

# **UN SISTEMA DE CUENTAS PÚBLICAS TERRITORIALIZADAS PARA ESPAÑA**

**Angel de la Fuente (IAE-CSIC)**

**Ramón Barberán (U. de Zaragoza)**

**Ezequiel Uriel (U. de Valencia e IVIE)**

**Marzo de 2014**

## 1. Motivación

- *¿Están bien repartidos el gasto y los ingresos públicos?*

El tema es muy polémico - especialmente en Cataluña pero no sólo allí. Todos tenemos tendencia a sentirnos maltratados por el Estado.

- Hay relativamente *poca información* sobre el tema.

Los sucesivos Gobiernos españoles se han resistido a ofrecer información sistematizada y accesible.

La que hay suele tomar la forma de estimaciones de balanzas fiscales (BFs).

- *Problema: los saldos fiscales agregados regionales no son una variable muy informativa* porque son la suma de partidas muy diversas que deberían valorarse teniendo en cuenta sus propios objetivos

Las BFs nos llevan casi inevitablemente a valorar la actuación pública desde la óptica de un único criterio --su efecto territorial en términos netos-- que en la mayor parte de los casos sólo puede ser una consideración secundaria en el mejor de los casos.

- *Objetivo:* ofrecer información detallada sobre la incidencia territorial de la actuación de las administraciones públicas y organizarla de la forma más útil posible. *No se trata de suprimir las balanzas sino de hacerlas más detalladas y más útiles.*

## 2. Diseño general del SCTP: ¿qué le pedimos?

- ¿SCPT? Para hacer una balanza fiscal hay que partir de las cuentas públicas y territorializarlas, pero el detalle generalmente se tira y nos quedamos sólo con los saldos agregados.

En vez de tirar esa información, pongámolas encima de la mesa y organicémoslas bien

de forma que sirva para facilitar una discusión informada sobre la equidad del reparto territorial de los ingresos y gastos públicos

¿Esto qué quiere decir?

- *Centrémonos en aquello que nos preocupa, y no en otra cosa.*

Dado que se trata de hablar de equidad y no de otra cosa, la imputación territorial de los ingresos y gastos públicos se aborda desde una óptica de *carga-beneficio*. Lo importante es dónde viven los beneficiarios del gasto o los que soportan la carga impositiva.

- *No mezclemos churras con merinas*

Clasificación del gasto en función de su relación con el territorio. Separamos lo que tiene una lógica territorial de lo que no, para poder valorar cada cosa de acuerdo con sus objetivos.

- *y calculemos la contribución de cada cosa al saldo final*

Descomposición aditiva del saldo fiscal por programas o grupos de ellos, trabajando en términos relativos.

- *Ha de tenerse en cuenta la peculiar organización territorial de la administración española*, caracterizada por un elevado grado de descentralización y autonomía y por una cierta *asimetría territorial* en el reparto de competencias.
  - En el caso de las *adm. territoriales*, lo que nos preocupa es su capacidad global de prestación de servicios, no la composición de la cesta. Lo que se considera son sus ingresos, no sus gastos.
  - Necesidad de neutralizar *asimetrías competenciales* para construir agregados homogéneos que permitan hacer comparaciones válidas entre todas las regiones. Esto exige un considerable esfuerzo de *homogeneización*. Hay que mover muchas cosas de un sitio a otro, p. ej. policía autonómica y prisiones en Cataluña.

- Necesidad de neutralizar el efecto del *uso de la autonomía tributaria*. Ingresos se calculan también *a igual esfuerzo fiscal* (misma escala tributaria) y se identifica el sobreesfuerzo de cada región.

