

CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y NIVELACIÓN REGIONAL

Francisco PÉREZ GARCÍA (*)

I. INTRODUCCIÓN

DURANTE los últimos años, se ha valorado con frecuencia el sistema de financiación de las comunidades autónomas (CCAA) contraponiendo el avance de la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos regionales con la permanencia de los compromisos de solidaridad interregional. Este planteamiento ha estado tan presente en el debate político como puesto en cuestión por los estudiosos de las finanzas públicas, que consideran de manera generalizada que no existe *per se* conflicto entre descentralización fiscal y solidaridad, ni lo hay en la experiencia española reciente. No obstante, la reiteración de los pronunciamientos en sentido contrario justifica, probablemente, volver a plantear el por qué de esa compatibilidad, y ése es el objetivo de este artículo.

La *nivelación* es una expresión utilizada para referirse a las actuaciones públicas orientadas a corregir distintos tipos de desigualdad interterritorial, a la que se atribuyen significados diversos. El trabajo desarrolla un esquema con el que discutir ordenadamente los problemas de nivelación regional, para lo que se comenzará por distinguir varios planos en los que aquéllos pueden plantearse. En el origen de las políticas de nivelación están las desigualdades de renta entre los territorios o regiones de un determinado espacio político, por lo general un Estado. Aunque las desigualdades más importantes son las existentes entre los individuos, en el debate político

actual se presta mucha atención a su dimensión territorial, pese a que sólo representan una parte muy pequeña de la desigualdad global. Ello es debido a la estructura multinivel de muchos de los sectores públicos actuales; dentro de ella, los gobiernos subcentrales defienden que existan políticas explícitas de compensación de los desequilibrios territoriales, como expresión de la cohesión interregional.

Las desigualdades de renta per cápita entre territorios son significativas en todos los países y también en España, como muestra el gráfico 1. En él se aprecia la magnitud de las diferencias entre las CCAA, pues el grupo de regiones más ricas dobla en nivel de renta a las regiones más pobres. Esos distintos niveles de renta generan, a su vez, diferentes *capacidades fiscales* y plantean distintas *necesidades de gasto público* en las regiones ricas y pobres. Ambos originan problemas de nivelación de distinto orden que merecen atención en los años recientes y están siendo abordados con varios enfoques:

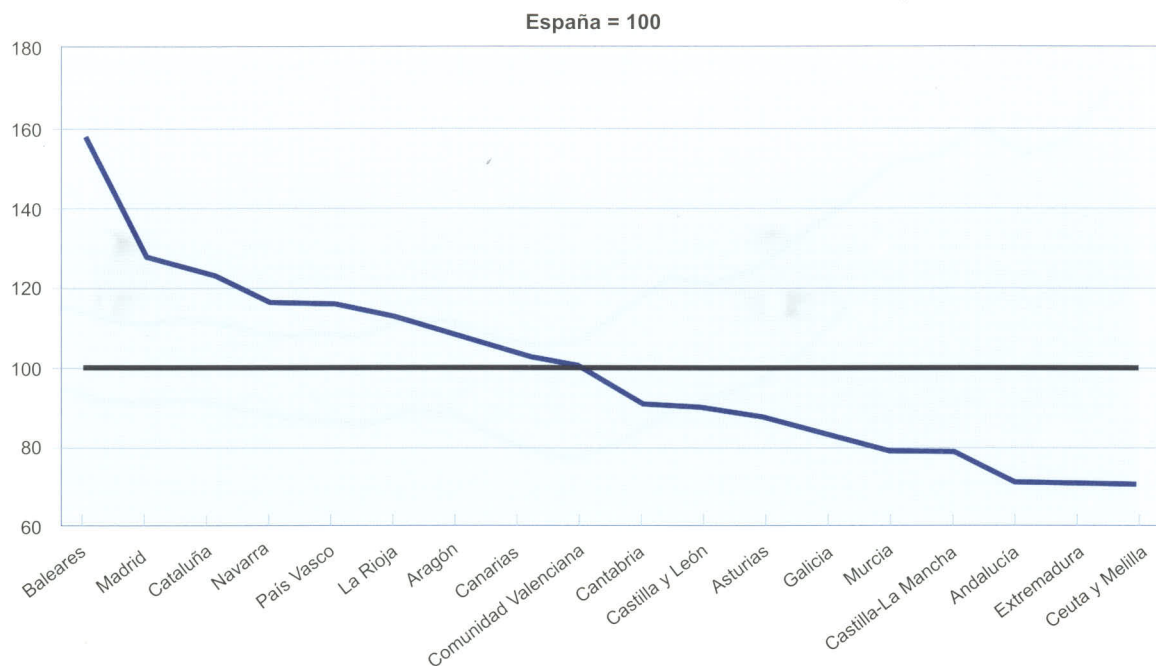
1) *Convergencia real*. Cuando los problemas de nivelación son contemplados desde la perspectiva de la eliminación de las causas últimas que los producen (las diferencias de renta per cápita), la cuestión que se ha de plantear es si existe o no un proceso de *convergencia real* entre los distintos territorios y si las políticas públicas contribuyen eficazmente a él. El gráfico 2 muestra cómo en el caso español ha existido un proceso de convergencia en rentas per cápita

hasta principios de los ochenta, que se ha estancado, e incluso se ha ampliado luego, precisamente durante el período de existencia de las CCAA, sin que entre ambas circunstancias pueda establecerse una relación causal. El gráfico muestra también que si se considera una parte del papel redistributivo del sector público a escala regional, en la renta regional disponible (que tiene en cuenta el efecto de la recaudación tributaria directa e indirecta y de las transferencias monetarias a empresas y familias) existe un menor nivel de desigualdad interregional que en la renta regional.

La renta (monetaria) disponible no capta la totalidad de las actuaciones redistributivas del sector público, porque una parte relevante de la nivelación que éste realiza opera a través de la prestación de servicios públicos, que se ofrecen a los ciudadanos de cada región como *rentas en especie*. Los servicios de este tipo más relevantes son los educativos y sanitarios. Aceptando una mayor limitación temporal en las comparaciones, por la dificultad de obtención de los datos, si se corrige la renta monetaria disponible con las prestaciones educativas y sanitarias, las rentas disponibles (efectivas) regionales muestran la dispersión que aparece en el gráfico 3. En él se aprecia que las correcciones en la desigualdad regional son más significativas tras computarse los efectos de los principales servicios públicos, reduciéndose más el rango de variación definido por los valores máximos y mínimos de las comunidades más ricas y más pobres que existe en la renta regional inicial.

2) *Balanza fiscal*. Cuando la nivelación se considera en el ámbito más limitado del conjunto de las actuaciones públicas, el problema consiste en comprobar si

GRÁFICO 1
DESIGUALDADES EN NIVELES DE RENTA REGIONAL POR HABITANTE. 1998



Fuente: FUNCAS (1999), e INE.

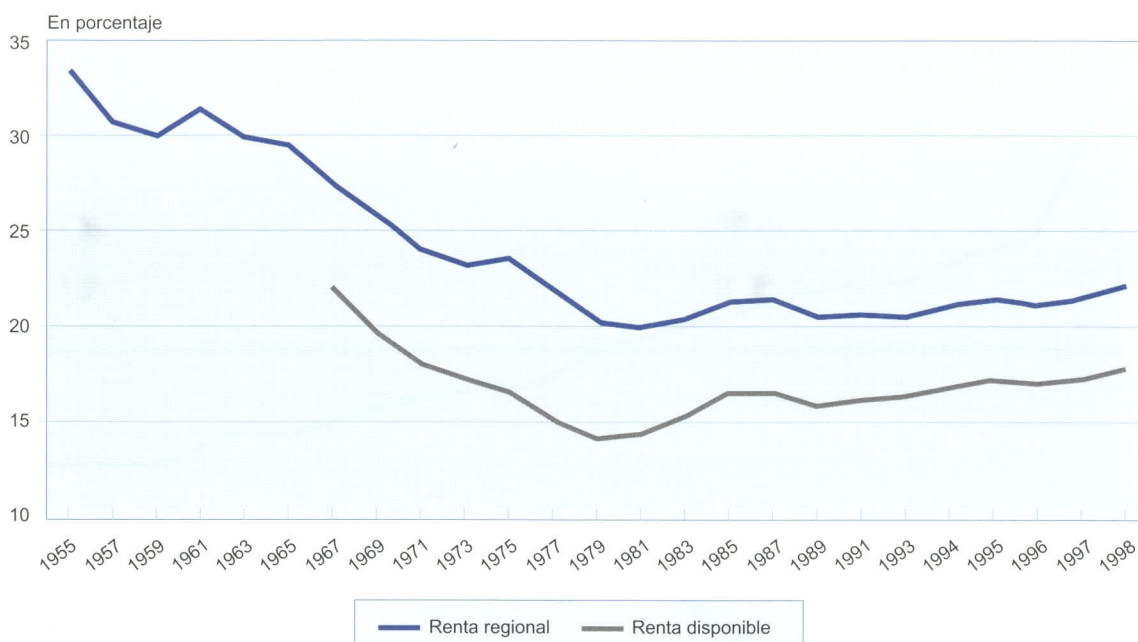
las diferencias de capacidad fiscal de los distintos territorios afectan o no a la prestación de servicios públicos en éstos. Ya no se trata de nivelar la renta, sino el acceso a los servicios públicos, asegurando con ello la *igualdad de oportunidades* en un conjunto de asuntos clave como la salud, la educación, la vivienda o la cobertura ante el desempleo o la vejez. Así, si existe una actuación niveladora por parte del sector público en sus ámbitos de actuación, se deberá observar que los distintos niveles de renta (y capacidad fiscal) de las regiones no son determinantes de las diferencias de gasto público y servicios por habitante. Para que eso sea posible, es necesario que existan saldos fiscales (gastos-ingresos) positivos para las

regiones pobres y negativos para las ricas. Esos saldos fiscales regionales deberán observarse, fundamentalmente, en las relaciones de cada región con la hacienda responsable de la nivelación interregional, que en el caso español es la Hacienda central. El cálculo de los mismos es el objetivo de los estudios sobre la imputación regional de ingresos y gastos públicos que tanta atención merecen últimamente y que se han popularizado con el nombre de *balanzas fiscales*. En el gráfico 4 puede observarse cómo, en el caso de España, según un estudio reciente de este tipo referido al período 1990-1994 (Barberán, Bosch, Castells, Espasa y Rodrigo, 1999), los datos de gasto público por habitante de la Administración central en la

gran mayoría de las funciones relevantes no resultan correlacionados con los niveles de renta per cápita. En cambio, las correlaciones de esta variable con la capacidad fiscal y los saldos fiscales sí que son estadísticamente significativas y presentan el signo esperado, positivo y negativo, respectivamente, aunque con desviaciones llamativas de la regla general en distintos casos particulares, especialmente en el caso de las comunidades forales.

