

# TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES DE LOS PRESUPUESTOS DEL GOBIERNO CENTRAL (\*)

## 1. INTRODUCCIÓN

EL gasto público en los distintos estados miembros de la UE representa una proporción significativa de los ingresos de los países implicados que, como media, suponen cerca de una cuarta parte del PNB de los países industrializados, o más si se incluye la seguridad social. Los fondos gubernamentales se generan a partir de contribuciones obligatorias en las regiones de los países implicados, y se redistribuyen en forma de gastos en dichas regiones. Este proceso implica transferencias interregionales, involuntarias pero significativas. La cuestión es determinar si esta redistribución está en línea o no con los objetivos de la política regional. A pesar de su importancia como mecanismo para promover la cohesión, este asunto no se ha estudiado lo suficiente. Este trabajo presenta los resultados de una investigación destinada a evaluar estas transferencias interregionales en siete países de la UE: Francia, Alemania, Italia, Portugal, España, Suecia y el Reino Unido (302 millones de habitantes).

Se sabe relativamente poco sobre las transferencias interregionales inducidas por el presupuesto, debido a que se han desarrollado pocos estudios al respecto. La explicación de la escasez de investigación en este campo se centra principalmente en las dificultades conceptuales y estadísticas implicadas en la determinación de quién, y qué región, contribuye y/o se beneficia de los fondos públicos. No obstante, se puede acceder a algunos resultados de investigación importantes, si bien relativamente antiguos. En Estados Unidos, Mushkin (1956, 1957) dirigió una investigación original sobre el reparto, estado por estado, de presupuesto federal. Al parecer, Mushkin ha sido el primero en establecer una clara diferencia entre dos enfoques conceptuales distintos sobre el reparto regional del gasto gubernamental: uno es el enfoque de «flujo de dólares», que indica qué dirección toma el dinero público físicamente, y el segundo es el enfoque de «beneficio», que indica la ubicación de aquellos que se benefician del gasto público. Esta distinción es importante, y significa que un enfoque referido a términos contables es necesariamente parcial y limitado, y tiene que preceder al análisis económico integrando varios enfoques conceptuales de las incidencias regionales del gasto. Por esta razón, Mushkin afirmó que hacía falta llevar a cabo dos grupos de cálculos (si

bien, en última instancia, sólo pudo llevar a cabo el cálculo del «flujo» debido a la falta de datos regionales para calcular el de «beneficio»). El resultado patente del estudio fue que las regiones más ricas de Estados Unidos están subvencionando a las más pobres. El Congreso de Estados Unidos publicó en 1967 el mismo tipo de estudio con iguales conclusiones.

Thanos Catsambas (1978) obtuvo resultados muy parecidos, pero profundizó en mayor medida en los aspectos metodológicos y conceptuales. Sobre el presupuesto federal de Estados Unidos, distinguió entre cuatro enfoques conceptuales:

1. Un enfoque de contabilidad.
2. Un enfoque de «flujo».
3. Un enfoque de «beneficio».
4. Un enfoque de «impacto sobre el equilibrio general».

En la práctica, sólo utilizó el segundo y el tercer enfoques. El primero no tiene mucha relevancia económica, y el cuarto es imposible de calcular. Otro punto señalado por Catsambas hace referencia a las dificultades conceptuales e inseguridades estadísticas de la asignación presupuestaria. Sus cálculos del presupuesto de Estados Unidos implicaban diez asignaciones distintas y un análisis de correlación de rango de Spearman.

En 1969 se llevó a cabo un estudio parecido con respecto a una región en concreto: el Ministerio de Hacienda británico realizó un análisis de la situación de Escocia con respecto al presupuesto del Reino Unido. La metodología implicaba combinar, en el mismo análisis, un enfoque de «flujo» (para gastos claramente regionalizados como los gastos de capital o las concesiones) y un enfoque de «beneficio» para gastos «indirectos» (tales como defensa, política exterior o deuda). Parecía que si Escocia no hubiera formado parte del Reino Unido, debería haber aumentado sus ingresos públicos o reducido su gasto público un 30 por 100 (H.M. Treasury, 1969).

No obstante, los grandes estudios sobre países europeos los dirigió el denominado informe MacDougall



(Commission of the European Communities, 1977), a cargo del grupo de trabajo de la Comisión Europea sobre la función de las finanzas públicas en la integración europea. Este informe aporta estimaciones de transferencias interregionales de cuatro países europeos: Francia, Alemania, Italia y el Reino Unido. Las metodologías de estos estudios son bastante distintas y mezclan, aunque no siempre lo hacen con claridad, los conceptos de beneficio y flujo. Por esta razón, es cuestionable comparar las transferencias presupuestarias entre países. No obstante, los resultados generales fueron claros una vez más: los fondos públicos contribuyen a reducir disparidades en ingresos regionales. Ello queda ilustrado en el cuadro n.º 1.

También se pueden citar estudios sobre otros países. Van Rompuy y Verheirstraeten (1979), sobre Bélgica, calcularon las transferencias inducidas por el presupuesto desde las región flamenca a la valona en 1974. Midieron la transferencia neta que beneficiaba a Valonia con 90.000 millones de francos belgas (11 por 100 del presupuesto). Coopers & Lybrand (1985), sobre el Reino Unido, obtuvieron resultados similares para el año presupuestario 1984: la contribución neta estimada de la región del Suroeste al presupuesto del Reino Unido fue de 3.700 millones de libras esterlinas, es decir, cerca del 4 por 100 del gasto gubernamental.

En Francia, el INSEE realizó un primer esfuerzo para constituir la CRAPUC (Contabilidad regionalizada de la administración central pública) y obtener un reparto regional de ingresos y gastos para los presupuestos del gobierno central de 1982-84. Los resultados de Donnelier y Garagnon en 1989 (\*\*\*) parecen indicar una línea similar: la región más rica, Île de France, transfirió en 1984 a través del presupuesto del gobierno central, cerca de 90.000 millones de francos (8.000 francos per cápita) al resto del país (es decir, 7,5 por 100 del PIB de Île de France o bien 7 por 100 de los gastos gubernamentales). Estas transferencias reportaron a las regiones más pobres, como Languedoc Rosellón o Bretaña, cerca de 5.500 francos per cápita. Este esfuerzo se continúa actualmente en el INSEE. Recientemente se han publicado resultados novedosos y parciales (INSEE, 1995): la región de Île de France, en 1988, según los cálculos del INSEE, habría transferido al resto del país, a través del presupuesto del gobierno central y fondos de seguridad social, 197.000 millones de francos.

Hay una serie de estudios, a los que se hace referencia en el informe *Sound Money-Stable Finances* (1994), que se han centrado en la función equili-

CUADRO N.º 1

**LA FUNCIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS EN LA REDUCCIÓN DE DISPARIDADES INTERREGIONALES DE INGRESOS**

	REDUCCIÓN MEDIA EN INGRESOS REGIONALES PER CÁPITA VAR. COEF. (NO PONDERADA POR POBLACIÓN)	VARIACIÓN DEL COEFICIENTE GINI DE INGRESOS REGIONALES PER CÁPITA (PONDERADA)
Francia .....	54	52
Alemania.....	29	39
Italia.....	47	44
Reino Unido .....	36	31
Australia.....	53	53
Canadá .....	32	28
Estados Unidos.....	28	23

Fuente: Commission of the European Communities (1977).

bradora de un presupuesto central en un determinado país cuando una región en concreto sufre un choque asimétrico. Se considera que, en este caso, el presupuesto central desempeñará una función de parachoques, amortiguará el impacto del choque y, en términos más genéricos, ayudará a la región que lo necesite. Apenas hay un paso desde este tipo de análisis a corto plazo al enfoque, más estructurado, centrado en el impacto del presupuesto nacional en las regiones más débiles. Este paso constituye el objetivo del presente estudio, en el que se utiliza un planteamiento conceptual y metodológico común para calcular los balances presupuestarios regionales de las regiones en siete grandes países europeos.

La sección 2 presenta un enfoque teórico de las transferencias interregionales inducidas por el presupuesto (TIIP). En la sección 3 se presenta la metodología general propuesta y la forma en que se ha ajustado y puesto en marcha en cada país. La sección 4 presenta los principales resultados de la investigación. Por último, la sección 5 inicia un debate sobre algunas de las implicaciones de estos resultados.

## 2. UN MODELO SIMPLE DE TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO

Un punto de inicio de este debate es un simple modelo de transferencias inducidas por el presupuesto (Prud'homme, 1993). Se toma un país (o federación) con una población  $P$ , de PIB per cápita  $y$ , PIB  $Y$ , compuesto por regiones (o estados)  $i$ , con pobla-

ción  $P_i$  de PIB per cápita  $y_i$ , e ingreso  $Y_i$ . El presupuesto  $E$  de este país está equilibrado. De esta forma:

$t_i$  son los impuestos per cápita pagados por la región  $i$  al presupuesto central.

$e_i$ , los gastos o beneficios per cápita del presupuesto central en la región  $i$ .

$g_i$ , las transferencias per cápita inducidas por el presupuesto para la región  $i$ .

$G_i$ , las transferencias inducidas por el presupuesto para la región  $i$ .

$a$ ,  $b$ ,  $c$  y  $d$ , los parámetros que describen el sistema impositivo y de gasto.

Así pues:

$$T_i = a y_i^b \quad [1]$$

$$e_i = c + d y_i \quad [2]$$

$$g_i = e_i - t_i \quad [3]$$

$a$  es un indicador del tamaño del presupuesto.

$b$  refleja el carácter progresivo del sistema impositivo.

$b = 1$  significa un sistema impositivo proporcional.

$b > 1$  uno progresivo.

$d$  denota lo que podríamos llamar la «naturaleza igualitaria» del sistema de gasto.

$d = 0$  significa que los gastos per cápita benefician por igual a todas las regiones y son independientes de los ingresos regionales per cápita.

$d < 0$  que disminuyen con los ingresos.

$d > 0$  que aumentan con los ingresos.

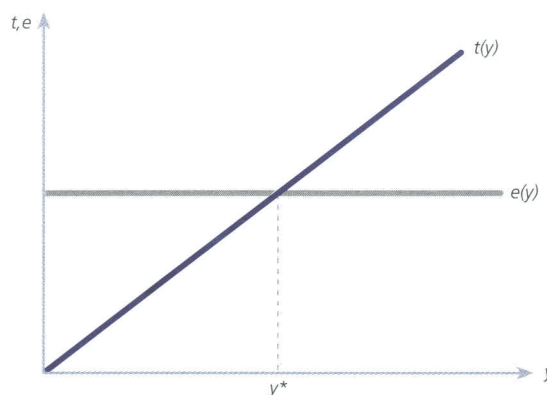
El gráfico 1 ofrece una presentación del modelo. Posteriormente  $b$  se iguala a uno (se da por hecho que el sistema impositivo es proporcional) y  $d$  se iguala a cero (se da por hecho que el sistema de gasto es de naturaleza igualitaria).

$$g_i = c + d y_i - a y_i^b$$

$$G_i = c P_i + d y_i P_i - a y_i^b P_i$$

$$E = a S y_i^b P_i$$

GRÁFICO 1  
PRESENTACIÓN GRÁFICA DEL MODELO SIMPLE



Se puede eliminar  $c$  introduciendo la restricción equilibrada de presupuesto  $S G_i = 0$ :

$$C P + d Y - A S y_i^b P = 0$$

$$c = E/P - d y$$

[3] se convierte en:

$$g_i = E/P - a y_i^b - d (y - y_i) \quad [4]$$

La ecuación [4] muestra que las transferencias inducidas por el presupuesto para la región  $i$  son una función de cuatro factores:

1. Son una función del tamaño del presupuesto  $E$  del país (o federación) o, dicho de otra forma, una función del total de impuestos elevados, que dependen sucesivamente de  $a$  y  $b$ , los parámetros del sistema impositivo y sobre la distribución de los ingresos regionales. Cuanto más alto es el presupuesto, o el presupuesto per cápita, mayores son las transferencias.

2. La magnitud de la transferencia también depende del carácter progresivo del sistema impositivo, como indica  $b$ . Para  $b > 1$  y valores superiores de  $y_i$ ,  $a y_i^b$  será mayor, y la transferencia negativa.

3. Las transferencias también son una función de la naturaleza igualitaria del sistema de gasto, representado por  $d$ , la pendiente de la curva de gasto. Si el sistema de gasto es igualitario, es decir, si los gastos son superiores en las regiones con pocos in-



gresos, entonces cuando más pequeños sean los ingresos de una región  $i$  más grande será la transferencia positiva que recibirá.

4. Para una determinada región  $i$ , la transferencia está también relacionada obviamente con su correspondiente ingreso per cápita, o más en concreto con la diferencia entre sus ingresos y los ingresos medios del país.

