

Estudios sobre la Economía Española - 2017/20

**¿Qué nos dicen las Cuentas Territorializadas?
Algunas reflexiones con cinco años de datos**

Ángel de laFuente
(FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC))

fedea

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

¿Qué nos dicen las Cuentas Territorializadas? Algunas reflexiones con cinco años de datos

Angel de la Fuente*
FEDEA e Instituto de Análisis Económico, CSIC

Septiembre de 2017

Resumen

En esta nota se resume muy brevemente la metodología del nuevo Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT), se analizan los resultados correspondientes a los ejercicios 2005 y 2011-14 y se comentan algunas de sus implicaciones. Un resultado central del análisis es que lo que podríamos denominar el componente de los saldos fiscales regionales que resulta potencialmente preocupante desde la óptica de la equidad territorial es relativamente reducido. Los saldos generados por partidas presupuestarias cuya distribución podría ser cuestionable desde esta perspectiva se sitúa en torno a los 11.000 millones de euros, o un 1% del PIB nacional. Los posibles problemas parecen ser, por tanto, de una magnitud manejable.

Abstract

This note summarizes the methodology of the new System of Regionalized Public Accounts, analyzes its results for the years 2005 and 2011-14 and comments on some of their implications. A central result of the analysis is that the component of the regional fiscal balances that could be considered potentially problematic from a territorial equity perspective is rather small. The net fiscal balances generated by budget programs whose distribution may be questionable from this point of view amount to around 11.000 million euros, or 1% of GDP. Hence, the potential problems seem to be quite manageable.

Clasificación JEL/JEL Classification: H10, H60

Key words: Spain, regional fiscal balances, regionalized public accounts

Palabras clave: saldos fiscales regionales, cuentas públicas territorializadas

* Agradezco el apoyo financiero del Ministerio de Economía y Competitividad bajo el proyecto ECO2014-59196-P.

1. Introducción

Uno de los grandes temas recurrentes en el debate político español ha sido el de la equidad del reparto territorial del gasto público y de las cargas tributarias que lo financian. La controversia sobre el tema ha sido especialmente intensa y agria en el caso de Cataluña, donde la percepción cada vez más extendida entre la población de que la comunidad ha experimentado durante décadas un claro maltrato fiscal por parte de la Administración Central ha jugado un papel importante en el avance del independentismo. Con menor intensidad y dramatismo, el tema está también muy presente en el debate público en prácticamente todas las demás comunidades autónomas españolas. En cada una de ellas se tiende a poner el foco sobre aquellos aspectos de las relaciones fiscales con el Estado que se perciben como injustos o discriminatorios desde una óptica local, muchas veces sin una base firme y documentada.

El nuevo Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT), adoptado hace unos años por el Ministerio de Hacienda y Función Pública,¹ pretende ofrecer a la opinión pública española los datos necesarios para abordar este debate de una manera informada. La nueva herramienta estadística ofrece una radiografía detallada de las cuentas públicas de nuestro país que permite evaluar la racionalidad y la equidad del reparto territorial de los distintos componentes de los gastos e ingresos públicos.

El SCPT es heredero de los numerosos estudios que se han hecho en España sobre las llamadas balanzas fiscales regionales,² pero busca superar algunas de las notorias limitaciones de estos trabajos. Hasta el momento, la literatura sobre el tema se ha centrado casi exclusivamente en el cálculo de los saldos fiscales agregados de las comunidades autónomas con la Administración Central, esto es, en la diferencia entre los beneficios que los residentes de cada región derivan de la actuación de esta administración y los impuestos que soportan para financiarla. Esta magnitud, sin embargo, resulta muy poco informativa porque se obtiene mediante la agregación mecánica e indiscriminada de un gran número de flujos fiscales que responden a lógicas muy diversas, procediendo de una forma que lleva casi inevitablemente a valorar el conjunto de la actuación de la Administración Pública en términos de un único criterio —su impacto territorial en términos netos— cuya relevancia es más que dudosa y que tiene poco o nada que ver con los objetivos de la mayor parte de las políticas públicas.

Las nuevas Cuentas Territorializadas, por el contrario, ofrecen un desglose detallado de los flujos de ingreso y gasto públicos y permiten calcular la contribución de cada programa o grupo de programas presupuestarios a los saldos fiscales regionales, lo que hace posible valorar el reparto de las distintas partidas presupuestarias de acuerdo con la lógica que motiva a cada una de ellas. En último término, el SCPT permite descomponer los saldos fiscales de las comunidades y ciudades autónomas españolas en dos partes: una que no debería preocuparnos porque no es más que el resultado de aplicar reglas de tributación y de reparto uniformes a poblaciones con distintas características demográficas y económicas, y otra que sí debería

¹ Véase <http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/OtraInformacionEconomica.aspx?report=397#tabla130>

² Véanse entre muchos otros Castells et al (2000), de la Fuente (2000), Barberán (2006), IEF (2008) y Uriel y Barberán (2007).

hacerlo por cuanto podría reflejar diferencias de trato entre individuos similares que atentaría tanto contra nociones básicas de equidad horizontal como contra el principio constitucional de igualdad.

En el presente trabajo se resume brevemente la metodología del SCPT, se presentan sus principales resultados referidos a los ejercicios 2005 y 2011-14 y se exploran algunas de las implicaciones de los mismos. El resto del trabajo está dividido en cuatro secciones. La primera de ellas se dedica a cuestiones metodológicas, las dos siguientes a la presentación de los resultados del ejercicio y a la discusión de sus implicaciones, y la última a un resumen de las conclusiones.

