

Estudios sobre la Economía Española - 2019/08

Balanzas fiscales: ¿qué son y para qué sirven?

Angel de la Fuente
(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.

Balanzas fiscales: ¿qué son y para qué sirven? *

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

Marzo de 2019

Resumen

Esta nota es una breve introducción a las balanzas fiscales y al nuevo Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas que las extiende buscando aumentar su utilidad. En ella se explica brevemente qué es una balanza fiscal, cómo se construye y para qué puede servir y se pasa revista a algunos resultados recientes sobre la cuantía y composición de los flujos fiscales interregionales en nuestro país y a sus implicaciones para el debate sobre el reparto territorial de los costes y beneficios del sector público.

* Este trabajo ha sido preparado para el volumen conmemorativo del quinto aniversario de la creación del blog de la AECR a partir de estudios anteriores. Agradezco el apoyo financiero del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad bajo el proyecto ECO2017-87862-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 pero el tema está también muy presente en el debate público en prácticamente todas las demás comunidades autónomas. 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.

En este debate han jugado un papel importante y no siempre clarificador los estudios sobre las llamadas *balanzas fiscales* regionales, en los que se cuantifican los flujos fiscales entre distintos territorios y la Administración Central.¹ Este capítulo es una breve introducción a esta literatura. Comenzaré explicando qué es una balanza fiscal, cómo se elabora y para qué puede servir y discutiré seguidamente algunas cuestiones metodológicas que tienen un gran impacto sobre los resultados. A continuación, repasaré las principales novedades que se introducen en la última generación de balanzas fiscales, el Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT) adoptado en años recientes por el Ministerio de Hacienda, destacaré algunos de los resultados más importantes que ofrece esta nueva estadística y comentaré sus implicaciones para el debate que ha motivado su elaboración.

2. ¿Qué es una balanza fiscal, cómo se hace y para qué sirve?

El saldo de la balanza fiscal de un territorio con la Administración Central es la diferencia entre los beneficios que sus residentes derivan de la actuación de esta administración y su contribución tributaria al sostenimiento de la misma. Para calcular este saldo, resulta necesario coger todos y cada uno de los programas de gasto de la Administración Central y los múltiples tributos que los financian y repartir sus dotaciones y rendimientos entre los distintos territorios de acuerdo con algún criterio que permita cuantificar qué parte de cada partida le corresponde a cada uno de ellos. El resultado final del ejercicio es un único número por región que mide su aportación agregada neta a la redistribución territorial, o su ganancia agregada neta como resultado de la misma. El dato tiene un cierto interés para el estudio del impacto redistributivo de los flujos fiscales interregionales, pero se presta con demasiada facilidad a un análisis muy superficial y se ha utilizado con frecuencia para excitar sentimientos de agravio comparativo con la esperanza de obtener rendimientos electorales.

La construcción de balanzas fiscales regionales es una tarea trabajosa y complicada que está muy lejos de ser una ciencia exacta. Un problema importante son las limitaciones de la información que se recoge en los sistemas de información contable del sector público, que obligan a los analistas a recurrir a indicadores indirectos para imputar muchas partidas de gasto e ingreso. Pero aún si se dispusiera de información extremadamente detallada sobre quién paga cada impuesto y en qué y en dónde se gasta cada euro de los presupuestos públicos,

¹ Véanse entre otros Castells et al (2000), López Casanovas y Martínez (2000), de la Fuente (2000), Barberán (2006), Uriel y Barberán (2007), MEH (2008) y Generalitat de Catalunya (2009).

el problema de cómo aproximar el reparto de las cargas y beneficios relevantes no estaría ni mucho menos resuelto. Entre otras complicaciones, ha de tenerse en cuenta que quien ingresa un tributo no es necesariamente quien lo soporta realmente y que muchas partidas presupuestarias benefician a ciudadanos que viven en regiones distintas de aquella donde se materializa físicamente el gasto o en la que se localiza el domicilio social de la entidad o empresa receptora de una subvención.

Los saldos fiscales regionales son muy sensibles a los criterios de territorialización adoptados para su cálculo. En relación con la imputación del gasto, que suele ser la parte más controvertida del ejercicio, los enfoques más comunes en la literatura son dos. En el primero de ellos (conocido como de *flujo monetario*) el gasto público se imputa en base a su destino geográfico, mientras que en el segundo (de *carga-beneficio*) el criterio de imputación es la residencia de sus beneficiarios. La principal diferencia práctica entre los dos procedimientos tiene que ver con el tratamiento de aquellas partidas de gasto público que financian bienes y servicios públicos de ámbito nacional, tales como la defensa, las relaciones exteriores y la superestructura política y administrativa del Estado, que en principio benefician a todos los ciudadanos de la misma forma con independencia de dónde se localice físicamente su producción. En estos casos, el enfoque de flujo monetario atribuye el gasto únicamente a las regiones en las que éste se materializa (lo que plantea un problema obvio en el caso del gasto realizado en el extranjero), mientras que el enfoque de carga-beneficio lo reparte entre todas las regiones en proporción a algún indicador (generalmente la población) que intenta capturar la participación de cada una de ellas en los beneficios relevantes.

