

LA EQUIDAD HORIZONTAL EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE 2009 DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS DE RÉGIMEN COMÚN

Xoaquín FERNÁNDEZ LEICEAGA

Universidad de Santiago de Compostela (IDEGA) y GEN

Resumen

En este trabajo analizamos el modelo de financiación aprobado en 2009 para las comunidades autónomas de régimen común desde la perspectiva de la equidad. Comenzamos con un análisis general de los diversos componentes del sistema. A continuación evaluamos en qué medida mejoran o empeoran los resultados en relación con el modelo 2001, y, con los datos de la liquidación de 2011, desentrañamos los elementos que alejan el modelo de un resultado igualitario. El trabajo también compara el modelo en 2011 con la proyección de cuatro sistemas federales sobre el caso español. Por último, concluimos con algunas consideraciones que permitirían mejorar el funcionamiento del modelo.

Palabras clave: financiación regional, transferencias de nivelación, equidad.

Abstract

In this paper we analyze the regional financing model approved in 2009 for the Spanish autonomous communities under the «common regime» from an equity perspective. We begin by providing an overview of the various components of the system. Then we evaluate to what extent the results of this new system are better or worse relative to those obtained under the 2001 regional financing model, and with data from the 2011 executed budgets, we attempt to unravel the elements that prevent the model from achieving an egalitarian outcome. The paper also compares the new 2011 system with the projection of four federal models to the Spanish case. Finally, we conclude with some considerations for improving the 2009 model.

Key words: regional financing, equalization transfers, equity.

JEL classification: H73, H77, R50.

I. INTRODUCCIÓN

La equidad horizontal ha sido un principio orientador del diseño del sistema de financiación autonómica desde su inicio. Pero desde muy pronto quedó claro que el funcionamiento real del sistema se apartaba de la equidad proclamada. En parte porque los modelos incorporaban también otros principios orientadores y, a veces, introducían elementos que vulneraban abierta y claramente la igualdad de trato (1). Y, en parte, porque los resultados reales distaban de los previstos, bien porque la complejidad del modelo impedía una comprensión cabal de sus consecuencias, bien porque la realidad económica operaba en un sentido inesperado.

Con todo, hasta la última reforma la búsqueda de la equidad horizontal era un principio incuestionable. La reformulación del modelo en 2009, si bien mantiene una retórica igualitaria, introduce limitaciones expresas a la equidad. Por ello en la sección II de este artículo analizamos el tratamiento de la equidad horizontal en el marco actual de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, buscando desentrañar los elementos que en un sentido estático y dinámico alejan sus resultados de un reparto igualitario. En la sección III nos

detenemos en la evaluación de la equidad horizontal en el año de partida, comparando el nuevo modelo con el anterior, lo que nos permitirá detectar el sesgo desigualitario que el *statu quo* traslada hacia el futuro. En la sección IV revisamos los resultados del último ejercicio liquidado (2011), para llegar a determinar el peso que cada uno de los elementos del modelo tiene en su desvío del canon de la igualdad. En la sección V proyectamos las características de otros modelos federales sobre los datos españoles de 2011 para anticipar los resultados de eventuales reformas en una u otra dirección. Para concluir, realizamos algunas consideraciones generales que se derivan de los análisis precedentes, con el objetivo de mejorar la equidad horizontal.

II. LA EQUIDAD EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN DE 2009. ANÁLISIS FORMAL

1. Consideraciones generales

La descentralización de la acción pública operando sobre geografías desiguales obliga a reflexionar sobre cómo mantener la equidad horizontal en el conjunto de una federación (Buchanan, 1949). Si las bases tributarias están desigualmente repartidas en el territorio y cada Gobierno subcentral tiene que

afrontar la financiación de los servicios que presta con sus propios medios es inevitable la vulneración de la misma. No existirá un tratamiento igual para los iguales, pues individuos de similares características mostrarán un residuo fiscal (diferencia entre beneficios —flujo de servicios públicos recibidos— y costes —pagos impositivos realizados—) diferente en función de su ubicación territorial. Para evitar este resultado se hace preciso un sistema de transferencias intergubernamentales, aunque su intensidad y características pueden ser muy variables.

Un mecanismo de transferencias bien diseñado debe permitir replicar los resultados de un sistema centralizado equitativo, al tiempo que mantiene la autonomía de decisión sobre la composición del gasto para cada Gobierno subcentral. El objetivo ha de ser la equidad fiscal y no la completa igualdad horizontal (Boadway, 2006b). Es decir, la dotación a cada región de los medios que permitan igualar los residuos fiscales de los ciudadanos similares en todo el territorio con independencia de las bases tributarias propias y de los costes diferenciales de la prestación de los servicios. Pero la oferta de servicios y el nivel de presión fiscal pueden ser diferentes.

Son necesarias dos puntualizaciones. Primero, cuando los gobiernos subcentrales se ocupan de la oferta de servicios básicos que expresan la dimensión redistributiva de la acción pública, el funcionamiento de un mecanismo de nivelación es la garantía de que la equidad deseada se puede hacer efectiva. Segundo, la completa autonomía de gasto podría dar lugar a que hubiese efectivamente un tratamiento desigual de los iguales. Nada garantiza que cada Gobierno subcentral mantenga su política tributaria y su oferta de bienes y servicios dentro de márgenes de variación razonables. La movilidad de los individuos, como en los modelos de Tiebout (1956) y Oates (1972), provoca la conformación de jurisdicciones más homogéneas, y esta dinámica podría ser acumulativa.

Sin duda, esta aproximación a la equidad no agota los argumentos (Albouy, 2012; Jin, Qian y Weingast, 2005). Aunque normalmente se aduce que las consideraciones de eficiencia se articulan de forma similar a las de equidad (Buchanan, 2002), este resultado es controvertido (Kessler y Lehman, 2009). Y también se asegura que un sistema federal con transferencias intergubernamentales igualadoras constituye un mecanismo adicional de seguro contra golpes asimétricos. En todo caso puede existir un *trade off* entre equidad y eficiencia en el diseño de los sistemas de nivelación horizontal, y de lo que se trata es de evitar situaciones subóptimas.

En las páginas que siguen nos ocuparemos fundamentalmente de confrontar el sistema de financiación vigente con las consideraciones de equidad horizontal.

2. El modelo de 2009 para las comunidades autónomas de régimen común

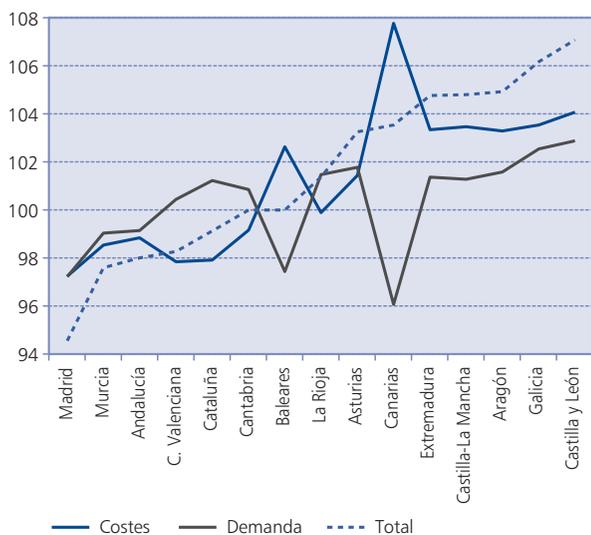
El modelo de financiación que rige para las comunidades de régimen común en España está recogido en la Ley 22/2009. La norma incluye como uno de sus principios rectores la equidad horizontal. En su exposición de motivos formula nítidamente lo que entiende por equidad y los instrumentos utilizados para conseguirla (2). La equidad horizontal se entiende como la igualdad en la financiación por habitante ajustado o unidad de necesidad y se instrumenta a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF).

¿Qué recoge el índice de «habitantes ajustados o unidades de necesidad»? El concepto refleja la visión de que la población no es la única variable a tener en cuenta para determinar la demanda homogénea de los servicios públicos ofertados por las comunidades autónomas; y que los costes en que estas incurren para prestarlos varían en el espacio por factores objetivos.

