

**Los mecanismos de cohesión territorial
en España: un análisis y algunas
propuestas**

Ángel de la Fuente

Documento de trabajo 62/2005



Ángel de la Fuente

Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de Pennsylvania). Es Vicedirector del Instituto de Análisis Económico del CSIC y profesor asociado de la Universidad Autónoma de Barcelona. Editor de la Revista de Economía Aplicada; research fellow del CREA y del CESifo; miembro senior de la European Expert Network on the Economics of Education; miembro de la Academia Europea de Ciencias y Artes y de la Junta Directiva de la Asociación Española de Economía. Accésit al I Premio de la Fundación Banco Herrero (2002) para jóvenes investigadores en ciencias sociales.

Es investigador especializado en el análisis de los determinantes del crecimiento económico y en la economía regional; autor de más de cuarenta artículos sobre estos temas y de numerosas contribuciones a obras colectivas. Es coautor de tres libros sobre economía de las regiones españolas, incluyendo “Políticas públicas y equilibrio territorial en el estado autonómico” (Fundación BBVA, 2003). Ha trabajado como consultor para la Comisión Europea, el Banco Mundial, la OCDE y diversas administraciones españolas, colaborando en informes técnicos sobre el impacto de la inversión en educación e infraestructuras, así como en la evaluación de las políticas comunitarias.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Ángel de la Fuente

ISBN: 84-96204-63-4

Depósito Legal: M-9337-2005

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
1 La cohesión territorial y social en los presupuestos españoles y comunitarios	10
1.1 La distribución territorial de los ingresos tributarios y el gasto público	15
1.2 El impacto de los presupuestos públicos sobre la distribución regional de la renta	17
1.3 Nivelación de la calidad de los servicios públicos esenciales	19
1.4 La distribución de las ayudas regionales	21
1.5 Una primera conclusión: no a la compartimentación fiscal	22
2 El sistema de financiación territorial	24
2.1 Normativa básica, evolución del sistema y algunos retos pendientes	25
2.2 Algunas propuestas	31
3 Solidaridad territorial y política regional	36
3.1 ¿Puede funcionar la política regional?	37
3.2 Algunos resultados para el caso español	40
3.3 El reto de 2007	45
3.4 Algunas propuestas	46
4 Resumen y conclusiones	49
Anexo	51
A.1 Igualdad, autonomía y solidaridad en la Constitución de 1978	51
A.2 La financiación territorial bajo un sistema generalizado de cupo	52
Bibliografía	57
Índice de Tablas y Gráficos	59

Siglas y abreviaturas

AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AENA	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
CC AA	Comunidades autónomas
CC LL	Corporaciones locales
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
FCI	Fondo de Compensación Interterritorial
Feder	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEVE	Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha
GIF	Gestor de Infraestructuras Ferroviarias
INE	Instituto Nacional de Estadística
Insalud	Instituto Nacional de la Salud
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
LOFCA	Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
PER	Plan de Empleo Rural
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PPS	<i>Purchasing power standard</i>
UE	Unión Europea

Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas

Ángel de la Fuente

Instituto de Análisis Económico, CSIC

Visto desde una óptica territorial, el sistema fiscal y de protección social español se adecua razonablemente bien a los principios constitucionales (de igualdad, solidaridad y autonomía) que han de orientar su diseño. Los gobiernos regionales disponen de un amplio margen de actuación para determinar la composición de la cesta de bienes y servicios que ofrecen a sus ciudadanos, así como para modular la presión fiscal en su territorio con el fin de financiar prestaciones adicionales.

Por otra parte, los presupuestos públicos introducen mecanismos de cohesión social y territorial que ayudan a hacer la autonomía compatible con los otros dos principios señalados. El sistema contiene un componente de caja única que se traduce en importantes transvases de recursos entre territorios (o mejor, entre ciudadanos).

Estos flujos redistributivos reducen de manera significativa la dispersión territorial de la renta disponible, permiten garantizar la igualdad de acceso a las prestaciones sociales, financian un ambicioso programa de ayudas regionales y ayudan a nivelar (aunque sólo parcialmente) la calidad de los servicios públicos fundamentales en los diferentes territorios.

Aunque el núcleo del sistema **funciona bastante bien**, se detectan también **problemas** que hacen aconsejable la reforma de algunos de sus elementos.

El principal problema es que las grandes diferencias existentes en términos de financiación por habitante generan **disparidades importantes en la capacidad de prestación de servicios** de las administraciones territoriales que inciden sobre la calidad de vida de sus ciudadanos y sobre sus oportunidades económicas.

El segundo problema es un cierto **déficit de responsabilidad fiscal** por parte de las regiones, que se debe más a la percepción de provisionalidad del sistema de financiación que a su propia estructura.

Y el tercero es que el **programa de ayudas regionales** es **excesivamente ambicioso**, especialmente de cara a un futuro de crecientes restricciones presupuestarias.

Estas consideraciones sugieren algunas **directrices que deberían orientar la reforma** que ahora se inicia del sistema autonómico en lo que concierne a sus aspectos económicos o presupuestarios. Véanse las principales:

- La reforma **no debe dar por resultado una compartimentación fiscal** del Estado que imponga límites regionales a la redistribución de la renta entre individuos o permita la existencia de desigualdades territoriales significativas en la calidad de los servicios públicos que no se vean compensadas por diferentes cargas tributarias. Tal compartimentación violaría principios constitucionales básicos que reflejan un amplio consenso ciudadano y tendría grandes costes sociales.
- Para garantizar la igualdad de acceso a los servicios básicos del estado del bienestar, resulta necesario acordar una fórmula razonable de financiación basada en **indicadores objetivos de necesidades** de gasto. Esta fórmula deberá aplicarse sin excepción alguna, aunque de una forma gradual, a todas las regiones. En el caso foral, esto exigirá una actualización de los acuerdos pertinentes, que ha de conducir a resultados más acordes con la lógica constitucional.
- Para obligar a los gobiernos regionales a asumir plena responsabilidad fiscal y política sobre sus actuaciones, convendría establecer un **sistema** verdaderamente **definitivo de financiación territorial**. Este sistema debería estar regulado por una ley orgánica mucho más detallada que la actual LOFCA.
- La reforma debería aprovecharse para **nivelar las condiciones de partida** de las distintas comunidades, compensando al menos parcialmente a aquellas que han recibido un peor trato en el pasado.
- La inminente reducción de las ayudas estructurales europeas hace urgente una **reconsideración de la política regional**. El Estado ha de suavizar el *shock* adverso que supondrá para muchas regiones su **salida del Objetivo 1** europeo, pero ha de intentar también minimizar el impacto agregado de esta pérdida de recursos mediante una **utilización más eficiente de su presupuesto de inversión**.

Introducción¹

La cuestión territorial es sin duda el principal reto político de la presente legislatura. El Gobierno central ha anunciado su disposición a aceptar aquellas propuestas de reforma de los estatutos regionales de autonomía que respeten los límites marcados por la Constitución y lleguen a las Cortes avaladas por un consenso suficiente de los parlamentos regionales. Se abre así un proceso previsiblemente general de actualización del marco legal autonómico, cuyo primer hito será el nuevo estatuto que está elaborando actualmente el Parlamento catalán. A este proceso se ha adelantado el Parlamento vasco, que acaba de aprobar una propuesta de reforma estatutaria que supone una clara ruptura del modelo de estado diseñado en la Constitución de 1978. El Gobierno central ha anunciado también su disposición a renegociar el sistema de financiación autonómica y a reformar el Senado para convertirlo en una auténtica cámara de representación territorial, y ha convocado ya la primera reunión de un órgano de nuevo cuño, la Conferencia de Presidentes Autonómicos, que puede jugar un importante papel como foro de coordinación y de debate entre los Gobiernos regionales y central.

No estoy en absoluto seguro de que éste sea el momento más apropiado para reabrir el “melón territorial”, dada la ausencia de consenso entre los partidos nacionales mayoritarios, e incluso dentro del propio PSOE, sobre el alcance deseable de las reformas y la posición minoritaria del Gobierno en el Congreso, donde depende del apoyo de un partido independentista cuyo programa máximo es de imposible encaje constitucional. Pero aunque la situación política puede dificultar las cosas, también pienso que si se consigue encauzar bien, el proceso que se acaba de abrir puede ser una excelente oportunidad para introducir algunas reformas que contribuirían a mejorar el funcionamiento del sistema autonómico y a adaptarlo a una situación cambiante, eliminando algunas disfunciones del sistema actual y perfeccionando su adecuación a los principios constitucionales que han de orientar su diseño.

En este contexto, el presente informe se centra en los aspectos económicos o presupuestarios del estado autonómico. El trabajo describe y cuantifica los principales mecanismos

¹ Este trabajo ha sido fruto de un encargo del Laboratorio de la Fundación Alternativas. Agradezco las sugerencias de Juan Manuel Eguiagaray, así como la paciencia con la que él y su antecesor, Joaquín Almunia, me han perseguido hasta que me he sentado a escribirlo. Agradezco también los comentarios de Germà Bel, Juan Francisco Jimeno y David Taguas, eximiéndoles, sin embargo, de cualquier responsabilidad sobre el producto final.

de cohesión social y territorial existentes en España, analiza su incidencia sobre la distribución regional de la renta y su contribución a la nivelación de la calidad de los servicios básicos, y propone algunos cambios en su diseño con el objetivo de mejorar sus propiedades de eficiencia y su adecuación a los principios constitucionales de igualdad, solidaridad y autonomía. Su tesis central es que el proceso de reforma que ahora se inicia no debería en ningún caso suponer la ruptura de los mecanismos existentes de cohesión y debería aprovecharse para perfeccionarlos.

Mecanismos de cohesión territorial es el nombre genérico que utilizaré para referirme a todas aquellas actuaciones públicas con traducción presupuestaria que contribuyen a reducir las disparidades de renta disponible entre regiones o a mitigar los efectos de tales disparidades sobre la calidad de los servicios públicos. Es importante observar que la nivelación territorial *per se* no es necesariamente el objetivo principal de tales actuaciones. De hecho, el mecanismo de cohesión más importante es el formado por el sistema impositivo y de protección social. Aunque los flujos de ingresos y gastos que genera este grupo de actuaciones están generalmente ligados a criterios de capacidad económica o necesidad a escala individual, la desigual distribución de la renta y el empleo en el territorio hacen que el sistema genere importantes transvases de recursos de unas regiones a otras. A este tipo de actuaciones hay que añadir otros dos grupos de programas presupuestarios que sí tienen un carácter explícitamente territorial. El primero es el gasto de las distintas administraciones en bienes y servicios públicos de carácter local, donde juega un papel importantísimo el mecanismo de financiación de las administraciones territoriales, que son las responsables directas de gestionar los servicios públicos con un impacto más directo sobre la calidad de vida de los ciudadanos. El segundo son las actuaciones de política regional, destinadas fundamentalmente a promover el desarrollo de las regiones más atrasadas.

El trabajo está organizado como sigue. En el capítulo 1 se describe brevemente de dónde provienen y en qué y dónde se gastan los recursos de las administraciones públicas españolas, haciendo hincapié en el enorme peso que los mecanismos de cohesión social y territorial tienen en los presupuestos públicos. Seguidamente, se analiza el impacto de estos presupuestos sobre la distribución regional de la renta disponible entendida en sentido amplio, la contribución del sistema de financiación regional a la nivelación entre territorios de la calidad de los servicios públicos fundamentales, y la distribución territorial de las ayudas regionales. Estos ejercicios sirven para fijar ideas sobre la situación de partida y permiten que comencemos a preguntarnos sobre el tipo de reformas que podrían ser necesarias. Esta última cuestión exige criterios claros sobre qué es lo que debería de hacer el sistema fiscal en el estado autonómico. En este sentido he sido muy poco original. Me he limitado a pedirle que respete tres principios básicos establecidos en la Constitución: la igualdad de derechos y deberes de los españoles, la solidaridad entre ellos y el derecho a la autonomía de los territorios que conforman el Estado².

² Sobre el desarrollo de estos principios en la Constitución de 1978, véase el apartado A.1 del Anexo.

De la confrontación del modelo existente con estos principios, se desprenden dos conclusiones complementarias. La primera y principal es que el proceso de reformas que ahora se abre no debe en ningún caso dar por resultado una compartimentación fiscal del Estado que imponga límites regionales a la deseable redistribución de la renta entre individuos o permita la existencia de desigualdades territoriales significativas en la calidad de los servicios públicos fundamentales que no se vean compensadas por diferentes cargas tributarias. Tal compartimentación violaría principios constitucionales básicos que reflejan un amplio consenso ciudadano y tendría grandes costes sociales. La segunda tesis es que el objetivo central de la reforma del sistema fiscal autonómico ha de ser precisamente el de profundizar en el cumplimiento del principio de igualdad, que hasta el momento se respeta tan sólo de una forma muy aproximada.

Los capítulos 2 y 3 tratan en mayor detalle de los dos mecanismos de cohesión de carácter específicamente territorial: el sistema de financiación autonómica y la política regional. En el capítulo 2 se analiza la evolución y el funcionamiento actual del sistema de financiación de las comunidades autónomas desde la perspectiva de su adecuación a los principios constitucionales ya enunciados y a algunas normas de sentido común económico. Tras destacar que la misma evolución del sistema ha ido resolviendo, al menos parcialmente, algunas de sus carencias tradicionales, concluyo que todavía existen dos áreas en las que son necesarias reformas importantes, y ofrezco algunas recomendaciones específicas en este sentido, a las que se añaden otras de menor importancia. La primera recomendación es la conveniencia de elaborar una normativa estable y creíble que obligue a los gobiernos regionales a asumir con plenas consecuencias la responsabilidad fiscal y política sobre sus decisiones de gasto. La segunda es la necesidad de diseñar un sistema que garantice la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

El capítulo 3 se centra en el diseño de la política regional. Tras discutir la efectividad potencial de este tipo de políticas y la experiencia española de los últimos años, el capítulo destaca el reto que supone para nuestro país la gradual reducción y eventual desaparición de las ayudas estructurales europeas a partir de 2006. Esta situación exige un replanteamiento urgente de la política de inversión pública de la Administración central, que habrá de ser necesariamente menos ambiciosa en sus objetivos de redistribución regional y prestar una mayor atención a consideraciones de eficiencia, tanto en lo que concierne a la distribución territorial de los recursos disponibles como a la elección de sus actuaciones dentro de cada región.

1. La cohesión territorial y social en los presupuestos españoles y comunitarios

Las administraciones públicas españolas, al igual que las de todos los países de nuestro entorno, obtienen el grueso de sus recursos mediante impuestos que gravan fundamentalmente las rentas y el consumo. Una parte muy importante de estos recursos se destina a prestaciones sociales, y el resto financia bienes y servicios públicos de muy diversa naturaleza. Una vez completado en lo esencial el proceso de traspaso de competencias a los gobiernos regionales, existe una clara división del trabajo entre las distintas administraciones en lo que concierne a los principales programas de gasto. La Administración central gestiona la práctica totalidad de las prestaciones sociales a través del sistema de Seguridad Social, y provee algunos bienes y servicios públicos de carácter global e indivisible. Los gobiernos regionales gestionan la Sanidad, la Educación y otros bienes y servicios cuya provisión ha de realizarse de forma descentralizada en todo el territorio. Para financiar sus actividades, el Estado ha cedido total o parcialmente a las comunidades autónomas una serie de tributos, y complementa estos recursos mediante transferencias que cubren la diferencia entre las necesidades de gasto de cada región y sus ingresos tributarios.

Para que el lector pueda hacerse una idea de la importancia presupuestaria de los mecanismos de cohesión social y territorial, la Tabla 1 desglosa los principales ingresos tributarios y los gastos no financieros de las administraciones públicas españolas (incluyendo la comunitaria) en cuatro grandes grupos de programas. Los datos provienen de un estudio anterior (De la Fuente y Vives, 2003) en el que se construye un sistema de cuentas públicas desagregado por funciones y regiones, y se refieren al promedio del período 1990-97, con todos los datos expresados en millones de pesetas de 1999³. Junto al gasto o ingreso total y per cápita asociado con cada grupo de programas, la Tabla muestra los pesos de las distintas partidas presupuestarias en el flujo fiscal agregado (definido como la suma de ingresos tributarios y gasto público) y en el PIB español.

El primer grupo de programas (redistribución personal) incluye los ingresos tributarios y el gasto en protección social. La recaudación tributaria proviene en partes aproximada-

³ Para más detalles, véase el trabajo citado. Los agregados nacionales recogidos en el cuadro son fáciles de construir para años más recientes, pero no se dispone todavía de la información necesaria para territorializarlos, lo que resulta imprescindible para analizar el efecto de los flujos fiscales sobre la distribución regional de la renta.

Tabla 1. Ingresos tributarios y gasto público por funciones, promedio 1990-97, en millones de ptas. de 1999

	Total (millones de ptas.)	% flujo total	Ptas. per cápita	% PIB
1. Redistribución personal	34.543.528	64,9%	883.415	43,5%
a) Ingresos tributarios (incluye cedidos y concertados)	23.889.556	44,9%	610.951	30,1%
1. Impuestos directos	8.377.419	15,7%	214.244	10,5%
2. Impuestos indirectos	7.599.071	14,3%	194.338	9,6%
3. Cotizaciones sociales	7.913.066	14,9%	202.369	10,0%
b) Protección social	10.653.972	20,0%	272.464	13,4%
1. Pensiones y otras prestaciones económicas	8.641.456	16,2%	220.996	10,9%
2. Servicios sociales del Estado	54.345	0,1%	1.390	0,1%
3. Asistencia al desempleo	1.958.171	3,7%	50.078	2,5%
2. Bienes y servicios públicos	16.239.129	30,5%	415.299	20,4%
a) Financiación territorial homogeneizada (sin FCI)	10.549.735	19,8%	269.799	13,3%
1. Transferencias a CC AA y CC LL	3.427.430	6,4%	87.653	4,3%
2. Tributos cedidos y concertados (netos de cupo y aportaciones)	1.653.566	3,1%	42.288	2,1%
3. Ajustes				
– Gasto del Estado en Educación y Sanidad	5.588.849	10,5%	142.929	7,0%
– Otros ajustes	-120.110	-0,2%	-3.072	-0,2%
b) Gasto del Estado en bienes y servicios públicos	5.689.394	10,7%	145.500	7,2%
1. Administración general y bienes públicos nacionales (defensa, relaciones exteriores, etc.)	2.791.545	5,2%	71.391	3,5%
2. Bienes y servicios públicos locales (seguridad, vivienda, transporte, cultura y deportes)	1.623.564	3,1%	41.521	2,0%
3. Infraestructuras e I+D	1.274.285	2,4%	32.589	1,6%
3. Ayudas regionales	839.164	1,6%	21.461	1,1%
a) Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)	154.590	0,3%	3.953	0,2%
b) Rebaja de la imposición indirecta en Canarias	126.110	0,2%	3.225	0,2%
c) Incentivos regionales	23.468	0,0%	600	0,0%
d) Ayudas a la minería	66.649	0,1%	1.704	0,1%
e) PER	130.463	0,2%	3.336	0,2%
f) Ayudas de la UE no integradas en los PGE	337.884	0,6%	8.641	0,4%
4. Regulación y promoción económica	1.575.829	3,0%	40.300	2,0%
Flujo fiscal total (ingresos + gastos)	53.197.651	100,0%	1.360.475	67,0%
Gasto total	29.308.095	55,1%	749.524	36,9%
Nota: Principales transferencias de la UE a España				
Ayudas agrarias	757.901		19.383	1,0%
Ayudas estructurales	753.391		19.267	0,9%
Total ayudas	1.511.292		38.650	1,9%

Fuentes: Liquidación de los PGE y de sus Organismos Autónomos y Entes Públicos, liquidación de los presupuestos de la SS, Informe sobre la Financiación de las CC AA, Relaciones Financieras entre España y la UE y otras fuentes.

mente iguales de la tributación directa e indirecta y de las cotizaciones sociales. Los tributos concertados o cedidos a las comunidades autónomas se incluyen en esta partida junto con los impuestos cuya titularidad y rendimientos corresponden al Estado, pero se incorporan también como un concepto adicional de gasto dentro del capítulo de financiación territorial. Estos impuestos se tratan, por tanto, como si los recaudase el Estado y transfiriese sus rendimientos a las comunidades autónomas. El grueso del gasto en protección social corresponde a pensiones y a prestaciones por desempleo y por incapacidad temporal.

