

**SOBRE LAS BALANZAS FISCALES
DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS**

*Angel de la Fuente**

D-2004-01

Marzo 2004

* Instituto de Análisis Económico (CSIC) y Ministerio de Hacienda.

Preparado para la Tribuna Joven de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Agradezco la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Ministerio de Ciencia y Tecnología (a través del proyecto SEC2002-01612) así como los comentarios y sugerencias de Rafael Doménech, Joan María Esteban Xavier Vives, la asistencia de Ana Belmonte y la colaboración de Juan Antonio Duro.

Dirección: Instituto de Análisis Económico, Campus de la Universidad Autónoma de Barcelona, 08193, Bellaterra, Barcelona. *Tel:* 93-580-6612. *Fax:* 93-580-1452. *E-Mail address:* DeLaFuente@uab.es

Los Documentos de Trabajo de la Dirección General de Presupuestos no representan opiniones oficiales del Ministerio de Hacienda. Los análisis, opiniones y conclusiones aquí expuestos son los del autor, con lo que no tiene que coincidir, necesariamente la citada Dirección. Ésta considera, sin embargo, interesante la difusión del trabajo para que los comentarios y críticas que suscite contribuyan a mejorar su calidad.

Resumen

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

1. INTRODUCCIÓN

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

El presente trabajo es un intento de introducir una cierta dosis de sentido común en esta larga y agria polémica. Su punto de partida es la observación de que la literatura académica sobre balanzas fiscales sufre de una importante limitación que hace que sus resultados se presten demasiado fácilmente a interpretaciones demagógicas. Prácticamente todos los estudios existentes sobre el tema se han centrado de manera casi exclusiva en los saldos fiscales agregados, esto es, en la diferencia entre la contribución vía impuestos de los residentes de cada región al sostenimiento de la administración pública y los beneficios que éstos derivan de su actuación. Esta es una cifra particularmente poco informativa, por cuanto combina de manera indiscriminada flujos fiscales que responden a lógicas muy diversas, y lleva demasiado fácilmente a caer en la tentación de valorar el conjunto de la actuación del sector público en términos de un único criterio -- su impacto territorial-- cuya relevancia es dudosa en muchos casos.

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

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

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

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

El trabajo está organizado como sigue. En la Sección 2 se describe el origen institucional y la composición funcional de los agregados nacionales de gasto público e ingresos tributarios que se consideran en el estudio y se propone una clasificación de estos flujos fiscales en cuatro grandes grupos de acuerdo con los criterios que determinan la participación de los ciudadanos en los costes o beneficios que éstos comportan. Distinguiré, en particular, entre el gasto destinado a financiar bienes y servicios públicos de carácter nacional, los flujos redistributivos de carácter personal, el gasto en regulación y promoción económica y el gasto propiamente territorializable, en el que incluiré la financiación de las administraciones locales y autonómicas, el gasto de la Administración Central en educación, sanidad e infraestructuras productivas, diversos tipos de ayudas regionales y la provisión de ciertos bienes y servicios públicos de consumo colectivo, tales como la seguridad ciudadana y las ayudas al transporte público. En la Sección 3 se discuten brevemente los criterios que he utilizado para imputar territorialmente los ingresos y los gastos públicos. La Sección 4 resume los resultados del análisis. En ella se se presentan los saldos fiscales agregados (per cápita y totales) de las distintas regiones españolas y su descomposición

en los saldos parciales generados por distintos grupos de programas presupuestarios, trabajando con promedios para el período 1990-97.

La Sección 5 contiene algunas reflexiones sobre la relevancia del criterio territorial a la hora de evaluar la distribución de los distintos componentes del presupuesto público. Sostendré que si se aceptan dos principios básicos (la igualdad de deberes y derechos de todos los españoles y la deseabilidad de un cierto grado de redistribución personal) no tiene sentido preocuparse por la incidencia regional de aproximadamente tres cuartas partes de los flujos de ingreso y gasto público. Los mismos principios, sin embargo, exigen una atención escrupulosa a criterios de equidad regional en relación con el gasto de carácter propiamente territorializable. La distribución de este componente del gasto público dista mucho de ser satisfactoria desde esta perspectiva, lo que a mi juicio exige una profunda reforma del sistema de financiación territorial. Finalmente, la Sección 6 cierra el trabajo con un breve resumen de las principales conclusiones.

2. LA COMPOSICIÓN DE LOS FLUJOS FISCALES

Los agregados nacionales de gasto público no financiero e ingresos tributarios que se pretende regionalizar en este trabajo se recogen fundamentalmente en las liquidaciones de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y de los presupuestos de la Seguridad Social. En la primera fuente se incluyen, además de los ingresos y gastos de los diversos ministerios, los que corresponden a los organismos autónomos (administrativos y comerciales) de la Administración Central y (de 1995 en adelante) a los entes públicos con presupuestos de gasto de carácter limitativo.

Con el fin de evitar la doble contabilización de algunas partidas, he sustraído del gasto de la Administración Central las transferencias entre subsectores (exceptuando las que constituyen subvenciones a entes públicos no incluidos en el análisis, fundamentalmente RTVE, Correos y Telégrafos y diversas empresas de transporte), los préstamos a la Seguridad Social de los ministerios de Trabajo y Sanidad, y las aportaciones de capital del Ministerio de Fomento a los entes gestores de infraestructuras. También se eliminan los gastos financieros (principalmente los intereses de la deuda pública), la gestión de loterías, apuestas y juegos de azar, el gasto en "imprevistos y sin clasificar" y, con el fin de mantener la homogeneidad de las partidas en el tiempo, algunos programas que sólo aparecen en años puntuales (Gestión de la Caja Postal y Gestión del Crédito Oficial). Por otra parte, ha añadido a los gastos del Estado las inversiones de algunas empresas y entes públicos que no aparecen en la liquidación de los PGE (AENA, Puertos del Estado, Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) y la parte de las inversiones de RENFE y FEVE que se financia mediante transferencias de capital por parte del Estado), así como las ayudas comunitarias que no se integran en los Presupuestos Generales del Estado.

En cuanto a los ingresos públicos, consideraré únicamente los de carácter tributario (impuestos directos e indirectos, tasas sobre el juego y cotizaciones sociales). Los tributos cedidos, concertados y asimilables se incluyen en esta partida junto con los impuestos cuya titularidad

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

a. Clasificación de los flujos fiscales

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

Cuadro 1: Ingresos tributarios corregidos promedio 1990-97 en Mptas. de 1999

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

Los Cuadros 1 y 2 resumen la estructura de los ingresos tributarios y del gasto público trabajando con promedios para el período 1990-97 en ptas. constantes de 1999. Junto al gasto o ingreso total y per cápita asociado con cada grupo de programas, los cuadros muestran los pesos de las distintas partidas presupuestarias en el gasto o ingreso agregado y, en el caso del gasto, el porcentaje de cada partida que se ha podido territorializar. A nivel de agregados, se ha conseguido regionalizar prácticamente el 100% de los ingresos tributarios y el 99,7% del gasto público considerado.