En la medida en que el objetivo último del ejercicio es valorar la equidad del reparto territorial de los costes y beneficios del sector público, el procedimiento natural para calcular los saldos fiscales regionales es el de carga-beneficio. Los que utilizan el enfoque de flujo monetario suelen defenderlo con el argumento de que esta metodología es la que mejor permite aproximar el impacto de la actuación de las administraciones públicas sobre la actividad económica de los distintos territorios. A efectos de la discusión que aquí nos interesa, sin embargo, los posibles efectos indirectos del gasto estatal sobre el empleo y la actividad económica deberían ser una consideración muy secundaria en el mejor de los casos porque el grueso del gasto público persigue objetivos específicos que poco o nada tienen que ver con el estímulo a la actividad económica.² En consecuencia, el enfoque del flujo monetario no es, a mi entender, una opción metodológica aceptable en el presente contexto porque no mide correctamente aquello sobre lo que se está discutiendo. Por otra parte, resulta bastante dudoso que esta metodología recoja adecuadamente el impacto del sector público sobre la actividad económica (más allá de la creación de empleo directo) pues lo relevante a estos efectos no sería dónde se materializa el

² 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 estos viven 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 considerar su salario como un gasto a favor de la primera de estas comunidades puesto que son los residentes de la segunda los que se benefician de sus servicios docentes, que son lo único relevante a los efectos que aquí nos ocupan.

gasto de la Administración Central, que es el dato que se utiliza, sino dónde se producen los bienes y servicios que ésta compra, lo que generalmente no se conoce.³

Otra cuestión polémica tiene que ver con la decisión de *neutralizar* o no el saldo presupuestario de la Administración Central con el fin de eliminar posibles distorsiones cíclicas en el cálculo de los saldos fiscales. La distorsión surge porque el saldo presupuestario de la Administración Central varía mucho con el ciclo económico y esto tiene un efecto muy directo sobre los saldos fiscales regionales. En épocas de recesión el Gobierno central gasta mucho más de lo que ingresa, lo que tiende a mejorar los saldos fiscales de todas las regiones a la vez, mientras que en épocas de expansión el fenómeno tiende a invertirse. Esto hace que los saldos fiscales de distintos ejercicios no sean fácilmente comparables entre sí y tiende a dificultar la interpretación de los resultados de cualquier ejercicio dado.

Para evitar este problema puede ser aconsejable *neutralizar* los saldos fiscales regionales, esto es, normalizarlos de alguna forma que permita eliminar el ruido de carácter cíclico. Una posibilidad consiste simplemente en tomar promedios durante períodos relativamente largos. Otra es ajustar el volumen total de ingresos tributarios de la Administración Central de forma que coincida con el total de sus gastos, manteniendo constantes los pesos regionales en los ingresos agregados. El procedimiento exige calcular para cada región una hipotética carga tributaria ajustada que recogería la mayor (menor) presión fiscal que sería necesaria en el futuro para volver al equilibrio presupuestario. Cuando los saldos fiscales se calculan con los ingresos ajustados de esta forma, su suma es cero por construcción y el saldo fiscal de cada región nos da una imagen clara de su posición relativa al promedio. Esto también puede conseguirse construyendo saldos relativos a partir del diferencial entre el saldo per cápita de cada territorio y el promedio nacional, tal como se hace en el SCPT, del que hablaremos a continuación.

3. El Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas

Los saldos fiscales regionales son una magnitud muy difícil de valorar directamente porque mezclan cosas muy distintas. Estos saldos se obtienen agregando sin más una gran cantidad de partidas de gasto e ingreso público que responden a lógicas muy diversas y su uso tiende a llevarnos de forma mecánica a valorar el conjunto de la actuación de la Administración Central en términos de un único criterio -- su impacto territorial en términos netos-- cuya relevancia es más que dudosa. Un determinado saldo fiscal podría ser o no razonable dependiendo de lo que haya detrás del mismo, pero eso es algo que generalmente no se analiza de forma sistemática en los estudios sobre balanzas fiscales.