2. Estructura del SCPT y algunas cuestiones metodológicas

El Cuadro 1 resume a grandes líneas la estructura del SCPT. El sistema recoge los ingresos y los gastos de una hipotética Administración Central aumentada a la que corresponderían en principio todos los recursos tributarios del país y que canalizaría después una parte de los mismos hacia las administraciones territoriales, bien mediante transferencias o bien a través de la cesión de determinados tributos, con o sin competencias normativas y de gestión.³ Así pues, los tributos locales y los tributos cedidos a las comunidades autónomas aparecen tanto en el apartado de ingreso como en el de gasto, incluyéndose en este último caso dentro de las partidas de financiación autonómica y local.⁴ De esta forma, se recoge la práctica totalidad de los ingresos del sector público y se consigue que las Administraciones Territoriales se incluyan en el análisis no en términos de su gasto sino de los recursos agregados con los que cuentan para prestar los servicios de su competencia. Esto se hace así porque la financiación total de las comunidades autónomas y entidades locales es la única variable de interés desde la perspectiva del SCPT puesto que es lo que determina la capacidad global de prestación de servicios de unas administraciones que, en el ejercicio de su autonomía, pueden elegir patrones de gasto muy diferentes sin que ello plantee ningún problema desde la perspectiva de la equidad territorial.

Por el lado del ingreso se parte de los ingresos impositivos homogeneizados del Estado y las comunidades autónomas, esto es, de una estimación de la recaudación que estas administraciones habrían obtenido aplicando una escala de gravamen común en toda España. A esta partida se añade, en su caso, el “sobreesfuerzo fiscal” regional, en el que se incluyen los impuestos propios establecidos por las comunidades autónomas así como la recaudación diferencial resultante del uso que cada una de ellas ha hecho de su capacidad normativa en materia fiscal para subir o bajar los tipos de los tributos cedidos. También se incluyen en la partida de sobreesfuerzo (con signo negativo) las rebajas fiscales de las que disfrutaban Canarias y

³ Para una discusión detallada de la metodología del SCPT véase de la Fuente, Barberán y Uriel (2014a y b).

⁴ En el caso de los tributos locales, se supone que no hay traslación de la carga de un territorio a otro, por lo que los importes asignados a cada región por el lado del ingreso y del gasto son idénticos, lo que hace que se cancelen entre sí y no tengan efecto alguno sobre los saldos fiscales regionales. En el caso de algunos tributos autonómicos, sin embargo, sí se tiene en cuenta la posible traslación de la carga impositiva a otros territorios. Esto hace que los saldos fiscales agregados que se obtienen del SCPT no provengan únicamente de las relaciones fiscales de cada territorio con la Administración Central sino también de las que mantiene con otras autonomías.

Ceuta y Melilla en aplicación de sus peculiares regímenes fiscales. A continuación se añaden los impuestos municipales, las cotizaciones sociales y los otros ingresos de la Administración Central (Estado, OOAA y Seguridad Social) para completar el agregado de ingresos públicos totales que se recoge en el SCPT.

Cuadro 1: Estructura General del SCPT

I. INGRESOS

I1. Ingresos impositivos homogéneos del Estado y las CCAA

I1.1. Impuestos directos homogeneizados

I1.2. Impuestos indirectos homogeneizados

I2. Sobre esfuerzo fiscal regional y rebaja fiscal en Canarias y Ceuta y Melilla

I3. Impuestos municipales

I4. Cotizaciones sociales

I5. Otros ingresos de la Administración Central

I5.1. Tasas, precios públicos y otros ingresos por venta de bienes o servicios

I5.2. Otros ingresos financieros o patrimoniales

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

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

G. GASTO

G1. Administración general y bienes y servicios públicos nacionales

G2. Gasto (propriadamente) territorializable

G2.1 Financiación autonómica

Ingresos regionales homogéneos

- Recursos para competencias singulares de las CCAA de régimen común*

+/- Otros ajustes por competencias atípicas en com. forales y Ceuta y Melilla*

= *Financiación a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal*

+ Sobre esfuerzo fiscal regional

= *Financiación total a competencias homogéneas*

G2.2. Financiación local

G2.3. Infraestructuras productivas y medioambientales

G2.4. Ayudas regionales

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

G3. Protección y promoción social

G4. Regulación y promoción económica

G5. Intereses de la deuda pública

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

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

- Nota: (*) Los importes que se añaden a la partida de financiación regional o se substraen de la misma como correcciones por competencias no homogéneas se trasladan a o provienen de otras partidas de gasto.

Con el fin de facilitar la valoración de los distintos componentes del gasto público, el SCPT desglosa éste en cinco grandes partidas que persiguen objetivos diferentes y guardan relaciones muy distintas con el territorio. La primera de estas partidas (G1 en el Cuadro 1) recoge los *bienes y servicios públicos de ámbito nacional e interés general*, esto es, cosas como la defensa, las relaciones exteriores o los gastos de funcionamiento de las altas instituciones del Estado que benefician de la misma forma a todos los españoles con independencia de dónde vivan estos y de dónde se localicen físicamente las unidades productoras de tales servicios. La tercera partida (G3) recoge el gasto en *prestaciones y servicios sociales* (tales como las pensiones o las prestaciones por desempleo). Se trata de prestaciones de carácter personal, con beneficios perfectamente

divisibles entre individuos, que se pagan o reciben con criterios en principio uniformes en todo el territorio nacional y que tienen que ver con la situación económica y personal de cada ciudadano. El cuarto grupo de programas (G4) agrupa el gasto en *regulación y promoción económica*, incluyendo ayudas a empresas y sectores que se asignan con criterios económicos y sectoriales y el quinto (G5) recoge los *intereses de la deuda pública* estatal.

La segunda partida del apartado de gasto (G2) contiene lo que se denomina en el SCPT el *gasto (propriadamente) territorializable*. Éste podría definirse *a grosso modo* como aquél que financia servicios o prestaciones a los que los ciudadanos tienen acceso en función de su lugar de residencia. Aquí se incluye la financiación de las administraciones locales y autonómicas, diversos programas nacionales y europeos de ayudas regionales, la inversión de la Administración Central en infraestructuras productivas y transporte y su gasto (en muchos casos residual) en educación, sanidad y otros bienes y servicios públicos de consumo colectivo y ámbito local o regional, tales como la seguridad ciudadana o los equipamientos culturales. En términos generales se trata de financiación para servicios que han de producirse localmente y que en muchas ocasiones son consumidos de forma colectiva por el conjunto de los habitantes de un determinado territorio. Estas características hacen que, a diferencia de lo que sucede en los otros grandes grupos de programas, el gasto medio por habitante (posiblemente ajustado por factores de coste) que se observa en las distintas comunidades autónomas dentro de aquellas subcategorías de gasto territorializable que deberían responder a una lógica igualitaria sea una referencia interesante que nos puede alertar sobre posibles disfunciones o inequidades en el reparto territorial de los recursos públicos. Aunque en ciertos casos, como pueden ser las ayudas territoriales o la inversión en infraestructuras, no sería en absoluto lógico esperar un reparto igualitario del gasto, el coste por habitante sigue siendo un dato relevante que conviene hacer explícito y que habrá que valorar en cada caso a la luz de los beneficios derivados del programa.