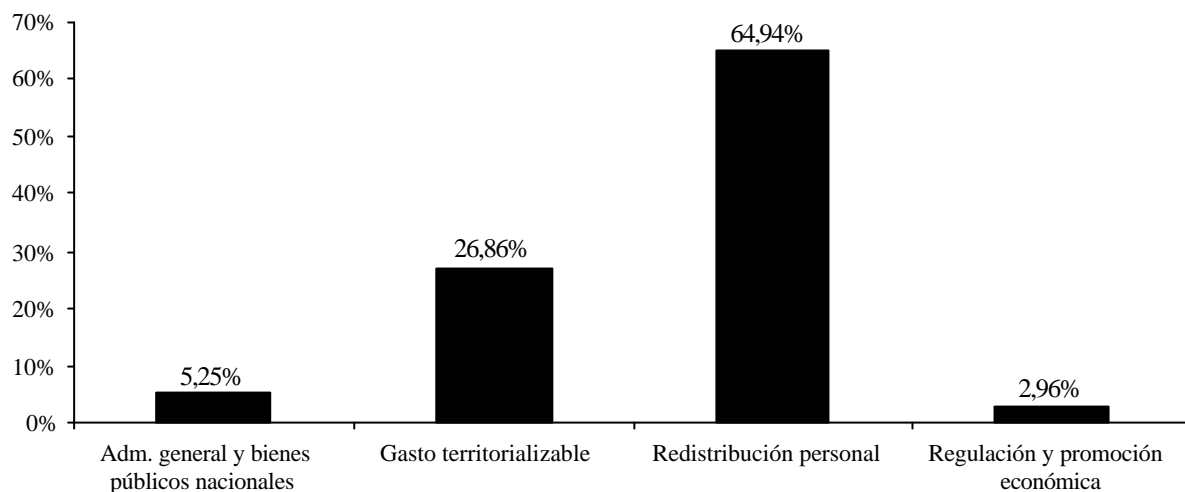
Los ingresos tributarios del sector público provienen en partes aproximadamente iguales de la tributación directa e indirecta y de las cotizaciones sociales. En cuanto al gasto, el conjunto de programas de carácter territorializable supone aproximadamente la mitad del total, mientras que el gasto en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

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

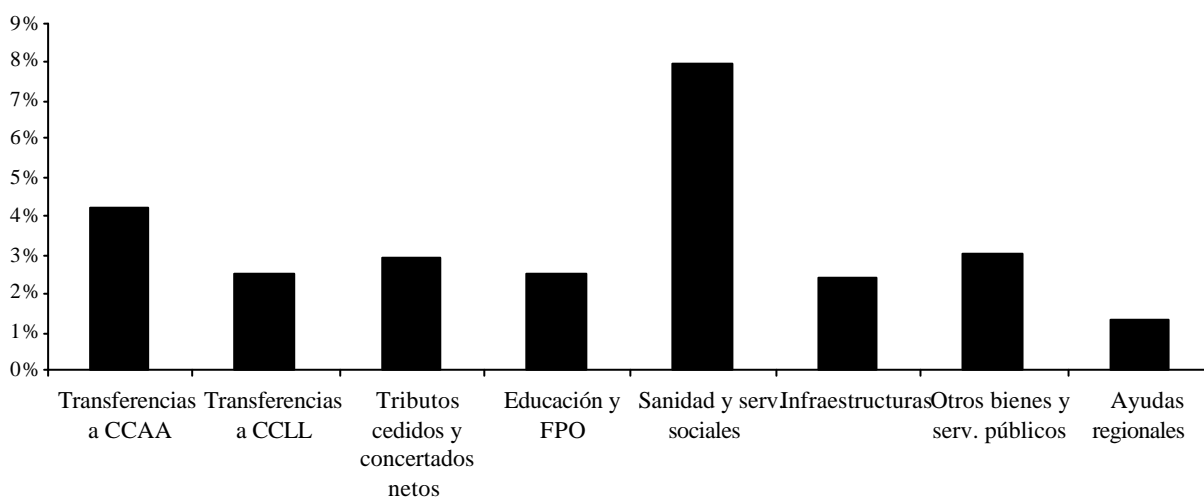
Cuadro 2: Gasto público corregido por funciones, promedio 1990-97 en Mptas. de 1999

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

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



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



b. La financiación territorial básica

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

En el apartado de *financiación territorial básica* (fila 2.1 en el Cuadro 2) no se incluye el gasto sanitario (que se integra en el agregado más amplio de "financiación territorial homogeneizada"), pero sí la financiación que aporta el Estado a las corporaciones locales (diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares y ayuntamientos) bien mediante transferencias directas o bien mediante la cesión o concertación de impuestos en los casos de las comunidades forales y Canarias. Estoy, por tanto, analizando de manera conjunta la financiación autonómica y la financiación local. Esta elección se debe en parte a que lo que me interesa es el volumen total de recursos de los que disponen las administraciones subcentrales de cada territorio para financiar sus actividades, y en parte a que resulta prácticamente imposible deslindar, de manera homogénea para todas las regiones, la financiación de estos dos niveles de gobierno pues el reparto de competencias y recursos entre ellos varía de una región a otra.

Cuadro 3: Cálculo de la financiación territorial básica homogeneizada

Financiación ordinaria del Estado para EETT =

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

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

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

concepto de gasto. Los principales ajustes son los siguientes. En primer lugar, tenemos que imputar el gasto educativo del Estado a aquellas regiones que no tienen transferidas las competencias de esta naturaleza, para así poder comparar sus niveles de financiación con los de las comunidades que sí las han asumido. En segundo lugar, hemos de añadir a las transferencias directas del Estado a las comunidades autónomas y corporaciones locales los recursos que éstas obtienen mediante impuestos cedidos, concertados y asimilables (por tratarse de transferencias implícitas que se instrumentan mediante la cesión de la recaudación de ciertas figuras tributarias). De esta última partida es necesario sustraer las transferencias que algunas comunidades autónomas (especialmente las forales) realizan a la Hacienda central para contribuir a la financiación de las competencias no asumidas (esto es, el cupo vasco y la aportación navarra). Puesto que la financiación sanitaria y la seguridad ciudadana se contabilizan en capítulos distintos de la financiación territorial básica, los montantes a descontar de la financiación concertada corresponden al cupo o aportación *brutos*, esto es, a los pagos que correspondería realizar a estas comunidades en ausencia de las minoraciones destinadas a financiar servicios sociales y sanitarios transferidos y los cuerpos autonómicos de policía.

Finalmente, resulta necesario realizar una corrección adicional que consiste en trasladar del capítulo de financiación ordinaria de entes territoriales al capítulo de gasto que corresponda en cada caso el coste de aquellas actividades que normalmente realiza o financia el Estado pero que, en algunas regiones, se financian con cargo a sus recursos propios. De esta forma evitamos, por ejemplo, que la partida de instituciones penitenciarias se contabilice como parte de la financiación territorial en el caso de Cataluña y como parte de otros bienes y servicios territorializables en el resto de las comunidades. En lo que sigue, me referiré a las correcciones necesarias por este concepto como *ajustes por competencias o financiación atípicas*.

