

XIII CONGRESO DE ECONOMÍA PÚBLICA

Almería, 2 y 3 de Febrero de 2006

La medición de los efectos redistributivos interterritoriales de los presupuestos autonómicos: Aragón 1999-2001

Ramón Barberán Ortí (*)
Laura Espuelas Jiménez

Universidad de Zaragoza

RESUMEN

En este trabajo se adapta la metodología de estimación de balanzas fiscales para hacer posible el cálculo de los efectos redistributivos interterritoriales ocasionados por la actividad presupuestaria de la Administración autonómica, se hace una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón (balanzas fiscales provinciales) en el período 1999-2001 y se adopta un criterio normativo para evaluar y comparar los resultados obtenidos. De los enfoques aplicados en la literatura para la estimación de balanzas fiscales, se opta por el enfoque carga-beneficio. Los resultados obtenidos indican que por el lado de los ingresos existen escasas diferencias en la carga relativa soportada por las provincias aragonesas, en tanto que por el lado de los gastos hay fuertes diferencias en los beneficios per cápita obtenidos, lo que ocasiona importantes efectos redistributivos interprovinciales que, además, se alejan sustancialmente del criterio normativo adoptado. La comparación con los resultados de otros estudios permite llamar la atención sobre el hecho de que los efectos redistributivos provocados por la Administración autonómica pueden ser más intensos y alejarse más de la norma que los ocasionados por la Administración central.

Palabras clave: incidencia territorial; redistribución territorial; balanzas fiscales; ingresos y gastos públicos; Comunidades Autónomas; Aragón.

Clasificación JEL: H22, H23.

* Autor para correspondencia. *Dirección:* Departamento de Estructura Económica y Economía Pública. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Gran Vía, 2. 50005 Zaragoza. *Tfno:* 976 761 850. *Fax:* 976 761 840. *e-mail:* barberan@unizar.es

Los autores agradecen al Gobierno de Aragón y en particular a su Consejería de Economía, Hacienda y Empleo la valiosa colaboración prestada para la obtención de la información territorializada sobre los ingresos y gastos del Presupuesto autonómico. Igualmente, agradecen a la Fundación Economía Aragonesa (FUNDEAR) su apoyo financiero para la ejecución de la investigación.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha asistido en España a una notable proliferación de investigaciones sobre flujos fiscales interterritoriales, en particular sobre la incidencia regional de los ingresos y gastos de la Administración Pública Central. Como muestra basta citar los trabajos de Castells et al. (2000), López Casanovas y Martínez (2000), Barberán (2001), Barea et al. (2001), Uriel (2001), De la Fuente (2001) y Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

La abundancia de este tipo de estudios se explica por dos razones principales. En primer lugar, por el interés de los investigadores que trabajan en los ámbitos de la economía pública y la economía regional por conocer qué territorios son contribuyentes y cuáles beneficiarios netos de los flujos fiscales interterritoriales originados por la Administración central y por qué cuantía. En segundo lugar, por la gran relevancia social y política que tienen sus resultados (saldo de las balanzas fiscales), en particular, por su repercusión en los debates de política territorial e institucional relacionados con el Estado de las Autonomías; una repercusión que puede calificarse de desproporcionada con respecto a la fiabilidad y verdadero significado de los datos que aportan los citados estudios.

En contraposición, desde la implantación de las Comunidades Autónomas, no se han realizado estudios que descendan a analizar los flujos fiscales para ámbitos territoriales inferiores al autonómico. Esta falta de atención no tiene su origen, sin embargo, en la falta de interés académico y de debate social sobre el papel jugado por las Administraciones públicas en esos ámbitos intra-regionales; más al contrario, siempre ha existido, y sigue existiendo, una fuerte controversia sobre si esa actuación está contribuyendo a corregir o a acentuar las disparidades en los niveles de renta y bienestar de los ciudadanos residentes en distintas zonas de una misma región. En Aragón esta preocupación tiene una especial relevancia como consecuencia de los fuertes desequilibrios territoriales internos que le caracterizan (densidad de población, nivel de actividad productiva, dotación de infraestructuras, etc.). Al respecto, es especialmente destacable la sensibilidad social sobre el tratamiento recibido por la provincia de Teruel desde las Administraciones públicas.

En este trabajo se cuantifican y analizan los flujos fiscales que se producen entre la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y las tres provincias aragonesas, tomadas como unidades territoriales de referencia, en el periodo comprendido entre 1999 y 2001. Con ello se amplía el conocimiento sobre los efectos redistributivos interterritoriales de la actuación de la Administración autonómica, al

tiempo que se aportan elementos de contraste para los resultados obtenidos en los estudios que se ocupan de la Administración central. Además, se da cuenta –de modo necesariamente resumido- de la metodología que se desarrolla y aplica para el cálculo de balanzas fiscales interprovinciales.

De entre los posibles enfoques alternativos para llevar a cabo la imputación territorial de los ingresos y gastos (véase Barberán, 2004), se aplica el “enfoque carga-beneficio”, dado que es el que mejor se adecua al concepto de balanza fiscal. En consecuencia, los ingresos se imputan al lugar donde residen las personas que finalmente soportan su carga (al margen de quién es el obligado legal a pagar) y los gastos, al lugar donde residen las personas que disfrutan de los beneficios de los servicios públicos (al margen del lugar donde se producen) o de las transferencias. De este modo, se calculan cuáles son los efectos directos de la actividad presupuestaria de la Administración autonómica sobre el bienestar (expresado en términos de renta “equivalente” percibida o detraída) de los ciudadanos agrupados en función de su provincia de residencia; efectos que vienen determinados por la relación entre la carga impositiva soportada y los beneficios del gasto público obtenidos, y que tienen su reflejo en el saldo de la balanza fiscal.

Las soluciones metodológicas concretas adoptadas para hacer efectivo el enfoque carga-beneficio están fuertemente condicionadas por la información provincial disponible sobre la actividad financiera de la Administración autonómica aragonesa en el territorio y sobre las magnitudes económicas, además de por la necesidad de encontrar el adecuado equilibrio entre precisión de los resultados y complejidad de la investigación. Este es el motivo por el que, entre otras decisiones metodológicas, se opta por la delimitación de los ámbitos institucional y de operaciones y por la cuantificación de los ingresos y gastos a imputar en el marco de la contabilidad pública, en lugar de en el marco de la contabilidad nacional que es habitual en los estudios que se ocupan de la Administración central.

El trabajo se estructura, tras esta introducción, en cuatro secciones. En la primera se presenta la metodología, en concreto, se delimita el ámbito institucional y de operaciones, se señalan las principales fuentes de información utilizadas y se exponen las líneas principales del proceso de imputación territorial de los ingresos y gastos. En la segunda se presentan los principales resultados obtenidos tras el proceso de imputación. En la tercera se comparan estos resultados con los obtenidos en las balanzas fiscales de la Administración autonómica andaluza con las provincias y de la Administración central con los territorios autonómicos. En la última se incluyen unas breves conclusiones.

2. METODOLOGÍA

2.1. Ámbito institucional

El ámbito institucional del estudio incluye a la Altas Instituciones (Cortes de Aragón, Justicia de Aragón, Comisión Jurídica Asesora y Consejo Económico y Social de Aragón), la Administración general (Presidencia de la DGA y Departamentos) y los Organismos Autónomos (Instituto Aragonés de la Mujer, Instituto Aragonés de la Juventud, Instituto del Suelo y de la Vivienda de Aragón, Instituto Aragonés de Empleo, Instituto Aragonés de Servicios Sociales e Instituto Aragonés de la Salud) de la Comunidad Autónoma de Aragón. A lo largo del artículo, nos referimos de modo genérico a este conjunto de instituciones como Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de Aragón o, de modo simplificado, como Administración autonómica aragonesa.

Esta delimitación se ajusta a lo establecido en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma en lo referente a su estructura orgánica y, de hecho, incluye todos los organismos –y sólo éstos- cuyo gasto se estructura en programas presupuestarios. Quedan al margen del estudio las entidades de derecho público, las fundaciones privadas de iniciativa de la Comunidad Autónoma y las sociedades mercantiles. Aunque, la parte de su actividad que se financia mediante transferencias de la Administración de la Comunidad Autónoma sí es tenida en cuenta de hecho, ya que se procede a su imputación en el marco de los programas presupuestarios gestionados por los Departamentos que realizan esas transferencias.

2.2. Ámbito de operaciones

El estudio se ocupa de todas las operaciones presupuestarias llevadas a cabo por los agentes públicos incluidos en el ámbito institucional, con excepción de la variación de activos y pasivos financieros. Es decir, se opta por analizar todas las operaciones de naturaleza real y por excluir las de naturaleza financiera. Desde la perspectiva de la clasificación económica de las operaciones presupuestarias, esto implica que se incluyen en el ámbito de estudio los capítulos I a VII, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos. Aunque se ha procedido a la consolidación de las operaciones de transferencia, tanto corrientes como de capital, en que el pagador y el receptor son agentes integrados en el ámbito institucional del estudio (transferencias de la Administración general de la Comunidad Autónoma a sus organismos autónomos), para evitar una doble contabilización.

Algunas operaciones quedan inicialmente excluidas del proceso de imputación debido a que sus efectos (cargas o beneficios) no pueden atribuirse a los residentes

en Aragón. Este es el caso de las transferencias provenientes del exterior de la región, en concreto, de la Administración Pública Central (APC) y de la Unión Europea (UE). No obstante, en relación con el tratamiento de estos ingresos por transferencias tomamos en consideración dos escenarios para el cálculo del saldo de las balanzas fiscales: el primero, al que denominamos Escenario Básico, haciendo efectiva su exclusión; el segundo, Escenario Ampliado, imputando las transferencias de APC y UE bajo el supuesto de que se financian íntegramente por los ciudadanos residentes en Aragón a través de los tributos estatales. Ambos ofrecen información de interés para el análisis de los flujos fiscales interprovinciales originados en torno a la actividad presupuestaria de la Comunidad Autónoma.

El Escenario Ampliado ofrece una aproximación al saldo fiscal en una situación hipotética en la que la Hacienda autonómica tuviese que hacer frente a la financiación de todo el presupuesto de gastos que gestiona. Situación a la que podría llegarse a través de la reforma del sistema de financiación autonómica, incrementando la responsabilidad financiera de las Comunidades Autónomas hasta el punto de sustituir las transferencias por tributos cedidos, junto a la renacionalización de las actuales intervenciones financieras de la UE. Precisamente, desde 2002, esa reforma se ha hecho en parte realidad, con la ampliación del porcentaje de cesión del IRPF, la cesión parcial del IVA y de los Impuestos Especiales, y la cesión completa del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y del Impuesto, de nueva creación, sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. Por otra parte, la renacionalización total o parcial de algunas intervenciones financieras de la UE, en particular las asociadas a la Política Agrícola Comunitaria –que son las que mayor importancia tienen para Aragón-, fue una de las alternativas contempladas en el proceso de elaboración del marco financiero de la UE para el periodo 2000-2006 y lo sigue siendo en la actual discusión del marco para 2007-2013.

Además, el Escenario Amplio permite operar con un volumen de ingresos casi idéntico al de los gastos (los ingresos representan el 98,3% de los gastos), es decir, casi en condiciones de presupuesto equilibrado. Lo que facilita la interpretación directa de los saldos fiscales obtenidos.

2.3. Fuentes de información

Los datos de ingresos y gastos a imputar corresponden a derechos y obligaciones reconocidas netas y se han tomado de las liquidaciones anuales del presupuesto, en concreto de la *Cuenta General de Liquidación* de los ejercicios 1999, 2000 y 2001, elaborada por la Intervención General de la Diputación General de Aragón (su importe

puede verse en la columna de *Total* de los cuadros de resultados). Con ello, la fuente de datos resulta coherente con la selección de la contabilidad pública como marco para establecer los ámbitos institucional y de operaciones del estudio.

