

Resumen

El debate sobre la dimensión y la interpretación económica de los resultados de las balanzas fiscales regionales se ha vinculado a la revisión de los sistemas de financiación autonómicos. Con esta perspectiva, se analizan en este trabajo los principales argumentos utilizados y la naturaleza de los saldos fiscales obtenidos utilizando los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística sobre la renta regional de los hogares y las estimaciones realizadas por FUNCAS.

Palabras clave: balanzas fiscales regionales, sistemas de financiación autonómicos, saldos fiscales.

Abstract

The debate on the size and economic interpretation of the results of the regional fiscal balances has been linked to the review of the autonomous community financing systems. From this standpoint, in this article we analyse the main arguments used and the nature of the current fiscal balances obtained by using official data of the Office for National Statistics (INE) on regional household income and estimates made by FUNCAS.

Key words: regional fiscal balances, autonomous community financing systems, current fiscal balances.

JEL classification: H77 y H73.

LOS RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES Y SU INTERPRETACIÓN EN TÉRMINOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ

Universidad Complutense

I. INTRODUCCIÓN

EL debate sobre las balanzas fiscales no es nuevo en nuestro país, y suele reavivarse en coincidencia con los períodos de revisión del sistema de financiación autonómico o cuando se ponen en cuestión los resultados de su funcionamiento efectivo en términos comparados con los que ofrecen otros sistemas alternativos, como los forales. En un modelo de configuración del sector público fuertemente descentralizado como el del sector público español, una vez completado el traspaso de las competencias de mayor trascendencia económica a las comunidades autónomas (CC.AA.), y cuya financiación se asienta cada vez más en una atribución de fuentes tributarias a las autoridades regionales, parece obvio que el debate aparezca de forma recurrente por distintos motivos.

El primero está relacionado con la transparencia necesaria que se debería dar en una sociedad democrática, madura y plural, con distintas sensibilidades sobre su organización territorial y el alcance final del proceso de descentralización. Así, el conocimiento por parte de los agentes sociales de los flujos fiscales interterritoriales a través de la mayor explicitación que supone la estimación oficial de balanzas fiscales contribuiría, sin duda, a rechazar algunos tópicos sobre los saldos fiscales regionales y su interpretación económica en términos de solidaridad

interterritorial. No cabe duda de que la demanda de mayor transparencia en el conocimiento y la divulgación de los flujos fiscales regionales requeriría previamente disponer de otra información más básica, que actualmente se hurta al conjunto de la sociedad por parte de las autoridades centrales y regionales, relativa al sistema de financiación autonómico, como es, por ejemplo, el desglose de la restricción financiera inicial del nuevo modelo en cada comunidad autónoma, los índices de consumo que se utilizan en la distribución regional de los impuestos indirectos, la metodología para estimar las cargas asumidas y no asumidas en los sistemas de concierto y convenio económico y tantas otras cuestiones relacionadas con el funcionamiento efectivo del modelo autonómico español que reflejan el oscurantismo del proceso seguido en los últimos años. La complejidad del propio modelo no debe constituir un argumento para el retraso y la escasez de los datos básicos del comportamiento del sistema, y el camino por recorrer en la visibilidad de los efectos del funcionamiento del Estado de las autonomías es aún muy largo.

Al margen de la demanda de mayor transparencia, en el debate sobre balanzas fiscales subyacen otros argumentos de mayor calado que guardan relación con la distribución de recursos y competencias de gasto entre el conjunto de las administraciones públicas, mezclando, en ocasiones,

dos cuestiones distintas: la cuestión de cómo deben distribuirse territorialmente los gastos de la Administración central y cómo deben financiarse, que tendrá necesariamente relación con la naturaleza de sus competencias y, por otro lado, la cuestión de la financiación de los niveles subcentrales de gobierno y la adecuación entre necesidades de gasto y recursos disponibles, especialmente en el ámbito autonómico. La convivencia de sistemas forales y el diferente calado regional de una perspectiva más soberanista constituyen el vínculo natural entre ambas cuestiones que pasamos seguidamente a analizar.

II. LOS ARGUMENTOS UTILIZADOS EN EL DEBATE ACTUAL SOBRE BALANZAS FISCALES

Dejando a un lado criterios organizativos encaminados a obtener mejoras en la gestión y recaudación tributaria como consecuencia de reestructurar la organización tributaria actual, basada en una Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) muy centralizada y bajo la dependencia directa del Ministerio de Hacienda, algunas propuestas de constitución de agencias tributarias regionales propias están basadas en otros planteamientos. Éstos incluyen la atribución regional de la recaudación, gestión y administración del conjunto del sistema tributario, más allá de los impuestos contemplados y de los porcentajes asignados en el sistema de financiación autonómico vigente en cada momento. En estas propuestas subyace la generalización, o al menos la extensión a alguna Comunidad Autónoma, de un sistema similar al aplicado en el País Vasco y Navarra, a través del modelo de concierto o convenio económico, en resultados y en

procedimiento. Esta reclamación se basa en los siguientes argumentos:

— En primer lugar, se esgrime la existencia de saldos fiscales significativamente negativos que mantienen algunas regiones españolas con la Administración central a través de la comparación de los ingresos, fundamentalmente fiscales, que aportan los ciudadanos y empresas de esas regiones a la Administración central y los gastos territorializados que esa Administración destina a esos territorios. Se admiten diferencias entre los ingresos y gastos que los ciudadanos de un territorio aportan y reciben de la Administración central, pero con un cierto límite, ya que, de sobrepasarlo, se puede mermar la capacidad de competir de esas regiones en un mercado integrado y, por tanto, su capacidad para impulsar al conjunto de la economía española.

— En segundo lugar, se plantea que en estas regiones, que coinciden con mayores niveles de desarrollo, la demanda de servicios públicos y las necesidades de infraestructuras son también más elevadas y, puesto que generan más ingresos fiscales, deberían poder contar con fuentes de recursos y medios financieros equivalentes a su nivel de desarrollo, no renunciando a contribuir también de forma explícita a la solidaridad interterritorial, que debería de definirse a la luz de la naturaleza de los desequilibrios económicos regionales en un equilibrio adecuado entre eficiencia y equidad.

— En tercer lugar, se plantea que la existencia de saldos fiscales muy desequilibrados es compatible con unos recursos financieros escasos en el ámbito regional y local en relación con los resultados que ofrecen los sistemas forales y, en la medida en que las compe-

tencias asumidas por estos niveles de gobierno son, cuantitativa y cualitativamente, muy importantes, especialmente en el ámbito autonómico, sitúa a estas regiones en una situación de agravio comparativo respecto a los medios financieros con que cuentan las comunidades forales para similares competencias.

— En cuarto lugar, la reducción de los desequilibrios financieros en el sector público español, especialmente en la Administración central, incluida la seguridad social, hasta alcanzar una situación consolidada de práctico equilibrio presupuestario, ha acentuado la cuantía de los saldos fiscales negativos de algunas regiones, haciendo más visible su «déficit fiscal» con la Administración central respecto a una situación anterior caracterizada por un déficit público de cierta magnitud. Por tanto, estos desequilibrios adquirirían, bajo esta perspectiva, una proporción insostenible a medio plazo de seguir las tendencias recientes.

— En quinto lugar, se considera a los gobiernos regionales como competentes y representativos de la voluntad y de los intereses de sus ciudadanos en el ámbito de sus derechos y deberes frente a la Administración central, así como de la articulación de la política redistributiva interna en todos los ámbitos, tanto de carácter personal como territorial.

— Finalmente, se argumenta que en el contexto europeo no se producen saldos tan desiguales en las balanzas fiscales de las regiones de un nivel económico similar, y la dinámica entre los estados miembros de la Unión Europea se encamina igualmente a recortar los desequilibrios que mantienen los países contribuyentes netos al presupuesto comunitario.

Con un planteamiento distinto, nos encontramos con otros argumentos que matizan mucho los anteriores y que toman como referencia las cautelas necesarias sobre la estimación de los saldos fiscales y su interpretación. Así, técnicamente, la elaboración de las balanzas fiscales presenta problemas metodológicos y de información importantes que afectan de forma muy sensible a los resultados obtenidos en los distintos estudios realizados. En consecuencia, habría que tener cautela respecto a la cuantía de algunos saldos, independientemente de su interpretación económica. No obstante, la variabilidad de los resultados no debería, sin embargo, condicionar de forma significativa el signo de los saldos fiscales, sino su magnitud. El establecimiento de una cierta «convención o normalización» contable y metodológica podría servir como base para que, de forma oficial, se estimen dichos saldos.

En cualquier caso, los desequilibrios resultantes obtenidos con los distintos enfoques metodológicos deberían reflejar, con carácter general, una situación coherente con las diferencias económicas regionales existentes y con la naturaleza de las políticas públicas, tanto desde una perspectiva tributaria como desde la vertiente del gasto público. Con carácter general, la naturaleza de los ingresos públicos y de los gastos realizados por las distintas administraciones públicas responde a una distribución de competencias determinadas, propias de una estructura cuasi-federal. El grado de descentralización alcanzado por el sector público español resulta claramente homogeneizado en el ámbito del análisis comparado con los estados de carácter federal.