Dentro del gasto territorializable, en el SCPT se pone especial atención en la construcción de un agregado homogéneo de financiación autonómica a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal (G2.1) que permite realizar comparaciones válidas entre todas las comunidades, incluyendo a las forales, a pesar de las notables diferencias competenciales que existen entre ellas. Para llegar a este agregado resulta necesario introducir una serie de ajustes a los datos brutos de financiación regional que consisten básicamente en cambiar de sitio ciertas partidas de gasto en el caso de aquellas comunidades o ciudades autónomas que tienen competencias atípicas al alza o a la baja. Por ejemplo, puesto que Cataluña es la única comunidad autónoma que ha asumido la gestión de las instituciones penitenciarias, el Estado no gasta nada en este servicio en territorio catalán, pero transfiere a la Generalitat unos recursos para cubrir el coste de esta competencia que se incluyen en la partida de financiación autonómica. Para evitar que esto distorsione las comparaciones entre regiones tanto en términos de financiación autonómica como de gasto en seguridad y justicia, en el caso de Cataluña resulta necesario deducir la transferencia citada de la primera partida y sumarla a la segunda, obteniéndose así dos agregados presupuestarios corregidos para esta región que, a diferencia de los originales, son directamente comparables con sus homólogos para otros territorios. La situación contraria se da en Ceuta y Melilla, donde la Administración Central sigue prestando directamente algunos

servicios importantes que en el resto de España gestionan las comunidades autónomas, como la sanidad o la educación. En este caso, es el gasto estatal relevante el que ha de trasladarse al apartado de financiación regional para que tanto esta última variable como la partida de origen sean comparables con las calculadas para las comunidades autónomas.

Criterios de imputación del ingreso y el gasto público

Para construir el SCPT es necesario distribuir las distintas partidas de ingreso y gasto entre las regiones españolas, incluyendo a Ceuta y Melilla como un territorio único adicional que sumar a las diecisiete comunidades autónomas. Aunque la literatura recoge una variedad de posibles metodologías que pueden utilizarse en esta tarea, puesto que el objetivo fundamental del SCPT es el de informar la discusión sobre la equidad del reparto de los costes y beneficios derivados de la actuación pública, el único enfoque que resulta apropiado es el conocido como de *carga-beneficio*, que se centra en la distribución geográfica de los beneficios directos del gasto público y de las cargas impositivas que lo financian. Con esta metodología, el gasto público se asigna al territorio en el que residen sus beneficiarios, entendiendo por tales a los ciudadanos que son en última instancia los consumidores o receptores de los bienes, servicios o prestaciones relevantes -- y no a sus productores directos, que pueden ser los receptores inmediatos del gasto público en contraprestación por su trabajo o por la producción de bienes o servicios intermedios pero no son en ningún caso los destinatarios finales de tales servicios. De la misma forma, los ingresos tributarios y las cotizaciones sociales se asignan a la comunidad de residencia de los contribuyentes que en última instancia soportan la carga de cada impuesto, que no son necesariamente los que lo pagan en primera instancia y podrían residir en un territorio distinto de aquel donde se produjo el hecho susceptible de gravamen.

A diferencia de algunos estudios anteriores (véanse por ejemplo IEF, 2006 y Generalitat de Catalunya, 2014), en el SCPT se ha optado por no realizar una imputación alternativa de ingresos y gastos de acuerdo con el llamado *método de flujo monetario*. El uso de este criterio de reparto, que asigna el gasto al lugar en el que éste se materializa físicamente, suele defenderse con el argumento de que es el que mejor permite aproximar el impacto de la actuación de las administraciones públicas sobre la actividad económica de los distintos territorios. Sin embargo, a efectos de la discusión sobre equidad que motiva las nuevas Cuentas Territorializadas, los posibles efectos indirectos del gasto público sobre el empleo y la actividad económica deberían ser una consideración muy secundaria en el mejor de los casos.⁵ Por otra parte, resulta bastante dudoso que el método de flujo monetario recoja adecuadamente tales efectos, pues lo relevante no sería en todo caso dónde se materializa el gasto de la Administración, que es el dato que se utiliza en esta metodología, sino dónde se producen los bienes y servicios que ésta compra, lo que generalmente no se conoce.

⁵ Por poner un ejemplo concreto, a la hora de valorar la distribución geográfica de los profesores del sistema educativo público, lo relevante no es donde viven estos sino donde prestan sus servicios. Es cierto que un profesor de un instituto madrileño que resida en Guadalajara gastará buena parte de su sueldo en Castilla la Mancha en vez de en Madrid, pero no por ello sería razonable imputar su coste laboral a la primera de estas comunidades cuando son los residentes de la segunda los que se benefician de sus servicios. Por otra parte, muchas de las cosas que esta persona compraría en Madrid o en Guadalajara seguramente provendrán de otros sitios de España o del extranjero y no cambiarían mucho de un caso a otro.