Por otra parte, la citada Intervención General ha facilitado la información disponible, a partir de la explotación del sistema de contabilidad pública, sobre la provincia en la que se localizan los gastos. No obstante, las posibilidades que ofrece el sistema contable para obtener esa información son muy distintas según el tipo de operaciones: los gastos de personal se hallan territorializados en un 85%, en función del lugar en que está ubicado el centro al que está adscrito cada puesto de trabajo; las transferencias, tanto corrientes como de capital, están territorializadas en su práctica totalidad, en función del lugar donde tiene su domicilio el perceptor (si se excluyen aquellas en que es seguro que los perceptores no coinciden con los beneficiarios últimos –empresas públicas y otros entes públicos, organismos de la Administración del Estado y parte de las empresas privadas e instituciones sin fines de lucro-, el porcentaje de territorialización se reduce al entorno del 75%); las inversiones reales están territorializadas en el 31%, atendiendo al lugar en el que se materializa la inversión (si se excluyen las inversiones en educación, el porcentaje queda reducido al 17%); el gasto en bienes corrientes y servicios y los gastos financieros se encuentran sin territorializar en su totalidad.

Esta información contable ha sido utilizada cuando la naturaleza del gasto analizado hace adecuada la “imputación directa” como criterio de imputación territorial del gasto. Esto es así cuando la provincia en que se localiza el centro de producción de los servicios públicos coincide con la de residencia de los ciudadanos beneficiarios de los mismos y cuando los perceptores de transferencias son los verdaderos beneficiarios de las mismas o, sin serlo, puede suponerse que ambos residen en la misma provincia.

Los datos sobre el origen provincial de la recaudación de los ingresos propios de naturaleza tributaria son prácticamente inexistentes y, en su caso, han sido facilitados por la Dirección General de Tributos de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sobre los ingresos propios de naturaleza no tributaria no se dispone de ninguna información territorializada. En cuanto a los datos sobre la recaudación territorializada de los tributos estatales que financian las transferencias que la Comunidad Autónoma recibe de la Administración central, provienen la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT). En cualquier caso, para la práctica totalidad de los ingresos no resulta adecuada la imputación directa, según la provincia en que se ha obtenido la

recaudación, ya que no suele coincidir con la provincia de residencia de los ciudadanos que efectivamente soportan la carga.

Cuando no se ha llevado a cabo la imputación directa de los ingresos o gastos, bien sea porque no existía información contable para hacerlo o bien porque no era adecuado para el tipo de ingreso o gasto que se analizaba, se ha recurrido a la imputación indirecta a través indicadores. Su obtención se ha enfrentado al problema de la escasez de información económica provincializada; lo que ha impedido hacer uso de diversos indicadores estadísticos que las experiencia de los estudios sobre flujos fiscales inter-regionales ha demostrado adecuados.

2.4. Criterios de imputación territorial de los ingresos

El enfoque adoptado en este estudio para la imputación territorial de los ingresos públicos es el “enfoque de la carga”. Coincide con el aplicado unánimemente, con algunas variantes, en los más recientes estudios sobre balanzas fiscales, como es el caso de Castells et al. (2000), López Casanovas y Martínez (2000), Barberán (2001), Barea et al. (2001), Uriel (2001), De la Fuente (2001) y Sánchez Maldonado (coord.) (2002).

En este enfoque se aplica el concepto de incidencia económica o efectiva de los impuestos. Por ello, los ingresos, tanto tributarios como no tributarios, se imputan al territorio donde residen las personas que finalmente soportan su carga, al margen de quién sea y dónde resida el obligado legal a pagar (incidencia legal o formal). Esto implica reconocer que los obligados a pagar pueden ser distintos de los que finalmente soportan la carga, como consecuencia del fenómeno de traslación que se da en los procesos de producción y distribución.

Para su puesta en práctica hemos establecido hipótesis de incidencia e indicadores de imputación específicos para cada tipo de ingreso (conceptos y, en su caso, subconceptos de la clasificación económica del presupuesto). A estos efectos, se han clasificado los ingresos en dos bloques, según den lugar o no a traslación, es decir, según si el obligado a pagar es distinto o no de quien finalmente soporta la carga. A su vez, dentro del primer bloque, se clasifican según si la persona que soporta la carga lo hace en su condición de consumidor o de perceptor de rentas (trabajador o propietario), es decir, según si la traslación de la carga se produce por el lado de los usos de la renta (a través de los precios de los bienes o servicios) o por el de las fuentes de renta (a través de la remuneración de los factores productivos). Como criterio general, siempre que la traslación de la carga es técnicamente posible, suponemos que se produce efectivamente, conforme a la lógica del comportamiento económico racional.

Suponemos que no existe traslación cuando el obligado legal a pagar pertenece al sector de hogares según la metodología de contabilidad nacional, tanto si la obligación surge por su condición de consumidor como si lo hace por la de perceptor de rentas, con excepción de las obligaciones asociadas a la condición de empleador o trabajador por cuenta propia. Entre los tributos incluidos en este bloque cabe destacar los siguientes: IRPF; Impuesto sobre el Patrimonio; Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; cotizaciones sociales a cargo de los trabajadores; tasas por servicios prestados a los hogares; y, en gran medida, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte. Para su reparto territorial acudimos a la imputación directa a partir de los datos de recaudación, siempre que la gestión del tributo no introduce distorsiones, es decir, siempre que las estadísticas de recaudación asignan los ingresos según el domicilio de los sujetos pasivos. Sin embargo, en algunos casos surge el problema de que no existe información sobre la recaudación territorializada en función del domicilio del sujeto pasivo (así sucede, por ejemplo, en los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) o, aún existiendo, no es fácilmente accesible (por ejemplo, en el IRPF).

Suponemos que existe traslación cuando el obligado legal a pagar pertenece a los sectores de sociedades no financieras e instituciones financieras –según la metodología de contabilidad nacional-, además de al sector de hogares si la obligación se deriva de su condición de empleador o trabajador por cuenta propia. De los tributos incluidos en este bloque y cuya carga suponemos que se traslada exclusivamente por el lado de los usos de la renta, de modo que acaban soportándola los consumidores, cabe citar: IVA; Impuestos Especiales de fabricación (Alcohol y Bebidas Derivadas, Cerveza, Productos Intermedios, Hidrocarburos, Labores del Tabaco y Electricidad); Impuesto sobre las Primas de Seguros; Tributos sobre el Juego; recursos propios tradicionales de la Unión Europea (Tarifa Exterior Común, Exacciones Agrícolas y Cotizaciones del Azúcar y la Isoglucosa); tasas por servicios prestados a las empresas; y, en la medida en que afectan a actividades empresariales, Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte. Para su imputación territorial recurrimos al uso de indicadores de consumo debidamente adaptados a la naturaleza de cada tributo. De los tributos en que suponemos que la traslación puede producirse, simultáneamente, por el lado de las fuentes de renta y por el de los usos sobresalen las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores (trabajadores y consumidores) y el Impuesto sobre Sociedades (accionistas y consumidores). Para su imputación

hemos fijado, en primer lugar, el porcentaje en que la carga se traslada por uno y otro lado y, a continuación, hemos seleccionado los indicadores adecuados de renta y consumo.

No obstante lo anterior, algunos tributos en que suponemos que existe traslación de la carga reciben un tratamiento semejante a aquellos otros en que tal traslación no se da. Esto es así cuando hay fundadas razones para suponer que el obligado legal a pagar y el que soporta finalmente la carga residen en el mismo entorno territorial, como ocurre cuando el sujeto pasivo lo es en su condición de trabajador por cuenta propia (habitualmente, los clientes de los trabajadores autónomos son los residentes de su entorno). Cabe señalar a este respecto las cotizaciones sociales a cargo de los autónomos y la parte del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados que grava operaciones de los autónomos, así como parte de los pagos parciales o ventas residuales.

En los cuadros 1 y 2 del anexo se presentan, de modo resumido, las hipótesis adoptadas y los indicadores utilizados para proceder a la imputación territorial de cada concepto o subconcepto de ingreso. Se omite, por razones de espacio, la explicación detallada de las hipótesis e indicadores utilizados para cada caso, sobre su coincidencia o no con la práctica de los estudios de referencia y sobre las fuentes de información. El proceso de imputación de las transferencias de la APC y la UE a las provincias aragonesas se ha realizado en dos etapas: en la primera, imputamos territorialmente los ingresos tributarios de la APC y la UE y cuantificamos la carga soportada por Aragón para, seguidamente, repartirla entre las tres provincias aragonesas; en la segunda etapa utilizamos este patrón de distribución de la carga de los ingresos tributarios de la APC y la UE entre las provincias como indicador de imputación para las transferencias que realizan a la Administración autonómica.

2.5. Criterios de imputación territorial de los gastos

El enfoque seleccionado para la imputación territorial de los gastos es el “enfoque del beneficio”, también denominado “enfoque del flujo de beneficio”, que es mayoritariamente aplicado en los estudios recientes sobre balanzas fiscales. Así, siguen este enfoque De la Fuente (2001), Uriel (2001), Barea et al. (2001), Barberán (2001) y Sánchez Maldonado (coord.) (2002), mientras que López Casasnovas y Martínez (2000) obtienen sus resultados con el llamado “enfoque del gasto”, más habitualmente denominado en la literatura “enfoque del flujo monetario”; en tanto que Castells et al. (2000) aplican ambos enfoques en paralelo.

El enfoque del beneficio puede caracterizarse como aquél en que el gasto se imputa al lugar de residencia de sus beneficiarios, al margen del lugar donde se

producen los bienes y servicios. Mientras que en el enfoque del gasto se imputa al lugar de producción, sin atender a la residencia de los beneficiarios (a modo de ejemplo, los gastos de personal se imputan a la región en que los empleados públicos realizan su trabajo y los gastos de inversión a la región en que se localizan las infraestructuras y equipamientos públicos).

Para la puesta en práctica del enfoque del beneficio se hace preciso establecer hipótesis de incidencia e indicadores de localización territorial para cada tipo de gasto (detallado por programas y, en su caso, también por capítulos). En este proceso han de evitarse dos peligros: 1) llevar a cabo una imputación normativa del gasto, basada en quién “debería” beneficiarse del mismo y no en quién se beneficia en realidad, y 2) realizar una imputación en la que se identifique a los beneficiarios del gasto con los residentes en el lugar donde éste se materializa (problema que surge cuando no se presta suficiente atención a la determinación del ámbito espacial al que se extienden los beneficios del gasto). En nuestro estudio, hemos intentado eludir ambos peligros buscando los indicadores que mejor representan la verdadera distribución territorial de los beneficios del gasto público. A estos efectos, hemos partido de la toma en consideración del carácter público o privado de los servicios provistos a través del gasto público y la posible existencia de efectos externos interterritoriales.

Entre los servicios que clasificamos como bienes públicos de ámbito regional, es decir, aquellos que dan lugar a beneficios de cuyo disfrute no se excluye a nadie y que no presentan problemas de rivalidad (beneficios que calificamos como indivisibles), pueden citarse los incluidos en las Funciones “Alta Dirección de la Comunidad Autónoma y del Gobierno”, “Administración General” e “Información Básica y Estadística”. El indicador estadístico utilizado para llevar a cabo su imputación territorial ha sido la población de derecho de cada provincia, dado que la provisión de estos bienes beneficia a todos los ciudadanos sin exclusión.