A grandes rasgos, las corporaciones locales tienen asignadas

competencias relacionadas con la provisión de bienes y servicios públicos de carácter local; las comunidades autónomas han asumido, además de otras competencias, las políticas relacionadas con las prestaciones sociales en especie propias del Estado del bienestar (sanidad, educación, vivienda, servicios sociales); la seguridad social mantiene institucionalmente centralizadas las prestaciones económicas materializadas fundamentalmente en pensiones, y la Administración central tiene asignadas a través del Estado y otros organismos públicos algunas prestaciones sociales articuladas a través de transferencias monetarias (desempleo y pensiones de clases pasivas, entre otras), el mantenimiento de los bienes públicos de ámbito nacional (organización institucional y política, relaciones exteriores, defensa, seguridad y orden público, investigación y estadística, y grandes infraestructuras, por ejemplo) y algunas políticas sectoriales, en algunos casos de carácter meramente instrumental (caso de la agricultura). La Administración central asume también la financiación de la contribución española al presupuesto comunitario a través del sistema de recursos propios, las transferencias niveladoras a las administraciones territoriales para cubrir en cada caso la diferencia entre las necesidades de gasto y las fuentes tributarias asignadas en cada nivel de gobierno y el servicio de la deuda pública (intereses y amortizaciones). Finalmente, la Unión Europea realiza gastos que se corresponden con bienes públicos de alcance supranacional (dentro y fuera de la Unión Europea), financia determinadas producciones (agricultura y ganadería a través de la PAC), y contribuye a corregir desequilibrios estructurales a través de políticas de formación y fomento del empleo (a través fundamentalmente del FSE), políticas

de infraestructuras y fomento de la actividad productiva (a través del Fondo de Cohesión y del FEDER) y políticas de fomento y reconversión sectorial (a través del FEOGA-Orientación y de otras iniciativas comunitarias). Una parte muy significativa de estos gastos comunitarios en España, además de estar territorializados, forman parte de los ingresos autonómicos a través de sus presupuestos.

La financiación de esta distribución de competencias por administraciones está articulada, además de por las transferencias niveladoras que complementan en cada nivel de gobierno la cobertura de sus necesidades, por fuentes tributarias propias, cedidas o participadas con distinto alcance. Así, en el ámbito local las fuentes tributarias se basan en impuestos soportados fundamentalmente por los residentes en sus jurisdicciones, sin grandes grados de traslación ni riesgo de competencia fiscal. El nuevo sistema de financiación local ha incorporado nuevas fuentes tributarias para las diputaciones y los grandes ayuntamientos, aunque, salvo en el caso del IRPF, los criterios de reparto se corresponden con la población local ponderada por el consumo regional. Las comunidades autónomas cuentan con un sistema impositivo más amplio, con una cesta de tributos que combina de forma proporcionada, a partir del actual modelo de financiación, el peso de los impuestos directos y de la imposición indirecta repartida en función del consumo regional, aunque con excepciones. La seguridad social se financia fundamentalmente a través de cotizaciones sociales, una vez incorporadas la sanidad y los servicios sociales a la financiación impositiva. La Administración central, con la excepción del INEM, que se financia por cotizaciones sociales, mantiene una financiación

impositiva más orientada a los impuestos directos, por la desigual cesión de impuestos a las comunidades autónomas y corporaciones locales y por el mantenimiento centralizado del Impuesto de Sociedades. Las excepciones a este sistema de asignación de fuentes tributarias proceden de los territorios forales, que mantienen prácticamente la totalidad de sus fuentes tributarias en el ámbito provincial, con ajustes en la imposición indirecta a través del consumo regional, con la excepción de las cotizaciones sociales.

Con esta distribución por niveles de gobierno de las competencias de gasto y de su financiación cabe preguntarse: ¿que resultados cabrían esperar en términos de balanzas fiscales? Globalmente, si el análisis se realiza a través de las aportaciones regionales al conjunto de las administraciones públicas y de la distribución territorial de sus gastos, los desequilibrios fiscales regionales deberían de obedecer al carácter más o menos redistributivo de los ingresos y gastos. En el caso de los ingresos fiscales, el mayor peso de los impuestos directos (fundamentalmente IRPF y Sociedades) y de las cotizaciones sociales respecto a los impuestos indirectos debería dar como resultado una mayor recaudación en aquellas regiones cuyas rentas medias gravadas fueran relativamente más elevadas, sus bases de cotización y nivel de ocupación sean mayores, donde radiquen las sedes de más empresas o donde se concentre la mayor actividad económica (en términos de transacciones comerciales o donde radiquen más depósitos fiscales). Incluso si se adoptan criterios para evitar el efecto sede o el efecto recaudatorio y se atribuye la recaudación con hipótesis de incidencia en función de la renta (Impuesto de Sociedades) o el consumo (impuestos indirectos), el re-

sultado dependerá de la proporción de fuentes tributarias y del peso de cada región en la renta, los salarios o el consumo. En la medida en la que en las regiones ricas el peso de estas variables sea superior a la proporción de su población, su contribución relativa será superior a la media.

Desde la perspectiva del gasto, su distribución regional en términos contables dependerá de la materialización del mismo y del peso relativo de cada política. Si se adoptan hipótesis de incidencia, la distribución territorial estará más relacionada con la población de cada territorio, y especialmente con algún segmento de ésta (pensionistas, desempleados, estudiantes, población protegida y utilización de gasto sanitario, por ejemplo). Esta pauta de distribución proporcional estará además sesgada por el peso de los gastos con una distribución territorial explícita (fondos de desarrollo) o por los criterios de distribución de los bienes públicos nacionales (efecto sede, atribución en función de la población o de la renta).

Si el análisis se realiza exclusivamente en la Administración central, los resultados esperados han de reflejar su dimensión relativa, ahora mucho menor tras la descentralización de competencias y de fuentes tributarias, y los condicionantes institucionales. Éstos son básicamente los siguientes:

— En el caso de la seguridad social, es preciso contemplar separadamente el subsistema de pensiones, financiado fundamentalmente a través de cotizaciones sociales, salvo los complementos de mínimos y las pensiones no contributivas. Su análisis reflejará la estructura demográfica y el funcionamiento del mercado de trabajo nacional y regional.

— Lo mismo ocurre en el caso del INEM y las mutualidades de funcionarios (MUFACE, MUGEJU, ISFAS, MUNPAL) y otra serie de prestaciones de carácter indemnizatorio, institucionalmente fuera de la seguridad social, pero que se integran en ella a efectos de contabilidad nacional.

— La financiación del presupuesto comunitario es básicamente proporcional al PIB nacional, aunque financiada a través de la recaudación por IVA y por el conjunto de recursos estatales. Una parte cada vez más importante del retorno de los gastos comunitarios en España es de gestión directa de los gobiernos regionales y locales, y va directamente a sus presupuestos sin pasar por los Presupuestos Generales del Estado (PGE). La parte incluida en los PGE está condicionada y mantiene una distribución regional explícita derivada de las políticas comunitarias.

— Existen inversiones explícitamente redistributivas (fondos de compensación interterritorial) que no dependen de decisiones discrecionales del gobierno central.

— La descentralización de las competencias a las comunidades autónomas se basa inicialmente en el sistema de coste efectivo y en pasar únicamente los activos a la titularidad regional, quedando la deuda asociada a dichas prestaciones en el ámbito de la Administración central. Este procedimiento ha sesgado al alza el nivel de la deuda estatal en relación con el gasto asignado en función de sus competencias.

En consecuencia, si se realizan balanzas fiscales respecto a la Administración central, excluyendo aquellas prestaciones canalizadas a través de la seguridad social y financiadas con cotizaciones

sociales, cabe esperar un fuerte y creciente sesgo redistributivo derivado de los siguientes factores:

— Una parte del gasto estatal está constituido por transferencias niveladoras a los gobiernos regionales y locales, que serán más elevadas en aquellos territorios con menor capacidad fiscal con el objeto de cubrir las diferencias entre los niveles de gasto asignados y la recaudación alcanzada por sus fuentes tributarias. En sentido estricto, estas cantidades no deberían contemplarse en el cálculo de las balanzas fiscales, al financiar competencias propias de otros niveles de gobierno.

— Otra parte importante del gasto está formada por un circuito externo de solidaridad a través de la financiación del presupuesto comunitario y de los gastos que cuentan con financiación condicionada de la Unión Europea, realizados tanto directamente a tra-

vés de los PGE como a través de los presupuestos regionales.

— La centralización del sistema de pagos puede sesgar el gasto en determinadas regiones que concentran sedes de servicios públicos.

— La financiación impositiva del Estado ha ido variando en los últimos años su composición como consecuencia de los cambios en los sistemas de financiación regional y local, vinculándose proporcionalmente más hacia la imposición directa, con los efectos redistributivos que ello conlleva.

— El mayor crecimiento de los ingresos en relación con el gasto acentúa la magnitud de los saldos fiscales y hace más visibles las diferencias regionales.

En consecuencia, la existencia de políticas públicas con una finalidad redistributiva explícita en términos personales y/o territoriales

tiene necesariamente consecuencias en términos de saldos fiscales. Pretender lo contrario sería conculcar los objetivos atribuidos al sistema fiscal, al sistema de aseguramiento social en términos de pensiones contributivas o seguro de desempleo, a las políticas comunitarias y a las políticas internas de reequilibrio territorial. A este respecto, la distinta proporción en cada región del consumo, la renta, la producción y la población (variables recogidas en el cuadro n.º 1) anticipan necesariamente saldos fiscales positivos y negativos de relativa amplitud.