Los detalles de las correcciones necesarias se discuten en de la Fuente (2003). En términos generales, los ajustes son de dos tipos. En algunos casos (p. ej. las policías autonómicas) se trata de valorar una competencia atípica y excluir el gasto correspondiente de la financiación territorial. En otros (p. ej. la construcción y mantenimiento de carreteras), lo que sucede es que el Estado gasta muy poco o nada en ciertas regiones para financiar actividades que en otras comunidades corren en buena parte a su cargo. En este caso, el procedimiento general consiste en imputar a las regiones atípicas un volumen ficticio de gasto por este concepto tal que el gasto total per cápita en ellas (incluyendo tanto la corrección como el gasto realizado por el Estado, si no es nulo) sea igual al promedio del gasto per cápita por el mismo concepto en el resto de España. El importe de la corrección se sustrae de la financiación territorial de las regiones afectadas y se suma al gasto del Estado en las mismas por el concepto apropiado. De esta forma, la financiación territorial corregida que he calculado para las comunidades forales, por ejemplo, aparece neta del coste de financiar, al nivel medio observado en el resto de España, algunas actividades que no tienen un coste presupuestario para otros gobiernos autonómicos.

c. La imposición indirecta en Canarias

La comunidad autónoma de Canarias disfruta de un régimen especial de imposición indirecta que supone una importante rebaja fiscal en relación con el resto de España. En esta comunidad no se aplican el IVA, algunos impuestos especiales y ciertas tasas o aranceles comunitarios, pero existen figuras propias que gravan las mismas bases imponibles. Una de las más importantes es el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), cuyo rendimiento se reparte entre el gobierno autónomo y las corporaciones locales (cabildos y ayuntamientos). Otro impuesto específico de Canarias es el APIC (Arbitrio sobre la Producción e Importación en las Islas Canarias), que es gestionado por el gobierno autónomo, pero cuyo rendimiento corresponde a las corporaciones locales.

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

d. Ayudas regionales

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

que el supuesto criterio sectorial en realidad encubre una ayuda destinada fundamentalmente a evitar problemas sociales en un área tan conflictiva como las cuencas mineras asturianas.

3. CRITERIOS DE IMPUTACIÓN TERRITORIAL

Para calcular los saldos fiscales regionales resulta necesario imputar a los distintos territorios los flujos tributarios y de gasto que genera la Administración Central. A riesgo de simplificar excesivamente, se podría decir que existe un cierto consenso en la literatura sobre la forma correcta de realizar la imputación en el caso de los ingresos tributarios, pero el acuerdo es mucho menor en lo que concierne a la territorialización del gasto público.

En relación con la primera cuestión, existe acuerdo en que la recaudación territorializada no refleja adecuadamente la contribución económica de los residentes de las distintas comunidades autónomas al presupuesto público. Esto es así por al menos dos razones. La primera es que existen distorsiones institucionales que hacen que los ingresos tributarios se concentren artificialmente en determinadas regiones. Un ejemplo importante de tales distorsiones es el llamado efecto sede: puesto que las oficinas centrales de las grandes empresas tienden a localizarse en Madrid y Barcelona, sus pagos al fisco, que a menudo se centralizan a través de ellas, tenderán a estar mucho más concentrados regionalmente que la actividad empresarial que los genera. La segunda razón es que este criterio de imputación no tiene en cuenta la posibilidad de que el sujeto teórico del impuesto lo traslade, mediante cambios en los precios, a otros agentes que podrían residir en regiones diferentes.

Sobre este fenómeno existe una teoría bien desarrollada de incidencia impositiva que permite establecer supuestos razonables sobre la distribución efectiva de la carga fiscal asociada con los distintos tributos. El consenso sobre el tema en la literatura que nos ocupa puede resumirse como sigue: los impuestos directos sobre las personas físicas no se trasladan (esto es, recaen sobre el contribuyente teórico), los indirectos recaen sobre el consumo, y el impuesto de sociedades y las cotizaciones sociales se reparten entre el capital, el trabajo y el consumo. Puesto que la utilización de tales supuestos permite también eliminar las distorsiones citadas anteriormente, el procedimiento habitual de territorialización de los ingresos tributarios consiste en imputar la recaudación total de cada figura impositiva a nivel nacional en proporción a los valores regionalizados de uno o varios indicadores de actividad económica que recogen los supuestos de incidencia indicados anteriormente. Ésta es también la vía que he seguido en el presente trabajo.¹

¹ Véase de la Fuente (2003) para una discusión de los supuestos y fuentes de información utilizados para territorializar los ingresos impositivos y el gasto público. Barberán (1999) y Castells y otros (2000) ofrecen una discusión más detallada de los problemas metodológicos que surgen en la estimación de balanzas fiscales.

En cuanto a la imputación del gasto, cabe distinguir básicamente entre dos enfoques alternativos. En el primero de ellos (conocido como de *flujo monetario*) el gasto público se imputa en base a su localización geográfica, mientras que en el segundo (de *flujo de beneficio*) el criterio de imputación es la residencia de sus beneficiarios. La principal diferencia práctica entre estos dos enfoques tiene que ver con el tratamiento de aquellas partidas de gasto público que financian bienes y servicios de interés nacional, tales como la defensa, las relaciones exteriores y la superestructura política y administrativa del Estado. En estos casos, el enfoque de flujo monetario atribuye el gasto únicamente a las regiones en las que éste se materializa directamente, mientras que el enfoque de flujo de beneficio llevaría a repartirlo entre todas las regiones en proporción a distintos indicadores que intentan capturar la participación de cada una de ellas en los beneficios generados por los programas relevantes.

En principio, los dos enfoques metodológicos son perfectamente válidos y ambos pueden darnos información de interés. Pero la elección entre ellos debe depender de los objetivos del estudio. Así, si lo que nos interesa es el impacto del sector público sobre la demanda o el empleo regional, el enfoque de flujo monetario podría ser el más indicado. En nuestro caso, sin embargo, el problema de interés tiene que ver en última instancia con la equidad de la distribución de las cargas fiscales y los beneficios derivados de la actuación del sector público. Desde esta perspectiva, y tomando como dado el hecho histórico de la capitalidad de Madrid, tiene poco sentido atribuir a esta comunidad todo el gasto destinado a financiar los servicios centrales de la Administración española.

El enfoque de flujo de beneficio es, por tanto, el único adecuado para nuestros propósitos. Sin embargo, hay que reconocer que un exceso de celo en la aplicación de este principio puede ser contraproducente por cuanto dificulta la interpretación de los saldos fiscales y aumenta de manera peligrosa el grado de subjetividad del análisis. Para intentar mitigar estos problemas, he optado por un criterio "conservador" de flujo de beneficio. En concreto, el gasto de interés general se territorializa en proporción a la población y el coste de los servicios centrales de cada programa se imputa en proporción al resto del gasto relevante. Por otro lado, los beneficios de la mayor parte del resto de las partidas de gasto (p. ej. la inversión en infraestructuras o el gasto en seguridad ciudadana) se imputan únicamente a la región en la que se realiza éste, sin corregir por posibles externalidades interregionales.

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

ex-post, una vez constatada la localización del gasto. El hecho de que ciertas partidas presupuestarias generan externalidades importantes ha de tenerse en cuenta a la hora de evaluar su distribución territorial y sería un argumento clave para mantener el control sobre ellas en manos de una instancia central que precisamente sería la única en condiciones de tomar decisiones en base al interés común. El correcto control de esta instancia, por otra parte, exige una total transparencia sobre la localización de sus actuaciones.