Las partidas presupuestarias que se incluyen en este primer grupo corresponden a prestaciones o cargas fiscales que se perciben o se soportan en función de las circunstancias personales y económicas de cada ciudadano y no, con excepciones poco significativas hasta el momento, en función de su lugar de residencia. La principal excepción a esta regla es el régimen especial de imposición indirecta del que disfruta Canarias, y que supone una importante rebaja fiscal en relación con el resto de España. En esta comunidad no se cobran aranceles y no se aplican el IVA y algunos impuestos especiales, pero existen figuras tributarias propias que gravan las mismas bases imponibles. Con el fin de hacer explícito su coste, he tratado la rebaja impositiva que supone el régimen canario de tributación indirecta como un gasto fiscal, esto es, he calculado la diferencia entre la carga fiscal soportada por esta región bajo la legislación existente y la que soportaría, manteniendo constante el nivel de actividad, de aplicarse en ella el mismo régimen impositivo y arancelario que en el resto de España. Esta partida de ajuste se contabiliza por partida doble, como ingreso y como gasto. Por un lado, se añade a la recaudación tributaria y, por otro, se contabiliza dentro del apartado de gasto en ayudas regionales. De esta forma, la subvención implícita a la región aparece de manera explícita y no como una menor carga tributaria.

El segundo grupo de programas recoge el gasto en bienes y servicios públicos. Este apartado se divide en dos grandes partidas en función de la administración que gestiona directamente el gasto en la actualidad. La primera partida (financiación territorial) recoge los recursos gestionados por las comunidades autónomas (incluyendo las transferencias del Estado a las administraciones locales). El agregado de financiación territorial se construye intentando aproximar los flujos fiscales que se observarían bajo los supuestos contrafactuales de que todas las regiones tenían ya en el período considerado competencias similares a las asumidas actualmente (incluyendo la Sanidad y la Educación) y que el Estado recauda todos los tributos (excepto los municipales) y financia mediante transferencias las actividades de las administraciones territoriales. Además de las transferencias del Estado a los entes territoriales (con la excepción de las que provienen del Fondo de Compensación Interterritorial, que se destinan al fomento del desarrollo de las regiones menos avanzadas y, por lo tanto, se incluyen en el apartado de ayudas regionales) y de la recaudación de estas administraciones por tributos cedidos y concertados, esta partida incluye el gasto del Estado en Sanidad y Educación, que era todavía muy considerable en estos años, así como una serie de ajustes que neutralizan los efectos de asime-

trías competenciales con el fin de obtener cifras que, una vez territorializadas, permitan realizar comparaciones homogéneas entre regiones⁴.

La segunda partida del mismo grupo recoge el gasto del Estado en bienes y servicios públicos, desglosado en tres capítulos. El primero de ellos (administración general y bienes públicos nacionales) engloba aquellas partidas de gasto que por su naturaleza benefician de manera uniforme a todos los ciudadanos españoles. He incluido aquí el gasto en relaciones exteriores y defensa, así como el coste del mantenimiento de la superestructura política y administrativa del Estado y algunas partidas específicas de interés general (tales como los servicios de estadística o meteorología). El segundo capítulo recoge el gasto en bienes y servicios públicos de carácter local, tales como seguridad ciudadana, Cultura, Deportes y ayudas a la vivienda y al transporte, y el tercero refleja el gasto en infraestructuras productivas (transportes, infraestructuras hidráulicas y medioambientales) y en I+D básica. Dentro de este último capítulo (que se financia en parte a través de ayudas europeas destinadas a las regiones menos favorecidas), he añadido al gasto del Estado las inversiones de algunas empresas y entes públicos que no aparecen en la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) [AENA, Puertos del Estado y Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF)], así como la parte de las inversiones de RENFE y FEVE, que se financian mediante transferencias de capital por parte del Estado.

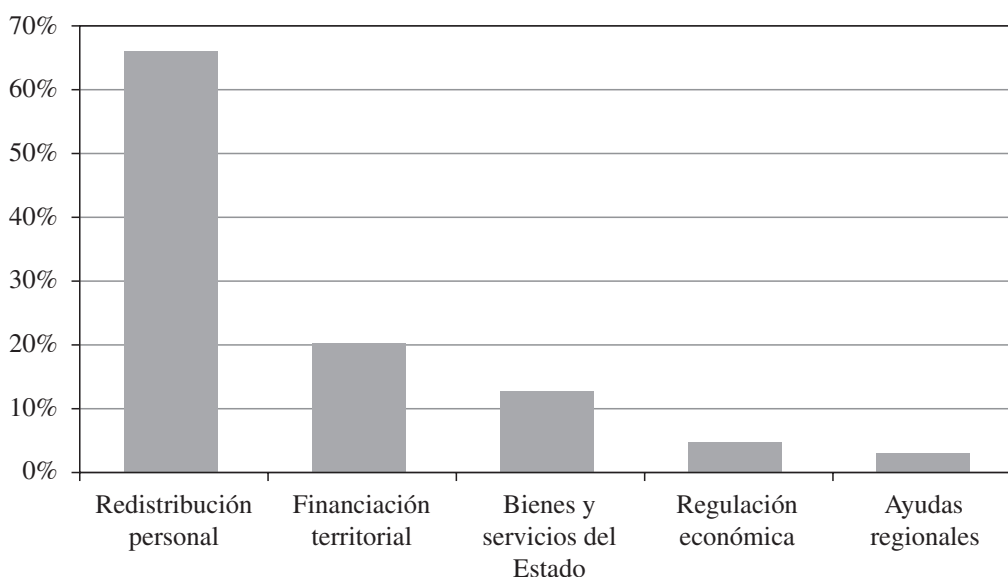
El tercer grupo de programas (ayudas regionales) incluye partidas presupuestarias muy diversas, cuya característica común es que se trata de ayudas que responden a criterios específicamente regionales, en vez de individuales o sectoriales. El grueso de estas partidas financia actuaciones que contribuyen al desarrollo de las regiones con menores niveles de renta. Entre éstas se encuentran el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que forma parte del sistema ordinario de financiación territorial, y el programa de incentivos regionales, que financia subvenciones a la inversión y a la creación de empleo por parte de empresas privadas en regiones consideradas prioritarias. La principal fuente de recursos para las políticas de desarrollo regional, sin embargo, son las ayudas de los fondos estructurales europeos, cuyo importe global se recoge como nota en la parte inferior de la Tabla 1. Estas ayudas llegan a sus destinatarios finales por tres vías diferentes. Algunas ayudas son gestionadas por las comunidades autónomas y se integran en sus presupuestos, otras son percibidas directamente por sus destinatarios (entre los que se incluyen corporaciones locales y empresas públicas), y el resto son gestionadas por el Estado y se integran en los PGE, dedicándose fundamentalmente a cofinanciar la inversión de la Administración central en infraestructuras productivas y en programas de formación en las regiones menos desarrolladas o en aquéllas que sufren procesos de reestructuración industrial. Los dos primeros grupos de ayudas se inclu-

⁴ Por ejemplo, el coste estimado de la competencia de instituciones penitenciarias, que sólo tiene transferida Cataluña, se deduce de la financiación de esta región y se añade al gasto del Estado por el mismo concepto. Para más detalles sobre la construcción de la serie de financiación homogeneizada, véase de la Fuente y Vives (2003).

yen en la Tabla 1 como parte del capítulo de ayudas regionales (apartado 3.f), mientras que el tercero se integra fundamentalmente en el apartado de inversión pública (2.b.3).

En el segundo bloque de ayudas regionales he incluido el subsidio que supone la rebaja de la tributación indirecta en Canarias, el Plan de Empleo Rural (PER) y las ayudas a la minería, que se destinan casi exclusivamente a subvencionar la producción de carbón asturiano. El primer programa se concibe como un instrumento para neutralizar parcialmente las desventajas que comporta la situación ultraperiférica de Canarias, el segundo surge en respuesta a la especial gravedad del problema del desempleo en el campo andaluz y extremeño, y el tercero intenta mitigar los costes del intenso proceso de reconversión industrial que ha sufrido la economía asturiana. En los dos últimos casos, el carácter regional de las ayudas podría cuestionarse, puesto que el PER forma parte de las prestaciones por desempleo y las ayudas a la minería podrían considerarse una subvención de tipo sectorial que sólo casualmente se concentra en una región determinada. En el primer caso, he considerado el hecho de que sólo los trabajadores agrícolas residentes en Andalucía y Extremadura tienen acceso al subsidio. En cuanto al segundo programa, sospecho que el supuesto criterio sectorial en realidad encubre una ayuda destinada fundamentalmente a evitar problemas sociales en un área tan conflictiva como las cuencas mineras asturianas.

Gráfico 1. Composición de los flujos fiscales (ingresos tributarios + gasto público), promedio 1990-97



Fuente: De la Fuente y Vives (2003) y elaboración propia

Finalmente, el cuarto grupo de flujos fiscales (regulación y promoción económica) recoge fundamentalmente subvenciones y otras ayudas a actividades productivas que se otorgan sobre la base de criterios económicos o sectoriales y no territoriales. Dentro de este apartado de gasto, juegan un papel muy importante las subvenciones agrícolas financiadas mediante transferencias de la Unión Europea con cargo a la política agraria común.

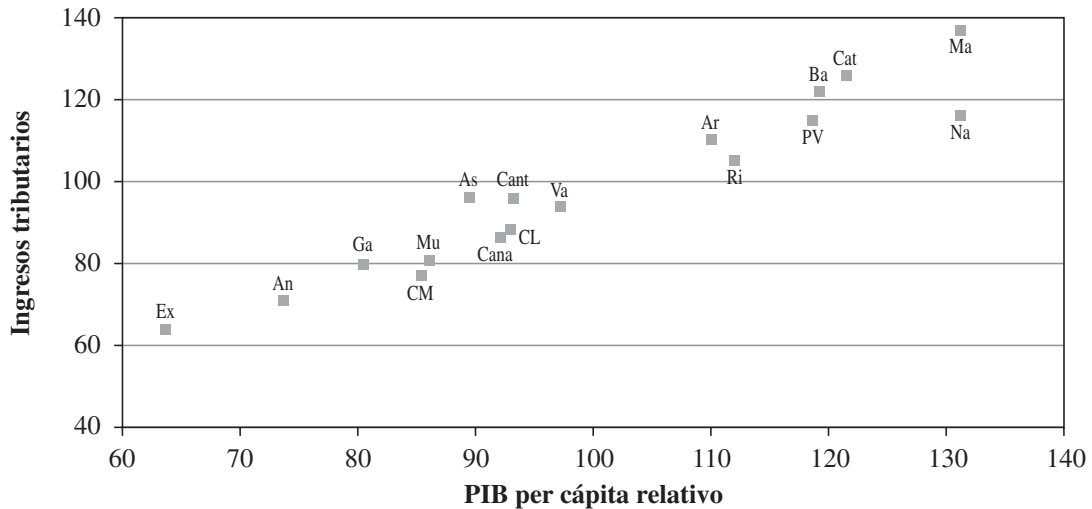
El Gráfico 1 muestra el enorme peso que los mecanismos de cohesión social y territorial tienen en el presupuesto público y en el PIB español. Los flujos fiscales (de ingreso y gasto) ligados al sistema de redistribución personal representan el 65% del flujo fiscal total y el 43% del PIB. La provisión de bienes y servicios públicos, por su parte, absorbe un 30% del flujo fiscal y un 20% del PIB, de los que casi dos terceras partes son gestionadas actualmente por las administraciones territoriales. Finalmente, los programas de ayuda regional representan tan sólo un 1,1% del PIB, y las ayudas sectoriales y el gasto en regulación económica un 2% adicional.

1.1 La distribución territorial de los ingresos tributarios y el gasto público

Para analizar la incidencia de los presupuestos públicos sobre la distribución regional de la renta, resulta necesario territorializar los flujos fiscales resumidos en la Tabla 1. Esta tarea se ha llevado a cabo en De la Fuente y Vives (2003), utilizando supuestos estándar de incidencia impositiva para territorializar los ingresos tributarios y un criterio conservador de flujo de beneficio en el caso de los gastos. Esto último quiere decir que hemos tratado de imputar el gasto público a la región en la que residen sus beneficiarios y no necesariamente los perceptores directos de las rentas relevantes, pero siendo muy reacios a intentar adivinar la magnitud de los desbordamientos interregionales que sin duda generan muchas actividades públicas. En concreto, el gasto en bienes públicos nacionales se reparte entre todas las regiones en proporción a su población, y el coste de los servicios centrales de cada programa se imputa en proporción al resto del gasto relevante. Por otro lado, los beneficios del resto de las partidas de gasto, con algunas excepciones no muy significativas, se imputan únicamente a la región en la que se realiza éste, sin corregir por posibles externalidades interregionales.

Partiendo de los resultados de este trabajo, los Gráficos 2 y 3 muestran la relación existente entre la renta per cápita regional, por un lado, y los ingresos tributarios y el gasto público por habitante, por otro, con todas las variables normalizadas por el promedio español, que se iguala a 100 en cada caso. Estos gráficos ayudan a entender por qué, como veremos enseguida, la actuación de las administraciones públicas reduce de forma muy significativa la dispersión territorial de la renta disponible. Mientras que la recaudación tributaria regional aumenta linealmente con el nivel de ingresos, el gasto público por habitante es independiente de la renta y muestra una dispersión bastante menor que los

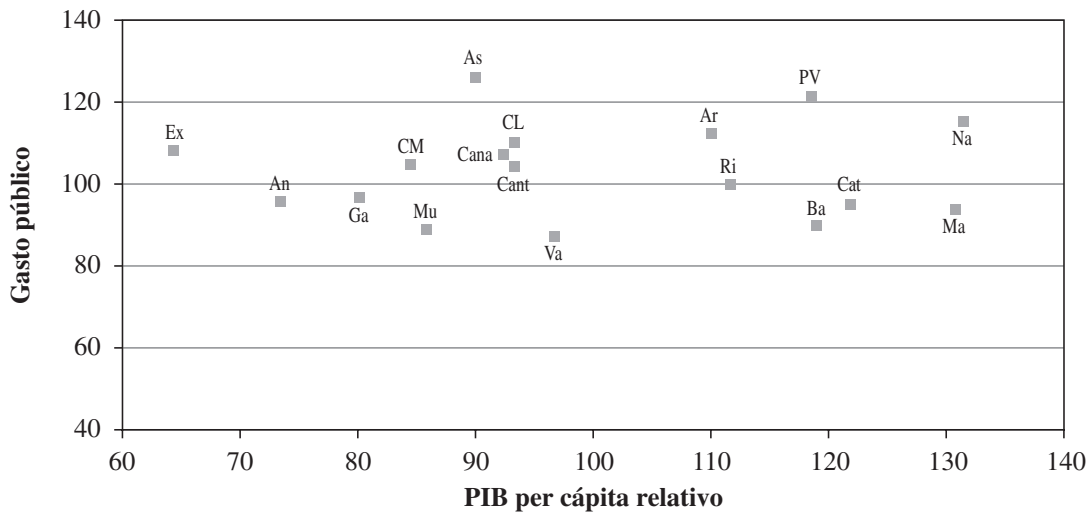
Gráfico 2. Ingresos tributarios por habitante frente a renta per cápita. España = 100, promedios 1990-97



Clave: An = Andalucía; Ar = Aragón; As = Asturias; Ba = Baleares; Cana = Canarias; Cant = Cantabria; CM = Castilla La Mancha; CL = Castilla y León; Cat = Cataluña; Ex = Extremadura; Ga = Galicia; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Na = Navarra; PV = País Vasco; Ri = La Rioja; Va = Valencia

Fuente: De la Fuente y Vives (2003)

Gráfico 3. Gasto público por habitante frente a renta per cápita. España = 100, promedios 1990-97



Clave: An = Andalucía; Ar = Aragón; As = Asturias; Ba = Baleares; Cana = Canarias; Cant = Cantabria; CM = Castilla La Mancha; CL = Castilla y León; Cat = Cataluña; Ex = Extremadura; Ga = Galicia; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Na = Navarra; PV = País Vasco; Ri = La Rioja; Va = Valencia

Fuente: De la Fuente y Vives (2003)

ingresos tributarios. Por tanto, el sector público ofrece un nivel aproximadamente uniforme de servicios y gasto social en todas las regiones, a cuya financiación los diferentes territorios contribuyen en proporción directa a su riqueza.

Como primera aproximación, la situación existente se puede caracterizar como una en la que las regiones pagan por renta y reciben por población, tal como suele reivindicar el presidente Maragall. También es cierto que este principio se cumple sólo aproximadamente, y que las desviaciones observadas con relación a él comportan en ocasiones diferencias de trato difícilmente justificables entre los habitantes de distintas regiones. En mi opinión, éste es el problema fundamental que se debería intentar corregir en los próximos años.