El cálculo de los saldos fiscales

Para cuantificar la contribución de las distintas partidas de gasto e ingreso a los saldos fiscales regionales necesitamos calcular tales saldos de una forma que permita su descomposición aditiva por programas o grupos de programas. Hacer esto resulta muy sencillo cuando se trabaja en términos relativos. En vez de preguntarnos si en una región determinada entra más de lo que sale (lo que sólo tiene sentido en el agregado), podemos preguntarnos en qué medida ésta está mejor o peor tratada que el promedio en términos per cápita y multiplicar el resultado de este cálculo por la población para llegar a un saldo total que coincide con el saldo fiscal convencional siempre que el déficit presupuestario de la Administración Central se trate de una forma determinada.⁶ Así pues, los saldos regionales que se calculan en el SCPT son saldos relativos que están ligados a la posición de cada territorio en términos de gasto o carga fiscal por habitante en relación con el promedio nacional. Por construcción, los saldos relativos regionales suman a cero, lo que permite interpretarlos como saldos *neutralizados*, en los que se ha eliminado el impacto del posible déficit o superávit de la Administración Central.

La gran ventaja de este procedimiento es que se puede aplicar programa por programa, tanto por el lado del ingreso como por el del gasto, lo que permite construir saldos parciales y analizar por separado el impacto de cada grupo de programas, aislando en particular el déficit o superávit generado en cada región por aquellas actuaciones públicas que sí responden a una lógica territorial, como puede ser el caso de la financiación autonómica o la inversión en infraestructuras.

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

El Gráfico 1 resume la distribución territorial del gasto y el ingreso por habitante en 2005 y 2011-14. Tras sumar todas las partidas de gasto público por un lado y todas las partidas de ingreso por el otro y dividir ambos agregados por la población regional, se construyen dos índices que miden, respectivamente, los beneficios derivados del gasto público y las cargas fiscales soportadas por habitante, normalizando en cada caso el correspondiente promedio nacional a 100. Las regiones se han situado a lo largo del eje horizontal en orden creciente de acuerdo con su PIB per cápita medio durante el período y la línea de trazo grueso corresponde al promedio de los ejercicios para los que hay datos.

Como cabría esperar, las cargas tributarias tienden a aumentar con el nivel de renta mientras que los niveles de gasto no guardan una relación sistemática con esta variable.⁷ Sin embargo, algunas de las observaciones resultan bastante atípicas. Por el lado de los ingresos, llaman la atención los casos de Ceuta y Melilla, Canarias y las dos comunidades forales, que presentan cargas tributarias inferiores a lo que cabría esperar en base a su nivel de renta, mientras que en

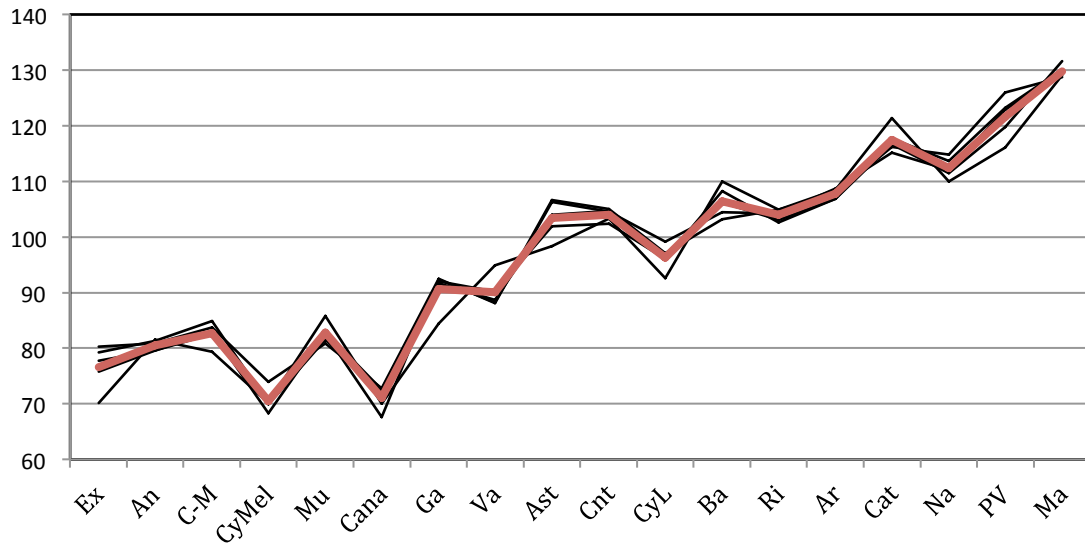
⁶ Para más detalles, véase la sección 4 de de la Fuente, Barberán y Uriel (2014).

⁷ Durante los años analizados, la correlación con el PIB per cápita se sitúa entre 0,89 y 0,92 en el caso de los ingresos por habitante y entre 0,09 y 0,28 en el del gasto per cápita.

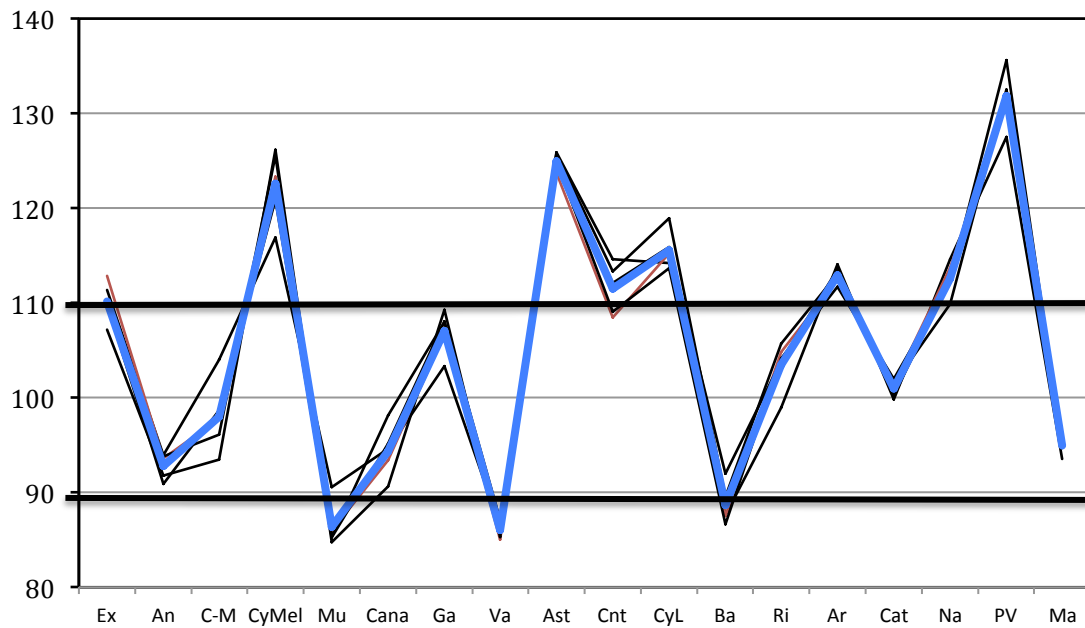
Asturias y Cantabria se produce el fenómeno contrario. Por el lado del gasto hay que destacar que, en promedio, en torno a dos tercios de las regiones se encuentran fuera de una banda de 20 puntos porcentuales centrada en la media nacional (=100). En el extremo superior de la distribución volvemos a encontrar a Ceuta y Melilla y a las comunidades forales, a las que se suman ahora Asturias, Extremadura, Castilla y León, Cantabria y Aragón. En el extremo inferior, destaca el reducido nivel de gasto por habitante observado en Baleares, Valencia y Murcia.