Los servicios que clasificamos como bienes públicos de ámbito local son aquellos que proporcionan beneficios que se extienden principalmente al entorno local o provincial en el que se ubica su centro de producción, por ejemplo, los equipamientos culturales y deportivos o ciertas infraestructuras de transporte. La territorialización de este tipo de gasto la realizamos atendiendo a la localización del centro de producción. Sin embargo, aunque lo característico de estos equipamientos e infraestructuras es que tienen una mayor accesibilidad para los residentes en el entorno donde se localizan, también pueden producirse desbordamientos de beneficios hacia otras provincias, bien porque sus residentes se desplazan para hacer uso de estos servicios, o bien porque el ámbito hasta el que los beneficios son irradiados no se

ajusta estrictamente a los límites administrativos provinciales. Cuando se dan estas circunstancias, parte del gasto se imputa según un indicador estadístico que fijamos en función de las características concretas del efecto externo ocasionado.

Por lo que se refiere a los bienes privados o semi-privados, esto es, aquellos gastos públicos que dan lugar a beneficios en cuyo disfrute se practica la exclusión y existe rivalidad (beneficios que calificamos como total o parcialmente divisibles), cabe citar como ejemplos destacados a los gastos en asistencia sanitaria, servicios sociales, educación y buena parte de las transferencias. Para su territorialización operamos estableciendo, en primer lugar, las hipótesis sobre quién disfruta del gasto y, posteriormente, los indicadores estadísticos adecuados. La información más utilizada a estos efectos ha sido la relativa a la localización del gasto, en particular, información de naturaleza contable de la propia Administración autonómica: localización del perceptor de los pagos de la Administración, en el caso de transferencias, y localización del centro de producción, en el caso de servicios (imputación directa). La justificación para este modo de proceder se encuentra, bien en que el beneficiario es el mismo que percibe el pago, como sucede en las transferencias de tipo personal (por ejemplo, pensiones y becas), o bien en que, aun siendo distintos el beneficiario y el perceptor del pago, la localización geográfica del beneficiario coincide con la del centro de producción del servicio, como sucede en gran medida en los servicios sanitarios y educativos (habitualmente, los pacientes de un centro sanitario son los residentes de su entorno, del mismo modo que los alumnos de un centro educativo).

Algunos de los bienes que pueden clasificarse como privados o semi-privados ocasionan efectos externos. Esta circunstancia sólo es tenida en cuenta cuando puede esperarse que tales efectos desborden los límites provinciales. En tal caso, dividimos el gasto en dos partes, de modo que la correspondiente al efecto externo la imputamos según el indicador estadístico que mejor represente su distribución territorial.

En el cuadro 3 del anexo se presentan, de modo resumido, los criterios de imputación territorial aplicados para cada programa de gasto. Como en el caso de los ingresos, por razones de espacio, se omite la explicación de por qué hemos fijado cada uno de estos criterios, para lo que se ha atendido a los objetivos de cada programa y las características económicas de sus distintas partidas de gasto.

3. RESULTADOS

El cuadro 1 resume los resultados obtenidos de la aplicación de la metodología a los datos de la actividad presupuestaria de la Comunidad Autónoma de Aragón en los

años 1999 a 2001. Únicamente incluye los resultados correspondientes a la media de los tres años estudiados, expresada en euros de 2001 (a cuyos efectos se ha hecho uso del deflactor implícito del PIB). Los resultados detallados por conceptos de ingreso se incluyen en los cuadros 2 y 3 y por funciones de gasto, en el cuadro 4.

Cuadro 1. Síntesis de resultados (media 1999-2001)

Provincia	Huesca	Teruel	Zaragoza	Total
Ingresos (Escenario Básico)				
Miles de euros	98.163,51	58.856,61	437.193,83	594.213,95
Euros por habitante	477,41	431,15	514,28	498,38
Porcentaje sobre el PIB	2,93	2,70	3,11	3,03
Porcentaje sobre el total de ingresos	16,27	9,80	73,93	100,00
<i>Pro memoria:</i> Distribución provincial del PIB	17,07	11,14	71,79	100,00
Ingresos (Escenario Ampliado)				
Miles de euros	297.209,17	198.698,21	1.384.848,75	1.880.756,13
Euros por habitante	1.445,46	1.455,55	1.628,87	1.577,37
Porcentaje sobre el PIB	8,87	9,10	9,84	9,59
Porcentaje sobre el total de ingresos	15,80	10,56	73,63	100,00
<i>Pro memoria:</i> Distribución provincial del PIB	17,08	11,14	71,79	100,00
Gastos				
Miles de euros	443.548,63	336.414,90	1.132.479,73	1.912.443,25
Euros por habitante	2.157,14	2.464,32	1.331,97	1.603,91
Porcentaje sobre el PIB	13,23	15,40	8,04	9,75
Porcentaje sobre el total de gastos	23,19	17,59	59,22	100,00
<i>Pro memoria:</i> Distribución provincial de la población	17,17	11,36	71,48	100,00
Saldo (Escenario Básico)				
Miles de euros	345.385,12	277.558,28	695.285,90	1.318.229,30
Euros por habitante	1.679,72	2.033,17	817,69	1.105,53
Porcentaje sobre el PIB	10,30	12,71	4,93	6,72
Índice de autofinanciación (% ingr./% gto.)	71,23	56,31	124,25	100,00
<i>Pro memoria:</i> Índice de PIB per cápita (%PIB/%pobl.)	99,42	98,06	100,43	100,00
Saldo (Escenario Ampliado)				
Miles de euros	146.339,46	137.716,69	-252.369,03	31.687,12
Euros por habitante	711,68	1.008,77	-296,90	26,55
Porcentaje sobre el PIB	4,35	6,31	-1,79	0,16
Índice de autofinanciación (% ingr./% gto.)	68,14	60,06	124,34	100,00
<i>Pro memoria:</i> Índice de PIB per cápita (%PIB/%pobl.)	99,42	98,06	100,43	100,00

3.1. Los ingresos

En coherencia con el peso relativo de la economía de cada una de las tres provincias aragonesas, Zaragoza es la que soporta la mayor carga en la financiación del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón, seguida de Huesca y de Teruel (véase cuadro 1, fila *Miles de euros*). Tanto en el Escenario Básico como en el Escenario Ampliado.

Si se pone la carga soportada por cada provincia en relación con su población (cuadro 1, fila *Euros por habitante*), se comprueba que la población de Zaragoza hace una contribución per cápita superior a la de las otras dos provincias, cualquiera que

sea el escenario considerado. En tanto que Huesca y Teruel soportan cargas muy similares entre sí, cuando se atiende a los ingresos totales, y significativamente mayores en Huesca que en Teruel, si se excluyen las transferencias de la APC y la UE.

Como referencia normativa para evaluar el esfuerzo que cada provincia está realizando para financiar el presupuesto regional tomamos el habitual ratio de carga soportada / PIB provincial, asumiendo un criterio sencillo de capacidad tributaria. Como se aprecia en el cuadro 1 (fila *Porcentaje sobre el PIB*), el esfuerzo fiscal realizado en cada una de las tres provincias es distinto, siendo el de Zaragoza el más elevado. El rango de variación del esfuerzo es de 0,41 puntos de PIB en el Escenario Básico y de 0,97 puntos en el Ampliado. Se trata de diferencias reducidas pero significativas en relación al bajo nivel de esfuerzo fiscal que las ocasiona (los ingresos del presupuesto autonómico representan, según escenario, el 3,03 % o el 9,59 % del PIB de Aragón), ya que equivalen, respectivamente, al 13,53% y al 10,11% de ese esfuerzo.

Otro modo de visualizar en qué medida la distribución territorial de la carga se aleja de la norma es poner en relación la participación de cada provincia en el total de ingresos repartidos con su participación en el PIB regional (cuadro 1). Se confirma que la financiación aportada por Huesca y Teruel es inferior a su participación en el PIB de Aragón, al contrario de lo que sucede con Zaragoza.

En los cuadros 2 y 3 puede verse cómo se distribuye entre las tres provincias la carga de las distintas fuentes de financiación del presupuesto regional. De su análisis se desprende que son los ingresos cuya distribución territorial de la carga se ha supuesto que está asociada a la recaudación tributaria (por ejemplo, el impuesto sobre el patrimonio, los tributos sobre el juego, las cotizaciones a la Seguridad Social y las transferencias de Diputaciones Provinciales), los que más se alejan de la pauta de referencia ofrecida por el PIB provincial. También se apartan de esta pauta los ingresos en que la distribución de la carga se asocia al nivel de consumo de los hogares, ya sea general o específico (por ejemplo, el IVA y los impuestos especiales, que sirven de base para la imputación de las transferencias de la APC y la UE).

Cuadro 2. Distribución de la carga de los ingresos de la Administración autonómica de Aragón (media 1999-20001)

	Huesca		Teruel		Zaragoza		Total	
	miles €	%	miles €	%	miles €	%	miles €	%
<i>1. Ingresos propios tributarios</i>	84.931,37	16,1	50.214,43	9,5	392.866,54	74,4	528.012,34	100,0
Tributos cedidos	82.674,95	16,0	48.811,21	9,5	384.287,06	74,5	515.773,22	100,0
Tarifa Autonómica IRPF	34.022,51	17,0	21.060,59	10,5	144.813,09	72,4	199.896,18	100,0
Impuesto Patrimonio	3.839,95	10,2	1.332,88	3,5	32.411,51	86,2	37.584,34	100,0
Impuesto Transmisiones Patr. y AJD	26.472,90	17,4	17.161,91	11,3	108.720,76	71,4	152.355,57	100,0
Impuesto Sucesiones y Donaciones	11.585,00	17,4	7.562,00	11,4	47.415,36	71,2	66.562,36	100,0
Tributos sobre el Juego	6.754,59	11,4	1.693,83	2,9	50.926,34	85,8	59.374,77	100,0
Tasas	2.256,42	18,4	1.403,22	11,5	8.579,48	70,1	12.239,13	100,0
<i>2. Ingresos propios no tributarios</i>	10.683,68	17,9	7.395,25	12,4	41.611,05	69,7	59.689,98	100,0
Ventas de bienes	148,13	17,4	96,74	11,4	606,50	71,2	851,37	100,0
Prestaciones de servicios	3.728,83	19,3	2.786,13	14,4	12.802,05	66,3	19.317,00	100,0
Ingresos patrimoniales	3.723,60	17,2	2.472,61	11,5	15.392,42	71,3	21.588,64	100,0
Enajenación de inversiones reales	1.512,48	17,2	1.001,45	11,4	6.286,60	71,4	8.800,53	100,0
Multas y sanciones	721,52	17,2	478,93	11,4	2.984,57	71,3	4.185,03	100,0
Recargos de apremio y demora	59,97	16,1	35,33	9,5	277,18	74,4	372,48	100,0
Reintegros	599,30	17,3	398,09	11,5	2.476,07	71,3	3.473,45	100,0
Otros ingresos	189,84	17,2	125,98	11,4	785,65	71,3	1.101,48	100,0
<i>3. Ingresos transferidos</i>	201.594,12	15,6	141.088,53	10,9	950.371,16	73,5	1.293.053,81	100,0
Transferencias de la APC	122.669,40	15,5	86.150,59	10,9	584.941,91	73,7	793.761,90	100,0
Del Estado	114.627,61	15,5	80.488,53	10,9	543.940,44	73,6	739.056,59	100,0
De la Seguridad Social	6.329,51	14,7	4.456,69	10,3	32.374,47	75,0	43.160,67	100,0
De OO.AA. Administrativos	1.534,34	14,7	1.081,87	10,4	7.804,35	74,9	10.420,56	100,0
De OO.AA. Comerciales	275,74	15,5	193,40	10,9	1.308,33	73,6	1.777,48	100,0
Transferencias de la UE	76.376,26	15,5	53.691,00	10,9	362.713,01	73,6	492.780,28	100,0
Transferencias de CL	2.480,05	41,0	1.194,79	19,8	2.370,42	39,2	6.045,26	100,0
De Diputaciones	2.430,88	42,2	1.162,06	20,2	2.168,04	37,6	5.760,98	100,0
De Ayuntamientos	49,17	17,3	32,73	11,5	202,38	71,2	284,28	100,0
Otras transferencias	68,41	14,7	52,14	11,2	345,81	74,2	466,37	100,0
De empresas	46,98	13,7	38,19	11,1	258,23	75,2	343,41	100,0
De familias e instituciones s/f lucro	21,42	17,4	13,95	11,3	87,58	71,2	122,96	100,0
<i>Total (Escenario Ampliado)</i>	297.209,17	15,8	198.698,21	10,6	1.384.848,75	73,6	1.880.756,13	100,0
<i>Sub-total (Escenario Básico)</i>	98.163,51	16,5	58.856,61	9,9	437.191,83	73,6	594.213,95	100,0

