

ENCUENTRO DE
**ECONOMIA
PUBLICA**



Departamento de Teoría Económica y Economía Política
Universidad de Sevilla
Sevilla 9, 10 de febrero de 1995

COMUNICACIÓN

Una aproximación a la incidencia regional de la actuación del sector público en España.

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ

Departamento de Economía Aplicada VI. Universidad Complutense de Madrid.

²² Suponemos que las necesidades de gasto evolucionan a una misma tasa.

²³ Pedraza, F. (1994).

III ENCUENTRO DE ECONOMIA PUBLICA

Sevilla, 9 y 10 de febrero de 1996

UNA APROXIMACION A LA INCIDENCIA REGIONAL DE LA ACTUACION DEL SECTOR PUBLICO EN ESPAÑA

Alfonso Utrilla de la Hoz

Universidad Complutense

I. INTRODUCCION.

La importancia de la dimensión económica que ha ido adquiriendo el Sector Público español, así como la naturaleza de sus intervenciones, hace necesario profundizar en el análisis de la incidencia de sus programas de ingresos y gastos presupuestarios. En este área de trabajo, la perspectiva espacial representa un elemento esencial que entronca la actuación pública con el territorio, permitiendo analizar la atribución regional de los ingresos y gastos públicos. Esta comunicación plantea, desde el inicio de una investigación más amplia, algunas cuestiones metodológicas y una serie de indicadores para aproximar el alcance territorial de la actuación del Sector Público.

El proceso paralelo de descentralización regional e integración europea llevado a cabo en nuestro país durante los últimos años hace más compleja la actuación de las distintas Administraciones Públicas en el territorio. La estructura de flujos financieros generada entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales a través de las transferencias, a la que hay que unir la creciente relación presupuestaria con la Unión Europea requiere la realización de análisis integrados que ponderen adecuadamente la procedencia territorial de los ingresos y el destino de los gastos desde una perspectiva espacial. El mejor conocimiento sobre la regionalización del Sector Público derivado de este

tipo de estudios puede aportar argumentos fundados sobre al menos cinco grandes tópicos que precisan ser contrastados:

- En primer lugar, el grado de adecuación de las teorías del federalismo fiscal en materia de reparto de funciones en una Hacienda multijurisdiccional con la articulación práctica de la distribución de competencias por niveles de Gobierno. En este sentido, la simplificación de los planteamientos teóricos, acorde con la lógica de evitar duplicidades en la actuación pública no siempre resultará fácil de articular en el funcionamiento concreto de la Administración. Así, las funciones compartidas parecen ser una característica común frente al reparto nítido de competencias en nuestro país, especialmente si consideramos el desigual techo competencial aún existente en el ámbito autonómico y el diferente tamaño de las Corporaciones Locales que condiciona sus competencias, al margen de la coexistencia de modelos de organización territorial alternativos.

- En segundo lugar, la existencia de sistemas de financiación en las Haciendas subcentrales excesivamente dependientes de las transferencias interjurisdiccionales y del endeudamiento dificulta la atribución concreta de las fuentes de recursos fiscales a los distintos territorios y a sus contribuyentes. El escaso grado de corresponsabilidad fiscal atribuido al sistema de financiación autonómico, extensible también al ámbito local e, incluso, al comunitario puede, así, distorsionar la percepción del coste de los servicios públicos y generar ineficiencias en la actuación del Sector Público. En este sentido, este tipo de estudios contribuyen a clarificar el origen territorial de la financiación utilizada por los distintos niveles de la Administración.

- En tercer lugar y estrechamente unido al punto anterior, hay que considerar los fenómenos de traslación generados en los procesos de gastos y, sobre todo, de ingresos ocasionados al contemplar la actuación territorial del Sector Público. Así, la elección de una perspectiva espacial cuando la incidencia de los gastos producidos e ingresos generados es, fundamentalmente, de naturaleza personal requiere un análisis que contemple ambos enfoques.

- En cuarto lugar, este tipo de estudios permite medir el alcance y potencial redistributivo de las actuaciones del Sector Público, tanto desde una perspectiva global, como de forma desagregada por niveles de Gobierno y políticas de gasto y fuentes de ingreso. El papel corrector de las diferencias regionales atribuido genéricamente al Sector Público puede ser, así, contrastado a través de los efectos de los flujos fiscales y la provisión diferenciada de bienes y servicios realizados por las distintas Administraciones, incluida la propia Unión Europea.

