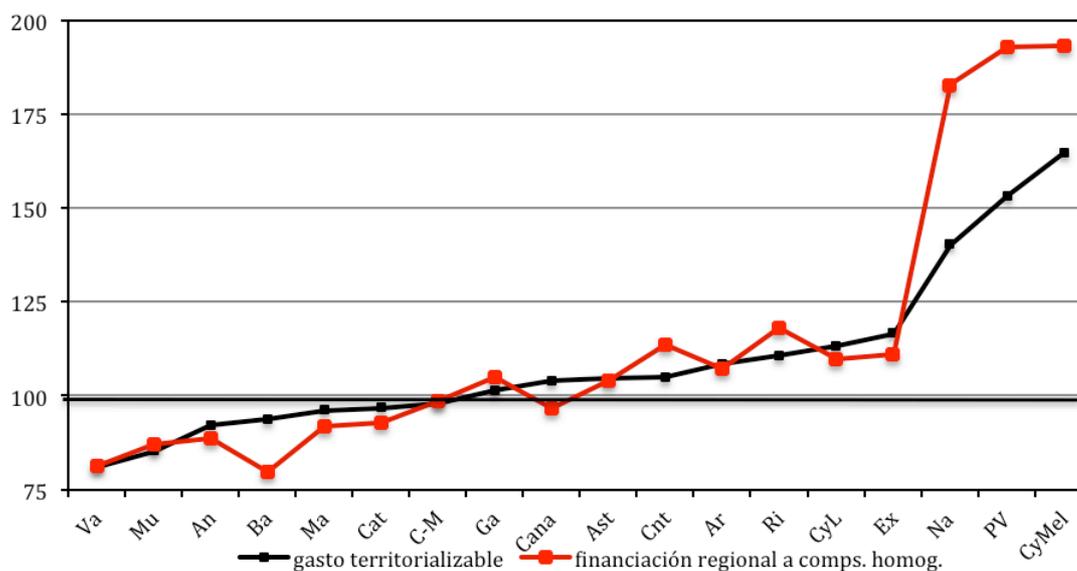
(*) a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal.

El resto de las columnas del cuadro nos recuerdan que *cada región es un mundo*. En Asturias, por ejemplo, el componente de ingresos del saldo fiscal es negativo pues en esta comunidad se pagan más impuestos por habitante que en España en su conjunto. En contrapartida, la región tiene un saldo muy favorable en el apartado de protección social que refleja tanto el acusado envejecimiento de su población como la gran incidencia y generosidad de las prejubilaciones mineras e industriales pactadas durante el proceso de reconversión. También son importantes en Asturias las ayudas regionales, ligadas fundamentalmente al sector minero. El caso de Canarias se sitúa en el extremo opuesto del espectro. Pese a disfrutar de un nivel de gasto por habitante claramente inferior a la media (en buena parte gracias al bajo gasto en pensiones que permite una población muy joven), el archipiélago presenta un fuerte superávit como resultado de una presión fiscal muy inferior a la media gracias a su peculiar régimen fiscal. En el otro extremo de la distribución también hay diferencias muy notables entre unas regiones y otras. Así, mientras que el déficit de Cataluña proviene exclusivamente del lado del ingreso, con un gasto por habitante superior a la media nacional, en el caso de Baleares la aportación del bajo nivel de gasto es mucho más importante que la del ingreso.

6. La distribución del gasto territorializable

En el año 2011, el volumen total de lo que hemos llamado gasto territorializable fue de aproximadamente 188 millardos de euros, lo que supuso un 46% del gasto total recogido en el SCPT. Dentro del gasto territorializable, la mayor partida con diferencia es la que corresponde a la financiación regional. El Gráfico 3 muestra los índices de gasto territorializado y de financiación homogénea por habitante, calculados a igual esfuerzo fiscal. En el resto de esta sección se analizarán en mayor detalle ambos agregados y sus componentes.

Gráfico 3: Índice agregado de gasto territorializable per cápita a igual esfuerzo fiscal y de financiación per cápita a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal



6.1. La financiación regional

La financiación de las administraciones regionales es una de las mayores partidas de gasto público. En 2011 los recursos asignados a la financiación de las competencias comunes a todas las comunidades autónomas, calculados a igual esfuerzo fiscal, ascendieron a 103.000 millones de euros, lo que supuso un 55% del gasto territorializable en sentido estricto y un 25% del gasto total (secciones 1 a 5 del SCPT). Como ya se ha visto, en este agregado se incluyen los ingresos por tributos cedidos y concertados de las comunidades autónomas homogeneizados de una forma que intenta aproximar la recaudación que se habría obtenido en cada región aplicando una escala tributaria única en toda España. En el caso de las comunidades forales, de los ingresos por tributos concertados se restan, además del cupo o aportación y otras transferencias al Estado, los costes estimados de aquellas competencias que sólo tienen las comunidades forales, así como los de aquellas que en el resto de España se financian mediante transferencias específicas del Estado. De esta forma, los datos de financiación son plenamente comparables para todas las comunidades autónomas, pues miden los recursos de los que habría dispuesto cada comunidad para financiar un conjunto homogéneo de competencias antes de hacer uso de sus facultades normativas en materia tributaria para modificar al alza o a la baja sus ingresos fiscales.

El Cuadro 16 muestra las magnitudes más relevantes en euros per cápita. Lo más llamativo del cuadro son las enormes diferencias que existen entre las comunidades forales y el resto. Puesto que estas comunidades ingresan en primera instancia el 100% de los impuestos concertados, los ingresos tributarios homogeneizados por habitante del País Vasco y Navarra son muy superiores a los de las demás comunidades autónomas (columna [1]). De esta magnitud, sin embargo, hay que restar ciertas transferencias a la Hacienda Central que en otras regiones no existen (básicamente, el cupo y la aportación, columna [2]) así como el coste de una larga serie de competencias que el resto de las comunidades no ha asumido o financia

con transferencias estatales específicas (columna [3]). Aún así, la financiación per cápita de las comunidades forales a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal (columna [4]) es aproximadamente el doble de la que perciben las comunidades de régimen común. Finalmente, la presión fiscal es también significativamente más baja en las comunidades forales, que a diferencia de las de régimen común, muestran un “sobreesfuerzo fiscal” negativo y muy considerable (columna [5]). Aunque tales rebajas fiscales reducen la financiación observada de las regiones forales, ésta sigue estando en torno a un 80% por encima de la media de las regiones de régimen común.

Cuadro 16: Financiación regional a competencias homogéneas, euros per capita, 2011

	[1]	[2] + Cupo, aportación y otras transferenci as a/de las com. forales	[3] + Ajustes por competencias no homogéneas	[4] = Subtotal: Financiación regional a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal	[5] + Sobre- esfuerzo fiscal regional	[6] = Financiación observada a competencias homogéneas
Andalucía	2.032	0	-92	1.941	27	1.967
Aragón	2.401	0	-54	2.347	60	2.407
Asturias	2.330	0	-56	2.275	92	2.367
Baleares	1.780	0	-36	1.745	46	1.790
Canarias	2.225	0	-111	2.115	-35	2.079
Cantabria	2.671	0	-185	2.486	64	2.550
Castilla y León	2.410	0	-4	2.406	-36	2.370
Cast.- Mancha	2.160	0	-5	2.156	27	2.183
Cataluña	2.284	0	-253	2.032	66	2.098
Valencia	1.811	0	-33	1.778	26	1.804
Extremadura	2.435	0	-6	2.429	88	2.517
Galicia	2.367	0	-68	2.299	47	2.346
Madrid	2.147	0	-137	2.010	-40	1.970
Murcia	1.914	0	-11	1.903	24	1.927
Navarra	5.430	-736	-690	4.004	-590	3.414
País Vasco	5.580	-435	-919	4.225	-357	3.868
La Rioja	2.730	0	-143	2.587	13	2.600
Ceuta y Melilla	311	0	3.920	4.231	0	4.231
España	2.354	-30	-135	2.189	-3	2.186
regimen común*	2.157	0	-103	2.054	23	2.077
comunid. forales	5.545	-504	-867	4.175	-410	3.765

- Nota: (*) No incluye Ceuta y Melilla.

Otro caso atípico es el de Ceuta y Melilla. Puesto que estas dos ciudades no han asumido las competencias de sanidad, educación y servicios sociales que absorben el grueso del gasto autonómico, los ingresos por habitante que les llegan a través del sistema de financiación regional (una pequeña participación en el Fondo de Suficiencia) son muy inferiores a los que reciben las comunidades autónomas (columna [1]). Sin embargo, cuando se añade el gasto directo del Estado por estos conceptos y la recaudación del IPSI (columna [3]), el nivel de financiación por habitante pasa a ser de los más elevados (columna [4])— al menos en parte

por las elevadas necesidades de gasto derivadas de la ausencia de economías de escala en la prestación de tales servicios en dos territorios aislados y de población muy reducida.

A la hora de valorar la distribución de la financiación autonómica, es importante tener en cuenta las diferencias en el coste de los servicios públicos que existen entre unos territorios y otros como resultado de sus características demográficas y geográficas. Para incorporar estos factores, en el sistema de financiación regional se calcula un agregado de población ajustada (por los costes medios estimados de los servicios públicos de titularidad autonómica) que constituye una mejor referencia que la población bruta a la hora de valorar las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. En lo que sigue, por tanto, trabajaremos preferentemente con la financiación por habitante ajustado, aunque se calcularán también indicadores de financiación por habitante para que se puedan apreciar los efectos de la corrección.