### 3. Ámbito institucional

- “Administración Central ampliada” =  
Gastos e ingresos del Estado, OOAA y similares, Seguridad Social y UE (vía presupuestos de administraciones españolas)
  - + Inversión en infraestructuras de ciertas empresas públicas
  - + Ingresos tributarios de las AATT (ccaa y ccll).
- Los ingresos de las AATT entran a la vez como ingreso y como gasto y no afectan por tanto a los saldos fiscales, excepto en la medida en que pueda haber traslación de la carga. Se incluyen para poder ofrecer un agregado de financiación total que mida la capacidad de prestación de servicios de estas administraciones. Pero no analizamos sus gastos.

#### 4. Clasificación de los ingresos públicos, año 2005 recaudación líquida, miles de euros

	<i>Ingresos totales</i>	<i>Adm.</i>	<i>CCAA</i>	<i>CCLL</i>
<b>1. Impuestos directos</b>	<b>98.646.065</b>	<b>69.860.681</b>	<b>28.095.514</b>	<b>548.631</b>
<i>IRPF</i>	59.133.365	35.952.948	22.490.547	548.631
<i>Sociedades</i>	34.326.578	32.495.275	1.831.303	
.....				
<b>2. Impuestos indirectos</b>	<b>100.567.884</b>	<b>45.031.175</b>	<b>54.192.617</b>	<b>1.344.091</b>
<i>IVA</i>	55.040.365	32.285.029	22.261.538	493.798
<i>Impuestos especiales*</i>	18.765.698	9.973.769	8.593.729	198.201
.....				
<i>REF Canarias**</i>	1.460.170		808.078	652.092
<i>IPSI Ceuta y Melilla</i>	135.587		135.587	
<i>Imps propios de las CCAA</i>	859.099		859.099	
<b>4. Imp municipales</b>	<b>13.637.489</b>			<b>13.637.489</b>
<b>3. Cotizaciones sociales</b>	<b>81.844.283</b>	<b>81.844.283</b>		
<b>5. Tasas y otros ingr.</b>	<b>17.440.866</b>	<b>17.440.866</b>		
<b>total</b>	<b>312.136.588</b>	<b>214.177.006</b>	<b>82.288.131</b>	<b>15.530.212</b>

## 5. Clasificación del gasto público

de acuerdo con su relación con el territorio y con el criterio de asignación (personal, sectorial, territorial...)

***G1. Administración General y Bienes y Servicios Públicos de Ámbito Nacional e Interés General = bienes públicos de ámbito nacional***

- 1.1. Alta dirección del Estado y del Gobierno
- 1.2. Acción exterior del Estado
- 1.3. Defensa
- 1.4. Gestión financiera, tributaria y presupuestaria
- 1.5. Otros servicios de interés general
- 1.6. Investigación básica, otros estudios y estadística
- 1.7. Organismos reguladores económicos

**G2. Gasto Territorizable: lo que hay que mirar con cuidado financia servicios o prestaciones a los que los ciudadanos tienen acceso en función de su lugar de residencia**

2.1. Financiación Autonómica a competencias homogéneas

A igual esfuerzo fiscal

Sobreesfuerzo fiscal regional

2.2. Financiación Local

a. Provincias y entes asimilados

b. Municipios

2.3. Infraestructuras productivas y medioambientales, transporte y comunicaciones

2.4. Ayudas regionales

2.5. Otro gasto territorializable del Estado

a. Sanidad y consumo

b. Educación y formación

c. Justicia, prisiones y seguridad ciudadana y vial

d. Vivienda y urbanismo

e. Cultura y deportes

***G3. Protección y promoción social: se asigna con criterios personales de forma uniforme en toda España***

- 3.1. Pensiones, desempleo y otras prestaciones económicas
- 3.2. Servicios Sociales
- 3.3. Servicios de apoyo y gastos generales de la Seguridad Social

***G4. Regulación y promoción económica: se asigna con criterios sectoriales***

- 4.1. Asuntos generales de economía y empleo
- 4.2. Agricultura, ganadería y pesca
- 4.3. Industria, energía, comercio, turismo y otros

***G5. Intereses de la deuda estatal***

(Anexo G6: aportaciones patrimoniales, préstamos, adq activos ...)