Este simple modelo se puede simplificar más. Si el sistema impositivo es proporcional,  $b = 1$ , y [4] se convierte en:

$$g_i = E/P - a y_i - d (y - y_i) \quad [4a]$$

También se puede dar por hecho que el sistema de gasto es neutral de igualdad, que es independiente de los ingresos regionales. En este caso,  $d=0$  y [4] se convierte en

$$g_i = E/P - a y_i^b \quad [4b]$$

También se puede contemplar que se den las dos modificaciones juntas. En este caso, [4] se convierte en:

$$g_i = a (y - y_i) \quad [4c]$$

Este es el caso simple representado en el gráfico 1. En este caso, habrá una transferencia positiva para todas las regiones con un ingreso regional inferior al ingreso medio  $y^*$ , y una transferencia negativa para todas las regiones con un ingreso superior a  $y^*$ . Es interesante señalar que pueden realizarse transferencias de regiones ricas a regiones

pobres incluso con un sistema de tributación regresivo y un sistema de gasto no igualitario, como en el caso del gráfico 2.

La lección más importante que se puede extraer de este simple ejercicio es que los presupuestos nacionales son más propensos a transferir grandes cantidades de dinero de regiones ricas a regiones pobres. Es de esperar que estas transferencias sean mayores en los países en los que el tamaño del presupuesto (relativo al PIB) es mayor, donde el sistema impositivo es progresivo, donde el sistema de gasto es igualitario y, obviamente, donde las disparidades de ingreso interregional son mayores. Los cálculos que se incluyen a continuación deberían confirmar estas aseveraciones.

### 3. METODOLOGÍA

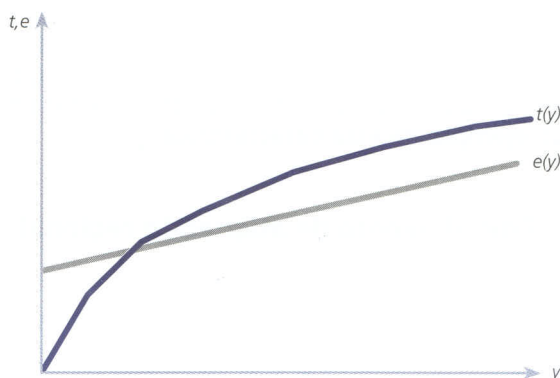
La medición de las transferencias interregionales inducidas por un presupuesto nacional para un determinado país y un año concreto resulta ser un ejercicio complicado. Las dificultades que hay que superar son de índole tanto conceptual como estadística.

#### 3.1. Dificultades conceptuales y estadísticas

En el plano conceptual, no suele estar muy definido el modo en el cual asignar regionalmente un determinado impuesto o gasto presupuestario. Considérese, por ejemplo, el impuesto de sociedades pagado por una empresa multirregional, que se suele abonar en la localización de la sede central de la empresa. Lo que sí está claro es que *no* debería asignarse donde se paga y se recauda. Obviamente, el impuesto pagado no lo contribuye o sostiene esa región por sí sola, sino todas las regiones que han contribuido al beneficio impositivo de la empresa. Otro ejemplo pueden constituirlo los gastos en investigación agraria, llevados a cabo en la región A. ¿Se deberían atribuir a la región A o a la región B, que es predominantemente agraria y que en principio se beneficiará de la investigación agraria, o quizás a la región C que, además, es un importante consumidor de productos agrarios?

Así pues, cuando se sepa, si es que se sabe, cómo repartir en principio un determinado tipo de ingresos o de gastos, es muy posible que se registren dificultades de tipo estadístico en la práctica. Es fácil que las cifras que hacen falta para poner en marcha un procedimiento conceptual correcto no existan en el nivel regional adecuado.

GRÁFICO 2  
EL MODELO SIMPLE, CON IMPUESTOS REGRESIVOS Y GASTOS NO IGUALITARIOS





Estas dificultades tienen dos implicaciones. Una de ellas estriba en el hecho de que no se dispone de muchos estudios sobre asignación regional de los presupuestos nacionales. La segunda es que no se pueden comparar fácilmente estos estudios. Por esta razón, se consideró importante desarrollar una metodología unificada y aplicarla a siete países europeos: el Reino Unido, Francia, Italia, España, Suecia, Alemania y Portugal. Esta metodología se basa en el trabajo previamente desarrollado en L'OEIL, sobre todo en Francia, pero no exclusivamente (Prud'homme, Rochefort y Nicot, 1973; Davezies 1993; Davezies 1991; Davezies, Nicot, Pouliquen y Prud'homme, 1987; Davezies Nicot y Prud'homme, 1985). Es importante intentar comprender esta metodología puesto que los resultados son tan buenos y fiables como lo sea la metodología empleada. La metodología implica tres pasos.

### 3.2. Desglose del presupuesto

El primer paso consiste en el establecimiento de presupuestos nacionales detallados. Dichos presupuestos tienen que ser: 1) consolidados, 2) equilibrados, 3) recientes, 4) ejecutados y 5) desglosados en el mayor número de elementos de ingreso y gasto.

La necesidad de *consolidación* de un presupuesto hace referencia a la contabilidad extrapresupuestaria, a menudo subvencionada por el presupuesto, que puede existir. Hay que evitar el peligro de duplicar las cuentas. Ello hace surgir la cuestión del «perímetro» del presupuesto nacional, que varía de país a país, especialmente en lo que se refiere a las denominadas cuentas «de seguridad social» (el significado del concepto en sí varía según países). En principio, no hemos incluido la seguridad social en este estudio. En la práctica, sin embargo, los presupuestos utilizados del Reino Unido, Italia, Portugal, España y Suecia sí incluyen la seguridad social. Esta es una de las razones por las cuales representan una mayor participación del PIB que en Francia y Alemania. En Francia, el sistema de la seguridad social está separado del presupuesto del gobierno. La última asignación regional de los fondos de la seguridad social en Francia data de 1990. No se disponía de datos referidos al año 1993. Es importante destacar que el presupuesto alemán estudiado es el oficial, es decir, que no incluye la participación de los *Länder* en el mecanismo de participación de impuestos. Se podría estudiar mejor este mecanismo como parte de las finanzas públicas nacionales, en las que el gobierno central decide los índices de im-

puestos, recauda todos los impuestos sujetos al sistema de participación de impuestos y distribuye concesiones a los *Länder*. Las cuentas usadas en Alemania, que son las utilizadas en este estudio, consideran que la participación de los impuestos que benefician a los *Länder* están en el sistema local de financiación pública.

Los presupuestos utilizados están *equilibrados*. Algunos estudios sobre «transferencias» interregionales quedan restringidos al gasto o a determinados tipos de gasto. Sin embargo, debería quedar claro que, por definición, dichos estudios no pueden ofrecer transferencias interregionales. Para demostrar que algunas regiones «transfieren» ingresos a otras es necesario empezar con un presupuesto equilibrado. Los gastos que no están financiados por impuestos están financiados, necesariamente, por préstamo, si bien el reparto regional de este préstamo puede plantear complicadas cuestiones teóricas.

Los presupuestos examinados son presupuestos *ex post*, eficaces y *ejecutados*, no presupuestos presupuestados. Parece evidente que debería ser así, pero es interesante señalar que, en muchos países, es tan fácil acceder a presupuestos presupuestados como a presupuestos ejecutados.

Los presupuestos estudiados son los más *recientes* que se pueden encontrar: corresponden al año 1993.

Por último, estos presupuestos se han *desglosado* en el número conveniente de elementos desde el punto de vista de las asignaciones regionales. El objetivo básico empleado en estos desgloses (que obviamente están condicionados por la disponibilidad de información) es ofrecer elementos que se puedan distribuir regionalmente de forma convincente. El número resultante de elementos aparece en el cuadro n.º 2.

En muchos casos, un número relativamente bajo de elementos (cerca de una docena) representan una gran participación (cerca de la mitad) de los gastos o de los ingresos. El cuadro n.º 3 para el Reino Unido es un ejemplo de esta característica.

### 3.3. Procedimiento de asignación regional

El segundo paso consiste en la asignación regional de esos elementos presupuestarios. Se buscan los criterios o claves de reparto para cada uno de ellos. Se parte de que  $T$  es la cantidad total de un elemento impositivo recaudado a escala nacional,



$K$  un criterio de asignación,  $K_i$  el valor de este criterio para la región  $i$ ,  $T_i$  la cantidad de impuestos asignados o, en otras palabras, aportados por la región  $i$ :

$$T_i = T * K_i / K$$

Depende mucho de la selección de los criterios adecuados. Los criterios seleccionados deben ser: 1) económicamente significativos, y 2) múltiples.

Es fundamental comprender que los criterios mantenidos para la asignación regional de un determinado concepto se eligen debido a que son razonables desde el punto de vista económico. El trabajo desarrollado no es un ejercicio de contabilidad. La metodología de investigación se guía por razonamientos económicos y, en lo que respecta a la selección de criterios, se regula en función de la teoría de la incidencia.

En el momento de la selección de los criterios adecuados, un rasgo distintivo de este estudio es que no se autolimita a una única clave de asignación cuando hay una serie de repartos alternativos que parecen apropiados en el plano teórico. La razón para adoptar este enfoque es que todos estos criterios pueden ser de igual significación, tanto porque

CUADRO N.º 2

**DESGLOSE DE PRESUPUESTOS NACIONALES**

	ELEMENTOS DE GASTO	ELEMENTOS DE INGRESO	NÚMERO TOTAL DE ELEMENTOS
Francia .....	312	62	370
Alemania .....	106	37	150
Italia.....	140	24	186
Portugal.....	82	198	137
España .....	478	66	540
Suecia.....	80	49	130
Reino Unido....	850	56	887

existe cierta inseguridad conceptual con respecto a los criterios adecuado como porque ha sido necesario usar cálculos estadísticos que son igualmente imperfectos, aunque aceptables. En otras palabras, para una serie de elementos, en lugar de ofrecer un único reparto regional «óptimo», se usan varios repartos «buenos». Esta es una característica importante de la metodología.

Algunos ejemplos pueden ser útiles para aclarar este punto. Para determinados elementos de ingreso o de gasto, como el impuesto sobre la renta personal o las transferencias a gobiernos locales (uno

CUADRO N.º 3

**PRINCIPALES ELEMENTOS DEL PRESUPUESTO DEL REINO UNIDO, 1993**

	MILES DE MILLONES DE LIBRAS	PORCENTAJE
<b>Ingresos:</b>		
Impuesto sobre la renta .....	58,4	23,4
Impuesto sobre el valor añadido .....	39,0	15,6
Contribuciones a la seguridad social .....	38,7	15,5
Impuesto de sociedades .....	14,9	6,0
Impuesto de actividades económicas .....	12,6	5,0
Impuestos sobre carburantes .....	8,9	3,6
Impuestos sobre el tabaco .....	6,5	2,6
Subtotal .....	178,4	71,9
Total.....	249,5	100,0
<b>Gasto:</b>		
Pensiones de jubilación.....	26,5	10,6
Pagos a las administraciones sanitarias .....	21,4	8,6
Pagos de ayuda suplementaria a las administraciones locales.....	17,1	6,8
Pagos para rentas bajas (no pensionistas) .....	12,2	4,9
Pagos a las administraciones locales por impuestos sobre bienes no residenciales .....	11,6	4,6
Equipamiento.....	8,0	3,2
Fuerzas Armadas: personal .....	6,9	2,8
Subsidios por hijos.....	6,0	2,4
Subsidios de invalidez.....	5,9	2,3
Pagos a las administraciones locales por impuestos sobre bienes residenciales .....	4,8	1,9
Subtotal .....	120,3	48,2
Total.....	249,5	100,0



de los tipos más importantes de gasto), se emplean las cifras registradas en este momento. Se puede decir que el impuesto sobre la renta pagado y recaudado en la región A lo aporta la región A. De la misma forma, se puede decir claramente que las transferencias a los gobiernos locales de la región A benefician a la región A. En estos casos, los criterios empleados apenas funcionan como criterios: éste es el valor regional real, y es obviamente único.

Para otros elementos, como el impuesto de sociedades, los valores regionales reales, como se ha indicado previamente, carecen de significado, y simplemente no se les presta atención. La teoría de la incidencia sugiere que un impuesto pagado por una empresa corre a cargo de los empleados de la empresa (en forma de salarios reducidos), de los propietarios del capital de la empresa (en forma de beneficios reducidos) y de los consumidores de los productos de la empresa (en forma de precios más elevados). La teoría sugiere que la participación relativa de quienes sostienen los impuestos varía con la estructura de los mercados para empleo, capital y bienes, pero es de mucha ayuda para aportar porcentajes. En este estudio se adoptan tres criterios para el reparto regional de impuestos sobre ingresos corporativos. El primero da por hecho que el impuesto lo asumen, al 50 por 100 cada uno, los trabajadores y los propietarios del capital, y reparte la mitad de las ganancias nacionales de impuestos de acuerdo con el reparto regional de salarios, y la restante mitad de acuerdo con el reparto regional del *stock* de capital privado. El segundo da por hecho que el impuesto se asume al 50 por 100 por los trabajadores, al 25 por 100 por los propietarios de capital y al 25 por 100 por los consumidores. El tercero parte de que el impuesto lo soportan al 50 por 100 los propietarios de capital, al 25 por 100 los trabajadores y al 25 por 100 los consumidores.

