

Efectos regionales del presupuesto europeo en España 1986-1996: Flujos financieros y balanzas fiscales entre las Comunidades Autónomas y el presupuesto de la Unión Europea

**MARÍA DOLORES CORREA
SALVADOR MALUQUER**

(Institut d'Estudis Autònoms. Generalitat de Catalunya. Barcelona, 1998)

277

La evolución de las relaciones financieras entre España y el presupuesto comunitario ha sido objeto de numerosos estudios y análisis elaborados, tanto por las instituciones comunitarias como por las instituciones españolas. Mucho menos estudiado hasta ahora ha sido el tema de las relaciones financieras entre el presupuesto comunitario y las diversas regiones, a pesar de que una parte importante de los gastos de dicho presupuesto muestra una clara orientación de tipo territorial o regional.

En España se dan diferencias significativas entre las diversas regiones y territorios, tanto en lo referente a su nivel de desarrollo económico como a su estructura demográfica y productiva. Resulta lógico, por tanto, que las relaciones financieras con el presupuesto comunitario no se distribuyan de forma homogénea entre todas las regiones, sino que coexistan situaciones regionales de diverso signo e intensidad. El estudio de estas diversas situaciones de las regiones españolas es el objetivo fundamental del estudio *Efectos regionales del presupuesto europeo en España 1986-1996* elaborado por María Dolores Correa y Salvador Maluquer, recientemente publicado por el Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Catalunya.

Tal como señalan los autores de dicho estudio, la incorporación de España a las Comunidades Europeas en el año 1986 ha comportado la existencia de unas relaciones financieras cada vez más importantes entre la hacienda pública española y el presupuesto comunitario que, desde un punto de vista global, han resultado favorables a la hacienda pública española. La razón de esta posición favorable se explica fácilmente por las propias características estructurales del presupuesto comunitario. Efectivamente, si bien la estructura de ingresos de dicho presupuesto presenta un escaso nivel de progresividad fiscal, su estructura de gastos está muy sesgada a favor de dos grupos de políticas: por una parte, la Política Agrícola Común que aún representa alrededor del 50 por 100 de los gastos totales del presupuesto comunitario y, por otra parte, las políticas estructurales y de cohesión, que representan más del 30 por 100 de dichos gastos. España, con un sector agrícola aún importante y con unos problemas estructurales de subdesarrollo regional y de desempleo de mayor intensidad que los de la mayoría de Estados de la Unión, lógicamente debía resultar claramente beneficiaria de ambas políticas citadas.

En el estudio citado se indica también que los saldos financieros entre las regiones españolas y el presupuesto comuni-

tario forman parte de unas balanzas fiscales más amplias, que comprenden la totalidad de los ingresos y gastos fiscales de los diversos agentes públicos que actúan sobre el territorio. Por ello, advierten que los resultados de este estudio se refieren sólo a un aspecto parcial de las balanzas fiscales de las regiones españolas: el relativo a las relaciones con el presupuesto comunitario. Además, como la totalidad de los ingresos del presupuesto comunitario se canaliza a través de los Presupuestos Generales del Estado, mientras que sólo una parte de sus gastos se canaliza a través de dichos Presupuestos, los saldos de las regiones con el presupuesto comunitario contribuyen en todos los casos a mejorar, en mayor o menor medida, las posiciones fiscales de todas y cada una de las regiones con los Presupuestos Generales del Estado.

Por otra parte, tal como se recuerda en el trabajo reseñado, un estudio completo de los impactos regionales del presupuesto comunitario debería hacerse en el contexto del conjunto de regiones de la Unión Europea y no en el contexto de uno solo de los Estados miembros, ya que, por una parte, los ingresos del presupuesto comunitario están afectados por fenómenos de traslación fiscal interterritorial que traspasan las fronteras de los Estados miembros. Así, los derechos de aduana que forman parte de los ingresos del presupuesto comunitario se recaudan en el país por el que entran los productos importados desde fuera del espacio aduanero común, pero quienes realmente soportan la carga fiscal de dichos derechos son los consumidores de los productos importados, que pueden residir en Estados distintos de aquel por el que han entrado las importaciones.

