



Apuntes

¿Qué datos se necesitan para territorializar las cuentas públicas?

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2024/12
Marzo de 2024

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

¿Qué datos se necesitan para territorializar las cuentas públicas?

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Marzo de 2024

El Ministerio de Hacienda acaba de colgar en la web del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) una parte de los datos necesarios para calcular las balanzas fiscales de 2021.¹ Como el propio Ministerio indica, se trata sólo de una primera entrega que deberá completarse en las próximas semanas. El Ministerio también invita a los interesados a solicitar las ampliaciones de datos que consideren necesarias, y eso haré después de describir brevemente lo que se ha publicado y sus limitaciones.

El Recuadro 1 contiene un listado de las variables que se han publicado hasta el momento, agrupadas por bloques e indicando su nivel de desagregación. El Cuadro 1 muestra la cuantía total de las principales partidas de ingreso y gasto público y su grado de territorialización. Los datos ofrecidos recogen el grueso de los ingresos y gastos del sector público estatal, así como la distribución territorial de una parte importante de los mismos. También se han publicado una serie de indicadores de población, renta y consumo que pueden ser de utilidad para la imputación territorial de los flujos de ingreso y gasto público.

Cuadro 1: Ingresos y gastos públicos recogidos en la web del IEF
millones de euros

Gastos	total	regionalizado	% reg
Administración General del Estado	103,930	1,417	1.36%
Organismos Autónomos estatales	48,938	793	1.62%
Seguridad Social, incluyendo Mutuas	160,569	160,569	100.00%
Financiación CCAA	154,970	154,970	100.00%
Financiación Entidades Locales	21,044	21,044	100.00%
Inversión de entidades con presupuesto estimativo	55	54	97.42%
Inversión de empresas públicas	4,423	3,833	86.66%
Fondos Europeos	26,815	72	0.27%
total	520,744	342,751	65.82%

Ingresos	total	regionalizado	% reg
Impuestos estatales cedidos o compartidos	204,695	17,951	8.77%
Otros ingresos del Estado, incl. imps. no cedidos	45,415	0	0.00%
Organismos Autónomos estatales	26,290	0	0.00%
Empresas públicas, ingresos de gestión ordinaria	6,516	0	0.00%
Seguridad Social, incluyendo Mutuas	128,977	128,925	99.96%
Fondos Europeos	1,638	0	0.00%
total	413,531	146,876	35.52%

¹ Los datos están disponibles aquí: <https://www.ief.es/investigacion/saldosFiscales.vbhtml>, junto con una somera descripción. Véase también la nota de prensa del Ministerio: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2024/S.E.HACIENDA/12-03-24-NP-Datos-cuentas-territorializadas.pdf>

Recuadro 1: Variables de interés para el cálculo de las balanzas fiscales publicadas por el Ministerio de Hacienda

• Gasto público

- Obligaciones reconocidas de la Administración General del Estado (AGE) y sus Organismos Autónomos (OOAA) a nivel de programa presupuestario. Se territorializan sólo las inversiones reales (cap. 6).
- Obligaciones reconocidas del Sistema de la Seguridad Social, incluyendo las Mutuas Colaboradoras, desglosadas por “epígrafes de gasto” (tipos de prestación, básicamente). Se recogen sólo las transferencias corrientes que corresponden al pago de prestaciones contributivas. Aunque se afirma lo contrario, estos datos están en millones de euros, no en miles.
- Las partidas financiadas enteramente por la UE a través del MRR y el programa REACT-EU y la partida de regulación de mercados agrarios financiada por la PAC se excluyen del gasto de la AGE y OOAA y aparecen por separado, desagregadas también por programas.
- Entidades públicas con presupuesto estimativo y empresas públicas. Se ofrecen sólo las inversiones totales de cada entidad.
- Transferencias (explícitas e implícitas) a CCAA y EELL de los sistemas de financiación territorial, incluyendo los ingresos de las administraciones territoriales por tributos cedidos total y parcialmente y sus participaciones en los distintos fondos de estos sistemas (entregas a cuenta del año t y liquidación de $t-2$). Se incluyen también otras transferencias a entes territoriales, incluyendo los fondos extraordinarios COVID.

