



Balanzas fiscales: ¿qué son y para qué sirven?

ÁNGEL DE LA FUENTE

Estudios sobre la Economía Española 2019/08

Marzo 2019

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)

Actualizado en julio de 2024

<https://bit.ly/2TNupS0>

Resumen

Esta nota es una breve introducción a las balanzas fiscales y al 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. También 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.

* La versión original de este trabajo fue preparada para el volumen conmemorativo del quinto aniversario de la creación del blog de la AEER.

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 trabajo 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 en principio 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), publicado durante algunos años por el Ministerio de Hacienda, destacaré algunos de los resultados más importantes que ofreció en su día esta estadística y comentaré sus implicaciones para el debate que motivó 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 lo que sus residentes aportan al sostenimiento de esta administración y los retornos que reciben de ella. Para calcular este saldo, resulta necesario en primer lugar precisar qué se entiende por aportaciones y retornos. Seguidamente, hay que coger todos y cada uno de los programas de gasto de la Administración Central y los múltiples impuestos, tasas y precios públicos que los financian y repartir sus dotaciones y rendimientos entre los distintos territorios de acuerdo con algún criterio que permita aproximar, de forma coherente con los conceptos elegidos de aportación y retorno, qué parte de cada partida le corresponde a cada territorio. 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 territorial de la actuación del sector público, pero se presta con demasiada facilidad a un análisis muy superficial y se ha utilizado con frecuencia de forma demagógica para excitar sentimientos de agravio comparativo con la esperanza de obtener réditos electorales.

¹ Véanse entre otros Castells et al (2000), López Casasnovas y Martínez (2000), de la Fuente (2000), Barberán (2006), Uriel y Barberán (2007), Ruiz Huerta y otros (2006), MEH (2008) y Generalitat de Catalunya (2009 y 2018).

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 no siempre territorializan las partidas de ingreso y gasto o lo hacen de una forma poco cuidadosa o discutible. 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, el problema de cómo aproximar el reparto de las aportaciones y retornos 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, posiblemente con intensidades diferentes y difíciles de aproximar, 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 ayuda o subvención.

¿Cómo hay que medir los retornos? Carga-beneficio vs flujo monetario

Los saldos fiscales regionales son muy sensibles a la forma en que se miden los retornos de la Administración Central.² Sobre esta cuestión, encontramos en la literatura española sobre el tema dos enfoques muy diferentes, el de *carga-beneficio* y el de *flujo monetario*. En el enfoque de flujo monetario los retornos se identifican con el gasto estatal realizado físicamente en la región, mientras que en *carga-beneficio* se intenta aproximar la distribución territorial de los beneficiarios de tal gasto, que no tiene por qué coincidir con su localización física.

Las diferencias entre las dos metodologías se aprecian con especial claridad en el caso de aquellas partidas que financian bienes y servicios públicos de ámbito nacional, tales como la defensa, la investigación científica, 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. Una situación similar, aunque más complicada de tratar, surge en el caso de partidas, como las inversiones en infraestructuras de transporte o culturales, cuyos beneficios se extienden a todo el territorio nacional, pero no de una forma uniforme. En todos estos casos, el enfoque de flujo monetario atribuye el gasto únicamente a las regiones en las que éste se materializa, mientras que el enfoque de *carga-beneficio* lo reparte entre todas las regiones en proporción a algún indicador que intenta aproximar la participación de los residentes en cada una de ellas en los beneficios relevantes. En los casos más sencillos este indicador suele ser la población, pero en otros hace falta recurrir a cálculos más complicados que a menudo entrañan aproximaciones opinables.