- Finalmente, la perspectiva global que proporciona esta aproximación espacial a la actuación del Sector Público permite establecer una relación general entre aportaciones y prestaciones territoriales mediante el cálculo de balances fiscales integrados que consigan un mejor conocimiento sobre aspectos relacionados en general con el grado de equidad horizontal logrado por el Sector Público español.

No obstante, abordar la realización de balances fiscales como indicadores sintético y cuantificables del conjunto de los flujos fiscales existentes en un ámbito territorial determinado constituye una tarea compleja en si misma, debido a las dificultades metodológicas existentes para fijar claramente las hipótesis de incidencia y los criterios de imputación de los programas de ingresos y gastos públicos. Si a esas dificultades metodológicas unimos las limitaciones existentes en la información estadística disponible, relativa tanto a los flujos presupuestarios como a indicadores regionales actualizados, los intentos de aproximarnos a su estudio presentan mayores problemas.

II. ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLOGICAS.

El mejor conocimiento teórico sobre los modelos de incidencia y la mayor disponibilidad de estadísticas con base regional, junto con el interés objetivo que despierta este tipo de planteamientos, ha propiciado el desarrollo de estudios que tratan de aproximar el balance fiscal de ingresos y gastos públicos generados en una Comunidad Autónoma específica. Estas investigaciones pueden, en muchos

casos, ofrecer resultados no generalizables a nivel nacional, al basarse en planteamientos metodológicos diseñados en función de las particularidades de la región escogida. Al margen de esta limitación subsanable, se pueden señalar algunas consideraciones generales sobre las dificultades inherentes a este tipo de análisis.

En primer lugar, como ya se ha señalado, es preciso considerar las limitaciones y consecuencias de la elección de una demarcación territorial, coincidente en este caso con las Comunidades Autónomas. Así, aunque en algunos casos la atribución de determinadas actuaciones públicas resulta claramente territorial o, más concretamente, geográfica (como en el caso de una infraestructura física), la mayor parte de las acciones que implican ingresos y gastos tienen una base personal y no espacial. En consecuencia, la atribución regional de estas actuaciones habrá de combinar la población y el territorio, estableciendo una relación entre un elemento móvil y un factor fijo. Así, cambios en la población relativa de las distintas regiones conducirán a modificaciones en los resultados de ingresos y gastos públicos imputados. Esta consideración, que puede parecer obvia, afecta a cuestiones relevantes en la determinación de los criterios para fijar el concepto de población (de derecho, residencia, ajustada, etc) e, incluso, de domiciliación de determinados ingresos y pagos.

Por otro lado, la delimitación adecuada de los agentes que consideremos integrados en el Sector Público resulta relevante, tanto en términos generales como en términos relativos interregionales. Así, la exclusión del ámbito empresarial público puede condicionar el alcance de los estudios, limitándose a analizar los programas presupuestarios de las Administraciones Públicas. La paulatina separación de agentes públicos de la órbita presupuestaria, a través de cambios en su configuración orgánica, dificulta aún más un tratamiento temporal homogéneo de las actuaciones consideradas. Más importante es la consideración o no de los distintos niveles de Administración. Podemos de esta forma tratar de analizar cual es la incidencia de la actuación en un determinado territorio de todas las Administraciones Públicas, de sólo la Administración Central o únicamente del

Estado, de la Comunidad Autónoma o de las Corporaciones Locales situadas en su territorio. Cuando el ámbito de estudio se refiere a un nivel de Administración o, analizando todas ellas, las separa, es preciso considerar la distribución de competencias, incluidas las tributarias. Así, el alcance redistributivo, por ejemplo, de la financiación autonómica y local está fuertemente condicionado por la actuación territorial de la Administración Central y de la propia Unión Europea y viceversa.

También la existencia de desequilibrios presupuestarios importantes en todos los niveles jurisdiccionales y las transferencias públicas de ingresos y gastos hacia o del exterior hace del cálculo del balance fiscal un juego de suma no nula que relativiza al propio concepto.