4. LA ANATOMÍA DE LOS SALDOS FISCALES REGIONALES

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

Los resultados detallados para cada año entre 1990 y 1997 se recogen en el Anexo II de de la Fuente (2003). En lo que sigue trabajaré únicamente con promedios referidos al conjunto del período 1990-97. Los saldos medios agregados de las distintas regiones y sus principales componentes se recogen en los Cuadros 4-7.² Todas las magnitudes están expresadas en pesetas de 1999.

Cuadro 4: Componentes de los saldos fiscales relativos per cápita, promedio 1990-97 en ptas. de 1999

	<i>redistribución personal</i>	<i>gasto territo- rializable</i>	<i>regulación económica</i>	<i>saldo agregado</i>
<i>Canarias</i>	-509	118.543	-7.296	110.738
<i>País Vasco</i>	-49.721	114.352	277	64.908
<i>Navarra</i>	-104.315	96.541	16.625	8.851
<i>Asturias</i>	138.409	74.308	2.413	215.130
<i>Extremadura</i>	183.941	51.379	53.731	289.051
<i>Cast. León</i>	66.752	28.593	22.227	117.572
<i>Aragón</i>	-41.121	24.245	37.215	20.339
<i>Cantabria</i>	52.222	13.472	-14.103	51.592
<i>Cast. Mancha</i>	102.462	13.287	49.008	164.756
<i>Andalucía</i>	127.724	-4.113	10.261	133.872
<i>Rioja</i>	-33.745	-7.507	847	-40.405
<i>Galicia</i>	136.324	-17.497	-14.821	104.007

² Los saldos calculados para Ceuta y Melilla no se incluyen en los Cuadros 4-7 por ser de muy dudosa fiabilidad debido a carencias en la información estadística disponible sobre estas ciudades autónomas. Estas cifras, sin embargo, sí se utilizan para calcular los promedios y otros agregados que aparecen en algunos de estos cuadros.

Madrid	-219.739	-27.691	-20.355	-267.785
Murcia	88.563	-28.119	-882	59.563
Cataluña	-124.068	-41.262	-14.815	-180.145
Valencia	12.431	-52.157	-15.721	-55.447
Baleares	-121.276	-56.689	-10.811	-188.776

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

El Cuadro 4 muestra los saldos per cápita agregados de las distintas regiones españolas y su descomposición en los saldos parciales atribuibles a las grandes agrupaciones de flujos fiscales que he definido en la sección 2a (redistribución personal, gasto territorializable y regulación y promoción económica).³ He destacado en negrita el caso de dos regiones que cabría considerar típicas. La primera de ellas (Madrid) es una región rica que experimenta un acusado déficit fiscal (268.000 ptas. per cápita), mientras que la segunda (Andalucía) es una comunidad pobre con un claro superávit (134.000 ptas. per cápita). En ambos casos, la mayor parte del saldo final proviene de la operación de los mecanismos de redistribución personal, cuyo saldo se recoge en la primera columna del cuadro.

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

El Cuadro 5 muestra los distintos componentes del saldo per cápita relativo generado por el capítulo de gasto territorializable, junto con el nivel medio de gasto por cada concepto en el conjunto de España, que se muestra en la última fila. La primera columna recoge la financiación autonómica y local, incluyendo el gasto en sanidad y en servicios sociales transferidos, tras las

³ Obsérvese que la partida de administración general y bienes públicos nacionales genera un saldo relativo nulo puesto que se reparte en proporción a la población.

correcciones oportunas para eliminar las distorsiones que genera la existencia de asimetrías competenciales. El resto de las columnas recogen los saldos parciales generados por la inversión en infraestructuras productivas, la provisión de diversos bienes y servicios públicos y algunos programas de ayuda regional.

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

Cuadro 5: Componentes de los saldos fiscales relativos per cápita en gasto territorializable promedio 1990-97 en ptas. de 1999

	<i>financ. territ. homogen.</i>	<i>infraes- tructuras</i>	<i>otros bienes y servicios</i>	<i>ayudas regionales</i>	<i>total terri- torializable.</i>
<i>País Vasco</i>	106.754	-2.171	18.706	-8.937	114.352
<i>Navarra</i>	95.858	-1.163	9.414	-7.567	96.541
<i>Canarias</i>	33.733	889	-286	84.206	118.543
<i>Extremadura</i>	28.444	8.578	-2.034	16.391	51.379
<i>Cast. León</i>	18.236	5.948	6.468	-2.059	28.593
<i>Aragón</i>	15.883	11.793	5.231	-8.663	24.245
<i>Asturias</i>	9.707	12.644	-4.699	56.656	74.308
<i>Cantabria</i>	8.241	21.226	-6.517	-9.478	13.472
<i>Cast. Mancha</i>	1.834	15.178	-862	-2.863	13.287
<i>Rioja</i>	-1.689	-8.602	14.347	-11.563	-7.507
<i>Galicia</i>	-1.869	-3.951	-9.966	-1.710	-17.497
<i>Andalucía</i>	-9.101	2.210	-6.974	9.752	-4.113
<i>Murcia</i>	-14.168	7.363	-12.524	-8.790	-28.119
<i>Madrid</i>	-16.685	-6.340	11.306	-15.972	-27.691
<i>Cataluña</i>	-17.948	-10.443	669	-13.540	-41.262
<i>Valencia</i>	-31.909	-1.556	-8.810	-9.882	-52.157
<i>Balears</i>	-46.580	3.973	781	-14.863	-56.689
<i>gasto medio</i>	273.523	31.211	41.326	17.499	363.559

Notas:

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

Los Cuadros 6 y 7 muestran los saldos totales para el promedio del período 1990-97. En términos generales, los resultados son comparables a los obtenidos en otros estudios, si bien existen discrepancias que reflejan tanto diferencias metodológicas en la imputación del gasto, como el ámbito institucional que se contempla en cada caso. Cabe destacar que la magnitud de los flujos interregionales que genera la actuación del sector público es muy elevada. En la parte inferior del Cuadro 6 se recoge el flujo redistributivo interregional total (*redist. tot.*) generado por cada grupo de programas -- obtenido sumando por separado los saldos positivos regionales, o los negativos, lo que da el mismo resultado con el signo opuesto. También se muestra en el mismo bloque del cuadro el porcentaje de este total que soportan Madrid y Cataluña (*% Mad y Cat*) y el que absorben las cinco regiones más pobres (Extremadura, Andalucía, Galicia, Castilla la Mancha y Murcia).