Cuadro 3. Distribución de la carga de los ingresos de la Administración central (media 1999-20001)

	Huesca		Teruel		Zaragoza		Total	
	miles €	%	miles €	%	miles €	%	Miles €	%
<i>Impuestos directos</i>	306.410,20	16,9	195.610,50	10,77	1.313.513,96	72,35	1.815.534,65	100,0
Impuesto Renta Personas Físicas	202.512,25	17,0	125.224,80	10,53	861.258,33	72,44	1.188.995,38	100,0
Impuesto sobre Sociedades	103.897,95	16,6	70.385,70	11,23	452.255,63	72,18	626.539,28	100,0
<i>Impuestos indirectos</i>	264.218,32	14,2	205.416,47	11,01	1.395.890,57	74,83	1.865.525,36	100,0
Impuesto sobre el Valor Añadido	170.143,30	13,7	138.600,82	11,14	935.751,83	75,19	1.244.495,95	100,0
Impuestos Especiales	84.294,93	15,1	59.781,07	10,71	414.181,66	74,19	558.257,67	100,0
Alcohol y Bebidas Alcohólicas	4.539,66	13,7	3.699,26	11,14	24.969,02	75,19	33.207,94	100,0
Labores del Tabaco	26.180,16	18,4	14.134,96	9,94	101.947,57	71,66	142.262,69	100,0
Hidrocarburos	44.807,05	13,7	36.516,06	11,14	246.449,19	75,19	327.772,30	100,0
Electricidad	2.992,01	13,7	2.437,36	11,14	16.455,46	75,19	21.884,83	100,0
Determinados Medios Transporte	5.776,06	17,4	2.993,43	9,04	24.360,42	73,53	33.129,91	100,0
Impuesto sobre Primas de Seguros	5.408,42	17,6	3.471,88	11,28	21.911,39	71,16	30.791,68	100,0
Derechos de Aduana	4.001,63	13,7	3.260,04	11,14	22.008,81	75,19	29.270,48	100,0
Exacciones Reguladoras Agrícolas	184,05	13,7	150,55	11,17	1.013,09	75,17	1.347,69	100,0
Cotiz. sobre el Azúcar y la Isoglucosa	185,99	13,7	152,11	11,17	1.023,80	75,17	1.361,90	100,0
<i>Cotizaciones a la Seguridad Social</i>	270.274,30	14,7	190.181,21	10,32	1.382.027,12	75,01	1.842.482,63	100,0
<i>Total</i>	840.902,81	15,2	591.208,18	10,70	4.091.431,65	74,07	5.523.542,64	100,0

3.2. Los gastos

En la distribución provincial de los beneficios derivados del gasto de la Administración autonómica, también es la provincia de Zaragoza la que obtiene mayores beneficios, seguida de Huesca y, finalmente, de Teruel (cuadro 1).

Como referencia normativa para evaluar la distribución territorial del gasto tomamos la ratio de beneficios obtenidos / población provincial, ya que, en definitiva, es la población la destinataria última de los servicios y las transferencias de la Administración. Como se aprecia en el cuadro 1 (fila *Euros por habitante*), los residentes en Teruel son los más favorecidos por el gasto de la Administración autonómica (2.464,32 euros), seguidos a corta distancia por los residente en Huesca (2.157,14 euros) y, a gran distancia, por los de Zaragoza (1.331,97 euros). El beneficio per cápita en las tres provincias difiere en un rango de 1.132,35 euros. Se trata de diferencias muy importantes en relación al gasto per cápita del presupuesto autonómico (1.603,91 euros), equivalentes, nada menos, que al 70,60% de dicho gasto. Las disparidades observadas son muy similares si se mide el gasto imputado a cada provincia en porcentaje de su PIB (véase cuadro 1, fila *Porcentaje sobre el PIB*).

De modo similar a lo que se ha hecho para los ingresos, también puede apreciarse en qué medida la distribución territorial de los beneficios se aleja de la norma poniendo en relación la participación de cada provincia en el total de gastos repartidos con su participación en la población regional (cuadro 1). Se confirma que la participación en el gasto por parte de Huesca y Teruel es muy superior a su participación en la población de Aragón, en tanto que la de Zaragoza es muy inferior.

En el cuadro 4 se muestra cómo se distribuye entre las tres provincias el gasto de las distintas funciones del presupuesto regional. Tras su análisis se comprueba que las funciones que más se alejan de la pauta de referencia ofrecida por la población provincial destinan la mayor parte de su gasto a transferencias e inversiones, además de que su imputación territorial se ha basado ampliamente en la información contable (lo que hemos denominado imputación directa). En 2001 destacan especialmente por apartarse de esa pauta (desviación superior a 15 puntos porcentuales para la provincia de Zaragoza), las siguientes funciones, ordenadas de mayor a menor desviación: Turismo; Infraestructuras Agrarias; Infraestructuras Básicas y del Transporte (carreteras y recursos hidráulicos); Administración General (política territorial y apoyo a la Administración Local); Agricultura (Política Agraria Común y otras ayudas); Actuaciones Económicas Generales (promoción y desarrollo económico); Comercio; y Seguridad y Protección Social (prestaciones asistenciales y servicios sociales).

Cuadro 4. Distribución del beneficio de los gastos de la Administración autonómica de Aragón (media 1999-20001)

	Huesca		Teruel		Zaragoza		Total	
	miles €	%	miles €	%	miles €	%	Miles €	%
1. Servicios de Cáncer General	26.652,71	27,1	18.264,29	18,6	53.258,01	54,2	98.175,01	100,0
11. Alta Dirección C.A. y Gobierno	3.376,58	17,2	2.240,99	11,4	13.971,10	71,3	19.588,67	100,0
12. Administración General	23.276,12	29,6	16.023,30	20,4	39.286,91	50,0	78.586,34	100,0
3. Seguridad, Protec. y Prom. Social	29.893,26	16,7	37.294,07	20,9	111.355,37	62,4	178.542,70	100,0
31. Seguridad y Protección Social	23.410,11	17,9	31.870,96	24,4	75.179,01	57,6	130.460,07	100,0
32. Promoción Social	6.483,16	13,5	5.423,11	11,3	36.176,36	75,2	48.082,63	100,0
4. Producción Bienes Públicos Soc.	153.483,56	19,2	113.007,94	14,2	531.370,95	66,6	797.862,45	100,0
41. Sanidad	16.703,62	17,9	13.088,49	14,0	63.512,54	68,1	93.304,65	100,0
42. Educación	114.685,15	18,9	83.646,47	13,8	407.145,46	67,2	605.477,08	100,0
43. Vivienda y Urbanismo	9.227,48	20,6	7.907,46	17,7	27.623,63	61,7	44.758,56	100,0
44. Bienestar Comunitario	4.076,74	26,7	2.642,07	17,3	8.554,48	56,0	15.273,29	100,0
45. Cultura	8.656,18	22,6	5.633,93	14,7	23.982,30	62,7	38.272,42	100,0
46. Otros Serv. Comunitarios y Soc.	134,39	17,3	89,52	11,5	552,54	71,2	776,44	100,0
5. Producción Bienes Públicos Econ.	49.033,23	24,0	51.026,80	25,0	104.425,64	51,1	204.485,68	100,0
51. Infraestruc. Básicas y del Transp.	17.492,14	17,7	30.951,51	31,4	50.180,04	50,9	98.623,70	100,0
53. Infraestructuras Agrarias	29.434,33	30,8	18.780,65	19,7	47.246,02	49,5	95.461,00	100,0
54. Investigación Científica y Técnica	1.948,83	20,5	1.189,83	12,5	6.346,05	66,9	9.484,71	100,0
55. Información Básica y Estadística	157,93	17,2	104,81	11,4	653,54	71,3	916,28	100,0
6. Regulación Económica General	6.396,22	11,4	23.019,46	40,9	26.824,77	47,7	56.240,44	100,0
61. Actuaciones Econ. Generales	4.120,14	9,2	21.426,98	47,9	19.229,63	42,9	44.776,74	100,0
62. Comercio	1.028,90	24,3	764,43	18,1	2.438,30	57,6	4.231,64	100,0
63. Actividad Financiera	1.247,17	17,2	828,05	11,4	5.156,84	71,3	7.232,06	100,0
7. Regulación Econ. Sectores Produc.	167.435,73	31,5	85.731,69	16,1	278.058,36	52,3	531.225,78	100,0
71. Agricultura	157.977,03	32,4	80.521,83	16,5	249.025,38	51,1	487.524,24	100,0
72. Industria	4.085,00	14,2	2.802,79	9,8	21.825,96	76,0	28.713,75	100,0
73. Energía y Minas	888,42	19,2	809,58	17,5	2.934,37	63,3	4.632,37	100,0
75. Turismo	4.485,28	43,3	1.597,49	15,4	4.272,65	41,3	10.355,42	100,0
0. Deuda Pública	10.653,91	23,2	8.070,65	17,6	27.186,62	59,2	45.911,18	100,0
01. Deuda Pública	10.653,91	23,2	8.070,65	17,6	27.186,62	59,2	45.911,18	100,0
Total	443.548,63	23,2	336.414,90	17,6	1.132.479,73	59,2	1.912.443,25	100,0

3.3. Los saldos

Como no puede ser de otro modo a la vista de los resultados obtenidos para ingresos y gastos, los saldos de cada una de las provincias son sustancialmente distintos. En los dos Escenarios analizados, Zaragoza tiene el saldo más desfavorable y Teruel, mejor que Huesca (cuadro 1).

En el Escenario Básico, dada la gran diferencia existente entre el volumen total de ingresos y gastos imputados, las tres provincias tienen superávit en el saldo de su balanza fiscal. Sin embargo, en el Escenario Ampliado, cuando se imputan todos los ingresos no financieros de la Administración autonómica aragonesa –incluidos los transferidos desde la APC y la UE- y, por tanto, la diferencia entre el volumen de ingresos y gastos imputados se hace mínima, se obtiene para Zaragoza un saldo deficitario. Es el escenario que permite apreciar con más claridad el efecto neto de los flujos fiscales interterritoriales en Aragón: Huesca y Teruel generan recursos insuficientes para cubrir el coste de los servicios y transferencias que reciben, en tanto que Zaragoza genera recursos con los que cubre sus propios costes y parte de los que las otras provincias no pueden financiar.