Por consiguiente, también en este segundo enfoque de la nivelación la evidencia disponible indica que las actuaciones de corrección de las desigualdades se producen, y que tienen lugar con el signo esperado, sin que ello deba entenderse como una valo-

GRÁFICO 2
CONVERGENCIA REAL. 1955-1998. EVOLUCIÓN DE LA DISPERSIÓN DE LA RENTA REGIONAL
Y LA RENTA DISPONIBLE POR HABITANTE (*)



(*) La renta disponible no computa los ingresos en especie que proporcionan los servicios públicos.
Fuente: FUNCAS (1999), e INE.

ración sobre lo satisfactorio o no de la intensidad con la que operan las transferencias implícitas de solidaridad interregional en cada caso concreto.

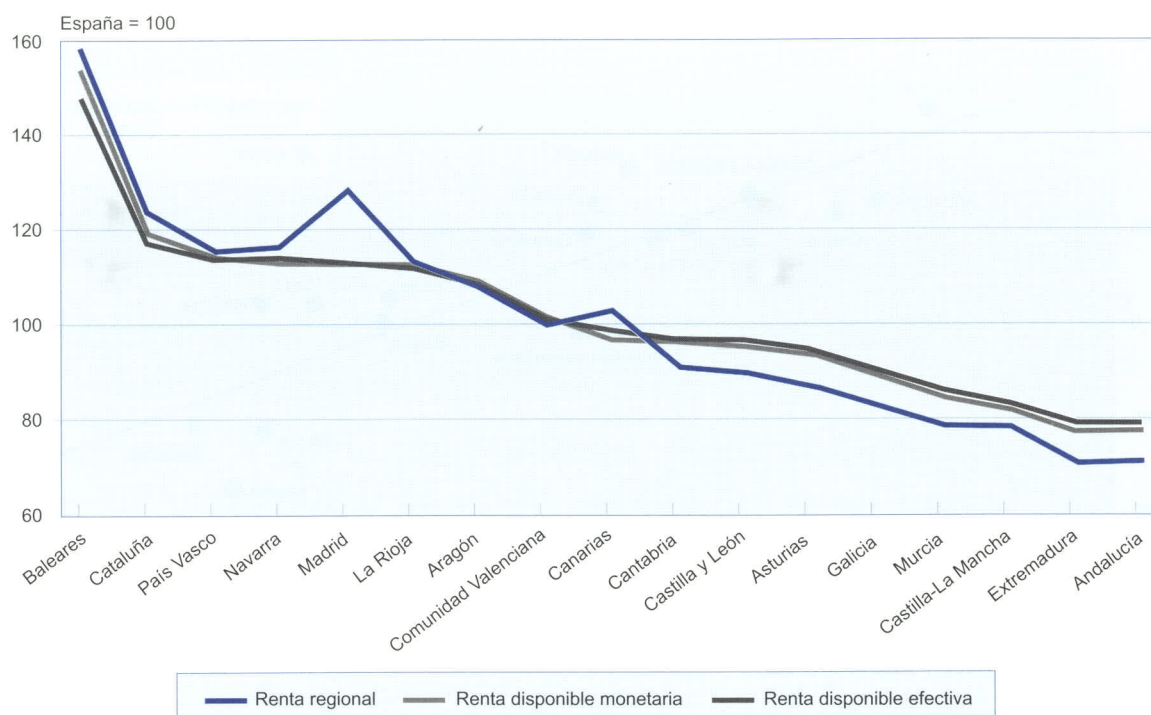
3) *Transferencias intergubernamentales.* Cuando existen varios niveles de gobierno, como en España, el logro de objetivos de nivelación mediante actuaciones públicas requiere dotar de capacidad financiera *suficiente* a los gobiernos responsables de cada función de gasto. En particular, la nivelación de capacidad de gasto público en los distintos territorios es importante en el ámbito de los gobiernos subcentrales (CCAA), en la medida en que su capacidad de gasto en funciones muy relevantes (como la educación, la sanidad o la vi-

vienda) está condicionada por las diferencias de nivel de renta y capacidad fiscal. Esta tercera acepción de los problemas de nivelación será la analizada con mayor detalle en el resto de este trabajo, y está estrechamente relacionada con el sistema de financiación de las CCAA, pues de la nivelación de su capacidad de gasto depende su estructura de ingresos: de su capacidad fiscal y de las transferencias que recibían de la Hacienda central.

Los problemas de nivelación directamente relacionados con la corresponsabilidad fiscal de esos gobiernos regionales son, por consiguiente, los asociados al diseño y funcionamiento de las transferencias intergubernamentales, y en ellos se centra el res-

to del artículo, que se estructura del siguiente modo. El apartado II revisa las justificaciones y criterios con los que se diseñan los sistemas de transferencias entre gobiernos y su tipología básica en la experiencia internacional. El apartado III considera el modelo actual de financiación de las comunidades autónomas españolas y cómo se ha abordado en él el cálculo de necesidades de gasto de cada gobierno. En el IV se plantea la relación entre corresponsabilidad fiscal y solidaridad interregional; y en el V se discuten los efectos de la cesión del IRPF sobre la equidad. En el apartado VI se exponen las conclusiones del trabajo.

GRÁFICO 3
EFECTOS DE LAS ACTUACIONES PÚBLICAS SOBRE LA DESIGUALDAD REGIONAL.
Disparidades en renta regional y renta disponible (monetaria y efectiva)(*). 1998



(*) La renta disponible efectiva computa los servicios de educación y sanidad pública recibidos.
Fuente: MINISTERIO de ECONOMÍA y HACIENDA, INE, FUNCAS y elaboración propia.

II. TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES: JUSTIFICACIONES, CRITERIOS Y EXPERIENCIA

La literatura sobre el federalismo fiscal ofrece varias *justificaciones* para las transferencias intergubernamentales (Boadway y Hobson, 1993; Rosen, 1995, y Ma, 1997):

1) *Desequilibrios fiscales verticales*. Se asignan porque en la mayoría de los países descentralizados el gobierno central retiene las principales bases imponibles, dejando recursos fiscales insuficientes para que los gobier-

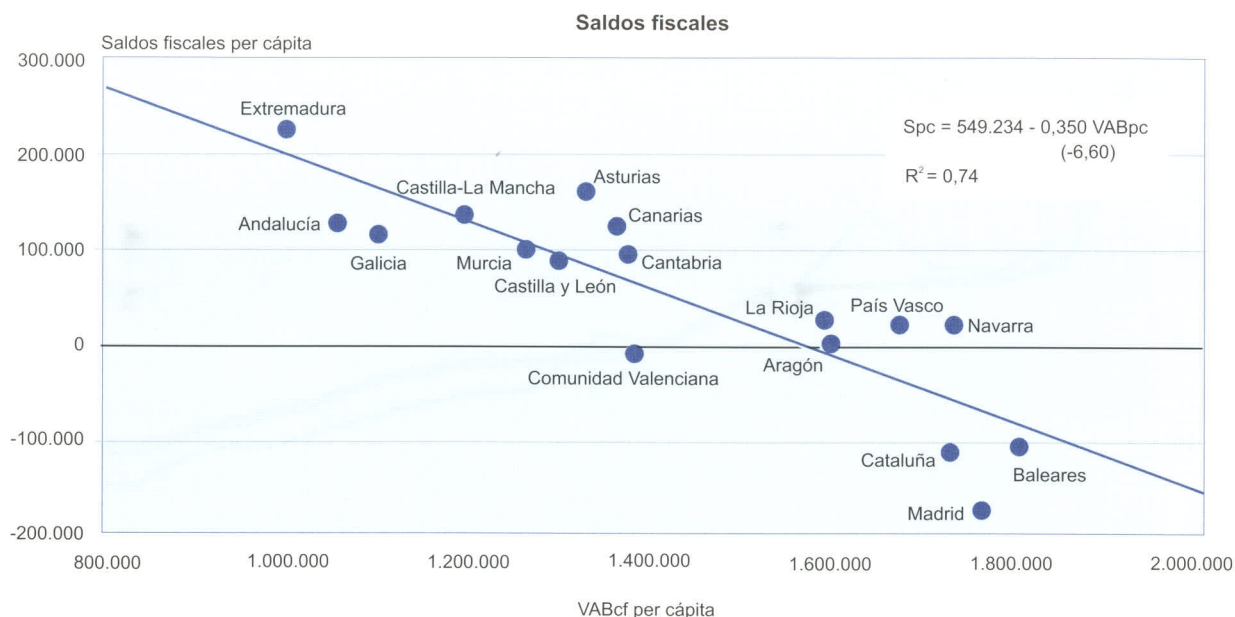
nos subcentrales cubran sus necesidades de gasto. En el caso español, así ha sucedido de manera evidente hasta la actualidad en el caso de las haciendas comunes, siendo la inversa la situación en las haciendas forales, que, a consecuencia de ello, contribuyen mediante un «cupo» a los gastos generales del Estado. En otros países federales la situación es más equilibrada en el caso de los territorios más desarrollados, pero no en los más atrasados, y así sucede, por ejemplo, en Alemania o Estados Unidos. Las transferencias intergubernamentales son, por ello, necesarias en muchos países para equilibrar el presupuesto de

todos, o de una parte de los gobiernos regionales.