Gráfico 1: Índices agregados, promedio España = 100, ejercicios 2005 y 2011-14 y promedio

a. cargas fiscales per cápita



b. beneficios per cápita



- Nota: Regiones ordenadas de acuerdo con su PIB per cápita promedio durante los años 2005 y 2011-2014. La línea de trazo grueso corresponde a la media de todos los ejercicios para los que hay datos.

**Cuadro 2: Saldos fiscales relativos totales
millones de euros y porcentajes del PIB**

	2005	2011	2012	2013	2014	Promedio en % del PIB
Andalucía	+7.902	+7.421	+8.141	+6.544	+7.689	+5,5%
Aragón	+484	+633	+441	+811	+844	+2,0%
Asturias	+2.199	+1.666	+1.765	+2.058	+2.098	+9,4%
Baleares	-1.684	-1.483	-1.658	-1.530	-1.516	-6,3%
Canarias	+3.844	+4.054	+2.781	+3.617	+4.293	+9,5%
Cantabria	+467	+205	+248	+471	+516	+3,2%
Castilla y León	+4.095	+3.929	+3.133	+4.741	+4.280	+7,8%
C. - La Mancha	+3.654	+2.043	+1.955	+2.561	+1.634	+6,7%
Cataluña	-11.887	-8.455	-7.666	-9.328	-9.892	-5,0%
Valencia	-2.881	-2.018	-1.753	-1.533	-1.735	-2,1%
Extremadura	+3.445	+2.991	+2.609	+2.832	+2.827	+17,8%
Galicia	+4.034	+3.240	+3.829	+3.701	+3.692	+7,0%
Madrid	-16.433	-16.723	-17.088	-18.021	-19.205	-9,2%
Murcia	+553	+173	+266	+204	+108	+1,0%
Navarra	+180	+35	+71	-121	+115	+0,3%
País Vasco	+1.664	+1.576	+2.219	+2.214	+3.387	+3,5%
La Rioja	-141	+12	+8	+81	+42	0,0%
Ceuta y Melilla	+507	+702	+700	+697	+823	+23,8%
España	0	0	0	0	0	
Suma de positivos	33.026	28.679	28.166	30.533	32.348	

Notas:

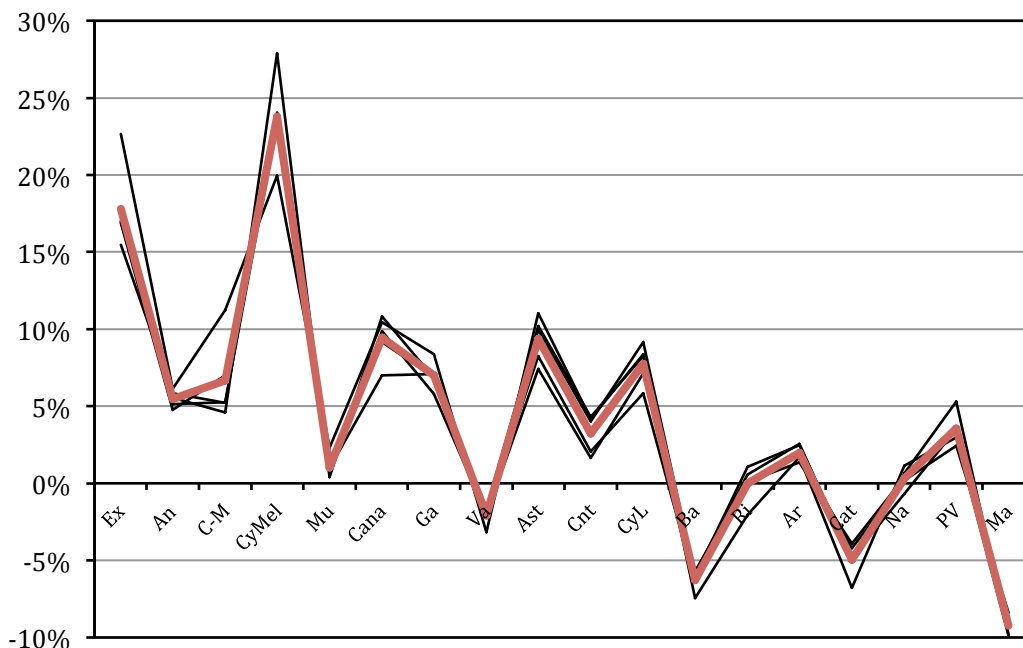
- Un saldo relativo negativo quiere decir que la región paga más impuestos por habitante que la media o recibe menos gasto.
- La última columna muestra el promedio de los saldos anuales expresados como porcentaje del PIB regional.
- *Suma de positivos* es la suma de los saldos positivos (que es igual a la suma de los negativos, con el signo cambiado). Esta magnitud mide el volumen total de flujos redistributivos interregionales.
- En algunos años, los datos incorporan pequeñas correcciones a los originalmente publicados.