1.2 El impacto de los presupuestos públicos sobre la distribución regional de la renta

La Tabla 2 resume el impacto de los presupuestos públicos sobre la distribución regional de la renta. La columna 1 muestra el nivel de **renta bruta** (PIB) por habitante de cada región en relación con el promedio nacional, trabajando con promedios del período 1990-97. La columna 2 muestra la **renta neta** de cada región durante el mismo período, normalizada de la misma forma. Esta variable, que utilizaré como un indicador aproximado de renta disponible, se obtiene sumando al PIB per cápita el saldo fiscal por habitante de la región, esto es, la diferencia entre el gasto público en beneficio de la región y los tributos soportados por sus habitantes, con ambas variables expresadas en términos per cápita. Las últimas filas de la tabla muestran dos indicadores alternativos de la dispersión de los distintos agregados de renta: su coeficiente de variación y el cociente entre los valores máximo y mínimo de cada variable en el conjunto de la muestra (max/min).

La comparación entre las dos primeras columnas de la tabla revela que, como cabría esperar, las actuaciones públicas tienden a elevar en términos relativos la renta disponible de las regiones más pobres y a reducir la de las más ricas, que, en promedio, reciben un volumen similar de gasto al de las demás y contribuyen en mayor medida a su financiación. Los casos más extremos son los de Madrid y Extremadura, donde la diferencia entre los niveles relativos de renta bruta y renta neta está en torno a quince puntos. Las transferencias de renta entre regiones son también considerables en otros casos y, en su conjunto, se traducen en una reducción significativa de las disparidades regionales. El coeficiente de variación se reduce en un tercio al pasar de rentas brutas a rentas netas, mientras que la ratio max/min pasa de 2 a 1,6.

El resto de las columnas de la Tabla 2 muestra que la situación no ha cambiado significativamente desde la década anterior. Aunque se han producido variaciones apreciables en la situación relativa de algunas regiones, el nivel de desigualdad en rentas brutas

medido por el coeficiente de variación del PIB per cápita en 2003 (columna 3) o de la renta bruta privada de los hogares en 2001 (columna 4), o por las correspondientes ratios max/min es prácticamente igual que en 1990-97. Lo mismo es cierto del indicador alternativo de rentas netas que se recoge en la columna 5. Esta variable, denominada renta neta ajustada, se obtiene sumando a la renta bruta familiar de origen privado las prestaciones sociales en efectivo y en especie, y restando del resultado los impuestos directos y las cotizaciones sociales. Aunque los conceptos de renta neta y bruta que se utilizan en cada caso son diferentes, las dos primeras columnas de la Tabla y las dos últimas llevan a la misma conclusión: tanto durante los años noventa como en períodos más recientes, los presupuestos públicos reducen los diferenciales de renta entre regiones aproximadamente en un tercio.

Tabla 2. Distribución regional de la renta per cápita antes y después de la intervención pública

	Promedio 90-97		2003	Renta disponible hogares 2001	
	1 PIB per cápita	2 Renta neta	3 PIB per cápita	4 Bruta privada	5 Neta ajustada
Navarra	131,4	129,8	126,9	126,1	120,5
Madrid	131,0	116,7	134,0	132,8	117,1
Cataluña	121,9	112,2	118,6	118,2	110,2
Baleares	119,6	109,6	120,6	125,3	118,5
País Vasco	119,1	120,9	124,8	123,5	122,2
Rioja	111,7	109,1	113,0	115,2	114,7
Aragón	109,7	110,0	108,3	108,4	109,6
Valencia	96,6	94,3	95,1	97,6	97,2
Castilla y León	93,2	99,0	93,1	93,1	100,5
Cantabria	93,0	95,8	97,1	98,2	103,5
Canarias	92,4	98,0	93,4	94,7	94,7
Asturias	89,7	100,3	85,2	84,6	95,2
Murcia	85,4	89,1	86,9	83,2	89,0
Castilla-La Mancha	85,0	93,5	80,6	80,2	88,2
Galicia	79,9	86,0	79,3	79,1	87,1
Andalucía	74,4	82,2	75,3	75,3	82,9
Extremadura	64,8	80,4	64,9	66,7	79,2
España	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Coef. de variación	19,42	13,51	19,80	19,91	13,57
max/min	2,03	1,61	2,07	1,99	1,54

La renta disponible privada bruta se define como el saldo de rentas primarias más el saldo de otras transferencias corrientes.

Fuente: Contabilidad Regional de España (INE), varios años, y De la Fuente y Vives (2003).

La principal excepción al claro patrón redistributivo que se aprecia de la Tabla 2 son las comunidades autónomas de Navarra y el País Vasco. Mientras que Madrid, Cataluña y Baleares pierden entre diez y catorce puntos de renta relativa como resultado de los presupuestos públicos, Navarra sólo pierde uno y medio pese a ser la región más rica, y el País Vasco gana casi dos puntos. Esto se debe a que el peculiar sistema de financiación del que disfrutaban los territorios forales permite que su aportación fiscal neta al resto de España sea muy reducida, o incluso negativa, pese a tratarse de regiones con un nivel elevado de renta.

1.3 Nivelación de la calidad de los servicios públicos esenciales

Además de reducir las disparidades de renta, el sistema fiscal español contribuye también de manera muy importante a la igualación de la calidad de los servicios públicos básicos en los diferentes territorios, lo que incide de forma muy directa sobre la calidad de vida de sus habitantes. Para cuantificar esta contribución, en este apartado compararé los recursos de los que disponen bajo el sistema actual los gobiernos regionales para financiar sus actividades con los que obtendrían bajo un hipotético sistema generalizado de cupo, en el que su financiación estaría mucho más ligada a los recursos tributarios generados en su propio territorio.

Supondré, en particular, que, manteniendo la distribución actual de competencias entre el Estado y las regiones, así como la caja única de la Seguridad Social, el sistema de cupo característico de los territorios forales se generaliza a todas las regiones. Bajo este sistema, cada región paga una parte del coste de las competencias ejercidas por la Administración central y retiene el resto de los ingresos tributarios que se originan en su territorio (con la excepción de las cotizaciones sociales) para financiar sus propias actividades. Supondré también que la fracción de los gastos comunes no financiados por cotizaciones sociales que paga cada territorio es igual al promedio de sus pesos en la población y en el PIB agregados. El cálculo se realizará bajo dos supuestos alternativos sobre el tratamiento de los territorios forales. En el primer escenario (cupos 1), a éstos se les aplica el mismo sistema que al resto de las regiones. Bajo el segundo (cupos 2), respetaré la aportación real de cada uno de estos territorios a la caja central, y repartiré el resto de los costes comunes entre las demás regiones basándome en los mismos criterios de población y renta que en el escenario anterior. Como en la Tabla 1, todos los cálculos se realizan utilizando datos correspondientes al promedio de los años 1990-97 (para más detalles sobre el cálculo, véase el apartado A.2 del Anexo).

La Tabla 3 compara los niveles observados de financiación por habitante de las distintas comunidades autónomas con los que se obtendrían bajo los dos escenarios hipotéticos que acabo de describir. Estas cifras muestran que si las comunidades autónomas tuviesen que valerse únicamente de sus propios recursos tributarios, la calidad de los principales

servicios públicos variaría enormemente de una parte de España a otra, lo que resultaría muy difícilmente aceptable dentro de un Estado comprometido con el principio de igualdad. Manteniendo constante la normativa tributaria actual y el coste de los servicios centrales compartidos, el Gobierno extremeño dispondría de tres veces menos recursos por habitante que el madrileño para financiar cosas tan importantes como la Sanidad, la Educación, los servicios sociales y buena parte de las infraestructuras regionales.

Tabla 3. Financiación territorial por habitante, sistema actual (promedio 1990-97) frente a dos formas alternativas de un sistema generalizado de cupo

	Sistema actual	Cupo 1	Cupo 2
País Vasco	140,9	115,7	140,9
Navarra	137,0	112,4	137,0
Canarias	112,0	83,9	82,1
Extremadura	107,4	49,5	48,1
Aragón	107,3	114,9	113,0
Castilla y León	106,3	87,3	85,5
Cantabria	103,8	97,3	95,6
Asturias	103,7	98,4	96,7
Rioja	100,8	104,5	102,5
Castilla-La Mancha	99,2	67,2	65,6
Galicia	97,0	73,0	71,4
Madrid	95,3	155,0	152,8
Andalucía	94,9	63,9	62,3
Cataluña	94,8	133,7	131,6
Murcia	94,5	71,2	69,5
Valencia	88,8	92,9	91,1
Baleares	84,2	126,4	124,4
España	100,0	100,0	100,0
Cof. de variación	14,52	26,90	29,94
max/min	1,67	3,13	3,18

Fuente: De la Fuente y Vives (2003)

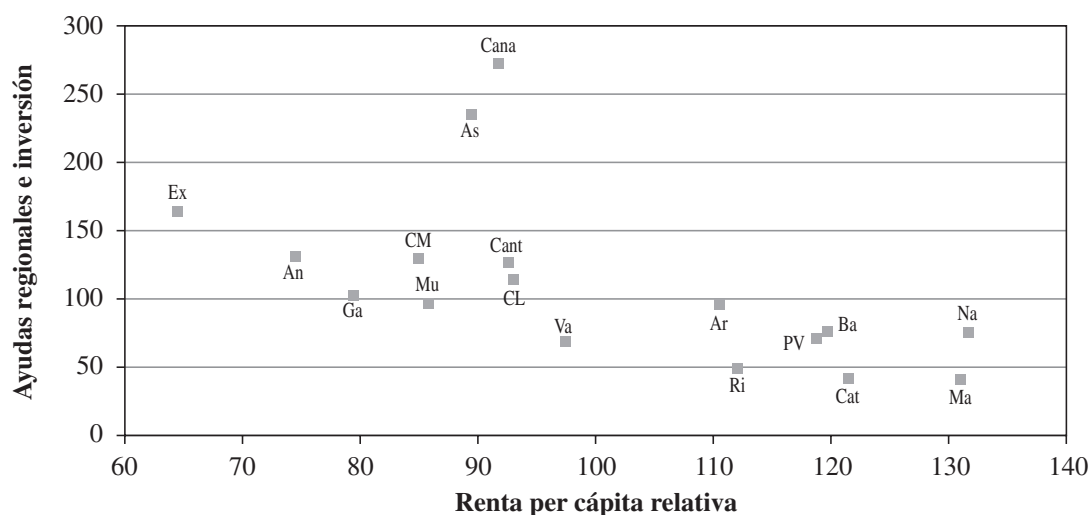
La Tabla también revela otro hecho importante al que volveré más adelante. Y es que incluso bajo el sistema actual, la dispersión de los niveles de financiación por habitante es muy superior a lo que parece razonable. En términos de este indicador, el País Vasco se sitúa un 67% por encima de las Islas Baleares. Como ya hemos visto, el problema se debe en parte a la existencia de un sistema específico de financiación que genera resultados extraordinariamente favorables para los territorios forales. Pero incluso dentro de las comunidades de régimen común, las diferencias de financiación son bastante superiores a lo que sería justificable en términos de posibles diferencias en los costes de

provisión de los servicios. Finalmente, y volviendo al tema foral, la comparación de la situación vasca y navarra en la segunda y tercera columnas de la Tabla pone de manifiesto que el cálculo actual del cupo vasco y de la aportación navarra es enormemente favorable a estas regiones, pues las aportaciones fiscales que estas regiones realizan en la práctica son muy inferiores a las que resultarían de un sistema que en principio debería parecerse mucho al actual en lo que a ellas respecta.

1.4 La distribución de las ayudas regionales

Como acabamos de ver, el sistema de financiación territorial ya asegura un grado importante de solidaridad entre regiones (o más bien entre individuos), por cuanto desliga la calidad de los principales servicios públicos de la renta per cápita de cada territorio. El mandato constitucional de preservar la solidaridad territorial, sin embargo, parece exigir un esfuerzo adicional que debería concretarse en la adopción de una política activa de fomento del desarrollo de las regiones más atrasadas. A esto podríamos añadir también la existencia de mecanismos que permitan cubrir posibles necesidades excepcionales derivadas de las circunstancias especiales en que pueden encontrarse ciertas regiones.

Gráfico 4. Inversión pública + ayudas regionales por habitante frente a renta per cápita. España = 100



Clave: An = Andalucía; Ar = Aragón; As = Asturias; Ba = Baleares; Cana = Canarias; Cant = Cantabria; CM = Castilla La Mancha; CL = Castilla y León; Cat = Cataluña; Ex = Extremadura; Ga = Galicia; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Na = Navarra; PV = País Vasco; Ri = La Rioja; Va = Valencia

Fuente: De la Fuente y Vives (2003)

Como hemos visto antes, en el caso español existen diversos programas presupuestarios que persiguen justamente estos fines. La rebaja tributaria canaria, el PER y las ayudas a la minería asturiana responderían al segundo de estos objetivos, mientras que las ayudas comunitarias y el FCI lo harían al primero de ellos. El importe total de la suma de estas ayudas y la inversión del Estado en infraestructuras (que se financia en buena parte mediante ayudas estructurales comunitarias) rondaban en la década de los noventa los dos billones de pesetas anuales (a precios de 1999). Se trata, por tanto, de un volumen significativo de recursos que contribuye a la redistribución territorial de la renta y, a través de su componente de inversión, al crecimiento de las regiones más pobres. El Gráfico 4 muestra que la distribución regional de los recursos canalizados por estos programas es, en términos generales, aceptablemente progresiva, pero también revela que existen diferencias notables de trato entre regiones con niveles similares de renta, destacando los casos de Canarias y Asturias, que son con diferencia las regiones más favorecidas, pese a no encontrarse entre las más pobres, debido al impacto de programas muy específicos cuyos costes y beneficios merecerían un análisis detallado.

1.5 Una primera conclusión: no a la compartimentación fiscal

Los datos que hemos examinado en los apartados anteriores muestran que, pese a su creciente descentralización, el sistema fiscal y de protección social español sigue funcionando en lo esencial –con la única excepción significativa de los territorios forales– como un sistema de caja única. Las obligaciones tributarias de los ciudadanos y las prestaciones sociales que perciben dependen de sus circunstancias personales y económicas y no de su lugar de residencia. Al menos como primera aproximación, el patrón de gasto público asegura también un nivel relativamente uniforme de servicios públicos a los ciudadanos de los distintos territorios españoles, a la vez que contiene un elemento importante de solidaridad territorial que se manifiesta en programas de desarrollo para las regiones menos avanzadas y en algunas ayudas *ad hoc* que responden a necesidades específicas de ciertos territorios.

El sistema contribuye de forma muy notable a la cohesión social, eliminando una parte importante de las diferencias de renta bruta entre ciudadanos y garantizando a todos ellos el acceso a las prestaciones esenciales del estado del bienestar en condiciones de razonable igualdad. Este esfuerzo de cohesión tiene importantes implicaciones territoriales, no porque el sistema se haya diseñado con este objetivo en mente, sino porque la desigual distribución de la renta y el empleo en el territorio hace que los flujos de recursos entre individuos no se cancelen a nivel regional.

En mi opinión, el principal peligro que plantea la revisión en curso del sistema autonómico es la posible ruptura de la unidad del sistema fiscal y de protección social. La mayoría de los partidos catalanes ha anunciado su intención de incluir en el nuevo estatuto las bases de un sistema de financiación para el Principado que debería asemejarse al sistema foral vasco y

navarro, al menos en términos de resultados, y comportaría límites explícitos a la aportación catalana a la caja común del Estado. Si esta propuesta sale adelante, resultará muy difícil evitar el contagio al resto de las comunidades con niveles elevados de renta que, lógicamente, podrían reivindicar un trato similar. Llevado a su conclusión lógica, este proceso de fractura fiscal supondría una España de compartimentos estancos en lo social en la que la redistribución de la renta se limitaría al interior de cada comunidad autónoma, y la calidad de los servicios públicos dependería crucialmente del nivel de riqueza de cada región.

Aunque la situación política actual no es la más favorable para ello, este peligro ha de evitarse a toda costa. De lo que estamos hablando en última instancia es de si queremos una España en la que las oportunidades educativas de los extremeños y andaluces y la calidad de la atención sanitaria que reciben tendrán que ser mucho menores que las de los madrileños o catalanes. Estoy convencido de que una gran mayoría de los ciudadanos vería con muy poco agrado esta situación, y no perdonaría con facilidad a los grandes partidos nacionales que la representan que no se hayan puesto de acuerdo para conjurarla.

La primera conclusión de este informe es, por tanto, que las reformas que se anuncian no deben suponer en ningún caso una compartimentación del sistema fiscal que violaría el principio de igualdad entre los ciudadanos y la prohibición constitucional de que los estatutos de autonomía comporten privilegios económicos y sociales. Para lo que sí debe servir la reforma es para mejorar la adecuación del sistema al principio de igualdad, que ahora se cumple sólo de manera aproximada, y para rediseñar los mecanismos de financiación territorial de forma que, sin violar este principio, garanticen a los gobiernos regionales una autonomía efectiva a la vez que les obligan a asumir los costes tributarios y políticos de sus decisiones de gasto.

Estas consideraciones marcan un límite muy claro al proceso de descentralización fiscal. Es necesario, en primer lugar, mantener en manos de la Administración central el diseño básico del sistema tributario, así como la gestión de las prestaciones sociales y de otras ayudas económicas (tales como las becas o las ayudas al acceso a la vivienda) que deberían asignarse de manera uniforme en todo el territorio español sobre la base de criterios de necesidad personal⁵. También es necesario que el sistema de financiación territorial garantice la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios básicos a igualdad de obligaciones tributarias. Todo ello no impide que los gobiernos regionales dispongan de un amplio margen de actuación para determinar la composición de la cesta de bienes y servicios que ofrecen a sus ciudadanos, así como para aumentar, si lo consideran conveniente, la presión fiscal en su territorio con el fin de financiar servicios adicionales o complementar las prestaciones sociales del Estado.

⁵ Esto no quiere decir necesariamente que las cuantías de las ayudas, los niveles de renta exigidos para concederlas o incluso las escalas tributarias tengan que ser completamente uniformes. En particular, tendría mucho sentido corregir muchas de estas cosas por diferencias en el coste de la vida, que varía de forma sistemática tanto entre regiones como entre ciudades de distintos tamaños. Referenciar el mínimo exento en el IRPF al nivel de precios, por ejemplo, no supondría una violación del principio de igualdad, sino todo lo contrario.