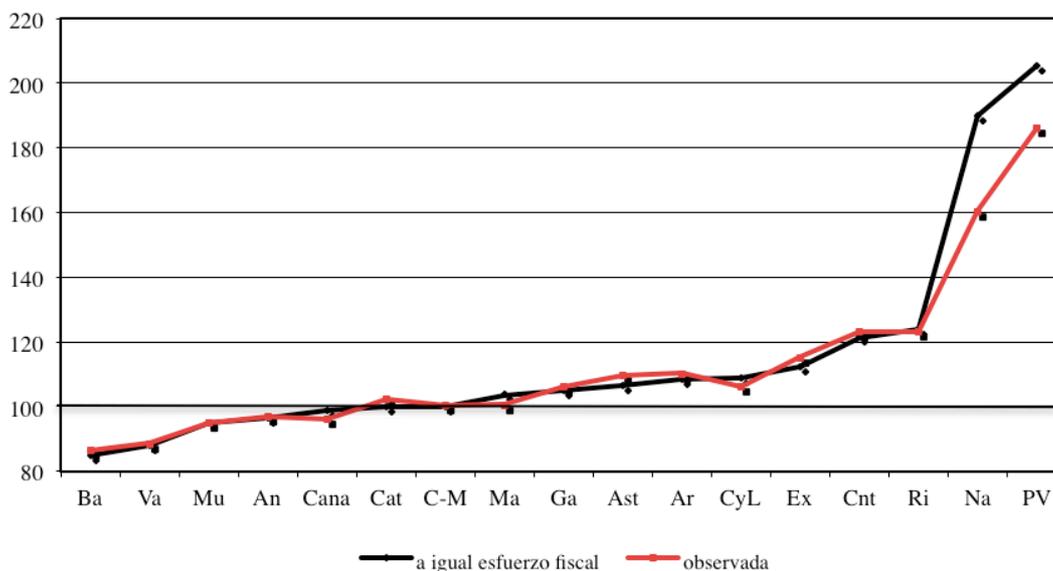
Cuadro 17: Índices de financiación a competencias homogéneas per cápita y por habitante ajustado, 2011

	<i>Fin per capita a igual esfuerzo fiscal</i>	<i>Financiación observada per capita</i>	<i>Fin por hab. ajustado a igual esfuerzo fiscal</i>	<i>Financ. observada por habitante ajustado</i>
<i>Andalucía</i>	94,5	94,7	96,5	96,7
<i>Aragón</i>	114,3	115,9	108,6	110,1
<i>Asturias</i>	110,7	113,9	106,4	109,5
<i>Baleares</i>	84,9	86,2	85,0	86,2
<i>Canarias</i>	102,9	100,1	98,6	95,9
<i>Cantabria</i>	121,0	122,8	121,4	123,1
<i>Castilla y León</i>	117,1	114,1	108,9	106,1
<i>Cast. - La Mancha</i>	104,9	105,1	100,0	100,2
<i>Cataluña</i>	98,9	101,0	100,0	102,1
<i>Valencia</i>	86,5	86,8	88,1	88,4
<i>Extremadura</i>	118,3	121,2	112,3	115,1
<i>Galicia</i>	111,9	112,9	105,1	106,0
<i>Madrid</i>	97,8	94,8	103,6	100,4
<i>Murcia</i>	92,7	92,8	94,8	95,0
<i>Navarra</i>	194,9	164,3	190,1	160,3
<i>País Vasco</i>	205,7	186,2	205,4	185,9
<i>La Rioja</i>	125,9	125,2	123,9	123,1
<i>Ceuta y Melilla</i>	206,0	203,7	225,1	222,6
<i>España</i>	106,6	105,2	106,5	105,2
<i>reg comun sin Ceuta y Melilla</i>	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>comunidades forales</i>	203,3	181,2	201,8	180,0

El Cuadro 17 y el Gráfico 4 muestran índices de financiación a competencias homogéneas por habitante y por habitante ajustado, distinguiendo entre la financiación a igual esfuerzo fiscal y la financiación observada tras el ejercicio por parte de las comunidades autónomas de sus competencias normativas en materia tributaria. Los índices toman como referencia la

financiación media por habitante o habitante ajustado en el conjunto de las comunidades autónomas de régimen común, excluyendo a Ceuta y Melilla. La población ajustada se calcula utilizando la fórmula fijada en el actual sistema de financiación (el aprobado en 2009).¹⁴

**Gráfico 4: Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas, 2011
territorio de régimen común sin Ceuta y Melilla = 100**



Una vez más, es destacable el caso de las comunidades forales, que gozan de una financiación por unidad de necesidad que es aproximadamente el doble de la percibida por las comunidades de régimen común cuando el cálculo se realiza a igual esfuerzo fiscal. En cuanto a las comunidades de régimen común, tal y como cabría esperar, los resultados son consistentes con las cifras ya conocidas de financiación regional y no se ven afectados significativamente cuando se utilizan los ingresos reales en vez de la financiación a igual esfuerzo fiscal.¹⁵

Para hacernos una idea del efecto que las disfunciones del sistema de financiación regional pueden tener sobre los saldos fiscales regionales, estos saldos se comparan en el Cuadro 18 con la *sobrefinanciación* de cada comunidad autónoma. Esta magnitud se define como la diferencia entre la financiación observada (a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal) y la que habría obtenido cada comunidad (en los mismos términos) si todas ellas

¹⁴ Los datos utilizados provienen de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

¹⁵ Las principales diferencias entre los datos que aquí se presentan y los más habituales, basados directamente en las liquidaciones del sistema, es que estos últimos incluyen la recaudación (normativa) por las tasas afectas a los servicios traspasados y se refieren a la financiación definitiva o devengada en vez de a la financiación con un criterio de caja como sucede aquí. Las diferencias que esto genera en los niveles de financiación relativa por habitante o por habitante ajustado son generalmente reducidas. En 2011, sin embargo, la diferencia entre la financiación devengada y por caja es muy importante en el caso de Baleares. La razón tiene que ver con el elevado peso de los Fondos de Convergencia en la financiación de esta comunidad. Puesto que no existen entregas a cuenta de tales fondos, la partida correspondiente a 2011 se cobrará con la liquidación de este año, en 2013. Normalmente, esto se compensaría aproximadamente con la liquidación de 2009, practicada en 2011, pero ésta resultó negativa para todas las comunidades y su pago se ha aplazado. En 2011, por tanto, los ingresos de las comunidades autónomas se han reducido a las entregas a cuenta, lo que no favorece en absoluto a Baleares. Algo similar sucede con Valencia, aunque con mucha menor intensidad.

hubiesen recibido la misma financiación por habitante ajustado, respetando el volumen total de gasto por este concepto.

**Cuadro 18: Sobrefinanciación autonómica vs. saldos fiscales relativos regionales
millones de euros**

	<i>Sobrefinanciación autonómica</i>	<i>Saldo fiscal relativo agregado</i>	<i>Sobrefinanciación/ saldo fiscal</i>
<i>Andalucía</i>	-1.687	7.421	-22,7%
<i>Aragón</i>	62	633	9,8%
<i>Asturias</i>	0	1.666	0,0%
<i>Baleares</i>	-492	-1.483	33,2%
<i>Canarias</i>	-357	4.054	-8,8%
<i>Cantabria</i>	181	205	88,5%
<i>Castilla y León</i>	137	3.929	3,5%
<i>Cast. - La Mancha</i>	-293	2.043	-14,4%
<i>Cataluña</i>	-994	-8.455	11,8%
<i>Valencia</i>	-1.893	-2.018	93,8%
<i>Extremadura</i>	140	2.991	4,7%
<i>Galicia</i>	-84	3.240	-2,6%
<i>Madrid</i>	-365	-16.723	2,2%
<i>Murcia</i>	-343	173	-198,5%
<i>Navarra</i>	1.133	35	3276,6%
<i>País Vasco</i>	4.455	1.576	282,7%
<i>La Rioja</i>	118	12	945,1%
<i>Ceuta y Melilla</i>	363	702	51,7%
<i>suma positivos</i>	6.590	28.679	