• Ingresos públicos

- Ingresos totales (derechos reconocidos) por tributos estatales, incluyendo los cedidos total o parcialmente a las administraciones territoriales, y otros ingresos estatales. Los tributos cedidos totalmente se regionalizan de acuerdo con su recaudación real, excepto las tasas cedidas, para las que se utiliza la recaudación normativa. Los tributos compartidos no se territorializan, aunque la distribución territorial de la recaudación de sus tramos autonómicos se conoce a través de los datos recogidos en el último punto del apartado de gastos. Los impuestos estatales no cedidos o compartidos y los otros ingresos del Estado no se regionalizan.
- Ingresos (derechos reconocidos) de ciertos Organismos Autónomos. Se incluyen aquí (¿parte de?) las cuotas cobradas por las mutualidades de funcionarios a sus afiliados y las cotizaciones sociales que corresponden a FOGASA y al SEPE (cuotas por desempleo y formación). Ninguna de estas partidas se territorializa. Convendría añadir los ingresos de otros OOAA, al menos la Jefatura de Tráfico. Los ingresos de las mutualidades de funcionarios son inferiores a los que aparecen como cap. 1 en la liquidación del presupuesto de 2021 de los OOAA (IGAE, 2024).
- Derechos reconocidos por cotizaciones sociales del Sistema de Seguridad Social, incluyendo las Mutuas. Se regionalizan en su práctica totalidad, pero no se indica con qué criterio (probablemente en base a la localización del centro de trabajo). No se incluyen otros ingresos del sistema, pero su cuantía es muy reducida (con la excepción de las transferencias del Estado, que habría que excluir en cualquier caso a la hora de construir las balanzas por tratarse de transferencias internas dentro del sector público).
- Ingresos de gestión ordinaria de ciertas empresas públicas, no se regionalizan.
- Ingresos procedentes de los Fondos Estructurales europeos (FEDER y FSE, fundamentalmente) que cofinancian en parte gasto nacional. No se territorializan y no parece que se recojan todos los ingresos relevantes.

• Indicadores auxiliares para distribuir territorialmente ingresos y gastos

- Población regional: población total y desglosada por sexos, por grupos de edad y nacionalidad, población ajustada, población protegida equivalente a efectos de gasto sanitario.
 - Valor añadido bruto regional, total y desglosado por sectores.
 - Excedente bruto de explotación y remuneración de asalariados por regiones, total y desglosado por sectores.
 - Gasto en consumo final de los hogares, renta disponible y transferencias sociales en especie.
-

Los datos aportados, sin embargo, son todavía insuficientes para abordar la elaboración de unas balanzas fiscales, o mejor aún, unas cuentas públicas territorializadas, razonablemente fiables y completas. Las lagunas tienen que ver con la cobertura de la información aportada, con su nivel de desagregación y detalle, con el grado en el que ésta se ha territorializado y con la precisión con la que se describen su contenido y procedimiento de elaboración. Algunas de estas lagunas pueden cubrirse con información disponible públicamente, pero la mayoría de ellas no.

Cobertura de los datos.

En esta primera entrega se han omitido algunas partidas relevantes de ingresos y gastos públicos. Cotejando los datos que Hacienda ofrece para la Seguridad Social y las Mutuas con la liquidación del Sistema de Seguridad Social (IGSS, 2024), se detecta que la información publicada por el IEF recoge únicamente las transferencias corrientes (capítulo 4) que corresponden al pago de las prestaciones contributivas. Faltarían por incorporar, por tanto, las prestaciones no contributivas (unos 13.200 millones de euros) y los costes de funcionamiento del sistema recogidos en otros capítulos presupuestarios (unos 3.900 millones). Algo similar sucede con los ingresos de la Seguridad Social, pues se ofrecen sólo los que provienen de cotizaciones sociales. En este caso, sin embargo, el problema es menor porque las partidas de ingresos omitidas son de una cuantía muy limitada, con la excepción de las transferencias del Estado, que habría que omitir en cualquier caso para el cálculo de las balanzas por tratarse de transferencias internas dentro del sector público estatal.

En la misma línea, podría haber algún problema con los ingresos ofrecidos dentro del bloque de Organismos Autónomos (OOAA) para las mutuas de funcionarios, que son claramente inferiores a los consignados dentro del capítulo 1 en la liquidación de los PGE (IGAE, 2024), y convendría seguramente ampliar este bloque para incluir otras partidas de ingresos de los OOAA, entre las que destacan las multas cobradas por la Jefatura de Tráfico, que superan los 1.000 millones de euros. También deberían recogerse los ingresos y gastos de ciertas agencias reguladoras no incluidas en los PGE, como el Banco de España,² la CNMC y la CNMV.