2. El sistema de financiación territorial

El diseño del sistema de financiación territorial exige un cuidadoso equilibrio entre los principios constitucionales de igualdad y autonomía. El primero de estos principios exige que los ciudadanos españoles paguen impuestos y reciban prestaciones sociales en función de sus circunstancias personales y económicas y no de su lugar de residencia, y que todos ellos tengan acceso a un nivel similar de servicios públicos a igualdad de obligaciones fiscales. El principio de autonomía, por su parte, requiere que los gobiernos regionales dispongan del margen de maniobra necesario para adecuar su oferta de bienes y servicios públicos a las necesidades y preferencias de su población. A esto hay que añadir una tercera exigencia, a la que, siguiendo la práctica habitual, denominaré (co-)responsabilidad fiscal. Este principio requiere que, en la medida de lo posible, cada nivel de gobierno aparezca ante sus ciudadanos como responsable no sólo de sus decisiones de gasto, sino también de las cargas tributarias que éstas conllevan. En caso contrario, se generan incentivos perversos para algunos niveles de gobierno que conducen al conflicto entre administraciones y a una presión excesiva para elevar el gasto autonómico.

Aunque existe una cierta tensión entre los principios de igualdad y de autonomía, el conflicto entre ellos es más aparente que real. Así, la garantía de igualdad de acceso a los servicios públicos no debe entenderse como la uniformidad total entre regiones en términos del nivel de prestaciones ofrecido en cada servicio determinado, sino como una garantía de igualdad de recursos, que pueden después financiar ofertas diversas en función de preferencias diferenciadas territorialmente. Por tanto, el principio de igualdad no restringe en modo alguno la autonomía de los gobiernos regionales para decidir libremente la composición de su gasto. La lógica constitucional es también plenamente compatible con la existencia de desviaciones (al alza o a la baja) en términos de gasto autonómico por habitante, siempre que éstas se financien con recursos propios de cada comunidad. Esto es, una mayor (menor) oferta de servicios públicos en una región determinada no viola el principio de igualdad cuando ésta se ve compensada por un tipo impositivo mayor (menor) que el aplicado en otros territorios, esto es, por tarifas impositivas más elevadas para cada nivel de renta, y no sólo por un mayor “esfuerzo fiscal” en el sentido en el que habitualmente se interpreta esta expresión.

Esta forma de proceder permite también asegurar la plena corresponsabilidad fiscal en el margen. Dadas las diferencias de renta existentes entre las regiones españolas, la exigencia de igualdad en capacidad de gasto no permite diseñar el sistema de forma que todas las administraciones subcentrales se financien enteramente con tributos recaudados en su

propio territorio. Pero lo crucial a la hora de establecer incentivos correctos para los gobiernos regionales es que este principio se aplique en el margen; esto es, que aquellas comunidades autónomas que deseen aumentar su volumen de gasto por encima del nivel garantizado de referencia hayan de asumir el coste que esto comporta mediante la elevación de las cargas tributarias que soportan sus ciudadanos.

Como veremos en seguida, la normativa que desarrolla el sistema de financiación territorial ha buscado combinar los tres principios que acabo de describir, y lo ha hecho de una forma más y más efectiva con el paso del tiempo. Persisten, sin embargo, algunas importantes carencias en su diseño que todavía generan disfunciones importantes. Tras identificar éstas, en el segundo apartado del capítulo avanzaré algunas propuestas que intentan corregir estas carencias, así como mejorar otros aspectos del diseño del sistema de financiación⁶.

2.1 Normativa básica, evolución del sistema y algunos retos pendientes

La normativa constitucional sobre materias de hacienda autonómica es extremadamente parca, limitándose a un puñado de artículos que sirven apenas para fijar algunos principios generales. Tras afirmar el derecho de los gobiernos regionales a la “autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias,” el artículo 156 la condiciona a los principios de solidaridad y de coordinación con la Hacienda nacional. El primero de estos principios se refuerza mediante la creación de un fondo de compensación destinado a “corregir los desequilibrios económicos interterritoriales” mediante la financiación de gastos de inversión (art. 158.2), así como con la “garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español” (art. 158.1). Por otro lado, el artículo 157.2 prohíbe a los gobiernos regionales el gravamen de bienes situados fuera de su territorio, así como cualquier medida tributaria que pueda suponer un obstáculo a la libre circulación de bienes y servicios. La Constitución faculta a las comunidades autónomas para actuar como delegadas del Estado en la recaudación y gestión tributaria (art. 156.2), así como para crear sus propios tributos (art. 157.1), y enumera, sin mayores precisiones, las posibles fuentes de financiación autonómica (art. 157.1). Para la regulación de estos instrumentos, la Constitución remite a una futura ley orgánica (art. 157.3), no ofreciéndose más indicación sobre el volumen de recursos a disposición de los gobiernos regionales que una vaga disposición sobre su necesaria relación con el volumen de competencias asumido por cada comunidad (art. 158.2).

⁶ Ni el diagnóstico de los problemas presentes y pasados del sistema de financiación de las comunidades autónomas ni el núcleo de las propuestas de reforma que se avanzan en este informe son nuevos. Calsamiglia y Esteban (1991), Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé (1995), Monasterio y Suárez (1998) y Castells (2000), entre otros autores, han identificado con claridad las principales carencias del sistema y han sugerido modificaciones del mismo que, en muchos casos, coinciden con mis propuestas.

A) El sistema foral

La disposición adicional primera de la Constitución “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales”, remitiendo para su actualización a los correspondientes estatutos de autonomía. Esta disposición ha permitido el mantenimiento del sistema de concierto que tradicionalmente ha regulado las relaciones entre la Hacienda central y las haciendas de los territorios forales.

El sistema foral es muy diferente del que se aplica en el resto de las comunidades autónomas (conocidas como de “régimen común”). El Gobierno navarro y las diputaciones de las provincias vascas regulan y recaudan los principales tributos (excluyendo la cotizaciones a la Seguridad Social). Cada una de estas comunidades luego aporta a la Hacienda central una cantidad destinada a cubrir el coste de las competencias estatales no asumidas por ellas, financiando con el resto de sus ingresos sus propias actividades. Esta cantidad, conocida como “cupos” en el caso vasco y “aportación” en el navarro, se calcula aplicando un índice de imputación fijado para cada región al gasto total del Estado en las competencias no transferidas a las comunidades forales.

Aunque el sistema de concierto es en principio compatible con casi cualquier resultado financiero, la metodología adoptada para el cálculo del cupo vasco y la aportación navarra ha resultado, como ya hemos visto en el capítulo anterior, extraordinariamente favorable a estas regiones, permitiéndoles disfrutar de un volumen de recursos por habitante muy superior al del resto de los gobiernos autonómicos. Esto se debe en parte a la valoración, pactada muy a la baja, del coste de las competencias comunes, y sospecho que en parte también a la letra pequeña de la metodología de cálculo (los llamados puntos de conexión). Un tercer factor que opera en la misma dirección es que, aunque las comunidades forales presentan niveles de renta superiores al promedio, con las excepciones del Fondo de Compensación Interterritorial y de la caja única de la Seguridad Social, el sistema foral de financiación no contiene mecanismos redistributivos que dirijan recursos tributarios desde estas regiones a otras más necesitadas. Por ponerlo de otra forma, puesto que la redistribución personal no figura entre la lista de competencias no transferidas, ésta se restringe al ámbito interno de cada comunidad foral, lo que les permite mantener el “excedente” tributario que genera su elevado nivel de renta, en contraste con lo que sucede en las comunidades de régimen común, donde este excedente revierte a una bolsa común.

B) El modelo LOFCA y la financiación de las comunidades de régimen común

La ley orgánica anunciada en la Constitución se promulgó en septiembre de 1980 y es vulgarmente conocida como la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas). En esta norma se reiteran, en primer lugar, el derecho a la autonomía financiera de los gobiernos regionales (art. 1) y los principios constitucionales que han de condicionar la actuación de las haciendas autonómicas: solidaridad, coordinación con la Hacienda central, reserva al Estado de la política económica general y de la tutela

del equilibrio interregional y prohibición de que el sistema de financiación autonómico pueda comportar privilegios económicos o sociales o introducir barreras fiscales que rompan la unidad del mercado nacional (art. 2). Como instrumento de coordinación entre la Hacienda estatal y las autonómicas, la LOFCA crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), integrado por los ministros de Economía, Hacienda y Administraciones Públicas y los consejeros de Hacienda de las diversas comunidades.

La LOFCA establece dos sistemas muy diferentes para la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, uno aplicable a un período transitorio, durante el cual se completaría la cesión de las principales competencias a los gobiernos regionales, y otro de carácter definitivo. En el primero de ellos, el objetivo prioritario es el de hacer posible un transvase ordenado de competencias y recursos del Estado a las comunidades autónomas a base de transferir con cada competencia los recursos empleados en su ejecución. Se respeta, por tanto, en esta primera fase la distribución “histórica” de los recursos públicos entre regiones, garantizando el mantenimiento de los servicios al nivel existente en cada comunidad. En relación con el sistema definitivo, la norma exige que los recursos asignados a los gobiernos regionales mediante la cesión de impuestos o a través de transferencias del Estado sea suficiente para garantizar un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales que asuman las comunidades autónomas. Este nivel mínimo de prestaciones, sin embargo, no se define con claridad, y no se ofrecen tampoco indicaciones precisas sobre la determinación del volumen de financiación que corresponde a las comunidades autónomas, más allá de un listado abierto de variables potencialmente relevantes para el reparto de los recursos disponibles, en el que se mezclan criterios de coste y de nivelación de servicios con otros de diferente naturaleza (inversa de la renta per cápita y esfuerzo fiscal). Además, los pesos de los diferentes criterios no se especifican, y se permite la inclusión de cualquier otra variable de reparto que se considere procedente, lo que hace que la ley sea compatible con casi cualquier resultado distributivo.

En 1986 se pone fin al período transitorio del sistema de financiación de las comunidades autónomas. Se abre entonces una nueva etapa en la que la financiación de las comunidades de régimen común ha estado regulada por una serie de acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, hasta 2001, por una serie de acuerdos complementarios, inicialmente bilaterales y luego multilaterales, para la financiación de la Sanidad mediante transferencias del Insalud. Estos acuerdos han tenido una duración de cinco años, con la excepción del último, firmado en 2001, que se planteó como de carácter indefinido, pero que no tardará en revisarse.

De acuerdo con la filosofía esbozada en la Constitución y en la LOFCA, todos los acuerdos de financiación han tenido una estructura común. En primer lugar, se establece en ellos una fórmula de necesidades de gasto para el año que se toma como base en cada período. A igualdad de competencias, esta fórmula asigna recursos a las distintas regiones en función de su población y de otras variables (tales como la extensión de su territorio, su insularidad, la dispersión de su población, su pobreza relativa y su esfuerzo fiscal) que,

en buena parte, reflejan factores que podrían incidir sobre el coste de provisión de los servicios públicos. En segundo lugar, los acuerdos ceden a las comunidades autónomas la titularidad y/o los rendimientos de diversas figuras tributarias, y establecen unas series de transferencias complementarias por parte de la Administración central, de forma que la suma de estas dos fuentes de ingresos ha de ser igual a las necesidades de gasto de cada región en el año base. Este cálculo se realiza bajo el supuesto de que las comunidades autónomas no utilizan sus competencias normativas para variar la presión fiscal sobre sus habitantes; si optan por hacerlo, la ganancia o pérdida de recaudación no se compensa mediante un cambio en la dirección contraria de las transferencias complementarias. Finalmente, el acuerdo incluye también una serie de normas que gobiernan la evolución de los ingresos regionales durante su período de vigencia, partiendo de las magnitudes acordadas para el año base. En términos generales, la tendencia ha sido a establecer que las transferencias del Estado aumenten de manera uniforme para todas las regiones en proporción a los ingresos tributarios de la Hacienda central, con independencia de la evolución de la población o de la recaudación por tributos propios y cedidos.

C) Problemas en vías de solución y retos pendientes

Los dos últimos acuerdos de financiación (1997 y 2001) han incrementado muy significativamente el peso de los tributos cedidos en los recursos regionales y la capacidad normativa de las comunidades autónomas sobre estas figuras tributarias. Estos cambios han supuesto un avance muy importante hacia la corrección de la que ha sido hasta hace poco tiempo una de las principales carencias del subsistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: su acusado déficit de autonomía y de responsabilidad fiscal.

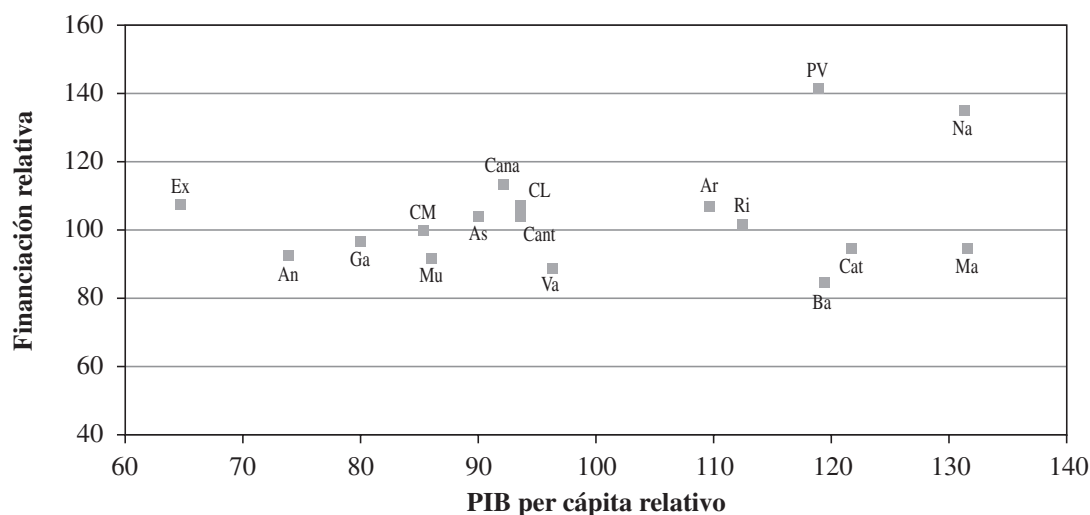
Hasta años muy recientes, y pese al creciente peso de los gobiernos autonómicos en el gasto público, la Hacienda central continuaba regulando y recaudando la mayor parte de los impuestos. Durante los años noventa, por ejemplo, más de la mitad de los recursos de los gobiernos regionales (y unas tres cuartas partes si incluimos la Sanidad) provenían de transferencias de la Administración central. Además, la capacidad de las comunidades autónomas para regular incluso aquellas figuras tributarias cuya recaudación les correspondía estaba sujeta a severas limitaciones, lo que hacía que su margen de autonomía fuese todavía menor de lo que sugiere la cifra anterior. Esta situación tenía consecuencias muy negativas, pues restringía innecesariamente la libertad de actuación de las administraciones regionales, a la vez que las colocaba en una peligrosa situación de irresponsabilidad fiscal, análoga a la del que invita con cargo a la cuenta de un tercero. Puesto que los beneficios políticos del gasto que gestionaban las administraciones regionales revertía sobre ellas, mientras que el coste electoral de los tributos que lo financiaban recaía sobre la Administración central, la tentación de presionar siempre al alza exigiendo mayores transferencias para financiar mejores servicios resultaba difícilmente resistible.

La cesión de nuevos recursos tributarios y la ampliación de la capacidad normativa regional en los dos últimos acuerdos de financiación, así como la mayor visibilidad para

los ciudadanos del componente regional del IRPF, han ayudado a reducir este problema de incentivos. Pero no lo han eliminado del todo, como demuestra la reciente oleada de peticiones de recursos adicionales a la Hacienda central para financiar los déficits sanitarios regionales. Dada la experiencia de los gobiernos autonómicos, este tipo de comportamiento es perfectamente racional y no desaparecerá mientras no exista una normativa estable y creíble que establezca claramente que la única forma posible de aumentar los recursos financieros de las comunidades autónomas consiste en el ejercicio al alza de su capacidad normativa sobre los tributos cedidos. El establecimiento de los mecanismos legales necesarios para ello es uno de los principales retos que ha de abordarse en la próxima reforma del sistema de financiación territorial.

El segundo reto es el de garantizar la igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales. El Gráfico 5 muestra que el problema está aún muy lejos de resolverse satisfactoriamente –o al menos que lo estaba hace unos años, y aunque la situación actual es probablemente algo mejor, dudo que sea cualitativamente distinta–. Trabajando con promedios para el conjunto del período 1990-97, el Gráfico muestra la relación entre la financiación territorial homogeneizada por habitante (excluyendo las transferencias del FCI) y la renta per cápita relativa. El Gráfico revela que la distribución regional de los recursos disponibles para la financiación de las administraciones autonómicas y locales es muy desigual (y no precisamente como resultado de un exceso de solidaridad regional). En términos de recursos por habitante, la diferencia entre las regiones

Gráfico 5. Financiación territorial por habitante (sin FCI) frente a renta per cápita relativa



Clave: An = Andalucía; Ar = Aragón; As = Asturias; Ba = Baleares; Cana = Canarias; Cant = Cantabria; CM = Castilla La Mancha; CL = Castilla y León; Cat = Cataluña; Ex = Extremadura; Ga = Galicia; Ma = Madrid; Mu = Murcia; Na = Navarra; PV = País Vasco; Ri = La Rioja; Va = Valencia

Fuente: De la Fuente y Vives (2003)

que ocupan los extremos de la distribución (el País Vasco y Baleares) es de casi sesenta puntos. Si excluimos del cálculo a las regiones forales, esta cifra se reduce a 38 puntos, y si eliminamos también a Canarias, a 23.

Es importante resaltar que la mayor capacidad de gasto de las administraciones forales y canaria no se debe a que estas comunidades hayan utilizado su elevada capacidad normativa para imponer a sus ciudadanos una mayor carga tributaria que a los residentes en otras regiones españolas. De hecho, sucede precisamente lo contrario: Canarias disfruta, como ya hemos visto, de una presión fiscal por tributos indirectos sensiblemente menor que el resto de España, mientras que Navarra, y en menor medida el País Vasco, han utilizado su autonomía tributaria para reducir la carga fiscal directa sobre sus ciudadanos y empresas por debajo del promedio nacional. También parece claro, aunque no existen que yo sepa estudios sistemáticos sobre el tema, que las disparidades observadas son demasiado elevadas como para reflejar posibles diferencias regionales en los costes de provisión de los servicios públicos ofrecidos por las administraciones locales y autonómicas. No se trata, por tanto, de diferenciales compensatorios de financiación destinados a asegurar una calidad uniforme de servicios, ni del fruto de un esfuerzo fiscal superior al promedio, sino de diferencias arbitrarias de trato que son difícilmente conciliables con los principios constitucionales más básicos. Estas diferencias, además, se traducen en disparidades muy importantes en la capacidad de prestación de servicios de las administraciones territoriales, que pueden tener repercusiones muy directas sobre la calidad de vida de sus ciudadanos y sobre sus oportunidades económicas. De la Fuente, Doménech y Jimeno (2003), por ejemplo, muestran que las disparidades de financiación por habitante se trasladan al gasto educativo, y que esto a su vez tiene un efecto detectable sobre los niveles de éxito académico y sobre las tasas de acceso a los niveles educativos no obligatorios.