En términos per cápita, cada zaragozano hace una aportación neta aproximada de 300 euros anuales para financiar los servicios y transferencias recibidos por turolenses y oscenses, quienes obtienen unos beneficios netos de 1.000 y de 700 euros anuales, respectivamente. En términos de PIB, los saldos obtenidos equivalen a una aportación neta del 1,79% del PIB de la provincia de Zaragoza y a un beneficio neto del 6,31% de su PIB para Teruel y del 4,35% para Huesca. Porcentajes que adquieren más significado, si cabe, cuando se tiene en cuenta que el gasto no financiero de la Administración autonómica aragonesa asciende al 9,75% del PIB de la región: un presupuesto de tamaño reducido, ocasiona un efecto redistributivo muy importante.

Del mismo modo que hemos recurrido previamente a los criterios normativos generalmente aceptados para evaluar los resultados de la imputación de los ingresos y gastos, proponemos ahora un criterio normativo para valorar el resultado neto de esa imputación. Según este criterio, si la participación de un territorio en los ingresos y en los gastos de la Administración debe tender a coincidir, respectivamente, con su participación en la renta o PIB y en la población, entonces, el cociente entre participación en ingresos y participación en gastos (al que denominaremos “índice de autofinanciación”) debe tender a coincidir con el cociente entre participación en renta y participación en población (índice de renta o PIB per cápita).

El índice de autofinanciación –al igual que el índice de renta per cápita- toma un valor 100 para el conjunto de los territorios objeto de análisis, mientras que para cada uno de los territorios toma un valor inferior o superior a 100 según que la administración analizada –en una situación hipotética de presupuesto equilibrado- tenga en el mismo necesidad o capacidad de financiación, es decir, según que los recursos obtenidos mediante el sistema tributario sean inferiores o superiores a los gastos realizados en la prestación de servicios y en transferencias. Constituye un indicador, alternativo al saldo, para la medición del efecto neto de los flujos fiscales interterritoriales. Además de permitir la evaluación normativa de esos flujos, hace posible las comparaciones entre resultados de estudios diferentes que imputan distintas magnitudes de ingresos y gastos públicos, ya que neutraliza el efecto de los posibles desequilibrios existentes entre ingresos y gastos imputados.

En el cuadro 1 se presentan los valores, para cada una de las tres provincias aragonesas, de los dos índices citados. Si nos fijamos exclusivamente en el índice de autofinanciación, comprobamos que Teruel es la provincia que en menor medida autofinancia su gasto público: supuesta una situación de presupuesto equilibrado, de cada 100 euros que reciben sus residentes en forma de servicios o de transferencias del Gobierno autonómico, sólo pagan tributos por importe de 56,31 euros en el Escenario Básico y de 60,06 en el Escenario Ampliado. Al tiempo que Huesca autofinancia aproximadamente el 70% del gasto del que se beneficia (71,23% en el Escenario Básico y 68,14% en el Escenario Ampliado). Déficit de financiación que son compensados por Zaragoza, cuyos residentes pagan 124 euros en tributos por cada 100 que reciben en servicios o transferencias.

De la comparación entre los dos índices se desprende, como ya cabía esperar, que los flujos fiscales interprovinciales netos ocasionados por el presupuesto autonómico se apartan de forma clara del criterio normativo. Esto es debido a que el tratamiento fiscal de las tres provincias aragonesas es radicalmente distinto entre si, mientras que su nivel de renta per cápita es muy semejante (la diferencia entre la provincia de mayor renta, Zaragoza, y la de menor, Teruel, no llega a 2,5 puntos). El alejamiento de la norma es especialmente llamativo y ventajoso para Teruel y Huesca, dado que su índice de renta supera al de autofinanciación en torno a 40 y a 30 puntos, respectivamente (41,76 y 28,19 puntos en el Escenario Básico, 38,00 y 31,28 puntos en el Escenario Ampliado). En contrapartida, Zaragoza se aleja de la norma de modo claramente desfavorable, ya que su índice de autofinanciación supera al de renta en aproximadamente 24 puntos (23,81 en el Escenario Básico y 23,91 en el Escenario Amplio).

4. COMPARACIÓN DE RESULTADOS

Una vez expuestos los resultados obtenidos, interesa evaluar hasta qué punto la situación que reflejan es singular de Aragón o resulta habitual en otros territorios. Por ahora, sólo pueden hacerse comparaciones con las balanzas fiscales provinciales de la Administración autonómica andaluza para 2001, ya que no existen más estudios que evalúen la incidencia territorial de la actividad financiera de los niveles intermedios de gobierno en España. Adicionalmente, puede hacerse la comparación con las balanzas fiscales regionales de la Administración central, lo que también tiene interés como contribución a la evaluación de sus resultados.

Estas comparaciones son técnicamente posibles, a pesar de las diferencias en la magnitud de los ingresos y gastos imputados y en los ámbitos temporal y espacial de los trabajos, mediante el uso del indicador de autofinanciación que hemos elaborado y del índice de PIB per cápita.

4.1. Balanza fiscal de la Administración autonómica andaluza

Los datos sobre la distribución provincial de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía proceden del trabajo de Hierro (dir.) (2005), aunque los índices que se reproducen en el cuadro 5 son de elaboración propia.

Cuadro 5. Comparación de los índices de autofinanciación y de PIB per cápita: Provincias de Aragón (Esc. Ampl., media 1999-2001) y Andalucía (2001)

Provincias	Índice de autofinanciación	Índice de PIB per cápita	Desviación
Huesca.....	68,14	99,42	31,28
Teruel.....	60,06	98,06	38,00
Zaragoza.....	124,34	100,43	-23,91
Aragón.....	100,00	100,00	0,00
Almería.....	99,55	107,53	7,99
Cádiz.....	92,78	97,37	4,60
Córdoba.....	96,41	90,65	-5,76
Granada.....	98,57	96,91	-1,66
Huelva.....	85,05	105,76	20,71
Jaén.....	86,34	92,83	6,50
Málaga.....	111,52	102,90	-8,61
Sevilla.....	109,49	103,92	-5,57
Andalucía.....	100,00	100,00	0,00

La comparación de los resultados del índice de autofinanciación de las provincias aragonesas y andaluzas permite comprobar la distinta intensidad de la redistribución ocasionada por los presupuestos de ambas Comunidades Autónomas. Los valores que toma el índice para las provincias aragonesas se hallan mucho más alejados del

equilibrio financiero (valor 100) que para las andaluzas. Un indicador sencillo de este distinto comportamiento es el recorrido absoluto del índice: 64,28 puntos en Aragón frente a 26,47 puntos en Andalucía.

A priori podría esperarse que estas diferencias en el grado de redistribución interprovincial estuviesen motivadas, en gran parte, por el distinto grado de desigualdad en los niveles de renta per cápita de las provincias de una y otra Comunidad Autónoma. Sin embargo, los datos del mismo cuadro 5 indican todo lo contrario: las diferencias en PIB per cápita entre provincias son mayores en Andalucía (recorrido absoluto de 16,88 puntos) que en Aragón (recorrido de 2,37 puntos).

Así, cuando se evalúan los efectos redistributivos según el criterio normativo del PIB per cápita, es decir, cuando se comparan los dos índices incluidos en el cuadro 5, se obtiene un comportamiento mucho más ajustado a la norma en Andalucía que en Aragón: la desviación absoluta media es en Andalucía de 7,67 puntos, en tanto que en Aragón es de 31,06.

Por tanto, deben existir otras causas que expliquen las diferencias observadas. Entre ellas, sin duda, el ejercicio de la autonomía financiera por parte de los gobiernos autonómicos (diferencias en el diseño de las políticas de gasto) y las singularidades en materia de competencias ejercidas por uno y otro gobierno (asistencia sanitaria y justicia). Aunque si se analiza la metodología aplicada en el estudio de Hierro (dir.) (2005) se encuentran algunas diferencias metodológicas que pueden estar influyendo de modo muy significativo en estas diferencias de resultados.

De esas diferencias cabe destacar, sobre todo, el procedimiento usado para la territorialización del gasto clasificado como bien privado o bien público de ámbito local o provincial (los beneficios no se extienden más allá de los límites de la provincia en que el gasto se hace efectivo). En nuestro estudio hacemos uso de la información proporcionada por la contabilidad pública (imputación directa), en tanto que en el de Hierro (dir.) (2005) se utilizan indicadores indirectos (por ejemplo, los gastos de educación se imputan en función del número de alumnos), con lo que la imputación territorial de los beneficios del gasto adquiere un carácter netamente normativo. La consecuencia principal es que este estudio no registra las posibles desigualdades que pueden darse en los niveles de prestación de servicios entre provincias y en los costes unitarios de producción (efecto de las economías de escala). También pueden estar influyendo, aunque creemos que en menor medida, las diferencias en la delimitación del ámbito de estudio: institucional (inclusión de las empresas públicas de la Junta de

Andalucía) y de operaciones (exclusión de las transferencias en que la Junta hace de mero intermediario en el pago).

4.2. Balanza fiscal de la Administración central

Para evitar sesgos derivados de la elección del trabajo de referencia, la comparación se hace tomando la media de los resultados obtenidos en los cuatro trabajos que estiman las balanzas fiscales de todos los territorios autonómicos con la Administración central para el año 1996 –último para el que se dispone de información- con arreglo al enfoque carga-beneficio: Castells et al. (2000), Barberán (2001), Uriel (2001) y Sánchez Maldonado (coord.) (2002). No obstante, los datos básicos para la elaboración de los índices se toman de Barberán (2004).

Cuadro 6. Comparación de los índices de autofinanciación y de PIB per cápita: Provincias de Aragón (Esc. Ampl., media 1999-2001) y CC.AA. (1996)

Provincias y CC.AA.	Índice de autofinanciación	Índice de PIB per cápita	Desviación
Huesca.....	68,14	99,42	31,28
Teruel.....	60,06	98,06	38,00
Zaragoza.....	124,34	100,43	-23,91
Aragón.....	100,00	100,00	0,00
Andalucía.....	78,02	74,28	-3,76
Aragón.....	103,00	108,04	5,04
Asturias.....	76,88	87,65	10,77
Baleares.....	147,10	122,10	-25,00
Canarias.....	78,94	97,36	18,42
Cantabria.....	89,90	92,60	2,69
Castilla y León.....	86,91	95,37	8,47
Castilla-La Mancha.....	79,44	82,18	2,74
Cataluña.....	123,01	122,64	-0,37
Extremadura.....	65,19	64,36	-0,83
Galicia.....	81,84	81,42	-0,43
Madrid.....	137,86	130,46	-7,40
Murcia.....	89,29	81,80	-7,49
Navarra.....	106,90	126,05	19,15
País Vasco.....	93,77	119,20	25,42
Rioja, La.....	102,17	113,98	11,81
Valencia.....	108,87	95,05	-13,82
Ceuta y Melilla.....	70,98	83,54	12,56
España.....	100,00	100,00	0,00

El índice de autofinanciación incluido en el cuadro 6 permite comprobar que los efectos redistributivos ocasionados por el presupuesto autonómico son equivalentes a los que provoca el presupuesto estatal por lo que se refiere a su banda de fluctuación, pero también que tales efectos se ubican en posiciones extremas. Así, Teruel es el territorio que en menor medida autofinancia su gasto público y Huesca se sitúa por detrás sólo de Extremadura. En tanto que Zaragoza, se ubica entre los territorios que

mayor financiación neta aportan, siendo superada sólo por Madrid y Baleares. Ello se resume en el recorrido absoluto del índice: 64,28 puntos en Aragón frente a 50,47 puntos en el conjunto de España.