2) *Desequilibrios fiscales horizontales*. Se producen como consecuencia de la desigual capacidad fiscal o las distintas necesidades de los territorios. Algunos gobiernos subcentrales pueden tener acceso a bases imponibles que no están disponibles en otras regiones (por ejemplo, debido a la existencia de recursos naturales determinados). También pueden existir niveles de renta más altos que los existentes en otros territorios, lo que genera diferencias de *bases imponibles regionales* y de *capacidad fiscal*. Por otro lado, al-

GRÁFICO 4

BALANZAS FISCALES REGIONALES DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL



Fuente: BARBERÁN et al. (1999) y elaboración propia.

gunas administraciones territoriales pueden tener *necesidades* de gasto extraordinarias, debido a circunstancias específicas de la región muy variadas: porque existen altos niveles de pobreza, vejez o población joven, o porque necesitan mantener aeropuertos y puertos nacionales. Por tanto, los *saldos fiscales netos*, resultado de la diferencia entre la capacidad fiscal y las necesidades fiscales, pueden estar causados por factores tan difíciles de controlar por los gobiernos subcentrales como los mencionados. Por ello, si se persigue asegurar un estándar mínimo de servicios públicos en todos los territorios de una determinada unidad política, las regiones sin recursos suficientes para alcanzar este nivel mínimo habrán de ser subvencionadas. Esta justificación está

muy presente en los debates de los últimos años sobre la nivelación en España y también a escala europea, en la intensa discusión que ha precedido a la aprobación de la Agenda 2000 (Cuadrado Roura y Mancha, 1999).

3) *Externalidades interjurisdiccionales*. Se producen porque ciertos servicios públicos tienen *efectos externos* sobre otros territorios. Algunos ejemplos son el control de la contaminación (agua o aire), las autopistas interregionales, la educación superior (los graduados pueden ir a otras regiones a trabajar), los puertos y aeropuertos, etc. Un gobierno local o regional tiende a no invertir suficientemente en esta clase de servicios si no considera todos los beneficios de estos pro-

yectos; en particular, si no valora las externalidades positivas o negativas sobre otras regiones. Por ello, el gobierno central puede estar interesado en utilizar incentivos o recursos financieros para evitar estos problemas de provisión insuficiente. Los instrumentos empleados para ese fin serán transferencias condicionadas a su empleo en la financiación de determinados gastos.

Si, por cualquiera de los motivos expuestos, se pone en funcionamiento un sistema de transferencias, este debe cumplir ciertos *criterios* para resultar efectivo:

1) *Eficacia*. Las transferencias deben servir para lograr los objetivos que justifican su existencia que, por lo general, será la reducción de las desigualdades

en la prestación de servicios públicos fundamentales en las distintas regiones.

2) *Ingresos adecuados: suficiencia.* Las autoridades subcentrales deberían tener suficientes recursos, al sumar a su capacidad fiscal las transferencias de nivelación, para atender a las responsabilidades asumidas.

3) *Esfuerzo fiscal y control del gasto.* El sistema de transferencias debe evitar el despilfarro y la irresponsabilidad en el gasto, para lo cual ha de asegurar un esfuerzo fiscal adecuado (1) de las autoridades regionales y de los contribuyentes, y evitar los déficit presupuestarios.

4) *Equidad.* Las transferencias deben ser estimadas a partir de un criterio sobre las necesidades de cada territorio y variar inversamente con la capacidad fiscal regional.

5) *Transparencia y estabilidad.* Las fórmulas para calcular las capacidades y necesidades, y las transferencias resultantes, deben ser públicas, y las variables utilizadas en el cálculo no han de ser manipulables. Además, las fórmulas deben ser estables durante períodos de varios años para permitir una planificación a largo plazo.

En la experiencia internacional se encuentran distintos diseños de los sistemas de transferencias intergubernamentales. La valoración de su idoneidad depende de la justificación de la que se parte, de la importancia que se atribuya a los cinco criterios anteriores y, también, de las circunstancias políticas del entorno. La distinción principal se establece entre dos tipos de transferencias: las *condicionadas* y las *no condicionadas*.

1) *Transferencias condicionadas.* El gobierno central espe-

cifica los propósitos para los cuales el gobierno receptor puede usar los fondos. Este tipo de transferencias se emplean cuando el gobierno central considera importante incidir directamente en el destino de los recursos, por la gravedad de los problemas existentes o por la importancia atribuida a las externalidades interregionales. Dentro de las transferencias condicionadas hay varios tipos:

- *Transferencia proporcional no limitada.* Por cada unidad de financiación aportada por el donante para mantener una actividad particular, debe ser gastada una cierta suma por el gobierno receptor. Por ejemplo, una subvención podría diseñarse de modo que cuando un gobierno regional gaste un euro en investigación, el gobierno central contribuya, a su vez, con una cierta cantidad de euros (mayor o menor que la unidad). Con una transferencia proporcional no limitada, el coste para el donante depende finalmente del comportamiento del receptor. Si el gasto del gobierno subcentral es estimulado vigorosamente por el programa, entonces las contribuciones a las que queda comprometido el gobierno central serán grandes; por ello, no son demasiado utilizadas este tipo de transferencias.

- *Transferencia proporcional limitada.* Para poner un límite superior al coste soportado por el gobierno central, éste puede especificar una cantidad máxima para su contribución. Este mecanismo es utilizado por muchos países con preferencia sobre el anterior, dada la preocupación por el control del gasto de los gobiernos que se comprometen. En algunos países, la suma total de las transferencias proporcionales está limitada por una decisión de selección o aceptación de proyectos de gasto, que queda en

manos del gobierno central. Ése es el caso de los proyectos cofinanciados en la Unión Europea con fondos FEDER, que están limitados por una horquilla cuyo límite superior establece un volumen máximo de recursos contemplado en el correspondiente *Marco de Apoyo Comunitario*.

- *Transferencias no paritarias.* En este caso, el gobierno central ofrece una cantidad fija de dinero, con la restricción de que debe ser gastado en un bien público específico. El gobierno receptor no está obligado a igualar la contribución del gobierno central ni, en algunos casos, a aportar fondos adicionales, pero sí a gastar los recursos en el proyecto acordado. Ese es el modelo de subvención de los proyectos del FCI en el caso español, o de la financiación de la sanidad en las CCAA que gestionan las competencias del Insalud.

2) *Transferencias no condicionadas.* Una transferencia incondicionada no establece ninguna restricción en el uso de los fondos. La justificación para que el gobierno central ofrezca transferencias no condicionadas a los gobiernos subcentrales puede ser la existencia de desequilibrios fiscales verticales u horizontales, y tales subvenciones pueden ser utilizadas para equilibrar las capacidades fiscales de los diferentes gobiernos —y con ello asegurar la provisión de un mínimo (o razonable) nivel de servicios públicos— y, al mismo tiempo, respetar la autonomía de decisión de todos los gobiernos, incluidos los que tienen necesidad de recursos.

En la mayoría de los países que las utilizan, las transferencias de nivelación no condicionadas son hechas por el gobierno central a los gobiernos subcentrales (por ejemplo, en España, Canadá, Australia, Reino Unido,

Japón, Corea). En cambio, en Alemania, una parte de las transferencias compensatorias son realizadas por los *länders* con capacidades fiscales por encima de la media a los *länders* con capacidades fiscales por debajo de la media. En otros países, las transferencias de nivelación no condicionadas toman la forma de una participación en algunos de los ingresos fiscales del gobier-

no central. Por último, en otros países fuertemente descentralizados, como EE.UU., las transferencias no condicionadas han sido prácticamente abandonadas (Rosen, 1995, y Federal Reserve Bank of Boston, 1998).

Las variantes de transferencias utilizadas y las formulas para calcular aquellas a las que tiene derecho cada gobierno sub-

central son el elemento clave de un sistema de subvenciones de nivelación, y están sujetas a un intenso debate académico y práctico (Federal Reserve Bank of Boston, 1998; Ma, 1997, y Walder y Leonard, 1998), reabierto una y otra vez con el paso del tiempo. Tras la variada gama de experiencias que recoge el cuadro n.º 1, en el que se comparan los sistemas de transferencias in-

CUADRO N.º 1

**COMPARACIÓN DE LOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES
EN DIEZ PAÍSES**

	España	Alemania	Reino Unido	Estados Unidos	Canadá	Australia	Japón	Corea	India	Indonesia
<i>Nivelación de la capacidad fiscal</i>	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Débilmente	Débilmente
<i>Ajuste según las necesidades de gasto</i>	Débilmente	Débilmente	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Fuente financiera de las transferencias</i>	Ingresos del gobierno central	Reparto del IVA, transferencias interregionales (de los estados ricos a los pobres)	Ingresos del gobierno central	Ingresos del gobierno central	Ingresos del gobierno central	Ingresos del gobierno central	Porcentajes fijos de cinco impuestos centrales	Porcentaje fijo de los ingresos fiscales nacionales totales	Porciones fijas del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre el valor añadido	Ingresos del gobierno central
<i>Requisitos de datos</i>	Datos sobre recaudación normativa y factores de gasto	Datos sobre bases imponibles locales y factores de gasto	Datos sobre propiedades (proporcionados por localidades) y factores de gasto detallados (proporcionados por diversas agencias)	Ad hoc	Datos sobre bases imponibles subnacionales	Datos sobre bases imponibles locales y factores de gasto detallados	Datos sobre bases imponibles locales y factores de gasto detallados	Datos sobre bases imponibles locales y factores de gasto detallados	Datos de población, renta, superficie de tierra, y esfuerzo impositivo	El programa principal es una transferencia per cápita equilibrada, solo requiere datos de población
<i>Administración encargada de la subvención</i>	Ministerio de Economía y Hacienda	Ministerio de Finanzas	Departamento de Medio Ambiente	Departamentos funcionales del Gobierno Federal	Departamento de Finanzas	Comisión de Subvenciones	Ministerio de Autonomía	Ministerio de Asuntos Interiores	Comisión Financiera y Comisión de Planificación	Ministerio de Finanzas y Ministerio de Asuntos Interiores
<i>Tipo de transferencias predominantes</i>	No condicionadas	No condicionadas	No condicionadas	Condicionadas	Condicionadas	Al 50 por 100	Condicionadas	No condicionadas	No condicionadas	Condicionadas

Fuente: MA (1997), y elaboración propia.