**Cuadro 3: Clasificación del gasto público año 2005  
obligaciones reconocidas, miles de euros**

	miles de euros	% del total
<i>G1. Adm. Gral. y Bienes y Servicios Públicos de Ámbito Nacional e Interés General</i>	<b>14.866.455</b>	<b>4,6%</b>
<b>G2. Gasto Territorizable</b>	<b>169.617.216</b>	<b>52,7%</b>
2.1. Financiación Autonómica a competencias homogéneas	103.407.676	32,1%
2.2. Financiación Local	28.575.752	8,9%
2.3. Infraestructuras productivas y medioambientales, transporte y comunicaciones	14.386.899	4,5%
2.4. Ayudas regionales	6.442.624	2,0%
2.5. Otro gasto territorializable	16.804.265	5,2%
<i>G3. Protección y promoción social</i>	<b>105.186.944</b>	<b>32,7%</b>
<i>G4. Regulación y promoción económica</i>	<b>15.499.569</b>	<b>4,8%</b>
<i>G5. Intereses de la deuda estatal</i>	<b>16.964.382</b>	<b>5,3%</b>
<b>G. GASTO NO FINANCIERO TOTAL</b>	<b>322.134.566</b>	<b>100,0%</b>

## 6. Cálculo y descomposición de los saldos fiscales

- Queremos poder descomponer los saldos fiscales agregados en las contribuciones de distintos programas o grupos de ellos.
- Sencillo si trabajamos en términos relativos. En vez de preguntar si entra más de lo que sale, lo que sólo tiene sentido en el agregado, miramos si una región está por encima o por debajo de la media por habitante, lo que se puede hacer para cada programa.

La diferencia con la media per cápita en el programa  $i$  es el *saldo relativo per cápita* en el programa  $i$ . Multiplicando por la población obtenemos el *saldo relativo total* del programa  $i$ .

- El saldo relativo es *aditivamente descomponible*. El saldo relativo regional se puede expresar como la suma de los saldos relativos de los distintos programas de gasto e ingreso.

Y coincide con el saldo fiscal agregado habitual (neutralizado) si el “déficit o superávit central” (la diferencia entre los ingresos y los gastos con los que se trabaja) se imputa por población.

## 7. Cálculo de la financiación regional homogeneizada

### a. comunidades autónomas de régimen común + Ceuta y Melilla

*Transferencias del sistema de financiación autonómica*

+ *Participaciones en tributos sujetos a liquidación sin uso de la capacidad normativa*

+ *Ingresos homogéneos por tributos cedidos totalmente*

+ *Recursos REF Canarias*

+ *Gasto estatal en Ceuta y Melilla*

*detalle*

*ajustes*

Entregas a cuenta del año 2005 y pagos por la liquidación de 2003 del Fdo. de Suf. y garantía sanitaria – transferencias al Estado por Fdo. Suficiencia negativo

Participaciones regionales en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales, incluyendo el de electricidad (recaudación normativa en el caso del IRPF)

Sucesiones, Patrimonio, ITP y AJD, tasas juego, matriculación e IVMH. Recaudación homogeneizada o sin uso de la capacidad normativa. (No se incluyen las tasas afectas a los servicios traspasados).

Participación de la comunidad autónoma en los recursos REF, neta de la compensación al Estado por la supresión del IGTE (recaudación real)

gasto directo del Estado y de la Seguridad Social en educación, sanidad y servicios sociales en Ceuta y Melilla

detractar de la partida de gasto que corresponda

*+ Otros Ingresos Ceuta y Melilla*

Ingresos de Ceuta y Melilla por IPSI (recaudación real) y compensaciones ligadas a este impuesto

*- financiación para competencias singulares*

Entregas a cuenta y liquidación del Fondo de Suficiencia destinado a competencias no homogéneas

trasladar a la partida de gasto que corresponda

*= financiación a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal*

recaudación por impuestos propios de las ccaa + sobreesfuerzo fiscal por tributos cedidos