Dejando de lado por el momento las distorsiones que genera el modelo foral, en lo que concierne a las regiones de régimen común, la excesiva dispersión de la financiación por habitante se debe en parte a que las fórmulas de necesidades de gasto recogidas en los sucesivos acuerdos de financiación no se han aplicado nunca en la práctica, quedando desvirtuadas por una serie de excepciones y “normas de modulación” *ad hoc* cuyo efecto principal ha sido el de tender a congelar la distribución de recursos entre regiones, manteniendo en el tiempo, aunque de forma decreciente, importantes diferencias entre ellas en términos del volumen de financiación por habitante. Estas diferencias tienen su origen en los acuerdos de valoración de transferencias firmados durante el período transitorio, y reflejan en parte el desigual despliegue territorial de los servicios públicos bajo el régimen anterior, y en parte la habilidad o firmeza con la que los distintos gobiernos regionales negociaron la valoración de las competencias transferidas, así como la información de la que disponían para hacerlo.

2.2 Algunas propuestas

El sistema de financiación esbozado en la LOFCA y desarrollado en los últimos acuerdos de financiación suscritos por el Consejo de Política Fiscal y Financiera es consistente en líneas generales con los tres principios identificados al comienzo de este capítulo (igualdad, autonomía y responsabilidad fiscal). El sistema parte de una fórmula de necesidades de gasto que intenta garantizar la igualdad en las prestaciones públicas para todas las regiones (de régimen común) con iguales competencias. Los recursos necesarios provienen en primer lugar de los rendimientos de una cesta de tributos cedidos, y en segundo lugar de transferencias complementarias de la Hacienda central. Las comunidades autónomas disponen de capacidad normativa para modificar (tanto al alza como a la baja) las escalas aplicables en su territorio de una parte muy importante de los impuestos cedidos. Los aumentos en la recaudación obtenidos mediante el ejercicio de esta capacidad se consideran recursos propios de las comunidades autónomas y pueden utilizarse para incrementar el volumen de gasto, sin que ello comporte una reducción de las transferencias del Estado.

A) Una LOFCA de verdad

Con todo, hemos identificado también dos problemas. El primero de ellos es que la permanente provisionalidad del sistema ha permitido hasta el momento a los gobiernos regionales resistirse a aceptar con todas las consecuencias sus responsabilidades fiscales y continuar exigiendo transferencias adicionales de la Hacienda central para aumentar sus propios recursos. Culminado el proceso de traspaso de prácticamente todas las competencias transferibles que comportan niveles significativos de gasto, ha llegado ya el momento de plantearse el establecimiento de un sistema verdaderamente definitivo de financiación. Este sistema debería tener vigencia en principio indefinida y regularse mediante una ley orgánica mucho más detallada que la actual LOFCA, que, idealmente, debería aprobar o al menos refrendar el Senado tras su reforma.

B) Igualdad de acceso a los servicios públicos

Esta nueva ley debería resolver el segundo y probablemente más grave de los problemas que hemos identificado en el apartado anterior, garantizando de forma efectiva la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos fundamentales a igualdad de obligaciones tributarias. Esto supone acordar una fórmula razonable de necesidades de gasto. Dada la vigencia indefinida del sistema, esta fórmula habrá de aplicarse año a año (o al menos con cierta frecuencia), puesto que el establecimiento de normas de evolución similares a las actuales a partir de las magnitudes resultantes de la aplicación de la fórmula en el momento inicial podría generar otra vez enormes diferencias entre territorios con el paso del tiempo.

El establecimiento de una fórmula adecuada de necesidades de gasto dista mucho de ser un problema sencillo, porque las regiones españolas difieren entre sí en multitud de aspectos que pueden afectar tanto a las necesidades de servicios públicos como a su coste de provisión. En mi opinión, el problema tiene dos posibles soluciones razonables, y una tercera que podría dejar de serlo rápidamente. La más sencilla es la igualdad pura y dura de recursos por habitante. Aunque ésta no es ciertamente la fórmula ideal, es muy probable que no sea una mala aproximación en la práctica al principio de igualdad de acceso. La otra opción sería ponderar la población por su estructura demográfica, teniendo en cuenta el patrón observado de gasto educativo y sanitario por grupos de edad y el peso de estas dos partidas en el gasto autonómico total, trabajando en ambos casos con datos correspondientes a España en su conjunto. Si se me apura, tampoco sería descabellado introducir pequeñas correcciones por factores tales como la insularidad, la extensión del territorio o la dispersión de la población. Mucho me temo, sin embargo, que la inclusión de este tipo de variables en la fórmula de necesidades de gasto supondría abrir de facto un proceso de negociación en el que cada comunidad pugnaría por introducir aquellas variables que más le convengan y por aumentar su peso. Puesto que la experiencia demuestra que no hay ninguna garantía de que el resultado de este proceso vaya a ser particularmente sensato, si se opta por esta vía han de establecerse desde el principio límites explícitos y modestos al tamaño de los diferenciales de financiación por habitante que resulten de estas correcciones (limitándolos, por ejemplo, a una diferencia de cinco o diez puntos entre los dos extremos de la distribución regional).

Si se respetan estos parámetros, los detalles de la fórmula de necesidades de gasto son casi lo de menos. Lo que es verdaderamente importante es que esta fórmula se aplique sin excepción alguna a todas las comunidades autónomas, y no sólo a las de régimen común. Tienen que desaparecer, por tanto, las normas de modulación y las excepciones que han desvirtuado los anteriores acuerdos de financiación, aunque, como sugeriré en seguida, puede ser necesario establecer un período de adaptación que permita una transición suave desde la asignación actual de recursos a la que aquí se propone. Tienen que desaparecer también los privilegios forales. Primero, porque la situación actual es una violación clara de tres principios constitucionales fundamentales (la igualdad, la solidaridad territorial y la prohibición de que la autonomía comporte privilegios económicos y sociales) que deben prevalecer sobre los nebulosos derechos históricos de algunos territorios. Y segundo, porque la excepción foral es una fuente permanente de inestabilidad para el sistema. Como se está poniendo ya de manifiesto en el caso catalán, resulta muy difícil encontrar argumentos convincentes para negar a otras comunidades ricas el mismo trato que al País Vasco y Navarra.

La necesaria reforma de la financiación foral no implica la desaparición del sistema de concierto, pero sí exige una actualización de la metodología de cálculo del cupo y de la aportación, que ha de conducir a resultados más acordes con la lógica constitucional. Resulta imprescindible, en primer lugar, partir de una valoración realista del coste de las competencias no transferidas y revisar con cuidado los detalles de las normas de atribución

de las bases y rendimientos de diversas figuras tributarias. En segundo lugar, los conciertos con las administraciones forales deberían incorporar una cuota de solidaridad que refleje adecuadamente el diferencial de renta per cápita entre estos territorios y el promedio de España. El resultado neto de estas dos modificaciones, que habrá de incorporarse en futuras revisiones de los acuerdos pertinentes, ha de ser el de ir acercando progresivamente los resultados de los dos subsistemas de financiación, el foral y el de régimen común, en términos de recursos por habitante.

C) Una transición gradual

El sistema que acabo de esbozar no puede aplicarse de manera inmediata. Dadas las diferencias de recursos existentes entre los distintos territorios bajo el sistema actual, la adopción de cualquiera de las fórmulas de necesidades de gasto indicadas arriba supondría un coste excesivo si la necesaria nivelación se hace al alza, y exigiría recortes importantes del gasto en algunas comunidades si se toma como referencia el promedio nacional de recursos por habitante en la situación de partida. Debería establecerse, por tanto, un período transitorio durante el cual se congelarían en términos reales los niveles de financiación de las administraciones que han venido recibiendo un mejor trato fiscal hasta la fecha. Los recursos adicionales generados por el crecimiento económico se destinarían a mejorar los niveles de financiación del resto de las comunidades hasta alcanzar la igualdad (al alza) entre todas ellas.

D) Nivelación de las condiciones de partida

El cambio de modelo debería aprovecharse también para nivelar las condiciones de partida de las distintas comunidades, compensando al menos parcialmente a aquéllas que han recibido un peor trato en el pasado. Estas compensaciones serían de dos tipos. Por un lado, el Estado debería asumir al menos parte de la deuda autonómica que refleje deficiencias en la financiación percibida bajo el sistema actual. Para ello, la fórmula de necesidades de gasto que se adopte debería aplicarse retroactivamente desde una fecha acordada para calcular los déficit de financiación acumulados. Por otro lado, sería deseable igualar las dotaciones de equipamientos necesarios para la prestación de los servicios transferidos (no servicio a servicio, sino en términos del *stock* relevante de capital público por habitante) de la que se disponía al comenzar el proceso de transferencias.

E) Un consorcio único e independiente de administraciones tributarias

Varias regiones han anunciado su propósito de crear agencias tributarias propias, para las que en algunos casos reivindican competencias exclusivas de recaudación en sus respectivos territorios, no sólo en relación con los impuestos propios y cedidos, sino para el conjunto de las figuras tributarias, incluyendo los grandes impuestos compartidos con el Estado. En mi opinión, el desmantelamiento de la Administración tributaria central (la AEAT) sería un disparate que traería problemas sin cuento de descoordinación y redundaría en un aumento del fraude y de la ocultación fiscal.

La opción sensata sería justamente la contraria: la creación de un consorcio que agrupase a todas las agencias recaudatorias centrales y autonómicas en una administración única y profesional dotada de un sistema unificado de información y gestión. Sería muy deseable también dotar a esta administración única de considerable independencia. El presidente de este consorcio, por ejemplo, podría ser nombrado por mayoría cualificada del Senado por un período largo y no renovable, y rendiría cuentas periódicamente ante este cuerpo. Las comunidades autónomas y el Gobierno central estarían representados en los órganos de gobierno del consorcio y tendrían derecho a recabar toda la información que consideren de interés para la formulación de las políticas tributarias en sus respectivos ámbitos territoriales. Una ventaja importante de esta propuesta es que ofrecería a los ciudadanos mayores garantías de una gestión tributaria “neutral” y no politizada que la situación actual o la que plantean las nuevas reivindicaciones regionales.

F) Dos problemas de incentivos y posibles soluciones

El sistema de financiación que he esbozado puede dar lugar a dos problemas de incentivos potencialmente importantes. El primero de ellos tiene que ver con la posible falta de incentivos para que los gobiernos regionales gestionen eficientemente la recaudación de los tributos propios y cedidos. Si los ingresos totales de cada comunidad se fijan *ex ante* sobre la base de la fórmula de necesidades de gasto y no dependen de la recaudación de los tributos que gestiona la región, las comunidades autónomas estarán sujetas en la práctica a un tipo marginal de gravamen del 100% sobre sus ingresos propios, lo que sin duda se traducirá en una comprensible desidia recaudatoria.

Este problema ya se planteó hace unos años, y la solución adoptada consistió en establecer una norma de recaudación (la llamada recaudación normativa) y en distinguir entre ésta y la recaudación real, de forma que la primera de ellas es lo que se resta de las necesidades de gasto para calcular las transferencias del Estado, lo que permite que el gobierno regional se beneficie de cualquier incremento de la recaudación real. El sistema es efectivo, aunque sufre de una cierta arbitrariedad y falta de transparencia a la hora de establecer la norma de recaudación. En mi opinión, una solución preferible consistiría en separar la función recaudadora de la capacidad normativa en materia tributaria, tal como se sugiere en el punto anterior.

Un segundo problema, de carácter dinámico, es que si los ingresos de los gobiernos regionales no dependen de la evolución de sus respectivas economías, éstos podrían verse tentados a no dedicar suficientes recursos a inversiones productivas, que podrían ser menos rentables electoralmente que el gasto social u otras formas de consumo. Puesto que hacer los ingresos dependientes de la evolución económica de la región rompería a medio plazo el principio de igualdad, y dado que el crecimiento económico depende en buena parte de factores que escapan al control de los gobiernos regionales, parece más razonable intentar ofrecer incentivos por otras vías. Una posibilidad sería que el Gobierno central establezca un fondo destinado a cofinanciar gastos de carácter productivo. De esta

forma, todas las regiones dispondrían de las mismas oportunidades *ex ante*, y las posibles diferencias en los niveles de financiación *ex post* reflejarían la prioridad acordada por cada una de ellas a la inversión productiva.

G) Una escala de referencia para los tributos autonómicos

Para facilitar la contabilidad del sistema, sería deseable que el Estado, posiblemente a través del Senado, fijase una escala de referencia para cada tributo autonómico. En el caso de los tributos compartidos, esta escala podría ser la misma que se aplica actualmente en el tramo no cedido, y en el resto de los casos podría utilizarse un promedio de las establecidas por las distintas comunidades. La recaudación tributaria bajo esta escala de referencia, que el consorcio tributario calcularía de oficio, jugaría el mismo papel que juega actualmente la recaudación normativa de los tributos que gestionan las comunidades autónomas en la fórmula de financiación. Esta escala de referencia sería también un instrumento útil para que los ciudadanos puedan visualizar con facilidad los cambios de la presión fiscal introducidos por sus respectivos gobiernos autonómicos. Bastaría para ello con que apareciese en los impresos tributarios junto a la aplicada por cada comunidad.

3. Solidaridad territorial y política regional

Como hemos visto en el capítulo 1, los programas presupuestarios con un componente importante de solidaridad regional pueden dividirse en dos grandes grupos. El primero financia ayudas *ad hoc* en respuesta a situaciones excepcionales, e incluye el PER, la rebaja fiscal canaria y las ayudas a la minería asturiana. El segundo está formado por diversos programas de política regional en el sentido más tradicional del término, cuyo objetivo es el fomento del desarrollo de las regiones más atrasadas.

En relación con el primer tipo de programas, la única consideración que quiero hacer es que sería deseable introducir algún tipo de corresponsabilidad regional en la financiación de ayudas excepcionales de carácter territorial. De esta forma, sería más fácil evitar que éstas se transformen en privilegios permanentes y asegurar que el gasto responde a una necesidad real y es proporcional a su gravedad. En particular, los gobiernos regionales afectados deberían correr con una parte del coste de las ayudas mineras y las subvenciones del PER, y la Hacienda canaria debería soportar parte del coste tributario del régimen especial del archipiélago. Sospecho que de esta forma se reducirían apreciablemente las dotaciones de estos programas, liberando recursos que podrían utilizarse para aumentar el volumen de ayudas a otras comunidades con niveles de renta más bajos.

En el resto de este capítulo se abordan algunas cuestiones relacionadas con la formulación de la política regional española. En el primer apartado se analiza la efectividad potencial de las dos principales herramientas de las políticas de cohesión españolas y comunitarias, la inversión pública en educación y en infraestructuras, como instrumentos para la redistribución de renta entre regiones. Aunque éste es un tema relativamente controvertido en la literatura, sostendré que la evidencia existente sugiere en su conjunto que ambos tipos de inversión pueden tener un efecto muy considerable sobre la renta regional, lo que hace viable, al menos en principio, una política de cohesión territorial basada en estos instrumentos. Esto no quiere decir, por supuesto, que la activa política de redistribución regional a través de la inversión pública que se ha seguido en nuestro país en las últimas décadas haya sido necesariamente óptima, pues esta opción puede comportar importantes costes de eficiencia y reducir los recursos disponibles para financiar otras políticas redistributivas. En el segundo apartado de este capítulo se presentan algunas estimaciones cuantitativas de los beneficios y costes de la política regional española durante la última década. La conclusión de este capítulo será que la redistribución territorial vía inversión en infraestructuras ha sido probablemente excesiva en nuestro país o, lo que es lo mismo, que la adopción de una política de inversión pública más orientada a la

eficiencia redundaría en una ganancia neta de bienestar (y no sólo de renta agregada). Una reorientación de la política inversora en esta dirección se hace, además, ineludible en vista de la más que probable pérdida a medio plazo de una parte muy importante de las ayudas europeas que han financiado el grueso de los programas de desarrollo regional en España. En el apartado 3 se describen las vías por las que se producirá la reducción de las transferencias europeas y se intenta cuantificar su importe previsible. Finalmente, el apartado 4 cierra el capítulo con algunas recomendaciones que persiguen mitigar el impacto adverso sobre la economía española de las nuevas perspectivas financieras de la Unión Europea.

3.1 ¿Puede funcionar la política regional?

Durante las últimas décadas, el Gobierno español ha llevado a cabo una activa política regional, cuyo objetivo central ha sido la reducción de las disparidades internas de renta mediante la mejora de la capacidad productiva de las regiones menos desarrolladas. El principal instrumento de esta política ha sido un ambicioso programa de inversión pública, financiado en buena parte con ayudas estructurales europeas, que se ha centrado preferentemente en la mejora de la dotación de infraestructuras productivas, pero ha incorporado también muchas otras medidas complementarias, incluyendo programas de formación de recursos humanos y subvenciones destinadas a atraer la inversión privada y a fomentar la creación de empleo.

Esta política ha sido cuestionada con frecuencia, debido a su supuesta ineficacia. Existe considerable desacuerdo tanto entre los académicos como entre los gestores públicos sobre la efectividad de los fondos estructurales y de las políticas regionales en general como instrumentos para la reducción de las disparidades de renta. Muchos críticos de este tipo de actuaciones, tanto en el ámbito español como europeo, sostienen que no pueden ser muy efectivas porque no se han traducido, tras largos años y enormes gastos, en una reducción clara de las diferencias de renta entre regiones. Una versión académica de este argumento puede encontrarse en un trabajo reciente de Boldrin y Canova (2001). Estos autores examinan la evolución de la distribución de la renta en las regiones de la UE durante las últimas dos décadas y no encuentran evidencia de convergencia, ni indicación alguna de que los receptores de ayudas europeas (con la excepción de Irlanda) lo hayan hecho mejor que otros territorios, lo que les lleva a abogar por la supresión de estos programas. El problema con esto es, por supuesto, que es muy posible que las cosas hubiesen ido aún peor sin las ayudas regionales, lo que el estudio no puede detectar, porque no tiene en cuenta ningún otro determinante de la renta.