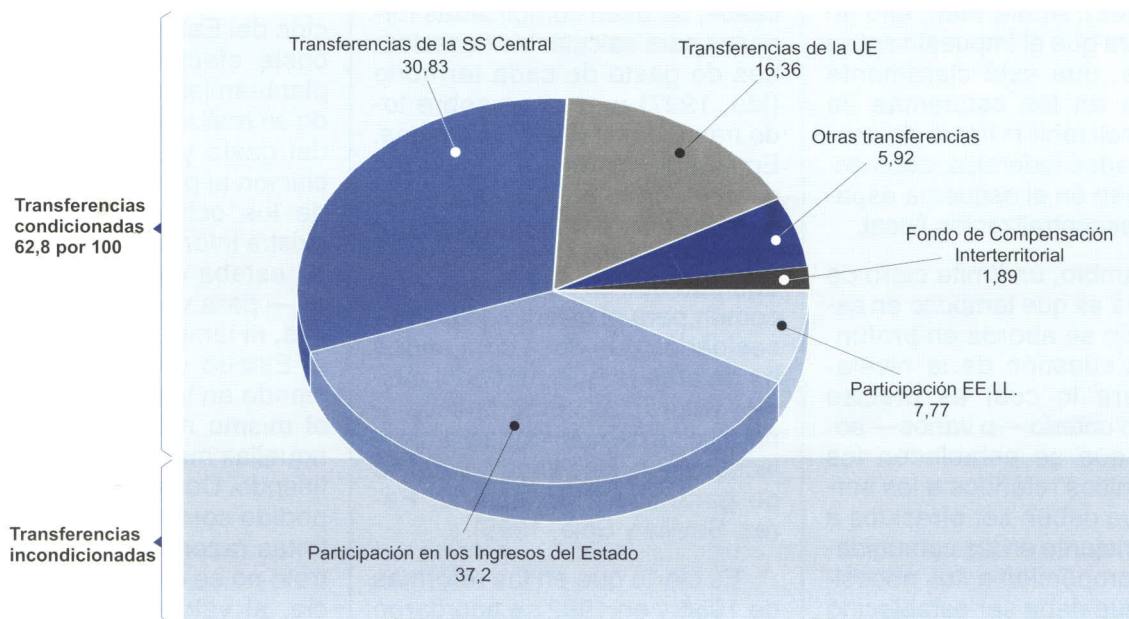
tergubernamentales de diez países con estructura federal, existen distintas concepciones sobre la organización y estructura del Estado, la autonomía política de la que debe disfrutar cada territorio y el alcance de los compromisos de solidaridad interregional, la equidad y la eficiencia de las actuaciones públicas, así como la defensa de intereses diversos. A continuación, se considerarán algunos aspectos de este debate relevantes en el caso español, en el que predominan las transferencias condicionadas en términos agregados (gráfico 5), pero donde algunas comunidades, que no gestionan las competencias del Insalud, reciben una parte sustancial de su financiación como transferencias no condicionadas.

III. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL CÁLCULO DE NECESIDADES

Considérese la problemática de las transferencias de nivelación en el caso concreto del modelo de financiación de las CCAA en la actualidad. La LOFCA fue revisada en diciembre de 1996, y con ella el sistema de financiación autonómica hasta entonces existente. Los cambios introducidos en la última reforma han sido relevantes, en particular la cesión a las CCAA de una parte —hasta el 30 por 100— de la tarifa del IRPF, así como el reconocimiento de capacidad normativa

a los gobiernos regionales en éste y el resto de los tributos ya previamente cedidos. El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera que definió el nuevo modelo, en septiembre de 1996, no se logró por unanimidad y fue revisado significativamente en abril de 1998 (Ezquiaga y Bustos, 1999). El debate político alrededor del nuevo sistema sigue abierto, alimentado no sólo por las tomas de posición de las comunidades discrepantes —Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, gobernadas por los socialistas—, sino por los cambios futuros exigidos en los últimos años por la Generalidad de Cataluña, gobernada por uno de los partidos firmantes del acuerdo del que se derivó la reforma;

GRÁFICO 5
TRANSFERENCIAS INCONDICIONADAS Y CONDICIONADAS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1998.
(En porcentaje)



Fuente: MINISTERIO de ECONOMÍA y HACIENDA, y elaboración propia.

también contribuye a mantenerlo vivo la coexistencia de dos regímenes —común y foral— que arrojan resultados financieros para los gobiernos regionales claramente distintos.

Si se analizan las reformas a la luz del diagnóstico general que hizo el Libro Blanco publicado en 1995 sobre el sistema de financiación autonómica (Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé, 1995), es relativamente sencillo establecer su alcance y sus limitaciones (Monasterio, 1997). Respecto al alcance, es evidente que el sistema reformado introduce elementos serios de corresponsabilidad fiscal y, en este sentido, aborda un problema pendiente desde hace una década e importante para el futuro del sistema. La fórmula de corresponsabilidad elegida —basada sólo en el IRPF— no era la recomendada en el informe de los expertos, por considerar éstos que era más conveniente una cesta de impuestos, en la que entrara la imposición sobre el consumo (IVA en fase minorista e impuestos especiales). Ahora bien, ello no obsta para que el Impuesto sobre la Renta, que está claramente presente en los esquemas de descentralización fiscal de muchos estados federales, deba estar también en el esquema español de descentralización fiscal.

En cambio, un límite claro de la reforma es que tampoco en este período se aborda en profundidad la cuestión de la nivelación, para lo cual es preciso definir un criterio —o varios— sobre los que se establecen los compromisos referidos a los servicios que deben ser ofrecidos a nivel semejante en las comunidades, en proporción a sus necesidades, que debe ser establecido mediante algún criterio compartido, así como precisar la capacidad fiscal de cada territorio. Lograr consenso político sobre este

asunto es central para la estabilidad del modelo, y como no se ha planteado así, ya vuelve a percibirse que probablemente tampoco el actual sistema será duradero. Se ha creado un nuevo grupo de trabajo sobre la definición de criterios para medir las necesidades y abordar la cuestión de la nivelación en el futuro, y se ha introducido un compromiso de igualación al menos al 90 por 100 de la financiación per cápita. Esta cláusula y otros aspectos del acuerdo del CPFF de septiembre de 1996 significan que se reconoce la existencia del problema, pero que todavía no existe un criterio compartido para resolverlo.

En otros países descentralizados sí existen criterios explícitos y tradición de compromisos de nivelación. Así, por ejemplo, en Alemania, las transferencias entre *länder* aseguran a los más pobres una capacidad de gasto per cápita del 85 por 100 de la media, y el gobierno federal la eleva mediante otras transferencias hasta el 95 por 100. En otros casos, se usan complicadas fórmulas para calcular las necesidades de gasto de cada territorio (Ma, 1997) o se usan sobre todo transferencias condicionadas. En cambio, contra lo que pueda parecer, en España nunca se ha abordado en profundidad el problema de definir un criterio de equidad que sirva de referencia común para el cálculo de las necesidades que cada comunidad ha de atender y, a partir del mismo, valorar los compromisos financieros de solidaridad o nivelación que la Hacienda central ha de garantizar (Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé, 1995).

Es cierto que en las reformas de 1986 y en 1992 se acordaron unos criterios de reparto de los recursos que equivalían a estimar necesidades basándose en distintos indicadores (población,

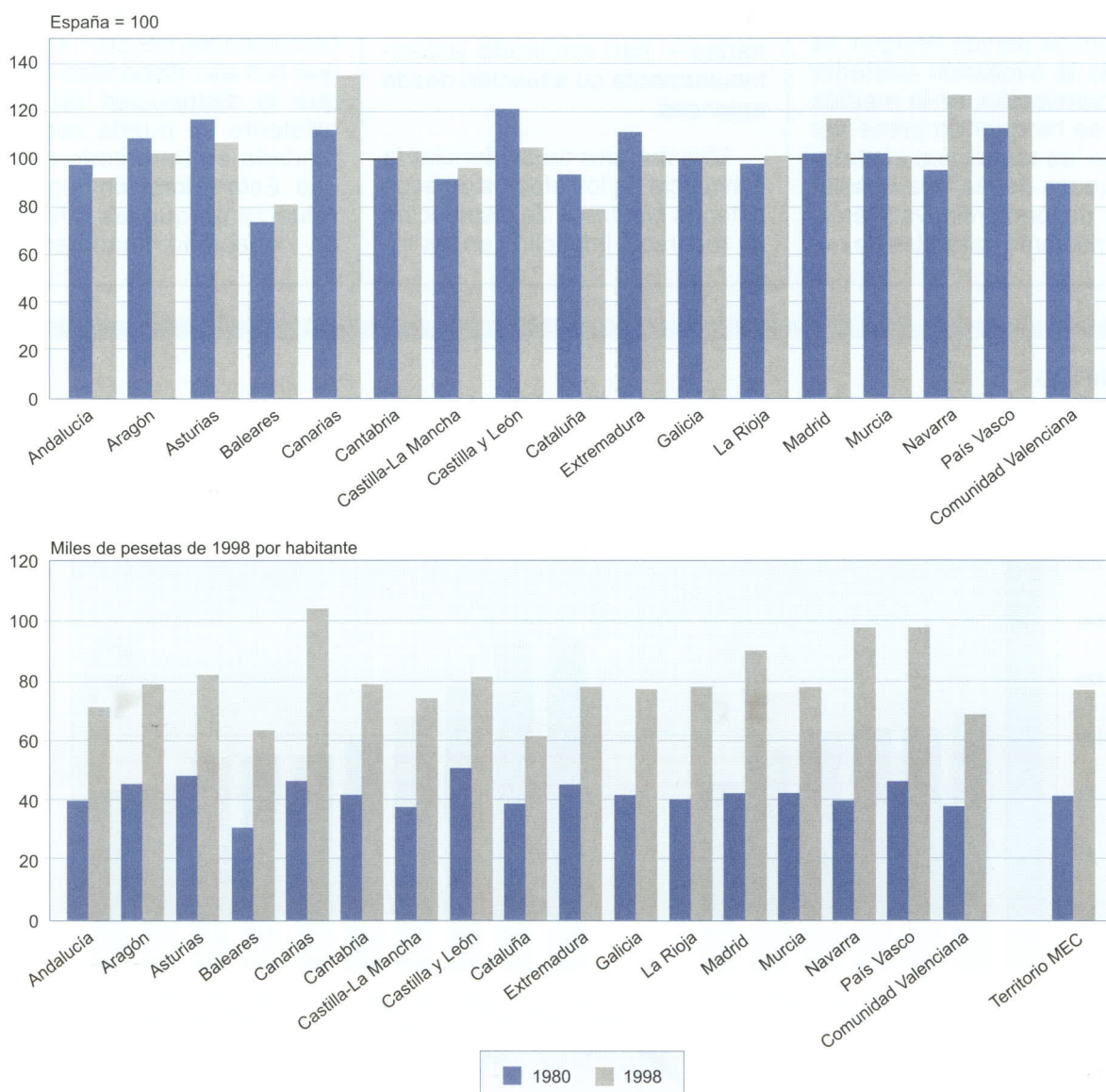
renta per cápita, superficie, insularidad y unidades administrativas) y con determinados pesos relativos. En la revisión de 1992 se reforzó el peso de la variable población como criterio básico para estimar las necesidades de cada comunidad, siempre que ésta hubiera ya comenzado a gestionar las competencias de educación, cosa que sólo sucedía con las comunidades del artículo 151. Por su parte, en 1996 se han mantenido estos acuerdos de 1992. Pero el problema de estos criterios aplicados es que todos los participantes en ellos y los estudiosos de la financiación autonómica saben que no se basaron en una discusión y unos análisis para forjar un consenso duradero, sino que la selección de variables y su ponderación se hizo (en particular la primera de ellas, en 1986) para cumplir la LOFCA y dar una apariencia de objetividad a la distribución de la financiación que había resultado del criterio del *coste efectivo*, utilizado para valorar los traspasos de competencias al realizar la descentralización del Estado. Este criterio del coste efectivo respondió a un planteamiento pragmático cuando se realizó la descentralización del gasto y se definió la financiación al principio de la década de los ochenta, dado que no existía información —o al menos no estaba elaborada y publicada— para valorar las necesidades, ni tampoco para apreciar si el Estado unitario estaba ofreciendo en las distintas regiones el mismo nivel de servicios en aquellas materias que iba transfiriendo. Con posterioridad, se ha podido comprobar que, por distintas razones, esa igualdad de trato no se daba; en consecuencia, al valorarse los traspasos con base en el coste efectivo, algunas comunidades recibieron unos servicios peor dotados que otras, y la prolongación de las de-

sigualdades ha minado cada vez más la confianza en unos cálculos de necesidades (1986, 1992, 1996) que mantienen desigualdades per cápita similares a las iniciales, tan importantes como poco explicables en algún caso.

En efecto, aunque el número de habitantes ha ido ganando importancia en el cálculo, las disparidades observadas en cuanto a financiación por habitante son muy relevantes, y han cons- tituido con frecuencia el punto de

partida de las críticas a la equi- dad del sistema. Un ejemplo de lo que señalamos lo ofrece una competencia tan importante co- mo la educación. El gráfico 6 muestra que antes de iniciarse el proceso de traspasos (1980), y

GRÁFICO 6
GASTO EN EDUCACIÓN POR HABITANTE EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS. 1980 Y 1998



Fuente: MINISTERIO de ECONOMÍA y HACIENDA, FUNDACIÓN-ARGENTARIA, y elaboración propia.

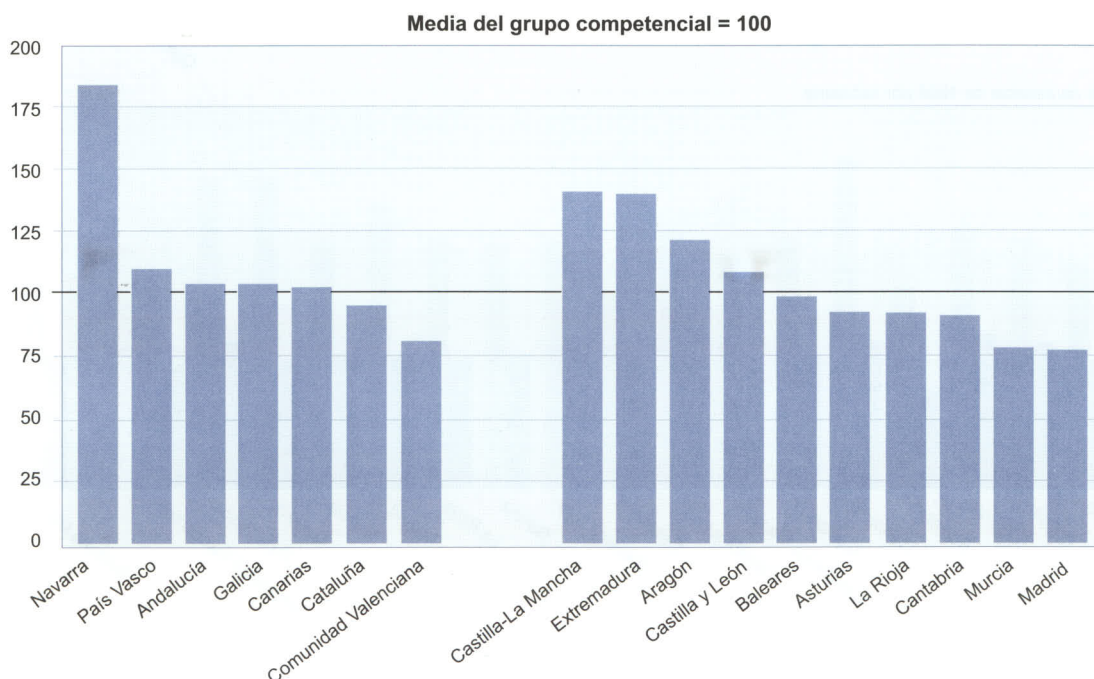
estando los servicios educativos en manos de una única Administración, el gasto público en educación por habitante en las distintas regiones era muy dispar, y algunas regiones recibían casi un 50 por 100 más de gasto por habitante en ese servicio que otras. No había, por tanto, una financiación proporcional a este indicador (razonable) de necesidad, ni tampoco se encontraba la proporcionalidad buscada si se consideran otros indicadores alternativos, como los alumnos (2). Ese punto de partida desigual ha marcado la evolución posterior de la financiación, en la medida en que se ha querido preservar en todas las revisiones el statu quo, a veces de manera absoluta, otras de forma relativa (Pérez, 1995), mediante garantías de mí-

nimos, modulaciones, etc. En el caso que comentamos, los datos disponibles de las CCAA que gestionan dichas competencias y del conjunto del *territorio MEC* para 1998, muestran que siguen habiendo diferencias de gasto por habitante. Se puede observar que algunas de las CCAA que recibieron escasas dotaciones para el gasto en educación continúan en posiciones desventajosas, mientras que las comunidades que disfrutaban de un régimen de fiscal especial —las forales y Canarias— han mejorado espectacularmente su situación desde entonces.

Una manera de evidenciar la existencia de los efectos de esos criterios *históricos* de distribución de recursos, implícitos en las re-

glas aplicadas, es comparar las diferencias de gasto per cápita existentes entre comunidades de igual nivel competencial en 1998, teniendo en cuenta que la financiación de la sanidad se sigue canalizando por otras vías. En el gráfico 7 se presenta el índice de cada comunidad respecto a la media de su grupo competencial (artículo 151 ó 143). La observación de las elevadas desigualdades en financiación per cápita existentes, en especial con las comunidades forales y entre las comunidades del art. 143, indica que con esa disparidad es difícil que la distribución de fondos existente se pueda considerar fundada en un criterio de equidad. Esta valoración negativa se refuerza porque las diferencias de capacidad financiera y de

GRÁFICO 7
GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR HABITANTE. 1998



Fuente: MINISTERIO de ECONOMÍA y HACIENDA, INE, y elaboración propia.

gasto existentes no son explicables por un objetivo redistributivo que busque proporcionar más recursos a las regiones con menor nivel de renta. Tampoco encontramos, como sucede en el caso alemán, el reconocimiento de una mayor capacidad de gasto a las regiones que, por tener mayores bases fiscales, más recursos generan. En el caso español, la nota característica es que no hay ninguna asociación significativa entre gasto per cápita y renta per cápita, ni positiva ni negativa, como se observa en el gráfico 8 para las comunidades de régimen común. La situación sería todavía menos regular si se introdujeran las de régimen foral.

IV. CORRESPONSABILIDAD FISCAL VS. SOLIDARIDAD INTERREGIONAL

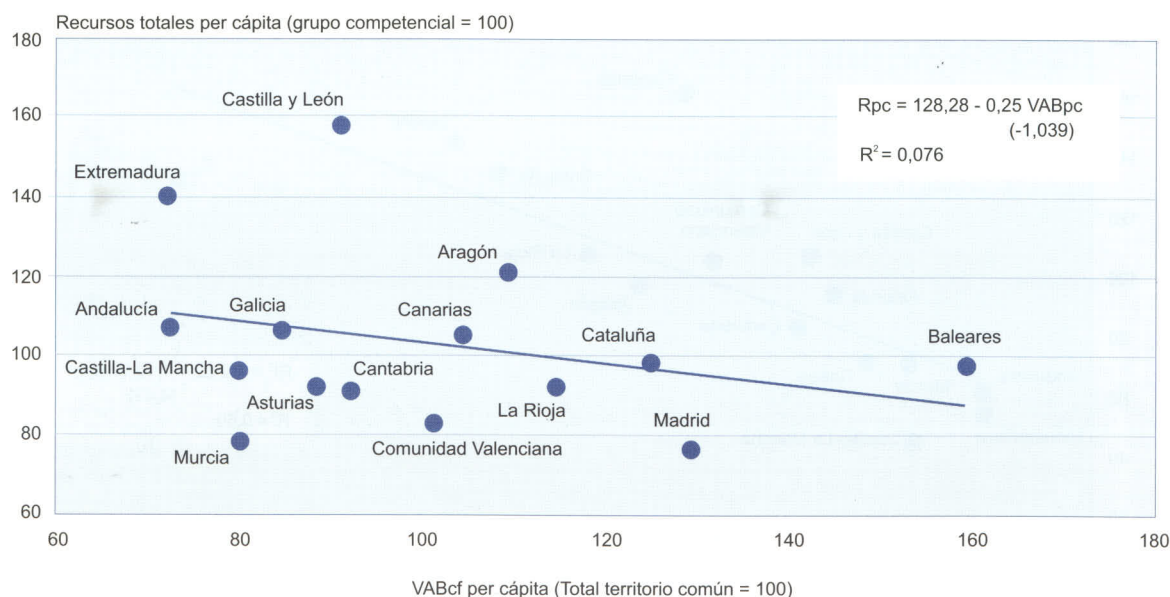
Los comentarios y los gráficos anteriores no deben precipitar un juicio negativo sobre las transferencias de nivelación existentes y la solidaridad interregional actual en el caso español. Si bien permiten comprobar que los recursos totales de las comunidades de régimen común no parecen ser distribuidos ni en proporción a la población u otro índice de necesidad explícito, ni con intensidad (directa o inversa) relacionada con la renta per cápita, eso no niega que exista un proceso de nivelación de las capacidades de gasto de las comunidades autónomas gracias a las transferencias intergubernamen-

tales. Este punto es analizado en el presente apartado.

Una vez estimadas las necesidades de gasto (G) de una comunidad de acuerdo con el criterio que sea de aplicación, las transferencias de nivelación (S) deben ser el complemento de los recursos fiscales (T) de cada hacienda regional que permite que el gasto que garantiza la atención de las necesidades calculadas pueda ser atendido: $G = T + S$. Las transferencias de nivelación que las comunidades reciben de la Hacienda central para complementar sus recursos resultan, por tanto, de la diferencia $S = G - T$ (Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé, 1995, cap. 4).

Lo que se espera de las transferencias de nivelación es que compensen la menor capacidad

GRÁFICO 8
RECURSOS TOTALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y NIVEL DE RENTA. 1998



Fuente: MINISTERIO de ECONOMÍA y HACIENDA, FUNCAS, y elaboración propia.

fiscal de las regiones más pobres, permitiéndoles ofrecer servicios públicos a unos niveles comunes, previamente acordados, y que sirven de base para el cálculo de G . Así pues, lo razonable es que las transferencias de nivelación decrezcan con el nivel de renta regional por habitante.

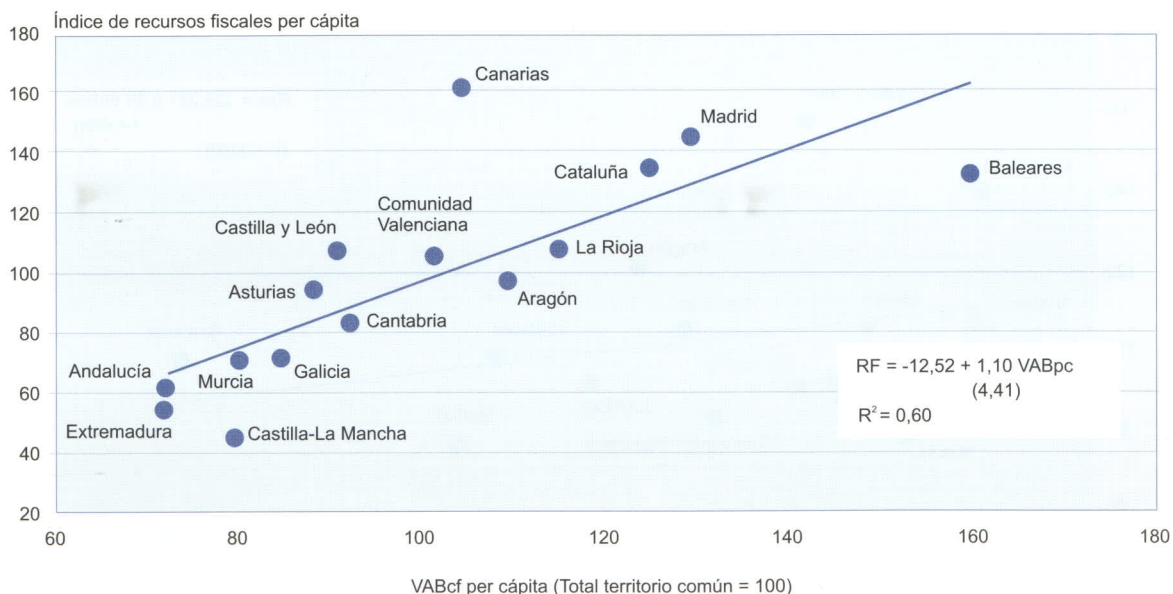
Cabe preguntarse, no obstante, si los problemas derivados de la insatisfactoria definición de los criterios de equidad para el cálculo de las necesidades de gasto llegan a afectar a la relación negativa esperada entre transferencias y renta por habitante ($T = FCY(G)N$). La respuesta a esta pregunta es que eso no llega a producirse. El comportamiento redistributivo de las transferencias de nivelación es apreciable con nitidez en los

sistemas de financiación autonómicos, antes y después de que se introdujera entre los recursos fiscales de las CCAA un impuesto progresivo importante como el IRPF. El gráfico 9 permite comparar los datos de 1998 de los recursos fiscales (T) per cápita de las comunidades con sus respectivas rentas regionales por habitante. Tras la cesión del 30 por 100 del IRPF, se observa que existe una relación positiva y significativa entre ambas variables. Debe tenerse en cuenta que algunas de las comunidades con mayor nivel de renta no pueden acceder al segundo tramo del IRPF mientras no tengan más competencias, lo que sesga el resultado, y que los datos de las CCAA que no han aceptado la cesión del IRPF han sido estimados para homogeneizar la comparación.

Como consecuencia de combinar los comportamientos de G y T —recordemos que en el gráfico 8 comprobamos que G no está correlacionado con la renta, y en el 9 constatamos que T está positivamente correlacionado—obtenemos que el diferencial entre G y las transferencias de nivelación (S), resulta de una intensidad por habitante como la mostrada por el gráfico 10. En él se aprecia que las transferencias de nivelación per cápita se correlacionan negativa y significativamente con las diferencias de renta.

La conclusión que se desprende de estos datos es que en España existe una política de nivelación de las capacidades de gasto de los gobiernos regionales que opera a través de las transferencias del gobierno cen-

GRÁFICO 9
RECURSOS FISCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y NIVEL DE RENTA. 1998
(Recursos fiscales = Tributos cedidos + Tasas afectas + 30 por 100 IRPF)



Fuente: MINISTERIO de ECONOMÍA y HACIENDA, INE, y elaboración propia.

tral a las haciendas regionales para compensar su desigual capacidad fiscal. Esas transferencias son, por habitante, mayores cuanto menor es la renta per cápita de la región. Conforme aumenta el proceso de correspondencia fiscal de las CCAA, las transferencias concentran sus efectos en unas pocas regiones, pues las más ricas pasan a depender sustancialmente de sus propios recursos fiscales. Así pues, puede decirse que estamos transitando desde un escenario en el que la nivelación más importante era la vertical, a causa de la concentración de recursos fiscales en la Hacienda central, a otro escenario en el que la nivelación sustancial es la horizontal, con efectos concentrados en algunas regiones. Aunque en España la nivelación horizontal

opera también desde la Hacienda central, que es la responsable de recaudar y transferir los recursos, es la solidaridad interregional la que posibilita esta función, pues son los impuestos recaudados en determinadas regiones los que permiten ofrecer los servicios en otras.

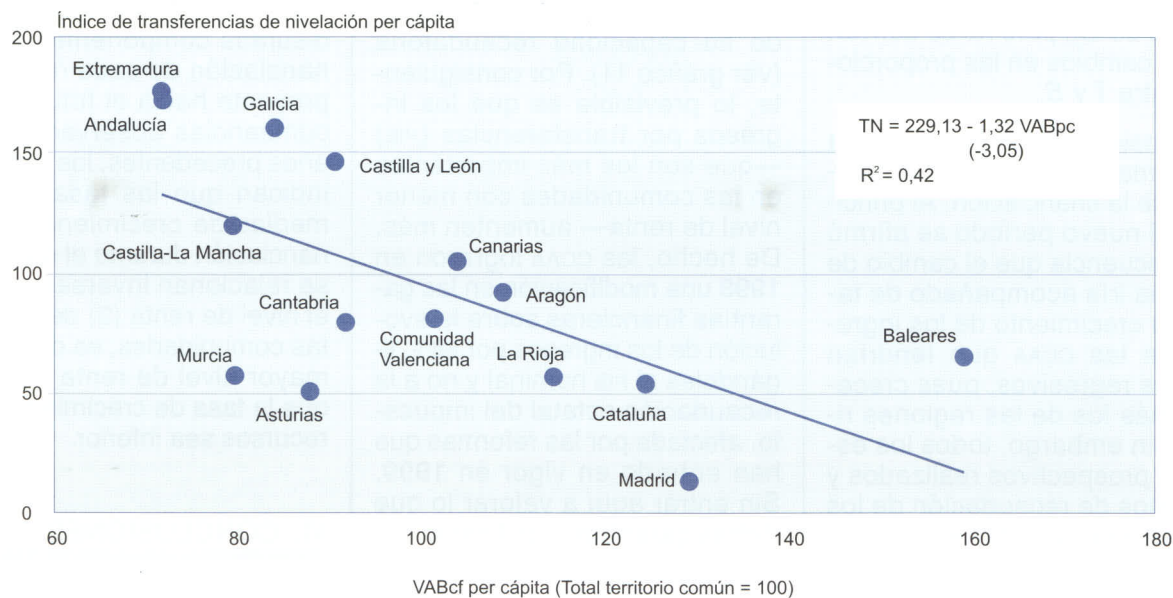
V. EFECTOS DE LA CESIÓN DEL IRPF SOBRE LA EQUIDAD

Considérese, a partir de la discusión precedente, la equidad de la situación actual y el futuro del sistema aprobado para el quinquenio 1997-2001. Según se ha comprobado, es evidente que los recursos fiscales por habitante a los que acceden las comunidades gravando las bases

fiscales de cada territorio están positivamente asociados a su renta per cápita. A consecuencia de ello, las transferencias de nivelación —la *participación en los ingresos del Estado (PIE)*, en el modelo de financiación— ejercen un papel compensador para acercar los niveles de financiación, dado que están inversamente relacionadas con la renta per cápita. Por consiguiente, el deficiente punto de partida en lo que se refiere al cálculo de necesidades del sistema de financiación autonómico no excluye que en el mismo se produzca una contribución a la solidaridad interregional.

Con motivo de la reforma de 1996, uno de los puntos que ha merecido más atención es la discusión de las implicaciones sobre la solidaridad de la cesión del

GRÁFICO 10
TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN Y NIVEL DE RENTA. 1998



Fuente: MINISTERIO de ECONOMÍA y HACIENDA, INE, y elaboración propia.

30 por 100 del IRPF, y la posible ruptura de la cohesión interregional como consecuencia de esa cesión. Esa ruptura se puede entender de dos maneras: a) *estática, en el momento inicial*, en el sentido de que la cesión del IRPF alterará la relación (inversa) entre renta regional por habitante y transferencias de nivelación, cambiando el signo de la misma; b) *dinámica, durante el quinquenio*, en el sentido de que proporcionará un crecimiento de los recursos más rápido a las comunidades más ricas.

En relación con la primera aproximación, el gráfico 10 permite comprobar que la cesión del 30 por 100 no implica un cambio de signo de la relación entre renta y transferencias. De hecho, algunas comunidades más ricas, al participar del IRPF, pasan a depender en un alto porcentaje de sus recursos fiscales y reducen sustancialmente las transferencias de nivelación que reciben. Así pues, los problemas de equidad en el momento inicial son los mismos que existían y no han sido abordados (los asociados al cálculo de *G*), pero no se derivan de los cambios en las proporciones entre *T* y *S*.

Consideremos la segunda aproximación, referida a la dinámica de la financiación. Al principio del nuevo período se afirmó con frecuencia que el cambio de sistema iría acompañado de tasas de crecimiento de los ingresos de las CCAA que tendrían efectos regresivos, pues crecerían más los de las regiones ricas. Sin embargo, todos los estudios prospectivos realizados y los datos de recaudación de los últimos años apuntan en la dirección contraria, indicando que no está justificado suponer que el modelo aprobado vaya a generar un ritmo de crecimiento mayor de los ingresos para las comunidades cuya financiación ha pasado

a depender en un mayor porcentaje de los ingresos del IRPF y que serán, en general, las más ricas.

El crecimiento de los ingresos de cada comunidad depende del ritmo al que evolucionen sus distintas fuentes financieras, en particular de los tributos en los que el gobierno regional participa, y de las transferencias. Las diferencias que se puedan producir en la evolución de los ingresos de las distintas comunidades son difíciles de predecir, pero no hay razones para considerar más probable que los ingresos por IRPF generen ventajas para las comunidades más ricas, ni que estos ingresos aumenten más rápidamente que las transferencias. De acuerdo con lo pactado, estas últimas crecerán según lo haga el conjunto de los ingresos del Estado (ITAE), que en la mayoría de los últimos ejercicios presupuestarios crecieron más que el IRPF porque la imposición indirecta ha sido más dinámica. Así ha sucedido en 1997, 1998 y 1999, en parte debido a los efectos de las modificaciones introducidas en el IRPF, que han reducido su capacidad recaudatoria (ver gráfico 11). Por consiguiente, lo previsible es que los ingresos por transferencias (PIE) —que son los más importantes en las comunidades con menor nivel de renta— aumenten más. De hecho, las CCAA lograron en 1998 una modificación en las garantías financieras sobre la evolución de los ingresos por IRPF, ligándolas al PIB nominal y no a la recaudación estatal del impuesto, afectada por las reformas que han entrado en vigor en 1999. Sin entrar aquí a valorar lo que dichas garantías significaron como retroceso de la corresponsabilización fiscal (Ezquiaga y Bustos, 1999), en la base de la negociación de las mismas está la lenta evolución prevista del IRPF.

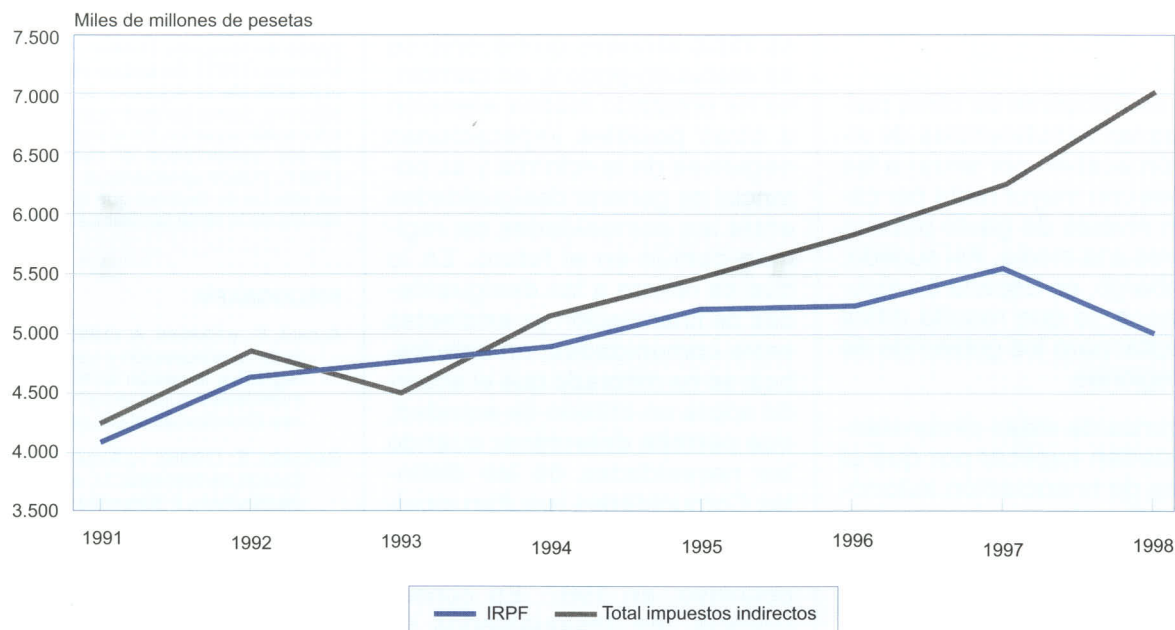
Junto a ello, debe también tenerse presente que la recaudación por IRPF viene aumentando más en los últimos años en algunas regiones pobres que en las más ricas. Una explicación de este comportamiento puede encontrarse en que, a pesar de que la convergencia en las rentas per cápita de las regiones españolas parece estancada desde hace años, no sucede lo mismo con las estructuras productivas —que siguen aproximándose (Pérez, Goerlich y Mas, 1996), lo que influye en la fiscalidad— ni con los niveles de cumplimiento fiscal, a la vista de los datos disponibles.

Dadas las distintas variables que influyen en la evolución de los recursos de las comunidades y sus posibles cambios, hay que ser cautelosos a la hora de hacer predicciones sobre las diferencias que se puedan generar en este sentido, su magnitud o su signo en cada una de las comunidades. Con dichas reservas, si se realizan ejercicios de predicción basados en hipótesis explícitas sobre una evolución de los distintos componentes de la financiación de cada región, que proyecte hacia el futuro las circunstancias observadas en los años precedentes, los resultados indican que las tasas anuales medias de crecimiento de la financiación durante el quinquenio se relacionan inversamente con el nivel de renta (3) de las distintas comunidades, es decir, que a mayor nivel de renta se espera que la tasa de crecimiento de los recursos sea inferior.

VI. CONCLUSIONES

En España carecemos todavía de una valoración completa y satisfactoria de los efectos territorializados de todos los ingresos y gastos públicos, pero tenemos

GRÁFICO 11
IRPF E IMPUESTOS INDIRECTOS. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN. ESPAÑA



Fuente: MINISTERIO de ECONOMÍA y HACIENDA.

bases estadísticas lo bastante sólidas para afirmar que la solidaridad interregional existe (4). Por ejemplo, por los datos de Contabilidad Regional sabemos que el conjunto de impactos de la actuación pública que se refleja en las diferencias entre renta regional y renta familiar disponible de una región —es decir, los impuestos directos pagados por las empresas y familias y las transferencias monetarias— muestran que, tras las actuaciones financieras públicas, las desigualdades interregionales se reducen. Esa imagen de los efectos de ingresos y gastos públicos no es completa, pues debemos tener en cuenta también la incidencia sobre los consumidores de cada región de la distribución regional de los servicios públicos en especie, algunos de los cuales se sitúan en el ám-

bito de los gobiernos regionales (educación, sanidad). Aunque es posible que su financiación no responda a una lógica redistributiva clara (5), parece que los saldos netos de todas estas actuaciones tienen el signo esperado, salvo en el caso de las comunidades forales.

Junto al signo de los efectos totales netos del conjunto de las actuaciones públicas sobre un territorio, es decir, de los flujos de solidaridad *aportados o recibidos* de el resto de las regiones, también es de interés considerar la contribución a ese resultado de las actuaciones financieras y de gasto que se sitúan en el nivel de gobierno autonómico. Dicha contribución es positiva para la solidaridad interregional, pero se estiman las necesidades de ca-

da región. Esta falta de claridad pone en cuestión la justificación de los efectos redistributivos en un nivel de gobierno, que no tendrían por qué ser en si mismos un problema —se podría argumentar que lo fundamental es el resultado de todo el sector público— si no fuera porque es responsabilidad de ese nivel de gobierno la prestación de servicios muy importantes para la realización del principio de igualdad de oportunidades y de otras dimensiones básicas de la equidad, como son la educación, la sanidad y la vivienda.