Finalmente, deberían incluirse también los ingresos tributarios de los territorios forales y los de los municipios y provincias de toda España, los derivados del REF canario y el IPSI de Ceuta y Melilla, así como los ingresos tributarios del Estado en Ceuta y Melilla y las retenciones que éste practica a los residentes de los territorios forales.

Nivel de desagregación y detalle

Uno de los problemas que plantea la información publicada hasta el momento es su elevado nivel de agregación y correspondiente falta de detalle. Los datos de gasto se ofrecen generalmente a nivel de programa presupuestario, publicándose únicamente el gasto total (incluyendo el de carácter financiero), sin desagregación o detalle alguno. Para territorializar correctamente muchas partidas de gasto sería necesario disponer de una información más detallada.

En muchos casos, un único programa presupuestario incluye numerosas partidas de gasto de diferente naturaleza que convendría territorializar con criterios diferentes. A título de ejemplo, el grupo de programas 31 de Servicios Sociales Generales que gestiona el IMSERSO incluye entre otras cosas los programas de atención a los discapacitados, el programa de turismo social para mayores y las transferencias a CCAA que cofinancian el sistema de atención a la

² En el caso del Banco de España, sí se recogen sus dividendos, que se incluyen entre los ingresos del Estado.

dependencia, así como los centros de mayores en Ceuta y Melilla que el Estado sigue gestionando directamente. Algo similar sucede, entre otros, con los programas 132A de Seguridad Ciudadana, el 112A de Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal o el 241 de Fomento de la inserción y estabilidad laboral. Para cada programa presupuestario, o al menos para los más complejos, como los citados, debería publicarse un desglose detallado del gasto por servicios y capítulos e incluso por conceptos, incluyendo la territorialización de las distintas partidas.

Grado de territorialización preliminar

Los sistemas de información contable del sector público recogen, al menos en principio, un desglose del gasto de acuerdo con su territorio de destino, incluyendo entre los posibles “destinos”, además de cada una de las comunidades y ciudades autónomas, “el extranjero”, “varias comunidades”, “servicios centrales” y la posibilidad de que el gasto sea “no territorializable.” Los criterios con los que el gasto se asigna a estas posibilidades no suelen estar claros y muy probablemente no sean uniformes entre administraciones, lo que a menudo plantea dudas y problemas.³ En muchos casos, además, la territorialización es incompleta o no se aborda en absoluto. Finalmente, esta territorialización preliminar de los gastos públicos no coincide necesariamente con la que exigiría la metodología de carga-beneficio y deberá por tanto revisarse como parte del análisis. Pese a todo ello, sin embargo, se trata de un input esencial y difícilmente sustituible para la elaboración tanto de las balanzas fiscales como de las cuentas públicas territorializadas.

El grado de territorialización preliminar de la información publicada por el IEF es muy desigual entre partidas y en muchos casos resulta insuficiente. Hacienda ha territorializado casi en su totalidad los flujos de gasto ligados a los sistemas de financiación autonómica y local, las prestaciones contributivas de la Seguridad Social y las inversiones reales de ciertas entidades y empresas públicas. En el resto de los bloques se han territorializado únicamente (¿una parte de?) las inversiones reales, lo que nos deja con 179.000 millones de gasto público para los que no se dispone por el momento de una territorialización preliminar.

Entre las partidas de gasto que no se territorializan hay algunas llamativas por cuanto la información sobre la localización de sus destinatarios resulta imprescindible y cuesta pensar que no esté fácilmente disponible. Entre estas partidas están las pensiones de clases pasivas y de guerra, las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, incluyendo las pensiones, las prestaciones por desempleo, la renta y subsidio para eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura, las ayudas para el fomento del empleo, las becas y ayudas a estudiantes y la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo. En cuanto a los ingresos, aunque el grado de territorialización preliminar es claramente menor que para los gastos, el problema que esto supone es menos importante pues la imputación de la carga sólo puede hacerse en base a la localización del pago en el caso del IRPF y las cotizaciones sociales, que son precisamente las partidas para las que generalmente sí se dispone de la información necesaria o de alguna aproximación útil.

³ No se sabe, por ejemplo, como se ha territorializado la inversión de Renfe en material rodante que, a diferencia de otros activos, es difícilmente asignable a una única comunidad. Tampoco está muy claro qué partidas se asignan en la práctica a servicios centrales, pero la experiencia sugiere que al menos parte de lo que debería atribuirse a esta categoría se imputa con frecuencia a la comunidad de Madrid. Problemas similares surgen en ocasiones con los ingresos. Por ejemplo, Hacienda no indica si las cotizaciones sociales se imputan de acuerdo con la residencia del trabajador o la localización del centro de trabajo. Lo segundo parece más probable a la luz de la experiencia previa y exigiría una corrección para asignar correctamente la carga.