Finalmente, la complejidad de la actuación pública que caracteriza una gran parte de su actividad -ausencia de precios de referencia, carácter intermedio de muchos de sus outputs, producción de bienes y servicios no divisibles territorial o en términos de población, externalidades espaciales positivas o negativas, dificultad para analizar la traslación impositiva y la incidencia real de programas de ingresos y gastos, etc- hace necesaria la determinación de un gran número de hipótesis que pueden condicionar los resultados obtenidos y su comparabilidad con otros estudios realizados.

La incidencia espacial se enmarca en la corriente de análisis de la incidencia presupuestaria global sobre la distribución de la renta y la riqueza entre los agentes económicos como consecuencia de la actuación pública, por lo que comparte en gran medida los planteamientos teóricos y metodológicos del mismo. Desde una perspectiva general, podemos señalar como objeto de la incidencia presupuestaria el análisis de los cambios registrados en la renta real de los individuos, incluida la renta equivalente al disfrute de los bienes y servicios públicos consideradas como transferencias individuales o colectivas en especie, producidos como consecuencia de la actividad presupuestaria. En consecuencia, la incidencia espacial analizaría bajo estos criterios el sesgo redistributivo territorial de la actuación pública.

imputando los flujos presupuestarios a los individuos en función de su localización espacial. Meerman (1978) diferencia tres conceptos en la actuación pública: la incidencia de los impuestos, la incidencia del beneficio del gasto público y una incidencia residual, derivada de los cambios producidos sobre los precios relativos, en las técnicas o en el nivel de producción.

Centrándonos en los aspectos redistributivos de los programas presupuestarios de ingresos y gastos públicos, cabe diferenciar dos problemáticas de alcance distinto. Desde la perspectiva de los ingresos, al tratarse de transferencias económicas, normalmente sin contraprestación directa, canalizadas desde el ámbito privado, la determinación de su incidencia sobre la renta personal o la espacial resulta más sencilla, más allá del necesario análisis sobre la traslación de la carga impositiva y los aspectos diferenciales existentes en cada tipo de impuestos y contando con el rasgo común del incentivo existente en el contribuyente para repercutir sobre otros sujetos la carga económica que supone el impuesto. Sin embargo, el estudio de la incidencia del gasto público presenta particularidades que dificultan su análisis. Así, la existencia de prestaciones económicas y en especie, la imputación del colectivo de beneficiarios en los bienes públicos no divisibles o la simple consideración de la valoración del beneficio de los programas públicos en función de su coste presupuestario, identificando mayores costes con mayor cantidad de bienes y servicios públicos, son algunos de los aspectos a considerar. Además, la existencia de externalidades de distinto grado en cada tipo de actuación pública y el incentivo de los destinatarios a un comportamiento asimétrico con respecto a los ingresos, reteniendo y no repercutiendo el beneficio derivado de los programas de gasto, contribuye a presentar el análisis sobre la incidencia del gasto público de forma diferente al de los ingresos.

Se pueden señalar, de acuerdo con Wulf (1981), cuatro enfoques alternativos sobre la aproximación al estudio de la incidencia, los cuales, aún no siendo excluyentes -y los estudios empíricos realizados así lo demuestran- ofrecen respuestas a cuestiones de distinto alcance. Así, la aproximación de flujo monetario

o incidencia impacto, la incidencia normativa o legal, la incidencia sobre los precios relativos o la incidencia del beneficio percibido por los destinatarios del gasto público se perfilan como planteamientos diferentes. Las principales cuestiones metodológicas a resolver, en todo caso, pueden sintetizarse en tres, de acuerdo con Medel, Molina y Sánchez (1991):

- La adecuada delimitación de las diferentes categorías de gastos, de acuerdo con su grado de divisibilidad y la determinación de las externalidades generadas por los bienes y servicios suministrados o financiados por el Sector Público.

- El establecimiento de criterios de imputación que sirvan para atribuir el beneficio reportado por la actividad pública. En este caso, la elección de los criterios habrá de considerar: el carácter divisible o indivisible del gasto público, la distinción entre el gasto en bienes y servicios reales o en transferencias, la diferenciación entre bienes de consumo final o intermedio y el carácter corriente o de inversión de los programas de gasto.