A la hora de establecer costes unitarios diferenciales, el índice utiliza tres componentes (superficie, dispersión e insularidad), con una ponderación agregada del 3 por 100 del total. Sin embargo, la disparidad de resultados es considerable, porque el efecto de la insularidad está muy concentrado en Canarias y el de la dispersión en Galicia y Asturias. La distancia entre el valor mínimo (Madrid: no insular, alta densidad, mínima dispersión) y el máximo (Canarias: alta insularidad) es de más de 10 puntos sobre una media de 100. Aunque cada una de las variables empleadas tiene su racionalidad, tanto su elección y definición específica como la ponderación aplicada son el resultado de la negociación más que el producto de un estudio riguroso de las condiciones de prestación de los diversos servicios autonómicos (3). Por ejemplo, el modelo no toma en consideración la existencia de costes fijos de administración o la influencia de precios regionales diferentes.

Para establecer el impacto de las características de la población de cada región en la demanda, el índice de necesidades tiene en cuenta de forma implícita un peso normalizado de cuatro grupos de

GRÁFICO 1
**ÍNDICE DE HABITANTES AJUSTADOS POR
 COMUNIDAD AUTÓNOMA. DESCOMPOSICIÓN EN
 COMPONENTES DE COSTE Y DE DEMANDA, 2011
 (Habitantes = 100)**



Fuente: Liquidación del modelo de financiación 2011. Elaboración propia.

servicios públicos en el gasto total (sanidad, 39,17; educación obligatoria, 21,13; servicios sociales, 8,76; y resto, 30,92); y busca aquellas variables que ajustan mejor que la población el gasto necesario para las tres primeras funciones. Para la sanidad distingue siete grupos de edad y asigna una demanda ponderada de gasto sanitario a cada uno de ellos (Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario, 2005). Para la educación obligatoria utiliza la población menor de 16 años. Para los servicios sociales elige la población de más de 65 años. Tanto las ponderaciones de cada función como las variables de ajuste constituyen una primera aproximación razonable (4), aunque sería posible cuestionar algunos supuestos implícitos. Por ejemplo, no tener en cuenta que la demanda efectiva de servicios públicos por persona se reduce en los segmentos de renta más elevada; o que las comunidades autónomas asumen una parte sustancial del gasto universitario (educativo no obligatorio) y en cambio no deben prestar servicios sanitarios gratuitos para la población cubierta con mutualidades; o que en los gastos sociales el envejecimiento dentro del envejecimiento (porcentaje de mayores de 75 años) eleva de forma considerable las necesidades.

El índice de necesidades recoge en el grupo Resto —en el que la variable de referencia es la población— el conjunto de funciones de gasto no ligadas a los tres grandes segmentos anteriores (5) y, por lo tanto, completa la cobertura de las funciones autonómicas. Podría de nuevo discutirse tanto la intensidad de la ponderación (6) como si la población debiera acompañarse de otras variables que aproximasen mejor las necesidades vinculadas a cada función específica. Pero así se cubren todos los conceptos de gasto.

La dispersión del índice de demanda ajustada por habitante es menor que en el caso de los costes, con un máximo en Castilla y León (102,89) y un mínimo en Canarias (96,07). Podemos ver este resultado en el gráfico 1. En el cuadro n.º 1 recogemos la aportación de cada variable al desvío del índice en relación con la población para cada comunidad autónoma.

La dispersión de los valores del índice de necesidades de gasto es muy limitada (7). Por lo tanto, una distribución del conjunto de los recursos del modelo de financiación en función de los habitantes ajustados generará pequeñas diferencias en la financiación por habitante (y estarán justificadas). Además, el índice muestra una intensa capacidad de ajuste a las circunstancias cambiantes, como vemos en el cuadro n.º 2. Cuatro comunidades (Asturias, Extremadura, Castilla y León y Galicia) han perdido en el periodo 1999-2011 más de un 10 por 100 de su peso en las necesidades globales, mientras que otras tres (Baleares, Murcia, Madrid) experimentan un incremento similar. La correlación entre estos cambios y las variaciones de población es muy alta (0,98).

El índice de necesidades así formulado podría servir como mecanismo de distribución igualitaria de los recursos del sistema. Pero ¿respetaría el modelo este criterio? La respuesta es negativa, pese a las proclamas del preámbulo de la Ley. El FGSPF es solo una parte, aunque muy relevante cuantitativamente, de la financiación total (8). Los recursos restantes son distribuidos con criterios sin relación con la equidad (capacidad tributaria autónoma), de relación mediata con ella (Fondo de suficiencia) o que contemplan horizontes diferentes (fondos de convergencia). Por esta razón podemos ver, para el ejercicio 2011, cómo cada uno de estos elementos produce desviaciones del índice de necesidades de gasto. En el cuadro n.º 3 se muestra la distribución por componentes de los recursos del sistema en 2009 y 2011.

CUADRO N.º 1

APORTACIÓN DE CADA UNO DE LOS COMPONENTES AL AJUSTE, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2011

	Total	Superficie	Dispersión	Insularidad	Población protegida equivalente	Población +65 años	Población -16 años
Cataluña	-0,88	-1,11	-0,37	-0,60	0,74	-0,13	0,61
Galicia	6,17	-0,08	4,22	-0,60	4,33	2,74	-4,57
Andalucía	-1,99	-0,11	-0,45	-0,60	-1,97	-0,92	2,05
Asturias	3,25	-0,21	2,25	-0,60	5,25	2,59	-5,83
Cantabria	0,00	-0,34	0,10	-0,60	2,27	0,82	-2,45
La Rioja	1,37	0,74	-0,25	-0,60	1,56	0,70	-0,28
Murcia	-2,40	-0,55	-0,31	-0,60	-2,97	-1,51	3,57
C. Valenciana	-1,73	-1,06	-0,50	-0,60	0,36	0,04	0,05
Aragón	4,92	3,97	-0,08	-0,60	1,99	1,45	-1,61
Castilla-La Mancha	4,80	4,31	-0,24	-0,60	0,24	0,27	0,81
Canarias	3,53	-1,23	-0,37	9,37	-2,45	-1,63	-0,13
Extremadura	4,76	4,29	-0,35	-0,60	0,75	1,01	-0,49
Baleares	0,00	-1,07	-0,47	4,18	-1,81	-1,38	0,33
Madrid	-5,45	-1,61	-0,55	-0,60	-2,15	-1,01	0,49
Castilla y León	7,08	4,20	0,48	-0,60	4,07	2,88	-3,86

Fuente: Liquidación del modelo de financiación de 2011. Elaboración propia

CUADRO N.º 2

CAMBIOS EN LA PROPORCIÓN QUE REPRESENTA CADA REGIÓN EN EL ÍNDICE DE NECESIDADES. RESULTADO GLOBAL Y POR VARIABLE. VARIACIÓN PORCENTUAL ENTRE 1999 Y 2011

	Necesidades	Población total	Dispersión	Población equiv.	Población +65	Población -16
Cataluña	3,74	2,90	0,15	0,17	-1,58	15,21
Galicia	-11,59	-13,31	0,00	-9,74	-3,58	-21,69
Andalucía	-3,16	-2,36	-0,63	-0,77	2,53	-9,69
Asturias	-14,19	-15,17	0,09	-13,31	-12,05	-17,76
Cantabria	-4,29	-4,96	-1,27	-4,70	-6,96	-3,28
La Rioja	2,78	2,82	-2,27	0,00	-3,66	14,29
Murcia	9,06	10,26	-1,22	9,25	5,79	8,91
C. Valenciana	6,95	6,63	0,52	6,86	9,50	6,81
Aragón	-4,76	-3,79	0,38	-6,96	-11,63	4,85
Castilla-La Mancha	-0,20	3,90	1,06	-1,43	-9,19	0,00
Canarias	7,10	7,61	3,89	12,78	25,48	-3,43
Extremadura	-13,44	-12,20	-0,94	-12,29	-10,76	-22,88
Baleares	12,00	14,55	0,00	12,15	7,11	11,79
Madrid	9,21	6,76	-3,65	8,80	7,48	14,65
Castilla y León	-12,06	-12,93	-0,10	-11,83	-10,82	-15,92

Nota: Calculamos la diferencia en el peso porcentual de cada región para cada variable entre 1999 y 2011 sobre su peso porcentual en 1999.

Fuente: Liquidación del modelo de financiación de 2011. Elaboración propia.

Además, el FGSPF juega un papel nulo para la determinación de los resultados del sistema en el año inicial ($t_0 = 2009$) (Garcimartín *et al.*, 2011; De la Fuente, 2010 y 2012) y solo actúa en el margen después.