Cuadro 6: Componentes de los saldos fiscales relativos totales, promedio 1990-97 en Mptas. de 1999

	<i>redistribución</i>	<i>gasto territo-</i>	<i>regulación</i>	<i>saldo</i>
	<i>personal</i>	<i>rializable</i>	<i>económica</i>	<i>agregado</i>
<i>País Vasco</i>	-103.786	238.443	683	135.339
<i>Canarias</i>	-1.085	181.648	-10.951	169.612
<i>Asturias</i>	149.725	80.708	2.662	233.095
<i>Cast. León</i>	168.691	72.269	56.007	296.967
<i>Extremadura</i>	196.662	54.867	57.523	309.052
<i>Navarra</i>	-54.636	50.594	8.715	4.673
<i>Aragón</i>	-48.745	28.698	44.046	23.999
<i>Cast. Mancha</i>	171.901	22.149	82.315	276.365
<i>Cantabria</i>	27.514	7.094	-7.428	27.180
<i>Rioja</i>	-8.827	-1.974	222	-10.579
<i>Andalucía</i>	899.958	-29.382	72.332	942.908
<i>Murcia</i>	94.537	-30.053	-928	63.556
<i>Baleares</i>	-87.559	-40.732	-7.827	-136.118
<i>Galicia</i>	372.113	-47.872	-40.442	283.799
<i>Madrid</i>	-1.096.219	-138.331	-101.652	-1.336.201
<i>Valencia</i>	48.195	-202.718	-61.220	-215.743
<i>Cataluña</i>	-752.512	-250.277	-89.867	-1.092.656

<i>redist. tot.</i>	2.153.368	741.339	324.504	2.791.297
<i>% Mad y Cat</i>	85,9%	52,4%	59,0%	87,0%
<i>% 5 pobres</i>	80,6%	-4,1%	52,6%	67,2%

La actuación del sector público supuso una transferencia neta anual media de unos 2,8 billones de ptas. que se dirigieron fundamentalmente de las regiones más ricas (con las excepciones del País Vasco y Navarra) a las más pobres. El grueso del excedente (un 87%) se genera en Madrid y Cataluña y se traslada a las regiones más pobres (a las que corresponde el 67% del total). La mayor parte del flujo neto (2,15 billones) proviene de los mecanismos de redistribución personal. Este capítulo, además es el que tiene, como cabría esperar, un carácter redistributivo más marcado (el 81% del excedente corresponde ahora a las cinco regiones más pobres). Los otros dos capítulos de gasto generan transferencias mucho más pequeñas y tienen un menor impacto redistributivo. El capítulo de gasto de carácter territorializable genera un flujo interregional de unos 740.000 millones anuales que se dirige desde el arco mediterráneo, Madrid, Galicia y Andalucía al resto de España. Por último, los programas de regulación y promoción económica suponen un flujo neto de unos 325.000 millones anuales, cuyas principales beneficiarias son las regiones agrícolas, con la excepción de Galicia.

Cuadro 7: Componentes de los saldos fiscales relativos totales en gasto territorializable promedio 1990-97 en Mptas. de 1999

	<i>fin. terr hom.</i>	<i>infraestr.</i>	<i>otros</i>	<i>ayudas reg.</i>	<i>total territ.</i>
<i>País Vasco</i>	222.643	-4.557	38.983	-18.627	238.443
<i>Canarias</i>	51.785	1.377	-376	128.862	181.648
<i>Navarra</i>	50.216	-597	4.927	-3.952	50.594
<i>Cast. León</i>	46.120	15.033	16.341	-5.225	72.269
<i>Extremadura</i>	30.387	9.131	-2.171	17.520	54.867
<i>Aragón</i>	18.823	13.946	6.197	-10.268	28.698
<i>Asturias</i>	10.534	13.729	-5.094	61.540	80.708
<i>Cantabria</i>	4.340	11.182	-3.433	-4.995	7.094
<i>Cast. Mancha</i>	3.062	25.300	-1.427	-4.787	22.149
<i>Rioja</i>	-447	-2.253	3.753	-3.026	-1.974
<i>Galicia</i>	-5.137	-10.833	-27.211	-4.691	-47.872
<i>Murcia</i>	-15.149	7.831	-13.359	-9.377	-30.053
<i>Baleares</i>	-33.508	2.922	572	-10.717	-40.732
<i>Andalucía</i>	-64.341	15.244	-49.079	68.795	-29.382
<i>Madrid</i>	-83.299	-31.611	56.309	-79.729	-138.331
<i>Cataluña</i>	-108.868	-63.333	4.056	-82.132	-250.277
<i>Valencia</i>	-124.039	-6.069	-34.225	-38.385	-202.718

Finalmente, el Cuadro 7 muestra el desglose del saldo total territorializable en sus componentes. En este cuadro podemos apreciar la importancia en términos totales de algunas de las partidas destacadas anteriormente. La favorable situación del País Vasco y Navarra en términos de financiación territorial supone un excedente de más de 200.000 millones anuales en el primer caso y unos 50.000 en el segundo (en relación con el promedio nacional), mientras que el déficit de financiación por el mismo concepto supera los 100.000 millones en Valencia y Cataluña. El déficit de inversión pública central en Cataluña supone unos 60.000 millones anuales. Finalmente, las ayudas regionales a Canarias y Asturias generan saldos excedentarios por este concepto de unos 130.000 y 60.000 millones respectivamente.

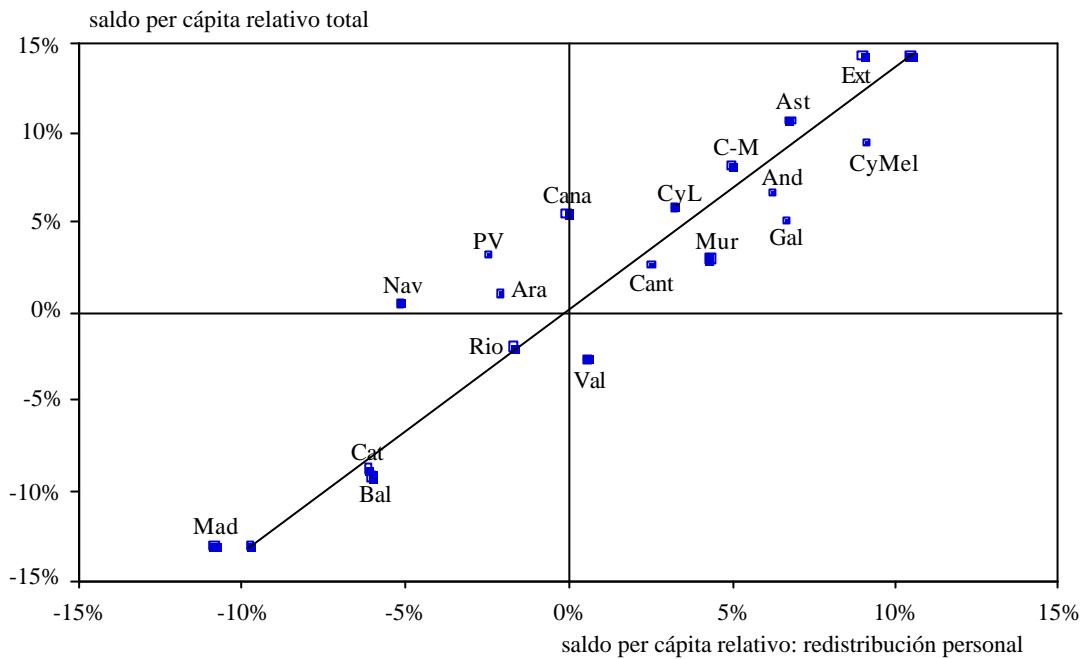
- La estructura del saldo fiscal en una región tipo