- La determinación de los criterios que permitan establecer valoraciones de los bienes y servicios públicos por parte de sus beneficiarios últimos.

Las principales dificultades metodológicas se han centrado en la atribución de los gastos indivisibles, destacándose diferentes aproximaciones teóricas que abarcan distintas hipótesis.

a) Estableciendo la omisión de estos gastos en el cálculo del impacto redistributivo general, considerándoles como bienes intermedios o, de hecho, distribuirlos de acuerdo con la atribución personal o espacial resultante de los gastos divisibles (Bird, 1980).

b) Considerando su incidencia de acuerdo con un reparto igualitario en términos personales o familiares (Catsambas, 1980 o Brennan, 1981), beneficiando, por tanto, por igual a todas las personas o familias, según cual sea

la elección de la unidad de consumo elegida.

c) Considerando su distribución de forma proporcional a la renta personal o familiar (Wulf, 1975), al tomar como referencia que los bienes públicos tradicionales no divisibles guardan una importante relación con las actividades generadoras de renta y riqueza y, en consecuencia, con la capacidad económica de los individuos, o alguna variante de la misma.

d) Imputando este tipo de gastos en función de la utilidad marginal proporcionada por los bienes públicos (Aaron y McGuire, 1970, Brennan, 1976 y 1981, Catsambas, 1980, Dean, 1980 o Hewitt, 1987).

Desde una perspectiva espacial cabe incorporar otro tipo de criterios en la imputación de los gastos indivisibles no neutrales en la determinación del sesgo redistributivo, como la variable superficie o la consideración de las variaciones demográficas a través de las migraciones, densidad de la población o medidas de concentración de la misma, que pueden condicionar los resultados. Esa misma perspectiva espacial condiciona también a la valoración del beneficio por parte de los destinatarios de los programas de gasto, en la medida en que los bienes y servicios públicos presenten un alcance territorial limitado, se produzcan economías de aglomeración o costes de concentración en función del número de usuarios. En este caso, el enfoque teórico del federalismo fiscal puede contribuir a esclarecer algunos elementos vinculados con el alcance espacial de las externalidades, la fijación del tamaño jurisdiccional y los costes de movilidad de los individuos para situarse en aquellas jurisdicciones cuya combinación de bienes y servicios públicos resulta más acorde con sus preferencias.

La selección de criterios de asignación de los gastos públicos en bienes y servicios divisibles no presenta, metodológicamente, problemas especiales a la hora de identificar el colectivo de beneficiarios en función de las diferentes partidas de gasto consideradas. En este caso, las dificultades están relacionadas, sobre todo en el ámbito regional, con la disponibilidad de indicadores relacionados con los

destinatarios y usuarios de determinados servicios públicos y la diferenciación entre los gastos corrientes y de inversión, en la medida en que éstos benefician también a usuarios futuros. Desde una perspectiva territorial, las consideraciones sobre la atribución de determinadas inversiones físicas resultan complejas, dado que los usuarios pueden no corresponderse con los habitantes de un territorio y, por lo tanto, la existencia de externalidades puede resultar importante. Por otro lado, la inversión en capital humano puede resultar fácilmente deslocalizable y condicionar los criterios de imputación empleados.

Los aspectos metodológicos relacionados con la incidencia de los ingresos públicos resultan más sencillos, aunque la existencia de procesos de traslación impositiva vía precios o remuneración de factores productivos altera la incidencia real de las distintas figuras tributarias, especialmente de los impuestos indirectos. Las hipótesis de la traslación de la carga fiscal y la exportación impositiva parecen estar fuertemente relacionadas con el tamaño relativo de las economías y del ámbito jurisdiccional considerado, del grado de interdependencia económica, de la movilidad geográfica de los factores de producción, de la tecnología incorporada a los procesos productivos y de las preferencias de los consumidores de cada territorio. Por otro lado, en la medida en que el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias no resulta homogéneo desde la perspectiva territorial, variando en función de las distintas fuentes de renta y su proporción regional, las hipótesis de traslación pueden presentar disfuncionalidades al no guardar una completa relación con otras magnitudes económicas utilizadas como referencia. Con todo, los criterios de imputación presentan semejanzas notables en todos los trabajos realizados. Así, las hipótesis de traslación de la carga impositiva de las principales figuras tributarias descansan sobre la incidencia hacia atrás y adelante de los impuestos sobre sociedades y las cotizaciones sociales, la identificación de las rentas reales y el consumo en la imposición sobre la renta y en los impuestos generales sobre las ventas y en los consumos específicos en el caso de los impuestos especiales.