Para otros conceptos no existen valores regionales actuales disponibles. Este suele ser el caso, por ejemplo, de los gastos de educación en aquellos países donde éste es un gasto de presupuesto nacional. En este caso, se pueden utilizar criterios como el número de alumnos por región (más exactamente, la participación de la región en el total nacional) o el número de profesores por región.

El cuadro n.º 4 indica el número de criterios o cálculos que se han obtenido y utilizado en cada país. Para cada criterio se ha señalado el valor para cada región. En otras palabras, para Francia, con 22 regiones, se ha empleado una matriz de criterios de

22 x 135. Estas matrices constituyen, por sí mismas, un interesante anuario estadístico regional.

### 3.4. Procedimiento de suma

El último paso consiste en sumar las cantidades estimadas para cada elemento de ingreso y de gasto a los ingresos y luego a los gastos para cada región, y así saber cuánto ha contribuido cada una de ellas (en ingresos) al presupuesto, y cuánto ha obtenido (en gastos) del presupuesto. Si se hubiese utilizado un solo criterio para cada elemento, esta tarea no habría sido fácil. Por desgracia, como se ha indicado previamente, se han utilizado varios criterios para una serie de elementos. Por consiguiente, hay miles de formas de hacer la suma de elementos. Un ejemplo es un país en el que sólo hay dos impuestos: un impuesto comercial y un impuesto sobre el valor añadido. Se parte de que se han señalado tres criterios para asignar a la región A las ganancias nacionales del impuesto comercial, y que estos criterios indican 20, 22 y 23 como estimaciones de la contribución de A al impuesto comercial. Se parte de que también hay tres criterios para las asignaciones regionales del IVA, que indican 30, 35 y 38 como estimaciones de la contribución de la región A al IVA. Es fácil ver que hay buenas combinaciones de estos dos grupos de cifras. Indicarán 50, 55, 58, 52, 57, 60, 53, 58 y 61 como estimaciones de la contribución de la región A al presupuesto nacional. En lugar de tener sólo una cifra, hay nueve cifras igual de importantes, o al menos plausibles.

La esencia del procedimiento adoptado en este estudio es obtener, para cada región, todas estas estimaciones y estudiar a continuación los números obtenidos. Si la distribución de números está bastante concentrada (es decir, si el coeficiente de dispersión es razonablemente bajo), la conclusión es que las estimaciones convergen y que queda retenido el valor mediano o medio de la distribución. Se considera que este valor es bastante sólido y, por lo tan-

CUADRO N.º 4

#### NÚMERO DE CRITERIOS UTILIZADOS POR PAÍS

Francia .....	135
Alemania .....	111
Italia .....	200
Portugal .....	45
España .....	180
Suecia .....	110
Reino Unido .....	316



to, puede ser útil y significativo. La hipótesis que subyace a este procedimiento es que la importancia práctica de algunas de las complejas opciones conceptuales no suele ser muy grande. No queda claro cómo se deberían repartir los impuestos comerciales prorrateando entre salarios, capital o consumo. Sin embargo, en la práctica no importa tanto como se podría temer, ya que para la mayoría de la regiones la participación de los salarios no es muy diferente de la participación de capital o de la participación del consumo. Si, por el contrario, las distribuciones son exageradamente dispersas, sería imposible hablar mucho sobre las contribuciones al presupuesto y sobre las ganancias procedentes del presupuesto para una región.

Hay tantas combinaciones posibles que, en la práctica, sería imposible obtener y estudiar todas las distribuciones asociadas. Consecuentemente, la investigación se ha limitado a 101 combinaciones elegidas de forma aleatoria, que obtienen, para cada región, 101 estimaciones de su contribución al presupuesto y 101 estimaciones de su ganancia del presupuesto. Para cada región se examina la distribución de estos 101 valores.

Como comprobación, se han llevado a cabo la misma operación para distintos casos con 101 combinaciones seleccionadas aleatoriamente. Los resultados no fueron muy distintos de los obtenidos a través de las 101 combinaciones seleccionadas aleatorias.

Tras obtener las estimaciones para cada región sobre su contribución al presupuesto y sus ganancias del presupuesto, es fácil definir una transferencia presupuestaria, que es la diferencia entre ambas. Dichas transferencias son positivas cuando la región obtiene más de lo que contribuye, y negativa cuando contribuye más de lo que obtiene.

### 3.5. Enfoque de flujo y enfoque de beneficio

El procedimiento que se acaba de describir está, de hecho, pulido y enriquecido en el caso de gastos (o, para adoptar la perspectiva de las regiones, en el caso de ganancias del presupuesto) gracias a una distinción entre un «enfoque de flujo» y un «enfoque de beneficio». Cuando se estudian los repartos regionales de un determinado elemento de gasto, hay dos formas diferentes de observar las ganancias regionales. En primer lugar, se puede formular la pregunta: ¿dónde va el dinero? ¿Dónde se hace el

gasto? Este es el enfoque de flujo. En segundo lugar, ¿dónde están los beneficiarios reales de este elemento de gasto? ¿El bienestar de quién aumenta? Este es el enfoque de beneficio.

Quizá queden más claros los conceptos de flujo y beneficio a partir del planteamiento de algunos ejemplos. Tomemos el caso de los gastos en investigación agraria mencionado anteriormente: en un enfoque de flujo, la cantidad se asignará a la región o regiones donde estén ubicados los centros de investigación; en un enfoque de beneficio, la cantidad se asignará a las regiones donde se produzcan bienes agrarios y/o a las regiones donde se consuman los bienes agrarios. En el caso de gastos militares: en un enfoque de flujo, este elemento se imputará a las regiones que fabrican armas o donde haya soldados destinados; en un enfoque de beneficio, se dará por hecho que todos los ciudadanos reciben la misma protección por todo el país, y el gasto se asignará de forma prorrateada según la población. En el caso de los gastos en los ministerios del gobierno central: en un enfoque de flujo, se imputarán a la ciudad donde se paguen salarios; en un enfoque de beneficio, se repartirán por todo el país con la ayuda de criterios que reflejen el beneficio que extrae cada región de los servicios desarrollados por un ministerio en concreto.

De esta forma, el enfoque de flujo y el enfoque de beneficio implicarán la utilización de distintos criterios para la asignación de la mayor parte de los elementos de gasto. En lugar de utilizar todos los criterios posibles para un determinado elemento, se consideró útil establecer dos asignaciones distintas, una para cada enfoque. El trabajo descrito anteriormente se hace, pues, por duplicado para gastos. Se emplean criterios distintos, se hacen sumas distintas, se seleccionan aleatoriamente distintos grupos de 101 distribuciones, se obtienen y analizan distintas distribuciones de estimaciones y se retienen distintos valores medianos de las ganancias que cada región obtiene del presupuesto nacional. Para una región se realizan dos estimaciones de las «ganancias» presupuestarias: «transferencias (flujo)» y «transferencias (beneficios)», es decir, transferencias en el enfoque de flujo y en el enfoque de beneficio.

¿Cuál es mejor opción? La pregunta es ciertamente fútil. Son igual de interesantes, pero hacen referencia a situaciones distintas. Observan desde distintos ángulos el complejo fenómeno de las transferencias interregionales inducidas por el presupuesto. Los dos sistemas aportan dos enfoques conceptuales tan diferentes que no sería razonable



intentar mezclarlos. Un remate a todo esto es que la dispersión de las 101 cifras obtenidas para las «ganancias» en ambos enfoques será más limitada que la que se habría obtenido si no se hubiera realizado esta distinción.

¿Por qué no se ha introducido una distinción similar para los elementos de ingreso? Para los elementos de ingreso se hace uso casi exclusivamente de un enfoque de beneficio. Un enfoque de flujo repartiría ingresos en los sitios donde se recaudan. Por razones institucionales, esto no tendría mucho sentido, puesto que la ubicación de la recogida de impuestos (o pago de impuestos), al menos para ciertos impuestos en concreto, posee poco significado económico. En Portugal, debido a la falta de datos regionales existentes, la asignación regional del presupuesto y de la seguridad social se puso en marcha para el enfoque de «flujo», y no para el enfoque de «beneficio» (que necesita más datos).

### 3.6. El tratamiento de elementos relacionados con la deuda

El préstamo (con respecto a los ingresos), el reembolso de la deuda y los intereses de ésta (con respecto al gasto) —que en conjunto se podrían denominar elementos relacionados con la deuda— plantean un problema concreto, tanto más importante por la magnitud de dichas cantidades en muchos países. Prestar dinero al gobierno no es lo mismo que pagar impuestos al gobierno. Recibir intereses sobre estos préstamos no es lo mismo que beneficiarse de los gastos del gobierno.

La amortización de la deuda con respecto al gasto se reparte de forma distinta entre los cálculos de flujo y de beneficio. Para el enfoque de beneficio, se emplean los cálculos regionales que reflejan la incidencia de la financiación de la deuda. La financiación de la deuda aumenta el nivel de gasto a partir del cual se puede beneficiar la población. Consecuentemente, los pagos de la deuda se han asignado proporcionalmente a la distribución regional de gastos. Estas cifras se basan en una «primera ronda» de cálculos de la regionalización de impuestos y gastos. Este proceso da por hecho implícitamente que: 1) la distribución regional de los impuestos marginales o gastos marginales es la misma que la media de impuestos regionales y gastos, y 2) que las asignaciones regionales de los beneficios de gasto de años anteriores no son distintas a las de 1993. Para el enfoque de flujo, la financiación de la deuda se asigna de acuerdo con la distribución regional de ahorradores

y accionistas. El déficit, con respecto a los ingresos, se asigna de acuerdo con las contribuciones impositivas de las regiones.

## 4. PRINCIPALES PUNTOS A RESEÑAR

Se han realizado millones de cálculos para obtener el equilibrio presupuestario regional en los siete países. Los resultados generales, para cada país, se incluyen en el anexo IIB, en términos absolutos (divisa nacional, ECU y PPS —patrones de poder adquisitivo, por sus siglas en inglés—) y en términos relativos (con respecto al PIB regional y a los gastos presupuestarios totales). Es importante recordar, antes de presentar y debatir estos resultados, que no son «cuentas» regionales, sino el resultado del análisis económico. Las cifras que se incluyen son resultados medios de varias elecciones conceptuales o estadísticas de asignación.

Conviene hacer algunas observaciones y señalar ciertas precauciones en cuanto al uso de estos resultados.

1. El tipo de gasto gubernamental analizado es distinto entre países. En Italia, Portugal, España, Suecia y el Reino Unido, se incluyen los ingresos y gastos de la seguridad social; en Francia y Alemania son de distinta naturaleza. Los intentos de comparar las distribuciones entre países deben tener en cuenta los distintos tipos de gasto evaluados en distintos países, y también el peso relativo del presupuesto en el PIB nacional.

2. De la misma forma, las intensidades de las transferencias interregionales son una función de las especificaciones territoriales usadas en los distintos países. Esto constituye siempre una preocupación en el momento de llevar a cabo cualquier tipo de análisis regional. Sin embargo, es importante subrayar la significación de este asunto. Por motivos estadísticos, las especificaciones empleadas varían enormemente: 18 regiones en España, 22 en Francia, 17 en Alemania, 5 en Portugal, 20 en Italia, 11 en el Reino Unido y 8 en Suecia. La intensidad de las transferencias calibradas está relacionada directamente con las unidades territoriales empleadas. Como tal, comparar la intensidad de las transferencias es claramente equivalente a comparar las especificaciones regionales. Por ejemplo, si las dos regiones vecinas de Estocolmo (que es un contribuidor neto) y de Suecia oriental y central (que es un beneficiario neto) se tomaran como una sola región, el valor total de la transferencia desde esta «nueva» región al resto de Suecia se vería afectado.



tada considerablemente. Esto significa que no es muy significativo conceptualmente comparar la cantidad general de transferencias entre países.

3. A pesar de que la metodología básica adoptada para la distribución regional de los presupuestos de los siete países es la misma, cabría señalar algunas diferencias en la aplicación de dicha metodología (como se ha mencionado en la sección anterior). Son el resultado de las diferencias en calidad y disponibilidad de la información estadística, especialmente a escala regional. Por ejemplo, en el caso de España, los criterios regionales empleados para los salarios de los funcionarios se relaciona con el número de empleados en sectores no comerciales. En el anexo IID se puede ver la asignación de elecciones realizadas para los principales gastos y contribuciones de cada país. Basándose en información de esos países, es fácil comprobar, donde es mejor la cobertura estadística, que hay, a nivel regional, una convergencia muy grande de los valores regionales para distintos indicadores análogos. Por ejemplo, en Francia, la diferencia entre el porcentaje de funcionarios en Île de France y el porcentaje de salarios de los funcionarios es sólo de un punto porcentual.

A pesar de esta lista de advertencias, los resultados ofrecen una medida firme de transferencias interregionales de los países estudiados.