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

$$(1) \text{saldopc}_{kr} = a_k \text{saldopc}_r$$

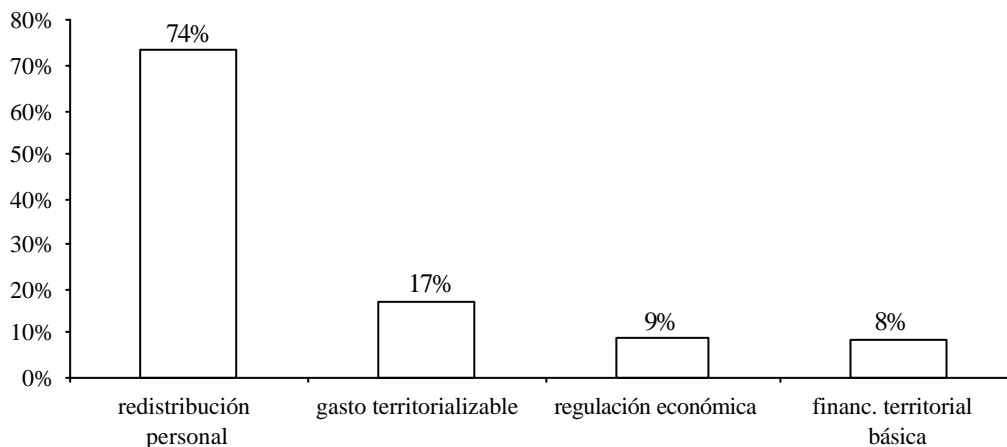
donde saldopc_{kr} es el componente k del saldo per cápita agregado de la región r y saldopc_r el propio saldo agregado por habitante, ponderando las observaciones por el peso de cada región en la población española. Obsérvese que el coeficiente $a_k (= \text{saldopc}_{kr}/\text{saldopc}_r)$ mide la fracción del saldo total atribuible a la partida k de gasto o ingreso en una hipotética región típica. Dado que los componentes suman al saldo total, es fácil comprobar que la suma de los coeficientes a_k de los distintos grupos de programas es igual a uno.

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



La Figura 3 muestra la relación existente entre el saldo generado por el componente de redistribución personal y el saldo total, con ambas variables medidas en términos per cápita y expresadas como fracción de la renta per cápita española. El coeficiente estimado es 0,74, lo que quiere decir que tres cuartas partes del saldo fiscal de una región típica reflejan flujos fiscales de carácter personal. Repitiendo el mismo ejercicio con otras partidas, obtenemos los resultados que se resumen en la Figura 4. Obsérvese que el componente territorializable del gasto sólo explica en promedio un 17% del saldo fiscal neto, de lo que aproximadamente la mitad (un 8% del total) corresponde a la financiación territorial básica (excluyendo la sanidad).

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

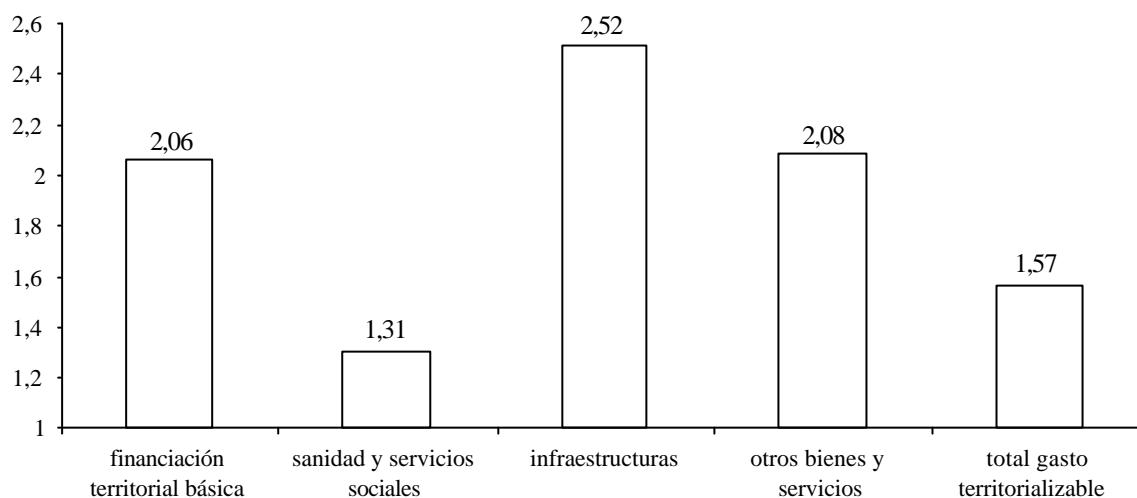


- Nota: los tres primeros componentes de la descomposición que ilustra el gráfico suman uno. El cuarto (financiación territorial básica) estaría incluido en el segundo (gasto territorializable) por tratarse de una partida incluida en este capítulo de gasto.

- La dispersión del gasto per cápita

La distribución regional del gasto público por habitante dista mucho de ser uniforme. Para cuantificar las disparidades regionales existentes en términos de esta variable utilizaré el *ratio max/min*, definido como la razón entre el gasto per cápita en la región más favorecida y en la menos favorecida dentro de cada programa presupuestario.

Figura 5: Ratio max/min en gasto per cápita, para diversas partidas de gasto territorializable, promedio 1990-97



Este indicador confirma la enorme dispersión del gasto per cápita asociado con diversos agregados presupuestarios. En algunos casos esto no es especialmente preocupante. El gasto per cápita en subvenciones agrarias en Extremadura es 29,5 veces mayor que en Madrid, pero esto refleja tan sólo los diferentes patrones de especialización sectorial de ambas regiones. En otros casos, sin embargo, la existencia de disparidades de gasto de la magnitud observada resulta difícil de justificar. El caso de la financiación territorial básica resulta especialmente llamativo. Tras corregir por diferencias en niveles competenciales, las administraciones territoriales vascas han dispuesto de 2,1 veces más recursos por habitante que las de las Islas Baleares. Como se muestra en la Figura 5, el valor del ratio max/min para el conjunto del gasto territorializable es de 1,57, y oscila entre 1,31 en el caso del gasto sanitario y 2,52 en el de la inversión en infraestructuras.