Aplicando los estándares europeos, y en la medida en la que el conjunto de los ingresos de las administraciones públicas estuviese relacionado con la riqueza relativa a través de un sistema básicamente proporcional y la distribución de los programas de gasto estuviesen vinculados con la distribución territorial de la pobla-

CUADRO N.º 1

INDICADORES ECONÓMICOS. PORCENTAJES REGIONALES (2001)

	C. INTERIOR	C. HOGARES	RENTA DISPONIBLE	PIB	POBLACIÓN
Andalucía.....	15,28	15,08	14,63	13,55	18,01
Aragón.....	2,95	3,16	3,21	3,11	2,92
Asturias.....	2,42	2,61	2,43	2,24	2,62
Baleares.....	4,71	2,37	2,45	2,52	2,14
Canarias.....	5,61	3,43	3,99	4,05	4,33
Cantabria.....	1,25	1,30	1,36	1,29	1,31
Castilla y León.....	5,37	5,74	6,11	5,66	6,03
Castilla-La Mancha.....	3,16	3,39	3,63	3,40	4,27
Cataluña.....	16,96	17,63	17,49	18,46	15,47
Comunidad Valenciana.....	10,14	10,11	9,92	9,78	10,22
Extremadura.....	1,82	1,94	1,98	1,70	2,61
Galicia.....	5,72	6,11	5,82	5,34	6,65
Madrid.....	14,62	16,28	15,36	17,27	13,07
Murcia.....	2,39	2,53	2,42	2,39	2,90
Navarra.....	1,46	1,58	1,64	1,69	1,35
País Vasco.....	5,26	5,71	6,40	6,41	5,11
Rioja.....	0,61	0,68	0,77	0,76	0,66
Ceuta y Melilla.....	0,26	0,29	0,32	0,28	0,35
Extra-regio.....	0,00	0,06	0,06	0,10	0,00
España.....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: INE y elaboración propia.

CUADRO N.º 2

VARIACIÓN DE LOS INDICADORES REGIONALES

	VARIACIÓN 1995-2001					DIFERENCIAS PORCENTUALES PIB/POBLACIÓN	
	C. Interior	C. Hogares	Renta disponible	PIB	Población	1995	2001
Andalucía.....	0,36	0,12	0,22	0,14	-0,07	-4,67	-4,46
Aragón.....	-0,10	-0,07	-0,12	-0,16	-0,06	0,29	0,19
Asturias.....	-0,20	-0,19	-0,18	-0,18	-0,15	-0,34	-0,38
Baleares.....	0,42	0,18	0,15	0,22	0,19	0,35	0,38
Canarias.....	0,09	0,08	0,29	0,25	0,30	-0,23	-0,28
Cantabria.....	-0,03	-0,02	0,02	0,04	-0,03	-0,09	-0,02
Castilla y León.....	-0,32	-0,27	-0,17	-0,44	-0,36	-0,29	-0,37
Castilla-La Mancha.....	-0,09	-0,06	-0,06	-0,13	-0,01	-0,75	-0,87
Cataluña.....	0,00	0,06	-0,55	-0,44	0,08	3,51	2,99
Comunidad Valenciana.....	0,37	0,35	0,35	0,33	0,26	-0,51	-0,44
Extremadura.....	-0,06	-0,04	0,02	-0,02	-0,11	-1,00	-0,91
Galicia.....	-0,14	-0,08	-0,25	-0,27	-0,34	-1,37	-1,31
Madrid.....	-0,04	0,15	0,16	0,48	0,26	3,98	4,20
Murcia.....	0,15	0,17	0,12	0,10	0,15	-0,45	-0,51
Navarra.....	-0,02	-0,01	-0,03	-0,01	0,03	0,37	0,34
País Vasco.....	-0,35	-0,34	0,06	0,09	-0,16	1,05	1,30
Rioja.....	-0,02	-0,01	0,02	0,00	-0,01	0,10	0,10
Ceuta y Melilla.....	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,06	-0,07
Extra-regio.....	0,00	-0,02	-0,02	0,00	0,00	0,10	0,10
España.....	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: INE y elaboración propia.

ción, los saldos fiscales deberían ofrecer una situación claramente favorable en Andalucía, Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha y Murcia, mientras que Madrid, Cataluña, País Vasco, Baleares y Navarra deberían ofrecer saldos negativos. Si consideramos períodos más amplios, en los que se produce de forma simultánea una reducción de los desequilibrios presupuestarios y una modificación de los indicadores económicos regionales relativos, los cambios en los saldos también serían esperables (cuadro n.º 2).

En la medida en que subsistan diferencias económicas regionales significativas en términos de renta personal y familiar, de salarios, y de consumo, entre otras, su manifestación en saldos fiscales agregados por regiones va a resultar necesariamente importante. Si esto es así y parece cla-

ramente compartido, ¿por qué subsiste el debate? Básicamente por tres motivos:

— Como se ha señalado, para clarificar y hacer más explícitos los mecanismos de solidaridad interterritorial y los efectos regionales de la redistribución personal e intergeneracional de la renta que llevan a cabo las distintas administraciones. En este sentido, es necesario contemplar, no sólo los resultados de la Administración central, sino los del conjunto de las administraciones públicas.

— Para resaltar la representatividad de los gobiernos regionales en la defensa de los intereses generales de sus ciudadanos y tratar de conseguir el mejor trato fiscal minimizando sus contribuciones y maximizando el gasto localizado en su región. En este sentido, aunque ese interés resulta

legítimo en cierto grado, no debe contraponerse al interés general que defienden otras administraciones y a la finalidad explícita de distribución personal de determinadas políticas, acordada a través de los canales oportunos en un sistema democrático. La distribución de competencias entre niveles de gobierno, en principio, debería de solventar estos problemas de representatividad, asumiendo cada uno sus responsabilidades en función de las competencias que desarrollan. La otra perspectiva sería asumir, de hecho, una estructura política confederal, en la cual las comunidades autónomas soberanas discuten cómo financiar un órgano común, a semejanza de lo que ocurre con el presupuesto de la Unión Europea. En este sentido, el análisis comparado no contempla prácticamente experiencias de este tipo en los países desarrollados.

— Para poner de manifiesto las diferencias en recursos regionales que se derivan de la existencia de los sistemas forales para desarrollar competencias similares. Éste es el argumento principal y más fundamentado que vincula los saldos fiscales con la financiación regional.

III. LOS RESULTADOS DE LAS BALANZAS FISCALES

Normalmente, el ámbito de las balanzas fiscales en nuestro país se ha centrado en el análisis de la incidencia regional de la actividad desarrollada a través de los programas de ingresos y gastos por la Administración pública central. Las razones que están detrás de esta elección son básicamente dos. En primer lugar, la Administración central ha venido desarrollando hasta el momento la mayor parte de las operaciones de las que se derivan casi todos los flujos interregionales, ya que es la administración donde se localizan la mayor parte de las actividades multirregionales, considerándose que el resto de niveles de gobierno realizan operaciones que no generan desbordamientos interterritoriales ni en sus beneficios (gastos) ni en sus cargas (impuestos). En segundo lugar, porque operan bajo la autoridad de un único gobierno y la homogeneización de criterios de actuación implícita permitiría detectar mejor los sesgos introducidos por criterios discrecionales.

Bajo estos dos supuestos, los estudios sobre balanzas fiscales se centrarían en el análisis del gasto realizado por la Administración central en las distintas regiones y su confrontación con los impuestos soportados por éstas. Su resultado necesariamente responderá, como se ha señalado, a una combinación de efectos redistri-

butivos personales y territoriales de la actuación de la Administración central. Consecuentemente, la interpretación de los resultados obtenidos debe hacerse en este contexto.

El mejor conocimiento teórico de los modelos de incidencia y la mayor disponibilidad de estadísticas con base regional, junto con el interés objetivo que despierta este tipo de planteamientos, ha propiciado el desarrollo de estudios que tratan de aproximar el balance fiscal de ingresos y gastos públicos obtenido por cada comunidad autónoma. No obstante, las dificultades metodológicas de este tipo de análisis son variadas y algunas de ellas no son subsanables completamente, resultando preciso explicitar los criterios utilizados para eludirlos y sus consecuencias en los resultados obtenidos. Algunas de las que se plantean habitualmente son las siguientes:

— En primer lugar, es preciso considerar las limitaciones y consecuencias de la elección de una demarcación territorial determinada, coincidente en este caso con las comunidades autónomas. Así, aunque en algunos casos la atribución de determinadas actuaciones públicas resulta claramente territorial o, más concretamente, geográfica —como en el caso de una infraestructura física—, la mayor parte de las acciones que implican ingresos y gastos tienen una base personal y no espacial. En consecuencia, la atribución regional de estas actuaciones habrá de combinar la población y el territorio, estableciendo una relación entre un elemento móvil y un factor fijo. De este modo, cambios en la población relativa de las distintas regiones conducirán a modificaciones en los resultados de ingresos y gastos públicos imputados. Incluso, dentro de las propias in-

fraestructuras físicas puede resultar imprecisa la imputación regional, dado que los efectos de las infraestructuras de red y puntuales pueden ser diferentes en los distintos territorios, especialmente en regiones pequeñas o en zonas fronterizas, donde la cobertura de infraestructuras puede estar más influenciada por el *stock* o flujo de inversiones existentes en las regiones limítrofes.