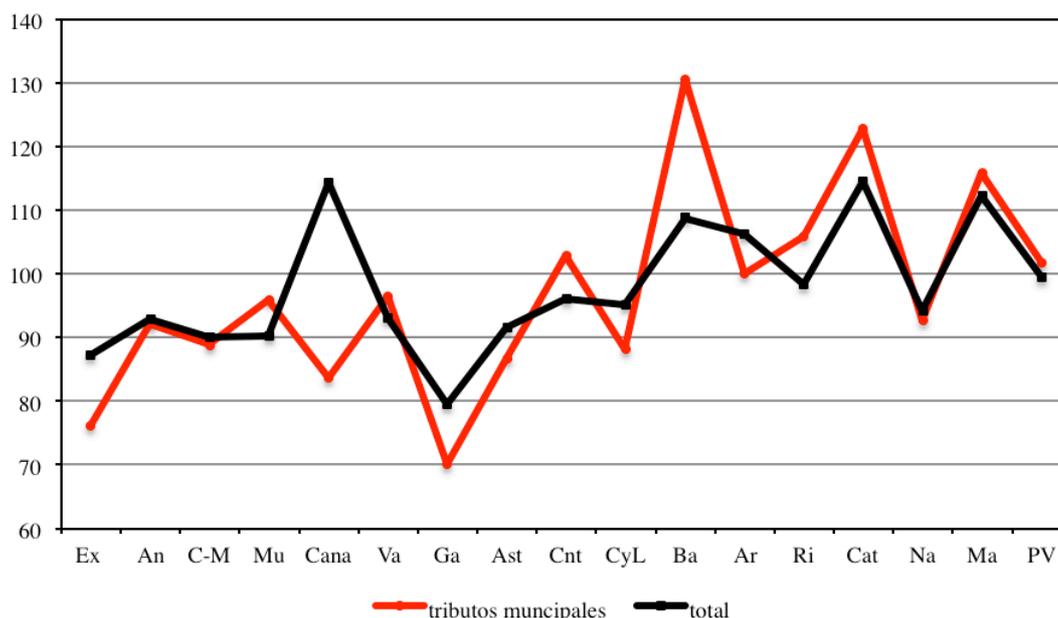
La última columna del cuadro muestra el cociente entre las dos magnitudes recogidas en las dos columnas anteriores. Este cociente es negativo cuando la sobrefinanciación y el saldo fiscal tienen signos diferentes, como sucede por ejemplo en el caso de Andalucía, que presenta una financiación por habitante ajustado inferior al promedio pero tiene un saldo fiscal total positivo. Aunque la frecuencia de esta situación sirve para recordarnos que no existe una relación sistemática entre financiación regional y saldos fiscales agregados, hay también ocasiones en las que las disparidades en financiación por habitante ajustado explican una parte significativa de saldos fiscales que en algunos casos habría que considerar anómalos. En el caso de Valencia, por ejemplo, igualar la financiación por habitante ajustado de la comunidad con la media nacional bastaría para eliminar más del 90% de su déficit fiscal. En Baleares y Cataluña, la cifra estaría entre el 12% y el 33%. En las dos comunidades forales, la igualación a la media en términos de financiación eliminaría sobradamente el sorprendente superávit fiscal de ambos territorios, dejándolos en una posición mucho más cercana a la de otras comunidades de renta elevada que la que tienen ahora.

6.2. La financiación de las administraciones locales

El Gráfico 5 muestra dos índices de financiación per cápita de las administraciones locales españolas, uno basado en sus ingresos por tributos municipales y otro que refleja todos los

ingresos de las corporaciones locales que se recogen en el SCPT, incluyendo los que corresponden a las provincias y entes asimilados. Estos datos han de interpretarse con mucha más precaución que los referidos a la financiación regional porque no resulta factible homogeneizar la recaudación de los impuestos y tasas municipales, lo que hace que las diferencias de ingresos observadas entre unos territorios y otros se deben en parte a la existencia de escalas de gravamen distintas. También hay que recordar que los ingresos de las diputaciones forales se han ajustado para aproximar los recursos que estas administraciones habrían recibido de haberseles aplicado el régimen común, lo que ha supuesto trasladar el grueso de sus recursos al capítulo de financiación regional.

Gráfico 5: Financiación per cápita de las corporaciones locales, 2011
media España = 100



- Nota: regiones ordenadas por PIB per cápita. Los tributos municipales incluyen las tasas.

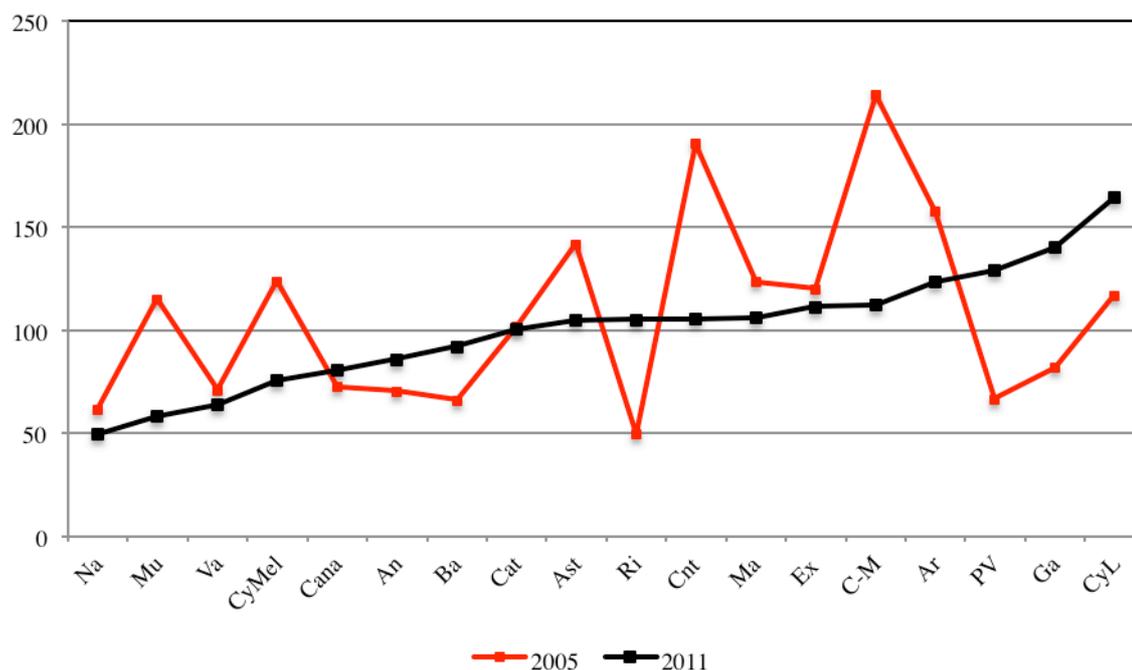
Con la cautela que todo esto exige, el Gráfico 5 permite extraer algunas conclusiones preliminares que, en su conjunto, apuntan a la necesidad de una revisión en profundidad del sistema de financiación local. Como cabría esperar, la recaudación de los impuestos municipales aumenta con la renta, aunque con ciertos altibajos que podrían ser indicativos de diferencias significativas en tipos de gravamen entre regiones. Llamam la atención las fuertes diferencias que existen entre unos territorios y otros en términos de financiación local por habitante. Si nos fijamos en la recaudación per cápita de los tributos municipales, el abanico entre los dos extremos es de unos 60 puntos. Las transferencias estatales que constituyen el grueso del resto de los recursos de las administraciones locales reducen apreciablemente las diferencias entre los extremos pero, al igual que sucede en el caso regional, permiten que persista un nivel de desigualdad todavía muy importante y tienen efectos bastante caprichosos en algunos casos. Mención especial merece el caso de Canarias, donde la participación de las administraciones locales en los Recursos REF sitúa a la región a la cabeza

del *ranking* de recursos locales por habitante, casi empatada con Cataluña pese al fuerte diferencial de renta.

6.3. Infraestructuras y transporte

Pese a su reducido peso en los presupuestos públicos (un 3,5% del gasto recogido en el SCPT de 2011), el reparto del capítulo de gasto en infraestructuras y transporte suele atraer una atención desproporcionada, así como la queja unánime de todos los territorios. Este es, además, un apartado en el que sólo es posible hacer valoraciones razonables sobre la distribución del gasto con promedios calculados sobre períodos relativamente largos, dado que el carácter grumoso de las grandes inversiones hace que cada año el gasto tienda a concentrarse desproporcionadamente en determinadas regiones que van variando a lo largo del tiempo. Y aún trabajando con tales promedios, a la hora de valorar los resultados ha de tenerse en cuenta la incidencia sobre los costes unitarios de construcción y sobre la demanda de servicios de transporte de factores tales como la orografía, la dispersión del poblamiento o las necesidades de transporte ligadas al comercio. En este caso, por tanto, la igualdad de gasto por habitante no es necesariamente deseable, incluso a medio o largo plazo.

Gráfico 6: Gasto por habitante en infraestructuras y transportes, 2005 y 2011
media nacional = 100

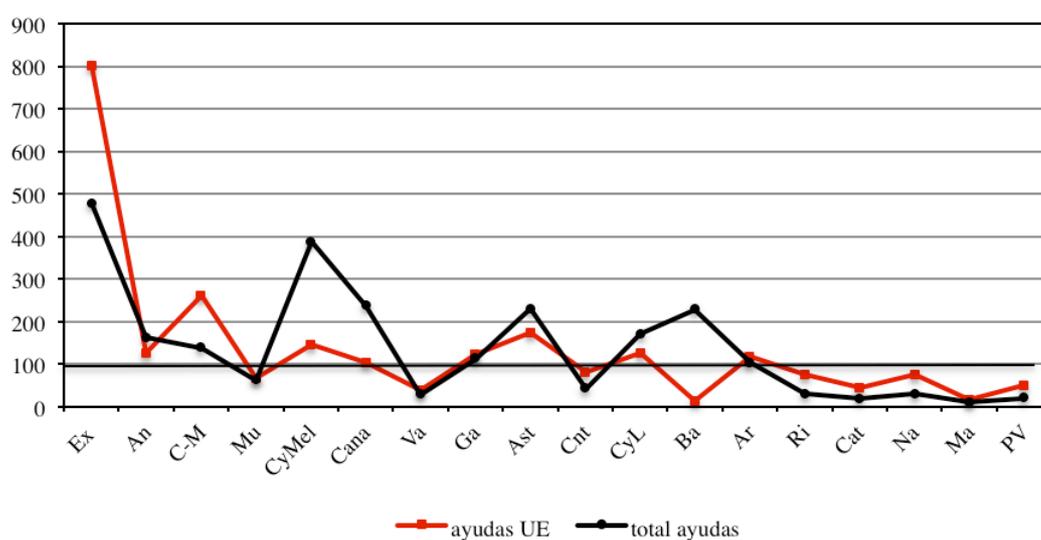


El Gráfico 6 resume la situación observada en 2011 y la compara con la existente en 2005. Como cabría esperar, el abanico de gasto por habitante por este concepto es extremadamente amplio, con Navarra en un extremo (con un índice de 49) y Castilla y León en el otro (con 164). Buena parte del gasto registrado en las regiones de la parte superior de la tabla está asociada a la construcción de tramos de AVE. También como cabría esperar, las variaciones en el índice de gasto entre un año y otro son importantes en muchas regiones.