*+ sobreesfuerzo fiscal regional  
= financiación observada a competencias homogéneas*

### ***Nota: complicaciones en años recientes***

- Aparición de nuevos fondos tras la reforma de 2009
- Aplazamiento y reintegro fraccionado de las liquidaciones de 2008 y 2009
- Anticipos y devoluciones

Mantenemos criterio de caja pero se incluirán aclaraciones y/o anexo con financiación definitiva o devengada

## *b. comunidades forales*

*Ingresos homogéneos por tributos concertados de gestión propia*

*+ ajustes a consumo del IVA y Especiales*

*- cupo y aportación líquidos a pagar y otras transferencias*

*- ajuste por competencias atípicas*

*= financiación a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal*

*+ sobreesfuerzo fiscal regional*

*= financiación observada a competencias homogéneas*

Ingresos por tributos concertados, homogeneizados para aproximar la recaudación que se habría obtenido con una escala tributaria común cuando hay capacidad normativa  
ajustes a consumo de la recaudación por ciertos impuestos indirectos

Contribución de las comunidades forales a los costes de los servicios comunes que presta el Estado y compensaciones financieras por Impuestos Especiales

Coste imputado de aquellas competencias que en otros territorios financia el Estado.

trasladar ajuste a la partida de gasto que corresponda

recaudación por impuestos propios + sobreesfuerzo fiscal en tributos concertados

**Nota:** ciertos ajustes al cupo se trasladan a otras secciones (“Y” ferroviaria vasca)

## 8. Ajustes por competencias atípicas

- Diferentes comunidades tienen distintas competencias. Para poder comparar tanto la financiación autonómica como muchos capítulos de gasto, hay que “trasladar” ciertas partidas desde financiación regional a otros epígrafes o a la inversa.
- El *procedimiento de valoración* de las competencias atípicas varía según el caso. A veces se conoce el dato (p. ej. valoración oficial de la financiadas vía Fondo de Suficiencia) y en ocasiones hay que estimarlo a partir de otros datos. Default: gasto medio per cápita del Estado en las demás regiones.