— En segundo lugar, la delimitación de los agentes que se consideren en cada caso integrados en el sector público resulta relevante, tanto en términos generales como en términos relativos interregionales. Así, la exclusión del ámbito empresarial público puede condicionar el alcance de los estudios, ya que la paulatina separación de agentes públicos de la órbita presupuestaria, a través de cambios en su configuración orgánica, dificulta aún más un tratamiento temporal homogéneo de las actuaciones consideradas.

— En tercer lugar, la existencia o ausencia de desequilibrios presupuestarios importantes condiciona mucho los resultados. Para clarificar la incidencia de estos desajustes se pueden plantear distintas alternativas metodológicas, que no resultan neutrales respecto al sesgo redistributivo regional. Así, se puede prescindir de la imputación territorial del déficit de la Administración central o considerar alternativamente sólo el déficit primario (necesidad de financiación menos carga de intereses de la deuda), imputable a desajustes presupuestarios del propio ejercicio, o atribuir el déficit a cada territorio en función de su saldo en la balanza fiscal, proporcionalmente a los ingresos tributarios (como anticipo de futuros impuestos), o incluso imputarlo en función de la distribución regional del gasto (considerándo-

lo como causa del desequilibrio presupuestario).

— En cuarto lugar, las transferencias netas desde el exterior, fundamentalmente de la Unión Europea, también requieren de un planteamiento separado, ya que las interrelaciones entre niveles de gobierno resultan cada vez más importantes y, mientras que la mayor parte de las aportaciones a la Unión Europea las realiza la Administración central a través de estimaciones macroeconómicas, los gastos comunitarios se canalizan a través de las distintas administraciones públicas, con una incidencia regional diferente.

— En quinto lugar, el propio criterio de temporalidad utilizado en este tipo de análisis plantea problemas metodológicos, al imputarse territorialmente ingresos y gastos en un momento determinado que pueden obedecer a circunstancias coyunturales, responder a decisiones no atribuibles al ejercicio presupuestario que se utilice como referencia o afectar, como en el caso de las inversiones, a un período más prolongado de tiempo.

— En sexto lugar, las hipótesis de traslación de la carga fiscal, que metodológicamente pueden resultar adecuadas para distribuir territorialmente la recaudación de los distintos impuestos, chocan a menudo con los criterios efectivamente utilizados, que determinan los puntos de conexión elegidos. Así, por ejemplo, aunque la renta y los ingresos familiares o la propiedad sean los criterios adecuados para repartir regionalmente la recaudación de los impuestos sobre la renta personal o el patrimonio, la residencia fiscal determina la atribución efectiva de la cuota líquida en ambos impuestos, independientemente de que la totalidad o parte de esos im-

puestos se atribuya en un momento determinado a la Administración central, a las comunidades autónomas y/o a las corporaciones locales.

En consecuencia, la complejidad de la actuación pública que caracteriza una gran parte de su actividad —ausencia de precios de referencia, carácter intermedio de muchos de sus *outputs*, producción de bienes y servicios no divisibles territorialmente o en términos de población, externalidades espaciales positivas o negativas, dificultad para analizar la traslación impositiva y la incidencia real de programas de ingresos y gastos, entre otros aspectos, hace necesaria la determinación de un gran número de hipótesis que pueden condicionar los resultados obtenidos y su comparabilidad con otros estudios realizados. A estas dificultades se une, de forma específica, la elección de la Administración pública central como objeto de estudio en la mayor parte de los trabajos realizados. En este caso, los criterios de delimitación institucional contable no se corresponden con el criterio orgánico de unidad de gobierno, ya que el concepto de instituciones de la seguridad social es mucho más amplio, al incluirse las distintas unidades institucionales públicas, centrales y territoriales, cuya función principal consiste en gestionar las actividades ligadas al sistema de protección social en nuestro país, incluyendo por tanto las prestaciones sociales y sanitarias realizadas por la Administración central, las comunidades autónomas y, en su caso, las corporaciones locales. Por otro lado, el ámbito de actuación institucional diferente en distintos territorios, por la desigual distribución de competencias, hace preciso realizar ajustes para homogeneizar las actuaciones de la Administración central, con implicaciones evidentes sobre los resultados.

Al margen de los estudios elaborados sobre balanzas fiscales, la publicación por el INE de las cuentas de los hogares permite analizar la actuación de las administraciones públicas sobre la renta personal y estimar los efectos redistributivos territoriales generados por los ingresos y gastos públicos que inciden directamente sobre las familias, sin tener en cuenta los impuestos indirectos. Las rentas primarias brutas de los hogares, constituidas por la remuneración de asalariados, las rentas mixtas y las rentas netas de la propiedad, ofrecen información a escala regional y provincial sobre la distribución primaria de la renta derivada directamente de la remuneración de los factores productivos. Los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio que recaen sobre los hogares, las cotizaciones sociales, las prestaciones sociales recibidas distintas de las prestaciones en especie y otras transferencias recibidas y pagadas modifican las rentas primarias, obteniéndose las rentas disponibles brutas de los hogares, que reflejan la distribución secundaria de la renta. Si a estas rentas se les agregan las transferencias sociales en especie, se obtiene la renta disponible ajustada que refleja el efecto redistributivo añadido de las rentas en especie. Se puede estimar, por tanto, el efecto redistributivo total de la actuación de las administraciones públicas sobre la renta de los hogares en el territorio comparando los niveles relativos de rentas primarias y rentas disponibles ajustadas, diferenciando, a su vez, los efectos inducidos por el gasto público y los ingresos en sentido estricto, al margen de otras transferencias recibidas y pagadas.

Como puede observarse en el cuadro n.º 3, entre 1995 y 2000 el conjunto de las administraciones públicas ha modificado las

CUADRO N.º 3

CUENTA DE RENTA DE LOS HOGARES. RELACIÓN ENTRE LOS ÍNDICES DE RENTA DISPONIBLE AJUSTADA Y DE RENTAS PRIMARIAS

	1995	1996	1997	1998 (P)	1999 (P)	2000 (P)
Andalucía.....	1,1110	1,1076	1,1014	1,1073	1,1049	1,1077
Aragón.....	0,9887	0,9912	0,9917	0,9922	0,9945	0,9949
Asturias.....	1,1034	1,1029	1,1066	1,1079	1,1211	1,1233
Baleares.....	0,9587	0,9548	0,9539	0,9553	0,9487	0,9479
Canarias.....	1,0091	1,0057	0,9985	0,9999	1,0003	1,0015
Cantabria.....	0,9914	0,9893	1,0028	0,9941	0,9992	0,9642
Castilla y León.....	1,0559	1,0521	1,0612	1,0678	1,0724	1,0773
Castilla-La Mancha.....	1,0793	1,0749	1,0761	1,0785	1,0872	1,0964
Cataluña.....	0,9369	0,9377	0,9381	0,9353	0,9381	0,9326
Comunidad Valenciana.....	1,0022	1,0038	1,0038	0,9960	0,9994	1,0046
Extremadura.....	1,1751	1,1690	1,1615	1,1691	1,1672	1,1739
Galicia.....	1,0950	1,0909	1,0879	1,0913	1,0991	1,1000
Madrid.....	0,8840	0,8880	0,8939	0,8902	0,8839	0,8796
Murcia.....	1,0750	1,0722	1,0611	1,0566	1,0596	1,0645
Navarra.....	0,9673	0,9664	0,9683	0,9696	0,9662	0,9579
País Vasco.....	0,9833	0,9811	0,9764	0,9891	0,9891	0,9868
La Rioja.....	0,9770	0,9810	0,9810	0,9801	0,9675	0,9914
Desviación típica.....	0,0750	0,0729	0,0708	0,0730	0,0761	0,0798

Nota: P: Provisional.

Fuente: INE y elaboración propia.

diferencias regionales reduciendo las desigualdades existentes en las rentas primarias por habitante. Así, las regiones con menor nivel de renta primaria por habitante mantienen en general ratios superiores a la unidad en la relación entre la renta bruta ajustada y la renta primaria por habitante. Por el contrario, las regiones con rentas primarias por habitante superiores a la media en este período han disminuido sus niveles relativos en rentas disponibles ajustadas. Además, este efecto redistributivo se ha intensificado en los últimos años. En consecuencia, la actuación conjunta de los ingresos y gastos que inciden directamente sobre los hogares ha reducido las desigualdades territoriales mediante una transferencia neta de recursos desde las regiones comparativamente ricas hacia los territorios menos desarrollados a través de los impuestos directos y las cotizaciones sociales y las prestaciones sociales, monetarias y en especie.