² Hay también diferencias conceptuales en la medición de las aportaciones, pero sus efectos cuantitativos son mucho menores. En el enfoque de *carga-beneficio* los ingresos tributarios se imputan a la región en la que viven los agentes que soportan efectivamente su carga, mientras que en el de *flujo monetario* se asignan al territorio en el que se produce el hecho imponible. En el caso del IVA, por ejemplo, esto llevaría a imputar la recaudación de acuerdo con el consumo que los residentes de cada territorio realizan (en cualquier parte de España) en el primer caso, y en proporción al consumo interior (el realizado dentro de cada territorio por residentes y transeúntes) en el segundo. El resultado sería diferente, pero no demasiado en la mayor parte de los territorios. En ningún caso se imputaría la recaudación a la región en la que se produce físicamente el ingreso, que sería generalmente aquella en la que se sitúa la sede social de la empresa pagadora, porque todos estamos de acuerdo en que este dato es poco relevante desde un punto de vista económico. El acuerdo, sin embargo, no se extiende al caso del gasto.

Recuadro 1: La visión nacionalista de la literatura internacional de balanzas fiscales

Los defensores del flujo monetario suelen presentar una visión bastante sesgada de los métodos y prácticas utilizados internacionalmente en relación con la elaboración y publicación de balanzas fiscales regionales. La *historia oficial* es que prácticamente todos los gobiernos de los países federales avanzados publican regularmente datos oficiales sobre balanzas fiscales calculados con una metodología estandarizada en la que juega un papel importante el procedimiento de *flujo monetario*. En realidad, sin embargo, no existe una metodología estándar comúnmente aceptada en la literatura y lo más parecido a ella sería el enfoque de carga-beneficio al que la Generalitat tiende a restar importancia porque genera estimaciones menos abultadas del déficit fiscal catalán que el de flujo monetario.

Una versión *light* de la historia oficial puede encontrarse en Bosch y Espasa (B&E, 2014). Las autoras sugieren, sin llegar a decirlo claramente, que existe un estándar internacional bien asentado del que el método de flujo monetario es parte homologada. Sin embargo, el experto canadiense al que se entrevista en la parte final del informe como autoridad en el tema, el prof. Vaillancourt, niega inmediatamente la mayor: en su opinión, el único método correcto para elaborar una balanza fiscal es el de carga-beneficio (Vaillancourt, 2012, p. 14).

B&E sí afirman explícitamente que el método de flujo monetario se utiliza “de forma predominante” en la literatura internacional, pero esto no es correcto, incluso si nos ceñimos al informe preparado por Montasell y Sánchez (M&S, 2012) para el Gobierno catalán en el que las autoras se apoyan para su descripción de la literatura internacional. Un buen sitio para empezar es el cuadro resumen de esta literatura que se ofrece en la p. 41 del documento. Al lector le sorprenderán sin duda el parco número de estudios que allí se recogen (sólo cinco fuera de España), la ausencia de cualquier gobierno nacional, excepto el español, entre los productores de balanzas fiscales y el limitado uso que se hace del método de flujo monetario fuera de Cataluña. De hecho, ninguno de los cinco estudios internacionales citados utiliza un enfoque de flujo monetario puro. El caso que más se acerca es el de Australia, pero incluso aquí resulta que el grueso del gasto en defensa y todo el gasto realizado en el distrito federal de Camberra, entre otras cosas, se reparten por población (pp. 10-11), lo que nos acerca mucho al criterio de carga-beneficio.

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 a pesar de su mayor complejidad y margen de subjetividad. Los que utilizan el enfoque de flujo monetario suelen presentarlo, engañosamente, como parte de un estándar internacional comúnmente aceptado (véase el Recuadro 1) y 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 (véase p. ej. Generalitat de Cataluña, 2018, pp. 13-14).³ 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.⁴ En consecuencia, el enfoque del flujo

³ Otro argumento, véase por ejemplo López i Casanovas (2014), es que el flujo monetario intenta responder a un pregunta diferente de la que subyace a la metodología de carga-beneficio, de carácter más político y claramente relacionada con la cuestión de las posibles ganancias derivadas de la independencia. A saber, ¿cuál sería la capacidad de gasto de un territorio si dispusiera de todos los recursos tributarios que en él se generan? Cada uno es muy libre de plantear las preguntas que quiera, pero ciertamente ésta no es la cuestión que motiva el grueso de los estudios existentes para otros países, ni de su respuesta pueden derivarse conclusiones normativas sobre el tamaño del saldo fiscal.