Cuando estos resultados se evalúan a la luz del criterio normativo dado por el índice de PIB per cápita, se observa que el ventajoso alejamiento de la norma que se da en Teruel y Huesca excede con creces del que disfrutaban el País Vasco, Navarra y Canarias, los tres territorios más favorecidos en el ámbito de las Comunidades Autónomas españolas. Por su parte, el desfavorable alejamiento de la norma que sufre Zaragoza sólo es comparable al de Baleares. Por tanto, frente a estos efectos redistributivos atípicos (extremos) que ocasiona el presupuesto autonómico aragonés, los efectos inducidos por la Administración central aparecen, por contraste, como sustancialmente ajustados a la norma; prueba de todo ello es que la desviación absoluta media entre los dos índices en Aragón es de 31,06, en tanto que en el conjunto de España es de 9,79 puntos. Los cuatro territorios autonómicos que acaban de citarse son las principales excepciones a este respecto, lo que también resulta especialmente significativo, ya que en tres de ellos (País Vasco, Navarra y Canarias) concurren singularidades institucionales (régimen fiscal foral y régimen fiscal especial) que influyen en su participación en las cargas del Estado.

En este caso no existen diferencias metodológicas sustanciales que puedan estar condicionando los resultados. Por tanto, el distinto comportamiento observado debe tener su origen, bien en la discrecionalidad de los gobiernos en la asignación territorial de los recursos o bien en los mecanismos automáticos de asignación asociados a los distintos ingresos y gastos gestionados por uno y otro nivel de gobierno. En el caso del Gobierno central, dados el buen ajuste a la norma de sus flujos fiscales con la mayor parte de los territorios autonómicos y las peculiares circunstancias económicas e institucionales que concurren en los territorios que más se apartan de la norma, parece que los mecanismos decisivos son los automáticos.

5. CONCLUSIONES

El trabajo realizado aporta evidencia sobre la intensidad del desequilibrio financiero existente entre las provincias aragonesas y sobre la desviación con respecto al criterio normativo que toma como referencia la población y el PIB. En concreto, los residentes en las provincias de Teruel y Huesca se benefician de un importante superávit en sus balanzas fiscales con la Administración autonómica que es financiado por los residentes en la provincia de Zaragoza, siendo el tratamiento de aquéllos más

beneficioso y el de éstos más perjudicial que lo que se desprende del citado criterio normativo.

Sin embargo, este trabajo no permite dar una respuesta precisa a cuáles son las causas del citado alejamiento de la norma, más allá de constatar que se origina en su práctica totalidad por el lado de los gastos y en muy escasa medida por el lado de los ingresos, así como identificar las operaciones de ingreso y los programas/funciones de gasto responsables. Por ello mismo, no permite establecer si el Gobierno regional, a través de su actividad presupuestaria, está garantizando o no la igualdad de trato entre todos los aragoneses al margen de su lugar de residencia, pero sí avanzar algunas reflexiones al respecto.

Por lo que se refiere a los ingresos, dado que la normativa con arreglo a la cual se recaudan los tributos -tanto autonómicos como estatales- es idéntica en todo el territorio aragonés y es aplicada por una misma administración tributaria, cabe suponer que las disparidades observadas en la carga soportada por cada provincia son consecuencia de su distinta capacidad fiscal. Capacidad que, en el marco del sistema tributario vigente, depende principalmente de las distintas características socioeconómicas de la población: nivel de renta y riqueza de los hogares, origen factorial de la renta, nivel y pautas de consumo, etc. Es decir, no pueden decirse que exista trato discriminatorio en materia tributaria en función del lugar de residencia.

En cuanto a los gastos, dada la mayor discrecionalidad con que el Gobierno regional puede administrarlos, caben distintas posibilidades: desde que el alejamiento de la norma venga requerido para hacer posible que la población de las tres provincias alcance igual nivel de cobertura de sus necesidades de servicios y prestaciones públicas de carácter regional, hasta que este alejamiento indique, simplemente, la existencia de un distinto nivel de cobertura de las necesidades de la población en una y otra provincia.

Se estaría garantizando la igualdad de trato entre todos los aragoneses, al margen de su lugar de residencia, si las disparidades en el nivel de gasto per cápita respondiesen a necesidades de gasto per cápita igualmente dispares entre las provincias. Lo que puede deberse a que la población de cada provincia tiene características socioeconómicas distintas que justifican distintos niveles de servicios y prestaciones públicas o, también, a que las distintas condiciones de producción existentes en cada provincia dan lugar a distintos costes unitarios de los servicios. Así, la baja densidad de población de las provincias de Teruel y Huesca puede ser un factor de encarecimiento de los servicios con problemas de divisibilidad, al no permitir

el aprovechamiento de las economías de escala. Si esto fuese así, quedaría cuestionado –para el ámbito del gasto autonómico- el criterio normativo de igualdad de gasto per cápita, cuya aplicación no se limita a análisis como el que aquí se presenta sino que constituye uno de los criterios básicos que inspiran la financiación de las Comunidades Autónomas.

Los efectos redistributivos interterritoriales que se han estimado (sintetizados a través del índice de autofinanciación) resultan sustancialmente más acusados que los obtenidos en los estudios que se ocupan de las provincias andaluzas, por un lado, y del conjunto de los territorios autonómicos, por otro. Se ha comprobado que razones de tipo metodológico, en particular la no disponibilidad de información contable sobre la localización del gasto, pueden explicar las diferencias con respecto a Andalucía, ya que impiden captar las verdaderas diferencias en los niveles de gasto per cápita entre provincias. Igualmente, se ha aportado evidencia de que la generación de efectos redistributivos interterritoriales a partir de la actividad presupuestaria no es un fenómeno específico del Gobierno central, ya que los Gobiernos autonómicos pueden provocar efectos semejantes. Resultado que merece ser destacado de modo especial, ya que las principales competencias en materia de redistribución de la renta y la riqueza sigue detentándolas la Administración central, mientras que la autonómica está concebida, básicamente, como prestadora de servicios. Permite llamar la atención sobre el hecho de que estamos ante un fenómeno –la generación de importantes efectos redistributivos interterritoriales- que no es singular de la actividad presupuestaria del Gobierno central.

Lo mismo puede decirse cuando se atiende a la desviación con respecto al criterio normativo que viene dado por el índice de PIB per cápita. Sin embargo, a la vista de qué territorios autonómicos son los que presentan desviaciones equivalentes a las provincias aragonesas, puede deducirse que las causas de las desviaciones son sustancialmente distintas: mientras que las principales desviaciones de la norma en la actuación del Gobierno central son ocasionadas por singularidades institucionales – con la salvedad de Baleares- que influyen sobre todo en la distribución de la carga de los ingresos estatales, en la actuación del Gobierno aragonés no hay tales singularidades y tienen su origen en la distribución de los beneficios del gasto. Todo lo cual permite relativizar, todavía más, el “problema” de las balanzas fiscales regionales y obliga a centrar la atención en territorios autonómicos distintos a los que habitualmente la requieren.

Desde la perspectiva metodológica, este trabajo permite constatar que la metodología tradicionalmente aplicada para el cálculo de las balanzas fiscales

regionales de la Administración central es susceptible de adaptación para estimar las balanzas fiscales provinciales de la Administración autonómica. Aunque también revela las especiales dificultades que se derivan de la escasez de información económica provincializada (manifestación del declive sufrido por las estadísticas referidas a las provincias españolas tras el desarrollo del Estado de las autonomías), pues hace preciso recurrir a indicadores más genéricos que los disponibles para los territorios autonómicos, lo que determina la obtención de estimaciones menos precisas. Por otra parte, se ha comprobado que, como ocurre con la Administración central, la información contable de la Administración autonómica está poco adaptada para ofrecer información territorializada sobre su actividad presupuestaria, lo que también influye en la precisión de las estimaciones (en especial en lo referente a la localización de las inversiones). Por tanto, se constata la necesidad de que las Administraciones públicas adapten sus sistemas contables para proporcionar más y mejor información territorializada sobre su actividad y los institutos de estadística dediquen una mayor atención a la elaboración y difusión de las magnitudes económicas de ámbito inferior al autonómico.

Referencias bibliográficas

BAREA, J.; CARPIO, M.; DIZY, G.; ANGOITIA, M.; PÉREZ, C. y ABÁSULO, I. (2001): "La Balanza Fiscal de la Comunidad de Madrid", en MELLA y SANZ (coords.): *La Balanza de Pagos de la Comunidad de Madrid (1995-1998)*, Madrid: Civitas, pp. 249-365.

BARBERÁN, R. (2001): *Variaciones metodológicas y resultados en el cálculo de balanzas fiscales regionales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

BARBERÁN, R. (2004): "Las balanzas fiscales regionales: inventario de divergencias". *Papeles de Economía Española*, 99, págs. 40-76.

CASTELLS, A.; BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; ESPASA, M., RODRIGO, F. y RUIZ-HUERTA, J. (2000): *Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996). Análisis de los flujos fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central*. Barcelona: Ariel.

DE LA FUENTE, A. (2001): *Un poco de aritmética territorial: Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas*, FEDEA, Estudios de Economía Española, nº 91, (<http://www.fedea.es>).

HIERRO, L. A. (dir.) (2005): *Incidencia provincial del presupuesto de la Junta de Andalucía de 2001*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

LÓPEZ CASASNOVAS, G. y MARTÍNEZ, E. (2000): *La balança fiscal de Catalunya amb l'Administració Central (1995-1998)*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.

SÁNCHEZ MALDONADO, J. (coord.) (2002): *Balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central*. 1996. Málaga: Departamento de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga.

URIEL, E. (2001): "Análisis de la incidencia regional de los ingresos y gastos de la Administración Pública Central", en GONZÁLEZ-PÁRAMO (ed.): *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Madrid: Fundación BBVA, pp. 109-378.

Cuadro A1. Criterios de imputación territorial de los ingresos de la Administración autonómica de Aragón

Concepto	Hipótesis de incidencia	Indicadores de imputación
1. Ingresos propios tributarios		
1.1. Tributos cedidos		
- Tarifa Autonómica IRPF	Perceptores de renta	Renta primaria bruta
- Impuesto Patrimonio	Propietarios del patrimonio	Recaudación
- Impuesto Transmisiones Patrim. y AJD		
. Transmisiones Patrimoniales Onerosas	Sujetos pasivos	Renta bruta disponible de los hogares
. Transmisiones de Vehículos	Sujetos pasivos	Renta bruta disponible de los hogares
. Actos Jurídicos Documentados	Sujetos pasivos	Renta bruta disponible de los hogares
. Operaciones Societarias	Consumidores	Consumo familiar
- Impuesto Sucesiones y Donaciones	Sujetos pasivos	50% Renta bruta disponible de los hogares 50% Población
- Tributos sobre el Juego	Consumidores específicos	Recaudación
1.2. Tasas		
- 20.01 Servicios de industria		25% VAB industria 75% consumo familiar
- 21.03 Industrias agrícolas		25% VAB agricultura, ganadería y pesca 75% consumo familiar
- 21.04 Aprovechamiento de pastos		25% VAB agricultura, ganadería y pesca 75% consumo familiar
- 21.07 Licencias de caza		Licencias expedidas de caza
- 21.09 Gestión agronómica		25% VAB agricultura, ganadería y pesca 75% consumo familiar
- 21.10 Servicios facultativo		25% VAB agricultura, ganadería y pesca 75% consumo familiar
- 21.13 Permisos de pesca		Licencias expedidas de pesca
- 21.14 Personal facultativo		25% VAB agricultura, ganadería y pesca 75% consumo familiar
- 21.21 Licencias de pesca		Licencias expedidas de pesca
- 17.05 Laboratorios		Población
- 17.06 Dirección e inspección de obras		Licencias de obra
- 17.09 Informes y otras actuaciones		Población
- 17.11 Vivienda de protección estatal		Viviendas terminadas de protección oficial
- 17.14 Cédula habitabilidad		Viviendas terminadas
- 24.03 Transporte carreteras		25% VAB 75% consumo familiar
- 24.04 Pruebas capacitación		25% VAB 75% consumo familiar
- 24.09 Informes y otras actuaciones		Población
- Tasas por servicios de educación y ciencia		Alumnos de educación primaria y secundaria
- 25.01 Servicios de sanidad		Población
- Tasas por informes y otras actuaciones		Población
- Tasa sobre espectáculos		Población
- Tasa de autorizaciones de juego		Población
2. Ingresos propios no tributarios		
2.1. Ventas de bienes	Adquirentes de bienes	50% Población 50% Renta bruta disponible de los hogares
2.2. Prestaciones de servicios	Adquirientes de servicios	Población mayor de 65 años
2.3. Ingresos patrim. y enajenación de inv. reales	Población aragonesa	Población
2.4. Multas y Sanciones	Población aragonesa	Población
2.5. Recargos de apremio y demora	Contribuyentes a la C.A. de Aragón	Carga de los ingresos tributarios de la C.A.
2.6. Reintegros	Población aragonesa	Población
2.7. Otros ingresos	Población aragonesa	Población
3. Ingresos transferidos		
3.1. Transferencias de la Admón. Central		
- Del Estado	Contribuyentes a la Administración central	Carga de los ingresos tributarios del Estado
- De la Seguridad Social		Carga de las cotizaciones sociales
- De OO.AA. (excepto el INEM)		Carga de los ingresos tributarios del Estado
- Del INEM		Carga de las cotizaciones sociales
3.2. Transferencias de la Unión Europea	Contribuyentes a la Administración central	Carga de los ingresos tributarios del Estado
3.3. Transferencias de Entidades Locales		
- De Diputaciones		Provincia de procedencia
- De Ayuntamientos		Población
3.4. Otras transferencias		
- De empresas	Transferentes	Consumo familiar
- De familias e instituciones s/f lucro		50% Población 50% Renta bruta disponible