¿Qué información adicional sería necesaria?

Los Recuadros 2, 3 y 4 contienen un listado no exhaustivo de la información adicional que sería necesaria para construir el Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas, dividida en bloques. El primer bloque, recogido en el Recuadro 2, tiene que ver con la información adicional sobre los gastos e ingresos públicos que sería necesaria para solventar los problemas discutidos en los apartados anteriores.

Recuadro 2: Información adicional necesaria Gastos e ingresos públicos

• Gastos públicos

- Desglose más detallado del gasto de cada programa: por capítulos, servicios y conceptos, al menos para los programas de mayor cuantía y complejidad, incluyendo los citados en el texto. Para todos los programas, al menos habría que desglosar el gasto en financiero y no financiero, para trabajar después con el primero.
- Territorialización preliminar del resto de conceptos (además de las inversiones reales y ciertas transferencias), hasta donde sea posible para todos los programas. Entre las muchas variables para las que esta información es imprescindible están las pensiones de clases pasivas y de guerra, las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, las prestaciones por desempleo, la renta y subsidio para eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura, las ayudas para el fomento del empleo, las becas y ayudas a estudiantes, la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo y los convenios con las CCAA para el control de la Incapacidad Temporal.
- Explicación precisa de los criterios de territorialización utilizados en los datos suministrados por el Gobierno.
- Gastos e ingresos de la Seguridad Social no recogidos en la primera entrega, incluyendo las prestaciones no contributivas y los costes operativos del sistema, incluyendo sus servicios comunes. Se necesitarían datos consolidados, que excluyan las transferencias internas del Sistema.
- Gastos e ingresos de ciertas agencias reguladoras no incluidas en los PGE, como el Banco de España, la CNMC y la CNMV.
- Detalle de la financiación de las EELL, incluyendo entregas a cuenta y liquidaciones de los distintos subsistemas, para municipios, diputaciones y entes asimilados, así como otras transferencias y compensaciones.

• Ingresos públicos

- Desglose por región de residencia del contribuyente (incluyendo a Ceuta y Melilla como una región adicional) de los ingresos por IRPF incluyendo no sólo las cuotas líquidas sino también las retenciones a no declarantes.
 - Recaudación en Ceuta y Melilla por ITP y AJD, Impuesto de Sucesiones y Donaciones, Patrimonio, y tasas sobre el juego. Otros ingresos estatales por estos impuestos (procedentes en principio de no residentes).
 - Ingresos reales (no normativos) por tasas cedidas
 - Explicación del criterio de territorialización preliminar de las cotizaciones sociales. Si se utiliza la localización del centro de trabajo en lugar de la comunidad de residencia del trabajador, se necesitarían los datos para reconstruir la distribución de acuerdo con la primera variable (en el pasado, proporcionada por la AEAT, a partir de la MCVL).
 - Desglose por regiones de los ingresos por cuotas de derechos pasivos y tasas y precios públicos.
 - Completar los ingresos de los OOAA y desglose de los mismos por territorios.
 - Retenciones de la AEAT a residentes en territorios forales (presumiblemente, nóminas de funcionarios y rendimientos de la deuda estatal).
 - Ingresos tributarios de los territorios forales, por tipo de impuesto y comunidad autónoma.
 - Ingresos por tributos municipales y provinciales, por impuesto y comunidad autónoma.
-

El Recuadro 3 contiene un listado de las variables necesarias para la territorialización, con criterios de carga-beneficio, de los ingresos tributarios, las inversiones en infraestructuras de transporte y otras variables. Finalmente, el Recuadro 4 se centra en la información necesaria para construir indicadores de financiación homogénea para todas las comunidades autónomas, incluyendo las forales.