Los recursos (normativos) percibidos por cada comunidad en 2009 se determinan como:

$$R_{i0} = MFA_{i0} + RA_{i0} + FC_{i0}, \quad [1]$$

siendo el primer término los recursos derivados del modelo anterior en 2009 para la comunidad i ; el segundo, los recursos adicionales distribuidos en 2009 para la comunidad i , y el tercero, los recursos derivados de los fondos de convergencia autonómica, competitividad y cooperación, para la comunidad i en 2009.

Para alcanzar ese resultado, el FGSPF —único componente del modelo para el que importa el ín-

CUADRO N.º 3

RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN 2009 Y 2011

	2009	2011	Variación
1. RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN			
1.1. NECESIDADES GLOBALES DE FINANCIACIÓN			
<i>Statu quo</i> en 2009 con el modelo de 2001	82.713.669		
Recursos adicionales del Estado del bienestar	4.900.000		
Otros recursos adicionales (dispersión, densidad, nl)			
TOTAL NECESIDADES	87.950.522		
1.2. NECESIDADES GLOBALES DE FINANCIACIÓN			
25% de la capacidad tributaria	19.249.224	21.626.510	12
75% de la recaudación tributaria	57.747.673	64.879.529	12
Aportación del Estado en el año base actualizada		7.052.968	113
Subtotal Fondo de garantía de SPF	61.063.199	71.932.497	18
Fondo de suficiencia global	7.638.099	6.592.770	-14
TOTAL NECESIDADES	87.950.522	100.151.776	14
1.3. FONDOS DE CONVERGENCIA AUTONÓMICA			
Fondo de cooperación	1.200.000	1.792.120	49
Fondo de competitividad	2.572.500	3.841.857	49
Compensación Disp. adicional 3ª (Baleares)	188.383		-100
TOTAL FONDOS	3.960.883	5.633.977	42
TOTAL RECURSOS	91.911.405	105.785.753	15

Fuente: Liquidación del modelo de financiación de 2009 y 2011. Elaboración propia.

dice de necesidades de gasto— es inútil: no se toma en consideración. Para establecer los recursos por habitante ajustado en el año base simplemente se dividen los componentes de la ecuación por PA_{i0} (población ajustada de la comunidad i en el año 0).

$$R_{i0}/PA_{i0} = (MFA_{i0}/PA_{i0}) + (RA_{i0}/PA_{i0}) + (FC_{i0}/PA_{i0}) \quad [2]$$

En perspectiva dinámica, el FGSPF sí desempeña un papel, aunque muy parcial. Los recursos normativos asignados a cada comunidad se desglosan en cinco componentes en el ejercicio inicial:

$$R_{i0} = 0,25 CT_{i0} + FG_{i0} + FS_{i0} + FC_{i0} + FCP_{i0} \quad [3]$$

Es decir: el 25 por 100 de capacidad tributaria normativa propia; el Fondo de garantía; el Fondo de suficiencia; el Fondo de competitividad y el Fondo de cooperación, todos ellos referidos al año base y para cada comunidad. Cada uno de los componentes tiene sus propias reglas de evolución.

Dado que nos interesa conocer la dinámica temporal de la financiación por habitante ajustado, transformamos la ecuación anterior en

$$R_{i0}/PA_{i0} = 0,25 (CT_{i0}/PA_{i0}) + (FG_{i0}/PA_{i0}) + (FS_{i0}/PA_{i0}) + (FC_{i0}/PA_{i0}) + (FCP_{i0}/PA_{i0}) = A + B + C + D + E = A + B + C + D' \text{ (con } D' = D + E) \quad [4]$$

Se puede demostrar que en el año t (9):

$$R_{it}/PA_{it} = A(IT_i/IP_i) + B(ITE/IP) + C(ITE/IP_i) + D'(ITE/IP_i) (z_{it}/z_{i0}), \quad [5]$$

siendo IT_i el índice de crecimiento de los ingresos tributarios en la comunidad i , e ITE lo mismo en el conjunto de España; IP_i el índice de evolución de la población ajustada en la comunidad i , e IP lo mismo en el conjunto de las comunidades de régimen común; y z_{it} la participación de la comunidad i en el momento t en los fondos de convergencia (z_{i0} es lo mismo en el momento 0).

En consecuencia, el crecimiento a lo largo del tiempo de los recursos por habitante ajustado para cada comunidad, en términos reales, dependerá de:

— Un mayor crecimiento de la recaudación que de la población ajustada en esa región, a través del primer componente (A). Los IT reflejarán los perfiles de evolución de las bases tributarias regionales.

El peso de los recursos autónomos sobre los totales va desde el 14 por 100 de Extremadura al 30 por 100 de Madrid, por lo que la sensibilidad regional a los efectos de este primer mecanismo van de uno a dos.

— Un mayor crecimiento de la recaudación global que de la población ajustada global, a través del Fondo de garantía (B). Dado que los índices de actualización aplicables a este fondo son generales, constituye un mecanismo de seguridad: en una proporción elevada, aunque variable, los cambios en la población ajustada relativa de cada comunidad serán atendidos con recursos comunes (10). Dicho de otra manera: si no hay cambios en la población ajustada relativa de una comunidad ($IP_i = IP$) el crecimiento de la recaudación global en relación con el de la población ajustada global determinará parcialmente la dotación de recursos para esa comunidad (11).

— Un mayor crecimiento de la recaudación global que el de la población ajustada regional, a través del Fondo de suficiencia (C).

— Lo mismo, a través de los fondos de convergencia (D'), siempre que el porcentaje de la comunidad sobre el total se mantenga.

¿Qué elementos influirán en la evolución temporal de la financiación relativa por habitante ajustado de cada comunidad?

Así como para el conjunto de las comunidades la mejora de la financiación por habitante ajustado depende simplemente de la relación entre la dinámica tributaria y la poblacional, las regiones cuentan con tres mecanismos de mejora potencial en su financiación relativa por habitante ajustado, que obtenemos a través de la comparación de las igualdades [5] y [6] (que es la misma para el conjunto de las comunidades):

$$R_t/PA_t = A(ITE/IP) + B(ITE/IP) + C(ITE/IP) + D'(ITE/IP) \quad [6]$$

1. Que la relación ITE/IP_i de la comunidad sea mejor que la del conjunto (un menor crecimiento relativo del índice de necesidades que de la capacidad tributaria autónoma): la comunidad que lo logre podrá obtener el rendimiento en el margen del 25 por 100 de su capacidad tributaria autónoma.

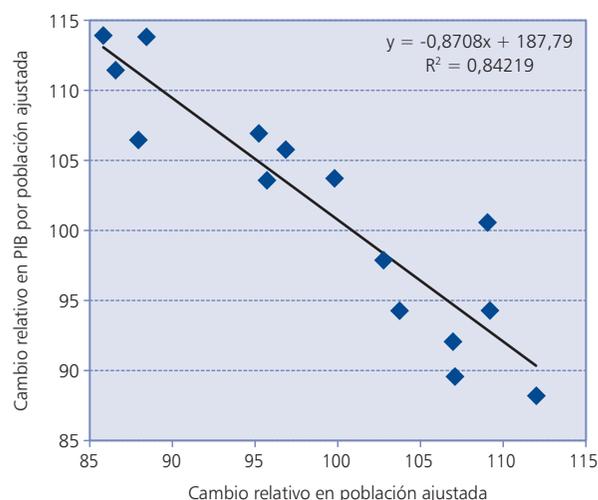
2. Que la relación ITE/IP_i sea mejor que ITE/IP , o, lo que es lo mismo, que $IP_i < IP$. Las comunidades

de menor crecimiento de su población ajustada logran una pequeña mejora a través del Fondo de suficiencia, dado que el peso de cada comunidad sobre el total se mantiene inalterado en el tiempo. El impacto de este caso será muy limitado, pues el FS supone el 1,42 por 100 de los recursos totales del sistema en 2011.

3. Que la comunidad mejore su participación en los fondos de convergencia. El Fondo de competitividad establece como objetivo eliminar parte de la distancia en la financiación por habitante ajustado de algunas comunidades en relación con el promedio o con su índice de capacidad tributaria relativa. El Fondo de cooperación presenta objetivos confusos en términos de equidad. En todo caso, las mejoras en la participación indican que los otros elementos del modelo se han comportado peor o que la evolución económica de la comunidad no ha sido buena.