#### 4.1. La concentración de los resultados

En el trascurso de este estudio se han calculado 101 asignaciones regionales de gastos sobre los en-

foques de «flujo» y «beneficio», y 101 asignaciones de contribuciones regionales. Es apropiado utilizar los resultados medios siempre que haya una concentración de estos resultados. Esta concentración se encontró en la práctica. El anexo IIE da, para cada región, el coeficiente de variación (fallo estándar/media:  $\sigma/M$ ) y el Min/Max de los tres grupos de cálculos. El cuadro n.º 5 da un ejemplo de estos cuadros para el Reino Unido. El cuadro n.º 6 presenta la media nacional y el error estándar de estos coeficientes regionales.

Todos los valores de los coeficientes de concentración indican una buena convergencia de los resultados. Los resultados más concentrados corresponden a las contribuciones, a continuación a los gastos de «flujo» y de «beneficio». España es el país cuyos resultados están menos concentrados, pero incluso en este país varían las contribuciones regionales, en porcentaje, de -7 a +7 por 100 sobre la contribución media, y desde -9 a +9 por 100 sobre la media de los gastos regionales («flujo» y «beneficio»). Los resultados de los repartos regionales de gastos en Italia muestran los mismos niveles de desviación.

Para los otros países, el nivel de diferencia de los resultados es muy reducido. La convergencia estadística de las características sociales y económicas de las regiones suele hacer que los resultados se vuelvan insensibles a las diferencias conceptuales de reparto. Por ejemplo, en todos los países, los tres cálculos sintéticos empleados para repartir los impuestos corporativos (tres combinaciones distintas de cálculos regionales sobre el capital, salarios y consumo) dan prácticamente el mismo resultado.

CUADRO N.º 5

**CONCENTRACIÓN DE RESULTADOS DE 101 ASIGNACIONES REGIONALES DE GASTOS DE PRESUPUESTO (ENFOQUES DE «BENEFICIO» Y DE «FLUJO») Y CONTRIBUCIONES: EL CASO DEL REINO UNIDO**

	GASTO (BENEF) $\sigma/M$	GASTO (BENEF) MIN/MAX	GASTO (FLUJO) $\sigma/M$	GASTO (FLUJO) MIN/MAX	CONTRIBUCIONES $\sigma/M$	CONTRIBUCIONES MIN/MAX
Norte.....	0,02	0,91	0,01	0,97	-0,01	0,97
Yorkshire & Humberside .....	0,01	0,95	0,00	0,98	0,00	0,98
East Midlands .....	0,01	0,94	0,00	0,98	0,00	0,98
East Anglia .....	0,02	0,90	0,01	0,97	0,00	0,98
Sudeste .....	0,01	0,96	0,00	0,98	0,00	0,98
Sudoeste .....	0,03	0,90	0,01	0,98	0,00	0,98
West Midlands.....	0,01	0,95	0,00	0,99	-0,01	0,96
Noroeste.....	0,02	0,93	0,00	0,98	0,00	0,98
Gales.....	0,01	0,95	0,01	0,95	0,00	0,99
Escocia .....	0,01	0,96	0,01	0,97	0,00	0,99
Irlanda del Norte.....	0,02	0,94	0,01	0,98	-0,01	0,97
Media.....	0,02	0,94	0,01	0,98	-0,01	0,98
Error estándar.....	0,01	0,02	0,00	0,01	0,00	0,01



CUADRO N.º 6

**CONCENTRACIÓN DE RESULTADOS DE 101 ASIGNACIONES REGIONALES DE GASTOS DE PRESUPUESTO  
(ENFOQUES DE «BENEFICIO» Y «FLUJO») Y CONTRIBUCIONES: COEFICIENTES NACIONALES DE CONCENTRACIÓN**

		GASTO (BENEF) $\sigma/M$	GASTO (BENEF) MIN/MAX	GASTO (FLUJO) $\sigma/M$	GASTO (FLUJO) MIN/MAX	CONTRIBUCIONES $\sigma/M$	CONTRIBUCIONES MIN/MAX
Francia	Media.....	0,02	0,91	0,01	0,97	-0,01	0,98
	Error estándar.....	0,01	0,04	0,01	0,01	0,00	0,01
Alemania	Media.....	0,02	0,93	0,03	0,91	-0,02	0,92
	Error estándar.....	0,01	0,04	0,03	0,06	0,01	0,05
Italia	Media.....	0,10	0,80	0,04	0,86	-0,01	0,98
	Error estándar.....	0,01	0,08	0,02	0,05	0,00	0,01
Portugal	Media.....	—	—	0,03	0,88	-0,01	0,97
	Error estándar.....	—	—	0,01	0,03	0,00	0,01
España	Media.....	0,04	0,82	0,05	0,82	-0,06	0,86
	Error estándar.....	0,02	0,06	0,03	0,09	0,05	0,10
Suecia	Media.....	0,03	0,88	0,03	0,92	0,00	1,00
	Error estándar.....	0,03	0,07	0,03	0,06	0,00	0,00
Reino Unido	Media.....	0,02	0,04	0,01	0,98	-0,01	0,98
	Error estándar.....	0,01	0,02	0,00	0,01	0,00	0,01

#### 4.2. Las transferencias interregionales inducidas por el presupuesto son amplias

Independientemente de si se utiliza el concepto de «flujo» o el de «beneficio», al parecer las regiones más ricas de los países estudiados transfieren grandes cantidades a las regiones más pobres, o a las más problemáticas, a través de fondos públicos. Las transferencias implícitas implicadas concuerdan con las políticas regionales aplicadas a escala nacional y europea. Ello refrenda la conclusión del informe de MacDougall, que subrayaba los efectos regionales de la redistribución del presupuesto en la década de los setenta. Falta vocabulario técnico para definir este mecanismo, ya que los conceptos de «progresividad» o «regresividad» se aplican únicamente a materia impositiva. Es posible aumentar este vocabulario a los gastos, e incluso a los sistemas de transferencia interregional. A partir de esto, se puede afirmar que un sistema de transferencias es progresivo a escala interregional únicamente cuando las regiones ricas subvencionan a las regiones más pobres. Éste es el caso de los estados miembros estudiados.

En el anexo IIB se incluyen resultados detallados de las asignaciones regionales de presupuestos nacionales (gastos, ingresos y balances, en términos de divisas locales, ECU, PPS —estándares de poder adquisitivo, por sus siglas en inglés— y relativos al PIB

regional y a gastos de presupuesto). El cuadro número 7 resume los resultados de una selección de regiones ricas y pobres. El cuadro n.º 9 presenta los balances de todas las regiones en términos de porcentaje de PIB regional en ECU.

Antes de analizar y comparar resultados, sobre todo entre distintos países, cabe recordar, como ya se explicó en la sección 2, que el nivel de transferencias interregionales depende del peso del presupuesto gubernamental en los ingresos nacionales. En esta investigación, debido a la falta de estadísticas sobre la asignación regional de la seguridad social en Francia y Alemania, hay una gran disparidad entre esos pesos (véase cuadro n.º 8). Antes de comparar, por ejemplo, el subsidio relativo de Estocolmo o Lombardía a la Île de France hay que tener en cuenta las cantidades relativas de financiación pública incluidas. De hecho, estudios anteriores (Davezies, 1993) mostraban que la transferencia inducida por la seguridad social francesa de la Île de France a otras regiones es incluso superior que las transferencias inducidas por el presupuesto. Es posible tener en cuenta este peso distinto del efecto del presupuesto y calcular las transferencias «virtuales» a partir de la financiación por el PIB del presupuesto estudiado (véase cuadro n.º 8).

Teniendo en cuenta los resultados detallados de el cuadro n.º 9, en 16 de las 100 regiones estudiadas los resultados de «flujo» y «beneficio» muestran



CUADRO N.º 7

**TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO EN MECU, COMO PORCENTAJE DEL PIB REGIONAL  
Y EN K. ECU PER CÁPITA: REGIONES ESCOGIDAS**

	TRANS (BENEF) MECU	TRANS (FLUJO) MECU	TRANS (BENEF) PORCENTAJE PIB REG.	TRANS (FLUJO) PORCENTAJE PIB REG.	TRANS (BENEF) K ECU/CAP	TRANS (FLUJO) K ECU/CAP
Andalucía.....	9.178	7.435	17	14	1,30	1,10
Galicia.....	3.185	2.078	14	9	1,20	0,80
Madrid.....	-8.455	-6.041	-13	-9	-1,70	-1,20
Cataluña.....	-4.302	-4.113	-6	-5	-0,70	-0,70
Midi Pyrénées.....	2.158	2.137	6	6	0,90	0,90
Languedoc Rosellón.....	2.649	2.760	8	9	1,20	1,30
Île de France.....	-17.806	-8.848	-6	-3	-1,60	-0,80
Ródano-Alpes.....	-673	-1.655	-1	-2	-0,10	-0,30
Turingia.....	6.883	5.111	28	21	2,71	2,01
Mecklemburgo-Pomerania.....	5.225	3.970	29	22	2,82	2,14
Baden-Württemberg.....	-11.071	-10.128	-5	-4	-1,09	-0,99
Hesse.....	-6.778	-6.112	-4	-4	-1,14	-1,03
Sicilia.....	12.151	8.955	24	17	2,40	1,80
Campania.....	11.891	10.117	21	18	2,10	1,80
Lombardía.....	-23.436	-20.051	-14	-12	-2,60	-2,20
Piamonte.....	-6.778	-6.945	-9	-10	-1,50	-1,60
Alentejo.....	—	629	—	26	—	1,18
Algarve.....	—	209	—	10	—	0,61
Norte.....	—	-547	—	-2	—	-0,16
Lisboa y Valle del Tajo.....	—	-657	—	-2	—	-0,20
Norte Norrland.....	1.210	1.257	13	14	2,30	2,40
N/Suecia central.....	1.585	1.625	11	11	1,80	1,90
Estocolmo.....	-3.493	-2.058	-10	-6	-2,10	-1,20
Suecia occidental.....	-76	-670	0	-2	0,00	-0,40
Noroeste.....	4.368	3.530	6	4	0,70	0,60
Gales.....	3.603	2.704	11	8	1,20	0,90
Sudeste.....	-21.524	-15.176	-8	-5	-1,20	-0,90
East Anglia.....	-426	-748	-1	-3	-0,20	-0,40

CUADRO N.º 8

**EL PESO DE LOS FONDOS PÚBLICOS EN EL PIB NACIONAL, ANALIZADO POR PAÍS, Y EL VALOR DE LAS TRANSFERENCIAS  
POR PUNTO DE PIB DEL PRESUPUESTO NACIONAL 1993**

	PRESUPUESTO ANALIZADO EN PORCENTAJE DE PIB	ECU/CAP DE «FLUJO» TRANSFER/PUNTO DE PIB EN PRESUPUESTO	
Francia.....	25	Île de France.....	-33
Alemania.....	14	Hesse.....	-73
Italia.....	48	Lombardía.....	-46
Portugal.....	46	Lisboa y Valle del Tajo.....	-4
España.....	32	Madrid.....	-37
Suecia.....	53	Estocolmo.....	-23
Reino Unido.....	40	Sudeste.....	-23



signos distintos (para las cinco regiones portuguesas, fuera de estas 100, no se ha calculado el «beneficio»). Esta situación se da en regiones con ingresos intermedios o de dimensiones muy reducidas. Hay pocas regiones en esta situación, dadas las grandes diferencias conceptuales entre los enfoques de «flujo» y «beneficio». En los países estudiados, hay diez casos en los que las regiones fueron beneficiarias netas en términos de beneficio y contribuyentes netas en términos de flujo. Ello significa que en estas regiones hay menos flujo de dinero público (en relación con sus contribuciones al presupuesto) que la cantidad de beneficios obtenidos de las políticas gubernamentales. Seis de las regiones en esta situación se encuentran en Francia, donde los fondos de la seguridad social no se reparten regionalmente. Si se hubiera hecho así, probablemente habría una mejor convergencia de los enfoques de «flujo» y «beneficio». La situación opuesta, en la que las transferencias de «flujo» superan a las de «beneficio», tan sólo emergen en seis casos. Hay por lo tanto una coherencia considerable en los resultados, a pesar de que los dos tipos de reparto regional se basan en hipótesis muy distintas.

No constituye ninguna sorpresa el hecho de que las transferencias que corresponden a las regiones que son beneficiarias netas sean consistentemente mayores en términos de «beneficios» que en términos de «flujo». Sin embargo, las regiones que son contribuyentes netas generalmente reciben una proporción más grande de los flujos de dinero público que de los beneficios. Por ejemplo, en el Reino Unido, casi la mitad de los salarios de los funcionarios se concentran en el Sudeste.