6.4. Ayudas regionales

El Estado español y la Unión Europea destinan a los programas que hemos incluido en el apartado de ayudas regionales en torno a 6,1 millardos de euros que se concentran en un puñado de territorios. El Gráfico 7 muestra dos indicadores del volumen de ayudas regionales por habitante que perciben las regiones españolas. La línea roja corresponde a las ayudas de la UE que no se canalizan a través de los presupuestos del Estado (excluyendo las ayudas agrarias, que se recogen en el apartado de ayudas sectoriales en una sección posterior). Para pasar de esta línea a la línea negra, se incorporan el resto de las partidas incluidas en este apartado, obteniéndose así las ayudas totales.

Gráfico 7: Ayudas regionales per cápita, 2011
media España = 100



- Nota: Regiones ordenadas por PIB per cápita.

Como cabría esperar, las ayudas europeas tienden a reducirse según aumenta el nivel de renta. En términos del gráfico, la introducción de las ayudas nacionales genera un fuerte “pico” en las comunidades insulares y Ceuta y Melilla (por diversas ayudas al transporte y a la producción eléctrica) y picos menores en Asturias y Castilla y León que reflejan las ayudas a la minería. La subvención percibida por las regiones más favorecidas por los programas de ayudas se sitúa por encima de los 300 euros por habitante y excede los 600 euros en el caso de Extremadura.

6.5. Otro gasto territorializable

Dentro del apartado de otro gasto territorializable se recogen una serie de partidas presupuestarias muy diversas, incluyendo la sanidad, la educación, la cultura y la vivienda, que se resumen en el Cuadro 19. En muchos casos, se trata de servicios en los que el grueso del gasto es ejecutado por las comunidades autónomas con cargo a la financiación ordinaria a competencias homogéneas que hemos cuantificado en un apartado anterior, por lo que el gasto que aquí se recoge suele ser muy limitado y corresponde generalmente a actividades o

servicios peculiares que siguen siendo competencia estatal, como la autorización y control de los medicamentos o la financiación de ciertas instituciones culturales de ámbito nacional.

El Gráfico 8 muestra el gasto por habitante en el conjunto de programas incluido en este apartado.

Cuadro 19: Otro gasto territorializable per cápita, 2011
media España = 100

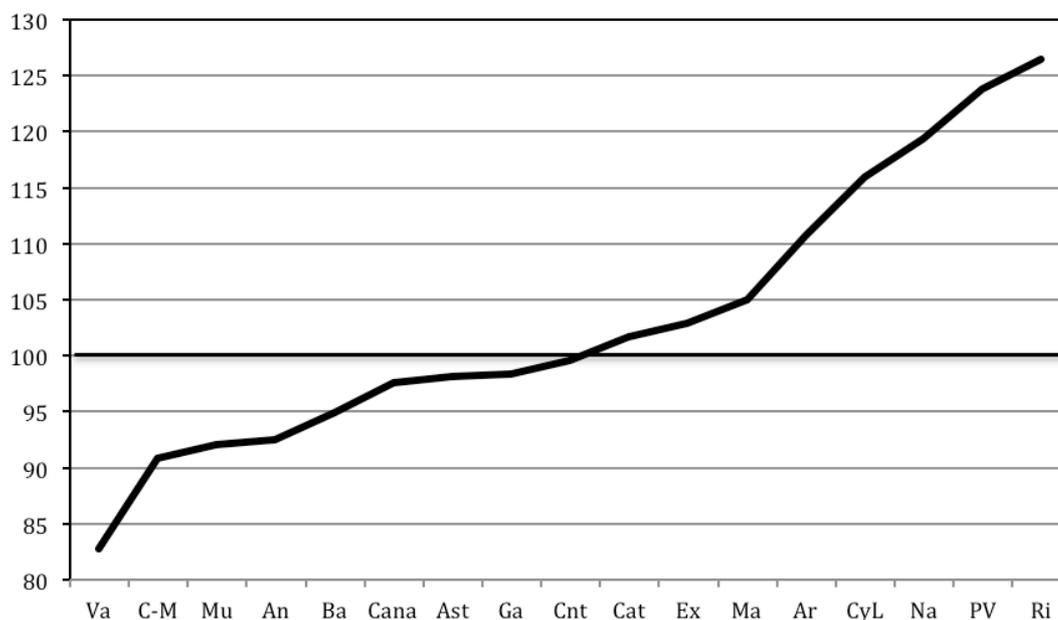
	<i>sanidad</i>	<i>educación</i>	<i>seguridad y justicia</i>	<i>vivienda</i>	<i>cultura</i>	<i>total otro gasto territ</i>
<i>Andalucía</i>	98,2	110,0	93,1	84,4	72,1	92,5
<i>Aragón</i>	126,6	125,6	105,8	142,9	81,3	110,7
<i>Asturias</i>	92,4	90,9	98,6	145,8	77,8	98,1
<i>Baleares</i>	81,0	79,8	99,6	85,7	107,3	94,9
<i>Canarias</i>	89,4	173,1	95,8	108,7	69,9	97,6
<i>Cantabria</i>	107,0	110,7	93,4	142,1	88,9	99,5
<i>Castilla y León</i>	115,0	95,2	117,5	149,8	98,3	116,0
<i>C. - La Mancha</i>	86,2	103,4	89,5	113,7	84,6	90,8
<i>Cataluña</i>	83,0	92,3	109,5	91,2	100,0	101,6
<i>Valencia</i>	86,0	72,5	81,4	93,4	84,6	82,8
<i>Extremadura</i>	105,3	113,5	99,4	134,0	93,5	102,9
<i>Galicia</i>	130,1	91,9	90,6	91,9	96,5	98,4
<i>Madrid</i>	111,0	93,2	95,0	88,3	174,8	104,9
<i>Murcia</i>	104,3	121,7	89,8	68,6	80,3	92,1
<i>Navarra</i>	108,0	114,3	126,3	97,3	115,3	119,4
<i>País Vasco</i>	104,6	80,5	139,4	101,0	102,4	123,7
<i>La Rioja</i>	93,6	93,8	136,9	191,0	99,5	126,4
<i>Ceuta y Melilla</i>	331,2	165,1	259,8	210,7	152,6	253,7
<i>media España</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>media en euros</i>	83	28	280	29	44	464

La partida más importante cuantitativamente es la de seguridad y justicia, en buena parte porque en este caso el grueso del gasto relevante sí se recoge en el presente apartado.¹⁶ Dentro de esta partida, destaca el elevado gasto observado en Ceuta y Melilla, seguramente porque su condición de ciudades fronterizas y su situación geográfica las convierten en punto preferente de entrada para la inmigración ilegal. También son elevados los niveles de gasto en las comunidades forales y algún territorio limítrofe, posiblemente por la superposición de cuerpos policiales y la lucha contra el terrorismo.

Aún quitando a Ceuta y Melilla, que suelen ser un caso especial, algunas de las diferencias que observamos entre las demás regiones en otros capítulos de gasto son llamativas. En el apartado de cultura, destaca el muy elevado gasto relativo que se observa en Madrid debido a la concentración en la capital de los grandes museos y de otras instituciones culturales de ámbito nacional. El gasto en ayudas a la vivienda se distribuye de una forma que resulta, al menos a primera vista, bastante aleatoria.

¹⁶ Recuérdese que puesto que se trata de una competencia que sólo ha sido transferida parcialmente a las comunidades autónomas, la financiación recibida por éstas para su gestión se extrae del capítulo de financiación autonómica y se traslada al presente apartado.

**Gráfico 8: Otro gasto territorializable per cápita, 2011
media España = 100**



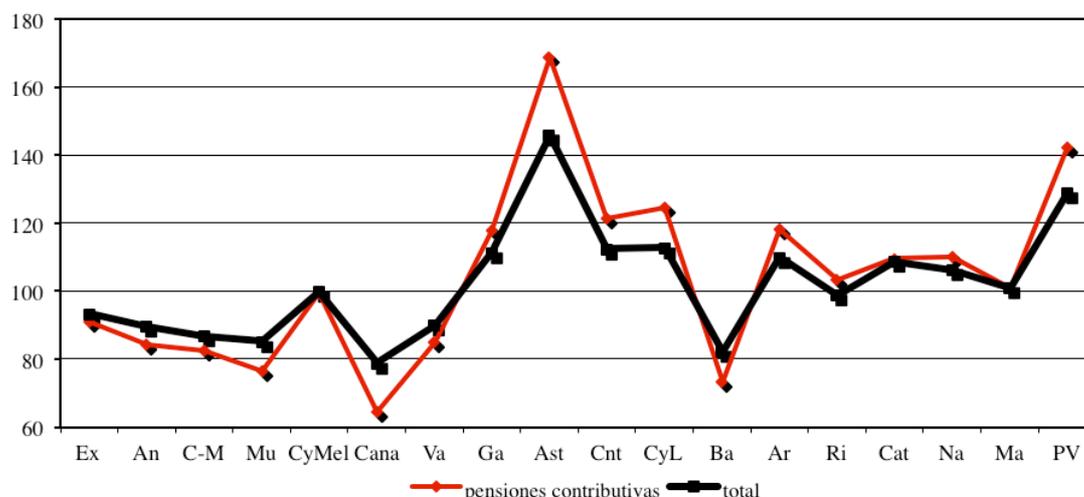
7. El gasto en protección social

El gasto en protección social ascendió en 2011 a casi 164 millardos de euros, lo que supuso el 40% del gasto público recogido en el SCPT. De esta cantidad, la parte del león corresponde al pago de pensiones contributivas, seguidas en importancia por las prestaciones por desempleo.