Si centramos el análisis únicamente en el comportamiento de las cinco regiones con rentas primarias por habitante más elevadas (País Vasco, Madrid, Cataluña, Navarra y Baleares), se puede observar en el cuadro n.º 4 una incidencia diferente de la actuación de las administraciones públicas en la renta de los hogares. Así, Madrid, Cataluña y Baleares mantienen unos saldos fiscales negativos y crecientes, mientras País Vasco y Navarra, salvo en 2000, presentan saldos positivos y, en el primer caso, crecientes. Si analizamos separadamente los ingresos y los gastos, podemos observar que, en el caso de Madrid y Cataluña, los ingresos aportados por habitante muestran los efectos de la progresividad en las aportaciones en relación con las rentas primarias obtenidas, y marcan la diferencia entre rentas primarias y renta disponible ajustada, ya que el gasto por habitante se sitúa en unos niveles muy moderados. En Baleares, los ingresos por habitante

son inferiores, pero los niveles de gasto están igualmente contenidos. En el caso de Navarra, los ingresos por habitante son similares a los de Baleares y, sin embargo, el gasto en prestaciones sociales resulta comparativamente mayor. El País Vasco registra unos ingresos públicos por habitante mayores que los de Navarra, pero, a diferencia de las otras cuatro regiones más desarrolladas, los gastos en prestaciones sociales resultan comparativamente muy elevados, logrando así, por la vía del gasto, un ajuste menor en el nivel relativo de renta primaria por habitante.

El desglose de los ingresos y gastos públicos de la cuenta de los hogares (cuadro n.º 5) muestra la menor incidencia relativa de los ingresos en Baleares y en las comunidades autónomas forales, que, en estas dos últimas no se ve compensado por una menor absorción de gasto social, tanto en prestaciones sociales como en especie.

CUADRO N.º 4

**CUENTA DE RENTA DE LOS HOGARES. ÍNDICES DE RENTA DISPONIBLE AJUSTADA, RENTAS PRIMARIAS,
GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS**

RATIOS ENTRE ÍNDICES RELATIVOS	1995	1996	1997	1998 (P)	1999 (P)	2000 (P)	2001 (A)
País Vasco							
Rentas primarias/habitante (índice).....	121	120	121	122	122	124	125
Renta disponible ajustada bruta/habitante (índice)....	119	118	118	120	121	122	
Gasto público/habitante (índice).....	116	117	115	119	120	119	125
Ingresos públicos/habitante (índice).....	121	122	123	123	125	123	123
Saldo del sector público/habitante (euros).....	292	238	171	274	276	232	
Madrid							
Rentas primarias/habitante (índice).....	132	132	132	133	133	133	131
Renta disponible ajustada bruta/habitante (índice)....	117	117	118	118	118	117	
Gasto público/habitante (índice).....	104	104	105	103	102	102	102
Ingresos públicos/habitante (índice).....	152	151	150	149	152	153	151
Saldo del sector público/habitante (euros).....	-837	-905	-889	-992	-1.140	-1.384	
Cataluña							
Rentas primarias/habitante (índice).....	122	122	121	120	120	119	118
Renta disponible ajustada bruta/habitante (índice)....	114	115	113	112	112	111	
Gasto público/habitante (índice).....	105	105	105	104	104	102	109
Ingresos públicos/habitante (índice).....	129	129	129	129	128	128	127
Saldo del sector público/habitante (euros).....	-231	-276	-301	-371	-386	-547	
Navarra							
Rentas primarias/habitante (índice).....	128	129	129	127	125	126	125
Renta disponible ajustada bruta/habitante (índice)....	124	124	125	123	121	121	
Gasto público/habitante (índice).....	105	108	112	112	111	110	108
Ingresos públicos/habitante (índice).....	117	120	123	123	123	125	125
Saldo del sector público/habitante (euros).....	78	46	81	68	37	-158	
Baleares							
Rentas primarias/habitante (índice).....	119	121	125	121	120	119	118
Renta disponible ajustada bruta/habitante (índice)....	114	116	120	116	114	113	
Gasto público/habitante (índice).....	92	93	95	92	91	91	89
Ingresos públicos/habitante (índice).....	107	112	113	111	112	111	109
Saldo del sector público/habitante (euros).....	-63	-186	-195	-251	-324	-411	

Notas: P: Estimación provisional.

A: Estimación avance.

Fuente: INE y elaboración propia.

Si ampliamos más la óptica de los flujos fiscales interregionales, analizando el desglose de las cuentas fiscales regionales del conjunto de las administraciones públicas con los datos aportados por FUNCAS, podemos observar una situación similar en el cuadro número 6. En 2002 el conjunto de ingresos públicos por habitante aportado ofrece una distribución regional parecida, con algunos cambios concretos en el caso de los impuestos indirectos y un mayor peso relativo en Baleares,

que contrasta con las consecuencias del régimen de imposición indirecta de Canarias.

Por el lado del gasto (cuadro número 7), los mayores niveles relativos se concentran en los territorios forales y en Castilla y León, poniendo nuevamente de manifiesto las ventajas del régimen de concierto o convenio económico en el primer caso, ya que, al margen de las prestaciones sociales canalizadas fundamentalmente a través de la seguridad social, las

transferencias en especie, el consumo público y los gastos de capital muestran unos niveles de gasto claramente superiores a la media, y muy por encima de las otras tres comunidades autónomas más desarrolladas: Madrid, Cataluña y Baleares.

El saldo fiscal global resultante, recogido en el cuadro n.º 8, muestra un mayor ajuste en 2002 con respecto a años anteriores, como consecuencia del mayor crecimiento de los ingresos sobre los

CUADRO N.º 5

**CUENTA DE RENTA DE LOS HOGARES. RELACIÓN ENTRE LOS ÍNDICES RELATIVOS DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA
CON RESPECTO A LA MEDIA NACIONAL**

RATIOS ENTRE ÍNDICES RELATIVOS	1995	1996	1997	1998 (P)	1999 (P)	2000 (P)	2001 (A)
País Vasco							
Impuestos/rentas primarias	97	98	100	100	104	101	98
Cotizaciones/rentas primarias	101	104	103	102	101	99	99
Prest. soc/rentas primarias	98	99	99	99	99	99	100
Prest. en especie/rentas primarias	93	94	90	96	96	93	
Madrid							
Impuestos/rentas primarias	127	128	129	129	134	137	136
Cotizaciones/rentas primarias	108	107	106	104	104	104	105
Prest. soc/rentas primarias	77	78	79	78	77	78	78
Prest. en especie/rentas primarias	80	81	81	78	76	76	
Cataluña							
Impuestos/rentas primarias	113	112	113	114	115	115	115
Cotizaciones/rentas primarias	102	102	103	105	103	104	104
Prest. soc/rentas primarias	93	93	92	93	92	91	92
Prest. en especie/rentas primarias	77	77	79	79	79	80	
Navarra							
Impuestos/rentas primarias	79	79	83	87	89	94	95
Cotizaciones/rentas primarias	99	101	101	102	103	102	102
Prest. soc/rentas primarias	82	84	84	85	86	85	86
Prest. en especie/rentas primarias	84	84	90	93	93	90	
Baleares							
Impuestos/rentas primarias	89	90	89	90	92	91	91
Cotizaciones/rentas primarias	91	93	91	93	94	94	94
Prest. soc/rentas primarias	79	79	77	77	77	76	76
Prest. en especie/rentas primarias	74	74	73	74	75	76	

Notas: P: Estimación provisional.

A: Estimación avance.

Fuente: INE y elaboración propia.

gastos, y resulta especialmente significativo en Madrid y Cataluña. A lo largo del período de referencia, se pueden observar cambios regionales importantes en la evolución del saldo fiscal. Así, entre las comunidades autónomas con mayor saldo favorable, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia han mantenido en términos absolutos su magnitud; Andalucía y Murcia la han reducido de forma importante, mientras en Cantabria y Castilla y León la cuantía del saldo favorable se ha incrementado. La Comunidad Valenciana ha cambiado el signo de su saldo, que pasa a ser desfavorable a partir de 1998, lo mismo que el de Aragón,

La Rioja o el País Vasco. Navarra aún mantiene un saldo favorable, mientras Baleares, Madrid y, especialmente, Cataluña empeoran sus resultados absolutos. De los 28.475 millones de euros de incremento neto de ingresos entre 1995 y 2002, de acuerdo con estos datos, el 81,3 por 100 se debe al incremento en las aportaciones netas de Cataluña (35,7 por 100), Madrid (31,1 por 100) y la Comunidad Valenciana (14,5 por 100).

Esta evolución se debe, como se ha señalado, al crecimiento diferencial en el período analizado de los ingresos y los gastos públicos. En conjunto, los ingresos públicos han aumentado un 66

por 100 entre 1995 y 2002 (cuadro n.º 9), con un mayor aumento de los impuestos indirectos (97 por 100) frente a las cotizaciones sociales (66 por 100) y los impuestos directos (44 por 100), mientras los otros ingresos crecen menos (55 por 100). Canarias y Baleares son las comunidades autónomas que mayor aumento experimentan, mientras Asturias, Castilla y León, Galicia y Aragón presentan un menor aumento.