⁴ 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 retorno a la

monetario no es, a mi entender, una opción metodológica aceptable en el presente contexto porque renuncia de entrada a medir 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, en su caso) pues lo relevante a estos efectos no sería dónde se materializa el gasto de la Administración Central, que es el dato del que generalmente se dispone y casi siempre se utiliza, sino dónde se producen los bienes y servicios que ésta compra, lo que muchas veces no se conoce y en ocasiones nos llevaría fuera de España. ¿Qué pasa, por ejemplo, con la compra de un F-16 asignado a la base aérea de Zaragoza que patrulla por todo el espacio aéreo español? De acuerdo con el flujo monetario, este gasto se imputaría por entero a Aragón, pero es en Missouri donde se produce el avión y se genera por tanto empleo y renta y está claro que los beneficiarios de sus servicios de defensa somos todos los españoles.

Un problema adicional se debe a la borrosa frontera que existe en este ámbito entre metodología e ideología. Los defensores del enfoque del flujo monetario, o al menos las administraciones y grupos políticos que encargan y patrocinan sus cálculos (notablemente la Generalitat de Cataluña, los partidos que la han gobernado en tiempos recientes y sus asociaciones afines), suelen interpretar el déficit fiscal de su comunidad autónoma con el Estado como lo que sus residentes pagan de más, o incluso como lo que el perverso Estado español les roba.⁵ Esta línea de argumentación lleva rápidamente al absurdo. Primero, si todos los impuestos han de volver necesariamente a los territorios en los que se pagan, no habría espacio alguno para la redistribución regional. Tal como se hacen las cuentas en el flujo monetario, además, tampoco habría espacio para contribución alguna a la financiación de los servicios comunes del Estado que no se localizan físicamente en la propia comunidad. Así, por ejemplo, cada comunidad debería financiar (por entero) aquellas unidades e instalaciones militares que se localizan en su territorio, pero nada más. En el caso de aquellos bienes y servicios que se producen fuera del territorio nacional, finalmente, la conclusión sería que nadie en España tendría por qué hacerse cargo de su coste. Las embajadas deberían ser sufragadas por los residentes de los países en los que se sitúan, pues ellos serían los beneficiarios reales del gasto de acuerdo con la lógica del flujo monetario. La base científica que mantenemos en la Antártida plantearía problemas especialmente arduos, pues no está del todo claro hasta qué punto cabe considerar a los pingüinos sus beneficiarios.

¿Hay que neutralizar los saldos fiscales?

Otra cuestión polémica, aunque no tanto, 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

primera de estas comunidades en lugar de a la segunda puesto que son los residentes de esta última los que se benefician de sus servicios docentes, que es lo único relevante a los efectos que aquí nos ocupan.

⁵ Véase por ejemplo <https://www.youtube.com/watch?v=JlOkmRnLjeE>

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 realmente observados 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 Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas (SCPT), adoptado durante algunos años por el Ministerio de Hacienda.⁶ 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

⁶ Véase DBU (2014a y b), de la Fuente (2017) y MH (2018).

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 el SCPT en términos relativos. 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.