Un argumento más sofisticado, aunque indirecto, en contra de las políticas regionales puede encontrarse en algunos trabajos sobre convergencia regional (véase Barro y Sala i Martin, 1991; y especialmente Sala i Martin, 1994). Estos autores encuentran que el pro-

ceso de convergencia de rentas entre regiones parece producirse a un ritmo muy similar en economías muy diversas con independencia de la intensidad de las políticas de distribución regional que se adopten en cada caso, lo que apunta a la irrelevancia de éstas. Esta conclusión parece por lo menos precipitada. Ciertamente, los gobiernos pueden influir sobre el ritmo de acumulación de distintos factores productivos –especialmente el capital humano y las infraestructuras–. En la medida en que la dotación de estos recursos incide sobre la productividad y la localización de los factores móviles privados, existe la posibilidad de utilizar políticas de oferta para reducir la dispersión de la renta regional. Desde esta perspectiva, la igualdad aproximada del coeficiente de convergencia estimado en distintas muestras podría indicar que el esfuerzo redistributivo ha sido demasiado pequeño para tener un impacto detectable sobre la desigualdad regional, o que las medidas adoptadas en el pasado no han estado bien formuladas, pero no implica que la política regional sea necesariamente inefectiva.

Puesto que la política regional española y europea ha consistido esencialmente en proyectos de infraestructuras y programas de formación, la discusión sobre su efectividad potencial debería centrarse en la contribución de estos dos componentes de la inversión al crecimiento de la productividad. Aunque el tema es ciertamente controvertido, en mi opinión la evidencia existente justifica la conclusión de que el gasto educativo puede tener un impacto considerable sobre el crecimiento de la productividad. Lo mismo es cierto de la inversión en infraestructuras, al menos en regiones donde las dotaciones de equipamientos básicos siguen siendo deficientes.

Los economistas académicos han sido tradicionalmente optimistas sobre la contribución de la educación al desarrollo económico y han asignado con frecuencia un papel clave a la acumulación de capital humano en los modelos formales, especialmente en la literatura reciente sobre crecimiento endógeno. Los resultados de los estudios empíricos sobre los determinantes del crecimiento económico han sido generalmente consistentes con esta visión de las cosas hasta años recientes. En la segunda mitad de la década de los noventa, sin embargo, una nueva ronda de trabajos produjo resultados muy desalentadores sobre la contribución de la inversión educativa al crecimiento de la productividad agregada. Diversos autores concluyeron que distintos indicadores educativos no eran significativos o incluso entraban con el signo “equivocado” en regresiones de crecimiento, especialmente cuando éstas se estimaban utilizando especificaciones en diferencias o técnicas de panel.

Si bien algunos investigadores han aceptado estos resultados negativos sin demasiadas reservas, y han comenzado a buscar posibles razones por las que la inversión en educación podría no ser productiva, muchos otros los han recibido con escepticismo y han tendido a atribuirlos a distintos problemas econométricos y de especificación. La existencia de errores de medición, en particular, ha sido considerada con frecuencia un problema potencialmente importante por dos razones. La primera es que es bien sabido que las series de años medios de escolarización utilizadas en la literatura contienen una gran cantidad de “ruido”, y la segunda que, en cualquier caso, el número de años de escolarización sólo puede ser un indi-

gador muy imperfecto de las competencias y conocimientos de la fuerza laboral. El primero de estos problemas, además, es especialmente grave cuando se utilizan técnicas de panel en las que la estimación se basa en la variación temporal de los datos, porque los errores de medición generados por cambios en los criterios de clasificación y de recogida de datos generan una fuerte volatilidad espuria en las series de escolarización que hace difícil identificar su contribución al crecimiento de la productividad.

Aunque es demasiado pronto para considerar zanjado el asunto, la investigación realizada en los últimos años parece indicar con claridad que los resultados negativos de la literatura precedente pueden efectivamente atribuirse a las deficiencias de los datos educativos utilizados en estos estudios. Diversos trabajos que utilizan nuevas series mejoradas de escolarización o emplean técnicas estadísticas para corregir los sesgos derivados de los errores de medición sugieren que los aumentos en el nivel educativo tienen un efecto sustancial sobre el crecimiento de la productividad. Los resultados son aún más claros cuando se utilizan indicadores directos de los niveles de conocimientos y competencias de la población como *proxies* para el *stock* de capital humano, lo que sugiere que mejoras en la calidad de la educación pueden tener un efecto aún mayor sobre el producto agregado que aumentos en su cantidad⁷.

El nivel de consenso sobre la contribución de la inversión en infraestructuras al crecimiento de la productividad es probablemente menor que el que parece estar formándose en el caso del capital humano. El tema ha sido objeto de un intenso debate que todavía continúa en la literatura. La evidencia empírica existente es problemática, y su interpretación se ve complicada por problemas econométricos aún no totalmente resueltos. Los primeros estudios sobre el tema, entre los que destaca el trabajo de Aschauer (1989), concluían que la rentabilidad de la inversión pública es extremadamente alta. Numerosos trabajos más recientes, sin embargo, han cuestionado estos resultados sobre la base de distintos problemas econométricos. Algunos de estos estudios encuentran que la significación del capital público desaparece cuando se utiliza una especificación en primeras diferencias o se introducen efectos fijos para controlar las características no observadas de países o regiones, y concluyen que la acumulación de capital público no contribuye de manera apreciable al crecimiento de la productividad. Otros trabajos recientes, por contra, confirman la significación de diversos indicadores de la dotación de infraestructuras, utilizando técnicas de cointegración o de panel que deberían en principio solventar algunos de los problemas que podrían sesgar los resultados de Aschauer. Algunos de estos autores, y en particular Fernald (1999), también aportan evidencia bastante convincente de que es la inversión pública la que causa el crecimiento de la productividad, y no a la inversa, como se podría temer⁸.

⁷ Para una revisión de la literatura reciente sobre capital humano y crecimiento, véanse Temple (2001) y De la Fuente (2005).

⁸ Para una muestra de los resultados y argumentos relevantes, véanse, entre otros, Munnell (1992), Bajo y Sosvilla (1993), Holtz-Eakin (1994), Evans y Karras (1994a y b), Mas *et al.* (1995), García-Milà, McGuire y Porter (1996), González-Páramo y Argimón (1997) y Daban y Lamo (1999).

En un trabajo reciente (De la Fuente, 2002) en el que se repasa en detalle la evidencia disponible, concluyo que ésta parece indicar en su conjunto que la inversión pública en infraestructuras contribuye de forma significativa al crecimiento de la productividad, al menos en aquellos países y regiones que no han alcanzado todavía un nivel de saturación. La rentabilidad de este tipo de inversiones es probablemente muy elevada cuando los equipamientos son deficientes y las redes básicas no están todavía completas, pero decrece rápidamente una vez alcanzado este punto. Por consiguiente, la provisión de una dotación adecuada de infraestructuras es con toda probabilidad una de las claves del desarrollo (tanto a nivel nacional como regional), si bien no puede esperarse que la continuación del esfuerzo inversor permita mantener un rápido crecimiento de manera indefinida en economías donde las necesidades básicas de transporte, comunicaciones y suministro de agua y energía ya están bien cubiertas.

Esta conclusión se basa en parte en una comparación de los resultados existentes para las regiones españolas y los estados de los EE UU. Diversos indicadores de la dotación de capital público productivo son casi siempre significativos en especificaciones de panel para las regiones españolas⁹, y a menudo no tienen un impacto significativo en ejercicios similares con datos americanos. Una posible explicación de esta diferencia es que, como observa Fernald (1999), los datos regionales disponibles para Estados Unidos comienzan en 1970, esto es, aproximadamente en el momento en el que se completa la red interestatal de autopistas, mientras que los datos españoles se refieren a una muestra en la que la dotación de infraestructuras continúa siendo insuficiente.

3.2 Algunos resultados para el caso español

Aunque la evidencia disponible no es tan clara como uno quisiera, en su conjunto la literatura que he repasado en el apartado anterior sugiere que la inversión en infraestructuras y capital humano en las regiones españolas puede ser una fuente importante de ganancias de productividad. Esto implica que una política regional destinada a reducir las disparidades regionales a través de la acumulación de estos factores productivos por parte

⁹ Algunos autores (véase, p. ej., García-Milà y Marimón, 1995) han expresado preocupación sobre la posibilidad de que la correlación positiva entre inversión pública y crecimiento de la renta detectada en estos estudios se deba única, o al menos principalmente, a efectos de demanda a corto plazo derivados de la propia construcción de las infraestructuras. Aunque por supuesto no es descartable que tales efectos puedan generar una correlación de este tipo, los resultados obtenidos mediante la estimación de funciones de producción no deberían ser demasiado sensibles a este problema. Puesto que los efectos de demanda tendrían que funcionar a través de un aumento del empleo y el *stock* de capital de la construcción y sectores auxiliares (que ya se incluyen entre los *inputs* que aparecen en el lado derecho de la ecuación), si éste fuese el único efecto presente no debería detectarse un impacto adicional de la dotación de infraestructuras *per se* sobre el nivel medio de productividad, lo que sí sucede en estos estudios.

de las regiones pobres puede funcionar, al menos en principio. Pero no quiere decir necesariamente que la política adoptada en nuestro país haya sido la más adecuada, pues las ganancias de bienestar derivadas de una distribución más equitativa de la renta regional han de compararse con los posibles costes de eficiencia de una política de inversión sesgada en favor de los territorios menos desarrollados.

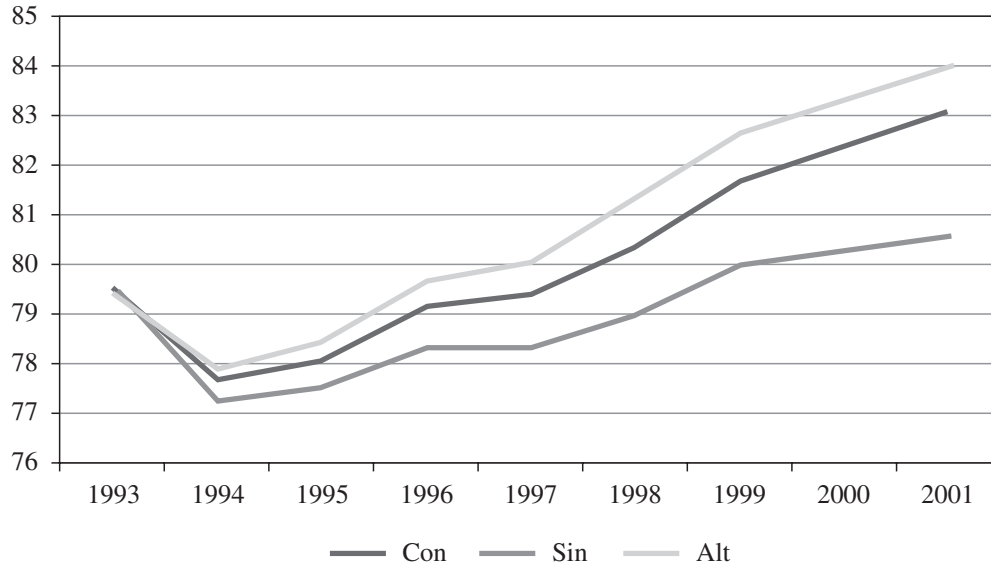
En este apartado ofreceré algunas estimaciones del impacto de las políticas regionales sobre el crecimiento y la convergencia de las regiones españolas y de sus costes de eficiencia. Estas estimaciones se obtienen utilizando un sencillo modelo de oferta que ha sido estimado con un panel de datos regionales para los últimos treinta años. El modelo tiene tres ingredientes básicos. El primero es una función de producción agregada que relaciona el producto regional con el nivel de empleo, los *stocks* de factores productivos (infraestructuras, otro capital físico y el nivel medio de formación de la población) y el nivel de eficiencia técnica. El segundo es una ecuación de empleo que describe la evolución de esta variable en función de los cambios observados en las dotaciones de factores productivos y en los salarios, teniendo en cuenta la inercia que genera la existencia de costes de ajuste. Por último, el tercer componente del modelo es una ecuación que permite aproximar la respuesta de la inversión privada a las actuaciones de política regional.

En De la Fuente (2003), el modelo que acabo de esbozar se utiliza para analizar el impacto sobre el crecimiento del producto agregado español y sobre su distribución territorial de los programas de desarrollo regional cofinanciados por las ayudas estructurales europeas a las regiones más desfavorecidas, centrándose en particular en los Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) 1994-99 y 2000-06 para las regiones Objetivo 1¹⁰. Los Gráficos 6 y 7 resumen las principales conclusiones de este estudio sobre los beneficios y los costes de oportunidad de estos programas. Las líneas de trazo más grueso que aparecen en estos Gráficos muestran la evolución observada durante el período 1993-2001 de la renta media por habitante de España como fracción del promedio de la Unión Europea antes de la última ampliación (UE 15), y la senda de la renta media de las regiones Objetivo 1 como fracción del promedio del resto de España. Los Gráficos muestran cómo, a partir de 1994, España se acerca al promedio europeo de renta a un ritmo de medio punto anual, a la vez que las regiones asistidas pierden terreno en relación con el resto del país, aunque a un ritmo mucho más suave.

¹⁰ La mayor parte de las acciones de política estructural comunitaria se canalizan a través de un plan integrado de actuación, conocido como marco de apoyo comunitario, cuya duración coincide con la del período de programación presupuestaria de la Unión Europea. El penúltimo de estos marcos, ya ejecutado, corresponde al período 1994-99, y el último, actualmente en ejecución, cubre el período 2000-06.

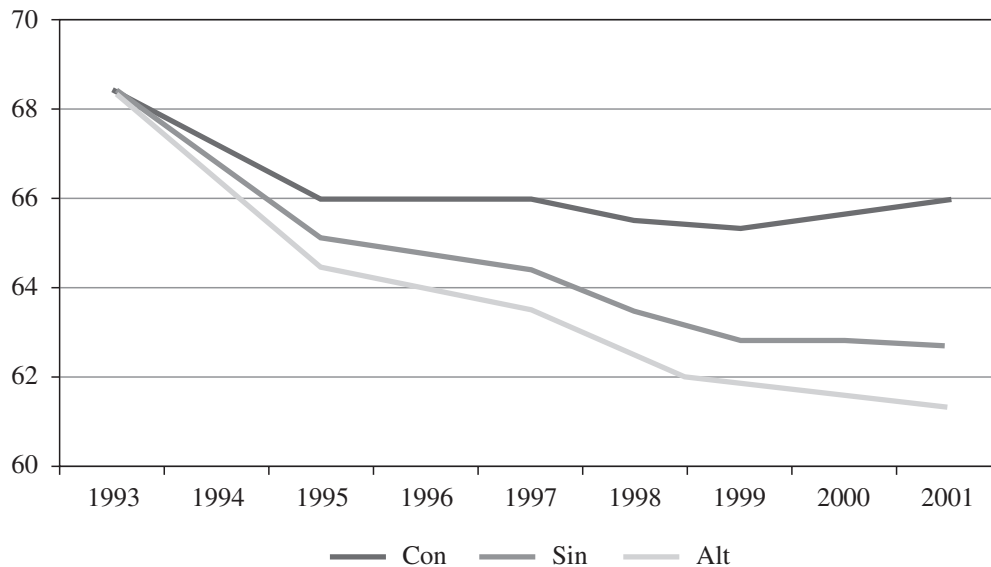
Se consideran regiones Objetivo 1 aquellas cuyo nivel de renta per cápita está por debajo del 75% del promedio de la Unión Europea. En el caso español, el Objetivo 1 incluye actualmente las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Valencia, Extremadura, Galicia y Murcia, así como Ceuta y Melilla. Cantabria salió del Objetivo 1 en 1999, pero continuará recibiendo ayudas transitorias (*phasing out*) durante 2000-06.

Gráfico 6. Evolución de la renta per cápita española como porcentaje de la renta per cápita del promedio de la UE 15 (en PPS)



Fuente: De la Fuente (2003)

Gráfico 7. Evolución de la renta per cápita de las regiones Objetivo 1 como porcentaje de la renta per cápita del resto de España



Fuente: De la Fuente (2003)

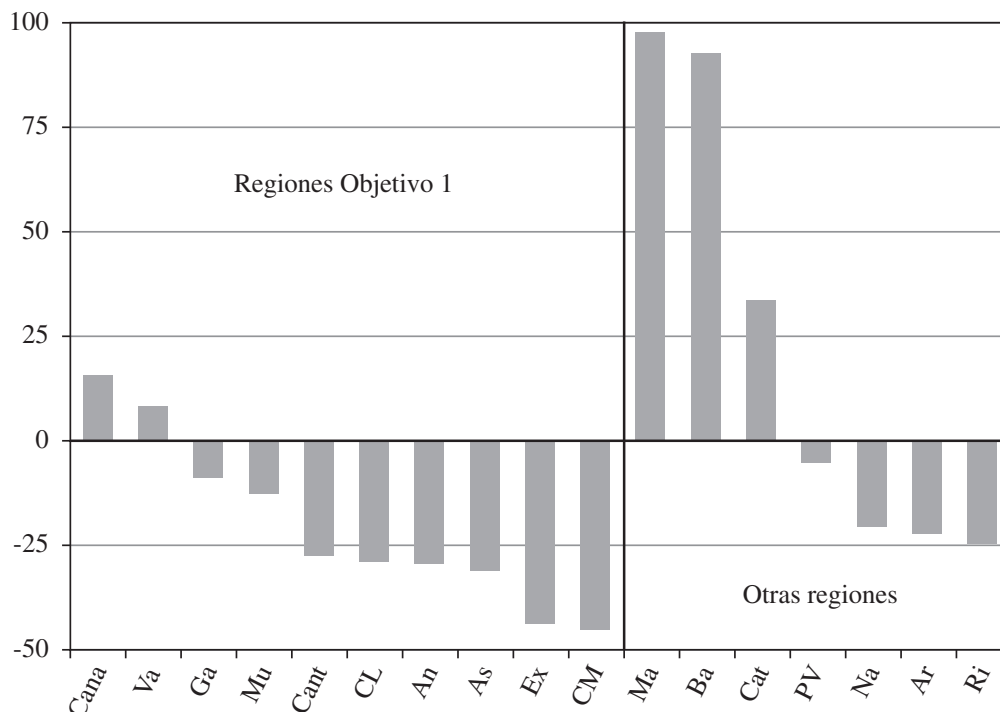
Partiendo de la situación observada (denominada CON en ambos Gráficos porque incluye el impacto de las ayudas europeas), el modelo estimado se utiliza para simular la evolución de la renta regional y nacional en dos escenarios hipotéticos. El primero de ellos (SIN) se obtiene a partir de CON, eliminando la contribución estimada de las subvenciones comunitarias al crecimiento del producto. El segundo escenario (ALT) se construye, también a partir de CON, bajo la hipótesis de que el volumen total de inversión en infraestructuras financiado por los MAC Objetivo 1 se reparte entre todas las regiones españolas (incluyendo las que no son Objetivo 1), de forma que los recursos por habitante asignados a cada una de ellas sean proporcionales al rendimiento esperado de la inversión en infraestructuras en su territorio. Este criterio de reparto supondría desviar el 58% de la inversión a regiones fuera del Objetivo 1 y daría lugar, por tanto, a una política de inversión pública bastante menos redistributiva que la observada, pero más eficiente.