Las regiones «centrales» son al parecer las principales contribuyentes: Madrid y Cataluña en España, Lombardía, Emilia-Romaña y el Piamonte en Italia, Estocolmo en Suecia, Île de France en Francia y el Sudeste en el Reino Unido. Basándose en el concepto de «flujo», la contribución neta varía entre el 2 por 100 (Lisboa y Valle del Tajo) y el 12 por 100 (Lombardía) del valor del PIB regional (la transferencia financiada por Île de France es el 3 por 100 de su PIB, pero probablemente duplicaría esta cifra si se incluyera la seguridad social). En Alemania, donde no se incluyen los fondos de la seguridad social, las regiones que son contribuyentes netas están menos concentradas: cuatro *Länder* comparten el mismo nivel de esfuerzo: Baden-Württemberg (4 por 100 del PIB regional), Hesse (4 por 100), Baviera (3 por 100) y Renania-Palatinado (3 por 100). En Portugal, debido al desglose geográfico de las regiones, y donde las dos principales regiones económicas contienen

más del 70 por 100 de la población y comprenden una mezcla de zonas ricas y pobres, las transferencias interregionales calculadas son obviamente muy reducidas.

Un asunto secundario es que un reducido número de otras regiones también aparecen como contribuyentes netas de «flujo» en los países estudiados. Esto es lo que sucede en cuatro regiones francesas (con otras dos cerca de cero), cuatro italianas, siete españolas, una sueca y tres británicas.

A pesar de que hace falta tener cuidado al agregar estos resultados, es interesante tener un orden de magnitud del mecanismo de redistribución a través del cálculo de los siguientes resultados generales: para el enfoque de «flujo», que minimiza las transferencias, las siete regiones ricas (Île de France, Hamburgo, Lisboa y Valle del Tajo, Lombardía, Madrid, Estocolmo y el Sudeste del Reino Unido), que representan el 16 por 100 de la población total de los siete países y el 19 por 100 de su PIB, financiaron (en 1993) 54.000 millones de ECU de transferencias interregionales inducidas por el presupuesto. Esto es igual al 6 por 100 de su PIB regional y al 1,1 por 100 del PIB total de los cinco países. Las 29 regiones que son contribuyentes netas, con el 55 por 100 de la población de los siete países y el 64 por 100 de su PIB total, financiaron 128.000 millones de ECU. Esto representa el 4 por 100 de su PIB regional y el 3 por 100 del PIB total de los cinco países.

Estas cifras confirman que los fondos públicos nacionales desempeñan un papel muy importante en los procesos de cohesión, a través de la transferencia de grandes cantidades de dinero de regiones ricas a regiones pobres, más del doble de la cantidad de las contribuciones nacionales de estos países al presupuesto de la CE. Si los otros estados miembros producen el mismo nivel de transferencias inducidas por el presupuesto, se podría estimar que estas transferencias son aproximadamente veinte veces el presupuesto europeo en fondos estructurales!

Por supuesto, los flujos son asimétricos en el sentido de que las regiones pobres tienden a ser los mayores beneficiarios netos: Languedoc-Rosellón, Midi Pirénées y Lemosín en Francia; los *Länder* orientales de Alemania; las regiones italianas del *Mezzogiorno*; Alentejo, Algarve y las regiones centrales de Portugal; Andalucía y Extremadura en España; el Norte de Suecia, y las regiones del Norte y Gales en el Reino Unido.



CUADRO N.º 9

**TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO:  
FRANCIA, ALEMANIA, ITALIA, PORTUGAL, ESPAÑA, SUECIA Y REINO UNIDO 1993**

	TRANSF (BENEF) PORCENTAJE PIB REGIONAL	TRANSF (FLUJO) PORCENTAJE PIB REGIONAL	TRANSF (BENEF) k ECU/CAP	TRANSF (FLUJO) k ECU/CAP
<b>Francia:</b>				
Alsacia .....	-1	0	-0,2	0,0
Aquitania .....	3	2	0,4	0,3
Auvernia .....	2	1	0,3	0,2
Borgoña .....	3	0	0,4	-0,1
Bretaña .....	3	3	0,5	0,4
Centro .....	0	1	0,0	0,1
Champagne-A .....	1	0	0,2	0,0
Córcega .....	15	10	1,9	1,4
Franco-Condado .....	2	-2	0,3	-0,4
Île de France .....	-6	-3	-1,6	-0,8
Languedoc-Rosellón .....	8	9	1,2	1,3
Lemosín .....	6	6	0,9	0,9
Lorena .....	3	2	0,5	0,4
Midi-Pyrénées .....	6	5	0,9	0,9
Norte-Paso de Calais .....	5	1	0,8	0,2
Baja Normandía .....	4	3	0,7	0,5
Alta Normandía .....	2	-1	0,3	-0,2
País del Loira .....	2	0	0,3	-0,1
Picardía .....	2	-3	0,3	-0,4
Poitou-Charentes .....	3	1	0,4	0,1
Provenza_Alpes-Costa Azul .....	1	2	0,2	0,3
Ródano-Alpes .....	-1	-2	-0,1	-0,3
<b>Alemania:</b>				
Baden-Württemberg .....	-5	-4	-1,09	-0,99
Baviera .....	-4	-3	-0,93	-0,72
Berlín .....	9	12	1,73	2,16
Brandenburgo .....	22	17	2,39	1,79
Bremen .....	-1	1	-0,37	0,16
Hamburgo .....	-5	-1	-1,77	-0,43
Hesse .....	-4	-4	-1,14	-1,03
Mecklenburgo-Pomerania .....	29	22	2,82	2,14
Baja Sajonia .....	-1	-1	-0,28	-0,15
Renania del Norte-Westfalia .....	-2	-2	-0,32	-0,33
Renania-Palatinado .....	-3	-3	-0,55	-0,54
Sarre .....	6	4	1,10	0,85
Sajonia .....	24	17	2,34	1,67
Sajonia-Anhalt .....	26	19	2,57	1,95
Schleswig-Holstein .....	-3	-1	-0,50	-0,25
Turingia .....	28	21	2,71	2,01
<b>Italia:</b>				
Abruzzo .....	18	10	2,3	1,2
Basilicata .....	49	27	4,6	2,5
Calabria .....	37	20	3,2	1,7
Campania .....	21	18	2,1	1,8
Emilia Romana .....	-10	-10	-1,8	-1,7
Friuli-Venecia-Julia .....	-2	0	-0,3	0,1
Lazio .....	-2	10	-0,3	1,7
Liguria .....	-4	-4	-0,7	-0,6
Lombardia .....	-14	-12	-2,6	-2,2
Marcas .....	1	-2	0,1	-0,2
Molise .....	41	17	4,5	1,9
Piamonte .....	-9	-10	-1,5	-1,6
Apulia .....	18	9	1,8	1,0
Cerdeña .....	23	19	2,5	2,1



CUADRO N.º 9 (continuación)

**TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO:  
FRANCIA, ALEMANIA, ITALIA, PORTUGAL, ESPAÑA, SUECIA Y REINO UNIDO 1993**

	TRANSF (BENEF) PORCENTAJE PIB REGIONAL	TRANSF (FLUJO) PORCENTAJE PIB REGIONAL	TRANSF (BENEF) k ECU/CAP	TRANSF (FLUJO) k ECU/CAP
<b>Italia (continuación):</b>				
Sicilia .....	23	17	2,4	1,8
Toscana .....	-7	-7	-1,1	-1,0
Trentino-Alto Adigio .....	-2	10	-0,3	1,8
Umbria .....	2	0	0,2	0,1
Valle d'Aosta .....	-3	12	-0,5	2,2
Veneto .....	-8	-9	-1,3	-1,4
<b>Portugal:</b>				
Alentejo .....	—	26	—	1,18
Algarve .....	—	10	—	0,61
Centro .....	—	4	—	0,22
Lisboa y valle del Tajo .....	—	-2	—	-0,20
Norte .....	—	-2	—	-0,16
<b>España:</b>				
Andalucía .....	17	14	1,3	1,1
Aragón .....	-7	-3	-0,8	-0,4
Asturias .....	1	1	0,1	0,1
Baleares .....	-8	-7	-1,0	-1,0
Canarias .....	13	11	1,3	1,2
Cantabria .....	0	-1	0,0	-0,1
Castilla-La Mancha .....	5	3	0,4	0,3
Castilla y León .....	1	2	0,1	0,2
Cataluña .....	-6	-5	-0,7	-0,7
Ceuta y Melilla .....	3	14	0,2	1,3
Extremadura .....	18	15	1,3	1,1
Galicia .....	14	9	1,2	0,8
La Rioja .....	-6	-3	-0,7	-0,3
Madrid .....	-13	-9	-1,7	-1,2
Murcia .....	3	2	0,2	0,2
Navarra .....	-6	-6	-0,8	-0,8
País Vasco .....	-9	-9	-1,1	-1,1
Valencia .....	0	0	0,0	0,0
<b>Suecia:</b>				
Estocolmo .....	-9	-6	-2,1	-1,2
Suecia Oriental/Centro .....	4	3	0,6	0,5
Smal/Islas .....	2	0	0,4	-0,1
Suecia Sur .....	1	0	0,2	0,0
Suecia Occidental .....	0	-2	0,0	-0,4
Suecia N/Centro .....	11	11	1,8	1,9
Midden .....	9	8	1,6	1,4
Norrland .....	13	14	2,3	2,4
<b>Reino Unido:</b>				
Norte .....	9	9	1,1	1,2
Yorkshire & Humberside .....	1	-1	0,2	-0,1
East Midlands .....	1	-2	0,1	-0,2
East Anglia .....	-1	-3	-0,2	-0,4
Sudeste .....	-7	-5	-1,2	-0,9
Sudoeste .....	0	1	-0,1	0,1
West Midlands .....	3	1	0,3	0,1
Noroeste .....	5	4	0,7	0,6
Gales .....	11	8	1,2	0,9
Escocia .....	6	5	0,9	0,6
Irlanda del Norte .....	18	17	2,0	1,9

Fuente: Cálculos OEIL.



Estas transferencias ocasionan una gran reducción de disparidades interregionales en los países. La forma óptima de analizar esta reducción sería utilizar los datos regionales sobre la renta disponible de las familias, ya que estas transferencias están generalmente más orientadas a los ingresos regionales o al nivel de vida que hacia la producción regional. Sin embargo, debido a la indisponibilidad de datos de ingresos regionales de los cinco países, ha sido necesario utilizar una comparación del PIB per cápita «antes» y «después» de las transferencias presupuestarias. Conceptualmente, este tipo de procedimiento es cuestionable, puesto que el PIB ya incluye los fondos públicos (impuestos sobre la producción, valor añadido público, etc.) y las transferencias orientadas por el ingreso pesan menos en el PIB que en los ingresos (los ingresos nacionales rondan los dos tercios del PIB nacional), y sin embargo no es conveniente utilizar esta «mezcla» de datos para obtener un indicador general de la reducción de la disparidad regional. El término «Presupuesto ajustado al PIB» (BAGDP, por sus siglas en inglés) consiste en el PIB regional más transferencias. El cuadro n.º 10 muestra el resultado de un análisis en términos de coeficientes de Gini.

La reducción de las disparidades interregionales parece muy importante, y del mismo orden de magnitud que las cifras que el informe MacDougall (cuadro n.º 1), teniendo en cuenta el hecho de que dicho informe medía la reducción de disparidades interregionales de ingresos, que son menos importantes antes del presupuesto que las disparidades de PIB, y porque las transferencias tienen un impacto mayor en los ingresos regionales que en el PIB regional. Antes de comparar la intensidad de las redistribuciones nacionales de presupuesto, cabría recordar de nuevo que una parte de las diferencias tienen su origen en las que se dan en el grado de desglose regional (en el Reino Unido, por ejemplo, el desglose es en ocho regiones, mientras que en Francia es en 22).

El cuadro n.º 10 muestra la reducción media nacional de disparidades basada en la población. Éste es un buen indicador de la capacidad media nacional para reducir las disparidades interregionales a través del presupuesto nacional. Es posible comparar esta reducción con la reducción de los coeficientes de Gini calculados sobre el PNB y el BAGDP de las 101 regiones. Parece claramente que el sistema de la cohesión es más un sistema *nacional* que un sistema europeo. Gran parte del efecto de la cohesión permanece en el ámbito nacional, y no tiene ninguna función con respecto a la cohesión europea.

Cuando una región rica de un país pobre da subsidios a un región todavía más pobre, este mecanismo tiene un impacto más grande en la cohesión nacional que en la cohesión europea.

#### 4.3. Las transferencias interregionales inducidas por el presupuesto están relacionadas con el PIB

Las transferencias inducidas por los presupuestos gubernamentales están claramente relacionadas con el PIB per cápita de las regiones. Cuanto más rica es una región, en relación con la situación nacional, más negativa es su contribución neta al presupuesto. En la misma línea, cuanto más pobre es una región, más recibe en las transferencias del presupuesto.

Hay un mecanismo de transferencia bastante homogéneo entre los siete países. Es posible mostrar, refiriéndose al modelo simple incluido en el gráfico 1 que este mecanismo refleja una combinación continua de la incidencia regional de las asignaciones del sistema impositivo y del gasto: las regiones más ricas contribuyen más al presupuesto que las regiones más pobres, y en una proporción mayor de lo que obtienen del presupuesto. El cuadro n.º 11 muestra las pendientes y los coeficientes de determinación (R<sup>2</sup>) de las regresiones lineales, enlazando respectivamente las contribuciones de presupuesto y las ganancias de las regiones en su PIB per cápita.