Además, los gastos comunitarios destinados a un determinado territorio pueden tener unos efectos *desbordamiento* importantes cuando el beneficio de dichos gastos se deja sentir en los territorios vecinos, o incluso más alejados, de aquel en el que se localiza el objeto del gasto. Señalan que estos fenómenos pueden producirse tanto en los casos en los que estos últimos actúan como suministradores de factores productivos, como en los casos en los que se benefician directamente de los equipamientos o servicios financiados con dicho gasto.

Aunque, según los autores, las consideraciones anteriores deberían haber sido tenidas en cuenta para realizar las balanzas fiscales de las diversas regiones con el presupuesto comunitario, en la práctica ello no es posible pues los datos disponibles son los relativos a los flujos financieros entre el presupuesto comunitario y los distintos Estados miembros, prescindiendo de los fenómenos citados de traslación fiscal entre Estados (en el caso de los ingresos) o de desbordamiento (en el caso de los gastos).

Por lo que se refiere a la regionalización de la aportación española al presupuesto comunitario, la metodología aplicada por los autores del estudio ha sido la habitualmente utilizada en los estudios de balanzas fiscales regionales, tanto en España como en otros países: establecimiento de hipótesis de incidencia que resulten justificables teniendo en cuenta las posibilidades de traslación fiscal de los diversos recursos que se integran en el sistema impositivo. Así, para la mayor parte de los recursos comunitarios que son susceptibles de traslación fiscal interregional, es decir, que se recaudan en regiones que pueden no ser las que soportan la carga fiscal, como puede ocurrir en los casos del recurso IVA o de los derechos de aduana, se han utilizado las hipótesis habituales consistentes en suponer que la carga fiscal de dichos impuestos la soportan los consumidores de los productos afectados, independientemente del lugar de recaudación del tributo.

Según se advierte en el estudio, no se trata tanto de establecer la aportación de cada región al presupuesto comunitario como de distribuir regionalmente la aportación española a dicho presupuesto y, por lo tanto, no se tienen en cuenta los posibles efectos de traslación territorial interestatal que afectan, sobre todo, a los recursos propios tradicionales. En cambio, sí se tienen en cuenta, en la metodología aplicada, los efectos de traslación territorial interregionales entre las diversas comunidades autónomas, estimándose la contribución de cada región en función de la imputación indirecta del total de la aportación española por cada uno de dichos recursos propios, de acuerdo con las hipótesis de incidencia y variables de imputación adoptadas.

Por otra parte, los autores también han tenido en cuenta los particulares regímenes fiscales de Canarias y de Ceuta y Melilla estableciendo, para determinados recursos propios, una distinción a la hora de estimar la participación de éstas y de las demás regiones en la contribución española al presupuesto comunitario.

Por lo que se refiere a los gastos del presupuesto comunitario, el estudio adopta el criterio de *flujo de fondos*, es decir, de la imputación regional en función de la localización física del gasto, independientemente de quién sea el beneficiario de dicho gasto.

Como señalan los autores, las diferencias entre el *criterio del flujo de fondos* o el *criterio del beneficiario* en el estudio de la incidencia del gasto público podrían llegar a ser notables, en especial en el caso de los denominados bienes públicos puros, pero dicho tipo de bienes tienen un escaso peso en los gastos del presupuesto comunitario. De todos modos, las razones por las que los autores hayan adoptado el criterio del flujo responden, por una parte, al objetivo de poder comparar con

magnitudes similares y cuantificables, las aportaciones de las regiones al presupuesto comunitario y los gastos regionalizados de dicho presupuesto y, por otra parte, a que los datos disponibles permiten identificar con cierta precisión la localización física de los gastos, pero no de los beneficiarios finales de los mismos.

El método general empleado pues, en el estudio en cuestión, para la regionalización de los gastos del presupuesto comunitario en España ha sido: en el caso del FEOGA-Garantía, los fondos estructurales, y en el Fondo de Cohesión, se ha partido de las cifras ya distribuidas regionalmente elaboradas por el Ministerio de Economía y Hacienda, a las que se les ha añadido la parte no regionalizada en función de la ya regionalizada; en cuanto a los otros pagos del presupuesto comunitario a España, se han regionalizado directamente con diversos indicadores atendiendo a la naturaleza del gasto en cuestión.