El Cuadro 2 muestra los saldos fiscales totales de las comunidades autónomas en los mismos ejercicios, medidos en términos relativos. Se muestra el saldo de cada ejercicio en millones de euros corrientes y el promedio de todos ellos expresados como porcentaje del PIB. Como ya se ha indicado más arriba, los saldos relativos se calculan a partir de las diferencias entre los gastos e ingresos per cápita de cada región y el promedio nacional de una forma que neutraliza los efectos del déficit agregado de la Administración Central. En consecuencia, la suma de los saldos relativos agregados es siempre cero. Como indicador del volumen total de flujos redistributivos entre regiones, en la última fila del cuadro se muestra la suma de los saldos relativos regionales que tienen signo positivo (que es igual a la suma de los saldos negativos con el signo cambiado). De acuerdo con el SCPT, los flujos redistributivos entre regiones ascendieron durante este período a unos 30 millardos anuales, lo que representa en torno a un 3% del PIB.

El Gráfico 2 muestra los saldos relativos o neutralizados de cada región expresados como porcentaje del PIB durante los ejercicios analizados y el promedio de esta variable, que aparece en trazo más grueso. El abanico de valores del saldo fiscal está entre un déficit en torno al 10% del PIB en el caso de Madrid y un superávit de alrededor del 25% en Ceuta y Melilla. En

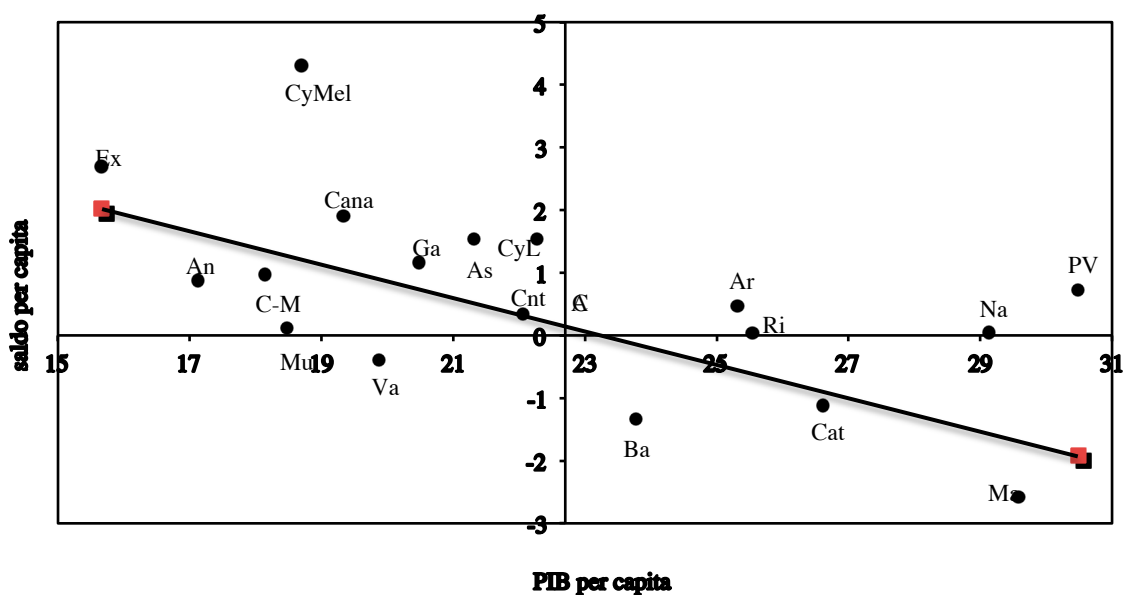
general, los saldos regionales presentan una inercia considerable, pero en algunos casos se observan variaciones significativas de un año a otro que en muchos casos tienen que ver con variaciones bruscas en las partidas más volátiles de gasto, entre las que destacan la inversión en infraestructuras y las ayudas agrarias (debido a cambios en su calendario de pagos más que a cambios de política).

Gráfico 2: Saldos fiscales relativos como porcentaje del PIB ejercicios 2005 y 2011-14 y promedio



- Nota: Regiones ordenadas de acuerdo con su PIB per cápita promedio durante los años 2005 y 2011-2014. La línea de trazo grueso corresponde a la media de todos los ejercicios para los que hay datos.

Gráfico 3: Saldo relativo total per cápita vs. PIB per cápita, miles de euros, 2011



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

El Gráfico 3 muestra la relación entre el saldo relativo agregado por habitante de cada comunidad autónoma y su PIB per cápita, con datos de 2011 y ambas variables medidas en miles de euros. Junto a la nube de puntos que representan las posiciones de los distintos territorios se muestra también la recta de regresión ajustada a la submuestra integrada por las comunidades autónomas de régimen común, excluyendo por atípicas a las comunidades forales y a Ceuta y Melilla. Esta recta resume lo que podríamos considerar la relación "normal" entre la renta per cápita y el saldo fiscal agregado. Como cabría esperar, el saldo fiscal tiende a empeorar según aumenta la renta per cápita, de forma que los territorios más ricos generalmente presentan déficits fiscales mientras que los de menor renta suelen disfrutar de superávits. Una vez más, el gráfico revela algunas situaciones chocantes. Las comunidades forales disfrutaban de un superávit fiscal pese a estar entre los territorios más ricos del país, mientras que Valencia sufre un déficit apreciable con un PIB per cápita inferior al promedio nacional y Murcia está prácticamente en equilibrio a pesar de su reducido nivel de renta.

Cuadro 3: Pesos medios de distintas partidas en los saldos fiscales relativos agregados,

	2005	2011	2012	2013	2014	media
Ingresos fiscales	73,7%	67,3%	69,3%	72,2%	71,8%	71,2%
Gasto público	26,3%	32,7%	30,7%	27,8%	28,2%	28,8%
<i>Gasto territorializable</i>	19,2%	21,0%	17,8%	16,5%	19,2%	19,0%
Financiación regional*	15,3%	17,3%	14,7%	14,1%	17,6%	16,1%
Infraestructuras y transporte	0,4%	1,6%	1,9%	2,9%	3,1%	2,0%
Ayudas regionales	6,3%	6,4%	6,7%	5,5%	4,3%	5,6%
Resto del gasto territorializable	0,3%	0,8%	-0,1%	-0,2%	0,0%	0,2%
<i>Protección social</i>	1,4%	0,4%	0,4%	-0,3%	-1,5%	0,0%
<i>Regulación y promoción económica</i>	6,8%	10,0%	10,0%	9,1%	8,1%	8,5%
<i>Intereses de la deuda</i>	2,4%	3,0%	4,3%	3,7%	3,8%	3,2%

- Nota: (*) a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal.