La regresión lineal es muy buena para las contribuciones (R<sup>2</sup> próxima a 1), y las pendientes son más pronunciadas que las pendientes de las ganancias, incluso en Italia y en Suecia, donde las ganancias aumentan con el PIB per cápita. En Suecia y en Italia también parece más importante la función de las contribuciones en el mecanismo redistributivo. Estas estadísticas muestran que mientras que las contribuciones son una función de los ingresos, los gastos no siguen la misma regla (R<sup>2</sup> está próxima a 0) y se distribuyen de otra forma, sin un modelo uniforme. Hay al menos cuatro modelos combinados con respecto a las ganancias regionales del presupuesto en el enfoque de flujo: 1) algunas regiones ricas de Italia y Suecia reciben relativamente más per cápita que la media; 2) se puede afirmar lo mismo de las regiones con problemas políticos como Córcega e Irlanda del Norte y, hasta cierto punto, Trentino; 3) y de regiones con desventajas naturales como Canarias, Ceuta y Melilla, Val d'Aosta o las tres regiones del Norte de Suecia; 4) para las otras regiones, al parecer las ganancias están más relacionadas con la población que con cualquier otro indicador.



CUADRO N.º 10

**EL IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO SOBRE LAS DISPARIDADES ECONÓMICAS REGIONALES EN FRANCIA, ALEMANIA, ITALIA, PORTUGAL, ESPAÑA, SUECIA Y EL REINO UNIDO. 1993.  
(PIB Y EL PRESUPUESTO AJUSTADO AL PIB PER CÁPITA)**

	PNB GINI	BENEFICIOS BAGDP GINI	FLUJO BAGDP GINI	PORCENTAJE REDUCCIÓN BENEFICIO	PORCENTAJE REDUCCIÓN FLUJO
Francia (a).....	0,121	0,098	0,109	-18,4	-9,9
Alemania (a).....	0,147	0,116	0,123	-21,0	-16,2
Italia (a).....	0,132	0,068	0,095	-48,5	-28,0
Portugal (a).....	0,149	—	0,133	—	-10,8
España (a).....	0,110	0,060	0,069	-45,4	-37,4
Suecia (a).....	0,051	0,034	0,043	-33,8	-14,4
Reino Unido (a).....	0,065	0,035	0,044	-46,9	-32,7
Ponderado por reducción media de población en siete países (b) ..				-34,3	-22,8
Siete países (ECU).....	0,187		0,169		-9,5
Seis países (ECU) (b).....	0,178	0,152		-14,8	
Siete países (PPS).....	0,143		0,120		-16,5
Seis países (PPS) (b).....	0,140	0,105		-25,2	

(a) Gini en ECU o en PPS son iguales.

(b) Beneficio calculado en seis países (sin Portugal).

Nota: No se tienen en cuenta la seguridad de social de Francia ni de Alemania.

Fuente: Cálculos OEIL.

#### 4.4. Regiones iguales no reciben un mismo trato

Uno de los hallazgos más importantes de esta evaluación de transferencias interregionales inducidas por el presupuesto es el hecho de que los sistemas de cohesión nacional son desiguales a escala europea. Como se ha observado antes, en el contexto del análisis de la diferencia de la reducción media del coeficiente Gini en los siete países comparado con el Gini calculado en las 101 regiones, las transferencias producen mayor cohesión nacional que europea. Esto significa que las fronteras nacionales limitan las transferencias desde las regio-

nes. Es un descubrimiento bien conocido de los analistas de impuestos: cuanto más descentralizado está un sistema impositivo, menos redistribuye el sistema entre las poblaciones y las zonas. La Unión Europea, a nivel de financiación pública, funciona como un espacio muy descentralizado. Hay, al respecto, una gran diferencia con los Estados Unidos de América, donde el presupuesto federal induce transferencias enormes entre estados: se puede ver en el cuadro número 1 (el informe MacDougall, 1977) que el presupuesto de Estados Unidos indujo una reducción del índice de disparidades interregionales de ingresos desde el 28 por 100 (coeficiente de variación) hasta el 23 por 100 (coeficiente Gini).

CUADRO N.º 11

**ESTADÍSTICAS DE REGRESIONES LINEALES ENTRE LA CONTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA PER CÁPITA Y LAS GANANCIAS (FLUJO) PER CÁPITA FRENTE AL PIB PER CÁPITA EN LAS REGIONES DE FRANCIA, ALEMANIA, ITALIA, PORTUGAL, ESPAÑA, SUECIA Y EL REINO UNIDO (1993)**

	$x = \text{PIB/CAP}$	$y = \text{CONTRIBUCIÓN/CAP}$	$y = \text{GANANCIAS (FLUJO)/CAP}$
Francia.....	Pendiente [R2]	0,18 [0,92]	0,06 [0,10]
Alemania.....	Pendiente [R2]	0,12 [0,98]	0,00 [0,0001]
Italia.....	Pendiente [R2]	0,53 [0,96]	0,25 [0,40]
Portugal.....	Pendiente [R2]	0,32 [0,97]	0,01 [0,30]
España.....	Pendiente [R2]	0,36 [0,88]	-0,02 [0,02]
Suecia.....	Pendiente [R2]	0,60 [0,96]	0,24 [0,15]
Reino Unido.....	Pendiente [R2]	0,46 [0,96]	-0,01 [0,001]

Fuente: Cálculos OEIL.



El hecho de que los principales sistemas de cohesión en Europa se apliquen a escala nacional produce mecanismos paradójicos a escala europea: algunas regiones iguales, en términos de PIB per cápita, no reciben un trato igual por parte de sus respectivos presupuestos nacionales. El cuadro n.º 12 ofrece algunos ejemplos con respecto a las regiones seleccionadas.

Las regiones relativamente ricas a escala nacional pueden ser regiones relativamente pobres a escala europea. De la misma forma, las regiones pobres en el ámbito nacional pueden ser regiones ricas en el europeo. Por ejemplo, las regiones ricas de España (como en Portugal y probablemente en Irlanda o Grecia), como Cataluña, están financiando (-5 por 100 de su PIB) a las regiones pobres de España, a pesar del hecho de que tienen el mismo nivel de PIB per cápita que Midi Pyrénées (en ECU) o Lorena (en PPS), ambas financiadas por el presupuesto francés (+5 por 100 y +2 por 100 de su PIB respectivamente).

Ésta es la razón fundamental de los pobres resultados en términos de cohesión europea inducidos por la distribución interregional de presupuestos nacionales.

El gráfico 3 ofrece una visión general de esta capacidad desigual (a escala europea) de presupuestos nacionales para contribuir con la cohesión europea. El anexo IIF ofrece una lista exhaustiva de PIB per cápita y de transferencias netas (flujo) per cápita para todas las regiones en los países que son estudios de caso.

Una característica del gráfico 3 es que muestra claramente que las regiones que tienen los mismos niveles de PIB per cápita pueden recibir un trato muy distinto en términos de transferencias interregionales inducidas por el presupuesto. Al estudiar este punto, es útil distinguir entre dos grupos de países: España, Portugal y el Reino Unido por un lado, e Italia, Suecia, Francia y Alemania por otro.

Los tres primeros países contienen regiones que son relativamente pobres desde una perspectiva europea (basándose en las cifras del PIB per cápita) pero que son contribuyentes netos en términos de transferencias interregionales. En España, Cantabria, La Rioja, Aragón, País Vasco y Cataluña financian a otras regiones españolas, a pesar del hecho de que tienen de media un PIB/cápita de 78 por 100 del PIB per cápita europeo (12 países), 92 por 100 en términos de PPS. En el Reino Unido, Yorkshire y Humberside, East Midlands y East Anglia están en la misma situación, si bien en menor grado, como contribuyentes netos del presupuesto con un PIB medio

CUADRO N.º 12

**REGIONES IGUALES CON RESPECTO AL PIB PER CÁPITA RECIBEN UN TRATO DESIGUAL POR PARTE DE LOS PRESUPUESTOS NACIONALES: REGIONES SELECCIONADAS**

	TRANSF. (FLUJO) PORCENTAJE PIB REGIONAL	TRANS. (FLUJO) ECU/CAP	PIB ECU/CAP	BAGDP (FLUJO) ECU/CAP
Lisboa y Valle del Tajo ...	-2	-187	10.270	10.019
Brandemburgo .....	17	1.807	10.637	12.444
Gales .....	8	932	11.734	12.666
Aragón .....	-3	-379	11.776	11.398
País Vasco .....	-9	-1.079	12.347	11.268
Norte .....	9	1.176	12.433	13.609
Noroeste .....	4	552	12.507	13.058
Cataluña .....	-5	-675	12.658	11.983
West Midlands .....	1	75	12.722	12.797
East Anglia .....	-3	-358	14.140	13.782
Languedoc-Rosellón .....	9	1.272	14.500	15.771
Toscana .....	-7	-1.025	15.450	14.425
Bretaña .....	3	395	15.621	16.016
Midi-Pyrénées .....	5	869	15.842	16.711

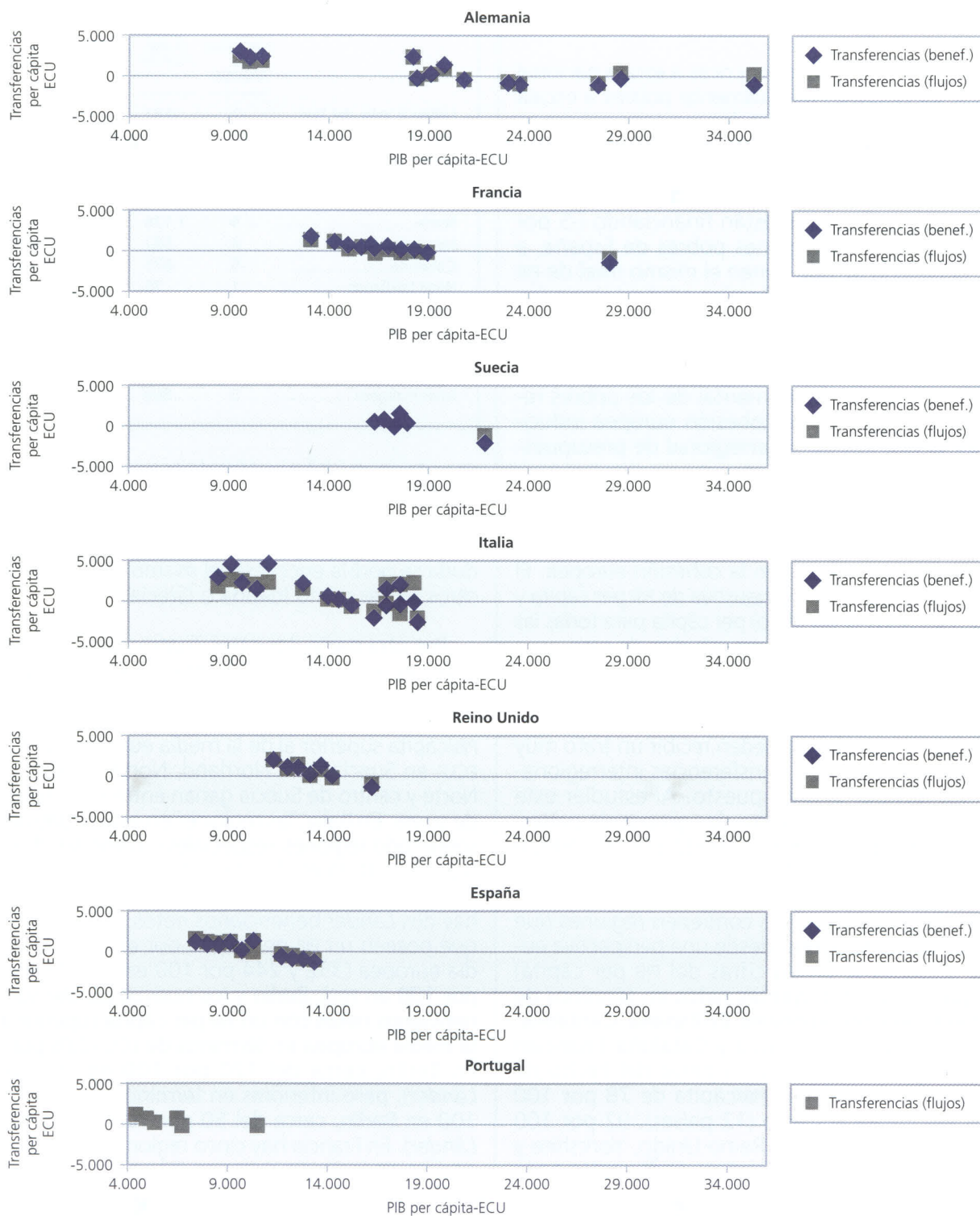
per cápita del 83 por 100 de la media europea (94 por 100 en PPS). En Portugal, Lisboa y Norte son contribuyentes netos con un PIB/cápita muy bajo (64 y 47 por 100 en ECU, 70 y 96 por 100 en PPS). Sin duda se podría encontrar el mismo tipo de cifras en otros países como Irlanda o Grecia.