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

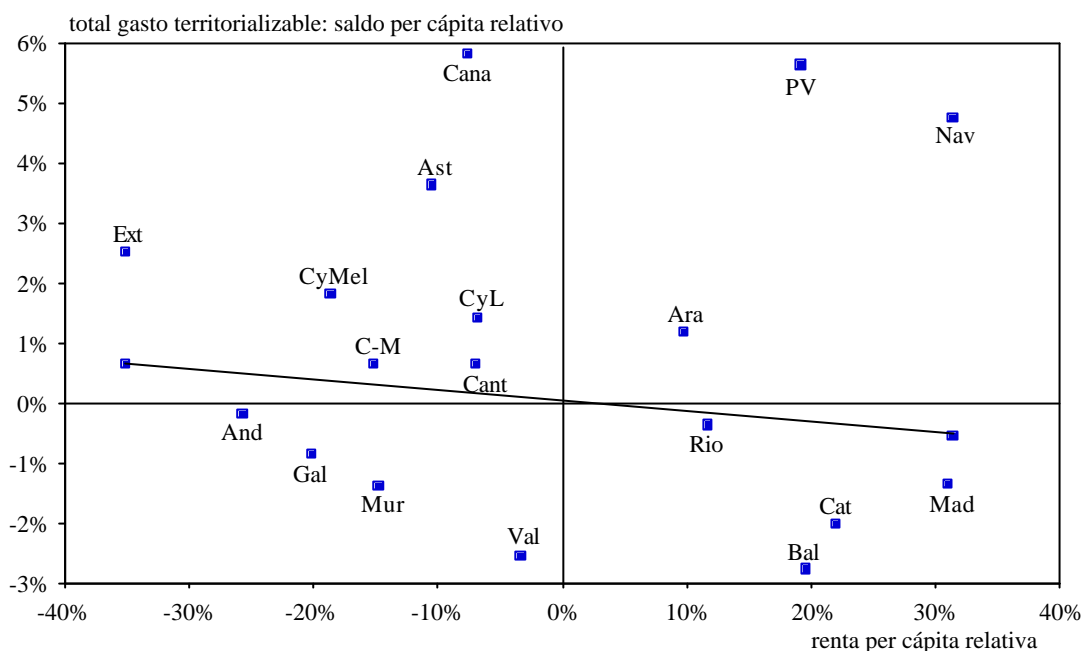
A la vista de los resultados anteriores es quizás el momento de retomar la cuestión que subyace al interés por las balanzas fiscales: la idoneidad de la distribución territorial de los ingresos y gastos públicos. En buena medida, la cuasi-obsesión por el tema que se detecta a veces

en este Estado nuestro de las autonomías refleja una forma mal dirigida de enfocar el problema más amplio de la equidad en el reparto de los beneficios y cargas fiscales derivados de la actuación pública. En última instancia, ésta es una cuestión que debe abordarse a nivel individual y no territorial, porque son los ciudadanos los que pagan impuestos, perciben prestaciones y se benefician de los bienes y servicios públicos, y porque son sus características personales y económicas las que resultan relevantes a la hora de discutir sobre la justicia del reparto.

En consecuencia, no resulta razonable evaluar el conjunto de las actuaciones del sector público en términos de su incidencia territorial. Si aceptamos el principio de igualdad de derechos y deberes de todos los españoles así como la necesidad de una política redistributiva que transfiera recursos de los ciudadanos más prósperos a los más necesitados con independencia de su lugar de residencia, tiene poco sentido preocuparnos por las implicaciones regionales de los flujos fiscales que genera el sistema impositivo y de protección social. Podemos, ciertamente, discutir sobre la bondad de estas políticas, sobre el grado deseable de redistribución y sobre sus posibles efectos adversos vía diversos desincentivos, pero, en todo caso, habremos de hacerlo desde una perspectiva estrictamente individual.

Con todo, existen buenas razones para trasladar la discusión al nivel regional cuando se trata de partidas presupuestarias que por su naturaleza afectan de manera aproximadamente uniforme a todos los habitantes de un determinado ámbito geográfico o financian ayudas de carácter explícitamente regional. En estos casos sí que resulta necesario examinar la distribución geográfica de los recursos disponibles e intentar que ésta se adecúe a criterios

Figura 6: Total de gasto territorializable (saldo per cápita relativo) vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97



razonables que puedan ser aceptados por una amplia mayoría de los ciudadanos. De hecho, los mismos principios que implican la irrelevancia de consideraciones regionales en cuestiones de redistribución personal, exigen una escrupulosa atención a criterios de equidad (ahora sí) regional en relación con el gasto de carácter territorializable. Entre estos criterios destacan dos, la igualdad y la solidaridad,⁴ que consagra nuestro ordenamiento constitucional y que generan dos claros imperativos prácticos. En primer lugar, ha de asegurarse el acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales en condiciones de igualdad. En segundo, han de establecerse mecanismos de cohesión territorial que financien actuaciones destinadas a potenciar el desarrollo de las regiones menos favorecidas. La cuestión se complica, sin embargo, porque existen también otros objetivos legítimos, como pueden ser la cobertura de necesidades urgentes o excepcionales y los intereses económicos o estratégicos del conjunto del país, que han de ser considerados a la hora de evaluar el patrón territorial de reparto del gasto.

⁴ El principio de igualdad aparece consagrado en los artículos 1 y 14 de la Constitución. Este último establece la igualdad de todos los españoles ante la ley y prohíbe toda discriminación por motivos de "nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social." Este principio se refuerza, ya en referencia más clara al sistema autonómico, en el propio Título VIII. Así, el artículo 139-1 proclama que "todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado", mientras que el 138-2 prohíbe que los Estatutos de Autonomía comporten "privilegios económicos o sociales."

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

A la luz de estos criterios, el análisis de los componentes relevantes de los saldos fiscales sugiere que la distribución regional del gasto territorializable está lejos de ser satisfactoria. Como se ilustra en la Figura 6, la distribución regional de este componente del presupuesto es muy desigual. Las diferencias observadas, además, no provienen (excepto en muy pequeña medida) de un esfuerzo de solidaridad dirigido a corregir diferenciales de renta. El resultado es que el sistema termina tratando de manera muy distinta a regiones que presentan condiciones muy similares, al menos en términos de riqueza.

Podemos intentar afinar un poco más el diagnóstico a partir de un desglose del gasto territorializable en dos grandes partidas: una que recoge la financiación territorial en sentido amplio (esto es, incluyendo la sanidad), y otra que integra al resto de los programas incluidos en este capítulo de gasto (inversión en infraestructuras, ayudas regionales y otros bienes y servicios públicos). En relación con la primera de estas partidas, que financia cosas tan primordiales como la educación y la sanidad, habría de primar, por encima de cualquier otra consideración, el principio de igualdad de trato a los ciudadanos. La Figura 7 muestra que estamos muy lejos de esta situación. Uno de los problemas más importantes tiene que ver con la existencia de importantes disparidades en términos de los recursos por habitante disponibles para financiar los servicios básicos asumidos por los gobiernos regionales. Tras las correcciones necesarias para neutralizar los efectos de asimetrías competenciales, las regiones del Arco Mediterráneo y la comunidad de Madrid se sitúan significativamente por debajo del promedio nacional, mientras que las comunidades forales disponen de un volumen de recursos por habitante substancialmente mayor que las de régimen común.

En mi opinión, esta situación constituye una clara violación de la prohibición constitucional de que los estatutos de autonomía comporten privilegios económicos o sociales y exige una reforma del sistema de financiación territorial que garantice la igualdad de recursos por habitante entre todas las regiones.⁵ Los sistemas de financiación vigentes durante el período del estudio, en los que supuestamente se perseguía este mismo objetivo con pequeñas correcciones para acomodar diferencias en el coste de provisión de los servicios públicos, han generado diferencias inaceptables. Mucho me temo que el sistema actual (cuyo impacto, increíblemente, todavía no resulta posible analizar por falta de los datos necesarios) no ha cambiado demasiado las cosas.