El conjunto del gasto público se ha incrementado (cuadro número 10) en un 41 por 100 en este mismo período, con un mayor aumento de las transferencias en especie (60 por 100), del consumo

CUADRO N.º 6

APORTACIONES RELATIVAS POR INGRESOS PÚBLICOS

ÍNDICES DE INGRESOS PÚBLICOS POR HABITANTE EN 2002

	Ingresos públicos	Cotizaciones sociales	Impuestos directos	Impuestos indirectos	Otros ingresos
Andalucía	70	75	57	76	65
Aragón	111	109	107	101	131
Asturias	85	98	93	67	76
Baleares	138	107	104	209	144
Canarias	67	94	70	35	50
Cantabria	94	93	94	90	102
Castilla-La Mancha	73	75	54	83	76
Castilla y León	89	92	82	89	88
Cataluña	131	123	141	137	126
Extremadura	67	68	45	78	71
Galicia	80	81	71	86	80
Madrid	138	134	176	108	147
Murcia	76	77	61	87	74
Navarra	113	124	109	103	109
La Rioja	101	103	107	94	103
Comunidad Valenciana	96	91	88	109	96
País Vasco	127	126	129	122	133
Ceuta	79	93	50	67	97
Melilla	75	86	48	64	95
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

CUADRO N.º 7

BENEFICIOS RELATIVOS POR GASTOS PÚBLICOS

ÍNDICES DE GASTOS PÚBLICOS POR HABITANTE EN 2002

	Gastos públicos	Prest. sociales	Transf. en especie	Consumo AA.PP.	Gastos capital	Otros gastos
Andalucía	87	90	97	93	81	50
Aragón	110	114	106	102	129	101
Asturias	113	149	105	111	127	10
Baleares	87	82	87	83	86	113
Canarias	92	70	110	104	97	96
Cantabria	111	117	98	110	175	57
Castilla-La Mancha	92	87	104	95	115	51
Castilla y León	118	112	110	143	135	95
Cataluña	105	111	94	91	84	159
Extremadura	96	93	107	112	127	22
Galicia	99	110	99	95	130	40
Madrid	107	100	98	99	79	191
Murcia	86	86	97	91	84	50
Navarra	114	106	111	105	147	125
La Rioja	101	97	102	95	92	126
Comunidad Valenciana	89	85	92	88	102	81
País Vasco	121	125	119	115	118	126
Ceuta	151	69	124	323	92	239
Melilla	159	74	100	419	88	198
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

CUADRO N.º 8

EVOLUCIÓN DE LOS SALDOS FISCALES. GASTOS MENOS INGRESOS
(En millones de euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995-2002	PORCENTAJE
Andalucía.....	9.400,1	8.571,1	7.956,0	8.492,7	8.492,7	8.077,9	8.504,2	8.697,9	-702,2	2,5
Aragón.....	942,6	730,4	434,7	199,8	199,8	131,6	-40,3	-77,9	-1.020,5	3,6
Asturias.....	1.951,6	1.910,9	2.041,8	2.049,8	2.049,8	1.930,2	1.973,8	2.021,6	70,0	-0,2
Baleares.....	-1.050,5	-1.277,1	-1.511,7	-2.390,0	-2.390,0	-2.469,4	-2.837,5	-3.092,8	-2.042,3	7,2
Canarias.....	3.112,6	3.114,4	3.010,6	3.403,5	3.403,5	3.000,1	3.125,1	3.155,7	43,1	-0,2
Cantabria.....	471,7	541,0	398,8	387,9	387,9	367,5	529,1	589,6	117,9	-0,4
Castilla-La Mancha.....	2.216,3	1.933,9	1.974,4	2.085,9	2.085,9	2.072,1	2.160,9	2.267,5	51,2	-0,2
Castilla y León.....	3.960,4	3.383,9	3.493,4	3.764,4	3.764,4	4.059,2	4.701,0	4.854,3	893,9	-3,1
Cataluña.....	-700,5	-1.870,9	-4.203,2	-7.974,9	-7.974,9	-8.539,0	-10.284,9	-10.862,7	-10.162,2	35,7
Extremadura.....	1.850,7	1.594,3	1.562,2	1.904,5	1.904,5	1.891,8	2.034,0	2.098,6	247,9	-0,9
Galicia.....	3.236,9	2.898,2	2.917,6	3.233,5	3.233,5	3.160,3	3.232,1	3.437,7	200,8	-0,7
Madrid.....	-2.498,4	-3.788,1	-5.722,7	-9.085,1	-9.085,1	-9.024,4	-11.030,1	-11.341,3	-8.842,9	31,1
Murcia.....	1.137,4	1.028,1	910,1	682,2	682,2	726,0	740,0	806,6	-330,8	1,2
Navarra.....	491,6	369,3	196,3	123,0	123,0	106,6	19,1	24,2	-467,4	1,6
La Rioja.....	249,9	218,0	162,6	26,6	26,6	4,7	-10,2	-11,7	-261,6	0,9
Comunidad Valenciana.....	2.202,9	2.116,5	889,6	-956,1	-956,1	-1.171,5	-1.928,2	-1.927,4	-4.130,3	14,5
País Vasco.....	1.264,2	729,1	381,5	-101,7	-101,7	-292,2	-669,2	-806,9	-2.071,1	7,3
Ceuta.....	428,8	394,6	416,8	417,2	417,2	363,7	349,0	363,2	-65,6	0,2
Melilla.....	388,7	364,4	373,6	370,8	370,8	330,8	373,1	385,8	-2,9	0,0
Total.....	29.057,0	22.962,0	15.683,0	6.634,0	6.634,0	4.726,0	941,0	582,0	-28.475,0	100,0

Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

de las administraciones públicas (47 por 100) y de las prestaciones sociales (46 por 100). Los gastos de capital mantienen un ritmo de crecimiento más moderado (41 por 100), mientras descienden los otros gastos, debido fundamentalmente a la disminución de la carga de intereses. Por comunidades autónomas, el mayor aumento del gasto se localiza en Cantabria y Canarias; mientras que Aragón y La Rioja mantienen una evolución más moderada.

El crecimiento más moderado de los gastos de capital en Cataluña, Baleares y País Vasco explica en gran medida el empeoramiento de su saldo fiscal, al margen de la contención de otros gastos. La evolución de estos últimos es la causa del menor creci-

miento del gasto en la Comunidad Valenciana.

En general, la evolución de los ingresos y gastos públicos ha provocado, como muestra el cuadro número 11, un ligero incremento de los ingresos públicos en proporción al PIB (del 36 por 100 en 1995 al 36,4 por 100 en 2002) y un acentuado descenso de la presencia relativa del gasto público en la economía española (del 42,2 al 36,5 por 100). Las comunidades autónomas que presentan un saldo fiscal más desfavorable proporcionalmente, como Baleares, Madrid y Cataluña, mantienen un mayor índice de presión fiscal que la media y un menor nivel de gasto. En el caso de la Comunidad Valenciana, su saldo desfavorable se produce a pesar de su menor índice de pre-

sión fiscal, mientras en el País Vasco el nivel de gasto es superior al de la media nacional. En el extremo opuesto se sitúan Extremadura, Asturias, y Castilla y León, además de las ciudades de Ceuta y Melilla.

En general, puede observarse en los gráficos 1 y 2 un alto grado de correlación negativa entre el nivel de desarrollo relativo y la dimensión económica del saldo fiscal obtenido, aunque el coeficiente de correlación en 1995 era superior (-0,88928) al existente en 2002 (-0,86342). Entre las comunidades autónomas de mayor nivel de desarrollo, Navarra y el País Vasco presentan los resultados más favorables, y entre las menos desarrolladas, Murcia mantiene el saldo favorable más reducido.

CUADRO N.º 9

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS REGIONALIZADOS (1995-2002)

	INGRESOS PÚBLICOS	COTIZACIONES SOCIALES	IMPUESTOS DIRECTOS	IMPUESTOS INDIRECTOS	OTROS INGRESOS
Andalucía	163	174	132	190	138
Aragón	158	160	133	183	154
Asturias	153	154	127	195	151
Baleares	172	186	160	192	137
Canarias	182	192	139	252	180
Cantabria.....	159	162	140	181	151
Castilla-La Mancha.....	159	163	123	194	145
Castilla y León.....	157	159	128	192	146
Cataluña.....	168	167	150	202	155
Extremadura	160	166	123	195	141
Galicia	158	160	133	189	142
Madrid.....	169	161	155	207	172
Murcia	167	173	141	197	147
Navarra.....	169	169	158	194	158
La Rioja.....	165	164	152	187	157
Comunidad Valenciana	169	162	149	200	166
País Vasco	167	163	151	200	158
Ceuta	162	181	148	180	131
Melilla.....	162	168	147	185	143
Total	166	166	144	197	155

Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

CUADRO N.º 10

EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO REGIONALIZADO (1995-2002)

	GASTOS PÚBLICOS	PREST. SOCIALES	TRANSF. EN ESPECIE	CONSUMO AA.PP.	GASTOS CAPITAL	OTROS GASTOS
Andalucía.....	141	145	157	153	136	78
Aragón.....	134	146	161	115	137	92
Asturias.....	137	147	152	164	138	14
Baleares	138	143	175	148	133	92
Canarias.....	149	157	167	148	137	114
Cantabria	153	149	146	185	222	72
Castilla-La Mancha	143	143	171	144	141	79
Castilla y León	146	145	159	143	147	132
Cataluña	139	145	162	145	135	106
Extremadura.....	142	143	163	149	141	49
Galicia	144	147	157	165	140	71
Madrid	143	147	155	135	162	126
Murcia	145	153	169	148	136	75
Navarra	143	153	165	127	148	107
La Rioja	134	143	166	123	129	99
Comunidad Valenciana.....	139	143	163	161	146	76
País Vasco	142	147	158	148	116	122
Ceuta.....	113	136	164	109	132	76
Melilla.....	121	145	147	147	137	59
Total.....	141	146	160	147	141	99

Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

CUADRO N.º 11

ANÁLISIS COMPARATIVO DE SALDOS FISCALES

	2002 (PORCENTAJE)				ÍNDICES		1995 (PORCENTAJE)			
	Ing.pub/PIB	Gastos/PIB	Saldo/PIB	PIB/h	RDF/h (a)	RFA/h (b)	Ing.pub/PIB	Gastos/PIB	Saldo/PIB	PIB/h
Andalucía.....	33,6	42,1	8,4	76	76	81	34,5	49,7	15,2	73
Aragón.....	38,4	38,0	-0,3	105	113	112	37,9	44,1	6,3	107
Asturias.....	37,0	49,3	12,3	84	83	91	36,7	54,8	18,0	84
Baleares.....	40,9	25,9	-15,0	123	118	106	40,6	31,9	-8,7	135
Canarias.....	27,4	37,9	10,6	89	83	87	25,8	43,7	17,9	93
Cantabria.....	36,7	43,1	6,4	94	96	99	37,8	46,1	8,3	91
Castilla-La Mancha.....	32,3	40,8	8,5	82	84	89	32,7	46,0	13,3	83
Castilla y León.....	34,0	45,2	11,3	95	97	104	34,0	48,4	14,4	93
Cataluña.....	39,3	31,8	-7,6	121	120	115	38,1	37,3	-0,8	122
Extremadura.....	34,2	49,2	15,0	71	73	80	34,5	56,1	21,5	68
Galicia.....	35,0	43,2	8,2	83	85	90	34,8	47,0	12,2	82
Madrid.....	39,9	30,9	-8,9	126	126	117	38,9	35,7	-3,2	130
Murcia.....	34,7	39,2	4,5	80	77	81	34,8	45,5	10,7	83
Navarra.....	33,6	33,8	0,2	123	115	115	32,4	38,7	6,3	126
La Rioja.....	32,7	32,5	-0,2	113	112	112	32,5	39,6	7,0	113
Comunidad Valenciana.....	34,2	31,8	-2,4	102	101	99	34,0	38,6	4,6	102
País Vasco.....	38,6	36,9	-1,7	120	121	120	37,7	42,2	4,5	114
Ceuta.....	33,7	64,2	30,5	86	83	100	36,9	100,8	63,9	82
Melilla.....	32,8	69,2	36,4	84	87	103	33,4	93,9	60,5	92
Total.....	36,4	36,5	0,1	100	100	100	36,0	42,2	6,2	100

Notas:

(a) Renta familiar disponible por habitante.

(b) Renta familiar ajustada por habitante, incluyendo también las prestaciones en especie.

Fuente: Alcaide y Alcaide (2003), y elaboración propia.

IV. LA INTERPRETACIÓN DEL SALDO FISCAL Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Los resultados diferentes que presentan algunas comunidades autónomas en la estimación de los saldos en función de su régimen financiero y tributario conducen legítimamente a otras a reclamar una situación similar en resultados. Esto ha llevado a vincular las balanzas fiscales con la financiación de las comunidades autónomas, en un ejercicio de simplificación que presenta réditos políticos desde una perspectiva soberanista, y que está además financieramente justificado. Aunque, como se ha señalado, ambas esferas no están directamente relacionadas, la existencia de sistemas diferentes puede condi-

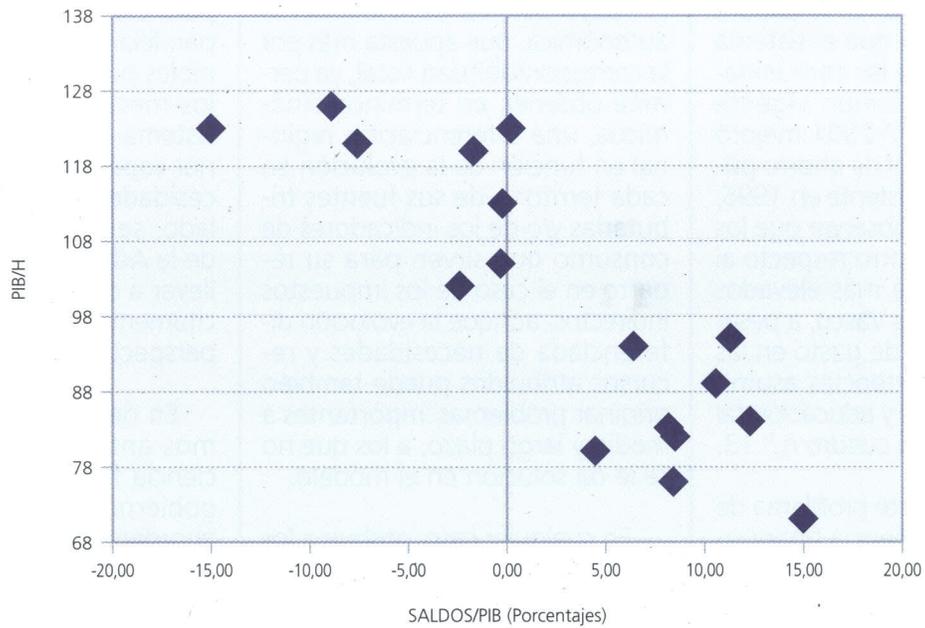
cionar los resultados alcanzados, especialmente en el caso de la Administración central. Así, en el modelo del País Vasco y Navarra se establece un sistema de pagos para el sostenimiento de los gastos generales del Estado y de las competencias no asumidas que resulta muy beneficioso para ambas regiones, y que no es financieramente extensible al resto de comunidades autónomas. La causa fundamental de estas relativamente menores contribuciones (cupos en el País Vasco y aportación en Navarra) proceden fundamentalmente de la cuantificación de las cargas no asumidas por las comunidades forales, de las que se excluyen un conjunto de gastos estatales significativos.

La comparación de la recaudación efectiva de los tributos con-

certados o sujetos a convenio netos, tras el pago del cupo o de la aportación, con la valoración de las cargas asumidas genera un margen financiero muy elevado para los territorios forales, que cuentan así con mayores recursos para financiar los servicios públicos que proporcionan a sus residentes. Esta asimetría se extiende, por tanto, a la relación financiera existente entre las cargas no asumidas que corresponden a estas comunidades autónomas y sus aportaciones para el sostenimiento de las mismas.

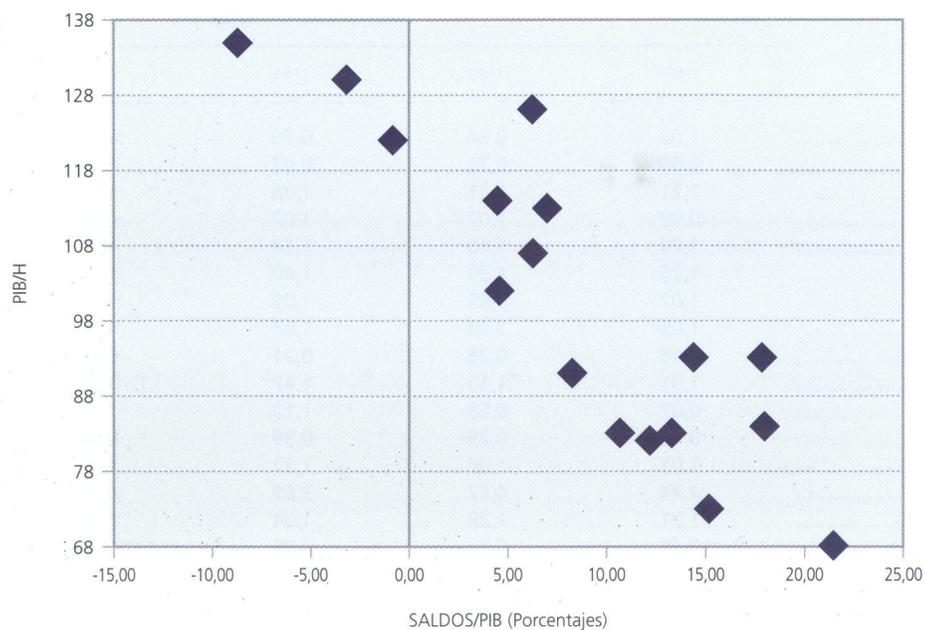
La suficiencia financiera de las haciendas forales en términos comparados se puede medir a través de la cuantía y la evolución de los niveles de ahorro público de las comunidades autónomas. Con este indicador detectamos el gra-

GRÁFICO 1
RELACIÓN SALDOS Y PIB/H 2002



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 2
RELACIÓN SALDOS Y PIB/H 1995



Fuente: Elaboración propia.

do de adecuación entre el sistema de financiación y los gastos corrientes, sea cual sea el nivel de competencias alcanzado por cada comunidad autónoma. El cuadro número 12 refleja que el sistema de financiación de las comunidades de régimen común vigente en el período 1997-2001 mejoró inicialmente el nivel de ahorro público respecto al existente en 1996, aunque se puede observar que los porcentajes de ahorro respecto al PIB son claramente más elevados en Navarra y el País Vasco, a pesar de su mayor nivel de gasto en las principales competencias asumidas, como sanidad y educación tal y como muestra el cuadro n.º 13.