Para ayudar a informar el debate sobre la equidad del reparto territorial de los recursos públicos se necesitan instrumentos estadísticos que hagan posible un análisis de los flujos fiscales interregionales más rico y matizado que el que permiten los saldos fiscales agregados. Este es precisamente el objetivo del nuevo Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas

³ También se argumenta en ocasiones que el flujo monetario es la metodología más adecuada para cuantificar los posibles beneficios económicos de la secesión, pero en tal caso habría que considerar el coste de producir los servicios centrales que ahora presta el Estado, seguramente de una forma menos eficiente debido a la pérdida de economías de escala, y los efectos de la independencia sobre el PIB.

(SCPT), adoptado hace unos años por el Ministerio de Hacienda.⁴ Esta herramienta estadística ofrece una radiografía detallada de las cuentas públicas de nuestro país, desagregadas por funciones y territorios, y permite calcular la contribución de cada programa o grupo de programas presupuestarios a los saldos fiscales regionales. La posibilidad de descomponer los saldos agregados, a su vez, permite valorar el reparto de cada partida presupuestaria por separado y en términos de los objetivos que ésta persigue y hace posible centrar la discusión en aquellos programas que responden a una lógica territorial (como la financiación autonómica o las ayudas regionales), separándolos de otras cosas (como las pensiones y otras prestaciones sociales de carácter personal) en las que la incidencia regional sólo puede ser, en su caso, una consideración secundaria.

Para garantizar su descomponibilidad aditiva, los saldos fiscales regionales se definen y calculan en términos relativos en el SCPT. En vez de preguntar si en una región determinada entra más o menos de lo que sale (lo que sólo tiene sentido en el agregado), se calcula en qué medida la región está mejor o peor tratada que el promedio trabajando con datos por habitante (lo que puede hacerse programa a programa) y el resultado de este cálculo se multiplica por la población y se suma sobre programas para llegar a un saldo relativo total que coincide con el saldo fiscal convencional siempre que el déficit presupuestario de la Administración Central se trate de una forma determinada. 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.

En el SCPT se pone especial atención en la construcción de un agregado homogéneo de financiación autonómica a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal que permite realizar comparaciones válidas entre todas las comunidades autónomas, incluyendo a las forales, a pesar de las notables diferencias competenciales que existen entre ellas.⁵ 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 hasta el momento 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 comunidad 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 son gestionados por las comunidades

⁴ Véase DBU (2014a y b), de la Fuente (2017) y MH (2018).

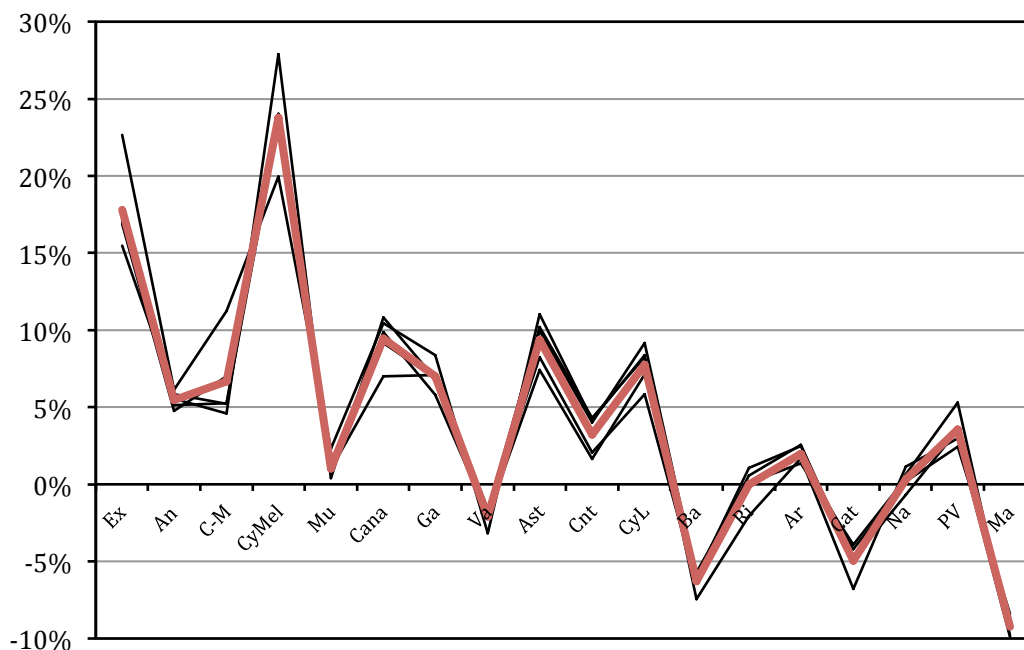
⁵ De aquí provienen los datos utilizados en la sección 3 del capítulo anterior para comparar a las comunidades forales con las de régimen común.