Cuadro A2. Criterios de imputación territorial de los ingresos tributarios de la Administración central

Concepto	Hipótesis de incidencia	Indicadores de imputación
- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas	Perceptores de renta	Rentas primarias brutas
- Impuesto sobre Sociedades	Accionistas Consumidores	75% Renta bruta disponible de los hogares 25% Consumo final de los hogares (<i>Aragón</i>) Consumo familiar (<i>Provincias aragonesas</i>)
- Impuesto sobre el Valor Añadido	Consumidores	Consumo final de los hogares (<i>Aragón</i>) Consumo familiar (<i>Provincias aragonesas</i>)
- Impuestos Especiales sobre el Alcohol y las Bebidas Alcohólicas	Consumidores específicos	Gasto en alimentación, bebidas y tabaco (<i>Aragón</i>) Consumo familiar (<i>Provincias aragonesas</i>)
- Impuesto Especial sobre las Labores del Tabaco	Consumidores específicos	Ventas de labores de tabacos (<i>Aragón</i>) Ventas de tabaco (<i>Provincias aragonesas</i>)
- Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos	Consumidores específicos Consumidores	50% Gasto en vivienda, agua, electr., gas y otros combustibl. (<i>Aragón</i>) 50% Consumo final de los hogares (<i>Aragón</i>) Consumo familiar (<i>Provincias aragonesas</i>)
- Impuesto Especial sobre la Electricidad	Consumidores específicos Consumidores	50% Gasto en vivienda, agua, electr., gas y otros combustibl. (<i>Aragón</i>) 50% Consumo final de los hogares (<i>Aragón</i>) Consumo familiar (<i>Provincias aragonesas</i>)
- Impto E. s. Determinados Medios de Transporte	Compradores de vehículos	Recaudación tributaria aplicada
- Impuesto sobre las Primas de Seguros	Asegurados	Renta bruta disponible de los hogares
- Derechos de Aduana	Consumidores	Consumo final de los hogares (<i>Aragón</i>) Consumo familiar (<i>Provincias aragonesas</i>)
- Exacciones Reguladoras Agrícolas	Consumidores específicos	Gasto en alimentación, bebidas y tabaco (<i>Aragón</i>) Consumo familiar (<i>Provincias aragonesas</i>)
- Cotizaciones sobre el Azúcar y la Isoglucosa	Consumidores específicos Consumidores	Gasto en alimentación, bebidas y tabaco (<i>Aragón</i>) Consumo familiar (<i>Provincias aragonesas</i>)
- Cotizaciones a la Seguridad Social		
. A cargo de los trabajadores	Trabajadores	Recaudación de cuotas
. A cargo de los empleadores	Trabajadores Consumidores	50% Recaudación de cuotas 50% Consumo final de los hogares (<i>Aragón</i>) Consumo familiar (<i>Provincias aragonesas</i>)

Cuadro A3. Criterios de imputación territorial de los gastos de la Administración autonómica de Aragón

Funciones, Subfunciones y Programas	Criterios
<i>Grupo de Función 1. Servicios de Carácter General</i>	
11. Alta Dirección de la C.A. y del Gobierno	
111. Alta Dirección de la C.A. (Cortes)	
111.1 Cortes de Aragón (Actividad Legislativa)	Población
111.2 Actuaciones del Justicia de Aragón	Población
111.3 Aljafaría	Población
112. Alta Dirección del Gobierno (Presidencia DGA)	
112.1 Presidencia y Organos de Asistencia a la Presidencia	Población
112.5 Comisión Jurídica Asesora	Población
12. Administración General	
121. Servicios Generales	
121.1 Servicios Centrales (de Presidencia y Relac. Institu.)	Población
121.2 Servicios Centrales, Edificios e Instalaciones	Población
121.3 Servicios de Seguridad y Protección Civil	<i>Transferencias a CC.LL.: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: población</i>
121.4 Ordenación Administrativa	Población
121.5 Servicios de Interior	Población
121.6 Moderniz. y Renov. Adva. (Fondo Inv. Prov. Teruel)	Imputación directa a la provincia de Teruel
122. Función Pública	
122.1 Dirección Administrativa de la Función Pública	Población
123. Formación y Perfeccionamiento del Personal	
123.1 Formación y Perfeccionamiento del Personal	Población
125. Gastos relativos a la Administración Local	
125.1 Apoyo a la Administración Local	<i>Transferencias a CC.LL.: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: transferencias a CC.LL.</i>
125.2 Política Territorial	<i>Transferencias a CC.LL.: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: transferencias a CC.LL.</i>
125.3 Política Demográfica	Población
125.9 Cooperación con la Policía Local	<i>Transferencias a CC.LL.: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: transferencias a CC.LL.</i>
126. Otros Servicios Generales	
126.1 Servicios de Coordinación Administrativa en Huesca	Población
126.2 Servicios de Coordinación Administrativa en Teruel	Población
126.3 Servicios Jurídicos	Población
126.4 Información Ciudadana y Documentación Adva.	Población
126.5 Sistemas de Telecomunicaciones e Informática	Población
126.6 Modelo Audiovisual Aragonés	Población
<i>Grupo de Función 3. Seguridad, Protección y Promoción Social</i>	
31. Seguridad y Protección Social	
313. Acción Social	
313.1 Prestaciones Asistenciales y Servicios Sociales	<i>En 1999:</i> - <i>Gastos de personal y Transferencias a CC.LL.: imputación directa</i> - <i>Gastos en bienes corrientes y ss. e Inversiones: gastos de personal territorializados</i> - <i>Resto del gasto: población</i> <i>En 2000 y 2001:</i> - <i>Población</i>
313.2 Gestión y Desarrollo de la Acción Social	<i>Gastos de personal y Transferencias a CC.LL.: imputación directa</i> <i>Gastos en bienes corrientes y ss. e Inversiones: gastos de personal territorializados</i> <i>Resto del gasto: población</i>
313.5 Acción Social a favor del Personal	Personal de la Administración autonómica según lugar de trabajo
315. Relaciones Laborales	
315.1 Relaciones Laborales	<i>Transferencias a CC.LL. y a empresas privadas: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: nº de asalariados, según la CRE del INE</i>
32. Promoción Social	
322. Promoción del Empleo	
322.1 Fomento del Empleo	<i>Gastos de personal, Inversiones y Transf. a CC.LL. y a emp. privadas: imputación directa</i> <i>Gastos en bienes corrientes y ss.: gastos de personal territorializados</i> <i>Transferencias a empresas públicas y otros entes púb.: gasto de Univer. de Zaragoza</i> <i>Resto del gasto: población activa, según la EPA del INE</i>
322.2 Fomento del Empleo (Escuelas Taller)	<i>Gastos de personal: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: gastos de personal territorializados</i>
322.9 Consejo Económico y Social de Aragón	Población
323. Promoción Sociocultural	
323.1 Promoción de la Juventud	<i>Gastos de personal y Transferencias a CC.LL. y a familias e instit. s.f.l.: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: gastos de personal territorializados</i>
323.2 Promoción de la Mujer	<i>Transferencias a CC.LL., a empresas privadas y a familias e inst. s.f.l.: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: población femenina</i>
<i>Grupo de Función 4. Produc. Bienes Públicos de Carácter Social</i>	
41. Sanidad	