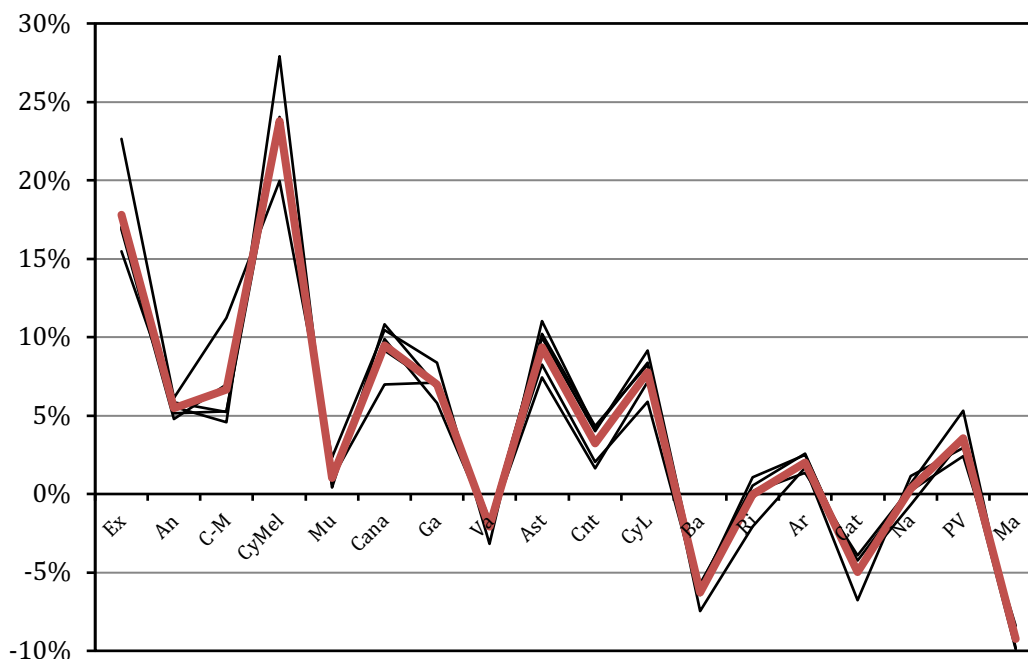
En el SCPT se pone especial atención en la construcción de un agregado homogéneo de financiación autonómica a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal que permite realizar comparaciones válidas entre todas las comunidades autónomas, incluyendo a las forales, a pesar de las notables diferencias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



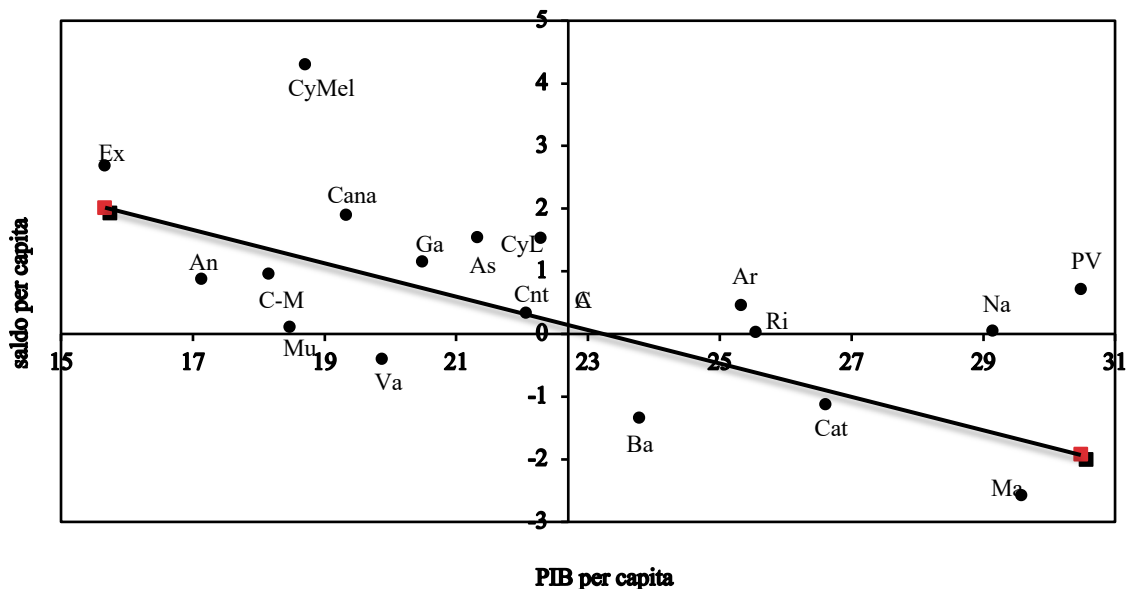
- Nota: Regiones ordenadas de acuerdo con su PIB per cápita promedio durante los años 2005 y 2011-2014. La línea de trazo grueso corresponde a la media de todos los ejercicios para los que hay datos.