Una vez obtenidos estos resultados, y según la metodología empleada, se ha hecho una serie de ajustes en cada uno de los fondos, al objeto de adecuar las cantidades recibidas directamente por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera procedentes de la Unión Europea y los pagos distribuidos entre las diversas regiones con cargo a estos fondos. Aunque estos ajustes han sido, generalmente, de pequeña cuantía en el caso de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, no ha ocurrido lo mismo con el ajuste por diferencias en los pagos del FEOGA-Garantía, ya que en este caso las diferencias eran, en ocasiones, bastante considerables. Ello es así porque los pagos del FEOGA-Garantía son adelantados por el Estado miembro y reembolsados posteriormente por la Unión Europea con dos meses de desfase; la distinta periodicidad de los productos agrícolas beneficiarios de dichas ayudas, junto con las eventuales penalizaciones impuestas en cada caso, es lo que explica las citadas diferencias.

Por otra parte, tal como explican los autores, los flujos financieros entre España y el presupuesto comunitario muestran importantes oscilaciones de un año a otro, debido, fundamentalmente, a la concentración de algunos pagos del presupuesto comunitario en determinados ejercicios y, en menor medida, a cambios en los criterios de periodificación. Por ello, y con el fin de facilitar una visión más estructural, han optado por ofrecer, junto a las series de datos anuales del período 1986-1996, la media anual de los datos expresada en valores constantes de 1996, correspondiente al último cuatrienio 1993-1996, cuando ya había finalizado el período transitorio de adhesión.

Los resultados más significativos del estudio en cuestión se podrían resumir en los siguientes términos:

En cuanto a los saldos financieros en valores absolutos correspondientes a dicho período 1993-96, destacan como beneficiarias netas del presupuesto comunitario un primer grupo de cuatro regiones —Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura—. Mientras que las que presentan un saldo claramente negativo con el presupuesto comunitario son: Madrid, Cataluña, Baleares y País Vasco.

En cuanto a los saldos financieros por habitante en el período 1993-96, se hacen, en principio, dos grupos de regiones: por una parte, las cuatro regiones cuyo saldo financiero por habitante, en media anual del cuatrienio 1993-1996, resulta negativo y, por otra parte, todas las demás regiones. Entre las primeras destaca el elevado saldo financiero por habitante de Baleares, como resultado de la actividad turística en las islas que hace subir el consumo privado interior que, en definitiva, es la magnitud que se ha utilizado para imputar regionalmente las aportaciones españolas correspondientes al recurso propio IVA. Madrid figura a continuación con la mitad, aproximadamente, del importe de Baleares. En tercer lugar figura Cataluña, con algo más de la mitad del importe de Madrid y, finalmente, el País Vasco, con una cantidad sustancialmente menor.

De las regiones cuyo saldo financiero por habitante resulta positivo —además de los casos de aquellas regiones como Extremadura, las dos Castillas o Andalucía, que muestran un nivel de desarrollo claramente inferior a la media española, así como una elevada especialización agraria— se señalan los casos de Aragón y, en menor medida, Navarra, que presentan unos saldos superiores a la media española a pesar de que su nivel de desarrollo también supera dicha media. Ello es consecuencia, según los autores, de la importante participación de dichas regiones en los pagos del FEOGA-Garantía debido, fundamentalmente, a la estructura de su sector agrario.

El índice de retorno, de España, en su conjunto, alcanza el valor de 1,99, lo que significa que por cada 100 pesetas aportadas por España al presupuesto comunitario se le han devuelto 199 pesetas. Entre las regiones con un índice de retorno más alto, destacan: Extremadura, Ceuta y Melilla y Canarias. Las regiones que aportan más de lo que reciben son: Baleares, Madrid, Cataluña y País Vasco.

En cuanto al saldo en porcentaje del PIB, el saldo financiero de España, que es positivo, representa algo más del 1 por 100 del PIB en los cuatro últimos años. Entre las regiones cuyos saldos financieros positivos en relación a los respectivos PIB representan unos porcentajes más altos que el del conjunto español, destacan Extremadura, Castilla La Mancha y Castilla y León. Entre las regiones con saldo negativo, es decir, que son contribuyentes netas, figuran: Baleares, que contribuye

con poco más de un 1 por 100 de su PIB al presupuesto comunitario, Madrid, que lo hace con un 0,64 por 100; Cataluña, con el 0,35 por 100 y, finalmente, el País Vasco, con el 0,13 por 100 del respectivo PIB.