Los estudios empíricos realizados sobre la incidencia de los programas de

ingresos y gastos públicos ponen de relieve la diversidad de enfoques metodológicos aplicados y, en consecuencia, las dificultades de llevar a cabo análisis comparados. La variabilidad de los resultados obtenidos guarda una estrecha relación con las hipótesis de imputación consideradas en cada caso.

III. EL ALCANCE DE LOS FLUJOS FISCALES CON INCIDENCIA REGIONAL.

Para poder realizar la regionalización de las actuaciones del Sector Público, considerando las distintas Administraciones implicadas se ha procedido a diferenciar las principales variables económicas y funcionales recogidas a partir de los datos proporcionados por la Intervención General de la Administración del Estado. Algunos de estos conceptos se presentan en los cuadros adjuntos para el último año (1992) para los que se han publicado con un nivel de desagregación suficiente.

A partir de estos datos de base, cuyas proporciones se pueden aplicar a cifras globales más actualizadas proporcionadas por el Banco de España (1994), se puede realizar la imputación de los ingresos fiscales (en función de la territorialización realizada en la Memoria de la Administración Tributaria, ajustada por hipótesis de traslación hacia las fuentes de renta y de consumo), de las transferencias (en función de su origen) y de los gastos en prestaciones y transferencias (a sus destinatarios), bienes divisibles (en función del colectivo de beneficiarios, ajustados por variables poblacionales) y bienes indivisibles (aplicando distintas hipótesis consideradas en la metodología).

IV. A MODO DE CONCLUSIONES.

El estado actual de la investigación no permite extraer conclusiones, tan siquiera de forma provisional, sobre el alcance global de la territorialización del Sector Público español. La determinación de los indicadores regionales para determinar los destinatarios de los bienes y servicios, la regionalización ajustada de las inversiones y otras actuaciones públicas y la necesidad de complementar las

cifras de la Contabilidad Pública con información sobre liquidaciones presupuestarias pueden condicionar algunos resultados. Por otro lado, es preciso contemplar los resultados desde una perspectiva temporal más amplia, que permita valorar las variaciones territoriales de la actuación del Sector Público.

En todo caso, a través de la contrastación de algunos indicadores simples de regionalización, utilizando otras fuentes estadísticas con una perspectiva temporal más amplia (variables flujo y stock elaboradas por el Servicio de Estudios del BBV, la Fundación FIES y la Fundación BBV), se puede constatar un mayor sesgo redistributivo asociado a determinados programas sociales (fundamentalmente desempleo y pensiones contributivas y asistenciales) que es parcialmente compensado al introducir el resto de actuaciones públicas y que será preciso corroborar en el transcurso de la investigación.