Por otra parte, los otros cuatro países contienen regiones con un nivel relativamente alto de PIB per cápita y unas ganancias netas de sus presupuestos nacionales. Esto es lo que sucede en regiones con un PIB/cápita superior al de la media europea de 15.830 ECU: en Suecia, Mid Norrland, Norte de Norrland y Norte y centro de Suecia ganan entre 8 y 10 por 100 de su PIB. En Italia, las regiones en esta situación son sobre todo regiones «especiales», como Val d'Aosta, razones naturales, Trentino, por razones políticas y el Lazio por razones institucionales. En Alemania, hay dos *Länder* beneficiarios netos, Bremen y Sarre, que poseen un PIB per cápita por encima de la media europea (352 y 244 por 100 en ECU, 155 y 107 por 100 en PPS). Berlín y los nuevos *Länder* son beneficiarios netos con un PIB per cápita superior al de la media europea en términos de ECU (226 por 100 en Berlín, cerca del 120 por 100 en los nuevos *Länder*), pero inferiores en términos de PPS (99 por 100 en Berlín, cerca del 50 por 100 en los nuevos *Länder*). En Francia hay cinco regiones que están por encima de la media europea del PIB per cápita y que son beneficiarias netas del presupuesto, sin ninguna razón «especial», en concreto: Baja Normandía,



GRÁFICO 3

TRANSFERENCIAS INTERREGIONALES INDUCIDAS POR EL PRESUPUESTO Y RELACIONADAS CON EL PIB PER CÁPITA EN FRANCIA (18.840 ECU), ALEMANIA (20.070), ITALIA (14.586), PORTUGAL (7.466), ESPAÑA (10.434), SUECIA (18.134) Y REINO UNIDO (13.858).





Centro, Aquitania, Provenza-Alpes-Costa Azul y Midi-Pyrénées. Es probable que ocurra el mismo tipo de situación en las regiones de otros países europeos como Holanda y Austria. El caso de Bélgica es probablemente muy diferente, puesto que el país ya no está unificado desde la reforma de 1988, lo que significa que es probable que se hayan reducido las transferencias de Flandes a Valonia.

#### 4.5. Confirmación adicional en los casos de Francia y Reino Unido

Esta investigación es un primer intento para medir las transferencias inducidas por los fondos públicos en países europeos utilizando una metodología común. La principal conclusión es que las disparidades de PIB/cápita quedan reducidas por los mecanismos del presupuesto. Esto implica que las disparidades regionales en ingresos de las familias son menos significativas que las disparidades interregionales de PIB. Es posible comprobar este aspecto con respecto a los casos de Francia y el Reino Unido, de donde hay datos disponibles (véase cuadro n.º 13).

No hay una conexión directa entre el PIB y la renta personal disponible (RPD). Esto se debe a que no sólo las transferencias presupuestarias tienen una función, sino también las transferencias interregionales e internacionales privadas. Incluso así, las cifras son muy claras: las disparidades de ingresos son mucho menores que las disparidades de PIB. En ambos países, y sin excepción, cuanto más pobre es una región en términos de PIB/cápita, más aumenta su participación de ingresos. En la misma línea, cuanto más rica es una región, más se reducen sus ingresos. En el Reino Unido, el PIB/cápita de Irlanda del Norte, la región más pobre, es equivalente al 68 por 100 de la cifra de la región del Sureste, mientras que la renta disponible es del 85 por 100. En Francia, Languedoc-Rosellón, la región más pobre (después de la atípica Córcega) mueve desde el 55 por 100 del PIB/cápita de Île de France al 71 por 100 de la renta per cápita. La información olvida muy a menudo la diferencia entre PIB e ingresos, quizás a consecuencia de los viejos hábitos macroeconómicos (a escala nacional, el PIB y el PNB están muy próximos, pero no hay transferencias interregionales). La otra razón es que hay muy pocos estados miem-

CUADRO N.º 13

#### DISPARIDADES INTERREGIONALES DE PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB) Y DE RENTA PERSONAL DISPONIBLE (RPD) EN FRANCIA Y REINO UNIDO (1993 PARA REINO UNIDO, PIB DE 1992 Y RPD DE 1991 PARA FRANCIA): REGIONES ORDENADAS POR PIB PER CÁPITA CRECIENTE

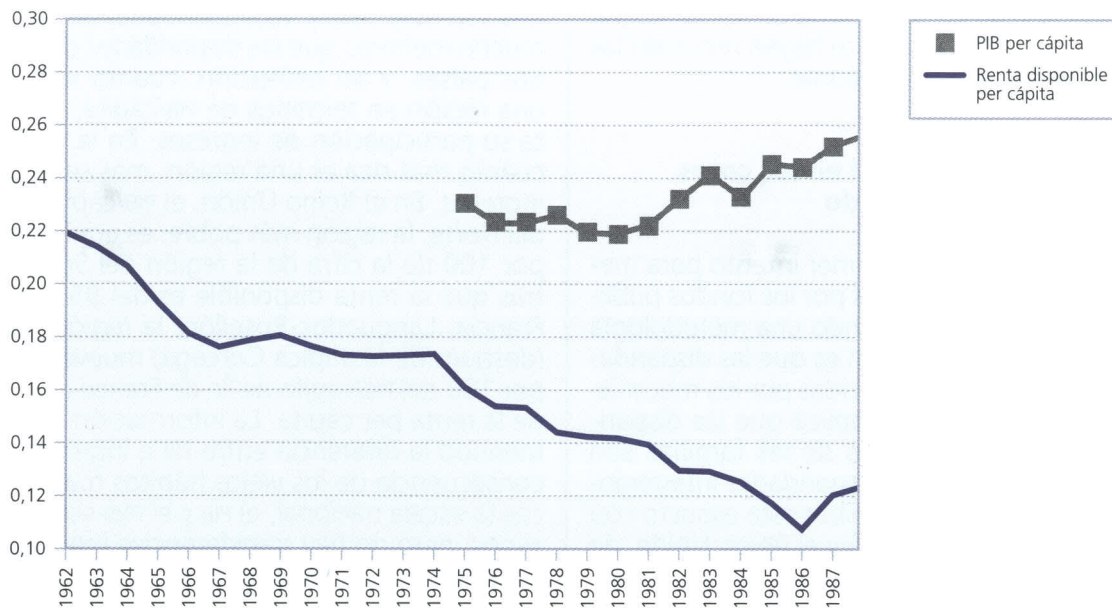
	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE PIB REINO UNIDO	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE RPD REINO UNIDO		PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE PIB FRANCIA	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE RPD FRANCIA
Irlanda del Norte .....	2,24	2,62	Córcega .....	0,30	0,39
Gales .....	4,23	4,52	Picardía .....	2,67	2,81
Norte .....	4,78	4,86	Norte-Paso de Calais .....	5,53	6,17
Noroeste .....	9,94	10,34	País del Loira .....	4,60	4,88
West Midlands .....	8,35	8,72	Franco-Condado .....	1,74	1,75
York y Humberside .....	7,92	8,07	Languedoc-Rosellón .....	2,90	3,40
East Midlands .....	6,58	6,60	Poitou-Charentes .....	2,21	2,58
Sudoeste .....	7,80	8,22	Bretaña .....	3,94	4,58
Escocia .....	8,65	8,93	Baja Normandía .....	2,08	2,28
East Anglia .....	3,67	3,65	Auvernia .....	1,83	2,20
Sudeste .....	35,85	33,46	Alta Normandía .....	3,07	2,93
			Lemosín .....	0,97	1,23
			Borgoña .....	2,47	2,74
			Midi Pyrénées .....	3,63	4,15
			Lorena .....	3,40	3,94
			Ródano-Alpes .....	9,39	9,16
			Centro .....	3,82	4,09
			Provenza-Alpes-Costa Azul .....	6,91	7,39
			Aquitania .....	4,33	4,88
			Champagne-Ardenas .....	2,29	2,36
			Alsacia .....	2,87	2,98
			Île de France .....	29,03	23,12

Fuente: Sobre Francia: INSEE/Statistiques et Indicateurs des Régions Françaises. Sobre el Reino Unido: Trends (1995).



GRÁFICO 4

**COEFICIENTE DE VARIACIÓN, BASADO EN LA POBLACIÓN, DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO PER CÁPITA (1975-1990) Y LA RENTA PERSONAL DISPONIBLE PER CÁPITA (1962-1990) EN LAS REGIONES FRANCESAS**



Fuente: Davezies (1995), calculado a partir de los datos del INSEE.

bros que ofrezcan información regional de renta per cápita. Esto es una lástima, puesto que esta clase de cifras ofrezcan pruebas evidentes de la realidad de las transferencias progresivas entre regiones. Además, es posible demostrar, en el caso de Francia, que la evolución de las disparidades interregionales se desplaza en direcciones opuestas para el PIB y para el RPD per cápita (véase gráfico 4). Durante la década de los ochenta, crecieron las disparidades interregionales en PIB per cápita, mientras que, al mismo tiempo, se redujeron las disparidades de ingresos. Es difícil medir los factores de este doble mecanismo sin saber nada sobre la evaluación de transferencias anuales públicas y privadas, pero este descubrimiento confirma que estas transferencias desempeñan una función importante, en un enfoque estático o dinámico, en el proceso de cohesión entre regiones.

## 5. CONCLUSIONES: IMPLICACIONES DE LOS RESULTADOS

Hay muchos debates sin desarrollar con respecto al mecanismo de progresividad interregional de las transferencias inducidas por el presupuesto. La pri-

mera, por supuesto, es sobre la importancia de una mejora de dichos cálculos y su elaboración periódica. Este estudio es un primer intento de medir dichas transferencias, y está realizado, gracias a la colaboración de siete equipos académicos, en un período de tiempo muy corto. La función desempeñada por dichas transferencias en el proceso de cohesión entre regiones europeas exige que los responsables de las políticas europeas las tengan en cuenta a menudo.

Aparte de estos primeros resultados, ya es posible sugerir tres grandes implicaciones con respecto a las políticas regionales europeas.

### 5.1. Un nuevo *ranking* de las situaciones económicas regionales en Europa

Como se ha visto, considerar las transferencias inducidas por el presupuesto comporta una nueva representación de las situaciones económicas relativas de las regiones europeas. Es importante que las políticas regionales europeas tengan en cuenta este nuevo *ranking* (véase anexo IIG). En la metodología actual de designar regiones problemáticas en el



mapa, la utilización del PIB (tanto en ECU como en PPS) otorga el mismo estatus a las regiones que son iguales en términos de PIB pero que son desiguales después de valorar las transferencias. Se podría argumentar que ello introduce un elemento de cierta injusticia en el sistema. Además, esto se podría corregir con una mejor medida de la situación económica real de las regiones que incluyera medidas de producción e ingresos. Las transferencias inducidas por el presupuesto, guiadas implícita pero políticamente, desempeñan sólo una función parcial en la formación de ingresos. Las transferencias privadas internacionales e interregionales, que no se pueden medir a escala regional, también desempeñan una función importante en el estado de desarrollo de una región. Quizá los responsables europeos de las políticas necesiten contemplar la revisión de su propio método de definir la situación económica de las regiones europeas. En concreto, quizá necesiten introducir en la definición de regiones problemáticas: 1) la cantidad de fondos públicos que benefician implícitamente a las regiones, y 2) a largo plazo, cuando están disponibles, los ingresos personales de las familias (que tienen en cuenta las transferencias interregionales tanto privadas como públicas).

## 5.2. Una estrategia alternativa de desarrollo regional en las regiones más pobres

Otro debate destacado, sugerido en virtud de los resultados presentados en este capítulo, hace referencia a la forma más eficaz de acelerar el desarrollo de las regiones periféricas de Europa, en concreto, las regiones más pobres de los estados miembros menos desarrollados. La medición de transferencias inducidas por el presupuesto demuestra que algunas de las regiones más ricas de estos países, aunque son relativamente pobres a escala europea, transfieren grandes cantidades de dinero al resto de sus países (véase gráfico 3). Este fenómeno implícito sugiere al menos dos conclusiones:

1. Si el principal obstáculo para la cohesión regional en Europa son las disparidades económicas internacionales, y si el principal crecimiento económico en los países más pobres proviene de sus regiones más desarrolladas y productivas (ambas mejoran la cohesión económica europea y sus propias cohesiones interregionales nacionales a través de los presupuestos nacionales), es posible concebir una alternativa política a nivel teórico: a) bien continuar transfiriendo apoyo regional europeo directo a las regiones más pobres con un índice de devolu-

ción bajo, en términos de valor añadido debido a su baja productividad y que tienen poco impacto en la cohesión europea a niveles nacional e interregional, o b) reorientar el apoyo regional europeo hacia las regiones más productivas de estos países. Esta segunda opción de política puede tanto maximizar el crecimiento nacional (que es bueno para la cohesión europea) como maximizar los excedentes de ingresos, de los que una gran parte se redistribuye (a través de la producción y de gastos sociales) a regiones menos desarrolladas, que es bueno para la cohesión nacional y europea. Para ahondar un poco más en este análisis, y tener una base sólida para elegir entre estas dos estrategias, haría falta construir un modelo dinámico que explicara cuál es la mejor estrategia y en qué países, de acuerdo con las diferencias interregionales en productividad marginal y la propensión marginal del presupuesto a redistribuir dinero entre regiones.