La solución a este problema de equidad y de suficiencia financiera tiene que venir, a nuestro juicio, no de la extensión del problema, sino del acercamiento paulatino en los resultados de ambos modelos a través de una re-

definición de las necesidades de cada nivel de gobierno y de la atribución de los medios necesarios para financiarlas. En este sentido, el nuevo sistema de financiación autonómica, que apuesta más por la corresponsabilidad fiscal, ya permite obtener, en términos dinámicos, una diferenciación regional en función de la evolución en cada territorio de sus fuentes tributarias y/o de los indicadores de consumo que sirven para su reparto en el caso de los impuestos indirectos, aunque la evolución diferenciada de necesidades y recursos atribuidos puede también originar problemas importantes a medio y largo plazo, a los que no se le da solución en el modelo.

En cualquier caso, atribuir a los gobiernos regionales con saldos fiscales negativos una parte de esos ingresos no haría otra cosa que acentuar las diferencias regionales en la provisión de bienes

y servicios públicos, a través de las competencias autonómicas, por una doble vía. Por un lado, aumentando los medios financieros para esas regiones y mermando paralelamente los recursos disponibles por el Estado para articular los mecanismos niveladores del sistema en las regiones con menor capacidad fiscal pero con necesidades equivalentes. Por otro lado, se disminuiría la capacidad de la Administración central para llevar a cabo otras políticas explícitamente redistributivas bajo una perspectiva personal o territorial.

En definitiva, si nos encontramos ante un problema de suficiencia financiera de un nivel de gobierno, el problema habrá de abordarse equilibrando la estimación de las necesidades financieras de la Administración local, autonómica o estatal en su conjunto y asignando las fuentes tributarias y las transferencias pertinentes,

CUADRO N.º 12

PROPORCIÓN DE AHORRO PÚBLICO BRUTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN CON EL PIB

	PORCENTAJE AHORRO PÚBLICO/PIB				
	1997	1998	1999	2000	2001
Andalucía	1,03	0,64	0,70	0,14	0,62
Aragón	0,59	0,71	0,97	0,73	0,58
Asturias	1,21	1,21	1,38	1,26	1,21
Baleares	0,99	1,07	1,02	0,84	0,23
Canarias	1,29	1,40	1,74	1,71	1,66
Cantabria.....	1,25	1,39	1,40	1,58	1,14
Castilla-La Mancha.....	1,07	0,95	1,09	1,11	1,14
Castilla y León.....	1,03	1,02	1,05	1,19	1,53
Cataluña.....	-0,06	0,28	0,21	0,48	0,39
Extremadura	1,91	1,13	1,47	1,23	0,65
Galicia	0,67	0,58	1,13	1,20	1,38
Madrid.....	0,15	0,29	0,36	0,42	0,23
Murcia	1,01	1,06	1,32	1,24	1,29
Navarra.....	4,44	4,27	3,89	4,45	3,14
La Rioja.....	1,21	1,28	1,34	1,36	1,16
Comunidad Valenciana	0,45	0,22	0,05	0,03	-0,09
País Vasco.....	1,92	2,62	3,19	3,06	2,41
Total	0,73	0,78	0,88	0,85	0,78

Fuente: IGAE, y elaboración propia.

CUADRO N.º 13

AHORRO PÚBLICO BRUTO, GASTOS EN SANIDAD Y GASTO EN EDUCACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR HABITANTE

	EUROS/IIH			ÍNDICES		
	2001 Ahorro	Sanidad	Educación	Ahorro	Sanidad	Educación
Andalucía.....	74	725	562	60	94	94
Aragón.....	99	849	572	80	110	96
Asturias.....	165	844	570	133	110	96
Baleares.....	44	672	521	35	87	88
Canarias.....	246	799	697	199	104	117
Cantabria.....	178	892	560	144	116	94
Castilla-La Mancha.....	144	743	573	116	96	96
Castilla y León.....	228	791	622	185	103	105
Cataluña.....	74	791	537	60	103	90
Extremadura.....	67	781	621	54	101	104
Galicia.....	175	803	583	142	104	98
Madrid.....	47	736	599	38	95	101
Murcia.....	169	763	619	137	99	104
Navarra.....	622	932	705	503	121	118
La Rioja.....	213	804	622	172	104	105
Comunidad Valenciana.....	-13	715	606	-11	93	102
País Vasco.....	479	888	777	387	115	131
Total.....	124	771	595	100	100	100

Fuente: IGAE, Ministerio Sanidad y Consumo, Ministerio Educación, y elaboración propia.

pero no asignando a un gobierno regional específico mayores medios financieros para competencias equivalentes de gasto. Paralelamente, si nos enfrentamos a un problema puntual de discriminación negativa o positiva en la distribución regional del gasto de la Administración central, habrá que solventarlo corrigiéndolo, independientemente del saldo fiscal que obtenga esa región en un momento determinado. Queda pendiente, sin embargo, la asimetría en los resultados regionales, tanto en términos de balanzas fiscales como de financiación autonómica, entre los territorios forales y el resto de comunidades autónomas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCAIDE, J., y ALCAIDE, P. (2003), *Balance económico regional (autonomías y provincias) años 1995 a 2002*, FUNCAS.
- BARBERÁN, R. (1999), «La estimación de las balanzas fiscales regionales en el Estado de

las autonomías: el estado de la cuestión», en CASTELLES y BOSCH (eds.), *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*, Ed. Ariel.

- (2000), «Los estudios sobre balanzas fiscales en España: heterogeneidad en las aproximaciones y diversidad de resultados», *Hacienda Pública Española*, 155.

- (2001), *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales*, Instituto de Estudios Fiscales

BAREA, J.; CARPIO, M.; DIZY, D.; ANGOITIA, M.; PEREZ, C., y ABÁSULO, I. (2001), «La balanza fiscal de la Comunidad de Madrid», en MELLA y SANZ (coords.), *La balanza de pagos de la Comunidad de Madrid (1995-1998)*, Ed. Cívitas.

BORGE, L., y VICENTE, J. (1990), «Sector público y redistribución espacial de la renta en España», *Hacienda Pública Española*, 116.

CARPIO, M. (2002) (coord.), *Metodología para la elaboración de las balanzas fiscales de las comunidades autónomas*, Consejo Económico y Social.

CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M.; RODRIGO, F., y RUIZ-HUERTA, J. (2000), *Las balanzas fiscales de las comunidades autónomas (1991-1996)*. Ed. Ariel.

CASTELLS, A., y PARELLADA, M. (1993), «Los desequilibrios territoriales en España», *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Fundación Argentina.

DE LA FUENTE, A. (2000), «Un poco de aritmética territorial. Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas», *Estudios sobre la economía española*, número 91, FEDEA.

IGAE (2003a), *Cuentas de las Administraciones Públicas 2002*.

— (2003b), *Cuentas regionales 2001*.

LÓPEZ CASASNOVAS, G., y MARTÍNEZ, E. (2000), *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració Central (1995-1998)*, Institut d'Estudis Autònoms.

MEDEL, B., y MOLINA, A. (1984), «Enfoques metodológicos sobre la incidencia del gasto público: Una panorámica», *Hacienda Pública Española*, 91.

MEDEL, B.; MOLINA, A., y SÁNCHEZ, J. (1988), «Efectos distributivos del gasto público», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 37.

— (1990a), «Gasto público y distribución de la renta: aspectos metodológicos», en VV.AA., *Incidencia del gasto público en España*, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía 91.

<p>— (1990b), «Los efectos distributivos del gasto público en España», en VV.AA., <i>Inciden- cia del gasto público en España</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Monografía 91.</p> <p>— (1991), «La incidencia del gasto público: veinte años después», <i>Revista de Economía Pública</i>, 11, 2.</p> <p>MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2003), <i>Estadística del gasto público en educación</i>.</p> <p>MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (2004), <i>Re- cursos económicos del Sistema Nacional de Salud. Datos y Cifras 2003</i>.</p> <p>SEVILLA, J. V. (2004), «Las balanzas fiscales, el concierto económico y las propuestas fi- nancieras del nuevo gobierno catalán», <i>Revista de Libros</i>, n.º 86.</p>	<p>UTRILLA, A. (1996), «La actuación del sector público desde una perspectiva regional. Una aproximación al cálculo de los ba- lances fiscales por comunidades autóno- mas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, nú- mero 67.</p> <p>— (2004), «Estimación de las implicaciones so- bre el sector público de una alternativa se- cesionista en el País Vasco», en BUESA (dir.), <i>Economía de la secesión. El proyecto na- cionalista y el País Vasco</i>, Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>UTRILLA, A.; SASTRE, M., y URBANOS, R. (1996), «La territorialización de los ingresos y gas- tos públicos por administraciones: dos en- foques alternativos», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 68.</p>	<p>— (1996), «La regionalización de la actividad del sector público español por agentes. Análisis y evolución (1987-1995)», <i>Documento de Trabajo</i>, n.º 131, Fundación FIES.</p> <p>URIEL, E. (2001), «Análisis de la incidencia re- gional de los ingresos y gastos de la Administración pública central», en GONZÁLEZ-PÁRAMO (ed.), <i>Bases para un sis- tema estable de financiación autonómica</i>, Fundación BBVA.</p> <p>— (2002), «La Administración pública central y la redistribución territorial de la renta», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 83.</p> <p>— (2003), <i>Una aproximación a las balanzas fiscales de las comunidades autónomas</i>, Fundación BBVA.</p>
--	--	--