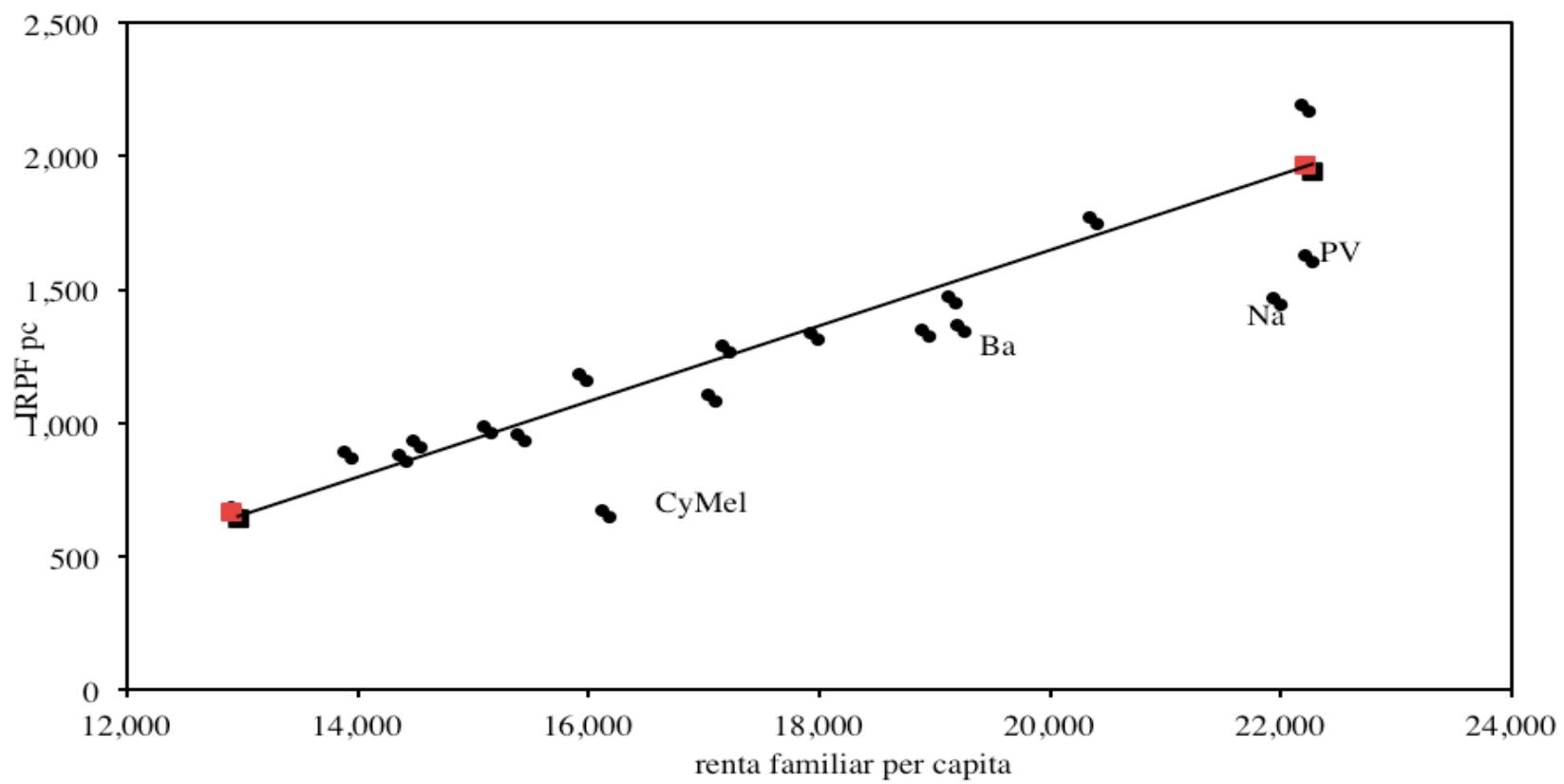
## Principales ajustes por competencias atípicas

<i>Competencias</i>	<i>Regiones afectadas</i>	<i>Criterio de valoración/ corrección:</i>
1. Gestión tributaria y catastro	forales	mismo gasto total per cápita que en el resto de España (MGTPC)
2. Financiación local	forales	MGTPC
3. Vivienda, cultura, carreteras, educación, servicios sociales, agricultura...	forales	MGTPC con algunas excepciones
4. Justicia, normalización lingüística	forales	Mismo gasto per capita que en las CCAA de régimen común que han asumido la competencia
5. Policía autonómica	forales	Valoración basada en el coste de la policía catalana, teniendo en cuenta el grado de despliegue de cada cuerpo Gasto observado en comunidades forales
6. Pensiones no contributivas	forales	
7. Sanidad, educación y servicios sociales	Ceuta y Melilla	Trasladar el gasto estatal observado a la partida de financiación regional
9. Competencias no homogéneas de régimen común	Régimen común	Trasladar financiación específica desde financiación regional a la partida de gasto que corresponda en cada caso

## 9. Homogeneización ingresos tributarios

- La información y el tiempo disponibles sólo permiten aproximaciones poco elaboradas, pero sigue siendo mejor que no ajustar. La recaudación normativa del sistema es una aproximación mucho peor en el caso de los tributos cedidos tradicionales.