La falta de un criterio de equidad satisfactorio en el ámbito autonómico apunta la posibilidad de que se esté discriminando a los ciudadanos de algunos territorios en los niveles de prestación

de estos servicios, no por decisiones adoptadas legítimamente por los respectivos gobiernos regionales en el ejercicio de su autonomía, sino por defectos arrastrados por el sistema de financiación desde hace muchos años.

No es frecuente en otros países que las transferencias de nivelación acaben por situar a las regiones con mayor renta per cápita en niveles de gasto público inferiores a la media. Así sucede, sin embargo, en España en algunos casos, lo que resulta difícil de aceptar para los gobiernos de esas regiones.

Algunas de estas circunstancias pueden explicar por qué el sistema de financiación autonómico en España sigue adoleciendo de falta de estabilidad; y durante el tiempo transcurrido del nuevo modelo se han reproducido las declaraciones que lo consideran un marco de referencia a revisar. Aunque el debate político que se ha generado en torno a las reformas introducidas y sus consecuencias ha sido tan intenso como confuso en sus fundamentos técnicos, lo cierto es que el sistema sigue sin suscitar un consenso estable. La experiencia de estos quince años muestra claramente que la inestabilidad de los sistemas de financiación es ineficiente por costosa, porque consume muchas energías en la renegociación y genera comportamientos financieramente arriesgados. Al mismo tiempo, se están extendiendo mensajes sobre la pérdida de la solidaridad interregional. Su débil justificación no elimina el peligro que esa percepción —aunque fuera falsa— podría suponer para la cohesión social en España. Ese riesgo debería servir como acicate para intentar cerrar adecuadamente este problema, tan importante para el buen funcionamiento de la Ha-

cienda pública y del resto de las instituciones de un Estado descentralizado, como es España en la actualidad.

De las desigualdades existentes en el momento en el que se inició el nuevo quinquenio se ha discutido poco y, en cambio, se ha prestado mucha atención a otras posibles implicaciones negativas de la reforma y su potencial de generar desigualdades entre las comunidades de régimen común en el futuro. En lo que se refiere a las desigualdades de financiación ya existentes entre comunidades, en este trabajo se ha reiterado que el acuerdo sobre un criterio de equidad, que permita determinar cuándo las necesidades de las distintas Comunidades resultan igualmente atendidas, está pendiente desde que comenzó el período definitivo, en 1987. En consecuencia, las desigualdades en este sentido siguen siendo las que había, y es evidente, según los datos, que las diferencias existentes no se explican por los niveles de renta de las distintas comunidades.

NOTAS

(*) Agradezco a P. Chorén y A. Soler su ayuda en la preparación de la información contenida en este trabajo.

(1) La definición de esfuerzo fiscal no es una cuestión pacífica. Véase PÉREZ (1995) y ZABALZA y LASHERAS (1998).

(2) Véase la información sobre estos índices en URIEL, MOLTÓ, PÉREZ, ALDÁS y CUARELLA (1997), y el análisis de las diferencias regionales que allí se realiza en el apartado 3.6.

(3) Véase CASADO, GONZÁLEZ-PÁRAMO, LASARTE, MARTÍN AYALA, MARTÍN, PLAZA y PÉREZ (1997, cap. VI). Esta misma conclusión se obtiene en ALCALÁ y CARLES (1997). Su análisis de los efectos redistributivos de la cesión de impuestos a las comunidades establece que ni el crecimiento relativo del VAB, ni las distintas elasticidades observadas de la presión fiscal respecto a la renta per cápita justifican la hipótesis de que la cesión es regresiva sobre la evolución de los ingresos de las comunidades.

(4) Dos aproximaciones al problema de las balanzas fiscales son las realizadas por

UTRILLA, SASTRE y URBANOS (1997) y por BARBERÁN, BOSCH, CASTELLS, ESPASA y RODRIGO (1999), pero las limitaciones de la información existentes obligan a considerar sus resultados como provisionales.

(5) Un análisis de los efectos globales de los ingresos y gastos públicos sobre la distribución de la renta en España, pero desde una perspectiva no territorial, puede encontrarse en BANDRÉS (1996) y en CALONGE y MANRESA (1997). En ambos se advierte sobre el posible efecto regresivo de algunos gastos públicos, como los dedicados a financiar la educación superior. En el segundo trabajo, y en los comentarios al mismo de PÉREZ (1997), puede apreciarse la importancia de los efectos de factores que quedan fuera del cálculo de la renta familiar neta disponible.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ, F., y CARLES, A. (1997), «Crecimiento de la recaudación y nivel de renta: ¿es regresiva la cesión de tributos a las comunidades autónomas?», *Investigaciones Económicas*, XXIII, págs. 429-450.
- BANDRÉS, E. (1996), «¿A quién beneficia el Estado de bienestar?», en *Las políticas distributivas*, II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Fundación Argentaria.
- BARBERÁN, R.; BOSCH, N.; CASTELLS, A.; ESPASA, M., y RODRIGO, F. (1999), «La actuación de la Administración pública central desde la perspectiva regional: las balanzas fiscales de las comunidades autónomas españolas», *Revista de Economía Aragonesa*, n.º 6-7, Ibercaja.
- BOADWAY, R.W. y HOBSON, P. (1993), «Intergovernmental fiscal relations in Canada», Canadian tax Foundation, *Canadian Tax Paper*, n.º 96.
- CALONGE, S., y MANRESA, A. (1997), «Consecuencias redistributivas del Estado del bienestar en España: un análisis empírico desagregado», *Moneda y Crédito*, segunda época, n.º 204, págs. 13-65.
- CASADO, G.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M.; LASARTE, J.; MARTÍN AYALA, J. M.; MARTÍN, J.; PLAZA, L., y PÉREZ, F. (1997), *La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las comunidades autónomas*, Ed. Comares, 214 págs.
- CUADRADO ROURA, J. R., y MANCHA, T. (1999), «La política regional», en *Economía Europea*, J. M. Jordán (ed.), Ed. Cívitas.
- EZQUIAGA, I., y BUSTOS, F. (1999), «¿Qué queda de la corresponsabilidad fiscal?», *España, Un balance 1998. Economistas*, Madrid, págs. 275-283.
- FEDERAL RESERVE BANK OF BOSTON (ed.) (1998), «Devolution: The new federalism», *New England Economic Review*.
- FUNCAS (1999), *Serie enlazada del producto y la renta de las autonomías españolas. Años 1985 a 1997*, Madrid, marzo.
- MA, J. (1997), «Intergovernmental fiscal transfers in nine countries. Lessons for developing countries», *Policy Research Working Paper 1822*, The World Bank.

MONASTERIO, C. (1997), «El sistema de financiación autonómica para el período 1997-2001: una reforma incompleta», *Economistas*, n.º 74, extra año XV, páginas 243-250.

MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J. V., y SOLÉ, J. (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 290 páginas.

PÉREZ, F. (1995), «Corresponsabilidad fiscal y financiación autonómica», *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 51, páginas 79-105.

— (1997), Comentarios a CALONGE, S. y MANRESA, A., «Consecuencias redistribu-

tivas del Estado del bienestar en España: un análisis empírico desagregado», *Moneda y Crédito*, n.º 204, págs. 55-65.

PÉREZ, F.; GOERLICH, F. J., y MAS, M. (1996), *Capitalización y crecimiento en España y sus regiones 1955-1995*, Fundación BBV, 495 páginas.

ROSEN, H. S. (1995), *Public Finance*, 4th edition, Illinois, Richard D. Irwin, Inc.

URIEL, E.; MOLTÓ, M. L.; PÉREZ, F.; ALDÁS, J., y CUCARELLA, V. (1997), *Las cuentas de la educación en España y sus comunidades autónomas: 1980-1992*, Fundación Argentaria, 573 páginas.

UTRILLA DE LA HOZ, A.; SASTRE, M., y URBANOS, R. M. (1996), «La territorialización de los ingresos y gastos públicos por administraciones: dos enfoques alternativos», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 68, páginas 63-85.

WALDER, J. H., y LEONARD, H. B. (eds.) (1998), *The Federal Budget and the States - Fiscal Year 1997*, 22nd edition, Harvard University and United States Senate.

ZABALZA, A., y LASHERAS, M. A. (1998), «Índices territoriales de esfuerzo fiscal en el IRPF: concepto y medidas alternativas», *Documento de Trabajo*, n.º 98-08, Universidad de Valencia.

Resumen

Los problemas de nivelación relacionados con la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos regionales son los asociados con su capacidad fiscal y con el diseño y funcionamiento de las transferencias de la Hacienda central. Al estudio de estos problemas se dedica el presente artículo, mediante el análisis de: a) los criterios con que se diseñan los sistemas de transferencias intergubernamentales y su tipología básica en la experiencia internacional; b) cómo se ha realizado el cálculo de necesidades en el modelo actual de financiación de las comunidades autónomas españolas; c) la relación entre corresponsabilidad fiscal y solidaridad interregional, y d) los efectos de la cesión del IRPF sobre la equidad.

Palabras clave: corresponsabilidad fiscal, solidaridad interregional, sistemas de transferencias, necesidades de financiación, cesión del IRPF.

Abstract

The problems of levelling connected with the fiscal co-responsibility of regional governments are those associated with their fiscal capacity and with the design and operation of the transfers from the Central Treasury. This article is given over to the study of these problems by means of analyzing: a) the criteria for the design of intergovernmental transfers and their basic types in the light of international experience; b) how needs are calculated in the current model of Spanish autonomous community financing; c) the relationship between fiscal co-responsibility and interregional solidarity; and d) the effects of Income Tax assignment on equity.

Key words: fiscal co-responsibility, interregional solidarity, transfer systems, financing needs, Income Tax assignment.

JEL classification: H71, H73, H79.