La comparación entre la situación observada (CON) y la resultante de la eliminación de las subvenciones comunitarias (SIN) sugiere que éstas han tenido resultados muy satisfactorios en términos de sus objetivos declarados. De acuerdo con mis estimaciones, las ayudas europeas a las regiones Objetivo 1 han aportado durante el período analizado dos tercios de punto anuales a la tasa de crecimiento de estas regiones, y han reducido a menos de la mitad el incremento del diferencial de renta entre estas regiones y el resto del país. A nivel agregado, estas ayudas han elevado la tasa de crecimiento de la renta per cápita española en un tercio de punto anual, lo que ha contribuido de forma muy apreciable al acercamiento observado de nuestro país al nivel medio de renta de la UE.

El tercer escenario (ALT) sirve para recordarnos que la decisión de concentrar recursos en las regiones más atrasadas implica un importante coste de oportunidad y podría no ser óptimo desde el punto de vista del conjunto del país. El Gráfico 8 muestra por qué. La rentabilidad esperada de la inversión en infraestructuras productivas es mucho mayor en algunas de las regiones más ricas que en los territorios elegibles para las ayudas del Objetivo 1. Esto implica que la contribución de la inversión pública al crecimiento agregado habría sido considerablemente mayor (unas dos décimas de punto anuales) y la convergencia de España hacia el nivel europeo de renta apreciablemente más rápida (véase el Gráfico 6) si las ayudas europeas se hubiesen invertido de acuerdo con un criterio estricto de eficiencia. Por otra parte, el cambio de orientación en la política de inversión que supondría el escenario ALT habría comportado un coste muy considerable en términos del aumento de las desigualdades internas. En particular, la pérdida de renta relativa de las regiones Objetivo 1 durante el período analizado se habría multiplicado por tres en relación con la situación observada (véase el Gráfico 7).

El ejercicio que acabo de resumir ilustra el clásico *trade-off* entre equidad y eficiencia que surge en relación con muchas políticas públicas. Para intentar determinar el punto óptimo en la curva que describe este *trade-off*, resulta necesario ponderar de alguna forma el impacto de la política de inversión pública sobre los niveles de bienestar de distintos segmentos de la población. Para que el cálculo sea sensato, es importante tener

Gráfico 8. Rentabilidad esperada de la inversión en infraestructuras en 1995, desviaciones porcentuales sobre el promedio nacional



Fuente: Elaboración propia

en cuenta que, en países como el nuestro, el sistema impositivo y de protección social canalizará una parte importante de las ganancias de renta derivadas de una política de inversión más eficiente hacia las regiones y los grupos sociales más desfavorecidos, mitigando, por tanto, los costes de equidad de esta política.

En dos trabajos recientes (De la Fuente, 2001 y 2004a), se realiza un ejercicio en esta línea utilizando un sencillo modelo calibrado para el caso de España. El trabajo analiza el papel de la inversión pública como instrumento de redistribución regional en un mundo en el que los impuestos y el gasto social constituyen instrumentos alternativos, aunque imperfectos, para la redistribución de la renta entre individuos.

En este marco, el nivel óptimo de redistribución vía inversión pública será positivo, pero no infinito, y dependerá básicamente del nivel de desigualdad regional que persista tras la actuación de los mecanismos existentes de redistribución personal de la renta. El modelo genera una sencilla caracterización de la política óptima de inversión regional que se puede contrastar empíricamente. Una aplicación al caso español, utilizando datos sobre los niveles observados de renta y la magnitud de los flujos de recursos entre

regiones a través del presupuesto público, sugiere que una reorientación de la política de inversión pública en la dirección de una mayor eficiencia generaría una ganancia neta agregada, no sólo en términos de renta, sino también de bienestar¹¹.

Esta conclusión depende, sin embargo, de la existencia de un sistema impositivo y de protección social razonablemente homogéneo para el conjunto de España que garantice que una fracción apreciable de las ganancias de eficiencia derivadas de este cambio de política se trasladará a las regiones más pobres y, muy especialmente, a las capas más desfavorecidas de la población en todo el territorio nacional. En la medida en que posibles cambios en el sistema de financiación territorial debiliten estos mecanismos de cohesión, la redistribución *ex ante* vía política regional se hará más necesaria.

3.3 El reto de 2007

La necesidad de aumentar el peso del criterio de eficiencia en la formulación de la política de inversión pública se verá reforzada en años muy próximos por el importante cambio que se avecina en las relaciones financieras de España con la Unión Europea (UE). La Comisión Europea y los países miembros de la Unión llevan ya algún tiempo discutiendo las grandes líneas del presupuesto comunitario para el período 2007-13. Aunque las nuevas perspectivas financieras no se aprobarán presumiblemente hasta bien entrado este año, existen ya propuestas concretas de la Comisión y reacciones de los estados miembros que permiten hacer proyecciones tentativas sobre la evolución futura de las ayudas estructurales comunitarias. Todo hace pensar que los recursos que España percibe actualmente por este concepto (unos 7.700 millones de euros anuales, considerando la suma de las ayudas por Objetivo 1 y las transferencias del Fondo de Cohesión) se reducirán sustancialmente, aunque todavía persiste un considerable margen de incertidumbre sobre el importe exacto de esta reducción.

El previsible descenso de las ayudas estructurales a España se debe en parte al buen comportamiento de nuestra economía, que ha conseguido crecer a un ritmo sensiblemente superior al de sus socios comunitarios durante los últimos años. Como consecuencia, algunas regiones españolas han superado el nivel de renta que marca el umbral de elegibilidad

¹¹ Esto es, la conclusión de que sería deseable adoptar una política de inversión pública más centrada en la eficiencia se mantiene cuando ponderamos al alza las ganancias de renta de las regiones pobres y a la baja las de las ricas. El resultado es, además, independiente del esquema de ponderaciones que se adopte una vez se tiene en cuenta que existe un segmento importante de la población que no trabaja y no depende directamente de trabajadores activos, y que, por lo tanto, no se beneficia directamente de la inversión productiva en su región a través de mayores ingresos salariales. Para este grupo, la disponibilidad de mayores recursos para financiar políticas sociales es mucho más importante que la distribución regional de las infraestructuras productivas.

para el grueso de las ayudas regionales. Otro factor importante es la reciente incorporación a la Unión Europea de diez países del Este y Sur de Europa, a los que pronto se añadirán Rumania y Bulgaria (previsiblemente en 2007). Puesto que casi todos estos países tienen niveles de renta muy inferiores a los de los actuales estados miembros, es previsible que absorban una gran parte de los recursos disponibles para la política de cohesión. Una de las vías por las que se producirá el necesario transvase de recursos hacia los nuevos países miembros es el llamado “efecto estadístico”. La ampliación ha reducido apreciablemente el nivel medio de renta por habitante de la Unión y, por consiguiente, los niveles de elegibilidad para el Objetivo 1 y el Fondo de Cohesión (que se mantienen respectivamente en el 75% y el 90% de la renta real per cápita de la Unión ampliada, UE 25). Este efecto supondrá con toda probabilidad la pérdida para España del Fondo de Cohesión. A nivel regional, tendrá como consecuencia con seguridad la salida del Objetivo 1 de Asturias, Murcia y Ceuta y Melilla, y podría afectar también a Castilla-La Mancha y a Galicia, lo que dejaría dentro de este Objetivo únicamente a Extremadura y Andalucía.

Además de la incertidumbre sobre las regiones que se verán afectadas por el efecto estadístico (lo que supondría la reducción de las ayudas en un tercio durante el próximo período presupuestario y su eventual desaparición una vez transcurrido éste), los principales factores que pueden afectar al volumen de ayudas estructurales que percibirá España tienen que ver con el montante total de recursos asignado a las políticas de cohesión en las próximas perspectivas financieras y con la fracción de estos recursos que absorberán finalmente los nuevos países miembros (que en principio se limita al 4% de su PIB en cada año). Basándome en las propuestas presupuestarias que ha presentado recientemente la Comisión Europea, en las objeciones de algunos países miembros a esta propuesta y en distintos supuestos sobre los factores de incertidumbre que acabo de señalar, mi estimación es que España perderá en el próximo período de programación entre un tercio y dos tercios de las ayudas estructurales (por Objetivo 1 y Fondo de Cohesión) que percibe actualmente, esto es, entre 2.500 y 5.000 millones de euros anuales, que saldrán en su mayor parte de los presupuestos de inversión del Gobierno central y de las administraciones territoriales¹².

3.4 Algunas propuestas

La previsible pérdida de una parte importante de las ayudas comunitarias a partir de 2006 tendrá efectos adversos potencialmente muy importantes, tanto sobre el crecimiento agregado de la economía española como sobre su cohesión territorial interna. Esto podría evitarse mediante un mayor esfuerzo presupuestario nacional, pero esta política también

¹² Véase De la Fuente (2004b).

exigiría sacrificios en la forma de recortes de otras partidas de gasto o de una mayor presión tributaria. Se nos plantean, por tanto, decisiones difíciles en un futuro no muy lejano sobre las que convendría comenzar a reflexionar. Una de ellas, de particular transcendencia política en el marco de nuestro estado autonómico, tiene que ver con el endurecimiento de la “relación de intercambio” entre crecimiento agregado y cohesión territorial.

En este capítulo se esbozan algunas propuestas para la reforma de la política regional que pueden ayudar a mejorar su eficiencia y a mitigar las consecuencias adversas derivadas de la pérdida de las ayudas europeas. La primera de ellas tiene que ver con la necesidad de dotarnos de instrumentos propios de política regional que puedan sustituir gradualmente a los fondos estructurales europeos. Una posibilidad sería convertir el Fondo de Compensación Interterritorial en un Feder español, esto es, en un fondo de desarrollo regional que operaría siguiendo los mismos principios que su análogo europeo y mantendría sus sistemas de programación y control. A partir de 2007, las transferencias de este fondo deberían ir concentrándose gradualmente en aquellas regiones con niveles de renta inferiores al promedio nacional que queden fuera del Objetivo 1 europeo, con el fin de repartir de una forma más equitativa los recursos disponibles y de mitigar los efectos de la reducción de las ayudas europeas sobre las regiones más afectadas.

El fondo cofinanciaría la inversión productiva de los gobiernos regionales, donde se incluiría el gasto en infraestructuras productivas, educación y formación no reglada e I+D, así como diversos programas de apoyo a las empresas, incluyendo tanto las subvenciones a la inversión y a la creación de empleo como la provisión de asesoría técnica, la promoción comercial y exportadora y otros servicios especializados. El acceso a estas ayudas estaría sujeto a un requisito adicional con el fin de evitar la desviación de recursos hacia actividades de consumo corriente. Podría exigirse, por ejemplo, que los gobiernos regionales beneficiarios de las ayudas dedicasen a estas actividades una parte prefijada de sus presupuestos (netos de ayudas comunitarias y nacionales). Este umbral mínimo podría fijarse como una media móvil de los pesos de estas actividades en los presupuestos de todas las comunidades autónomas durante el quinquenio precedente.

La segunda propuesta es de carácter más general, y podría resumirse en la necesidad de establecer prioridades de inversión sobre la base de un análisis de la rentabilidad esperada de los posibles usos alternativos de los recursos disponibles. Esto supondría, por una parte, una mayor atención a consideraciones de eficiencia en el reparto regional del presupuesto de inversión, que se justificaría por razones ya discutidas en el segundo apartado de este capítulo y, por otra, una asignación más eficiente de los recursos destinados a cada territorio con el fin de maximizar su impacto.

Un informe reciente para la Comisión Europea (De la Fuente, Doménech y Jimeno, 2003) ofrece algunas recomendaciones específicas en esta dirección. El trabajo parte de un análisis de la contribución de las dotaciones de diversos factores productivos a las dife-

rencias de productividad observadas entre las regiones españolas y de una estimación de las rentabilidades esperadas de distintos tipos de inversiones. Centrándose en las infraestructuras y el capital humano, que son los factores en cuya provisión el sector público ha jugado tradicionalmente un papel dominante por razones obvias, el estudio concluye que la inversión en capital humano ofrece un margen mayor para reducir las disparidades internas que la inversión en infraestructuras. Las diferencias en niveles educativos explican alrededor del 40% de los diferenciales de productividad entre regiones, mientras que la distribución territorial del *stock* de infraestructuras contribuye muy poco a tales diferencias, y de hecho las reduce marginalmente. El informe concluye también que el patrón regional de rendimientos esperados es muy diferente para estos dos factores. Mientras que la rentabilidad de las infraestructuras es generalmente mayor en las regiones ricas y alcanza niveles muy elevados en Madrid, Baleares y Cataluña, el rendimiento de la educación tiende a ser mayor en los territorios más pobres, donde también excede al de las infraestructuras.

Estos resultados sugieren que podría ser posible aumentar la efectividad de las políticas de cohesión y de crecimiento mediante un aumento de la inversión educativa en las regiones de menor renta, acompañado de una reasignación del gasto en infraestructuras hacia las regiones más ricas. Como ya he indicado arriba, un cambio en la política de infraestructuras en la dirección propuesta generaría, por sí mismo, una ganancia neta de bienestar, porque los mecanismos existentes de redistribución personal dentro de España canalizarían una parte importante del incremento del *output* derivado de una política de inversión más eficiente hacia las regiones y grupos sociales de menor renta. Si parte de la reducción en el gasto en infraestructuras en las regiones Objetivo 1 se compensase con un aumento de la inversión educativa, la ganancia neta de bienestar podría ser aún mayor, puesto que el *output* agregado aumentaría más rápidamente sin un incremento sustancial de la desigualdad interna.

4. Resumen y conclusiones

En un libro que es ya todo un clásico, el filósofo norteamericano John Rawls (1971) propone un procedimiento pensado para facilitar la obtención de resultados equitativos en situaciones muy diversas. Se trata de diseñar las reglas del juego tras un “velo de ignorancia”, esto es, actuando como si los participantes no supiesen en qué situación van a encontrarse una vez comience la partida. De esta forma, se intenta que éstos hagan abstracción de sus intereses particulares y se concentren en el diseño de reglas justas, aceptables en principio para todos ellos.

Para aplicar este procedimiento al caso que nos ocupa, el legislador español debería ponerse en la piel de un hipotético ciudadano condenado a elegir su lugar de residencia por sorteo, y preguntarse cómo abordaría él, antes de que gire el bombo, el diseño de un sistema fiscal adecuado a nuestro estado autonómico. Mi impresión es que a este ciudadano (al que me resulta ciertamente difícil despojar por completo de mis preferencias) le preocuparían tres cosas. La primera es garantizar que ni sus obligaciones tributarias ni su acceso a las prestaciones sociales y a los servicios públicos esenciales del estado de bienestar dependan excesivamente del resultado del sorteo, o al menos que no lo haga el saldo neto de estas tres cosas. La segunda es asegurarse de que su gobierno regional disponga del margen de autonomía suficiente para ofrecer un paquete de prestaciones y tributos que refleje sus preferencias y tenga, además, los incentivos correctos para hacer precisamente eso si desea seguir en el poder. La tercera es saber que, si la suerte le es adversa y le corresponde una región desfavorecida o sumida en alguna crisis, podrá contar con un volumen razonable de ayuda por parte del Estado.

En el primer capítulo de este trabajo he sostenido que el sistema fiscal y de protección social español cumple razonablemente bien estas condiciones, aunque no tan bien como sería deseable. La principal carencia del sistema, que tiene su manifestación más extrema aunque no única en los privilegios fiscales acordados a los territorios forales, es a mi entender que el patrón actual de asignación de recursos a las comunidades autónomas no garantiza la igualdad de acceso a los servicios públicos fundamentales. Existen también otros dos problemas, aunque de menor importancia. El primero de ellos es un cierto déficit de responsabilidad fiscal por parte de las administraciones territoriales, que se debe más a la percepción de provisionalidad del sistema de financiación territorial que a su propia estructura. El segundo es que el sistema de ayudas regionales es excesivamente ambicioso, especialmente de cara a un futuro de crecientes restricciones presupuestarias, y contiene algunos elementos discrecionales cuya justificación resulta al menos discutible.

Este diagnóstico ha motivado algunas recomendaciones sobre las reformas necesarias de los aspectos territoriales del sistema fiscal que podrían resumirse en la conveniencia de arreglar sólo aquello que no funciona. Esto implica, en primer lugar, la necesidad de preservar el núcleo del sistema actual de “caja única”, resistiendo cualquier intento de ponerle fronteras internas a nuestro modesto estado de bienestar mediante la introducción de límites arbitrarios a las transferencias de renta entre ciudadanos de distintas regiones. En mi opinión, tales restricciones no son admisibles en un estado comprometido con el principio de igualdad, porque harían que algunos derechos y obligaciones importantes dependan crucialmente del lugar de residencia de los ciudadanos, y no sólo, como exigen nociones ampliamente compartidas de equidad, de sus circunstancias personales y económicas. En segundo lugar, el objetivo prioritario de las reformas que se anuncian ha de consistir en el establecimiento de una fórmula razonable de necesidades de gasto que deberá aplicarse sin excepciones, aunque de una forma gradual, a todas las regiones. Conveniría también que esta fórmula se convirtiese en el núcleo de un sistema verdaderamente definitivo de financiación territorial regulado por una ley orgánica mucho más detallada que la actual. Finalmente, he sostenido también que la inminente reducción de las ayudas estructurales europeas hace urgente una reconsideración de la activa política regional seguida en las últimas décadas, que sería en todo caso aconsejable debido a sus elevados costes de oportunidad. El Estado ha de suavizar el *shock* adverso que supondrá para muchas regiones españolas su salida del Objetivo 1 europeo, pero ha de intentar también minimizar el impacto agregado de esta pérdida de recursos mediante una utilización más eficiente de su presupuesto de inversión.