Por último, los autores hacen las siguientes consideraciones que, a nuestro juicio, merecen destacarse:

— Tal como era lógico esperar, las diferencias existentes entre las diversas regiones españolas —en cuanto a dimensión, nivel de desarrollo y estructura productiva—, han comportado que se registren importantes diferencias en cuanto a la posición financiera de cada una de ellas con respecto al presupuesto comunitario.

— Para el futuro inmediato, es decir hasta 1999, año en el que finaliza el período correspondiente a las actuales perspectivas financieras, no hay que esperar cambios significativos en las posiciones financieras de las diversas regiones españolas analizadas en el presente estudio, y para después de 1999, todavía es pronto para poder efectuar previsiones de cómo la anunciada ampliación de la Unión Europea a nuevos Estados miembros, y

de como los cambios en el presupuesto comunitario que ahora se están negociando, podrían afectar a los flujos financieros con las diversas regiones, si bien dichos cambios probablemente se producirán de forma paulatina, gracias a la previsible aplicación de mecanismos transitorios de adaptación.

— Finalmente, el trabajo concluye con la afirmación de que los análisis de las ventajas y de los inconvenientes que para cada región se puedan derivar de la integración de España en la Unión Europea, no deben basarse sólo en el signo de sus relaciones fiscales con el presupuesto comunitario, ya que éstas representan únicamente un aspecto muy parcial de un proceso de integración que no es sólo fiscal, ni siquiera sólo económico sino, sobre todo, político, con implicaciones en los ámbitos de la calidad de vida, de la estabilidad democrática y del protagonismo en el contexto mundial, que desbordan cualquier análisis parcial y que tiene unos objetivos políticos ampliamente compartidos de construcción —desde el respeto a la diversidad de identidades y culturas que conviven en el espacio europeo— de un futuro mejor y en paz.

SALDOS FINANCIEROS ENTRE LAS REGIONES ESPAÑOLAS Y EL PRESUPUESTO COMUNITARIO.
MEDIAS ANUALES DEL PERÍODO 1993-1996

280

Regiones	Media anual 1993-96			Saldo/Hab PTA	Índice de retorno	Saldo/PIB %
	Aportaciones MPTA-96	Pagos MPTA-96	Saldo (Pagos-Aport)			
Andalucía.....	111.190	356.114	244.924	34.565	3,20	2,57
Aragón.....	25.383	85.329	59.946	50.670	3,36	2,45
Asturias.....	20.306	38.880	18.574	17.285	1,92	1,01
Baleares.....	32.081	10.167	-21.914	-30.307	0,32	-1,29
Canarias.....	9.660	74.105	64.444	41.743	7,66	2,36
Cantabria.....	9.858	14.375	4.517	8.577	1,46	0,48
Castilla y León.....	45.832	181.308	135.476	53.806	3,96	3,21
Castilla-La Mancha.....	27.294	158.244	130.950	77.769	5,79	5,14
Cataluña.....	142.253	94.994	-47.259	-7.786	0,67	-0,35
Valencia.....	76.192	101.095	24.903	6.364	1,33	0,36
Extremadura.....	14.617	118.411	103.794	96.899	8,10	7,53
Galicia.....	44.589	107.447	62.857	23.058	2,41	1,63
Madrid.....	112.027	39.260	-72.766	-14.543	0,35	-0,64
Murcia.....	18.451	41.286	22.835	21.189	2,23	1,33
Navarra.....	12.263	24.195	11.932	22.724	1,97	1,03
País Vasco.....	45.639	39.734	-5.905	-2.830	0,87	-0,13
Rioja.....	5.359	7.839	2.480	9.501	1,46	0,46
Ceuta y Melilla.....	632	5.058	4.425	33.905	8,01	2,18
TOTAL.....	753.627	1.497.840	744.213	18.984	1,99	1,05

Julio Víctor Martín Pliego
Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos