¿Qué nos dicen las nuevas Cuentas Territorializadas?

Posted on 28 de noviembre de 2014 by Ángel de la Fuente

1. Introducción Este trabajo forma parte de un proyecto financiado por la Fundación SEPI y por BBVA Research. Agradezco también el apoyo financiero del Ministerio de Economía y Competitividad bajo el proyecto ECO2011-28348.

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 desempeñado 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 recientemente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 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 permitirá 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 regionalesVéanse, entre muchos otros, Antoni Castells, Ramón Barberán, Núria Bosch, Marta Espasa, Fernando Rodrigo y Jesús Ruiz-Huerta (2000). *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central*, Barcelona, Ariel, 2000; Ángel de la Fuente, «Un poco de aritmética territorial: anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas», Madrid, Instituto de Análisis Económico (CSIC), 2000; Ramón Barberán, «Los estudios sobre balanzas fiscales regionales en España (1960-2005)», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 43 (2006), pp. 63-94; *Las balanzas fiscales de las Comunidades*

Autónomas españolas con las Administraciones Públicas Centrales, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2005; Ezequiel Uriel y Ramón Barberán, *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas con la Administración Pública Central (1991-2005)*, Bilbao, Fundación BBVA, 2007., pero busca también 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 regiones 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 hacerlo por cuanto podría reflejar diferencias de trato entre individuos similares, que atentarían tanto contra nociones básicas de equidad horizontal como contra el principio constitucional de igualdad.

En este texto se resume brevemente la metodología del SCPT, se presentan sus principales resultados referidos a los ejercicios 2005 y 2011, 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, mientras que la última contiene 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 dministraciones territoriales, bien mediante transferencias, bien a través de la cesión de determinados tributos, con o sin competencias normativas y de gestiónPara una discusión detallada de la metodología del SCPT, véase Ángel de la Fuente, Ramón Barberán y Ezequiel Uriel, «Un sistema de cuentas públicas territorializadas para España: Metodología y resultados para 2011», *Estudios sobre Economía Española* – 2014/03, Madrid, FEDEA, 2014.. Así pues, los tributos municipales 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 localEn 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 región con la Administración Central, sino también de las que mantiene con otras autonomías.. 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 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 que disfrutan Canarias y 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, Organismos Autónomos y Seguridad Social) para completar el agregado de ingresos públicos totales que se recoge en el SCPT.

Con el fin de facilitar una valoración sensata 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 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, mientras que 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 (propiamente) territorializable*. Este podría definirse *grosso modo* como aquel 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 puede alertarnos 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 regional a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal *(G2.1)*, lo cual permite realizar comparaciones válidas entre todas las regiones, incluyendo a los territorios 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 el 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 Administraciones Territoriales, 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.

2.1. Criterios de imputación del ingreso y el gasto público

Para completar 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 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, y que no son necesariamente quienes lo pagan en primera instancia y que podrían residir en un territorio distinto de aquel donde se produjo el hecho susceptible de gravamen.

A diferencia de algunos estudios anterioresVéanse, por ejemplo, *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas españolas con las Administraciones Públicas Centrales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2005, y Generalitat de Catalunya, *Metodologia i càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb el sector públic central l'any 2011*, Barcelona, Departament d'Economia i Coneixement, 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 que este 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 casosPor poner un ejemplo concreto, a la hora de valorar la distribución geográfica de los profesores del sistema educativo público, lo relevante no es dónde viven éstos, sino dónde 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 quienes se benefician de sus servicios.. 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.

2.2. 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 aquélla 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 determinadaPara más detalles, véase la sección 4 de Ángel de la Fuente, Ramón Barberán y Ezequiel Uriel, *op. cit*.. 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 puede aplicarse 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 de 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. 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 PIB per cápita en 2011.

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. 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 función de su nivel de renta, mientras que en Asturias y Cantabria se produce el fenómeno contrario. Por el lado del gasto, hay que destacar que, tanto en 2005 como en 2011, 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.