Recuadro 3: Información adicional necesaria **Variables auxiliares para la territorialización definitiva**

• Variables auxiliares para la territorialización de los ingresos tributarios

- Desglose por territorios de las rentas del capital (rentas por participación en fondos propios). (AEAT)
- Marco input-output: tablas de origen y destino y matrices D.211 de valoración del IVA y D.214 de valoración del resto de impuestos sobre los productos (las dos últimas no publicadas), último año disponible (INE).
- Encuesta de Presupuestos Familiares (INE): consumo por región de residencia, desglosado por productos (códigos a cinco dígitos).
- Datos sobre los tipos de IVA aplicables a los distintos conceptos que se incluyen en la Encuesta de Presupuestos Familiares, indicando si hubo cambios durante el año y en qué fecha fueron efectivos en su caso. (AEAT)
- Gasto en la compra de vivienda nueva y usada por región de localización de la vivienda y de residencia del comprador (INE, con datos del Consejo General del Notariado)
- Conciertos sanitarios y educativos por comunidad.
- *Encuestas turísticas del IET*: EGATUR y FAMILITUR:
Gasto de los turistas extranjeros por comunidad de destino principal (desglose completo y detallado por CCAA individual, sin agrupar por conjuntos de regiones).
Composición del gasto en destino de los turistas que visitan España: se necesita el desglose más detallado posible para el total nacional (no se necesita el detalle por regiones)
Número de personas-día que visitaron cada comunidad (a partir del gasto total y el gasto medio por persona y día de los turistas extranjeros).
Gasto realizado en el extranjero por los residentes en España por comunidad de residencia.
Gasto total y pernотaciones de los turistas residentes en España según comunidades autónomas de origen y destino

• Variables auxiliares para la territorialización de la inversión en infraestructuras de transporte

- FAMILITUR (IET): datos de viajes por comunidad de residencia
 - a) Desglose según medio de transporte utilizado, identificando separadamente los viajes en barco y en tren, que a veces se juntan, separando destinos internos y extranjero
 - b) Desglose según motivo del viaje, identificando separadamente los viajes por trabajo y negocios, que en ocasiones se incluyen en la categoría de "otros" junto con otros tipos de viajes en las publicaciones de la encuesta.
 - FRONTUR (IET): número de turistas extranjeros que llegan a España en avión, por CCAA.
 - Ministerio de Transportes: Tráfico de pasajeros por ferrocarril, por tipo de línea y región de origen/destino.
 - Flujos internacionales e interregionales de mercancías: ventas de mercancías por CCAA de origen (al resto de España y al extranjero) y compras (del resto de España y del extranjero) por CCAA de destino. Ministerio de Economía y Comercio (con datos de DATACOMEX) y C-Interreg, este último disponible en <http://www.c-intereg.es/index.asp>
 - Excedente bruto (ingresos operativos – costes operativos) de Aena, Puertos del Estado y empresas concesionarias de autopistas de peaje. (Ministerio de Transportes)
-

Recuadro 3: continuación

• **Variables auxiliares para la territorialización de otras partidas de gasto**

- Distribución de los efectivos del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil por territorios, separando también los servicios y unidades centrales como un territorio aparte. (Ministerio del Interior)
 - Distribución por territorios de la plantilla de los cuerpos de funcionarios judiciales no transferibles a las CCAA (jueces, fiscales y secretarios judiciales). (CGPJ)
 - Distribución por territorios de la plantilla de los cuerpos de funcionarios judiciales transferibles a las CCAA, transferidos y no transferidos, separando a los asignados a órganos con jurisdicción nacional (CGPJ)
 - Distribución por territorios de la población reclusa. (CGPJ)
 - SEPE: desglose por territorios de las bonificaciones de cuotas sociales por fomento del empleo.
 - Afiliación a la Seguridad Social por sectores y regiones.
-

Recuadro 4: Información adicional necesaria Variables auxiliares para el cálculo de la financiación territorial homogeneizada (SGFAyL)

-
- Valoración de las competencias no homogéneas de las CCAA de régimen común.
 - Nuevos trasposos de competencias a las CCAA.
 - Detalle de ingresos tributarios de Ceuta y Melilla, incluyendo IPSI y compensaciones.
 - Ingresos de la comunidad autónoma y las administraciones locales canarias por el REF
 - Recaudación por impuestos propios de las CCAA
 - Población ajustada de las comunidades forales y de Ceuta y Melilla (SGFAyL)
 - Desglose del cupo y la aportación
 - Efectivos de la policía autonómica navarra, vasca y catalana
-

Referencias

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2024). Presupuestos Generales del Estado. Liquidación del Presupuesto de 2021. Vol. II, Organismos.

<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadPublica/CPE/EjecucionPresupuestaria/Paginas/ialiquidacionorganismos.aspx>

Intervención General de la Seguridad Social (IGSS, 2024). Sistema de la Seguridad Social. Liquidación del Presupuesto de 2021.

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/InformacionEconomicoFinanciera/393/396/04e7eeb1-7a31-430f-8e1d-dbeb822377b5>