CUADRO 1

INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS EN 1992

Millones pts

	ESTADO	OO.A.C.	SEG.SOC.	CC.AA.	CC.LL.	AA.PP.
CONSUMO INTER.	569128	196930	878219	341063	835917	2821257
REMUNER.ASAL.	2396684	316980	1831227	1525951	1160929	7231771
INVER.REALES	605015	137051	142451	905556	658720	2446793
SUBV.EXP.EE.PP.	308453	2041	2067	158206	81017	551784
OTRAS SUBV.EXP.	152351	17887	70982	224891	11585	477696
INTERESES	1920215	3739	37780	229769	278463	2469966
PREST.SOC.	814841	608	8525040	129637	38844	9508970
TRANSF.A AA.PP.	6725762	217641	93846	433389	508052	7978690
OTRAS TRANSF.P.	302158	880	1963	120253	42550	467804
TRANSF.A U.E.	644483	0	0	0	0	644483
OTRAS TRANSF.EX	43395	5901	55	54	1106	50511
OTRAS TRANSF.PR	231776	538535	7413	322974	114082	1214780
TOTAL GASTOS	14714261	1438193	11591043	4391743	3731265	35864505
IVA	3263852	0	0	54931	268612	3587395
TRANSMISIONES	42115	0	0	400935	26084	469134
CONSUMOS	1378927	0	0	30759	412	1410098
IAE	0	0	0	5999	206320	212319
JUEGO	53981	0	0	190910	12552	257443
ARANCELES	204729	0	0	0	0	204729
OTROS IMP.IND.	133166	0	0	44364	328570	506100
IRPF	4886217	0	0	59842	282765	5228824
SOCIEDADES	1332965	0	0	17045	78844	1428854
IBI	0	0	0	0	376144	376144
PATRIMONIO	22022	0	0	58460	5550	86032
OTROS IMP.DIR.	51873	0	0	96438	204900	353211
COTIZACIONES	612788	346	7635926	5985	26354	8281399
TOTAL IMPUESTOS	11982635	346	7635926	965668	1817107	22401682
INTER.Y DIV.	765418	9131	48484	27799	59757	910589
TRANSF.DE AA.PP.	392945	531315	3297730	2459155	1297545	7978690
OTRAS TRANSF.P.	1800	3355	1829	5304	26619	38907
TRANSF.PR.	56774	816938	52324	35582	135674	1097292
TRANSF.DE U.E.	134416	2854	72752	198857	15057	423936
TOTAL INGRESOS	13333988	1363939	11109045	3692365	3351759	32851096
DEFICIT	-1380273	-74254	-481998	-699378	-379506	-3015409

FUENTE: IGAE y elaboración propia

CUADRO 2

ADMINISTRACIONES CENTRALES Y SEGURIDAD SOCIAL

1992

millones de pts

	CONSUMOS	SALARIOS	INVER.	OTROS	TOTAL
SERV.GENER.	117192	205746	34878	82260	440076
DEFENSA	321968	422513	0	11946	756427
ORDEN PUB.	90097	599685	71229	1402	762413
EDUCACION	77402	739421	76687	161606	1055116
SANIDAD	793176	1610629	94258	776697	3274760
SEG.SOCIAL	87844	772930	40772	8424198	9325744
VIVIENDA	471	1788	8869	49427	60555
CULTURA	10068	17928	14418	72733	115147
ENERGIA	3062	4862	448	53670	62042
AGRICULTURA	6061	26372	19998	122379	174810
MINERIA	3689	6144	1455	81443	92731
TRANSPORTES	24947	42325	414213	358619	840104
SERV.ECON.	27440	92296	106259	338554	564549
OTROS	80860	2252	1033	5736680	5820825
TOTAL	1644277	4544891	884517	16271614	23345299

FUENTE: IGAE y elaboración propia

CUADRO 3

CUENTAS REGIONALES 1992 millones de pts

	ANDALUC.			ARAGON		
	CC.AA.	CC.LL.	T.CONSO.	CC.AA.	CC.LL.	T.CONSO.
CONSUMO INTER.	42768	115064	157832	6816	28610	35426
REMUNER.ASAL.	382793	204031	586824	23388	35092	58480
INVER.REALES	166522	83811	250333	27098	26337	53435
SUBV.EXPLOT.	60481	17288	77769	1133	411	1544
INTERESES	51551	51095	102646	3388	12563	15951
TRANSF.A AA.PP.	130229	4417	98823	6333	323	300
PREST.SOC.	35878	4578	40456	1721	916	2637
OTRAS TRANSF.	50639	20418	71057	19407	4629	24036
TOTAL GASTOS	920861	500702	1385740	89284	108881	191809
IMP.DIR	17530	90874	108404	6320	18205	24525
IMP.INDIR	103368	78308	181676	21561	15173	36734
OTROS	3704	7492	11196	819	995	1814
TRANSF DE AA.PP.	608089	241867	815033	27244	48749	69637
OTRAS TRANSF.	44403	31311	75714	6550	4389	10939
TOTAL INGRESOS	777094	449852	1192023	62494	87511	143649
DEFICIT	-143767	-50850	-193717	-26790	-21370	-48160

FUENTE: IGAE y elaboración propia