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.

4. Algunos resultados

El Gráfico 1 muestra los saldos relativos o neutralizados totales de cada región española (incluyendo entre ellas al agregado de Ceuta y Melilla) expresados como porcentaje del PIB durante los ejercicios para los que se ha elaborado el SCPT hasta el momento (2005 y de 2011 a 2014). El promedio de esta variable aparece en rojo y en trazo más grueso y las regiones se ordenan a lo largo del eje horizontal de acuerdo con su nivel medio de renta per cápita durante el período analizado. El abanico de valores del saldo fiscal está entre un déficit de 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 ocasiones se observan variaciones significativas de un año a otro que en muchos casos tienen que ver con cambios bruscos en las partidas más volátiles de gasto, entre las que destacan la inversión en infraestructuras y las ayudas agrarias (en este último caso, como resultado generalmente de cambios en su calendario de pagos más que de cambios de política).

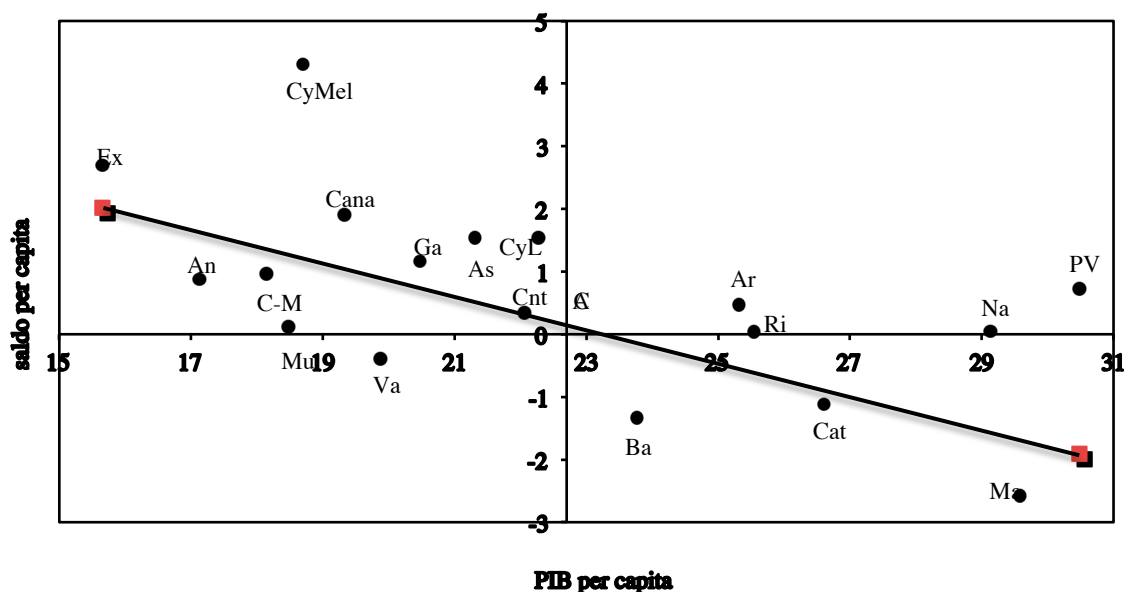
Gráfico 1: Saldos fiscales relativos como porcentaje del PIB ejercicios 2005 y 2011-14 y promedio



- Nota: Regiones ordenadas de acuerdo con su PIB per capita 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.

El Gráfico 2 muestra la relación entre el saldo relativo agregado por habitante de cada comunidad autónoma y su PIB per cápita, con datos de un año determinado que cabe considerar típico y con 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

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



- *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.

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 en España. Como cabría esperar y sucede en todos los países de nuestro entorno para los que hay datos,⁶ 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. Aunque el patrón general es tan razonable como esperado, el gráfico también revela algunas situaciones chocantes que pueden alertar de inequidades en el reparto territorial de los recursos públicos. En particular, no parece razonable que las comunidades forales (y en menor medida Aragón) disfruten 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.

El Cuadro 1 muestra los pesos medios de los principales agregados presupuestarios en los saldos fiscales regionales. Un resultado importante y tranquilizador es que el grueso de los saldos fiscales regionales (entre dos tercios y tres cuartos, dependiendo del año) 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 en los saldos regionales agregados 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 de

⁶ Véase la sección 4 de de la Fuente (2014).

estos años, con un peso medio inferior al 2%, y también lo hace en promedio el gasto en protección social.