El Cuadro 2 muestra los saldos fiscales totales de las comunidades autónomas en los mismos ejercicios, medidos en términos absolutos y relativos. El saldo absoluto de cada región se obtiene como la diferencia entre los gastos y los ingresos imputados a la misma, sin corrección alguna. Obsérvese que la suma de los saldos absolutos no es cero, sino una cantidad que corresponde básicamente al déficit de la Administración Central (y es negativa cuando esta presenta un superávit, como sucedía en 2005). 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 en 2011 a unos 29 millardos de euros, o un 2,7% del PIB español, y en 2005 a 33 millardos, o un 3,6% del PIB.

El Gráfico 2 muestra los saldos relativos o neutralizados de cada región en 2005 y 2011 expresados como porcentaje del PIB. El abanico de valores de esta variable está entre un déficit en torno al 10% del PIB en el caso de Madrid y un superávit de alrededor del 20% en los de Extremadura y Ceuta y Melilla. En general, los saldos regionales presentan una inercia considerable, pero en algunos casos se observan variaciones significativas entre los dos años considerados. Así, el déficit relativo catalán se reduce en 3.400 millones de euros, o un 2,64% del PIB, mientras que los superávits de Castilla-La Mancha, Extremadura y Asturias caen de forma muy significativa, con variaciones que suponen entre el 3,8% y el 6,4% del PIB regional. En el caso catalán, la mejora del saldo fiscal proviene fundamentalmente de la partida de ingresos por impuestos indirectos y tiene mucho que ver con el acusado descenso del peso de los residentes en la región en las compras totales de vivienda por los residentes en España, que cae desde el 24,0% hasta el 14,9% del total. Dado que el peso de Cataluña en la población y el PIB españoles es del 16,0% y el 18,6%, respectivamente, parece razonable pensar que ambos ejercicios son probablemente atípicos en este sentido, lo que tiene un impacto apreciable sobre el saldo fiscal agregado. En consecuencia, cabe esperar que, en «circunstancias normales» y otras cosas iguales, el déficit de esta comunidad en estos años se hubiese situado en algún punto intermedio entre las observaciones de 2005 y

2011. En las otras tres regiones citadas es importante la evolución de los ingresos tributarios, que parecen haber tenido un comportamiento menos adverso durante la crisis que en otros territorios de mayor renta. En Asturias destaca también la reducción de las ayudas regionales y en Castilla-La Mancha la fuerte caída de la inversión en infraestructuras desde lo que seguramente era un pico atípico en 2005.

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 disfrutan 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 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* (dos tercios en 2011 y casi tres cuartos en 2005) *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 desempeñan un papel importante la financiación regional, con un peso 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 desempeña 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. A partir de la discusión precedente, habría que excluir de esta categoría el gasto en bienes públicos de ámbito nacional que afectan por igual a todos los ciudadanos, así como el 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 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 habitantes 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 proporciona una cota superior para la magnitud del problema de inequidad al que podríamos enfrentarnos en relación con el reparto de los recursos públicos.

Trabajando con datos de 2011, las cifras relevantes se recogen en el Cuadro 4. Al observar la última fila del cuadro, se ve que estamos hablando de unos 11.400 millones de euros, o un 1,1% 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 disfrutan los territorios con regímenes fiscales especiales (Canarias, Ceuta y Melilla, y las comunidades forales) supone una subvención implícita de unos 3.500 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 en 2011 eran Valencia y Murcia, con déficits por habitante de 808 y 638 euros respectivamente, seguidas de Andalucía (-361), Baleares (-300), Madrid (-201) y Cataluña (-176), y que las más beneficiadas eran Ceuta y Melilla (+3.011), el País Vasco (+2.070), Navarra (+1.479) y Canarias (+1.289).

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 punto de partida 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 están haciéndolo a un coste razonableA 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..

5. Conclusión

Un resultado central del análisis de las nuevas Cuentas Territorializadas –que es, sin duda, extrapolable a otros ejercicios distintos de los aquí analizados– 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 regiones y otras en materia de financiación regional 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 disfrutan 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 11.400 millones de euros, de los 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 1,1% del PIB nacional, la tarea no debería ser imposible. Pero convendría ponerse a ello, cuanto antes mejor.

Ángel de la Fuente es economista, científico titular del Instituto de Análisis Económico (CSIC) y director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).