E.g. IRPF forales en base a relación observada entre renta familiar bruta y cuota del impuesto en territorio común



*IRPF*

*Sucesiones*

*ITP y AJD*

*Tasas sobre el juego*

*Impuesto de Sociedades*

*Imp. Indirectos Canarias y  
Ceuta y Melilla*

## **Estimación de la recaudación homogénea**

### *CCAA régimen común*

Recaudación sin ejercicio  
capacidad normativa, AEAT  
Recaudación estimada por PIB  
per cápita  
Corrección a recaudación  
observada en base a compras  
de vivienda y crédito  
hipotecario

Se aplica tipo medio nacional a  
cantidad jugada

Se aplica tipo medio Península  
y Bal a consumo interior de  
cada territorio

### *terr. forales*

Recaudación estimada  
por renta familiar bruta  
Recaudación estimada  
por PIB per cápita

Recaudación estimada  
por PIB per cápita  
Se aplica tipo medio  
nacional a cantidad  
jugada

Se aplica tipo medio de  
régimen común a  
excedente bruto  
corregido

## 10. Criterios de imputación

- Enfoque carga-beneficio, con una peculiaridad

Se reparte sólo entre la población residente, esto es, los gastos realizados en el extranjero o en beneficio de extranjeros, y las cargas tributarias soportadas por extranjeros, incluyendo turistas, se reparten entre todas las regiones en proporción a su población residente – para no distorsionar la distribución de cargas y beneficios entre los españoles (residentes en España).

- *No hacemos flujo monetario.* Pensamos que es irrelevante a efectos de la discusión de interés y que ni siquiera es cierto que recoja bien el impacto sobre la actividad económica – que en muchos casos depende más de dónde se haya producido el bien que del sitio en el que se materializa el gasto,

eg. medicinas, academia de suboficiales... ¿quién debería pagarlas? Discusión sobre el tema tiende a ser confusa.

## Criterios de imputación y principales indicadores y fuentes utilizados para territorializar el gasto público

<i>Grupo de programas</i>	<i>Criterios e indicadores de imputación</i>	<i>Indicador/fuente</i>
<b>G1. Adm. gral. y bienes y serv. públicos de ámbito nacional e interés general</b>	población	Población media de acuerdo con el padrón (INE, 2013a)
<b>G2. Gasto territorializable</b>		
<b>2.1. Financiación regional</b>	región receptora de las transferencias o impuestos cedidos o concertados	LIQFINAUT, MHAP (2012a), MEH (2008a), SGCAyL
<b>2.2. Financiación local</b>	región receptora de las transferencias o impuestos	LIQFINLOC, MEH (2008b), SGCAyL
<b>2.3. Infraestructuras y transporte</b>	<b>Localización de la inversión + índices de tráfico de pasajeros (por residencia) y mercancías (por origen y destino), excepto en actividades de ámbito local (como metros o transporte colectivo urbano)</b>	SICOP, Anuario del Ministerio de Fomento (MF, 2006), ENTUR
<b>2.4. Ayudas regionales</b>	región receptora de las ayudas o residencia de sus beneficiarios	MEH (2008a), SICOP, IRMC

## *2.5. Otro gasto territorializable*

a. Sanidad y consumo	Localización del gasto y población equivalente a efectos de gasto sanitario para servicios generales y de apoyo	SICOP, SICOSS, Min. Sanidad, memorias mutuas funcionarios
b. Educación y formación	Localización del gasto y población escolarizada y en edad escolar para servicios generales y de apoyo	SICOP, Min. Educación
c. Justicia, prisiones y seguridad ciudadana y vial	Localización del gasto con <b>corrección estándar por desbordamientos</b> cuando procede, despliegue de efectivos cuerpos judiciales y de seguridad y población total para servicios generales y de apoyo	SICOP, JUST, Min. Interior, SGCAyL
d. Vivienda y urbanismo	Localización del gasto	SICOP, Min. Fomento
e. Cultura y deporte	Localización del gasto y población para parte de los programas de interés nacional, <b>corrección por desbordamientos</b> en ciertos casos	SICOP, Min. Cultura, OOAA vía IGAE