El Gráfico 9 muestra dos índices de gasto en protección social por habitante. La línea roja más fina corresponde a las pensiones contributivas de la Seguridad Social y a las pensiones de los funcionarios acogidos al régimen de clases pasivas, mientras que la línea negra más gruesa incorpora el total del gasto en protección social. En términos generales, el gasto en pensiones por habitante tiende a crecer con la renta per cápita (porque también lo hacen las cotizaciones medias) y es muy sensible al grado de envejecimiento de la población. A esto hay que añadir en el caso asturiano la importancia cuantitativa y la generosidad de las prejubilaciones mineras e industriales que se pactaron como parte del fuerte proceso de reconversión que ha sufrido la región en las últimas décadas.

El Cuadro 20 contiene un desglose parcial del gasto en protección social. En general, ni las pensiones ni el resto de las prestaciones contributivas, que son las que absorben el grueso de la partida, son especialmente redistributivas a nivel regional pues sus cuantías están ligadas a cotizaciones que aumentan con los salarios. Por otra parte, el gasto en servicios sociales parece ser más sensible al grado de envejecimiento de la población que al nivel de renta.

Gráfico 9: Gasto per cápita en protección social, 2011
media España = 100



- Nota: regiones ordenadas por PIB per cápita. Las pensiones contributivas incluyen las pensiones de los funcionarios del régimen de clases pasivas.

Cuadro 20: Gasto en protección social per cápita, 2011
media España = 100

	<i>Pensiones contributivas y clases pasivas</i>	<i>Prestaciones por desempleo</i>	<i>Servicios sociales</i>	<i>Resto protección social</i>	<i>Total</i>
Andalucía	84,4	103,7	130,2	89,4	89,4
Aragón	118,2	89,3	102,0	95,6	109,8
Asturias	168,7	90,3	101,9	109,3	145,6
Baleares	73,3	114,9	71,7	80,1	82,0
Canarias	64,6	119,6	70,3	95,1	78,7
Cantabria	121,3	85,1	121,1	103,6	112,3
Castilla y León	124,6	82,2	122,7	91,7	112,6
Cast. - La Mancha	82,4	99,8	109,5	85,9	86,6
Cataluña	109,5	111,2	97,4	100,0	108,5
Valencia	85,1	107,4	70,1	91,2	89,8
Extremadura	90,9	99,6	114,8	93,1	93,2
Galicia	117,8	91,8	99,9	106,9	111,3
Madrid	100,9	90,5	79,4	119,5	100,8
Murcia	76,4	101,8	109,4	104,2	85,1
Navarra	110,0	92,5	82,1	109,7	106,2
País Vasco	142,1	82,9	101,8	129,5	128,7
La Rioja	103,2	88,3	144,3	83,0	98,7
Ceuta y Melilla	67,6	81,4	184,6	111,8	77,4
media España	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
media euros	2.339	658	59	411	3.467

8. Regulación económica y promoción del empleo

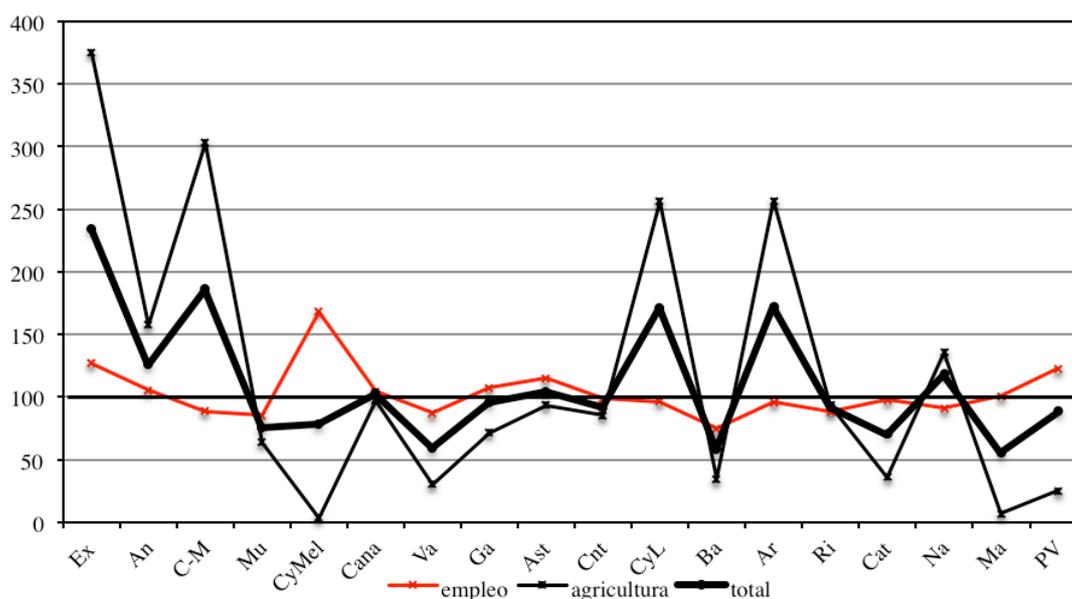
Como se observa en el Gráfico 10, la distribución del gasto en regulación económica y promoción del empleo está dominada por el reparto territorial de las ayudas agrarias del Estado y, sobre todo, de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, que se concentran fundamentalmente en las regiones con una mayor producción agrícola de secano. Por otra

parte, el gasto en promoción del empleo se distribuye de una forma mucho más uniforme en el territorio. El resto de los programas incluidos en este apartado canalizan un volumen de

**Cuadro 21: Gasto per cápita en regulación y promoción económica y empleo
media España = 100**

	Promoción del empleo	Ayudas agrarias	Resto regulación económica	Total
Andalucía	105,6	157,5	69,0	125,8
Aragón	95,7	256,9	113,0	172,5
Asturias	114,6	93,3	113,7	104,6
Baleares	74,9	34,7	95,5	58,4
Canarias	104,0	97,3	123,0	102,9
Cantabria	98,7	85,3	94,4	92,0
Castilla y León	96,2	256,3	102,6	171,4
Cast. - La Mancha	88,5	303,3	67,5	186,2
Cataluña	97,7	36,1	110,4	70,4
Valencia	86,8	30,4	77,5	59,6
Extremadura	126,9	375,3	54,4	234,7
Galicia	107,1	71,2	158,6	95,9
Madrid	100,7	6,8	81,6	54,9
Murcia	85,3	63,8	90,2	75,8
Navarra	90,8	135,7	152,3	118,3
País Vasco	122,3	25,1	229,8	88,6
La Rioja	87,8	93,8	100,9	92,0
Ceuta y Melilla	168,1	3,7	43,2	78,2
media España	100,0	100,0	100,0	100,0
media euros	159	173	40	371

**Gráfico 10: Gasto per cápita en regulación económica y promoción del empleo, 2011
media España = 100**



- Nota: regiones ordenadas por PIB per cápita.

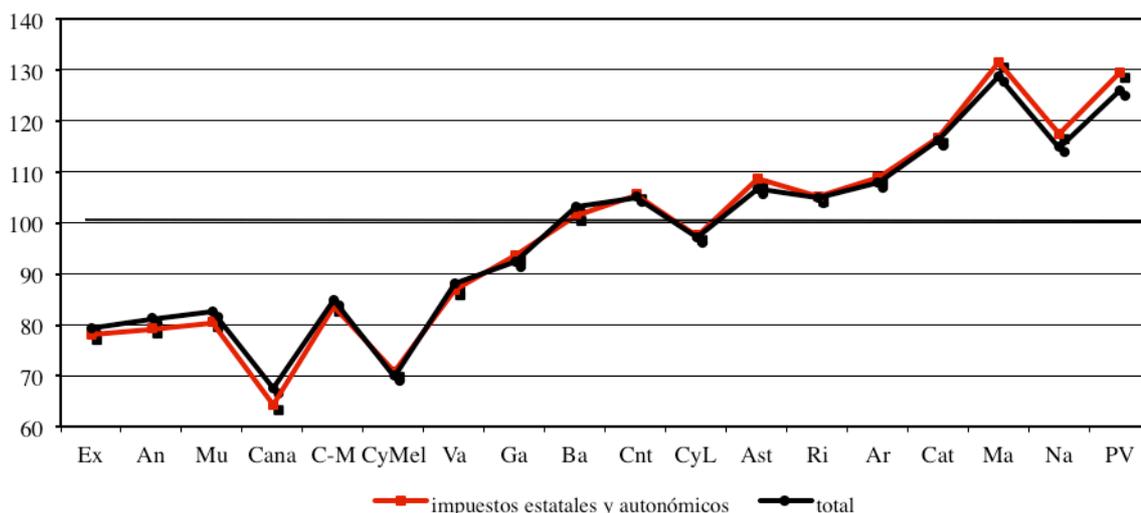
recursos muy inferior al de las dos grandes partidas citadas y tienen poca influencia en la distribución final de este concepto de gasto.