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 común, excluyendo por atípicas a las comunidades forales y a Ceuta y Melilla. Esta recta describe 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,⁷ 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 y la Rioja) disfruten de un superávit fiscal pese a estar entre los territorios

⁷ Véase la sección 4 de de la Fuente (2014).

más ricos del país, mientras que Valencia sufre un déficit apreciable con un PIB per cápita inferior al promedio nacional y Murcia está prácticamente en equilibrio a pesar de su reducido nivel de renta.

Gráfico 2: Saldo relativo total per cápita vs. PIB per cápita 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.

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%
Gasto territorializable	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%
Protección social	1,4%	0,4%	0,4%	-0,3%	-1,5%	0,0%
Regulación y promoción económica	6,8%	10,0%	10,0%	9,1%	8,1%	8,5%
Intereses de la deuda	2,4%	3,0%	4,3%	3,7%	3,8%	3,2%

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

El Cuadro 1 muestra los pesos medios de los principales agregados presupuestarios en los saldos fiscales regionales totales. 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 estos años, con un peso medio inferior al 2%, y también lo hace en promedio el gasto en protección social.

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.

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 3.140 millones de euros que se paga entre todas las demás regiones. Por otro lado, vemos que más de 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).

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

	en porcentaje del PIB			en millones de euros			total en euros per capita
	Gasto territorial - lizable	Sobreesf. fiscal y rebajas fiscales Canarias, Ceuta y Mel.	total	Gasto territor.	sobre-esfuerzo	total en Meuros	
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%	7.882	3.140	10.848	

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

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.⁸

5. Algunas reflexiones finales

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 ofrecen una fotografía bastante precisa de la incidencia territorial de la actuación del sector público que no varía en lo esencial de un estudio a otro siempre que se utilice una metodología de carga-beneficio. El SCPT, además, nos ha permitido ir más allá de los saldos fiscales agregados para hacernos 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 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 colectivos 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 los años cubiertos por el SCPT 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, 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.

Referencias

- Barberán, R. (2006). "Los estudios sobre balanzas fiscales regionales en España (1960-2005)." *Presupuesto y Gasto Público* 43, pp. 63-94.
- Bosch, N. y M. Espasa (B&E, 2014). "Punto de vista IEB." En IEB Report 1/2014. Balanzas fiscales, pp. 3-5. <https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2013/04/201401-IEB-Report.pdf>
- 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/>
- Generalitat de Catalunya (2018). "Metodología y cálculo de la balanza fiscal de Catalunya con el sector público central los años 2012, 2013 y 2014." Monografías, número 23. Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda. Generalitat de Catalunya. <https://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/analisi-finances-publicques/balanca-fiscal-catalunya-administracio-central/>
- López i Casanovas, G. (2014). "El debate de las balanzas fiscales: diálogo de sordos." En IEB Report 1/2014. Balanzas fiscales, pp. 10-13. <https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2013/04/201401-IEB-Report.pdf>
- 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>
- Montasell, G. y E. Sánchez (M&S, 2012). "Comparació internacional de les balances fiscals de les regions amb el sector públic central: una anàlisi de l'efecte redistributiu." *Papers de Treball, sèrie sector públic*, no. 1/2012, juliol. Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Coneixement, Barcelona.

http://economia.gencat.cat/web/.content/70_economia_catalana/arxiu/pt_201201.pdf

Ruiz Huerta, J. y otros (2006). *Informe sobre metodología de cálculo de las balanzas fiscales*. Comisión de expertos sobre metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las regiones españolas. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/Metodologia_BalanzasFiscales.pdf

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>

Vaillancourt, F. (2014). "Punto de vista IEB." En IEB Report 1/2014. Balanzas fiscales, pp. 14-17.
<https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2013/04/201401-IEB-Report.pdf>