## *G3. Protección social*

### 3.1 Pensiones, desempleo y otras prestaciones económicas

residencia de los beneficiarios de las prestaciones

SICOSS, SICOP, SPEE, IMSERSO,

3.2 Servicios sociales	residencia de beneficiarios	memorias mutuas SICOP, SICOSS, IMSERSO
3.3. Servicios generales y de apoyo	en proporción al gasto relevante del resto de G3	
<b><i>G4. Regulación y promoción económica</i></b>		
4.1. Asuntos Generales	Localización del gasto, empleo, población, VAB.	SICOP, SPEE, CRE
4.2 Agricultura, ganadería y pesca	Residencia de beneficiarios de las ayudas y en su defecto localización de la producción subvencionada. VAB sectorial para servicios generales y ciertos programas de ámbito nacional	SICOP, CRE, Min. Agricultura, MEH (2008a)
4.3. Industria y otros	Residencia de beneficiarios de las ayudas y en su defecto localización de la producción subvencionada. VAB sectorial para servicios generales y ciertos programas de ámbito nacional	SICOP, CRE, Min. Industria y Comercio
<b><i>G5. Intereses de la deuda del Estado</i></b>		
	En proporción al gasto público territorializado que ha podido ser financiado en parte con deuda estatal.	

## Hipótesis de incidencia e indicadores utilizados para territorializar los ingresos públicos

*Figura impositiva    Hipótesis de incidencia    Indicador*

### *1. Impuestos directos*

<i>Figura impositiva</i>	<i>Hipótesis de incidencia</i>	<i>Indicador</i>
<i>IRPF</i>	recae sobre los contribuyentes	cuota líquida y retenciones por rentas del trabajo a no declarantes por región de residencia del contribuyente
<i>Sociedades</i>	consumidores 70% capital 30%	consumo final territorializado por región de residencia y renta disponible bruta
<i>Directos cedidos (sucesiones y patrimonio)</i>	contribuyentes	recaudación territorializada por región de residencia del contribuyente
<i>Renta de no residentes</i>	contribuyentes extranjeros	población

## ***2. Impuestos indirectos***

<i>IVA</i>	consumidores	<b>consumo final y compras de vivienda territorializados por región de residencia</b>
<i>Especiales</i>	consumidores	consumo final territorializado por región de residencia
<i>Indirectos cedidos (ITP, IVMDH)</i>	consumidores	consumo final y compras de vivienda territorializados por región de residencia
<i>Aranceles y exacciones agrarias</i>	consumidores	consumo final territorializado por región de residencia
<b><i>3. Cotizaciones sociales</i></b>	trabajadores	Recaudación territorializada por región de residencia del trabajador
<b><i>4. Impuestos municipales</i></b>	contribuyentes	Recaudación territorializada
<b><i>5. Otros ingresos de población (con la Administración Central</i></b>	población	

## 11. Resultados

- Por el momento, sólo resultados preliminares para 2005.
- Único resultado de carácter general que nos atrevemos a presentar: pesos de los ingresos tributarios y de las grandes categorías de gasto en los saldos fiscales regionales (media ponderada). Esto es, ¿de dónde vienen los saldos fiscales?

2/3 reflejan simplemente el hecho de que en los territorios más ricos se pagan más impuestos

pero hay también un 20% que refleja diferencias en niveles de financiación por habitante que sí plantean serios problemas de equidad

## Pesos de distintas partidas en los saldos fiscales agregados. Media ponderada agregada, 2005

<b>Ingresos fiscales</b>	<b>66,71%</b>
<b>Gasto público</b>	<b>33,03%</b>
<i>Gasto territorializable</i>	21,60%
<b>Financiación regional*</b>	<b>21,72%</b>
Infraestructuras y transporte	1,04%
Ayudas regionales	6,93%
Resto gasto territorializable	-8,08%
<i>Protección social</i>	0,67%
<i>Regulación y promoción económica</i>	8,45%
<i>Intereses de la deuda</i>	2,32%

- Nota: Un signo negativo indica que el saldo parcial generado por la partida de interés tiene distinto signo que el saldo fiscal agregado de la región.

(\*) a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal.