

“LA VIABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE NIVELACIÓN EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. UNA APLICACIÓN PARA ESPAÑA DE LOS MODELOS ALEMÁN Y CANADIENSE”

Ana Herrero Alcalde

UNED

Alfonso Utrilla de la Hoz

Universidad Complutense

I. INTRODUCCIÓN.

El profundo cambio experimentado en el sistema de financiación autonómica derivado de la reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas aprobada en Diciembre de 2001, que incorpora importantes novedades en el ámbito de la corresponsabilidad fiscal mediante el aumento del número de impuestos cedidos y participados, se caracteriza, entre otros elementos, por la eliminación de buena parte de las garantías y las referencias nacionales en la evolución de los ingresos existentes hasta entonces. La apuesta por una mayor corresponsabilidad y la desaparición de las garantías de suficiencia dinámica hacen depender en mayor medida los recursos regionales de los ingresos tributarios generados en el territorio de las Comunidades Autónomas y de la evolución de sus economías.

Con el fin de analizar la incidencia que tendrían en España las experiencias más significativas de nivelación en otros contextos descentralizados, hemos aplicado los sistemas de nivelación alemán y canadiense a las Comunidades Autónomas, comparando sus resultados con los que se derivan de la aplicación de la LOFCA en términos de nivelación.

El presente trabajo se articula de la siguiente manera. El segundo epígrafe va destinado a analizar el concepto mismo de nivelación y la justificación de la existencia de instrumentos niveladores en el ámbito de sectores públicos descentralizados. El apartado tercero se destina a estudiar los resultados del sistema de financiación derivado de la LOFCA desde el punto de vista de la nivelación. En los epígrafes cuarto y quinto

se hace una breve descripción de las experiencias alemana y canadiense en lo que a la nivelación se refiere y se muestran los resultados de su aplicación al caso español. Para finalizar, el último epígrafe se ha dedicado a realizar una comparación de los resultados de los tres sistemas financieros contemplados en el trabajo.

II. LA LÓGICA DE LOS SISTEMAS DE NIVELACIÓN.

Antes de abordar los argumentos que justifican el establecimiento de un sistema de nivelación en el marco de la financiación de gobiernos subcentrales, quizás sea conveniente realizar algunas precisiones acerca del concepto de nivelación. A este respecto, podemos entender la nivelación desde distintas perspectivas. Desde la primera de ellas, quizás la más sencilla, el objetivo de este instrumento sería la reducción, o eliminación en su caso, de las diferencias de recursos *per cápita* disponibles entre los distintos gobiernos subcentrales. En este caso, estaríamos ante una *nivelación de los recursos* y bastaría con diseñar una transferencia que tendiese a garantizar un nivel de ingresos equivalente a todos los territorios.

Desde otro punto de vista, se puede entender la nivelación como la reducción (o eliminación) de las diferencias en los *niveles de servicio per cápita* disponibles en los distintos territorios. El diseño del sistema de nivelación, en este caso, requeriría introducir en el análisis las diferencias en la intensidad de la demanda de servicios públicos, así como los distintos costes de provisión que pueden existir en cada territorio.

En tercer lugar, podríamos entender la nivelación como la reducción (o eliminación) de las diferencias en los *resultados de los servicios públicos*, introduciendo en el análisis la eficacia de los programas de gasto público. Con este enfoque, además de tratar de equiparar la cantidad de servicios públicos disponibles en los distintos territorios, se intenta igualar la calidad de los mismos.

En cualquiera de los tres casos, sin embargo, se está utilizando la expresión nivelación como instrumento de garantía de unas prestaciones públicas similares en todo el territorio nacional. Desde este punto de vista, los sistemas de nivelación cumplen, de forma simultánea, tres grandes principios. En primer lugar, se puede decir que los instrumentos de nivelación son la expresión de la *solidaridad* interterritorial, en

la medida en que generan un trasvase de recursos desde los territorios más desarrollados (con más recursos) o con menores necesidades de gasto hacia los territorios menos desarrollados (con menos recursos) o con mayores necesidades de gasto. En todo caso, hay que matizar que los sistemas de nivelación, tal y como los entendemos, son aquellos que reducen las diferencias entre territorios, pero no por ello garantizan más recursos per cápita (o por unidad de necesidad) a los menos desarrollados. En este último caso estaríamos más ante un instrumento de fomento del desarrollo que ante un sistema de nivelación.

En segundo lugar, los sistemas de nivelación garantizan que todos los gobiernos subcentrales gocen de un grado de *autonomía* similar, ya que al asegurar unos recursos mínimos a todos los territorios, se crean las condiciones necesarias para que todos puedan ajustar la prestación de servicios a las preferencias de sus ciudadanos.

En la misma línea, un instrumento de nivelación cumple el principio de *suficiencia*, garantizando a todos los territorios un volumen de recursos suficiente para hacer frente a las competencias que les han sido asignadas, con independencia de su nivel de desarrollo y/o de sus necesidades de gasto. Ahora bien, esta garantía puede entenderse en un doble sentido. En primer lugar, se puede entender los sistemas de nivelación como garantía de *suficiencia estática*, diseñándolos como mecanismo de cierre del sistema de financiación de los gobiernos subcentrales, cerrando la brecha entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los territorios menos desarrollados (e incluso del resto de territorios cuando exista un desequilibrio vertical en el reparto de competencias de gastos e ingresos entre niveles de gobierno). Adicionalmente, un sistema de nivelación puede diseñarse como garantía de *suficiencia dinámica* de los gobiernos subcentrales, de modo que amortigüe el riesgo financiero de los mismos cuando éstos financien sus gastos básicamente con recursos propios, entrando en funcionamiento cuando la evolución de tales recursos no sea lo suficientemente estable¹.

Realizada la aproximación al concepto de nivelación, corresponde ahora abordar los argumentos que justifican la creación de mecanismos que lleven a cabo tal función.

¹ En cualquier caso, los sistemas de nivelación de países federales suelen estar diseñados como instrumentos de suficiencia estática y dinámica simultáneamente.

Según el peso que se otorgue a cada uno de estos criterios, así como el concepto de nivelación que manejemos entre los que aquí se han tratado, el diseño de los instrumentos habrá de realizarse de distinta forma.

El primer argumento que justifica la existencia de instrumentos niveladores es el principio de *equidad horizontal*. En ausencia de nivelación, cuando los gobiernos subcentrales se financien básicamente con ingresos propios, los territorios más ricos tendrán capacidad para prestar más y mejores servicios públicos, dado un nivel de esfuerzo fiscal, que los territorios con menor capacidad fiscal. Así, ciudadanos iguales desde el punto de vista fiscal pueden percibir servicios públicos muy diversos en función del territorio en el que residan, infringiéndose con ello el principio de equidad horizontal que exige un trato igual a ciudadanos iguales.

Por otra parte, cabe hacer una mención del concepto de *equidad categórica* como justificación de los sistemas de nivelación. En este caso, se está pensando en una serie de servicios públicos que, por la existencia de cierto consenso social, deben estar a disposición de todos los ciudadanos, con independencia de su residencia, tales como sanidad, educación, vivienda, etc. Por lo tanto, un instrumento de nivelación podría cumplir la función de garantizar que la provisión de tales servicios efectivamente se produjese.

En tercer lugar, se argumenta que, en ausencia de nivelación, se pueden producir problemas de *eficiencia*. Efectivamente, cuando algunos territorios sean capaces de prestar más servicios a menor esfuerzo fiscal, los factores de producción pueden tender a establecerse en estos territorios, abandonando aquellos con una menor capacidad fiscal. En este caso, la localización de los factores dependerá de la oferta fiscal, y no tanto de la productividad de cada territorio, pudiéndose producir localizaciones ineficientes cuando los factores tiendan a establecer su residencia en los territorios más desarrollados que, al estar más congestionados, podrían tener una productividad marginal inferior.

Como se ha comentado con anterioridad, el peso que se da a uno u otro argumento condiciona en buena medida el diseño que el sistema de nivelación debe adoptar. Así, mientras los principios de eficiencia y de equidad horizontal aconsejarían

la creación de un sistema de nivelación general, que tuviese en cuenta todas las competencias asumidas por los gobiernos subcentrales, la equidad categórica vendría a exigir un sistema de nivelación centrado en una serie de servicios concretos.

Para corregir los problemas de equidad y de eficiencia que podría generar la existencia de diferentes niveles de servicios causados por las diferencias de capacidad fiscal², Buchanan (1950) propuso la realización de políticas fiscales discriminatorias por territorios por parte del gobierno central, de forma tal que quedasen compensadas las diferencias generadas por la provisión subcentral de servicios. Según este criterio, el gobierno central debería tratar de nivelar (o igualar, en el extremo) el residuo fiscal total de los ciudadanos, entendido como la diferencia entre los impuestos que éstos pagan y los servicios públicos que perciben. Para llevar a cabo esta tarea, Buchanan propuso que el gobierno central estableciese tipos impositivos superiores en los territorios con más capacidad fiscal, compensando así los mayores servicios que en ellos se estarían prestando por el gobierno regional, por contar con más recursos; y tipos impositivos inferiores en los territorios de menor capacidad fiscal, para compensar la escasez relativa de servicios públicos regionales. De este modo, quedarían reducidas las diferencias en el residuo fiscal recibido por un ciudadano del conjunto de niveles de gobierno. Se trata ésta de una propuesta más teórica que práctica, ya que su puesta en marcha tendría, además de importantes dificultades técnicas a la hora de medir el residuo fiscal, problemas de justificación desde el punto de vista del principio de igualdad ante la ley.

Alternativamente, se han propuesto y puesto en marcha, en gran parte de los países con sistemas descentralizados de gestión de los servicios públicos, sistemas de nivelación basados en transferencias de diverso tipo, cuyas características varían en función del concepto de nivelación manejado, tal y como comentábamos anteriormente, y de la importancia relativa concedida a los objetivos de equidad y eficiencia. En estos casos, a la hora de diseñar e implantar una de transferencia de nivelación, ha habido que dar respuesta a, en todo caso, una serie de cuestiones como las que señalamos a continuación:

² Lógicamente, las diferencias de servicios motivadas por la heterogeneidad interterritorial de preferencias no provocarían estos problemas. La dificultad estará, en todo caso, en distinguir cuándo tales diferencias tienen su origen en la capacidad fiscal y cuándo en las preferencias.

1. En primer lugar, hay que decidir si se va a establecer una transferencia vertical u horizontal, es decir, si el trasvase de recursos va a efectuarlo el gobierno central o si, por el contrario, van a ser los propios gobiernos regionales de los territorios más ricos los que realicen el pago directamente. Ambas opciones tienen ventajas e inconvenientes.

Por una parte, la realización de la nivelación por los gobiernos regionales tiene la ventaja de exigir un consenso entre ellos acerca de la intensidad de la nivelación a llevar a cabo, de manera que el sistema podría ser más estable en el tiempo. Sin embargo, la falta de participación del gobierno central en este ámbito, aunque sólo sea como árbitro, podría dar lugar a bloqueos por parte de algunos territorios, que impidan que la nivelación se lleve a cabo. En todo caso, este sistema tiene la ventaja de hacer totalmente explícito el trasvase de recursos que se realiza con la nivelación, dificultado la manipulación en la interpretación de los resultados por los distintos niveles de gobierno.

Desde otro punto de vista, se argumenta que la función de redistribución interterritorial debe hacerse efectiva por el gobierno central porque ésta sólo tiene sentido desde una visión integral del problema. Por otra parte, con una centralización del sistema de nivelación, se impiden eventuales bloqueos producidos por las diferentes visiones que los distintos territorios tienen del problema, a los que ya hemos aludido. Así, aunque los flujos de recursos entre territorios se hacen algo menos explícitos, se eluden las resistencias de los territorios de mayor capacidad fiscal a *compartir* parte de sus recursos con los territorios menos desarrollados.

2. En segundo lugar, se plantea la disyuntiva de establecer una transferencia condicionada o incondicionada, según la forma en que se haya precisado el objetivo del sistema de nivelación. Si tal objetivo es garantizar la prestación *efectiva* de un nivel determinado de servicios públicos regionales en todos los territorios, entonces sería más lógico inclinarse por una subvención condicionada, que obligase a los gobiernos regionales a llevar a cabo tal prestación, con independencia de las preferencias de los ciudadanos que residan en su circunscripción. Si, por el contrario, el objetivo del sistema de nivelación es garantizar a todos los gobiernos

regionales la *posibilidad* de suministrar un nivel de servicios determinado siempre que realicen un esfuerzo fiscal estándar, con independencia de que tales servicios efectivamente se suministren, entonces tendría más sentido optar por un sistema de transferencias incondicionadas, que daría margen para adecuar la prestación de servicios a las preferencias de los ciudadanos de cada región.

A este respecto hay que señalar que, en el primer caso, en la justificación del sistema de nivelación pesaría más el criterio de equidad categórica que el de equidad horizontal y, por ello, sería más normal circunscribir el propio sistema a la prestación de unos servicios públicos concretos y no a la totalidad de servicios suministrados por los gobiernos regionales. Por el contrario, en el caso de optar por el segundo de los objetivos, estarían primando los criterios de equidad horizontal y eficiencia, y la aplicación del instrumento de nivelación tendría un carácter integral, abarcando todos los servicios públicos regionales.

3. Una vez dilucidadas las cuestiones anteriores, hay que plantear el objetivo de equidad a alcanzar por el sistema de nivelación de forma que nos permita *a posteriori* valorar los resultados alcanzados. Una primera alternativa, a este respecto, es que la transferencia de nivelación se reparta exclusivamente en función (inversa) de la capacidad fiscal de los distintos territorios, con el objeto de nivelar los *recursos per cápita* disponibles por cada gobierno regional. En este caso, estaríamos eludiendo abordar el problema de las diferencias en las necesidades de gasto o, simplemente, asumiendo que la población es el mejor indicador de las mismas.

Desde otra perspectiva, se podría incluir en el reparto de los recursos, junto con un indicador de capacidad fiscal, un indicador de necesidades de gasto que tuviese en cuenta las distintas características demográficas, socio-económicas y geográficas de los territorios, suponiendo que la población no aproxima las necesidades de gasto de forma adecuada. A diferencia del caso anterior, el objetivo sería nivelar los *recursos por unidad de necesidad* disponibles por los distintos gobiernos regionales. En este caso, por lo tanto, la transferencia de nivelación se repartiría en proporción inversa a la capacidad fiscal y en proporción directa a las necesidades de gasto de cada territorio.

Si, como ya se ha dicho al principio de este trabajo, el objetivo del sistema de nivelación es la aproximación de los resultados de los servicios públicos, habría que incorporar en la medición de las necesidades de gasto algún indicador relativo a la eficacia relativa de los servicios según las características particulares de cada territorio. Entonces, el reparto de la subvención niveladora se haría en proporción inversa a la capacidad fiscal y en proporción directa a las necesidades de gasto *ajustadas* de cada territorio.

4. Enlazando con la cuestión anterior, habría que determinar la intensidad de nivelación deseada, es decir, plantear si se quieren eliminar totalmente las diferencias de recursos existentes o, lo que es lo mismo, si se quiere igualar la situación de todos los territorios, o, por el contrario, se quieren reducir tales diferencias, aproximando el nivel de recursos de las distintas regiones, sin llegar a la igualación.

Dentro de estas opciones, se pueden distinguir algunas alternativas adicionales. Entre los sistemas igualadores, la nivelación se puede realizar con respecto a la media nacional o a cualquier otro nivel estándar, reduciendo los recursos de las regiones más ricas e incrementando los de las más pobres (modelo *Robin Hood*), o bien se puede llevar a cabo con respecto al nivel más alto, de modo que todas las circunscripciones se sitúen al nivel de la región más rica. Si, por el contrario, se opta por no llegar a la igualación, también se puede realizar la nivelación hacia arriba y hacia abajo, o bien efectuarla sólo desde abajo sin que los territorios ricos pierdan recursos.

En definitiva, según la respuesta que se dé a todas estas cuestiones, surgirá un diseño diferente del sistema de nivelación. Así, si optásemos por una transferencia vertical que pretendiese garantizar un nivel *igual* de recursos por unidad de necesidad a todos los territorios³, la estructura de la transferencia sería la siguiente:

³ Es decir, estaríamos ante una transferencia que pretende igualar los recursos por unidad de necesidad, con un diseño tipo "*Robin Hood*" que reduce los recursos de los territorios con mayor capacidad fiscal y menores necesidades de gasto e incrementa los recursos de los territorios con menor capacidad fiscal y mayores necesidades de gasto.

$$TN_i = TN \left[\frac{NG_i}{\sum_i NG_i} - \frac{BI_i}{\sum_i BI_i} \right] \quad \text{donde:}$$

TN_i es la transferencia de nivelación a percibir por el territorio i

TN es la cuantía total de recursos de nivelación a transferir por el gobierno central

NG_i son las necesidades de gasto del territorio i

BI_i es la capacidad fiscal del territorio i

Si, en lugar de establecer una transferencia vertical, se implantase una transferencia horizontal, entonces TN quedaría sustituido por el conjunto de recursos propios de la totalidad de gobiernos regionales:

$$TN_i = t \sum_i BI_i \left[\frac{NG_i}{\sum_i NG_i} - \frac{BI_i}{\sum_i BI_i} \right] \quad \text{donde:}$$

t es el tipo impositivo, estándar o real, a aplicar a la suma de bases imponibles de los distintos territorios, con el objeto de calcular los recursos sujetos a nivelación.

En el caso de optar por ambas alternativas simultáneamente, es decir, combinar una transferencia vertical y una transferencia horizontal, la formulación sería la siguiente:

$$TN_i = \frac{NG_i}{\sum_i NG_i} TN + \left[\frac{NG_i}{\sum_i NG_i} - \frac{BI_i}{\sum_i BI_i} \right] t \sum_i BI_i \quad \text{donde:}$$

el primer sumando conformaría el componente vertical de la transferencia, que se repartiría en proporción directa a las necesidades de gasto de las regiones, y el segundo sumando integraría el componente horizontal de la misma, repartiéndose en proporción directa de las necesidades y en proporción inversa a la capacidad fiscal de los territorios.

Si, en lugar de diseñar un índice de necesidades de gasto, se decide asumir que la población aproxima adecuadamente tales necesidades, entonces el

índice $\frac{NGi}{\sum_i NGi}$ quedaría sustituido por la cuota de población del territorio i $\left(\frac{Pi}{\sum_i Pi} \right)$.

Para finalizar, como ya se ha comentado anteriormente, el sistema podría diseñarse de forma que no detrajese recursos de los territorios ricos, de modo que sólo se reducirían las disparidades desde abajo hacia arriba (bien con respecto a la media, bien con respecto al nivel más alto):

$$TNi = TN \left[\frac{NGi}{\sum_i NGi} - \frac{Bli}{\sum_i Bli} \right] \quad \forall TNi > 0$$

De todos los elementos señalados hasta ahora, hay dos que plantean algunas dificultades de carácter técnico que conviene resaltar. En primer lugar, la medición de las necesidades de gasto es una tarea sumamente compleja, hasta el punto de que en algunos casos se opta, como ya se ha señalado, por aproximarlas a través de la población. Sin embargo, los gobiernos regionales pueden tener, para la misma población, distintas necesidades por una serie de características tales como la estructura de la población por edades y sexos, la renta y la distribución de la renta en el territorio, etc., que afectan a la intensidad de la demanda, así como por otras que afectan a las condiciones de prestación del servicio, como la densidad y la dispersión de la población, la geografía, la climatología, etc. Por ello, se plantea la necesidad de crear algún mecanismo de medición de las necesidades que tenga en cuenta todos estos elementos.

En algunas ocasiones, y cuando se cuenta con datos relativos a la cantidad (y calidad) de usuarios potenciales de los servicios, la elaboración de los indicadores es relativamente sencilla. En otros casos en que, sin embargo, estos datos no están disponibles o, simplemente, los usuarios potenciales no son un indicador adecuado de las necesidades (por ejemplo, cuando se trata de tener en cuenta las deseconomías de escala generadas por la dispersión de la población), la medición se realiza de forma más compleja. El método más sencillo para realizar esta medición es la denominada

estimación directa, que elabora los índices a partir de una serie de variables que, supuestamente, influyen en la magnitud de las necesidades. De forma más sofisticada, aunque con algunos problemas importantes, los métodos de regresión estiman una ecuación de gasto a partir de una serie de variables independientes tales como la población, la densidad, la superficie, la renta, etc. Los índices de necesidades, en este caso, se elaboran a partir de las variables estadísticamente significativas.

El primero de los métodos tiene la ventaja de la simplicidad y la transparencia, pero parte de la existencia de una relación entre las necesidades y las variables de reparto que no siempre está contrastada, pudiendo generar ciertas resistencias entre los gobiernos afectados. Sin embargo, el segundo método, aunque algo más sofisticado, tiene el problema de utilizar, para estimar necesidades, datos de gasto realizado, introduciendo un sesgo importante en la estimación al presuponer que la distribución del gasto pasado es la adecuada. Por otra parte, no tiene en cuenta que en algunos territorios puede existir una demanda sin atender que no aparece en las estadísticas de gasto. Este sistema, menos transparente, enturbia las relaciones de causalidad entre necesidades y recursos de nivelación, lo que puede entorpecer la valoración de los resultados. Para finalizar, se enfrenta al problema de exigir un volumen de datos importante que, en muchos casos, es inexistente.

La segunda dificultad importante a la que hay que enfrentarse a la hora de diseñar un sistema de nivelación es la referente a la medición de la capacidad fiscal. La primera cuestión a resolver es si se quiere diseñar un indicador agregado o un indicador desagregado. En el primer caso, se optaría por alguna macromagnitud (renta, valor añadido, etc), mientras que en el segundo se elaboraría un subíndice de capacidad fiscal para cada uno de los distintos de ingresos percibidos por los gobiernos regionales. Mientras el primer sistema tiene la ventaja de una mayor simplicidad y menor exigencia de datos, el segundo se ajusta más a la verdadera situación financiera de los gobiernos regionales.

Otra cuestión referente a la capacidad fiscal se plantea en el caso de optar por un sistema de medición desagregado. La medición se puede realizar a partir de datos de recaudación real o, lo que es lo mismo, aplicando a las bases imponibles regionales los tipos impositivos efectivamente aplicados por cada gobierno regional o,

alternativamente, aplicando a tales bases un tipo impositivo normativo, que podría ser la media nacional o el nivel estimado como idóneo por el gobierno central, por ejemplo. El primer método tiene el inconveniente de desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos regionales, de modo que habitualmente se opta por la segunda de las alternativas.

Al análisis de cómo se han resuelto estas y otras cuestiones en los sistemas de financiación regional español, alemán y canadiense dedicamos los siguientes apartados de este trabajo.

III. EL FUNCIONAMIENTO DE LAS GARANTÍAS EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

El análisis de los sistemas de nivelación en el marco de la financiación autonómica resulta complejo por distintas razones. En primer lugar, por la existencia de distintos modelos de financiación que han estado vigentes simultáneamente a lo largo del proceso de consolidación del Estado de las Autonomías. Así, el reconocimiento constitucional a los derechos históricos de los territorios forales en el ámbito tributario, la pervivencia hasta hace muy poco tiempo de sistemas separados para la financiación de las competencias comunes y de la sanidad y el mantenimiento de otros recursos negociados al margen del sistema, han contribuido a dificultar la percepción de los sistemas de nivelación implícita o explícitamente incorporados. En segundo lugar, el análisis se ha dificultado por el desigual calendario en el proceso de transferencias, que ha obligado a fijar subsistemas de financiación separados dentro de las Comunidades Autónomas de régimen común hasta 1996 en función de que las regiones gestionasen o no las competencias educativas. En tercer lugar, la existencia de competencias asumidas de forma singular por una o algunas Comunidades, y al carácter uniprovincial o pluriprovincial de la región, obliga a efectuar homogeneizaciones a la hora de establecer un criterio de equidad explícito, tanto en términos de recursos como de necesidades. En cuarto lugar, el análisis se complica por el carácter bilateral que define de forma esencial las relaciones financieras entre la Administración Central y cada Comunidad Autónoma, por encima de la generalidad en la aplicación de las leyes o los acuerdos en materia de financiación. Este elemento ha restado homogeneidad a la aplicación de los sistemas vigentes en cada momento y ha obligado a establecer tantas

excepciones al modelo general, que éste a se ha convertido en ocasiones en un conjunto de fórmulas *ad hoc* para atender la casuística existente. Finalmente, los frecuentes cambios y retoques introducidos en las últimas dos décadas han supuesto una transformación profunda del funcionamiento real del modelo aplicado, que va más allá de los cambios normativos introducidos.

Junto a los problemas que supone la falta de homogeneidad en la aplicación de la LOFCA para la valoración de los resultados de ésta desde el punto de vista de la nivelación, hay que resaltar el hecho de que, existiendo en la Ley un instrumento expresamente previsto con fines niveladores como son las Asignaciones de Nivelación, éstas no han llegado a ponerse nunca en marcha, de manera que la garantía de niveles similares de servicios públicos en todo el territorio nacional ha venido principalmente del lado de la Participación en Ingresos del Estado (actual Fondo de Suficiencia).

Dejando al margen los resultados de los sistemas *transitorios* de financiación de las competencias asumidas por las Comunidades, los distintos modelos de financiación han cumplido el objetivo de nivelación, tanto desde el punto de vista estático como desde el punto de vista dinámico, con dos instrumentos diferentes. Desde la perspectiva de la suficiencia estática, la Participación en Ingresos del Estado ha operado a partir de un cálculo objetivo de necesidades basado en una serie de variables como población, densidad, superficie, etc., asignando más recursos a los territorios que según tales criterios tenían unas necesidades mayores.

Desde un punto de vista dinámico, se ha intentado garantizar la suficiencia de los recursos autonómicos mediante el diseño de una serie de reglas de evolución cuya aplicación ha distorsionado considerablemente los resultados de las variables de necesidad. Así, cuando en 1996 se decidió ceder capacidad normativa sobre el IRPF y los Tributos Cedidos a las Comunidades Autónomas con el objetivo de incrementar la corresponsabilidad fiscal, y para evitar una gran dispersión en la evolución de los ingresos de los distintos territorios, se aprobó una serie de garantías cuyo funcionamiento alteró de forma significativa el resultado inicial. Efectivamente, en los cuatro años para los que existe liquidación definitiva (1997-2000) el montante de las compensaciones que ha tenido que aplicar la Administración Central ha ascendido a

1.667,79 millones de euros, con una incidencia regional muy desigual, como se desprende del cuadro 1.

C.1. IMPORTE Y PORCENTAJE DE LAS GARANTÍAS ANUALES SOBRE LOS INGRESOS APORTADOS POR EL SISTEMA.

Millones de euros	1997	%/Total	1998	%/Total	1999	%/Total	2000	%/Total
CATALUÑA	46.86	1.6%	11.83	0.4%	224.48	7.2%	179.36	5.2%
GALICIA	23.24	1.3%	25.12	1.4%	105.68	5.4%	109.55	5.1%
ASTURIAS	9.76	5.2%	10.56	5.4%	35.13	18.9%	30.56	14.6%
CANTABRIA	3.88	2.3%	-0.58	-0.3%	16.68	9.4%	14.91	3.4%
LA RIOJA	2.24	3.4%	0.77	1.1%	6.39	3.5%	7.71	3.9%
MURCIA	3.49	2.1%	0.81	0.5%	21.82	12.9%	22.92	3.2%
C.VALENCIANA	28.86	1.7%	7.52	0.4%	108.65	5.9%	87.68	4.3%
ARAGÓN	8.64	3.3%	10.09	3.6%	60.77	8.8%	55.76	7.3%
CANARIAS	0.00	0.0%	0.00	0.0%	17.38	1.5%	25.38	2.0%
BALEARES	0.48	0.4%	-0.48	-0.1%	4.63	1.3%	-0.61	-0.1%
MADRID	32.24	3.7%	16.62	1.8%	-21.48	-2.1%	-27.38	-1.0%
CASTILLA Y LEÓN	31.91	4.3%	40.09	5.2%	130.68	17.5%	137.21	7.0%
TOTAL	191.59	1.9%	122.35	1.1%	710.81	6.1%	643.04	3.9%

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

La aprobación de un nuevo sistema de financiación para las Comunidades Autónomas en el año 2001 ha tenido y tendrá, como en revisiones anteriores, efectos indudables sobre el nivel de servicios que puede suministrar cada gobierno autonómico a sus ciudadanos. Alterados los criterios de reparto de los recursos con respecto al quinquenio 1997-2001, quedarán modificadas las posiciones relativas de los distintos territorios en lo que respecta al nivel de recursos disponibles por habitante, al tiempo que desaparece gran parte de las garantías de evolución de los recursos existentes hasta el momento, lo que tendrá claras repercusiones sobre los niveles de suficiencia de las Comunidades.

Desde la perspectiva de la suficiencia estática, se aprueba un modelo financiero integral que se aplica a todas las competencias asumidas, incluida la sanidad, tomando como referencia el año 1999. El montante global de recursos a repartir entre todas las Comunidades se calcula como la suma de todos los ingresos que venían percibiendo con el anterior sistema de financiación (véase la columna 1 del Cuadro2⁴).

⁴ Extraído, con algunas modificaciones, de Ruiz-Huerta, Vizán y Herrero (2002).

CUADRO 2: NECESIDADES Y RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA EN EL AÑO BASE (1999)

		1. RESTRICCIÓN INICIAL	2. NECESIDADES DE GASTO		3. RECURSOS FINANCIEROS
COMPETENCIAS COMUNES Y EDUCACIÓN	A=	+ Liquidación tarifa autonómica IRPF + Liquidación de la PIE (incluida participación territorializada en cuota de IRPF) + Fondo de Garantía + Restricción inicial de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura + Recaudación normativa de tributos cedidos y de tasas afectas a servicios transferidos + Coste de los servicios transferidos después de 1999 - Coste de las competencias singulares de cada Comunidad	1. FONDO GENERAL	MÍNIMO FIJO 39,66 mill. € para cada CA	+ RECAUDACIÓN NORMATIVA (100%): <ul style="list-style-type: none"> I. Patrimonio I. Transmisiones Patrimoniales y AJD I. Sucesiones y Donaciones Tributos sobre el Juego Tasas afectas a los servicios transferidos + RECAUDACIÓN: <ul style="list-style-type: none"> IRPF (33%) IVA (35%) I. Electricidad (100%) I. Det. Medios de Transporte (100%) I. Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos (100%) I. Alcoholes, productos intermedios, cerveza, tabaco e hidrocarburos (40%) + FONDO DE AHORRO EN INCAPACIDAD TEMPORAL
			2. FONDO PARA PALIAR LA ESCASA DENSIDAD DE POBLACIÓN	48,08 mill. € entre CCAA con densidad <27 hab/km2 y superficie < 50.000km2	
			3. FONDO DE RENTA RELATIVA	150,3 mill. € entre CCAA con un índice de renta relativa > 0	
			4. GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que (1)+(2) < (A)	
			5. MODULACIONES	FONDO DE SUFICIENCIA	
			6. VALOR DE LAS COMPETENCIAS SINGULARES		
SANIDAD	B = Gasto liquidado en 1999 por el INSALUD para las Comunidades con competencias en la materia y para las integradas en el "INSALUD-gestión directa"	1. FONDO GENERAL	Población protegida (75%) Pob.>65 años (24,5%) Insularidad (0,5%)		
		2. FONDO DE AHORRO EN INCAPACIDAD TEMPORAL	240,4 mill. € en función de la población protegida		
		3. FONDO DE COHESIÓN SANITARIA	Sin concretar		
			4. GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que (1)< (B)	
SERVICIOS SOCIALES	C = Gasto liquidado en 1999	1. FONDO GENERAL	Población >65 años		
		2. GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que (1)< (C)		

Calculados los recursos totales a repartir entre las Comunidades, se procede a estimar las necesidades de gasto relativas de las mismas, a través de una serie de variables de carácter objetivo, diferentes para cada bloque competencial, que aparecen consignadas en la segunda columna del Cuadro 2. A continuación, se realiza una serie de ajustes para evitar que ninguna Comunidad pierda recursos con respecto al sistema anterior (garantía de mínimos) y para evitar que la variación de los recursos sea muy dispar entre los distintos territorios (reglas de modulación).

Estimadas las necesidades de gasto de cada Comunidad con los correspondientes ajustes, se procede a ceder los ingresos necesarios para su financiación, que se pueden desglosar en dos grandes bloques. Por una parte, se cede parcial o totalmente la recaudación de una serie de tributos de titularidad estatal (columna tercera del Cuadro 2). Por otra, como elemento que cierra la brecha entre las necesidades de gasto y los ingresos cedidos o participados, se crea el Fondo de Suficiencia, que viene a sustituir a la Participación en Ingresos del Estado. Así, siempre que las necesidades de gasto hayan sido correctamente estimadas y no existan importantes distorsiones de las mismas por la actuación de las reglas de modulación, quedaría garantizada la suficiencia estática.

Los resultados de la aplicación del nuevo sistema de financiación se han plasmado en el cuadro 3. El cálculo de la restricción inicial y de las necesidades de gasto para cada Comunidad vendría reflejado por los datos de las dos primeras columnas, mientras que los resultados de la aplicación de las modulaciones y de la garantía de mínimos se muestran en las columnas 3 y 4. Por otra parte, dado que en el sistema se toma como referencia la recaudación normativa, y no la real, de los Tributos Cedidos, y que la diferencia entre ambos conceptos presenta desigualdades regionales derivadas más de la evolución económica regional que del uso de la capacidad normativa autonómica, es preciso considerar el conjunto de recursos iniciales que proporciona el sistema. Los valores por habitante de éstos últimos y los índices relativos de cada Comunidad se recogen en las últimas columnas del cuadro 3.

C.3. RECURSOS DERIVADOS DE LAS VARIABLES DE DISTRIBUCIÓN EN FUNCIÓN DE NECESIDADES, AJUSTES Y RECAUDACIÓN REAL DE TRIBUTOS CEDIDOS EN 1999.

	VARIABLES		VARIABLES AJUSTADAS		TRIBUTOS CEDIDOS REALES		
	Euros/h	Indices	Euros/h	Indices	Euros/h	indices	
Andalucía	1371.75	96	1407.80	99	1444.67	98	
Aragón	1560.55	110	1601.57	112	1643.34	112	
Asturias (Principado de)	1509.28	106	1503.20	105	1525.80	104	
Balears (Illes)	1485.52	104	1336.78	94	1464.07	99	
Canarias	1475.06	104	1471.86	103	1484.09	101	
Cantabria	1490.37	105	1618.73	114	1731.14	118	
Castilla y León	1525.77	107	1592.57	112	1633.96	111	
Castilla-La Mancha	1532.44	108	1534.68	108	1556.25	106	
Cataluña	1392.81	98	1395.94	98	1464.49	99	
Comunidad Valenciana	1382.25	97	1332.66	94	1367.16	93	
Extremadura	1537.47	108	1656.63	116	1678.90	114	
Galicia	1498.71	105	1539.06	108	1559.05	106	
Madrid (Comunidad de)	1337.96	94	1249.88	88	1326.15	90	
Murcia (Región de)	1393.93	98	1365.73	96	1427.51	97	
Rioja (La)	1585.61	111	1737.62	122	1834.75	125	
TOTAL	1424.34	100	1425.06	100	1473.16	100	

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

Como puede observarse, los recursos por habitante a atribuir a cada Comunidad en el año base sitúan a La Rioja, Cantabria, Extremadura y Aragón en los niveles superiores, mientras Madrid y la Comunidad Valenciana mantienen un nivel menor de necesidades *per cápita*.

Visto el resultado de la aplicación de los nuevos criterios de medición de las necesidades de gasto, en el cuadro 4 se recoge la distribución de los recursos tributarios aportados por el sistema según las pautas de asignación contenidas en el acuerdo de financiación, incluyendo la atribución del IVA y de la mayoría de los impuestos especiales en función del consumo regional. Como puede observarse, las diferencias resultantes, por regiones, entre capacidad tributaria y necesidades de gasto son importantes. En la medida en que el Fondo de Suficiencia funciona como elemento de cierre que simultáneamente corrige los desequilibrios financieros vertical y horizontal de las Comunidades Autónomas, se ha procedido a separar el componente de transferencia vertical, que se limita a cubrir la diferencia entre los recursos totales y las necesidades totales del sistema, del componente de transferencia horizontal, de suma cero, que recoge los trasvases de recursos entre territorios. Para ello, se ha supuesto que la totalidad de los fondos regionales se obtuviesen con una mayor proporción de tributos cedidos y participados con la misma incidencia recaudatoria. La diferencia entre los

recursos impositivos obtenidos y los que corresponden realmente a un territorio sería la manifestación de la solidaridad implícita entre regiones (cuadros 4 y 5).

C.4. FINANCIACIÓN IMPOSITIVA POR HABITANTE Y DESCOMPOSICIÓN DEL FONDO DE SUFICIENCIA EN SU COMPONENTE NIVELADOR Y REDISTRIBUTIVO EN 1999.

Euros por habitante	IMPUESTOS/H	Indices	%/TOTAL	IMPUESTOS.T	F.SUF.VERTICAL	F.SUF.HORIZ	F.SUF.TOTAL
Andalucía	712.58	73	49.3%	1071.40	358.82	373.27	732.09
Aragón	1077.32	110	65.6%	1619.81	542.49	23.53	566.02
Asturias (Principado de)	874.24	89	57.3%	1314.47	440.23	211.33	651.56
Balears (Illes)	1677.05	171	114.5%	2521.53	844.48	-1057.46	-212.98
Canarias	758.69	77	51.1%	1140.74	382.04	343.36	725.40
Cantabria	956.85	98	55.3%	1438.68	481.83	292.46	774.29
Castilla y León	877.57	90	53.7%	1319.47	441.90	314.49	756.39
Castilla-La Mancha	727.64	74	46.8%	1094.05	366.41	462.20	828.61
Cataluña	1252.08	128	85.5%	1882.57	630.49	-418.08	212.41
Comunidad Valenciana	968.69	99	70.9%	1456.48	487.79	-89.32	398.47
Extremadura	586.02	60	34.9%	881.12	295.09	797.78	1092.88
Galicia	746.22	76	47.9%	1121.98	375.76	437.07	812.83
Madrid (Comunidad de)	1377.80	141	103.9%	2071.60	693.80	-745.45	-51.65
Murcia (Región de)	793.77	81	55.6%	1193.48	399.71	234.03	633.74
Rioja (La)	1081.22	110	58.9%	1625.67	544.45	209.08	753.53
TOTAL	979.79	100	66.5%	1473.16	493.37	0.00	493.37

Fuente: elaboración propia

C.5. DESCOMPOSICIÓN DEL FONDO DE SUFICIENCIA EN SU COMPONENTE NIVELADOR Y REDISTRIBUTIVO EN 1999.

Millones de euros	%F.VERTICAL/T	%F.HORIZONT/T	VERTICAL	HORIZONTAL	%/Total	F.SUFICIENCIA
Andalucía	49.0%	51.0%	2621.23	2726.78	25.8%	5348.01
Aragón	95.8%	4.2%	643.85	27.93	1.4%	671.78
Asturias (Principado de)	67.6%	32.4%	477.34	229.15	13.9%	706.49
Balears (Illes)	-396.5%	496.5%	694.01	-869.04	-72.2%	-175.03
Canarias	52.7%	47.3%	639.04	574.33	23.1%	1213.37
Cantabria	62.2%	37.8%	254.63	154.56	16.9%	409.19
Castilla y León	58.4%	41.6%	1099.48	782.46	19.2%	1881.94
Castilla-La Mancha	44.2%	55.8%	632.49	797.85	29.7%	1430.34
Cataluña	296.8%	-196.8%	3913.77	-2595.23	-28.5%	1318.54
Comunidad Valenciana	122.4%	-22.4%	1983.57	-363.22	-6.5%	1620.35
Extremadura	27.0%	73.0%	316.81	856.48	47.5%	1173.28
Galicia	46.2%	53.8%	1025.95	1193.36	28.0%	2219.31
Madrid (Comunidad de)	-1343.2%	1443.2%	3569.80	-3835.58	-56.2%	-265.78
Murcia (Región de)	63.1%	36.9%	452.12	264.72	16.4%	716.84
Rioja (La)	72.3%	27.7%	144.38	55.44	11.4%	199.82
TOTAL	100.0%	0.0%	18468.47	0.00	0.0%	18468.47

Fuente: elaboración propia

Tan sólo Baleares, Cataluña, la Comunidad Valenciana y Madrid se sitúan por encima de la media, contribuyendo al fondo horizontal de solidaridad. En términos absolutos, sólo Madrid y Baleares mantienen Fondos de Suficiencia negativos, aunque también Cataluña y, en menor medida, la Comunidad Valenciana, contribuyen a la

redistribución de los recursos. En cualquier caso, se puede decir que el sistema español tiene un componente de nivelación muy acentuado si se comparan los índices de recursos tributarios y de recursos totales (incluido el Fondo de Suficiencia) correspondientes a cada Comunidad. Pero que la nivelación sea importante no quiere decir necesariamente que el sistema sea justo, dado que la contribución a la solidaridad de la Comunidad Valenciana se produce como consecuencia de las reglas de modulación en el cálculo de necesidades, mientras La Rioja y Aragón se benefician precisamente de tales reglas de modulación.

Con respecto a la suficiencia dinámica, es evidente que, en ausencia de reglas de evolución de los recursos tributarios cedidos o participados, las Comunidades asumen un mayor riesgo financiero que con el sistema anterior. No obstante, las Comunidades Autónomas verán actualizado anualmente su Fondo de Suficiencia por el índice de evolución de referencia, que son los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), que están constituidos por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales parcialmente cedidos.

Por otra parte, se impone a las Comunidades Autónomas la obligación de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria, como mínimo, una cantidad igual a la resultante de evolucionar la financiación inicial al nuevo índice de referencia (ITE nacional). Para evitar problemas de insuficiencia de recursos en este sentido, el Estado se compromete a incrementar los recursos de las Comunidades al ritmo de crecimiento del PIB nominal, pero la suficiencia dinámica en la prestación de los servicios sanitarios no queda garantizada para los casos en que los ITE crezcan más deprisa que el PIB.

Haciendo una proyección del funcionamiento del modelo de financiación hasta aquí expuesto para el ejercicio 2005, haciendo evolucionar el cuadro tributario regional en función del VAB regional previsto y de las previsiones de crecimiento de la población del INE, parece que se producirán algunos cambios en las posiciones relativas de las Comunidades. Baleares y Canarias empeorarían, mientras Madrid y Cantabria serían los territorios con mayores incrementos. En general, la dispersión existente aumentaría, y los cambios en los niveles relativos serían numerosos (cuadro 6).

**C.6. ÍNDICES RELATIVOS DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE
EN EL SISTEMA ESPAÑOL Y PROYECCIONES 2005**

	Índices 1999	1999	1999	1999	1999	2000	2000	2000	2005
	INICIAL	FINAL	AJUSTADO	REAL	RANKING	INICIAL	REAL	REAL.AJ	REAL.AJ
Andalucía	73	96	99	98	12	72	98	98	97
Aragón	111	110	112	112	4	109	112	111	112
Asturias (Principado de)	91	106	105	104	8	91	105	106	105
Balears (Illes)	166	104	94	99	10	170	97	99	93
Canarias	80	104	103	101	9	75	99	98	95
Cantabria	91	105	114	118	2	107	118	124	131
Castilla y León	90	107	112	111	5	88	112	111	110
Castilla-La Mancha	76	108	108	106	6	75	106	107	103
Cataluña	127	98	98	99	11	126	99	99	98
Comunidad Valenciana	100	97	94	93	14	96	92	91	94
Extremadura	61	108	116	114	3	63	115	117	111
Galicia	78	105	108	106	7	77	106	107	103
Madrid (Comunidad de)	140	94	88	90	15	145	91	93	99
Murcia (Región de)	79	98	96	97	13	84	96	99	95
Rioja (La)	106	111	122	125	1	107	125	123	119
TOTAL	100	100	100	100		100	100	100	100
Desviación estándar	28	5	10	10		29	10	10	11

Fuente: elaboración propia

**IV. LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN ALEMÁN A LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

El sistema de nivelación de la República Federal de Alemania está expresamente previsto en el texto constitucional, en el que se establece la necesidad de que se igualen las *condiciones de vida* en todo el territorio nacional, mediante la reducción de las diferencias de capacidad fiscal de los distintos gobiernos regionales. Así pues, la Ley Fundamental es bastante precisa en el objetivo de equidad a alcanzar a través del sistema de nivelación regional, puesto que no se impone la mejora de las condiciones de prestación de los servicios en los territorios pobres, sino la reducción de las desigualdades, que implica, además de la mencionada mejora, la detracción de recursos de los territorios ricos.

Uno de los elementos más peculiares de la nivelación o *Finanzausgleich* es que se articula fundamentalmente a partir de un sistema de transferencias horizontales en el que no participa directamente el gobierno federal. Son los propios gobiernos regionales los que realizan la medición de los desequilibrios horizontales y los que calculan los pagos a realizar por los territorios con mayor capacidad fiscal a las regiones más pobres. El gobierno central sólo interviene en la nivelación a la hora de aprobar la

normativa básica que lo regula y en todo caso lo hace en colaboración con los gobiernos regionales a través del Senado, cuyos miembros son nombrados precisamente por los propios ejecutivos de los *Länder*.

El sistema, por lo tanto, responde a lo que anteriormente hemos denominado modelos de nivelación tipo “*Robin Hood*”, en los que son los territorios ricos los que ceden los recursos a los territorios pobres. El resultado es una aproximación de la situación financiera de los distintos gobiernos regionales, aunque no una igualación: se reducen las distancias respecto a la media, tanto por arriba como por abajo, pero se mantienen algunas diferencias. Los recursos transferidos por el proceso de nivelación son de naturaleza incondicionada, de manera que se está planteando como objetivo del sistema el garantizar la *posibilidad* de suministrar niveles de servicios similares, y no garantizar el suministro efectivo en las distintas circunscripciones, permitiendo que éste se ajuste a las preferencias de los ciudadanos de cada territorio.

El sistema reparte los recursos en proporción inversa a la capacidad fiscal de cada *Land*, y apenas tiene en cuenta elementos diferentes de la población para calcular los posibles diferentes costes de suministro. La población sólo se ajusta por la densidad y por el tamaño de los municipios para calcular la capacidad fiscal de los Entes Locales, que también se tiene en cuenta en el reparto. Este ajuste tiene lugar bajo el supuesto de que la concentración de población genera deseconomías de escala por los costes de congestión que se producen, de manera que se atribuyen unas mayores necesidades a los territorios con mayor densidad de población y con más municipios grandes.

El proceso de nivelación tiene varias etapas, la primera de las cuales consiste en repartir el 75% de la cuota regional del IVA en función de la población residente y no de la recaudación territorial. A continuación, el 25% restante se reparte en proporción inversa a la capacidad fiscal de los *Länder*, con el objetivo de que todos alcancen el 92% de la capacidad fiscal media⁵. El cálculo de la capacidad fiscal en esta etapa se realiza sumando los ingresos regionales por el Impuesto sobre la renta personal y por el Impuesto de sociedades, así como los ingresos tributarios propios:

⁵ En todo caso, una región con baja capacidad fiscal no puede percibir por este concepto menos recursos que los que le corresponderían si la totalidad del IVA se repartiese con arreglo al criterio de población.

$$CF_i = \frac{PRIRP_i + PRIS_i + IP_i}{Población(i)} \quad \text{donde:}$$

CF es la capacidad fiscal de la región *i*

PRIRP_{*i*} es la participación de la región *i* en el impuesto sobre la renta personal

PRIS_{*i*} es la participación de la región *i* en el impuesto de sociedades

IP_{*i*} son los ingresos propios de carácter tributario de la región *i*

Una vez distribuido el IVA en los términos que se han explicado, comienza la siguiente fase de nivelación, que se articula por medio de una transferencia horizontal entre territorios. El objetivo de esta fase es incrementar los recursos de los territorios de baja capacidad fiscal hasta el 95% del nivel medio, aunque en este caso el cálculo de la capacidad fiscal es algo más sofisticado, porque se tienen en cuenta tanto los ingresos regionales como los de los gobiernos locales, ponderándose estos últimos por un indicador de población ajustada que tiene en cuenta la densidad de población y el tamaño de los municipios:

$$CFT_i = \frac{CFR_i}{poblaciónregional(i)} + \frac{0,5 \times CFL_i}{poblaciónajustada(i)} \quad \text{donde:}$$

CFT_{*i*} es la capacidad fiscal total per cápita de un territorio

CFR_{*i*} es la capacidad fiscal per cápita del gobierno regional

CFL_{*i*} es la capacidad fiscal de los gobiernos locales de un territorio

En esta fase, la medición de la capacidad fiscal regional (CFR_{*i*}) incluye, además de la participación del gobierno regional en el impuesto sobre la renta y en sociedades y de sus recursos propios, la participación en el IVA en función del criterio de población (PIVA), la participación complementaria en el IVA en función de la capacidad fiscal (PCIVA) y la participación del gobierno regional en cuestión en el impuesto local sobre los negocios (PRILN):

$$CFR_i = PRIRP + PRIS + IP + PIVA + PCIVA + PRILN$$

La medición de la capacidad fiscal local (CFLi) es más compleja porque los gobiernos locales tienen capacidad para alterar la presión fiscal a través de unos coeficientes multiplicadores que se aplican a los tipos impositivos regulados a nivel nacional. Por ello, el cálculo que se realiza es de carácter teórico o normativo, asumiendo que todos los municipios aplican unos multiplicadores estándar⁶. Así, la capacidad fiscal local se calcula como la suma de la recaudación teórica en el impuesto sobre la propiedad agraria y forestal (RTIPAF), en el impuesto sobre la propiedad urbana (RTIPU) y en el impuesto local sobre los negocios (RTILN) (descontada la participación federal y regional), así como de la participación local en el impuesto sobre la renta personal (PLIRP):

$$CFLi = RTIPAF + RTIPU + RTILN + PLIRP$$

Como ya se dijo más arriba, la capacidad fiscal local se pondera por la población ajustada, teniendo en cuenta la densidad de población y el tamaño de los municipios, introduciéndose así el único elemento que tiene en cuenta eventuales diferencias en las necesidades de gasto *per cápita* de los distintos territorios:

- El tamaño de la población se tiene en cuenta de forma creciente, de manera que los primeros 5.000 habitantes se ponderan al 100%; los siguientes 15.000 se ponderan al 110%; los siguientes 80.000 se ponderan al 115%; los siguientes 400.000 se ponderan al 120%; los siguientes 500.000 se ponderan al 125%, y el resto se pondera al 130%⁷.
- Si un núcleo de población tiene más de 500.000 habitantes, se introduce un ajuste por la densidad de población que incrementa la población en un 2% a las localidades que tengan entre 1.500 y 2.000 habitantes por kilómetro cuadrado; en un 4% a las que tengan entre 2.000 y 3.000 habitantes por kilómetro cuadrado; y en un 6% a las que tienen una densidad de población superior.

⁶ Estos multiplicadores estándar son: para el impuesto sobre la propiedad agraria y forestal, 180; para el impuesto sobre la propiedad urbana, desde 180 para los 100.000 marcos, hasta 250 para las cantidades que excedan de 800.000 marcos; y para el impuesto local sobre los negocios, 250.

⁷ Esta ponderación se aplica, en todo caso, para la población de las Ciudades-Estado (Berlín, Bremen y Hamburgo), en el cálculo de la capacidad fiscal *regional*.

Calculadas de esta manera la capacidad fiscal regional y la capacidad fiscal de los entes locales, cuando la suma de ambas esté por debajo del 92% de la media, el *Land* percibirá una transferencia que eleve sus recursos hasta ese porcentaje. Si la capacidad fiscal regional total está entre el 92% y la media, la transferencia a percibir será del 37,5% de esa diferencia y si está entre la media y el 101%, tendrá que hacer un pago por valor del 15% del exceso. Si esa capacidad fiscal está entre el 101 y el 110% de la media, el pago a realizar será del 66% de esa distancia, mientras que cuando la capacidad fiscal supere el 110% del valor medio, el pago será del 80% de tal exceso. En todo caso, existe una cláusula por la que no puede verse alterado el *ranking* de *Länder* antes y después de la nivelación, ni un *Land* pagador puede quedar por debajo del nivel medio.

- La aplicación del sistema de nivelación alemán a las Comunidades Autónomas

El objetivo de este apartado es la aplicación del modelo de nivelación de la República Federal de Alemania a las Comunidades Autónomas para el año 1999. Para ello, se ha asumido que todos los ingresos de los que disponen actualmente las Comunidades se reparten según los criterios marcados por la LOFCA, salvo en el caso del IVA que, como ya se ha señalado en párrafos anteriores, constituye el primer elemento de nivelación de la financiación regional alemana y que, por tanto, ha sido distribuido entre las Comunidades con arreglo al sistema germano.

Para el IRPF se han utilizado datos de las cuotas líquidas correspondientes a cada Comunidad publicados por la AEAT. En el caso de los Impuestos Especiales, tanto los datos de recaudación total como los coeficientes de participación en el consumo utilizados para su territorialización proceden del Informe de Impuestos Especiales de la AEAT. Con respecto a los Tributos Cedidos, hemos empleado los datos de recaudación líquida, no la normativa, publicados por la AEAT⁸. Aunque lo lógico hubiera sido emplear datos de recaudación teórica, de manera que se penalizase a las Comunidades que realizasen un esfuerzo fiscal menor, entendemos que los datos de recaudación normativa empleados habitualmente para el cálculo de las transferencias del Estado a las

⁸ En el caso de Canarias, el IVA y el Impuesto de Hidrocarburos aparecen con un cero por la existencia de una imposición indirecta específica en este territorio, cuya recaudación está incluida en la de Tributos Cedidos de esta Comunidad.

Comunidades Autónomas no tienen una vinculación clara con el esfuerzo fiscal realizado. Por ello, hemos preferido utilizar la recaudación real, teniendo en cuenta que, para el periodo analizado, no ha habido variaciones importantes en la presión fiscal *legal* de los Tributos Cedidos⁹.

C. 7: CAPACIDAD FISCAL REGIONAL

CCAA	1	2	3	4	5	6	7	8	75%IVA	TOTAL
mill.euros										
Andalucía	1117,62	563,65	282,44	55,38	17,38	167,91	91,27	1097,62	1574,24	4967,51
Aragón	343,81	147,24	51,10	12,17	2,13	31,61	23,84	281,59	255,76	1149,25
Asturias	269,50	86,34	37,58	7,56	1,03	22,43	29,03	181,73	233,67	868,86
Balears	240,76	117,51	67,15	8,19	1,62	32,16	13,72	290,48	177,10	948,70
Canarias	351,73	0,00	0,00	14,05	3,61	44,75	19,67	835,25	360,46	1629,52
Cantabria	132,77	44,51	22,83	4,00	0,55	14,02	11,77	124,09	113,89	468,43
C. y León	528,10	305,83	92,00	15,21	4,47	56,42	40,92	428,14	536,17	2007,26
C.-La Mancha	249,68	227,22	69,43	11,84	3,09	36,74	24,49	202,26	371,99	1196,74
Cataluña	2292,71	731,08	284,93	63,22	12,52	234,24	125,19	1839,81	1337,71	6921,40
Com.Valenciana	945,22	411,75	204,76	30,38	8,95	136,12	65,76	939,84	876,32	3619,10
Extremadura	126,82	84,28	42,69	7,38	2,57	17,85	9,81	106,63	231,35	629,39
Galicia	507,29	238,54	77,12	19,03	2,59	63,67	50,50	370,38	588,38	1917,51
Madrid	2535,46	464,88	229,06	35,13	9,16	256,48	75,81	1832,11	1108,81	6546,89
Murcia	189,24	120,38	52,66	8,42	2,48	33,65	12,35	189,70	243,76	852,63
Rioja, La	77,28	33,36	10,85	2,00	0,28	8,14	4,32	70,87	57,15	264,24
TOTAL	9908,00	3576,57	1524,60	293,95	72,42	1156,21	598,45	8790,50	8066,75	33987,44

Fuente: AEAT

1. IRPF
2. Impuesto especial sobre hidrocarburos
3. Impuesto especial sobre tabacos
4. Impuesto especial sobre alcoholes y productos intermedios
5. Impuesto especial sobre la cerveza
6. Impuesto especial sobre determinados medios de transporte
7. Impuesto especial sobre la electricidad
8. Tributos Cedidos.

Conocidos los recursos disponibles por las Comunidades en concepto de IRPF, Impuestos Especiales y Tributos Cedidos, el reparto del IVA se hace en dos fases consecutivas, la primera de las cuales distribuye el 75% de la participación autonómica en este impuesto en proporción a su población. Agregando esta participación en el IVA al resto de recursos disponibles por cada Comunidad, hemos calculado los índices autonómicos de los ingresos totales per cápita (media=100), que se sitúan entre el 65 de Extremadura y el 140 de la Comunidad de Madrid.

⁹ Sí que ha habido numerosas modificaciones de la normativa vigente en lo que respecta a deducciones, pero la inexistencia de datos sobre bases imponibles y de trabajos que hayan cuantificado las pérdidas de recaudación que han supuesto tales deducciones nos ha llevado a ignorar sus efectos sobre el esfuerzo fiscal de las Comunidades. Por otra parte, no podemos negar la posible existencia de distintos esfuerzos en la gestión de los Tributos Cedidos que, como es lógico, incide en la presión fiscal efectivamente ejercida por los gobiernos autonómicos.

C.8. ÍNDICE DE RECURSOS POR HABITANTE

CCAA	Rec.Totales mill.euros	Población	Rec.Tot/H euros	Índice
Andalucía	4967,51	7305117	680,00	75
Aragón	1149,25	1186849	968,32	107
Asturias	868,86	1084314	801,30	88
Balears	948,70	821820	1154,39	127
Canarias	1629,52	1672689	974,19	107
Cantabria	468,43	528478	886,38	98
Castilla y León	2007,26	2488062	806,76	89
Castilla-La Mancha	1196,74	1726199	693,28	76
Cataluña	6921,40	6207533	1115,00	123
Com.Valenciana	3619,10	4066474	889,99	98
Extremadura	629,39	1073574	586,25	65
Galicia	1917,51	2730337	702,30	77
Madrid	6546,89	5145325	1272,40	140
Murcia	852,63	1131128	753,79	83
Rioja, La	264,24	265178	996,46	110
TOTAL	33987,44	37433077	907,95	100

Fuente: elaboración propia

La segunda fase de nivelación consiste en el reparto del 25% restante del IVA autonómico entre las Comunidades que tienen una capacidad fiscal por debajo del 92% de la media, con el objeto de que alcancen tal nivel.

C.9. SEGUNDA FASE DE LA NIVELACIÓN

CCAA	Rec.Tot./H euros	índice	Tr hasta 92%/H euros	Tr hasta 92% mill.euros	Rec.Tot+Tr mill.euros	Rec.Tot.+Tr/H euros	índice
Andalucía	680,00	74,89	155,31	1134,57	6102,08	835,32	92
Aragón	968,32	106,65	0,00	0,00	1149,25	968,32	107
Asturias	801,30	88,25	34,02	36,88	905,74	835,32	92
Balears	1154,39	127,14	0,00	0,00	948,70	1154,39	127
Canarias	974,19	107,30	0,00	0,00	1629,52	974,19	107
Cantabria	886,38	97,62	0,00	0,00	468,43	886,38	98
Castilla y León	806,76	88,85	28,56	71,05	2078,32	835,32	92
Castilla-La Mancha	693,28	76,36	142,03	245,18	1441,92	835,32	92
Cataluña	1115,00	122,80	0,00	0,00	6921,40	1115,00	123
Com.Valenciana	889,99	98,02	0,00	0,00	3619,10	889,99	98
Extremadura	586,25	64,57	249,06	267,39	896,77	835,32	92
Galicia	702,30	77,35	133,02	363,19	2280,69	835,32	92
Madrid	1272,40	140,14	0,00	0,00	6546,89	1272,40	140
Murcia	753,79	83,02	81,53	92,22	944,85	835,32	92
Rioja, La	996,46	109,75	0,00	0,00	264,24	996,46	110
TOTAL	907,95	100,00	59,05	2210,48	36197,92		

Fuente: elaboración propia

Cuando todas las CCAA se sitúan, al menos, en el 92% de la capacidad fiscal media, la parte sobrante del IVA se reparte en función de la población y, a continuación, el resultado de la nivelación es comparado con los ingresos que habría percibido cada

Comunidad si la totalidad del IVA se hubiese repartido según la población, compensando a aquellas Comunidades que, teniendo una capacidad fiscal por debajo de la media, obtienen menos recursos por la nivelación que según el criterio capitativo.

C.10. DISTRIBUCIÓN DEL IVA RESTANTE

CCAA	resto IVA mill.euros	resto IVA/H euros	Total/H euros	índice	Compensac.Pob/H euros	Compensac.Pob. mill.euros
Andalucía	93,37	12,78	848,0971269	86,56	0	0
Aragón	15,17	12,78	981,1012316	100,13	0	0
Asturias	13,86	12,78	848,0971269	86,56	25,04	27,15
Balears	10,50	12,78	1167,172737	119,13	0	0
Canarias	21,38	12,78	986,973195	100,73	0	0
Cantabria	6,75	12,78	899,1579533	91,77	59,05	31,21
Castilla y León	31,80	12,78	848,0971269	86,56	30,49	75,87
Castilla-La Mancha	22,06	12,78	848,0971269	86,56	0	0
Cataluña	79,34	12,78	1127,781338	115,11	0	0
Com.Valenciana	51,97	12,78	902,7663168	92,14	59,05	240,13
Extremadura	13,72	12,78	848,0971269	86,56	0	0
Galicia	34,90	12,78	848,0971269	86,56	0	0
Madrid	65,76	12,78	1285,177715	131,17	0	0
Murcia	14,46	12,78	848,0971269	86,56	0	0
Rioja, La	3,39	12,78	1009,239997	103,01	0	0
TOTAL	478,44	12,78	979,7847392	100,00	10,00	374,36

Fuente: elaboración propia

Una vez repartida la totalidad del IVA con arreglo a los criterios señalados, hemos procedido a realizar la nivelación puramente horizontal, esto es, la que tiene lugar transfiriendo recursos desde las Comunidades con una capacidad fiscal por encima de la media hacia las que se sitúan por debajo. Para ello, hemos calculado tanto la capacidad fiscal regional (incluyendo la totalidad de recursos por IVA) como la capacidad fiscal local por Comunidades Autónomas que, a efectos de nivelación, se tiene en cuenta sólo al 50%.

El cálculo de la capacidad fiscal local es, como ya se explicó anteriormente, algo más complejo, debido a que se utilizan datos de recaudación normativa y a que se pondera la población local en función de la densidad. Los ingresos que hemos tenido en cuenta para este cálculo son el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, el Impuesto de Actividades Económicas y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras¹⁰. En todos los casos hemos realizado un

¹⁰ Los datos empleados son los publicados por el Ministerio de Hacienda a través del catastro.

cálculo de capacidad fiscal agregada por provincias, ante las dificultades para realizarlo para cada uno de los más de 8.000 municipios españoles.

Para calcular la capacidad fiscal teórica de las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, contábamos con datos provinciales de deuda tributaria y de bases imponibles no exentas, lo que nos ha permitido calcular el tipo medio nacional, aplicable después a la base imponible de cada territorio. La capacidad fiscal local por Comunidades Autónomas sería, por tanto, la suma de las capacidades fiscales locales por provincias. A continuación, se han calculado las participaciones de las Comunidades en la recaudación nacional teórica, y esos porcentajes se han aplicado a la recaudación real para imputarla por territorios. Para el resto de impuestos no contábamos con datos de bases imponibles que nos permitiesen calcular capacidades fiscales teóricas, por lo que hemos utilizado la participación de cada Comunidad Autónoma en la recaudación real, corrigiéndola por los porcentajes de participación en la recaudación teórica del IBI. Una vez calculada la recaudación teórica del conjunto de ingresos locales para cada Comunidad, la hemos desagregado por provincias en función de la participación de cada provincia en la recaudación normativa autonómica del IBI, para poder estandarizarla por la población ajustada.

El ajuste de la población se ha realizado, como en el sistema alemán, a partir del tamaño de las poblaciones y de su densidad pero, dado el gran número de municipios existente en nuestro país, hemos utilizado como referencia la población provincial y no la local, con las escalas que se detallan a continuación:

**C.11. PONDERACIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL
CÁLCULO DE LA CAPACIDAD FISCAL LOCAL**

Población	Ponderación	Densidad de Población	Ponderación
Hasta 1000 hab.	1	Cualquiera	1
1001-2500 hab.	1,10		
2501-5000 hab.	1,15		
5001-7500 hab.	1,20		
7501-10000 hab.	1,25		
Más de 10000 hab.	1,30	100-150 hab/km2	1,02
		151-200 hab/km2	1,04
		más de 201 hab/km2	1,06

Fuente: elaboración propia

Obtenidas así la capacidad fiscal regional y la capacidad fiscal local, se calcula la norma para territorio como el resultado de multiplicar su población por la capacidad fiscal *per cápita* media del conjunto de Comunidades Autónomas (cuadro 12), cifra que nos servirá como referencia para realizar la nivelación horizontal (cuadro 13). Los valores positivos significan que una Comunidad, por tener una capacidad fiscal inferior a la media, tiene derecho a percibir una transferencia que la sitúe, al menos, en el 95% de la capacidad media. Por su parte, los valores negativos expresan una subvención negativa, es decir, un pago, que tienen que realizar las Comunidades cuya capacidad fiscal se sitúe por encima de la media. Para el cálculo de las transferencias, hemos empleado los mismos tramos que en el sistema alemán.

C.12. CAPACIDAD FISCAL REGIONAL Y LOCAL

CCAA	CFReg.Total	Norma	Norma-CFRT	CFLocal.Total	Norma	Norma-CFLT	A cubrir
mill.euros							
Andalucía	6195	7157	962	417	536	120	1082
Aragón	1164	1163	-2	112	87	-25	-26
Asturias (Principado de)	947	1062	116	71	80	9	125
Baleares (Illes)	959	805	-154	86	60	-26	-180
Canarias	1651	1639	-12	136	123	-13	-25
Cantabria	506	518	11	44	39	-6	6
Castilla y León	2186	2438	252	227	183	-44	208
Castilla-La Mancha	1464	1691	227	110	127	17	244
Cataluña	7001	6082	-919	516	456	-60	-979
Comunidad Valenciana	3911	3984	73	280	299	19	92
Extremadura	910	1052	141	52	79	27	168
Galicia	2316	2675	360	159	200	41	401
Madrid (Comunidad de)	6613	5041	-1571	481	378	-103	-1674
Murcia (Región de)	959	1108	149	60	83	23	172
Rioja (La)	268	260	-8	30	19	-10	-18

Fuente: elaboración propia

C.13. LA NIVELACIÓN HORIZONTAL

CCAA	CFRT+CFLT/H	Tr/H	Tr.Total	Rec.Tot+Tr	Rec.Tot.+Tr/H
Andalucía	905	105	766	7378	1010
Aragón	1075	-3	-3	1273	1073
Asturias	938	72	78	1095	1010
Balears	1272	-147	-120	925	1125
Canarias	1068	-1	-1	1785	1067
Cantabria	1042	8	4	555	1050
Castilla y León	970	40	100	2513	1010
Castilla-La Mancha	912	98	170	1744	1010
Cataluña	1211	-98	-607	6909	1113
Comunidad Valenciana	1031	12	50	4241	1043
Extremadura	896	114	122	1084	1010
Galicia	906	104	283	2758	1010
Madrid	1379	-232	-1194	5900	1147
Murcia	901	109	123	1142	1010
Rioja, La	1122	-34	-9	289	1089
TOTAL	1063	0	-239	39591	1058

Fuente: elaboración propia

Realizada la nivelación horizontal, se procede a elaborar nuevamente los índices de recursos per cápita con respecto al nivel medio, que nos muestran una reducción importante de las diferencias existentes cuando sólo teníamos en cuenta los recursos propios. Así, pasamos de unos valores mínimo y máximo de 65 y 140 respectivamente, a unos valores de 95 y 108, sin que se hayan producido alteraciones en el *ranking* de recursos per cápita.

C.14. RESULTADOS DE LA NIVELACIÓN

CCAA	índice inicial	ranking inicial	índice final	ranking final
Andalucía	75	14	95	14
Aragón	107	5	101	5
Asturias	88	10	95	10
Balears	127	2	106	2
Canarias	107	6	101	6
Cantabria	98	7	99	7
Castilla y León	89	9	95	9
Castilla-La Mancha	76	13	95	13
Cataluña	123	3	105	3
Comunidad Valenciana	98	8	99	8
Extremadura	65	15	95	15
Galicia	77	12	95	12
Madrid	140	1	108	1
Murcia	83	11	95	11
Rioja, La	110	4	103	4
TOTAL	100		100	

Fuente: elaboración propia

V. LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN CANADIENSE AL ACTUAL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

El vigente sistema de nivelación canadiense quedó plasmado en la Sección 36.2 del texto constitucional (1982) de este país, que establece que “*el Parlamento y el Gobierno de Canadá están obligados a cumplir con las transferencias de igualación con el fin de que las Provincias dispongan de recursos suficientes para proveer niveles de servicios razonablemente comparables, ante también razonablemente comparables niveles de imposición*”. Así pues, el objetivo atribuido a este instrumento es garantizar que todos los gobiernos provinciales tengan la posibilidad de suministrar un nivel similar de servicios, siempre que realicen un esfuerzo fiscal similar.

Como se puede observar, se trata de una garantía relativamente ambigua, que permite realizar interpretaciones bastante diversas de lo que se entiende por servicios y niveles de imposición *razonablemente comparables*. La idea era introducir en la Carta Magna un mecanismo de solidaridad interterritorial, pero con una delimitación amplia del objetivo de nivelación a alcanzar, de modo que fuese compatible con el diseño de sistemas de igualación muy diversos. El criterio de equidad en que se ha basado finalmente este sistema de nivelación es la igualdad del gasto provincial *per cápita*, cuando los gobiernos provinciales establezcan presiones fiscales iguales al estándar, cuya medición explicaremos más adelante.

Desde el punto de vista de su articulación práctica, el sistema de nivelación canadiense se lleva a cabo a través de una transferencia vertical procedente del gobierno federal, que asigna recursos de naturaleza incondicionada, primando por lo tanto la autonomía en el gasto de los gobiernos provinciales. La idea es garantizar a todos los territorios la posibilidad de suministrar niveles similares de servicios públicos, pero permitirles que tal suministro se adecue, en todo caso, a las preferencias de sus residentes.

Con respecto a los criterios de reparto de los recursos, el fondo de nivelación canadiense se distribuye entre las Provincias en proporción inversa a su capacidad fiscal, entendiendo por tal el nivel de recursos potenciales *per cápita* que tendría un territorio si aplicase a sus bases imponibles la presión fiscal estándar. Por lo tanto, el

sistema asume que no hay diferencias en las necesidades de gasto *per cápita* de los territorios y que la población es el mejor indicador de tales necesidades, de manera que, a igualdad de recursos, todas las Provincias tendrán la posibilidad de suministrar el mismo nivel de servicios.

La nivelación se realiza de forma parcial, reduciendo las diferencias entre territorios sólo desde abajo, de manera que los territorios ricos no ven disminuidos sus recursos a través de una transferencia negativa (un pago). Por otra parte, el resultado de la nivelación es una igualación, y no una aproximación como ocurre en otros países, de los recursos de los territorios con menor capacidad fiscal a la capacidad fiscal estándar.

La elaboración del indicador de capacidad fiscal provincial se hace del siguiente modo. En primer lugar, se delimitan las categorías de ingresos que se van a tener en cuenta en la medición. En la actualidad, hay 33 categorías diferentes, entre las cuales hay algunas de carácter tributario (provinciales y locales), otras referentes a la explotación provincial de los recursos naturales, y otras procedentes de los ingresos de las empresas públicas provinciales. A continuación, se calcula el tipo impositivo medio nacional (T_{sj}) para cada una de las categorías de ingresos condicionadas, a partir de los datos de recaudación real de las distintas Provincias:

$$T_{sj} = \frac{RPT(j)}{BIT(j)} \quad \text{donde:}$$

RPT(j) es la recaudación provincial total en la categoría j de ingresos

BIT (j) es la base imponible total en la categoría j de ingresos

Posteriormente, se calcula la transferencia de nivelación *per cápita* de la que es acreedora cada Provincia para cada categoría de recursos (TN_{ij}), como la diferencia entre la recaudación potencial *per cápita* de las cinco Provincias representativas¹¹ y la recaudación potencial por habitante de la Provincia en cuestión:

¹¹ Ontario, Quebec, British Columbia, Manitoba y Saskatchewan. El establecimiento del estándar en el nivel medio de estas cinco Provincias deja al margen a la Provincia más rica, Alberta, cuyos recursos, al depender en buena medida de la volatilidad de los precios de la energía, fluctúan de forma importante; y a las cuatro más pobres (New Foundland, Prince Edward Island, New Scotia y New Brunswick).

$$TN_{ij} = T_{sj} \left[\frac{B_{rj}}{P_r} - \frac{B_{ij}}{P_i} \right] \quad \text{donde:}$$

B_{rj} es la base imponible del ingreso j en las cinco Provincias representativas

P_r es la población de las cinco Provincias representativas

B_{ij} es la base imponible del ingreso j en la Provincia i ¹²

P_i es la población de la Provincia i

La definición de la base imponible estándar es uno de los elementos más conflictivos del sistema, dado que en la mayoría de los casos se trata de ingresos de carácter potestativo, por lo que no existen en todos los territorios y, de hacerlo, su regulación puede ser muy diversa. En estos casos, se utiliza una variable *proxy* de la base imponible, cuya distribución interterritorial se estime similar a la de ésta.

Este cálculo se hace para cada una de las 33 categorías de ingresos existentes, con independencia de que la Provincia en cuestión obtenga realmente ingresos por cada una de ellas. Posteriormente, el cálculo de la transferencia total a percibir por una Provincia (TN_i) se realiza sumando la transferencia correspondiente a cada categoría de ingresos, y multiplicando el resultado por la población provincial:

$$TN_i = P_i \sum_{j=1}^{33} TN_{ij} \quad \forall TN_i > 0$$

Como resultado, todas las Provincias percibirán un volumen de recursos igual a la media de las cinco Provincias representativas siempre que realicen un esfuerzo fiscal igual a la media nacional, esto es, siempre que $T_{ij} = T_{sj}$. En todo caso, una vez repartidos los recursos a partir de los cálculos anteriores, se realizan algunos ajustes que impiden una volatilidad excesiva en la evolución de los recursos provinciales:

¹² Cuando los ingresos pertenecientes a una categoría de *recursos naturales* están muy concentrados en un territorio, se aplica la llamada *tax-back provision*, por la cual si una base imponible se concentra en más del 70% en una sola Provincia, sólo se tiene en cuenta el 70% de la misma, al entenderse que se trata de ingresos brutos a los que hay que descontar los costes de extracción, que habitualmente son superiores a los costes de gestión de los tributos.

- El incremento de la transferencia a percibir por una Provincia no podrá superar el ritmo de crecimiento acumulativo del PNB respecto al año base, que cambia cada cinco años.
- La volatilidad de los recursos provinciales se amortigua con las llamadas transferencias de estabilización, por las cuales, cuando los recursos de la Provincia i en el año t son inferiores al 70% de la media nacional, se garantiza el 95% de la subvención en el año $t-1$; cuando los recursos están entre el 70 y el 75% de la media nacional, se garantiza el 90%; y cuando los ingresos son superiores al 75% de la media, se garantiza el 85% de la subvención percibida en el ejercicio anterior.

Por lo tanto, el coste total del sistema de nivelación para el gobierno federal será la suma de las transferencias positivas a percibir por las distintas Provincias y de los ajustes realizados por el sistema de garantías:

$$TN = \sum_{i=1}^{10} TNi + APNB + ATE \quad \text{donde:}$$

APNB es el ajuste por la garantía de crecimiento al ritmo del PNB

ATE es el ajuste realizado por las transferencias de estabilización.

- Aplicación del sistema de nivelación canadiense a las Comunidades Autónomas.

El objetivo de este epígrafe es la aplicación del sistema de nivelación canadiense a las Comunidades Autónomas españolas para el ejercicio 1999. Para ello, hemos procedido de manera similar que en la aplicación del sistema alemán, midiendo la capacidad fiscal de cada Comunidad Autónoma y comparándola con el nivel medio, para calcular la transferencia a recibir, en su caso, por cada una de ellas.

En el cálculo de la capacidad fiscal hemos atribuido a las Comunidades los ingresos que les corresponden por IRPF, IVA e Impuestos Especiales según los criterios establecidos por la LOFCA y la recaudación real por Tributos Cedidos, tal y como queda reflejado en los cuadros 15 y 16, que muestran el volumen de recursos totales y de recursos *per cápita* disponibles en las distintas Comunidades Autónomas. Los ingresos locales han sido asignados a cada territorio según los mismos criterios que para el caso alemán.

C.15. INGRESOS TOTALES DE LAS CCAA (1999)

CCAA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
mill.euros															
Andalucía	1118	1812	564	282	55	17	168	91	241	96	507	62	193	1067	6272
Aragón	344	385	147	51	12	2	32	24	44	60	90	33	55	251	1530
Asturias	269	313	86	38	8	1	22	29	33	36	61	22	30	187	1135
Balears	241	607	118	67	8	2	32	14	56	38	127	26	43	233	1611
Canarias	352	548	0	0	14	4	45	20	76	21	101	4	86	374	1643
Cantabria	133	151	45	23	4	1	14	12	27	25	51	15	5	107	612
Castilla y León	528	712	306	92	15	4	56	41	81	81	155	49	61	472	2655
Castilla-La Mancha	250	431	227	69	12	3	37	24	46	29	84	13	30	246	1502
Cataluña	2293	2189	731	285	63	13	234	125	381	264	754	226	215	1362	9134
Com.Valenciana	945	1196	412	205	30	9	136	66	199	99	347	90	205	740	4679
Extremadura	127	231	84	43	7	3	18	10	21	13	41	6	26	117	746
Galicia	507	708	239	77	19	3	64	51	72	72	134	37	55	415	2452
Madrid	2535	1651	465	229	35	9	256	76	326	254	755	252	245	1324	8414
Murcia	189	289	120	53	8	2	34	12	43	16	82	12	36	160	1058
Rioja, La	77	80	33	11	2	0	8	4	14	14	24	8	10	66	353
TOTAL	9908	11304	3577	1525	294	72	1156	598	1660	1118	3313	856	1296	7036	43713

Fuente: elaboración propia a partir de datos de AEAT

1. IRPF
2. IVA
3. I. Hidrocarburos
4. I. Tabaco
5. I. Alcoholes y Productos Intermedios
6. I. Cerveza
7. I. Determinados Medios de Transporte
8. I. Electricidad
9. I. Actos Jurídicos Documentados
10. I. Sucesiones y Donaciones
11. I. Transmisiones Patrimoniales
12. I. Patrimonio Neto
13. Tributos sobre el juego
14. Tributos locales
15. Total

C.16. INGRESOS TOTALES PER CÁPITA DE LAS CCAA (1999)

CCAA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
euros															
Andalucía	153	248	77	39	8	2	23	12	33	13	69	8	26	146	859
Aragón	290	324	124	43	10	2	27	20	37	50	76	28	46	212	1289
Asturias	249	288	80	35	7	1	21	27	31	33	56	20	27	172	1047
Balears	293	738	143	82	10	2	39	17	68	46	155	31	53	283	1960
Canarias	210	328	0	0	8	2	27	12	45	12	60	2	52	224	982
Cantabria	251	286	84	43	8	1	27	22	52	48	97	29	10	202	1159
Castilla y León	212	286	123	37	6	2	23	16	33	33	62	20	25	190	1067
Castilla-La Mancha	145	250	132	40	7	2	21	14	27	17	48	8	18	142	870
Cataluña	369	353	118	46	10	2	38	20	61	43	122	36	35	219	1471
Com.Valenciana	232	294	101	50	7	2	33	16	49	24	85	22	50	182	1151
Extremadura	118	215	79	40	7	2	17	9	19	12	38	6	24	109	695
Galicia	186	259	87	28	7	1	23	18	27	26	49	13	20	152	898
Madrid	493	321	90	45	7	2	50	15	63	49	147	49	48	257	1635
Murcia	167	255	106	47	7	2	30	11	38	14	73	11	32	141	935
Rioja, La	291	300	126	41	8	1	31	16	51	54	90	32	40	249	1330
TOTAL	265	302	96	41	8	2	31	16	44	30	88	23	35	188	1168

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

Conocidos los ingresos *per cápita* de cada territorio para cada categoría de ingresos considerada, hemos calculado la transferencia necesaria para que todas las Comunidades se sitúen en la media en cada una de esas categorías (columnas 1-14 del cuadro 17). La suma de las transferencias, tanto positivas como negativas, de las que es acreedor un territorio constituye la subvención de nivelación a percibir (las cifras *per cápita* se encuentran en la columna 15 y las cifras absolutas en la columna 17), siempre que sea mayor que cero. Cuando la suma de las transferencias parciales a percibir es negativa, la Comunidad no recibe ninguna subvención, pero tampoco está obligada a realizar un pago (columna 17 del cuadro 17).

C.17. TRANSFERENCIA A PERCIBIR POR CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y CATEGORÍA DE INGRESOS

CCAA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
euros															mill.euros		
Andalucía	112	54	18	2	0	0	8	3	11	17	19	14	8	42	309	2258	2258
Aragón	-25	-23	-29	-2	-2	0	4	-4	7	-20	13	-5	-12	-24	-121	-144	0
Asturias	16	14	16	6	1	1	10	-11	14	-3	32	2	7	15	121	131	131
Balears	-28	-436	-47	-41	-2	0	-8	-1	-24	-16	-67	-8	-18	-95	-792	-651	0
Canarias	54	-26	96	41	-1	0	4	4	-1	17	28	21	-17	-36	185	310	310
Cantabria	13	16	11	-2	0	1	4	-6	-7	-18	-8	-6	25	-14	9	5	5
Castilla y León	52	16	-27	4	2	0	8	0	12	-3	26	3	10	-2	101	250	250
Castilla-La Mancha	120	52	-36	1	1	0	10	2	18	13	40	15	17	45	298	514	514
Cataluña	-105	-51	-22	-5	-2	0	-7	-4	-17	-13	-33	-14	0	-31	-304	-1885	0
Com.Valenciana	32	8	-6	-10	0	0	-3	0	-5	5	3	1	-16	6	17	70	70
Extremadura	147	87	17	1	1	0	14	7	25	18	51	17	10	79	473	507	507
Galicia	79	43	8	12	1	1	8	-3	18	4	39	9	14	36	270	736	736
Madrid	-228	-19	5	-4	1	0	-19	1	-19	-19	-58	-26	-13	-69	-467	-2405	0
Murcia	97	46	-11	-6	0	0	1	5	7	16	16	12	3	47	233	263	263
Rioja, La	-27	2	-30	0	0	1	0	0	-7	-24	-2	-9	-5	-61	-162	-43	0
TOTAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5045

Fuente: elaboración propia

Los resultados de la nivelación en términos de recursos *per cápita* y en índices con respecto a la media quedan reflejados en el cuadro 18. Como se desprende de estas cifras, la reducción de las desigualdades es ostensible, ya que el efecto de la nivelación canadiense es igualador con respecto a la media. Sin embargo, permanecen importantes diferencias en la medida en que los territorios más ricos no se ven obligados a realizar pagos, tal y como ocurría en el sistema alemán. Por otra parte, conviene resaltar que las mayores diferencias a que da lugar el sistema canadiense con respecto al germano proceden, también, de la fórmula de reparto del IVA, que en Canadá se realiza con arreglo al principio de territorialidad.

C.18. RESULTADOS DE LA NIVELACIÓN

CCAA	Rec.Totales/H euros	índice	Rec.Tot.+Tr/H euros	índice
Andalucía	859	74	1168	100
Aragón	1289	110	1289	110
Asturias	1047	90	1168	100
Baleares	1960	168	1960	168
Canarias	982	84	1168	100
Cantabria	1159	99	1168	100
Castilla y León	1067	91	1168	100
Castilla-La Mancha	870	75	1168	100
Cataluña	1471	126	1471	126
Com.Valenciana	1151	99	1168	100
Extremadura	695	60	1168	100
Galicia	898	77	1168	100
Madrid	1635	140	1635	140
Murcia	935	80	1168	100
Rioja, La	1330	114	1330	114

Fuente: elaboración propia

VI. CONSIDERACIONES FINALES.

Como se ha señalado a lo largo del trabajo, la financiación autonómica se ha visto afectada por un conjunto de garantías destinadas a mantener la suficiencia estática y dinámica de los gobiernos autónomos. En el nuevo modelo aplicable desde 2002, la restricción inicial fijada incorpora una serie de modulaciones y límites entre la financiación teórica (en función de variables de necesidad) y la finalmente obtenida. Además, las Comunidades Autónomas cuentan con unos recursos adicionales derivados de la diferencia positiva entre la recaudación real de los tributos cedidos y la “norma” de referencia. Los recursos tributarios representan aproximadamente dos tercios de la financiación incorporada en el sistema, cubriéndose la diferencia a través del Fondo de Suficiencia. De esta manera, el sistema español establece un sistema de nivelación implícito que supone, por un lado, nivelar verticalmente a las regiones para cubrir sus necesidades y, por otro, redistribuir horizontalmente los recursos en un “juego de suma cero” para cubrir la diferencia entre su capacidad tributaria y las necesidades de financiación atribuidas.

El sistema así diseñado presenta un grado de dispersión en recursos *per cápita* que corrige el obtenido al aplicar exclusivamente la capacidad tributaria de cada territorio. Esta corrección se sitúa en un nivel intermedio entre el que resultaría de aplicar al sistema español las características del modelo de nivelación alemán y el

modelo canadiense (véanse cuadros 20.A y 20.B). Así, en el primer caso, la propia forma de distribuir la recaudación por IVA introduce una reducción sustancial de las diferencias en recursos por habitante, que se acentúa después de completar la nivelación. Por su parte, la aplicación del modelo canadiense, como puede observarse en el cuadro 10, requeriría importantes fondos estatales adicionales para situar a las regiones en una posición igual a la media. Si estos fondos se descuentan del Fondo de Suficiencia, la nivelación resultante sería menor que la conseguida inicialmente por el sistema español.

En definitiva, se puede señalar que la dispersión en recursos resulta aceptable en el modelo español, aunque el sistema penaliza a regiones con menor nivel de riqueza relativa, como la Comunidad Valenciana y Murcia, mientras que premia a regiones con mayores recursos, como Aragón y La Rioja. El cambio de sistema beneficiaría a las regiones más desarrolladas, como Baleares, Madrid y Cataluña y, en el caso del modelo alemán, también a la Comunidad Valenciana. Por el contrario, perjudicaría a Aragón, La Rioja y Cantabria y a las Comunidades Autónomas con un menor nivel de PIB *per cápita*, como Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y, en el caso del modelo canadiense, también Andalucía.

C.19. CUADRO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE NIVELACIÓN EN ESPAÑA, ALEMANIA Y CANADÁ

	1999	ESPAÑA		ALEMANIA		CANADA			
		INICIAL	FINAL	REAL	INICIAL	FINAL	INICIAL	FINAL AJUSTADO	
Andalucía		73	96	98	87	95	73	100	89
Aragón		111	110	112	100	101	110	110	99
Asturias (Principado de)		91	106	104	87	95	89	100	89
Baleares (Illes)		166	104	99	119	106	171	168	150
Canarias		80	104	101	101	101	77	100	89
Cantabria		91	105	118	92	99	98	100	89
Castilla y León		90	107	111	87	95	90	100	89
Castilla-La Mancha		76	108	106	87	95	74	100	89
Cataluña		127	98	99	115	105	128	126	113
Comunidad Valenciana		100	97	93	92	99	99	100	89
Extremadura		61	108	114	87	95	60	100	89
Galicia		78	105	106	87	95	76	100	89
Madrid (Comunidad de)		140	94	90	131	108	141	140	125
Murcia (Región de)		79	98	97	87	95	81	100	89
Rioja (La)		106	111	125	103	103	110	114	102
TOTAL		100	100	100	100	100	100	100	100
desv.est		28	5	10	14	5	30	20	18

Fuente: elaboración propia

En términos dinámicos el modelo español introduce mayores riesgos y, como se ha puesto de manifiesto, la dispersión aumenta. De esta manera, en 2005 se producirían cambios que beneficiarían a Madrid y Cantabria, mientras en otras regiones la financiación por habitante disminuiría, más como consecuencia de los cambios demográficos que de la evolución de los recursos.

C.20. A. COMPARACIÓN DE RESULTADOS

MODELO ESPAÑOL (1999)			MODELO ESPAÑOL (2005)	
	MÁS INGRESOS POR HABITANTE	MENOS INGRESOS POR HABITANTE	PIERDEN	GANAN
>105 PIB/H	Aragón La Rioja	Baleares Cataluña Madrid	La Rioja Baleares	Madrid
95-105 PIB/H	Cantabria	C.Valenciana	Canarias	Cantabria
> 95 PIB/H	Asturias C.y León C.-La Mancha Extremadura Galicia	Murcia	Extremadura Galicia C.-La Mancha Murcia	

Fuente: elaboración propia

C.20.B. COMPARACIÓN DE RESULTADOS

	MODELO ALEMÁN	MODELO CANADIENSE
GANAN	Baleares Madrid Cataluña Com.Valenciana	Baleares Madrid Cataluña
PIERDEN	Aragón Asturias Cantabria Castilla y León Castilla-La Mancha Extremadura Galicia La Rioja	Aragón Asturias Cantabria Castilla y León Castilla-La Mancha Extremadura Galicia La Rioja Andalucía

Fuente: elaboración propia

BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, E. (1997): “Types of transfers-A general formulation”, en Ahmad, E. (Ed), *Financing decentralized expenditures: an international comparison of grants*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) y Brookfield (USA), pp.361-381.
- BIEHL, D. y UNGAR, P. (1991): “La distribución de la renta y el sistema de transferencias intergubernamentales en la República Federal de Alemania”, *Hacienda Pública Española*, nº118, pp.39-65.
- BUCHANAN, J.M. (1950): “Federalism and fiscal equity”, en Oates, W. (Ed), *The Economics of fiscal federalism and local finance*, International Library of Critical Writings in Economics, 1998, pp.347-363.
- CLARK, D.H. (1997): “The fiscal transfer system in Canada”, en Ahmad, E. (Ed), *Financing decentralized expenditure. An international comparison of grants*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) y Brookfield (USA), pp. 70-102.
- KRELOVE, R.; STOTSKY, J.G.; y VEHORN, C.L. (1997): “Canada”, en Ter-Minassian, T. (Ed), *Fiscal federalism in theory and practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., pp.201-225.
- MIESZKOWSKI, P. y MUSGRAVE, R. (1999): “Federalism, grants and fiscal equalization”, *National Tax Journal*, vol.2, nº2.
- RUIZ-HUERTA, J.; VIZÁN,C. y HERRERO, A (2002): “La reforma del sistema de financiación autonómica” en Varios Autores, *Informe de Comunidades Autónomas 2001*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- SPAHN, P.B. (1997): “Intergovernmental transfers in Switzerland and Germany”, en Ahmad, E. (Ed), *Financing decentralized expenditures. An international comparison of grants*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) y Brookfield (USA), pp.103-143
- SPAHN, P.B. y FÖTTINGER, W. (1997): “Germany”, en Ter-Minassian, T. (Ed), *Fiscal federalism in theory and practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., pp.227-248.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2001): “El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica”, *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, nº23.