411. Administración General	
411.1 Serv. Generales (Sanidad, Consumo y Bienestar Social)	Gasto del resto de programas del Departamento
412. Hospitales, Servicios Asistenciales y Centros de Salud	
412.1 Asistencia Sanitaria	<i>Gastos de personal, Transferencias e Inversiones territorializadas:</i> imputación directa <i>Gastos en bienes corrientes y ss.:</i> gastos de personal territorializados <i>Resto del gasto en inversiones y transferencias:</i> población
412.2 Asistencia Socio-sanitaria	<i>Gastos de personal, Transferencias e Inversiones territorializadas:</i> imputación directa <i>Gastos en bienes corrientes y ss.:</i> gastos de personal territorializados <i>Resto del gasto en inversiones y transferencias:</i> población
413. Acciones Públicas relativas a la Salud	
413.1 Protección y Promoción de la Salud	Población
42. Educación	
421. Administración General	
421.1 Servicios Generales (de Educación y Ciencia)	<i>Transferencias e Inversión territorializada:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> 50% gasto de la subfunción 422 y 50% personal docente
421.2 Gestión de Personal	Personal docente
422. Enseñanza	
422.1 Educación Infantil y Primaria	<i>En 1999 (Educación):</i> - <i>Gastos de personal, Transf. a CC.LL. y a familias e inst. s.f.i. e Inversiones:</i> imp. directa - <i>Gastos en bienes corrientes y servicios:</i> gastos de personal territorializados - <i>Transf. corrientes a empresas públ. y otros entes públ.:</i> gasto corriente Univ. Zaragoza - <i>Gastos de personal:</i> alumnos matriculados por titulaciones y residencia familiar - <i>Gasto imputado a los alumnos no residentes en Aragón:</i> población - <i>Transferencias:</i> población - <i>Gastos financieros:</i> resto del gasto de la Universidad - <i>Transf. de capital a empresas públ. y otros entes públ.:</i> inversiones Univ. Zaragoza - <i>Investigación:</i> población - <i>Obras en centros:</i> alumnos matriculados en las titulaciones del centro - <i>Gasto imputado a los alumnos no residentes en Aragón:</i> población - <i>Resto inversión:</i> alumnos matriculados en la Universidad de Zaragoza - <i>Gasto imputado a los alumnos no residentes en Aragón:</i> población <i>En 2000 y 2001:</i> - <i>Gastos de personal, Transferencias e Inversiones:</i> imputación directa - <i>Gastos en bienes corrientes y servicios:</i> gastos de personal territorializada
422.2 Educación Secundaria y Formación Profesional	<i>Gastos de personal, Transferencias e Inversiones:</i> imputación directa <i>Gastos en bienes corrientes y ss.:</i> gastos de personal territorializados
422.3 Educación Especial	<i>Gastos de personal, Transferencias e Inversiones:</i> imputación directa <i>Gastos en bienes corrientes y ss.:</i> gastos de personal territorializados
422.4 Enseñanzas Artísticas	<i>Gastos de personal, Transferencias e Inversiones:</i> imputación directa <i>Gastos en bienes corrientes y ss.:</i> gastos de personal territorializados
422.5 Educación Permanente	<i>Gastos de personal, Transferencias e Inversiones:</i> imputación directa <i>Gastos en bienes corrientes y ss.:</i> gastos de personal territorializados
422.7 Formación del Profesorado	<i>Gastos de personal, Transferencias e Inversiones:</i> imputación directa <i>Gastos en bienes corrientes y ss.:</i> gastos de personal territorializados
422.8 Enseñanza Universitaria	<i>Transf. corrientes a empresas públ. y otros entes públ.:</i> gasto corriente Univ. Zaragoza - <i>Gastos de personal:</i> alumnos matriculados por titulaciones y residencia familiar - <i>Gasto imputado a los alumnos no residentes en Aragón:</i> población - <i>Transferencias:</i> población - <i>Gastos financieros:</i> resto del gasto de la Universidad - <i>Transf. de capital a empresas públ. y otros entes públ.:</i> inversiones Univ. Zaragoza - <i>Investigación:</i> población - <i>Obras en centros:</i> alumnos matriculados en las titulaciones del centro - <i>Gasto imputado a los alumnos no residentes en Aragón:</i> población - <i>Resto inversión:</i> alumnos matriculados en la Universidad de Zaragoza - <i>Gasto imputado a los alumnos no residentes en Aragón:</i> población <i>Resto del gasto:</i> población
422.9 Enseñanza No Universitaria	<i>Gastos de personal, Transferencias e Inversiones:</i> imputación directa <i>Gastos en bienes corrientes y ss.:</i> gastos de personal territorializados
423.1 Becas y Ayudas. Apoyo a otras Actividades Escolares	<i>Transferencias a familias e instituciones sin fines de lucro:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> población
43. Vivienda y Urbanismo	
431. Vivienda	
431.1 Promoción y Administración de Viviendas	<i>Transferencias e Inversiones territorializadas:</i> imputación directa <i>Inversiones:</i> viviendas de promoción pública <i>Resto del gasto:</i> transferencias e inversiones territorializadas
432. Urbanismo y Arquitectura	
432.1 Urbanismo	<i>Transferencias e Inversiones territorializadas:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> población
432.3 Arquitectura y Rehabilitación	<i>Transferencias e Inversiones territorializadas:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> población
44. Bienestar Comunitario	
442. Protección y Medio Ambiente	
442.1 Servicios Generales (Medio Ambiente)	<i>Transferencias a CC.LL.:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> gasto del resto de programas del Dto. de Medio Ambiente
442.2 Protección y Mejora del Medio Ambiente	<i>Transferencias e Inversiones territorializadas:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> población
442.6 Protec. y Mejora Medio Amb. (Fondo Inv. Prov. Teruel)	Imputación directa a la provincia de Teruel
443. Otros Servicios de Bienestar Comunitario	
443.1 Control del Consumo	<i>Transferencias a CC.LL.:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> 50% población, 50% consumo familiar
45. Cultura	

451. Administración General	
451.1 Servicios Generales (de Cultura y Turismo)	Gasto del resto de programas del Dto. de Cultura y Turismo
452. Archivos, Bibliotecas y Museos	
452.1 Archivos y Museos	<i>Gastos de personal y Transferencias: 75% imputación directa, 25% población</i> <i>Gastos en bienes corrientes y servicios: gastos de personal territorializados</i> <i>Inversiones: población</i>
452.2 Gestión de Bibliotecas	<i>Gastos de personal y Transferencias: 75% imputación directa, 25% población</i> <i>Gastos en bienes corrientes y servicios: gastos de personal territorializados</i> <i>Inversiones: población</i>
452.6 Archivos y Museos (Fondo Inversión Provincia Teruel)	75% imputación directa a la provincia de Teruel, 25% población
455. Promoción Cultural	
455.3 Promoción y Acción Cultural	<i>Gastos de personal, Transferencias e Inv. territ.: 75% imputación directa, 25% población</i> <i>Resto del gasto: población</i>
457. Deportes y Educación Física	
457.1 Fomento y Apoyo a la Actividad Deportiva	<i>Transferencias a CC.LL.: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: población</i>
457.3 Proyecto Olímpico Pirineos	75% imputación directa a la provincia de Huesca, 25% población
458. Patrimonio Histórico-Artístico y Arqueológico	
458.1 Protección y Difusión del Patrimonio Cultural	<i>Gastos de personal, Transferencias e Inv. territ.: 75% imputación directa, 25% población</i> <i>Gastos en bienes corrientes y servicios: gastos de personal territorializados</i> <i>Resto del gasto: población</i>
46. Otros Servicios Comunitarios y Sociales	
463. Asociación y Participación Ciudadana	
463.1 Elecciones Institucionales	Población
<i>Grupo de Función 5. Produc. Bienes Públicos de Carácter Econ.</i>	
51. Infraestructuras Básicas y del Transporte	
511. Administración General	
511.1 Servicios Generales (Obras Públicas, Urb, y Transp.)	Gasto del resto de programas del Dto. de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte
512. Recursos Hidráulicos	
512.1 Gestión e Infraestructura de Recursos Hidráulicos	<i>Transferencias a CC.LL. e Inversiones territ.: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: población</i>
513. Transporte Terrestre	
513.1 Carreteras	<i>Gastos de personal, Transferencias a CC.LL. e Inversiones territ.: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: población</i>
513.2 Transportes y Comunicaciones	Población
513.6 Carreteras (Fondo Inversión Provincia Teruel)	Imputación directa a la provincia de Teruel
53. Infraestructuras Agrarias	
531. Reforma y Desarrollo Agrario	
531.1 Mejora de las Estructuras Agrarias y Desarrollo Rural	<i>Gastos de personal, Transferencias e Inversiones territ.: imputación directa</i> <i>Resto del gasto: VAB agrario</i>
533. Mejora del Medio Natural	
533.1 Protección y Mejora del Medio Natural	<i>Gastos de personal y Transferencias: imputación directa</i> <i>Gasto en bienes corrientes y servicios: gastos de personal territorializados</i> <i>Resto del gasto: población</i>
54. Investigación Científica, Técnica y Aplicada	
542. Investigación Técnica y Aplicada	
542.1 Investigación Agroalimentaria	75% Población, 25% VAB agricultura, ganadería y pesca
542.2 Investigación y Tecnología Aplicadas a la Industria	75% Población, 25% VAB industria
542.3 Investigación y Desarrollo Tecnológico	75% Población, 25% VAB industria y energía
55. Información Básica y Estadística	
551. Estadística, Cartografía y Meteorología	
551.1 Elaboración y Difusión Estadística	Población
<i>Grupo de Función 6. Regulación Económica de Carácter General</i>	
61. Actuaciones Económicas Generales	
611. Administración General	
611.1 Servicios Generales (de Economía, Hacienda y Empleo)	Población
612. Regulación Económica General	
612.1 Planificación y Dirección Presupuestaria	Población
612.2 Promoción y Desarrollo Económico	<i>Transferencias a CC.LL. y empresas privadas: imputación directa</i> <i>Transfer. a empresas publicas y otros entes públ. y a familias e inst. s.f.l.: VAB</i> <i>Resto del gasto: población</i>
612.3 Plan Minería Carbón y Desarrollo Alternativo Comarcas Miner.	Imputación directa a la provincia de Teruel
612.5 Fondo Intraterritorial de Solidaridad	<i>Transferencias a CC.LL. y empresas privadas: imputación directa</i> <i>Transferencias a empresas publicas y otros entes públicos: imputación a Teruel</i>
612.9 Gastos No Clasificados	Población
615. Asuntos de la Comunidad Europea	
615.2 Actuaciones relativas a Programas Europeos	Población
62. Comercio	
622. Comercio interior	
622.1 Ordenación y Promoción Comercial	<i>Gtos. personal y Transfer. a CC.LL., emp. pr. y familias e i.s.f.l.: imputación directa</i> <i>Transfer. a emp. publ. y otros entes públ. e Inv.: licencias del IAE en comercio</i> <i>Resto del gasto: gastos de personal territorializados</i>
63. Actividad Financiera	
631. Administración Financiera	
631.1 Gestión e Inspección de Tributos	Población

631.2 Control Interno y Contabilidad	Población
631.3 Gestión del Patrimonio	Población
631.4 Gestión de Tesorería y Pagos	Población
<i>Grupo de Función 7. Regulación Económica de Sectores Produc.</i>	
71. Agricultura y Ganadería	
711. Administración General	
711.1 Servicios Generales (de Agricultura)	Gasto del resto de programas del Dto. de Agricultura
712. Promoción de la Población Rural	
712.1 Desarrollo Agroalimentario	<i>Transferencias territorializadas:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> VAB agrario
712.2 Coordinación y Gestión de Servicios Agrarios	<i>Transf. territorializadas (excepto transf. de capital a empresas privadas):</i> imputación directa <i>Transf. de capital a empresas privadas y resto de transf. no territorializadas:</i> VAB agrario <i>Resto del gasto:</i> gasto del resto de programas del Dto. de Agricultura
712.3 Producción Agraria y Gestión de Ayudas	<i>Gastos de personal y Transferencias territorializadas:</i> imputación directa <i>Gastos en bienes corrientes y servicios:</i> gastos de personal territorializados <i>Inversiones:</i> población
712.6 Desarrollo Agroalimentario (Fondo Inv. Prov. Teruel)	Imputación directa a la provincia de Teruel
712.8 Política Agraria Común	<i>Transferencias territorializadas:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> VAB agrario
714. Ordenación, Reestruc. y Mejora de Productos. Agrar.	
714.1 Transferencia de Tecnología Agroalimentaria	VAB agrario
72. Industria	
721- Administración General	
721.1 Serv. Generales (Industria, Comercio y Desarrollo)	<i>Transferencias:</i> VAB <i>Resto del gasto:</i> gasto del resto de programas Dto. Industria, Comercio y Desarrollo
722. Actuaciones Administrativas sobre la Industria	
722.1 Actuaciones Administrativas sobre la Industria	VAB industrial
723. Apoyo a las P.Y.M.E.	
723.1 Fomento Industrial	<i>Transferencias territorializadas:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> VAB industria
73. Energía y Minas	
731. Planificación y Producción Energética y Minera	
731.1 Fomento y Gestión Energética	<i>Transferencias territorializadas:</i> 50% imputación directa, 50% población <i>Resto del gasto:</i> 50% VAB, 50% población
731.2 Apoyo a la Minería	<i>Transferencias territorializadas:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> producción en Tm de las minas en explotación
731.6 Fomento y Gestión Ener. (Fondo Inv. Prov. Teruel)	50% imputación directa a Teruel, 50% población
75. Turismo	
751. Ordenación y Promoción Turística	
751.1 Ordenación, Promoción y Fomento del Turismo	<i>Transferencias territorializadas:</i> imputación directa <i>Resto del gasto:</i> pernoctaciones en establecimientos hoteleros
<i>Grupo de Función 0. Deuda Pública</i>	
01. Deuda Pública	
011. Deuda Pública	
011.1 Amortización y Gastos Financieros de la Deuda Pública	Resto del gasto de la Administración autonómica