9. La distribución regional de los ingresos públicos

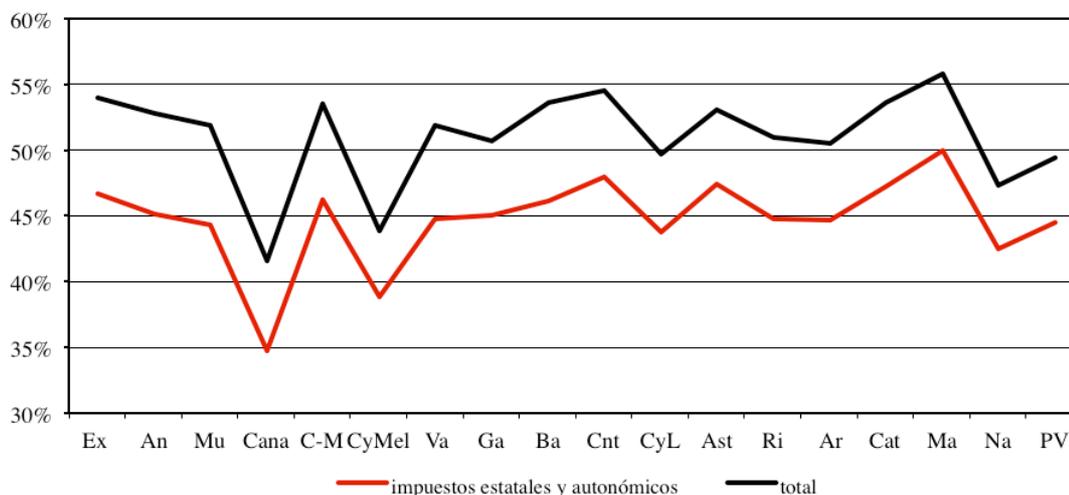
El Gráfico 11 muestra dos indicadores de la carga fiscal soportada por los residentes de las distintas regiones españolas, distinguiendo entre la recaudación de los impuestos estatales y autonómicos que constituyen el grueso de los recursos públicos y los ingresos totales recogidos en el SCPT, donde se incluyen también los impuestos y tasas municipales y ciertos partidas menores de ingresos de la Administración Central (por tasas, precios públicos e ingresos financieros y patrimoniales). En el panel *a* se muestra un índice de ingresos fiscales por habitante, mientras que el panel *b* muestra la presión fiscal, calculada sobre la renta disponible bruta de cada territorio.

Gráfico 11: Distribución territorial de los ingresos públicos, 2011

a. ingresos soportados por habitante, España = 100



b. presión fiscal: ingresos soportados/renta disponible

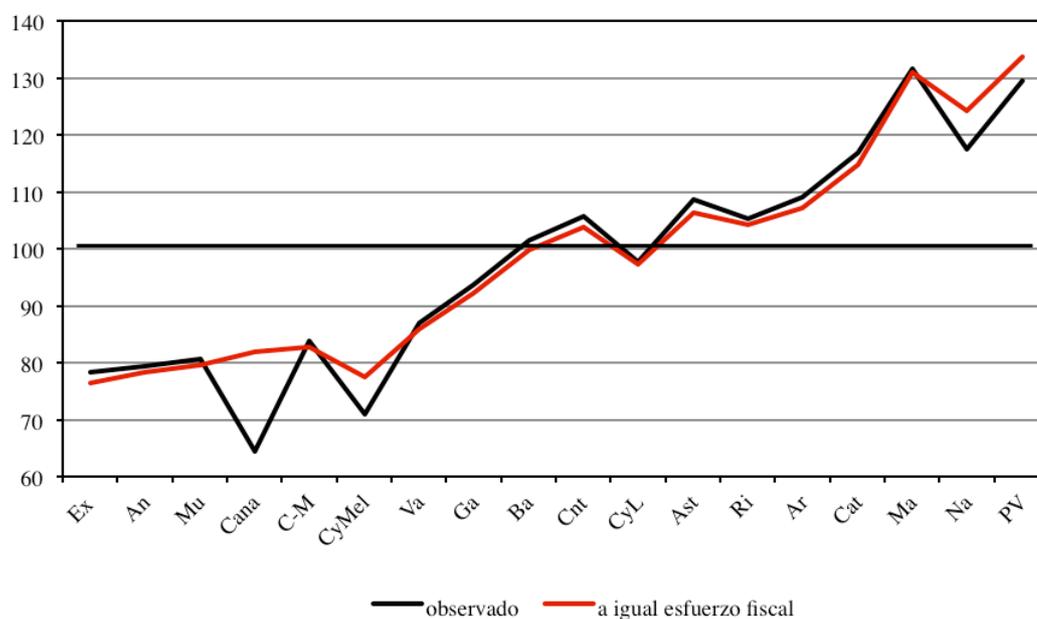


- Nota: regiones ordenadas por renta disponible bruta per cápita.

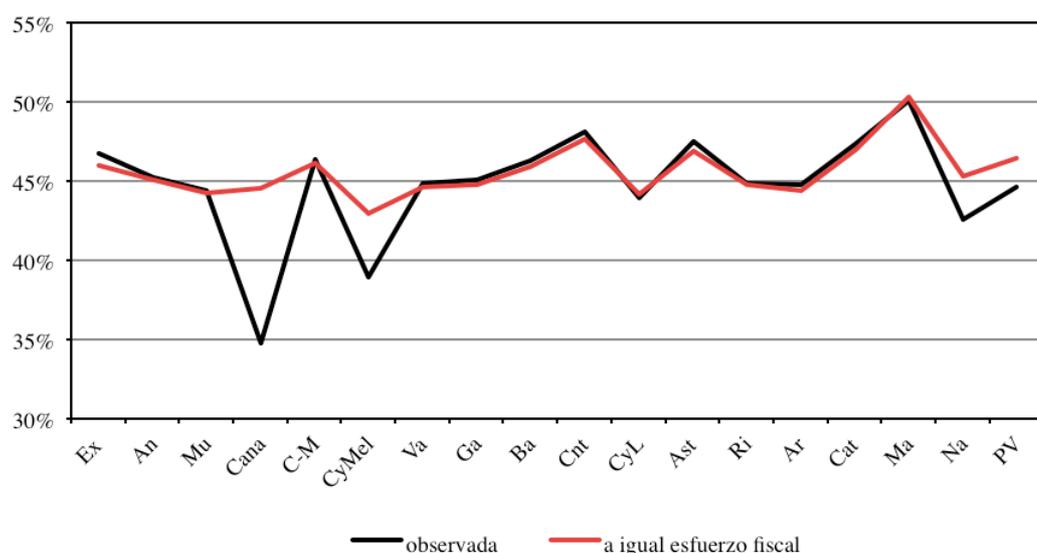
Como cabría esperar, la carga tributaria que soportan los residentes de los distintos territorios tiende a aumentar en términos absolutos con la renta disponible (panel *a* del Gráfico 11), lo que como ya se ha visto es la principal fuente inmediata de los saldos fiscales regionales, tanto positivos como negativos. Sin embargo, existen excepciones muy marcadas a esta regla en los territorios que disfrutan de regímenes fiscales especiales (Canarias, Ceuta y Melilla y las dos comunidades forales). Por otra parte, el panel *b* muestra que la presión fiscal no guarda una relación clara con la renta disponible por habitante.

Gráfico 12: Ingresos tributarios del Estado y las CCAA observado vs. a igual esfuerzo fiscal, 2011

a. Ingresos tributarios soportados por habitante, media España = 100



b. presión fiscal: ingresos soportados/renta disponible bruta

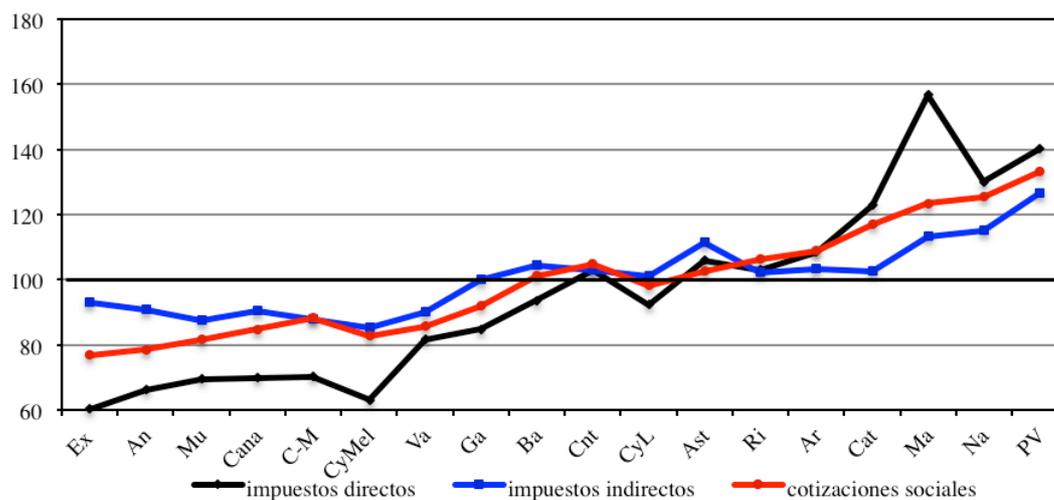


Centrándonos ahora en los ingresos impositivos del Estado y las comunidades autónomas, en el Gráfico 12 se compara la carga total de estos tributos con la que se habría observado de

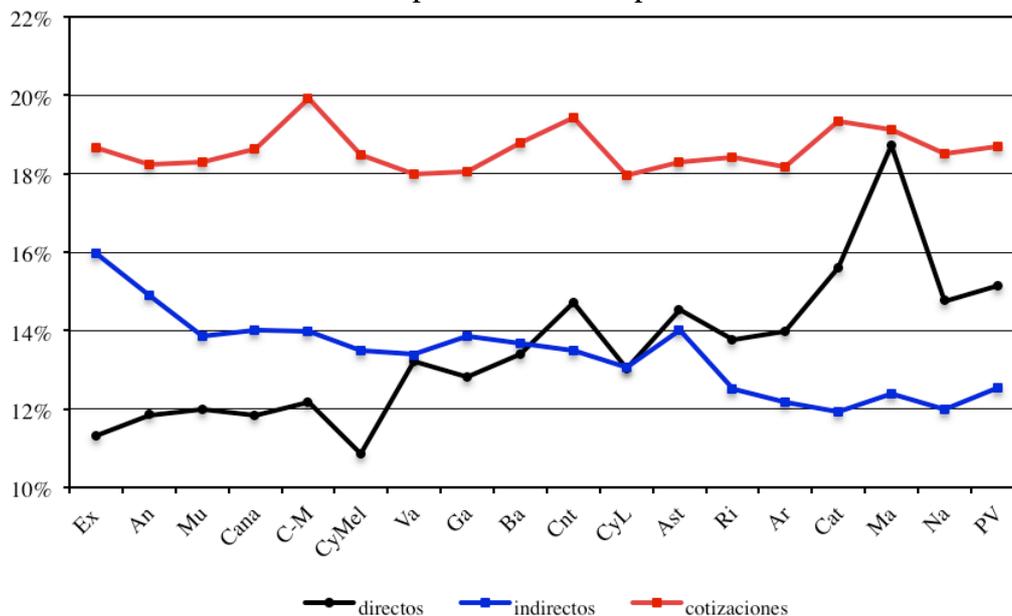
haberse aplicado la misma normativa en todo el país, aislando así el impacto de las rebajas fiscales de las que disfrutaban Canarias y Ceuta y Melilla y el derivado del ejercicio de la capacidad normativa regional en materia fiscal. Los dos primeros efectos son muy importantes, mientras que el tercero es muy limitado excepto en los territorios forales. Tomado en su conjunto, las rebajas fiscales de los territorios citados aportaron unos 2.400 millones de euros (1.130 euros por habitante) al superávit fiscal canario, 70 millones (420 euros per cápita) al saldo relativo de Ceuta y Melilla, y unos 950 millones al de las comunidades forales (entre 300 y 450 euros per cápita).

Gráfico 13: Ingresos tributarios del Estado y las CCAA a igual esfuerzo fiscal, 2011

a. tributos soportados per capita, media España = 100



b. tributos soportados/renta disponible bruta



- Nota: regiones ordenadas por renta disponible bruta por habitante

Finalmente, la carga homogeneizada (a igual esfuerzo fiscal) de los impuestos autonómicos y estatales se desglosa en el Gráfico 13 en sus tres componentes: los impuestos directos, los indirectos y las cotizaciones sociales. Aquí se observa que los impuestos directos son ligeramente progresivos, con una suave tendencia al aumento de la presión fiscal con la renta disponible bruta por habitante, mientras que los impuestos indirectos presentan el patrón contrario y las cotizaciones sociales son básicamente proporcionales a la renta.

10. ¿Qué parte de los saldos fiscales regionales debería preocuparnos?

Como ya se ha argumentado en la introducción, un objetivo importante del SCPT es el de ayudarnos a aislar aquella parte de los saldos fiscales regionales que cabría considerar potencialmente preocupante por cuanto podría reflejar diferencias de trato entre colectivos de ciudadanos con iguales derechos y necesidades similares. En base a la discusión precedente, habría que excluir de esta categoría al gasto en bienes públicos de ámbito nacional que afectan por igual a todos los ciudadanos, así como el destinado a protección social y regulación económica. También parece lógico excluir todos aquellos ingresos tributarios que se regulan por una normativa uniforme en todo el territorio nacional. Esto no quiere decir que no pueda haber elementos discutibles en el diseño de tales programas, pero en la medida en la que los criterios que determinan la distribución de sus recursos responden a una lógica individual o sectorial que se aplica de manera uniforme en toda España, su funcionamiento no plantea en principio problemas de equidad territorial, que es lo que aquí nos preocupa.

Esto nos deja con dos grandes grupos de programas cuyos costes y beneficios sí se distribuyen con una lógica territorial y en los que las posibles desviaciones sobre un criterio de igualdad por habitante que a priori parece el más razonable en la mayor parte de los casos (aunque ciertamente no en todos) exigirían al menos una justificación razonada. El primero de estos grupos es lo que hemos llamado el gasto territorializable en sentido estricto, esto es, la financiación regional y local, el gasto en infraestructuras y transporte, las ayudas regionales y el gasto en servicios colectivos o de ámbito local como la sanidad, la educación o la seguridad ciudadana. El segundo grupo tiene que ver con la existencia de peculiaridades regionales en la normativa tributaria que permiten a ciertos territorios disfrutar de sustanciosas rebajas fiscales que, a los efectos que aquí nos interesan, habría que considerar como ayudas regionales.¹⁷

La suma de los saldos fiscales generados por estos dos grupos de programas nos da una cota superior para la magnitud del problema de inequidad al que podríamos enfrentarnos en relación con el reparto de los recursos públicos. Lo que esta variable mide es la magnitud de las desviaciones sobre la igualdad por habitante existentes en aquella parte de los presupuestos públicos que se reparte con un criterio territorial. Ciertamente, habrá casos en los que desviarse de la igualdad será lo más razonable, pero parece prudente exigir dos cosas

¹⁷ Nos queda también la partida de intereses de la deuda, pero puesto que estos se imputan en proporción al resto del gasto, no tiene mucho sentido discutir su asignación de forma independiente. En la medida en que se corrijan los aspectos cuestionables de la distribución de otras partidas, también lo hará la parte correspondiente a los intereses.

a tales desviaciones. Primera, que sean transparentes. Y segunda, que se justifiquen y evalúen, teniendo siempre en cuenta que lo que algunos reciben han de pagarlo otros.

Cuadro 22: Componente potencialmente problemático de los saldos fiscales relativos, 2011

	saldo relativo total, millones			% del PIB	euros per capita
	gasto territorializable	Sobreesfuerzo/rebaja fiscal	total		
Andalucía	-2.343	-702	-3.045	-2,2%	-361
Aragón	543	-159	383	1,2%	284
Asturias	304	-158	146	0,6%	135
Baleares	-220	-116	-335	-1,3%	-300
Canarias	274	2.461	2.735	6,7%	1.289
Cantabria	160	-72	88	0,7%	149
Castilla y León	1.282	-59	1.223	2,2%	479
Cast. – La Mancha	-101	-173	-274	-0,7%	-129
Cataluña	-416	-912	-1.328	-0,7%	-176
Valencia	-3.717	-422	-4.140	-4,2%	-808
Extremadura	840	-160	680	4,0%	614
Galicia	303	-290	13	0,0%	5
Madrid	-1.194	-110	-1.303	-0,7%	-201
Murcia	-821	-119	-940	-3,5%	-638
Navarra	659	293	952	5,2%	1.479
País Vasco	3.879	652	4.532	7,0%	2.070
La Rioja	145	-23	122	1,5%	378
Ceuta y Melilla	421	69	490	17,3%	3.011
total	0	0	0	0,0%	0
Suma positivos*	8.811	3.475	11.365	1,09%	241

- Nota: (*) suma positivos es la suma de los saldos positivos (que es igual a la suma de los negativos, con el signo cambiado). Esta magnitud mide el volumen total de flujos redistributivos interregionales generado por los programas que tienen una lógica territorial.

Las cifras relevantes se recogen en el Cuadro 22. Mirando la última fila del Cuadro, se ve que estamos hablando de unos 11.400 millones de euros o un 1,1% del PIB nacional que se distribuyen entre regiones de una forma potencialmente cuestionable. Las principales partidas a considerar son las siguientes. La menor presión tributaria de la que disfrutaban los territorios con regímenes fiscales especiales (Canarias, Ceuta y Melilla y las comunidades forales) supone una subvención implícita de unos 3.500 millones de euros a pagar entre todas las demás regiones. Por otro lado, tenemos que aproximadamente la mitad del “exceso” de gasto territorializable se concentra también en las comunidades forales, gracias fundamentalmente a una financiación regional muy superior a la del resto del país. La otra mitad se reparte desigualmente por el territorio nacional, dejando al litoral mediterráneo y a Madrid en clara situación de déficit. Sumando ambas partidas y dividiendo por la población, vemos que las regiones más perjudicadas por la situación existente en 2011 eran Valencia y Murcia, con déficits por habitante de 808 y 638 euros respectivamente, seguidas de Andalucía (-361), Baleares (-300), Madrid (-201) y Cataluña (-176), y que las más beneficiadas eran Ceuta y Melilla (+3.011), el País Vasco (+2.070), Navarra (+1.479) y Canarias (+1.289).