El Cuadro 3 muestra los pesos medios de los principales agregados presupuestarios en los saldos fiscales regionales. Un resultado importante es que *el grueso de los saldos fiscales regionales (entre dos tercios y tres cuartos) se debe simplemente a que en los territorios con mayor renta se pagan más impuestos*. La parte restante de tales saldos, que es la potencialmente preocupante, proviene de los programas de gasto. Aquí juegan un papel importante la financiación regional, con un peso medio cercano al 20%, las ayudas regionales (en torno al 6%) y las subvenciones a ciertos sectores productivos (entre el 7% y el 10%), especialmente la agricultura. Sin embargo, el gasto en infraestructuras y transporte juega un papel muy menor en los saldos fiscales regionales, con un peso medio inferior al 2%, y también lo hace en promedio el gasto en protección social.

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

Un objetivo importante del SCPT es el de ayudarnos a aislar aquella parte de los saldos fiscales regionales que cabría considerar potencialmente preocupante por cuanto podría reflejar diferencias de trato entre colectivos de ciudadanos con iguales derechos y necesidades similares. En base a la discusión precedente, habría que excluir de esta categoría al gasto en bienes públicos de ámbito nacional que afectan por igual a todos los ciudadanos, así como al

destinado a protección social y regulación económica. También parece lógico excluir aquellos ingresos tributarios que se regulan por una normativa uniforme en todo el territorio nacional. Esto no quiere decir que no pueda haber elementos discutibles en el diseño de tales programas, pero en la medida en la que los criterios que determinan la distribución de sus recursos responden a una lógica individual o sectorial que se aplica de manera uniforme en toda España, su funcionamiento no plantea en principio problemas de equidad territorial.

Esto nos deja con dos grandes grupos de programas cuyos costes y beneficios sí se distribuyen con una lógica territorial y en los que las posibles desviaciones sobre un criterio de igualdad por habitante que a priori parece el más razonable en la mayor parte de los casos (aunque ciertamente no en todos) exigirían al menos una justificación razonada. El primero de estos grupos es lo que se denomina en el SCPT gasto territorializable en sentido estricto, esto es, la financiación regional y local, el gasto en infraestructuras y transporte, las ayudas regionales y el gasto estatal en servicios colectivos o de ámbito local como la sanidad, la educación o la seguridad ciudadana. El segundo grupo tiene que ver con la existencia de peculiaridades regionales en la normativa tributaria que permiten a ciertos territorios disfrutar de sustanciosas rebajas fiscales que, a los efectos de la presente discusión, habría que considerar como ayudas regionales. La suma de los saldos fiscales generados por estos dos grupos de programas mide la magnitud de las desviaciones sobre la igualdad por habitante existentes en aquella parte de los presupuestos públicos que se reparte con un criterio territorial. Puesto que hay casos en los que desviarse de la igualdad es lo más razonable, esta variable nos da una cota superior para la magnitud del problema de inequidad al que podríamos enfrentarnos en relación con el reparto de los recursos públicos.

Las cifras relevantes se recogen en el Cuadro 4, trabajando con promedios sobre el período analizado. Las dos primeras columnas nos dan el valor medio de las dos variables de interés expresadas como porcentajes del PIB regional. Tras sumar ambas columnas, el porcentaje resultante se aplica al PIB regional de 2014 con el fin de convertir las partidas de interés a millones de euros y se divide por la población del mismo año para llegar a euros por habitante en la última columna. Mirando la última fila del cuadro, se ve que estamos hablando de unos 11.000 millones de euros o un 1% del PIB nacional que se distribuyen entre regiones de una forma potencialmente cuestionable.

Las principales partidas a considerar son las siguientes. La menor presión tributaria de la que disfrutaban los territorios con regímenes fiscales especiales (Canarias, Ceuta y Melilla y las comunidades forales) supone una subvención implícita de unos 3.200 millones de euros que se paga entre todas las demás regiones. Por otro lado, vemos que aproximadamente la mitad del “exceso” de gasto territorializable se concentra también en las comunidades forales, gracias fundamentalmente a una financiación regional muy superior a la del resto del país. La otra mitad se reparte desigualmente por el territorio nacional, dejando al litoral mediterráneo y a Madrid en clara situación de déficit. Sumando ambas partidas y dividiendo por la población, vemos que las regiones más perjudicadas por la situación existente son Valencia y Murcia, con déficits por habitante de 702 y 569 euros respectivamente, seguidas de Andalucía (-358), Madrid

(-247), Cataluña (-207) y Baleares (-202), y que las más beneficiadas eran Ceuta y Melilla (+2.752), el País Vasco (+2.194), Navarra (+1.342) y Canarias (+1.234).