Cuadro 1: 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.

Estos resultados nos llevan a centrarnos en dos grupos de partidas presupuestarias 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 ayudas regionales. La suma de los saldos relativos 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 sólo una cota superior para la magnitud del problema de inequidad al que podríamos enfrentarnos en relación con el reparto de los recursos públicos. Sería aconsejable, por tanto, realizar un análisis más cuidadoso de cada partida antes de hacer recomendaciones específicas sobre la reasignación territorial de los presupuestos públicos.

Las cifras relevantes se recogen en el Cuadro 2, trabajando con promedios sobre el período cubierto por el SCPT. Las dos primeras columnas nos dan el valor medio de las dos partidas 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 los porcentajes en millones de euros y se divide por la población del mismo año para llegar a euros por habitante en la última columna. Las cifras positivas corresponden a saldos relativos favorables a las comunidades autónomas, incluso cuando estamos hablando de ingresos tributarios. Mirando la primera fila, por ejemplo, vemos que Andalucía recibe menos gasto territorializable y menos beneficios fiscales por habitante que la media española. Mirando la última fila del cuadro, en la que se suman todos los saldos positivos (o negativos), 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.

Cuadro 2: Componentes potencialmente problemáticos de los saldos fiscales relativos promedio 2005 y 2011-14

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

Los principales factores a considerar son los 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 por habitante 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 son Ceuta y Melilla (+2.752), el País Vasco (+2.194), Navarra (+1.342) y Canarias (+1.234).

Como ya he advertido, sería imprudente tratar de extraer directamente del Cuadro 2 prescripciones detalladas sobre cómo habría que reasignar ciertos componentes de los

presupuestos públicos. Antes de dar ese paso sería necesario 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 los 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 de ayudas regionales existentes, 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.⁷

5. Conclusión

Aunque en la construcción de balanzas fiscales y ejercicios similares existe inevitablemente un margen apreciable de error y de discrecionalidad, los datos existentes en nuestro país permiten que nos podamos hacer una idea bastante aproximada de la magnitud y composición de los flujos fiscales interregionales que puede servirnos para discutir sobre la equidad territorial del sistema fiscal español sobre una base firme. En esta discusión ha de tenerse muy presente que buena parte de tales flujos no responden a una lógica territorial y por lo tanto no tiene mucho sentido valorarlos en base a su impacto geográfico. Entre ellos están los flujos ligados al sistema impositivo y de protección social, que transfiere renta de los grupos con más recursos a los menos favorecidos con independencia de su región de residencia. Esto tiende a generar déficits en las regiones con mayor renta y superávits en las menos favorecidas que no son en principio sospechosos desde el punto de vista del principio de equidad sino todo lo contrario.

Las desviaciones sobre este patrón, sin embargo, sí que apuntan a posibles problemas de equidad que habría que analizar en detalle, al igual que las significativas disparidades que encontramos en el reparto del 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 situaba en años

⁷ 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, la principal preocupación sería la eficiencia, por lo que el impacto de estas partidas sobre los saldos fiscales regionales no sería necesariamente una variable muy informativa.

recientes 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.

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.
<https://ideas.repec.org/p/fda/fdaeee/91.html>
- de la Fuente, A. (2014). "¿Maltrato fiscal?" Mimeo, Instituto de Análisis Económico, CSIC. Barcelona.
<http://pareto.uab.es/wp/2014/94314.pdf>
- de la Fuente, A. (2017). "¿Qué nos dicen las Cuentas Territorializadas? Algunas reflexiones con cinco años de datos." *Presupuesto y Gasto Público* 88/3, 2017, pp. 9-24.
- 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 (2009), "Metodologia y càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central 2002-05," Departament d'Economia y Finances, Barcelona.
<http://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/analisi-finances-publicques/balanca-fiscal-catalunya-administracio-central/>
- López Casanovas, G. y E. Martínez (2000). *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració central (1995-1998)*. Generalitat de Catalunya, Col·lecció Institut d'Estudis Autònomicos 27, Barcelona.
- Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2008). "Las balanzas fiscales de las CC.AA. españolas con las AA. Públicas Centrales, 2005." Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/BalanzasFiscalesCCAA.pdf
- Ministerio de Hacienda (MH, 2018). Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas. Cálculos.
<http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/OtraInformacionEconomica/Sistema-cuentas-territorializadas-2014.aspx>
- Uriel, E. y R. Barberán (2007). *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)*. Fundación BBVA, Bilbao.
<http://www.uv.es/uriel/publicaciones/NBF2007.pdf>