Por las razones ya apuntadas, sería temerario pretender extraer directamente del Cuadro 22 una recomendación sobre la asignación óptima de ciertos componentes de los presupuestos públicos. Antes de dar ese paso, habría que valorar con cuidado las especificidades que pueden justificar la existencia de mayores niveles de gasto o de rebajas tributarias en determinados territorios, incluyendo un mayor coste de la prestación de ciertos servicios públicos o la compensación por posibles desventajas de localización, así como los argumentos a favor de programas de promoción del desarrollo para las regiones menos avanzadas. Pero el análisis que hemos realizado en secciones anteriores sugiere que, en términos generales, el cuadro sí apunta en la dirección correcta: una mayor igualdad en la distribución de las partidas de gasto e ingreso de carácter territorializable sería sin duda deseable desde el punto de vista de la equidad. Un buen sitio para empezar sería con una reforma en esta dirección de los sistemas de financiación territorial, con especial atención al caso foral. Tampoco estaría de más una evaluación crítica de los programas existentes de ayudas regionales, tanto por el lado del ingreso como por el del gasto, con el fin de determinar si estos están alcanzando sus objetivos y si lo están haciendo a un coste razonable.

11. Conclusión

En este informe se ha desarrollado una metodología para la elaboración de un Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT) siguiendo un criterio de carga-beneficio, así como una aplicación de esta metodología con datos del año 2011. Esta nueva herramienta estadística permite calcular de forma inmediata los saldos fiscales regionales desde la óptica carga-beneficio pero ofrece también la posibilidad de realizar un análisis mucho más rico de la incidencia territorial del sector público. Primero, porque el SCPT nos proporciona información detallada sobre las fuentes de los saldos fiscales agregados, permitiéndonos aislar las contribuciones a los mismos de diversas políticas que conviene valorar con criterios diferentes, dependiendo entre otras cosas de su relación con el territorio. Y segundo, porque la estadística neutraliza los efectos de las asimetrías competenciales existentes en nuestro modelo de organización territorial de una forma que permite realizar comparaciones válidas entre regiones en términos de una amplia variedad de agregados presupuestarios homogéneos, entre los que se incluye el volumen de financiación regional a iguales competencias y esfuerzo fiscal.

Un resultado central del análisis que es sin duda extrapolable a otros ejercicios distintos del analizado es que *lo que podríamos denominar el componente potencialmente preocupante de los saldos fiscales regionales es relativamente reducido*. Aproximadamente dos tercios de tales saldos se deben simplemente a que en los territorios más ricos se pagan más impuestos por habitante que en los pobres. El tercio restante proviene de la distribución del gasto público y aquí sí que hemos encontrado indicios claros de cosas preocupantes, aunque de una escala en principio manejable.

Los problemas se concentran en lo que hemos llamado el *gasto territorializable* en sentido estricto, esto es, en aquellos programas presupuestarios que financian servicios o prestaciones a los que los ciudadanos tienen acceso en función de su lugar de residencia. Dentro de este

apartado, hemos constatado que existen diferencias muy notables y muy difíciles de justificar entre unas regiones y otras en materia de financiación regional y local y que se dedica un volumen importante de recursos a diversos programas de ayudas regionales (entre los que habría que incluir las rebajas tributarias de las que disfrutaban ciertos territorios) cuya efectividad convendría valorar, poniéndola en relación con sus costes. Por otra parte, al menos en 2011, el capítulo de infraestructuras y transporte no ha jugado un papel significativo en la generación de los saldos fiscales regionales—lo que tampoco resulta sorprendente dada la reducida magnitud de esta partida en relación con el gasto público total.

El volumen agregado de los saldos fiscales generados por las partidas cuya distribución es potencialmente cuestionable desde el punto de vista de la equidad se sitúa en torno a los 11.400 millones de euros o un 1,1% del PIB nacional, de lo que más de la mitad proviene del desigual reparto de la financiación autonómica. Así pues, una reforma del sistema de financiación regional orientada hacia una mayor igualdad podría mitigar de forma muy significativa los problemas de equidad que hemos identificado en este informe, especialmente si consigue comenzar a reducir las diferencias en recursos por habitante ajustado entre las comunidades forales y el resto de España.

Referencias

- Agencia Tributaria (AT, 2012). Informe anual de recaudación tributaria. Año 2011. Madrid.
http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informes_anuales_de_Recaudacion_Tributaria.shtml
- Barberán, R. (2006). "Los estudios sobre balanzas fiscales regionales en España (1960-2005)." *Presupuesto y Gasto Público* 43, pp. 63-94.
- C-Interreg (2014). Estadísticas de Flujos de Comercio Interregional de mercancías en España.
http://87.106.254.62/explotacion_multidimensional_comercio_interregional/estadisticas.aspx
- 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.
- Consejo General del Poder Judicial (GGPJ, 2012). La justicia dato a dato. Año 2011. Estadística Judicial.
http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica_Judicial/Analisis_estadistico/La_Justicia_dato_a_dato
- 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.
- Instituto de Estudios Fiscales. Comisión de expertos sobre metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las regiones españolas (IEF, 2006). *Informe sobre metodología de cálculo de las balanzas fiscales*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Instituto de Estudios Fiscales (IEF, 2008). Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas Centrales, 2005. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Instituto de Estudios Turísticos (IET, 2012a). Movimientos turísticos de los españoles, FAMILITUR. Año 2011.
<http://www.iet.tourspain.es/es-es/estadisticas/familitur/paginas/default.aspx>
- Instituto de Estudios Turísticos (IET, 2012b). EGATUR, Encuesta de Gasto Turístico, 2011.
<http://www.iet.tourspain.es/es-es/estadisticas/egatur/paginas/default.aspx>
- Instituto de Estudios Turísticos (IET, 2012c). FRONTUR, Movimientos turísticos en fronteras, 2011.
<http://www.iet.tourspain.es/es-ES/estadisticas/frontur/Paginas/default.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2014a). Cifras oficiales de población de los municipios españoles. Revisión del padrón de población.
http://www.ine.es/inebmenu/mnu_padron.htm
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2014b). Contabilidad Regional de España. Base 2000.
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft35%2Fp010&file=inebase&L=0>
- Instituto Nacional de Estadística (INE, 2014c). Encuesta Continua de Presupuestos Familiares
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft25/e437&file=inebase&L=0>
- Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias (IGCAC, 2012). Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Canarias. Año 2011.
http://www3.gobiernodecanarias.org/hacienda/intervencion/cuenta_general/index.jsp

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2012). Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto de 2011. Volúmenes I (Estado) y II (Organismos). Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

<http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionestado.aspx>

Intervención General de la Seguridad Social (IGSS, 2013). Liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social. Año 2011.

http://www.seg-social.es/Internet_1/InformacionEconomicof/InformacionContableFinancieraPruebas/liqpresusegsocial/index.htm

Ministerio de Economía y Competitividad (MEC, 2014). Datacomex, estadísticas del comercio exterior

http://datacomex.comercio.es/principal_comex_es.aspx

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2011). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009." Madrid.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MESS, 2012). Resumen de la Cuenta General de la Seguridad Social del Ejercicio 2011. Madrid.

http://www.seg-social.es/Internet_1/InformacionEconomicof/InformacionContableFinancieraPruebas/cuentassegsocial/index.htm

Ministerio de Fomento (MF, 2012). Anuario 2011. Dirección General de Programación Económica. Madrid.

http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ATENCION_CIUDADANO/INFORMACION_ESTADISTICA/EstadisticaSintesis/Anuario/

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2013a). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2011." Madrid.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2013b). Recaudación y estadísticas del sistema tributario español, 2001-2011. Anexo: Series históricas de la recaudación tributaria del Estado y Comunidades Autónomas. Dirección General de Tributos, Madrid. En sitio web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: Estadísticas e Informes: Impuestos.

http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Impuestos/Direccion%20General%20de%20Tributos/Paginas/Estadisticas_Recaudacion.aspx

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2013c). Financiación de los municipios de más de 75.000 habitantes, capitales de provincia o de comunidad autónoma; y de las provincias y entes asimilados correspondiente al ejercicio 2011. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Madrid. Cuadros 20 a 24

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/DatosFinanciacionEL.aspx>

- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2013d). Financiación de los municipios de menos de 75.000 habitantes, excluidas capitales de provincia o de comunidad autónoma correspondiente al ejercicio 2011. Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, Madrid.
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/DatosFinanciacionEL.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2014a). Las Haciendas autonómicas en cifras 2011. Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, Madrid.
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/haciendas%202005.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2014b). Haciendas locales en cifras, año 2011. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Madrid.
<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/DatosFinanciacionEL.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2014c). Liquidación de los presupuestos de las comunidades autónomas. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Madrid.
<http://serviciosweb.meh.es/apps/publicacionliquidacion/asp/menuInicio.aspx>
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2014d). Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, Madrid.
<http://serviciosweb.meh.es/apps/entidadeslocales/>
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MESS, 2012). Resumen de la Cuenta General de la Seguridad Social del Ejercicio 2011. Madrid.
http://www.seg-social.es/Internet_1/InformacionEconomicof/InformacionContableFinancieraPruebas/cuentasseg-social/index.htm
- Uriel, E. y R. Barberán (2007). *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)*. Fundación BBVA, Bilbao.