2. Un segundo argumento relevante para el planteamiento actual de la política regional europea en relación con las transferencias inducidas por el presupuesto radica en el hecho de que las regiones más ricas de distintos países se encuentran en situaciones desiguales. Tanto la teoría fiscal como el sentido común convergen para explicar que, si se aplica la redistribución en un nivel descentralizado, algunos agentes en regiones que son contribuyentes netas ubicadas en las partes pobres de la UE emigrarán a zonas más ricas donde puedan ser beneficiarias netas. El sistema financiero público europeo es, por construcción, descentralizado. Si se da por hecho que todos los obstáculos de movilidad se abolieron en el ámbito europeo (idioma, tamaño de los mercados, etc.), una empresa con sede en Madrid o Barcelona (o también en una ciudad como Lisboa o Tesalónica) podría entender fácilmente que es preferible operar y pagar impuestos en un lugar donde recibe más dinero de vuelta a través de los gastos públicos, como Toulouse, Glasgow o Lille. La competitividad injusta entre regiones con la misma producción inducida por transferencias de presupuesto es un sesgo que puede dar aliento a un determinado proceso de concentración económica, reduciendo el crecimiento de las regiones más productivas en los países más pobres y beneficiando a las regiones en los países más ricos. Dicho desarrollo iría en sentido contrario a la cohesión. Es posible que, en lugar de centrarse en las regiones más pobres, una política de cohesión europea a largo plazo debiera proponerse compensar a las regiones más ricas y más productivas en estados miembros pobres por el peso de las transferencias realizadas a regiones subdesarrolladas.



### 5.3. El impacto de los cambios políticos no regionales sobre la cohesión interregional

La política interregional debe tener en cuenta el hecho de que los cambios en las políticas institucionales o fiscales podrían tener implicaciones directas para el nivel de los flujos de transferencias inducidas por el presupuesto. La descentralización fiscal, por ejemplo, que está en proceso en muchos países, tiene una implicación directa por el volumen de fondos públicos gestionados a escala nacional y, por relación, por la intensidad de la redistribución interregional de ingreso. En otro campo, los criterios de convergencia de la UE que se proponen reducir el déficit público (es decir, los gastos públicos) tienen un impacto directo en la escala de transferencias interregionales. Cualquier armonización en los sistemas impositivos nacionales en un país europeo también podría producir un cambio en la estructura de los ingresos del gobierno, y por lo tanto cambiar la progresividad espacial del sistema fiscal. En Francia, por ejemplo, Île de France contribuye con el 25 por 100 del IVA, el 36 por 100 del impuesto sobre la renta personal y el 65 por 100 del impuesto sobre la salud. Cualquier cambio en la estructura del ingreso de impuestos tiene un impacto regional inmediato. Esto conlleva que los encargados de las políticas regionales deben desarrollar un mejor entendimiento de los mecanismos de cohesión presupuestaria e involucrarse más en muchos cambios políticos no regionales; de hecho, en la mayoría de ellos.

#### NOTAS

(\*) Versión española de «Interregional transfers from central government budgets», capítulo 5 del informe *Economic and Social Cohesion in the European Union: The impact of Member States. Own Policies. Final Report to the European Commission* (DGXVI), realizado por el European Policies Research Centre de la University of Strathclyde, Glasgow (Fiona WISHLADE, Douglas YUILL y Sandra TAYLOR) y por Laurent DAVEZIES, B. H. NICOT y Rémy PRUD'HOMME, del Laboratoire d'Observation de l'Economic et des Institutions Locales de la Universidad de París. Los anexos a los que se hace referencia en algunas partes de este capítulo pueden consultarse en el original del conjunto del informe.

(\*\*) Los resultados de este estudio, disponibles en el informe de trabajo mencionado de 1989 del INSEE, realizado por los autores, han sido publicados en GODINEAU (1992).

#### BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, A.; BRADLEY, D.; HOWELLS, J.; TOMANEY, J., y GENTLE, C. (1994), «Regional incentives and the quality of mobile investment in the less favoured regions of the EC», *Progress in Planning*, 41, part. 1.
- AMIN, A., y TOMANEY, J. (1995), «The challenge of cohesion», en AMIN, A., y TOMANEY, J. (eds.), *Behind the Myth of European Union*, Routledge Londres.

- ATKINSON, R., y MOON, G. (1994), *Urban Policy in Britain*, Macmillan, Londres.
- BIANCHI, P., y GIORDANI, G. (1993), «Innovation policy at the local and national levels: The case of Emilia-Romagna», *European Planning Studies*, 1: 25-42.
- CALMFORS y SKEDINGER (1995), «Does active labour market policy increase employment? Theoretical considerations and some empirical evidence from Sweden», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, 1, OUP.
- CATSAMBAS, T. (1978), *Regional Impacts of Federal Fiscal Policy*, Lexington Books, Mass.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1977), *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques sur l'intégration européenne*, Série Economiques et Finances, Volumen I and II, Brussels.
- (1993), *Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21<sup>st</sup> Century*, OOEPC, Luxemburgo.
- (1994), «Competitiveness and cohesion: trends in the regions», *Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and the Development of the Regions of the European Community*, OOEPC, Luxemburgo.
- (1995a), *Fourth Survey from the Commission on State Aid in the European Union in the Manufacturing and Certain Other Sectors*, COM (95), 365 final, Bruselas, 26.07.1995.
- (1995b), «Performance of the European Union labour market: Results of an ad hoc labour market survey covering employers and employees», *European Economy*, n.º 3, 1995.
- COOPERS & LYBRAND (1985), *The London Equation*, Greater London Council.
- DAVEZIES, L. (1991), «La place de Paris dans le budget de l'Etat. Eléments de solidarité fiscale», *Annales de la Recherche Urbaine*, noviembre.
- (1993), *Budgets publics et redistribution spatiale: les effets du budget de l'Etat et de la sécurité social sur la répartition régionale des revenus en 1989*, OEL/IUP/Université de Paris Val de Marne, publié par l'aurif, Paris.
- DAVEZIES, L.; NICOT, B. H.; POULIQUEN, P., y PRUD'HOMME, R. (1987), *La contribution des grandes villes au développement: Aidjan subventionne-t-elle le reste de la Côte d'Ivoire*, Centre de Nations Unies pour les Etablissements Humains (Habitat), enero polygr., 40 p, publicado en *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 4.
- DAVEZIES, L.; NICOT, B. H., y PRUD'HOMME, R. (1985), *La place de Casablanca dans le budget de l'Etat marocain*, rapport de consultants, difusión restringida.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF NORTHERN IRELAND (1990), *Competing in the 1990s*, Department of Economic Development, Belfast.
- DONNELIER, J. C., y GARAGNON, M. (1989), «Comptes régionaux des administrations publiques centrales (CRAPUC)», Commissariat Général du Plan et INSEE, Division des Etudes Régionales, note de présentation (non-publiée), mai 1989, miméo.
- EUROSTAT (1994), *General government accounts and statistics 1981-1992*, OOEPC, Luxemburgo.
- GIUNTA, A., y MARTINELLI, F. (1995), «The impact of post-fordist corporate restructuring in a peripheral region», en AMIN, A., y TOMANEY, J. (eds.), *Behind the Myth of European Union*, Routledge, Londres.
- GODINEAU, X. (1992), «Les comptes régionalisés des administrations centrales. Un instrument à promouvoir», en ARCHAMBAULT, E. (ed.), *La Comptabilité Nationale, pourquoi faire?*, Actes du 4ème colloque de Comptabilité Nationale: 173-181, Economica, Paris.
- HASSINK, R. (1993), «Regional innovation policies compared», *Urban Studies*, 30: 1009-1024.



- HMSO (1995), *Final Evaluation of Enterprise Zones*, Department of the Environment, Londres.
- (1994), *Competitiveness: Helping Business to Win*, Cm 2563, Londres.
- H. M. TREASURY, (1969), *Estimates of Central Government Revenue and Expenditure Attributable for Scotland for the Year 1967-1968*, Londres.
- IDA IRELAND (1994), *Annual Report*, Dublin.
- INSEE (1995), «L'Île de France au coeur du processus de redistribution de la richesse», *Regards sur l'Île de France*, 30.
- LAGENDIJK, A., y VAN DER KNAAP, G. A. (1995), «The impact of foreign investments in the automobile industry on local economic development in Spain», *Area*, 27:335-346.
- LOVERING, J. (1991), «The changing geography of the military industry in Britain», *Regional Studies*, 25: 279-293.
- MASSEY, D., y WEILD, D. (1992), «Evaluating science parks», *Local Economy*, 7: 10-25.
- MOORE, B.; RHODES, J., y TYLER, P. (1986), *The Effects of Government Regional Economic Policy*, HMSO, Londres.
- MUSHKIN, S. (1956), «Distribution of federal taxes among the states», *National Tax Journal*, 2.
- (1957), «Distribution of federal expenditures among the states», *The Review of Economics and Statistics*, 39.
- OECD (1992), *Reviews of National Science and Technology Policy: Italy*, OECD, París.
- (1994), *Science and Technology Policy: Review and Outlook 1994*, OECD, París.
- (1995), «OECD in Figures - statistics on the member countries 1995 edition», *Supplement to the OECD Observer*, n.º 194 junio/julio, OECD, París.
- PACEC (1987), *An Evaluation of the Enterprise Zone Experiment*, Department of the Environment, HMSO, París.
- (1990), *The Efficiency of Regional Policy in Member Countries of the European Community*, PA Cambridge Economic Consultants, Cambridge.
- (1993), *Regional Selective Assistance 1985-1988*, HMSO, París.
- PECK, F.; STONE, I., y ESTEBAN, M. (1996), «Technology parks regional development in the Southern European periphery: The Andalusian case», *European Urban & Regional Studies*, 3: 53-65.
- PECK, J. (1990), «The youth training scheme: Regional policy in reverse?», *Policy and Politics*, 2: 135-143.
- PHELPS, N. (1993), «Branch plants and the evolving spatial division of labour: a study of material linkage change in the Northern region of England», *Regional Studies*, 27: 87-101.
- PRICE WATERHOUSE (1993), *Evaluation of Urban Development Grant, Urban Regeneration Grant and City Grant*, Department of the Environment, Londres.
- PRUD'HOMME, R. (1993), «The potential role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European Economic and Monetary Union», *European Economy*, 5.
- PSMRU (1988), *An Evaluation of the Urban Development Grant. Department of the Environment*, HMSO, Londres.
- ROBINSON, F.; SHAW, K., y LAWRENCE, M. (1994), «Urban development corporations and the creation of employment: An evaluation of Tyne & Wear and Teeside development corporations», *Local Economy*, 4: 326-337.
- ROPER, S., y O'SHEA, G. (1991), «The effect of labour subsidies in Northern Ireland 1967-1979», *Scottish Journal of Political Economy*.
- SIMMIE, J. (1995), «R&D and the "Peace Dividend": A review of the implications for some local defense-dependent economies in the UK», *International Journal of Urban and Regional Research*, 19:194-207.
- STERNBERG, R. (1995), «Assessment of innovation centres - Methodological aspects and empirical evidence from Western and Eastern Germany», *European Planning Studies*, 3: 85-97.
- TEAGUE, P. (1994), «Governance structure and economic performance: the case of Northern Ireland», *International Journal of Urban and Regional Research*, 16: 275-292.
- TUROK, I. (1992), «Property-led urban regeneration: panacea or placebo?», *Environment and Planning A*, 24: 361-379.
- (1993), «Inward investment and local linkages: how deeply embedded is "Silicon Glen"», *Regional Studies*, 5: 401-418.
- UNITED NATIONS (1980), «Classification of the functions of government», *Statistical Papers*, Series M, 70, Nueva York.
- US CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES (1968), *Federal Revenue and Expenditure Estimate for States and Regions, Fiscal Years 1965-1967*, US Government Printing Office, Washington DC.
- VAN ROMPUY, P., y VERHEIRSTRAETEN, A. (1979), *Economisch federalisme*, Université de Louvain.
- WREN, C., y WATERSON, M. (1991), «The direct employment effects of financial assistance to industry», *Oxford Economic Papers*.
- YBARRA, J.; DOMENECH, R., y GINER, M. (1991), «Technological parks: Their theory and reality in Spain», *International Journal of Urban and Regional Research*, 15: 383-394.
- YUILL, D.; ALLEN, K.; BACHTLER, J.; CLEMENT, K., y WISHLADE, F. (1995), *European Regional Incentives 1995-1996*, 15<sup>th</sup> edition, Bowker-Saur, Londres.
- YUILL, D.; BACHTLER, J., y WISHLADE, F. (1996), *European Regional Incentives 1996-1997*, 16<sup>th</sup> edition, Bowker-Saur, Londres.