La segunda partida de gasto territorializable resulta más difícil de evaluar porque en ella se mezclan programas y objetivos muy diversos. Como ilustra la Figura 8, esta partida incluye un componente redistributivo, aunque bastante limitado. Así pues, parece haber margen para

⁵ Lo que no debería hacer esta reforma es orientar la financiación autonómica a la corrección de los saldos fiscales regionales, como se ha reclamado en alguna ocasión (véase Mas, 1999). Llevado a su extremo, este principio supondría restringir la redistribución personal al ámbito regional, y condicionar o bien las obligaciones fiscales de los ciudadanos o bien el nivel de prestaciones públicas a la región de residencia, en clara violación del principio de igualdad.

Figura 7: Financiación territorial homogeneizada, incluyendo sanidad (saldo per cápita relativo) vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97

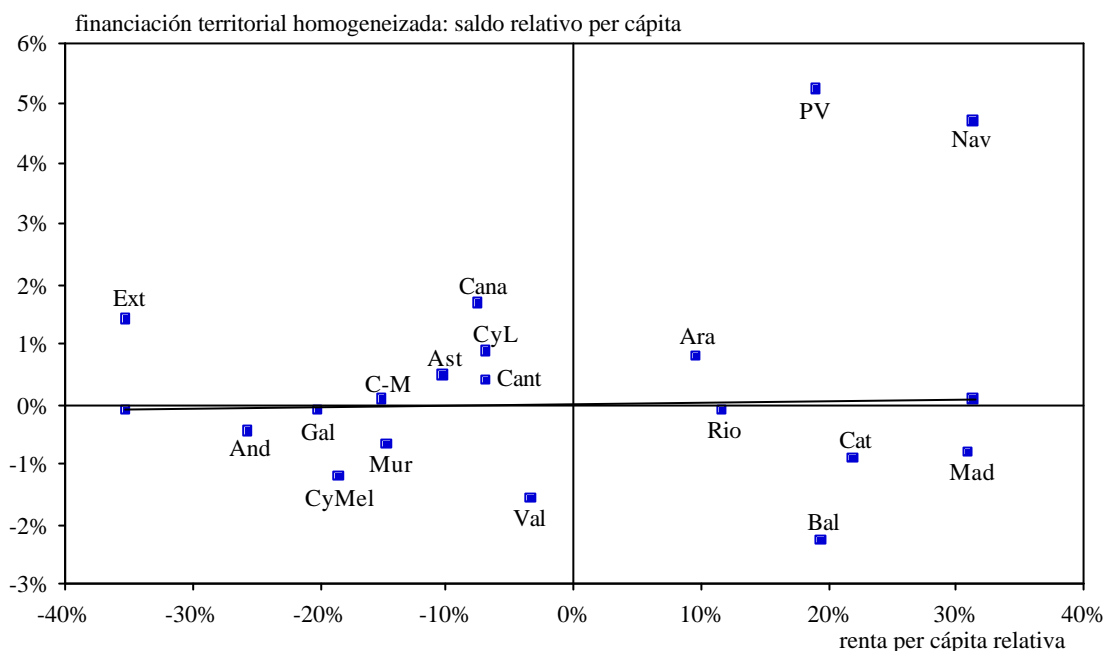
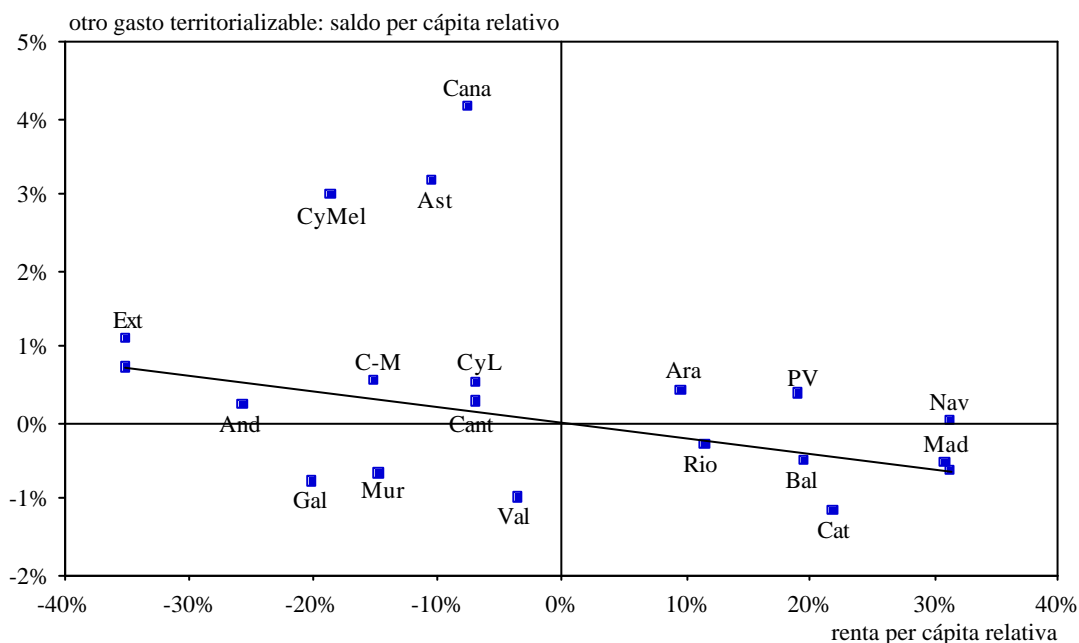


Figura 8: Otro gasto territorializable (saldo relativo per cápita) vs. renta per cápita relativa, promedio 1990-97



un mayor esfuerzo de cohesión territorial. Por otro lado, existen diferencias notables de trato entre regiones con niveles de renta similares también en este apartado. En algunos casos, estos diferenciales pueden ser parcialmente justificables como respuestas a situaciones excepcionales. Así, la situación en el País Vasco justificaría un mayor gasto en seguridad ciudadana, lo que explica una parte del saldo positivo de esta región, mientras que la rebaja fiscal canaria se podría

defender como un instrumento para neutralizar parcialmente las desventajas que comporta la situación ultraperiférica de esta comunidad, y las ayudas a la minería asturiana como un intento de mitigar los costes del intenso proceso de reconversión industrial que ha sufrido esta región. En cualquier caso, tanto la forma que adoptan algunas de estas ayudas como el volumen de recursos destinados a ellas son ciertamente discutibles, y existen situaciones de aparente discriminación, especialmente en relación con las regiones mediterráneas y Galicia, para las que resulta difícil encontrar una justificación convincente.

6. CONCLUSION

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

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

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

reforma habría de ser el de asegurar una razonable igualdad de recursos por habitante entre las distintas administraciones autonómicas y locales, a igualdad de competencias y de obligaciones tributarias.

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

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

Referencias

- Barberán, R. (1999) "La estimación de las balanzas fiscales regionales en el Estado de las Autonomías: el estado de la cuestión," en A. Castells y N. Bosch, editores, *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Ariel Economía, Barcelona, 1999.
- Cabana, F. y otros autores (1998). *Catalunya i Espanya. Una relació econòmica i fiscal a revisar*. Òmnium Cultural, Barcelona.
- Castells, A., R. Barberán, N. Bosch, M. Espasa, F. Rodrigo y J. Ruiz-Huerta (2000). *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)*. Ariel Economía, Barcelona.
- de la Fuente, A. (2003). "Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.
- Mas, A. *Un tracte just per als ciutadans de Catalunya: el pacte fiscal, una proposta concreta*. Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1999.