Cuadro 4: Componentes potencialmente problemáticos de los saldos fiscales relativos promedio 2005 y 2011-14

	en porcentaje del PIB			en millones de euros			
	G2 Gasto territorial - lizable	I2. Sobreesf. fiscal y rebajas fiscales Canarias, Ceuta y Mel.	total	Gasto territor.	sobre- esfuerzo	total en Meuros	total en euros per capita
Andalucía	-1,74%	-0,42%	-2,17%	-2.417	-588	-3.005	-358
Aragón	+1,49%	-0,40%	+1,10%	+489	-130	+359	+272
Asturias	+1,52%	-0,66%	+0,87%	+313	-135	+178	+169
Baleares	-0,33%	-0,52%	-0,85%	-87	-135	-223	-202
Canarias	+1,54%	+4,98%	+6,53%	+614	+1.980	+2.594	+1.234
Cantabria	+2,06%	-0,46%	+1,60%	+246	-55	+191	+326
Castilla y León	+2,07%	-0,24%	+1,82%	+1.072	-127	+945	+380
C. - La Mancha	-0,14%	-0,19%	-0,33%	-50	-67	-117	-56
Cataluña	-0,27%	-0,52%	-0,79%	-534	-1.021	-1.555	-207
Valencia	-3,19%	-0,42%	-3,61%	-3.098	-408	-3.506	-702
Extremadura	+3,42%	-1,11%	+2,31%	+569	-185	+384	+351
Galicia	+0,41%	-0,43%	-0,02%	+219	-232	-13	-5
Madrid	-0,83%	+0,01%	-0,82%	-1.614	20	-1.594	-247
Murcia	-2,66%	-0,49%	-3,15%	-705	-130	-835	-569
Navarra	+3,12%	+1,70%	+4,82%	+556	304	+860	+1.342
País Vasco	+6,21%	+1,31%	+7,51%	+3.966	836	+4.802	+2.194
La Rioja	+1,01%	-0,24%	+0,77%	+77	-19	+59	+185
Ceuta y Melilla	+12,71%	+3,13%	+15,83%	+375	+92	+467	+2.752
suma de positivos			1,05%			10.848	

- Nota: suma de positivos mide el volumen total de flujos redistributivos interregionales generado por los programas que tienen una lógica territorial.

Por las razones ya apuntadas, sería temerario pretender extraer directamente del Cuadro 4 una recomendación detallada sobre la asignación óptima de ciertos componentes de los presupuestos públicos. Antes de dar ese paso habría que valorar con cuidado las especificidades que pueden justificar la existencia de mayores niveles de gasto o de rebajas tributarias en determinados territorios, incluyendo un mayor coste de la prestación de ciertos servicios públicos o la compensación por posibles desventajas de localización, así como los argumentos a favor de programas de promoción del desarrollo para las regiones menos avanzadas. Pero el análisis del SCPT sugiere que, en términos generales, el cuadro apunta en la dirección correcta: una mayor igualdad en la distribución de las partidas de gasto e ingreso de carácter territorializable sería sin duda deseable desde el punto de vista de la equidad. Un buen sitio para empezar sería con una reforma en esta dirección de los sistemas de financiación territorial, con especial atención al caso foral. Tampoco estaría de más una evaluación crítica de los programas existentes de ayudas regionales, tanto por el lado del gasto como por el del

ingreso, con el fin de determinar si estos están alcanzando sus objetivos y si lo están haciendo a un coste razonable.⁸

5. Conclusión

Un resultado central del análisis de los primeros años de resultados del SCPT que parece ser extremadamente robusto y será sin duda extrapolable a otros ejercicios en ausencia de un cambio drástico en las políticas de gasto e ingreso público es que *lo que podríamos denominar el componente potencialmente preocupante de los saldos fiscales regionales es relativamente reducido*. Entre dos tercios y tres cuartos de tales saldos se deben simplemente a que en los territorios más ricos se pagan más impuestos por habitante que en los pobres. El resto proviene de la distribución del gasto público y aquí sí que el SCPT aporta indicios claros de cosas preocupantes, aunque de una escala bastante manejable.

Los problemas se concentran en el *gasto territorializable* en sentido estricto, esto es, en aquellos programas presupuestarios que financian servicios o prestaciones a los que los ciudadanos tienen acceso en función de su lugar de residencia. Dentro de este apartado, existen diferencias muy notables y muy difíciles de justificar entre unas comunidades y otras en materia de financiación autonómica y se dedica un volumen importante de recursos a diversos programas de ayudas regionales (entre los que habría que incluir las rebajas tributarias de las que disfrutaban ciertos territorios con regímenes fiscales especiales) cuya efectividad convendría valorar, poniéndola en relación con sus costes.

El volumen agregado de los saldos fiscales generados por las partidas cuya distribución es potencialmente cuestionable desde el punto de vista de la equidad territorial se sitúa en torno a los 11.000 millones de euros, de lo que más de la mitad proviene del desigual reparto de la financiación autonómica. Puesto que estamos hablando, como máximo, de reasignar de una forma más razonable el equivalente de un 1% del PIB nacional, la tarea no debería ser imposible. Pero convendría ponerse a ello, cuanto antes mejor.

⁸ A estas tareas habría que añadir también una revisión a fondo de la distribución territorial de la inversión pública en infraestructuras. En este caso, sin embargo, el criterio relevante no sería tanto la equidad como la eficiencia, por lo que el impacto de estas partidas sobre los saldos fiscales regionales no sería necesariamente una variable muy informativa.

Referencias

- Barberán, R. (2006). "Los estudios sobre balanzas fiscales regionales en España (1960-2005)." *Presupuesto y Gasto Público* 43, pp. 63-94.
- Castells, A., R. Barberán, N. Bosch, M. Espasa, F. Rodrigo y J. Ruiz-Huerta (2000). *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)*. Ariel Economía, Barcelona.
- de la Fuente, A. (2000). "Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas." Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC.
- de la Fuente, A., R. Barberán y E. Uriel (DBU, 2014a). "Un sistema de cuentas públicas territorializadas para España: Metodología y resultados para 2011." *Estudios sobre Economía Española* no. 2014-03, FEDEA.
<http://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2014-03.pdf>
- de la Fuente, A., R. Barberán y E. Uriel (DBU, 2014b). "A system of regionalized public accounts for Spain. Methodology and results for 2005." *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 209(2), pp. 99-150.
- Generalitat de Catalunya (2014). *Metodologia i càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central l'any 2011*. Departament d'Economia i Coneixement, Barcelona.
http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_sp_financament/arxiu/estadistiques-informes/Monografia-BF-2011.pdf
- Instituto de Estudios Fiscales (IEF, 2008). *Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas Centrales, 2005*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (MHFP, 2017). *Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas*.
<http://www.minhfp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/OtraInformacionEconomica.aspx?report=397#tabla130>
- Uriel, E. y R. Barberán (2007). *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)*. Fundación BBVA, Bilbao.