Anexo

A.1 Igualdad, autonomía y solidaridad en la Constitución de 1978

La promulgación de la Constitución de 1978 supone un enorme cambio cualitativo en la organización territorial del Estado en relación con el modelo altamente centralizado adoptado por el régimen franquista. La nueva Constitución garantiza a las nacionalidades y regiones que componen el Estado el derecho a la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (arts. 2 y 137), y establece un esquema de división de poderes entre la Administración central y los gobiernos autonómicos que permite a estos últimos asumir amplias competencias dentro de un sistema en la práctica cuasi federal.

Además del techo competencial que fija en su Título VIII, la Constitución establece algunos principios generales que orientan y en alguna medida limitan el ejercicio del autogobierno regional. Quizás el más básico de ellos es el principio de igualdad, consagrado en los artículos 1 y 14. Este último establece la igualdad de todos los españoles ante la ley y prohíbe toda discriminación por motivos de “nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Este principio se refuerza, ya en referencia más clara al sistema autonómico, en el propio Título VIII. Así, el artículo 139.1 proclama que “todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado”, mientras que el 138.2 prohíbe que los estatutos de autonomía comporten “privilegios económicos o sociales”.

Un segundo principio que la Constitución proclama con insistencia es el de solidaridad interregional. El mismo reconocimiento del derecho a la autonomía aparece ya de la mano de la obligación de solidaridad en el artículo 2. De manera más explícita, el artículo 40 encomienda a los poderes públicos en general la promoción de una distribución equitativa de la renta regional, mientras que el 138.1 establece que el Estado ha de velar por el establecimiento de “un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”. Finalmente, la Constitución establece también como principio la unidad del mercado nacional, prohibiendo la adopción de cualquier medida que pueda obstaculizar la libre circulación de bienes y personas o la libertad de establecimiento (art. 139).

A.2 La financiación territorial bajo un sistema generalizado de cupo

En este apartado se describe en detalle la construcción de los distintos escenarios hipotéticos de financiación discutidos en el apartado 2.3. La Tabla A.1 corresponde a la situación observada en promedio entre 1990 y 1997. Las columnas 1 y 2 muestran los ingresos tributarios y cotizaciones sociales imputados a cada región. La columna 3 corresponde al agregado de financiación territorial corregida discutido en el texto, e incluye, por tanto, el gasto del Estado en Sanidad, Educación y otras competencias que desde entonces han sido transferidas a los gobiernos regionales (y excluye el gasto ligado a competencias atípicas que ejercen sólo algunas regiones). La contribución de cada región al gasto del Estado (columna 4) se calcula como la diferencia entre los ingresos tributarios atribuidos al territorio (incluyendo las cotizaciones sociales) y la financiación territorial. La columna 5 muestra el gasto del Estado imputado a la región, y la columna 7 el gasto total, que se obtiene sumando a la cifra anterior la financiación territorial. Finalmente, la columna 6 muestra el saldo fiscal bruto de la región, calculado como la diferencia entre el gasto público y los ingresos tributarios.

Obsérvese que la suma de los saldos fiscales regionales es positiva. Esta cifra corresponde a lo que llamaré por abreviar el “déficit” público, definido como la diferencia entre el gasto total y los ingresos tributarios (y es, por tanto, diferente de los saldos relativos que se calculan en De la Fuente y Vives (2003), cuya suma es cero por construcción). El nombre, sin embargo, es engañoso por diversos motivos (por citar sólo dos, no estamos contabilizando como ingreso las transferencias de la UE y estamos incluyendo entre los gastos algunos que no se integran en los Presupuestos Generales del Estado). Obsérvese también que el cuadro no incluye a Ceuta y Melilla (por problemas de datos diversos que hacen a los resultados de la territorialización de los flujos fiscales muy poco fiables para estas plazas), por lo que “España” es la suma de las diecisiete comunidades autónomas, excluyendo a estas dos ciudades.

Las Tablas A.2 y A.3 corresponden a los dos escenarios alternativos de generalización del sistema de cupo discutidos en el texto. En ambos casos, las columnas 1 y 2 son idénticas a las de la Tabla A.1, esto es, estamos suponiendo que los ingresos tributarios y las cotizaciones sociales no se ven afectados por el cambio, y que la autoridad competente reparte estos ingresos entre regiones de la misma forma que lo hemos hecho nosotros. En las dos Tablas se utilizan negritas para identificar las cifras que cambian en relación con la situación actual. En ambos escenarios hemos supuesto también que se mantiene la actual división de competencias y el patrón observado de gasto del Estado (columna 5). Finalmente, hemos supuesto que la contribución global de las regiones al Estado se mantiene constante. Este montante total, sin embargo, se financia ahora en parte a través de las cotizaciones sociales, que suponemos permanecen en manos del Estado, y en parte mediante un sistema de cupo.

Tabla A.1. Situación actual (promedio 1990-97)

	1	2	3	4	5	6	7
	Ingresos tributarios	Cotizaciones sociales	Financiación territorial	Contribución al Estado = 1+2-3	Gasto del Estado	Saldo fiscal = 3+5-1-2	Gasto total = 3+5
Andalucía	2.070.859	1.070.267	1.802.403	1.338.724	3.243.309	1.904.586	5.045.712
Aragón	540.689	260.062	342.838	457.913	643.448	185.535	986.286
Asturias	430.673	204.312	302.828	332.157	712.838	380.680	1.015.666
Baleares	356.106	176.644	163.693	369.057	331.294	-37.763	494.987
Canarias	551.911	284.516	462.239	374.189	752.874	378.686	1.215.114
Cantabria	209.264	100.787	147.568	162.483	261.509	99.027	409.078
Castilla y León	935.531	461.037	724.186	672.382	1.313.691	641.309	2.037.877
Castilla-La Mancha	520.770	280.014	449.009	351.775	857.065	505.290	1.306.074
Cataluña	3.126.334	1.526.060	1.550.197	3.102.197	2.836.809	-265.388	4.387.006
Valencia	1.507.602	758.122	931.212	1.334.511	1.649.257	314.745	2.580.469
Extremadura	265.743	143.126	309.772	99.096	553.978	454.881	863.750
Galicia	880.592	437.256	714.084	603.763	1.259.755	655.992	1.973.840
Madrid	2.889.391	1.314.056	1.281.651	2.921.795	2.266.403	-655.392	3.548.054
Murcia	342.908	181.981	271.771	253.118	462.380	209.262	734.150
Navarra	243.243	130.754	193.445	180.552	256.647	76.094	450.091
País Vasco	969.892	503.111	793.054	679.949	1.099.624	419.675	1.892.678
Rioja	112.431	56.576	71.129	97.877	122.978	25.100	194.107
España	15.953.937	7.888.683	10.511.081	13.331.539	18.623.858	5.292.319	29.134.939

Fuente: De la Fuente y Vives (2003)

Tabla A.2. Sistema de cupo aplicado de forma uniforme a todas las regiones (cupo 1)

	1	2	3	4	5	6	7
	Ingresos tributarios	Cotizaciones sociales	Financiación territorial = 1-(4-2)	Contribución al Estado (por coeficiente)	Gasto del Estado	Saldo fiscal = 3+5-1-2	Gasto total = 3+5
Andalucía	2.070.859	1.070.267	1.213.251	1.927.875	3.243.309	1.315.434	4.456.560
Aragón	540.689	260.062	367.266	433.485	643.448	209.963	1.010.715
Asturias	430.673	204.312	287.294	347.691	712.838	365.146	1.000.132
Baleares	356.106	176.644	245.660	287.090	331.294	44.205	576.955
Canarias	551.911	284.516	346.191	490.237	752.874	262.638	1.099.066
Cantabria	209.264	100.787	138.269	171.782	261.509	89.728	399.779
Castilla y León	935.531	461.037	594.871	801.697	1.313.691	511.993	1.908.561
Castilla-La Mancha	520.770	280.014	304.138	496.647	857.065	360.418	1.161.202
Cataluña	3.126.334	1.526.060	2.186.849	2.465.545	2.836.809	371.264	5.023.658
Valencia	1.507.602	758.122	973.927	1.291.796	1.649.257	357.460	2.623.184
Extremadura	265.743	143.126	142.717	266.152	553.978	287.826	696.695
Galicia	880.592	437.256	537.749	780.099	1.259.755	479.656	1.797.504
Madrid	2.889.391	1.314.056	2.084.808	2.118.638	2.266.403	147.765	4.351.211
Murcia	342.908	181.981	204.824	320.064	462.380	142.316	667.204
Navarra	243.243	130.754	158.689	215.308	256.647	41.339	415.336
País Vasco	969.892	503.111	650.823	822.180	1.099.624	277.444	1.750.446
Rioja	112.431	56.576	73.753	95.253	122.978	27.725	196.731
España	15.953.937	7.888.683	10.511.081	13.331.539	18.623.858	5.292.319	29.134.939
Sin contribuciones sociales				5.442.856			

Fuente: Elaboración propia

Tabla A.3. Sistema de cupo, manteniendo las aportaciones observadas del País Vasco y Navarra a la financiación de los gastos comunes (cupo 2)

	1	2	3	4	5	6	7
	Ingresos tributarios	Cotizaciones sociales	Financiación territorial = 1-(4-2)	Contribución al Estado (por coeficiente)	Gasto del Estado	Saldo fiscal = 3+5-1-2	Gasto total = 3+5
Andalucía	2.070.859	1.070.267	1.184.091	1.957.035	3.243.309	1.286.274	4.427.400
Aragón	540.689	260.062	361.101	439.651	643.448	203.798	1.004.549
Asturias	430.673	204.312	282.313	352.673	712.838	360.165	995.150
Baleares	356.106	176.644	241.695	291.055	331.294	40.240	572.990
Canarias	551.911	284.516	339.018	497.410	752.874	255.465	1.091.892
Cantabria	209.264	100.787	135.792	174.259	261.509	87.251	397.302
Castilla y León	935.531	461.037	582.983	813.585	1.313.691	500.106	1.896.674
Castilla-La Mancha	520.770	280.014	296.658	504.127	857.065	352.938	1.153.722
Cataluña	3.126.334	1.526.060	2.153.051	2.499.343	2.836.809	337.466	4.989.860
Valencia	1.507.602	758.122	955.225	1.310.499	1.649.257	338.758	2.604.482
Extremadura	265.743	143.126	138.600	270.269	553.978	283.709	692.578
Galicia	880.592	437.256	525.994	791.853	1.259.755	467.902	1.785.750
Madrid	2.889.391	1.314.056	2.055.632	2.147.814	2.266.403	118.589	4.322.035
Murcia	342.908	181.981	200.054	324.835	462.380	137.545	662.434
Navarra	243.243	130.754	193.445	180.552	256.647	76.094	450.091
País Vasco	969.892	503.111	793.054	679.949	1.099.624	419.675	1.892.678
Rioja	112.431	56.576	72.375	96.631	122.978	26.347	195.353
España	15.953.937	7.888.683	10.511.081	13.331.539	18.623.858	5.292.319	29.134.939

Fuente: Elaboración propia

La única diferencia entre las Tablas A.2 y A.3 tiene que ver con la distribución entre regiones de la aportación global a la caja común. En la Tabla A.2 hemos supuesto que el criterio de reparto es el mismo para todas las regiones. Para calcular el cupo de cada región, restamos las cotizaciones sociales de la cantidad total a financiar, lo que da como resultado 5,4 billones de ptas., que es la cantidad que aparece en la última fila de la Tabla A.2 bajo la columna 4. La cantidad resultante se reparte después entre las regiones sobre la base de sus coeficientes de imputación, calculados como el promedio de los pesos regionales en la población y el PIB totales de España (excluyendo a Ceuta y Melilla). La aportación total de cada región al Estado (columna 4) se obtiene sumando el cupo y las cotizaciones sociales. Seguidamente, se obtiene la financiación territorial (columna 3) como la diferencia entre los ingresos tributarios y el cupo (o entre la suma de ingresos tributarios y cotizaciones sociales y la aportación total de la región al Estado). Finalmente, el gasto total y el saldo fiscal se calculan como antes. (Obsérvese que bajo nuestros supuestos el volumen total de financiación territorial no cambia. Sin embargo, se produce una reasignación de recursos muy importante entre regiones).

En la Tabla A.3 el procedimiento es exactamente el mismo, pero respetando las aportaciones observadas del País Vasco y Navarra a la caja central. Por tanto, lo que se reparte por coeficientes entre el resto de las regiones es el resultado de restar del total a financiar las aportaciones observadas de estas dos regiones y las contribuciones sociales de las demás.

Bibliografía

- Aschauer, D. (1989), Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics* 23, pp. 177-200.
- Bajo, O., y Sosvilla, S. (1993), Does public capital affect private sector performance? An analysis of the Spanish case 1964-88. *Economic Modelling* 10, pp. 179-85.
- Barro, R., y Sala i Martin, X. (1991), Convergence across States and Regions. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 107-82.
- Boldrin, M., y Canova F. (2001), Income disparities and regional policies. *Economic Policy* 32, pp. 205-53.
- Calsamiglia, X., y Esteban, J. M. (1991), Criterios para la reforma de la financiación de las comunidades autónomas. En X. Calsamiglia y otros, *La financiación de las Comunidades Autónomas: evaluación del sistema actual y criterios para su reforma*. Generalitat de Catalunya, Departament de Economia y Finances, Barcelona, pp. 11-25.
- Castells, A. (2000), Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica. *Papeles de Economía Española* 83, pp. 38-59.
- Dabán, T., y Lamo, A. (1999), Convergence and public investment allocation. Documento de Trabajo D-99001. Dir. Gral. de Análisis y Programación Presupuestaria. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- De la Fuente, A. (2005), Educación y crecimiento: un panorama. De próxima publicación en *Revista Asturiana de Economía*.
- De la Fuente, A. (2004a), Second-best redistribution through public investment: a characterization, an empirical test and an application to the case of Spain. *Regional Science and Urban Economics*, 34, pp. 489-503.
- De la Fuente, A. (2004b), Las ayudas estructurales europeas en Galicia: estimaciones de impacto y perspectivas de futuro. Mimeo, Instituto de Análisis Económico.
- De la Fuente, A. (2003), El impacto de los fondos estructurales: convergencia real y cohesión interna. *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 165(2), pp. 129-48.
- De la Fuente, A. (2002), Infrastructures and productivity: a survey. Mimeo, Instituto de Análisis Económico, Barcelona.
- De la Fuente, A. (2001), Infraestructuras y política regional. En T. García-Milà, editora, *Nuevas fronteras de la política económica*, 2001. Generalitat de Catalunya y Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, pp. 18-55.

- De la Fuente, A., y Vives, X. (2003), Políticas públicas y equilibrio territorial en el estado autonómico. Fundación BBVA e Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Bilbao.
- De la Fuente, A., Doménech, R., y Jimeno, J. F. (2003), Human capital as a factor of growth and employment at the regional level. The case of Spain. Informe para la Comisión Europea, DG for Employment and Social Affairs.
- Evans, P., y Karras, G. (1994a), Is government capital productive? Evidence from a panel of seven countries. *Journal of Macroeconomics* 16(2), Spring.
- Evans, P., y Karras, G. (1994b), Are government activities productive? Evidence from a panel of US states. *Review of Economics and Statistics* LXXVI(1), pp. 1-11.
- Fernald, J. (1999), Roads to prosperity? Assessing the link between public capital and productivity. *American Economic Review* 89(3), pp. 619-38.
- García-Milà, T., y Marimón, R. (1995), Integración regional e inversión pública en España. En R. Marimón (editor), *La economía española en una Europa diversa*. Antoni Bosch, Barcelona.
- García-Milà, T., McGuire, T., y Porter, R. (1996), The effects of public capital in state-level production functions reconsidered. *Review of Economics and Statistics*, 78(1), pp. 177-80.
- González-Páramo, J. M., y Argimón, I. (1997), Efectos de la inversión en infraestructuras sobre la productividad y la renta de las CC AA. En E. Pérez Touriño, editor, *Infraestructuras y desarrollo regional: efectos económicos de la Autopista del Atlántico*. Editorial Civitas, Colección Economía, Madrid.
- Holtz-Eakin, D. (1994), Public sector capital and the productivity puzzle. *Review of Economics and Statistics*, 76(1), pp. 12-21.
- Mas, M., Maudos, J., Pérez, F., y Uriel, E. (1995), Infraestructures and productivity in the Spanish regions: a long-run perspective. Mimeo, IVIE, Valencia.
- Monasterio, C., Pérez, F., Sevilla, J., y Solé, J. (1995). Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Libro Blanco). Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Monasterio, C., y Suárez, J. (1998), *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Ariel Economía, Barcelona, segunda edición.
- Munnell, A. (1992), Infrastructure investment and economic growth. *Journal of Economic Perspectives*, 6(4), Fall, pp. 189-98.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Sala i Martin, X. (1996), Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence. *European Economic Review* 40, pp. 1325-52.
- Temple, J. (2001), Growth effects of education and social capital in the OECD. *OECD Economic Studies* 33(2), pp. 57-101.

Índice de Tablas y Gráficos

Tablas

Tabla 1. Ingresos tributarios y gasto público por funciones, promedio 1990-97	11
Tabla 2. Distribución regional de la renta per cápita antes y después de la intervención pública	18
Tabla 3. Financiación territorial por habitante, sistema actual (promedio 1990-97) frente a dos formas alternativas de un sistema generalizado de cupo	20
Tabla A.1. Situación actual (promedio 1990-97)	53
Tabla A.2. Sistema de cupo aplicado de forma uniforme a todas las regiones (cupos 1)	54
Tabla A.3. Sistema de cupo, manteniendo las aportaciones observadas del País Vasco y Navarra a la financiación de los gastos comunes (cupos 2)	55

Gráficos

Gráfico 1. Composición de los flujos fiscales (ingresos tributarios + gasto público), promedio 1990-97	14
Gráfico 2. Ingresos tributarios por habitante frente a renta per cápita	16
Gráfico 3. Gasto público por habitante frente a renta per cápita	16
Gráfico 4. Inversión pública + ayudas regionales por habitante frente a renta per cápita	21

Gráfico 5. Financiación territorial por habitante (sin FCI) frente a renta per cápita relativa	29
Gráfico 6. Evolución de la renta per cápita española como porcentaje de la renta per cápita del promedio de la UE 15 (en PPS)	42
Gráfico 7. Evolución de la renta per cápita de las regiones Objetivo 1 como porcentaje de la renta per cápita del resto de España	42
Gráfico 8. Rentabilidad esperada de la inversión en infraestructuras en 1995, desviaciones porcentuales sobre el promedio nacional	44

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.

- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.
- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.

- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.

59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.

60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.