El análisis de la evolución regional española entre 1999 y 2011 puede darnos alguna pista sobre el impacto del primer mecanismo, como vemos en el gráfico 2. Aquellas comunidades en que de forma más tímida se expandieron las necesidades de gasto (porque creció poco la población, aun cuando progresase el envejecimiento)

GRÁFICO 2
RELACIÓN ENTRE LOS CAMBIOS
EN LA POBLACIÓN AJUSTADA Y EN LA RATIO
PIB/POBLACIÓN AJUSTADA, 1999-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de CRE y liquidaciones de 2009 y 2011.

vieron mejorar sensiblemente su razón PIB/necesidades. Por el contrario, en las que tuvo lugar un fuerte impulso demográfico la razón PIB/necesidades se comportó peor. La clave está en que el crecimiento económico fue más extensivo que intensivo y mostró una notable elasticidad poblacional. Por tanto, las relaciones entre la evolución de las necesidades y las de las bases tributarias son complejas y pueden darse escenarios alternativos a los contemplados en De la Fuente (2012) (12). El envejecimiento puede acompañarse de un descenso de la tasa de dependencia general y por tanto ser compatible con un incremento de la renta por habitante y por habitante ajustado. El crecimiento económico puede ser extensivo, como sucedió en España en ese periodo, o intensivo. En este caso sería compatible con un menor crecimiento de las necesidades.

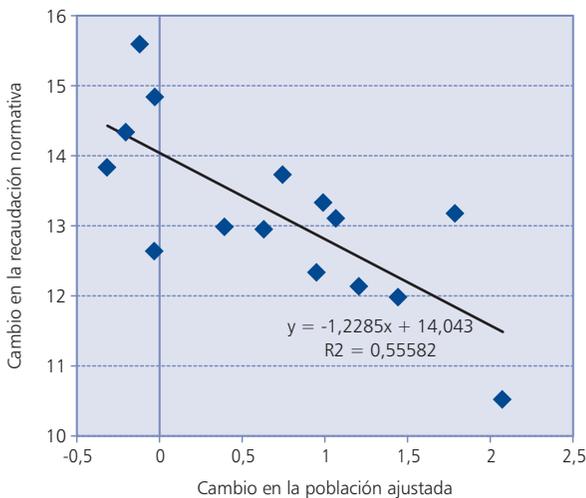
No obstante, las comunidades con una mejor evolución de su capacidad tributaria que de su índice de necesidades de gasto obtendrán una ventaja financiera, cuanto mayor sea el peso de este componente sobre los recursos totales. No podemos conocer *a priori* cuáles serán las beneficiarias (Garcimartín *et al.*, 2011). De cumplirse la hipótesis de convergencia de rentas por habitante, el efecto sería favorable a las comunidades con

menor riqueza (De la Fuente, 2012), pues lo relevante es el comportamiento dinámico y no la situación estructural.

Es importante destacar también que el modelo carece de contraindicaciones en términos de eficiencia. El incentivo para la mejora de la recaudación es desigual pero claro. Aunque al mismo tiempo el esfuerzo de cada comunidad genera una fuerte externalidad sobre el conjunto, pues contribuye a nutrir el Fondo de garantía.

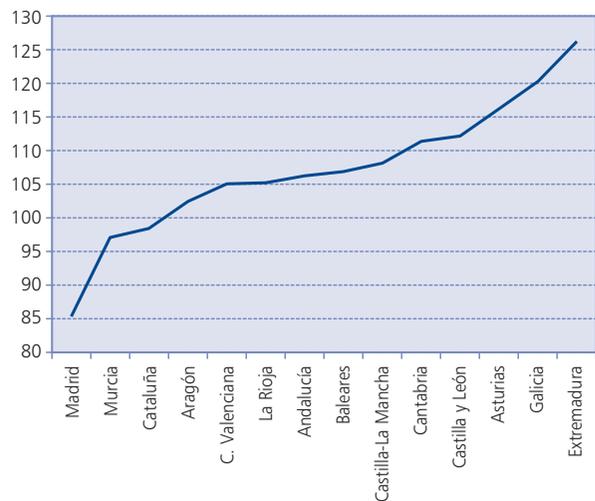
Hemos analizado también los cambios en los dos primeros mecanismos de mejora para el periodo 2009-2011 (13). Primero, la evolución de la población ajustada, que afecta a la participación en el FS; segundo, la relación entre la evolución de las bases tributarias regionales y la dinámica de la población ajustada. En el gráfico 3 observamos que son las comunidades de menor crecimiento poblacional relativo las que muestran un mejor comportamiento en la recaudación normativa, y que no se detectan diferencias entre comunidades adelantadas y atrasadas. En el gráfico 4 representamos los cambios en el ITE/IP, entre 2009 y 2011. De nuevo,

GRÁFICO 3
CAMBIOS EN LA POBLACIÓN AJUSTADA Y EN LA RECAUDACIÓN NORMATIVA, 2009-2011 (*)



Nota: (*) Dejamos a Canarias fuera de la representación.
Fuente: Liquidaciones de 2009 y 2011. Elaboración propia.

GRÁFICO 4
CAMBIOS EN LA RELACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y LA EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN AJUSTADA, PARA CADA COMUNIDAD, 2009-2011 (*)
(Media de las comunidades = 100)



Nota: (*) Dejamos a Canarias fuera de la representación.
Fuente: Liquidaciones de 2009 y 2011. Elaboración propia.

las comunidades más envejecidas o de menor dinamismo poblacional muestran un mejor comportamiento. Por tanto, los dos mecanismos favorecen a estas comunidades en términos de financiación total por habitante ajustado.

III. LA COMPARACIÓN EN TÉRMINOS DE EQUIDAD CON EL MODELO ANTERIOR

En este apartado se evalúan los resultados del modelo de 2001 en el ejercicio 2009 en términos de financiación por habitante ajustado (MFA_{10}/PA_{10}), para a continuación introducir los nuevos recursos y observar su impacto.

1. Los resultados en 2009 del modelo de 2001 en términos de equidad

Los siguientes recursos entran en el cálculo del *statu quo* de 2009, según el artículo 5 de la Ley 22/2009:

— Los tributos cedidos nuevos y tradicionales (estos, con criterio normativo): IRPF, IVA, impuestos especiales, ITP y AJD, ISD, tributos sobre el juego, tasas afectas, IVMDH, IEDMT.

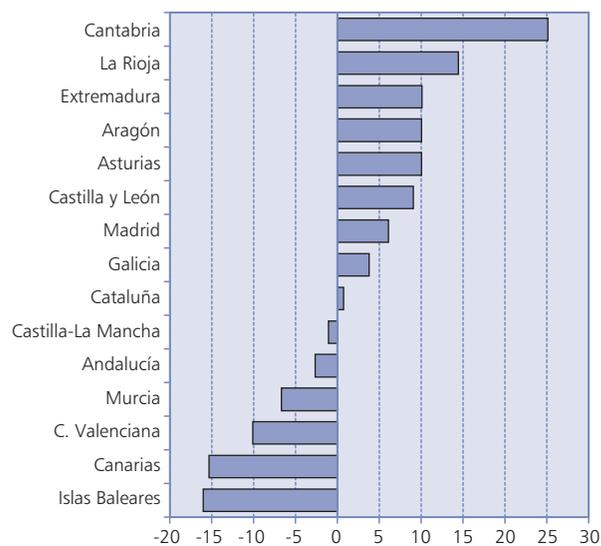
— El Fondo de suficiencia y la garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria.

— La compensación estatal por la supresión del gravamen del impuesto de patrimonio y otras partidas menores.

A estas cantidades (82.700 millones de euros) restamos las competencias no comunes para trabajar con recursos a competencias homogéneas. Los resultados son elocuentes: hay un desvío notable en los resultados por comunidad sobre la equidad implícita en el nuevo modelo. Sería necesario redistribuir un 3,08 por 100 de los recursos y la DS de la desviación alcanza un valor de 11,42, mientras que el Índice de Gini ponderado por la población (IG) es del 4,35 por 100 (14).

El gráfico 5 nos muestra el desvío de la equidad por comunidad. No hay un patrón claro en términos de renta por habitante. Cinco comunidades (Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Murcia, Andalucía) están nitidamente por debajo de la media, y otras seis claramente por encima (Castilla y León, Asturias, Aragón, Extremadura, La Rioja, Cantabria).

GRÁFICO 5
DESVÍO DE LA EQUIDAD PARA CADA COMUNIDAD EN 2009. RESULTADOS DEL MODELO ANTERIOR



Fuente: Liquidación de 2009. Elaboración propia.

2. El nuevo modelo, ¿corrige o amplifica las diferencias?

El nuevo modelo establece un nuevo *statu quo* para 2009 que parte del anterior y pretende corregirlo agregando recursos que van a ser distribuidos de acuerdo con criterios especiales. Una dificultad añadida es que estos recursos serán introducidos de forma progresiva en varios ejercicios, de forma que solo en 2012, cuando se liquiden los ingresos correspondientes a 2010, será posible conocer íntegramente los efectos del cambio.

Estos nuevos recursos suponen 5.236 millones de euros, en siete partidas diferentes, con criterios de asignación recogidos en el cuadro n.º 4. La partida más importante pretende atender la no actualización de los datos de población en el modelo de 2001; la siguiente en dotación simplemente responde a los criterios de necesidad de gasto de acuerdo con el nuevo modelo; las restantes distribuyen los recursos o bien de acuerdo con indicadores de nuevas funciones de gasto (dependencia) o de elementos del coste unitario de prestación de servicios, sin poder discernirse un patrón claro. Además de su ausencia, no parece sensato asignar recursos en función de valores coyunturales (número de depen-

CUADRO N.º 4

RECURSOS ADICIONALES EN 2009
(Miles de euros)

RECURSOS ADICIONALES ANTES DE LOS FONDOS DE CONVERGENCIA

1. VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN AJUSTADA ENTRE 1999 Y 2009.....	3.675.000
2. POBLACIÓN AJUSTADA EN 2009.....	612.500
3. POBLACIÓN POTENCIALMENTE DEPENDIENTE	490.000
4. NÚMERO DE DEPENDIENTES RECONOCIDOS	122.500
5. DENSIDAD INFERIOR A LA MEDIA.....	50.000
6. DISPERSIÓN SUPERIOR A LA MEDIA.....	50.000
7. NECESIDADES DE NORMALIZACIÓN LINGÜÍSTICA.....	236.853
TOTAL FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL	5.236.853
Fondo de cooperación	1.200.000
Fondo de competitividad.....	2.760.863
TOTAL FONDOS DE CONVERGENCIA 2009	3.960.863
TOTAL	9.197.716

Fuente: Elaboración propia a partir de liquidación de 2009.

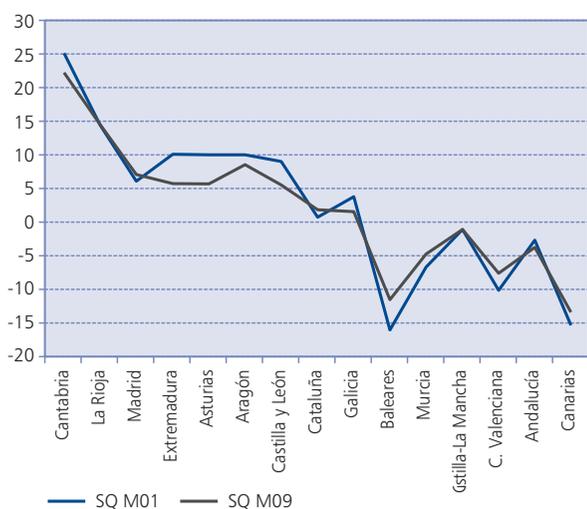
dientes reconocidos), pues tendrá efectos permanentes en la financiación de las comunidades sin generar incentivos a la agilidad administrativa.

Nos interesa conocer si el resultado de la distribución de estos nuevos recursos acerca o aleja a las comunidades del reparto en función de las necesidades

de gasto. Los nuevos recursos han corregido parcialmente la situación previa (el IG baja al 3,66 por 100) pero alejando ligeramente del índice de necesidades de gasto los resultados de Madrid, Cataluña o Andalucía, como observamos en el gráfico 6.

Adicionalmente, hemos tenido en cuenta la aplicación de los fondos de convergencia. Si bien han corregido algunas situaciones de desequilibrio parcial (Comunidad Valenciana) o totalmente (Balears), también han exacerbado otras, tanto por encima del promedio (Madrid o Cataluña) como por debajo (Castilla-La Mancha o Andalucía). En el gráfico 7 observamos el resultado final en 2009, con las comunidades ordenadas en función de su desvío sobre el reparto que resultaría de aplicar las necesidades de gasto. El IG se ha reducido en relación con el valor del modelo de 2001, pero el resultado tras la distribución de los Fondos de Convergencia es ligeramente peor que antes.

GRÁFICO 6
EL EFECTO DE LA INTRODUCCIÓN DE NUEVOS RECURSOS EN 2009 (ANTES DE LOS FONDOS DE CONVERGENCIA). DESVÍO PORCENTUAL EN RELACIÓN CON EL ÍNDICE DE NECESIDADES DE GASTO



Fuente: Liquidación de 2009. Elaboración propia.

IV. LA EQUIDAD HORIZONTAL EN EL AÑO 2011

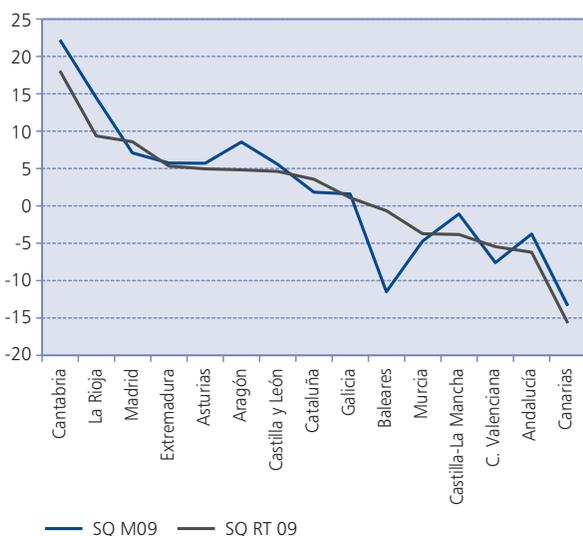
1. La desviación de la equidad

Para el ejercicio 2011 volvemos a aplicar el método de contraste que ya hemos utilizado para el año base 2009, es decir:

— Calculamos los recursos totales del sistema a competencias homogéneas (aproximadamente 99 millones de euros) y los distribuimos de acuerdo con las necesidades de gasto.

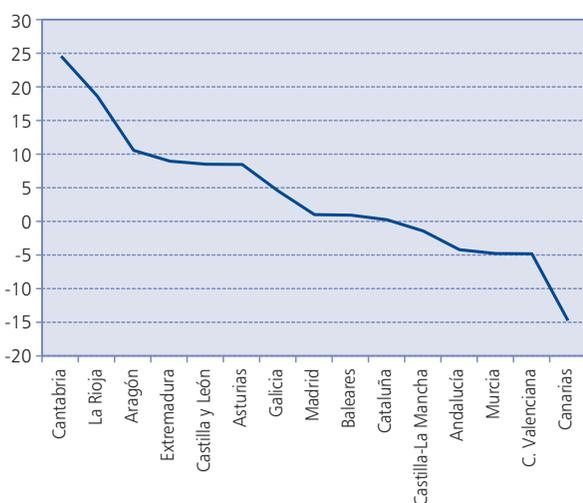
— Comparamos el resultado real del sistema (a competencias homogéneas) con el anterior; y la

GRÁFICO 7
EL EFECTO DE LOS FONDOS DE CONVERGENCIA
EN 2009. DESVÍO PORCENTUAL ANTES Y DESPUÉS
DE LOS FONDOS DE CONVERGENCIA, EN
PORCENTAJE SOBRE LAS NECESIDADES DE GASTO



Fuente: Liquidación de 2009. Elaboración propia.

GRÁFICO 8
RESULTADOS FINALES DEL SISTEMA EN RELACIÓN
CON LAS NECESIDADES DE GASTO. PORCENTAJE
SOBRE NECESIDADES DE GASTO, 2011



Fuente: Liquidación de 2009. Elaboración propia.

desviación la medimos en términos porcentuales sobre el resultado del sistema.

Presentamos en el gráfico 8 la desviación porcentual para cada comunidad autónoma, ordenándolas de mayor a menor. Existen diferencias significativas entre ellas, con el nivel máximo en Cantabria y el mínimo en Canarias; el IG muestra un valor de 3,29 por 100. El resultado parece no tener relación ni con la capacidad tributaria ni con las necesidades. Quizá el rasgo más destacado es que las ocho comunidades con mayor capacidad tributaria por habitante presentan valores superiores a 100, mientras que de las siete restantes tan solo dos (Extremadura y Galicia) alcanzan el nivel medio.

2. La corrección del desvío

¿Cuántos recursos tendríamos que mover para conseguir la equidad horizontal completa (una financiación igual por habitante ajustado en términos homogéneos)? Para responder a esta pregunta sumamos las desviaciones de todas las comunidades con valores inferiores al promedio, que por definición igualan a las desviaciones positivas. Alcanzan 228.000 millones de euros, un 2,3 por 100 de los recursos totales a competencias homogéneas.

La comparación de este porcentaje con la desviación estándar de las desviaciones ya nos indica que son sobre todo las comunidades pequeñas en población las que más se apartan en positivo del promedio. Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias concentran los desvíos negativos, mientras que los positivos están más repartidos, y solo Castilla y León concentra más de un 20 por 100.

3. Los factores explicativos del desvío

¿Por qué se desvían las comunidades del indicador de necesidades? ¿Cómo se obtiene un resultado agregado aparentemente arbitrario? Para cada región, la diferencia entre los resultados reales de financiación y los que resultan de una asignación en función de los habitantes ajustados es el resultado de tres sesgos, ocasionados por:

— La capacidad tributaria relativa de cada comunidad: un 25 por 100 de los recursos generados en el territorio gracias a los tributos cedidos se quedan en la hacienda de cada comunidad, sin entrar en ningún tipo de fondo común a distribuir entre todas ellas.

— La distribución del Fondo de suficiencia global (o efecto del *statu quo*): en el año 2011, al retirar de su dotación los recursos correspondientes a las competencias no homogéneas (aproximadamente 5.100 millones de euros), este FSG queda reducido a 1.418 millones de euros. Sin embargo, su desigual distribución entre comunidades genera un fuerte efecto de distanciamiento de las necesidades de gasto.

— La distribución de los fondos de convergencia, que asignan recursos a las comunidades en función de criterios específicos.

Podemos calcular el sesgo que introduce cada uno de los componentes del modelo en relación con la financiación igual por habitante ajustado. El efecto acumulado absoluto para todas las comunidades (los desvíos positivos) está recogido en el cuadro n.º 5 por separado para cada fase. Afortunadamente no operan para cada comunidad siempre en la misma dirección, de forma que el efecto agregado es muy inferior. El desvío de la norma provocado por el *statu quo* es el más marcado en términos agregados y el que provoca la mayor distancia entre máximo y mínimo (más de 40 puntos entre Cantabria y Baleares). Incluso más que el de la asimétrica distribución de las bases fiscales en el territorio: dejando al margen el especial caso de Canarias, el recorrido máximo es de menos de 15 puntos porcentuales (de Madrid a Extremadura).

Discutiremos a continuación cada uno de los elementos citados: las diversas capacidades tributarias, la determinación de las necesidades de gasto, el *statu quo ante* y la fijación de los fondos de convergencia.

4. La desigual distribución de la capacidad tributaria

La capacidad tributaria relativa de las comunidades autónomas, con criterio normativo, nos indica el grado en que pueden hacer frente a sus necesidades de gasto sobre bases tributarias propias. Al utilizar el criterio normativo, la diferencia entre comunidades viene determinada por la dimensión comparada de las bases tributarias en cada figura y la importancia de estas en el conjunto de la recaudación. La utilización de parámetros comunes para el cálculo de la recaudación estimada permite que las comunidades sean las beneficiarias de las decisiones que adoptan en el ejercicio de las capacidades tributarias o de gestión.

En el gráfico 9 representamos la recaudación normativa de las comunidades de régimen común en 2011 por habitante ajustado en el eje horizontal, mientras que en el vertical aparece el PIB por habitante en el mismo ejercicio (15), de acuerdo con la Contabilidad Regional de España. El ajuste es

CUADRO N.º 5

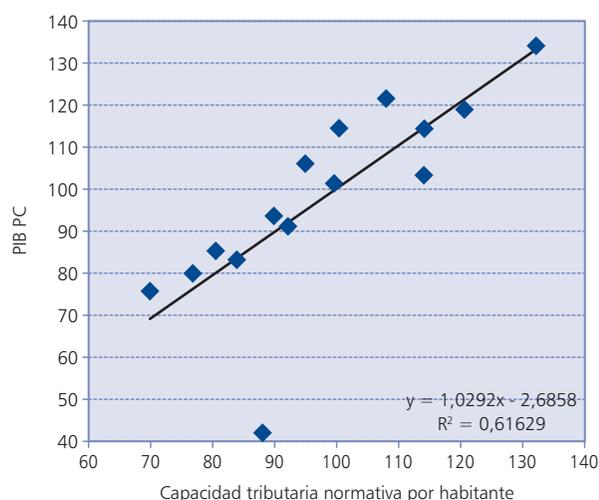
DESVÍO PARA CADA COMUNIDAD EN CADA FASE EN RELACIÓN CON LAS NECESIDADES DE GASTO. PORCENTAJE SOBRE LAS NECESIDADES DE GASTO, 2011

	Capacidad tributaria (normativa)	Statu quo	Financiación básica (CT + SQ)	Fondos de convergencia	Total
Cataluña	4,59	-4,49	0,10	0,17	0,26
Galicia	-3,21	7,71	4,50	0,26	4,76
Andalucía	-4,21	2,24	-1,96	-2,42	-4,39
Asturias	0,62	7,99	8,61	0,31	8,92
Cantabria	3,34	25,61	28,94	-3,05	25,89
La Rioja	0,32	19,34	19,66	-0,08	19,58
Murcia	-3,32	-1,29	-4,61	-0,43	-5,04
C. Valenciana	-1,06	-8,77	-9,83	4,79	-5,04
Aragón	2,03	9,31	11,35	-0,25	11,1
Castilla-La Mancha	-4,23	5,45	1,23	-2,70	-1,47
Canarias	-13,48	-0,48	-13,96	-1,52	-15,47
Extremadura	-6,27	18,11	11,84	-2,42	9,42
Baleares	4,97	-22,33	-17,36	18,32	0,96
Madrid	9,54	-6,62	2,92	-1,95	0,96
Castilla y León	-1,21	10,13	8,92	0,04	8,96
CONJUNTO CC.AA.*	2,63	3,15		1,01	2,29

Nota: (*) Para el conjunto de las CC.AA. es el desvío absoluto (solo desviaciones positivas).

Fuente: Liquidación de 2009. Elaboración propia.

GRÁFICO 9
PIB POR HABITANTE EN 2011 Y CAPACIDAD TRIBUTARIA NORMATIVA POR HABITANTE EN 2011. COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuentes: CRE y liquidación de 2011. Elaboración propia.

bueno, y tan solo Canarias, con un modelo fiscal propio, se desvía sensiblemente a la baja de la senda esperada (16). Por lo tanto, con algún matiz, si la financiación de las comunidades autónomas dependiese de su base fiscal propia, a igual presión tributaria la capacidad de gasto de cada comunidad

dependería directamente de su nivel de renta por habitante relativo y las diferencias serían significativas (17).

El modelo atribuye a cada comunidad, siguiendo los pasos de Alemania, un 25 por 100 de la recaudación normativa por tributos cedidos, mientras que el 75 por 100 restante nutre un fondo común que se distribuye con criterios de necesidad de gasto. El efecto inequitativo de la diversa capacidad tributaria se ve sensiblemente reducido por esa notable aportación al fondo común.

¿Cómo se distribuye por comunidades el desvío? La primera columna del cuadro n.º 5 nos indica el déficit o superávit de financiación para cada comunidad que supone este mecanismo. La ordenación sigue fielmente a la renta regional por habitante (18).

5. El efecto del Fondo de suficiencia global

Ya hemos observado que en 2009 el Fondo de suficiencia global suponía 7.638 millones de euros. Para calcular su importe en 2011 simplemente hay que aplicarle los ITE 09/11 (1,4934) y a continuación descontar los efectos de las modificaciones normativas adoptadas por la Administración Central que aportan más recursos a las comunidades autónomas (19), así como la corrección por la financiación de la policía autonómica de Cataluña. Además, en el cuadro n.º 6 hemos aplicado los ajustes por com-

CUADRO N.º 6

REVISIÓN DEL IMPORTE DEL FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL EN 2011

	IMPORTE
Valor sin ajustes ni correcciones	10.226.278
Modificación del tipo de IVA	-1.625.500
Modificación del tipo del impuesto sobre labores del tabaco	-483.140
Compensación por la supresión del gravamen del impuesto de patrimonio	-1.034.867
Corrección por la financiación de la policía autonómica en Cataluña.....	-553.001
Suma de ajustes y correcciones	-3.696.509
Valor FSG en 2011, con ajustes y correcciones.....	6.529.769
Competencias no homogéneas	-5.111.092
Valor final FSG 2011 en términos de equidad	1.418.677

Fuente: Elaboración propia a partir de liquidación de 2009.

petencias no homogéneas, dejando el valor del FSG en 2011 en 1.418,6 millones de euros.

A pesar de la escasa cuantía del Fondo de suficiencia global, los sesgos que provoca son notables. En la segunda columna del cuadro n.º 5 observamos que a Cantabria este mecanismo le aporta un 25 por 100 adicional de recursos, mientras que a Baleares le hace perder un 22 por 100 de la financiación que le correspondería de acuerdo con las necesidades de gasto.

Otra forma de valorar ese sesgo es comparar la desigualdad de la financiación por habitante ajustado antes y después de su toma en consideración. El IG de la capacidad tributaria y el FGSPF conjuntamente toma un valor de 3,2 por 100. Cuando incorporamos el FSG, el valor del índice sube a 4,13 por 100 (un incremento de un 30 por 100).

El resultado de la acción conjunta de la capacidad tributaria (25 por 100) y el *statu quo* (FSG) sobre la equidad horizontal se muestra en la tercera columna del cuadro n.º 5. Los sesgos proceden en mucha mayor medida del *statu quo* de la capacidad tributaria diferencial ($r = 0,89$ entre desvío del *statu quo* y desvío de la financiación básica).

6. La financiación básica y los fondos de convergencia

Los fondos de convergencia nacen como un elemento corrector final de los resultados del sistema. En esta misma publicación (Vilalta, 2015) se explican las características del Fondo de cooperación y del Fondo de competitividad. Nos limitaremos a analizar en qué medida nos acercan o alejan del reparto según las necesidades de gasto.

El primer Fondo, el de cooperación, asigna en 2011 recursos a once comunidades: todas las de menor renta por habitante, además de otras como La Rioja o Aragón, de reducido dinamismo demográfico. Aunque ha sido percibido como un fondo de desarrollo regional (Vilalta, 2015), no lo es por los criterios de selección de comunidades o de asignación de recursos ni tampoco por la ausencia de condicionalidad en su uso. Es preferible verlo como un puro producto de la negociación, con el objeto de ampliar el consenso sobre el modelo. Claramente, el Fondo de cooperación no tiene por qué producir un efecto de convergencia y beneficia sobre todo a las comunidades de menor dinamismo poblacional.

El segundo Fondo, el de competitividad, tiene como beneficiarias a aquellas comunidades que muestran un índice de financiación homogénea por habitante ajustado (20) inferior a la media o al índice de capacidad fiscal. El horizonte de convergencia es así doble, produciendo un ajuste hacia la media para las comunidades más pobres y una ordenación de las comunidades más ricas según su capacidad fiscal.

Las comunidades beneficiarias son seis: Murcia, Comunidad Valenciana y Canarias, con un índice de financiación por habitante ajustado inferior a la media; y Cataluña, Baleares y Madrid, con un índice inferior a su capacidad fiscal, y que en el caso de Baleares también es inferior a la media. El reparto se efectúa de acuerdo con la población ajustada, en sucesivas rondas hasta agotar el fondo.

En la cuarta columna del cuadro n.º 5 vemos los efectos de los dos fondos de convergencia en términos de equidad horizontal. Baleares y Comunidad Valenciana son las grandes beneficiarias, con un nutrido grupo de comunidades que experimentan un notable ajuste negativo. Los fondos de convergencia corrigen solo muy parcialmente los desvíos previos. De hecho, actúan contra la convergencia en financiación igual por habitante ajustado en ocho de las quince comunidades consideradas, y de forma muy intensa en Andalucía y Castilla-La Mancha; y operan en sentido correcto, pero con una intensidad mucho menor de la necesaria, en Cantabria, La Rioja, Aragón, Extremadura o Castilla y León.

El Índice de Gini de los recursos finales del sistema es del 3,29 por 100, sensiblemente inferior tanto al del modelo anterior para 2009 como al del modelo vigente en ese año. Los fondos de convergencia se limitan, en términos agregados, a recuperar el nivel de desigualdad anterior a la consideración del *statu quo*.

V. LOS MODELOS DE OTROS PAÍSES FEDERALES APLICADOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

En este apartado simularemos la operativa de los sistemas de nivelación de cuatro estados federales —o su ausencia, como en Estados Unidos— para el caso de las comunidades de régimen común en España. Algunos autores han tratado de replicar el modelo canadiense o alemán con los datos de las comunidades autónomas españolas (Utrilla y Herrero,

2003; Cantarero, 2005). Con datos del ejercicio 1999, ambas aproximaciones concluyen que, frente al vigente, el modelo canadiense beneficiaría a Baleares, Madrid, Cataluña, Valencia y Murcia; con el modelo alemán tendríamos los mismos beneficiarios, menos Murcia. Nos apoyaremos en estos precedentes, así como en Lago y Fernández (2014b), ampliando los ejemplos a Estados Unidos y Australia (21); utilizaremos los datos de 2011, con valores per cápita basados en habitantes reales y competencias homogéneas (22). Carecemos de la información precisa para simular con exactitud los cuatro modelos. Nos contentaremos con utilizar sus objetivos de nivelación a partir de las características propias del modelo español de 2009 (véase Anexo).

En el cuadro n.º 7 recogemos los resultados para cinco variables: la reducción en porcentaje de la desviación estándar de los valores por habitante, cuando pasamos de la capacidad tributaria al resultado final; la correlación ordinaria y de Spearman de los resultados de los modelos con la capacidad tributaria por habitante, en términos normativos (CTNpc), y con las necesidades de gasto por habitante.

De los resultados obtenidos en las simulaciones resalta que el modelo español muestra una limitada capacidad de nivelación, con una dispersión solo inferior a «Estados Unidos». Las dos correlaciones ordinarias evidencian con claridad el carácter híbrido del modelo español, que presenta una correlación positiva aunque baja de sus resultados con la capacidad tributaria inicial y solo ligeramente mejor con las necesidades de gasto. Ninguna de las simulaciones arroja mejores resultados que España en 2011 de forma simultánea en ambas correlaciones. Por lo

tanto, es posible igualar los recursos finales por habitante y respetar mejor la distribución inicial de capacidad fiscal, pero aumentando la distancia con las necesidades relativas de gasto, como en «Alemania 1» (23); es posible también igualar sensiblemente los recursos finales por habitante y respetar plenamente las necesidades de gasto, pero a costa de alejarse de la distribución inicial de capacidad fiscal, como en «Australia». El trilema de la nivelación carece de solución única. Debemos elegir la característica que sacrificamos de las tres a considerar.

En el cuadro n.º 8 mostramos los resultados de las simulaciones para cada comunidad autónoma, en valores por habitante, comparándolos con la media. A su vez, en el cuadro n.º 9 contrastamos los resultados con los datos de España en 2011, para indicar qué comunidades ganarían o perderían. Algunas conclusiones no sorprenden: el esquema estadounidense beneficia a las comunidades de superior renta por habitante, que en cambio salen peor paradas, en general, con la aplicación del modelo «Alemania 2». Destaca en cambio que siete comunidades (tres uniprovinciales y cuatro de renta baja o media con un nivel elevado de envejecimiento de la población) pierdan en todas las simulaciones. Se trata de un fuerte indicio del carácter arbitrariamente inequitativo del modelo español vigente. Los resultados, como hemos visto, dependen en exceso del *statu quo* previo.

¿Qué sucede cuando reducimos el peso del criterio de necesidad de gasto para elevar el de atención a la capacidad financiera autónoma? Los cambios en los valores de los índices de financiación de las comunidades cuando pasamos de «Alemania 1» a «Canadá» y «Estados Unidos» nos ofrecen algunas

CUADRO N.º 7

COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL MODELO

	España 2011	Estados Unidos	Canadá	Alemania 1	Alemania 2	Australia
Reducción de las diferencias	49,51	20,65	58,37	88,14	66,43	83,64
Correlación con CTNpc	0,34	0,99	0,79	0,66	-0,61	-0,33
Correlación con NGpc	0,52	-0,34	-0,51	-0,51	0,17	1,00
Correlación de Spearman con CTNpc	0,32	1,00	0,91	0,97	-0,62	-0,18
Correlación de Spearman con NGpc	0,564	-0,18	-0,28	-0,16	-0,05	1,00

Notas:

1. Reducción de las diferencias: Caída porcentual de la DS de los resultados, en relación con la DS de la CTNpc.
2. Correlación con capacidad tributaria normativa por habitante (CTNpc): Coeficiente de correlación de los resultados finales por habitante con la CTNpc de cada comunidad.
3. Correlación con necesidades de gasto por habitante (NGpc): Coeficiente de correlación de los resultados finales por habitante con los resultados por habitante para la simulación Australia.
4. Correlación de Spearman con CTNpc: Coeficiente de correlación de Spearman de los resultados finales por habitante con la CTNpc de cada comunidad.
5. Correlación de Spearman con NGpc: Coeficiente de correlación de Spearman de los resultados finales por habitante con los resultados por habitante de la simulación Australia.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 8

**RESULTADOS DE LAS SIMULACIONES PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Valores por habitante, media de las comunidades de régimen común)**

	CAPACIDAD FISCAL		RECURSOS TOTALES POR HABITANTE				
	España 2011	España 2011	Estados Unidos	Canadá	Alemania 1	Alemania 2	Australia
Madrid.....	134,18	95,51	129,13	121,94	106,97	94,81	94,57
Baleares.....	121,69	100,82	118,31	110,59	98,01	86,87	99,89
Cataluña.....	119,13	99,40	116,09	108,27	102,66	90,99	99,14
Aragón.....	114,61	116,32	112,17	104,16	100,95	89,48	105,21
Cantabria.....	114,40	124,27	111,99	103,97	100,70	105,61	99,78
Asturias.....	106,65	112,60	105,27	96,92	98,00	103,22	103,80
La Rioja.....	103,16	120,65	102,25	93,76	97,72	86,61	101,72
Castilla y León.....	101,47	116,27	100,78	92,22	97,64	102,91	107,15
C. Valenciana.....	93,73	93,58	94,07	91,40	97,62	104,52	98,32
Galicia.....	91,17	110,91	91,85	91,40	97,61	102,88	106,13
Castilla-La Mancha ...	85,44	103,42	86,88	91,40	97,59	106,14	104,91
Murcia.....	83,54	93,14	85,23	91,40	97,59	104,50	97,81
Andalucía.....	79,90	93,89	82,08	91,40	97,57	106,12	98,01
Extremadura.....	76,17	114,50	78,85	91,40	97,57	107,75	105,10
Canarias.....	42,23	88,24	59,70	91,40	97,58	104,49	103,50
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100	100
Ds.....	22,87	11,55	18,14	9,52	2,71	7,68	3,74

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 9

**GANADORES Y PERDEDORES EN RELACIÓN CON EL MODELO DE FINANCIACIÓN VIGENTE EN ESPAÑA.
CAMBIOS EN EL NIVEL RELATIVO DE RECURSOS POR HABITANTE**

	Estados Unidos	Canadá	Alemania 1	Alemania 2	Australia
Andalucía.....	-13,99	-2,49	3,68	12,23	4,11
Aragón.....	-1,71	-12,17	-15,37	-26,85	-11,11
Asturias.....	-5,95	-15,68	-14,60	-9,38	-8,79
C. Valenciana.....	0,15	-2,19	4,03	10,94	4,74
Canarias.....	-46,01	3,16	9,34	16,25	15,26
Cantabria.....	-9,87	-20,30	-23,58	-18,66	-24,49
Castilla y León.....	-14,80	-24,06	-18,63	-13,37	-9,12
Castilla-La Mancha.....	-17,98	-12,02	-5,82	2,72	1,49
Cataluña.....	19,73	8,87	3,25	-8,42	-0,26
Extremadura.....	-38,33	-23,10	-16,94	-6,75	-9,40
Galicia.....	-19,74	-19,51	-13,30	-8,03	-4,78
Baleares.....	20,86	9,76	-2,81	-13,95	-0,93
La Rioja.....	-17,49	-26,90	-22,93	-34,04	-18,93
Madrid.....	38,67	26,43	11,46	-0,70	-0,94
Murcia.....	-9,61	-1,74	4,45	11,36	4,67

Fuente: Elaboración propia.

respuestas. Estas tres simulaciones muestran una correlación similar, aunque baja, con «Australia», mientras difieren significativamente en el grado de redistribución. Tienen lugar dos efectos independientes. Por una parte, cuanto menor es la intensidad redistributiva mayor es el descenso relativo de los índices de las regiones de menor nivel de renta

por habitante, lo que parece natural. Por otra, la desconsideración de las necesidades relativas afecta negativamente sobre todo a aquellas comunidades que presentan una financiación final por habitante superior a la media (Castilla y León, Galicia, Aragón, Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias, Canarias, La Rioja), mientras que beneficia al resto. Este efecto

es más marcado y general que el anterior, y ocurre inclusive en aquellos casos en que los cambios son neutros en términos de redistribución.

El tratamiento homogéneo de los desiguales es el coste primordial de la exigencia de no reordenación de las comunidades. Afecta tanto a las más prósperas (Aragón, La Rioja) como a las de menor renta per cápita relativa (Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia). Pero si el modelo no iguala perfectamente los recursos por habitante, las primeras podrán contar con capacidades adicionales para hacer frente, aunque de forma imperfecta, a las exigencias de costes; mientras que las últimas padecerán un doble déficit: menor capacidad fiscal relativa y mayores costes. De forma simétrica, las comunidades de menores costes relativos y mayor capacidad tributaria relativa son las más beneficiadas cuando nos alejamos de las necesidades de gasto establecidas en la reforma de 2009. Madrid es el ejemplo más destacado.

VI. CONCLUSIONES

El modelo vigente es un híbrido, que no respeta el orden de las autonomías según su capacidad fiscal, no se ajusta bien a las necesidades de gasto ni tampoco aproxima intensamente sus recursos por habitante. Ha intentado conciliar fines alternativos (parcialidad de la nivelación y ordinalidad; aproximación de los recursos por habitante; respeto a las necesidades de gasto; garantía del *statu quo*) situándose en una tierra de nadie que corre el riesgo de descontentar a casi todos y de producir resultados difíciles de explicar según una lógica de equidad —y, por lo tanto, de eficiencia—. El modelo de 2009 produce resultados arbitrariamente inequitativos, por la acumulación de fines contrapuestos, que dan lugar a la aplicación sucesiva de mecanismos que corrigen parcialmente a los anteriores.

El índice de necesidad de gasto, que se emplea para distribuir los recursos del FGSPF, no determina los resultados del modelo en el año base (2009), pues estos dependen del *statu quo* previo, la distribución de los recursos adicionales integrados en el FS y de los fondos de convergencia. El desvío de la equidad horizontal es considerable. Además, el índice de necesidad de gasto juega un papel menor y parcial en la evolución temporal de los recursos de cada comunidad. Para que los recursos de una comunidad por habitante ajustado aumenten en términos absolutos a lo largo del tiempo, o bien su

participación en la recaudación territorializada crece más que sus necesidades de gasto, o bien lo hacen los recursos tributarios generales que integran el FGSPF (24).

Y para que la financiación por habitante ajustado de una comunidad mejore en términos relativos a lo largo del tiempo debe mejorar su recaudación autónoma por unidad de necesidad más que la del conjunto, o evolucionar sus necesidades de forma menos dinámica. Para el periodo 1999-2011 son las comunidades con menor dinamismo poblacional las que hubiesen resultado más favorecidas de estar vigente este modelo. Este resultado se obtiene también para el periodo 2009-2011.

Sin duda, el modelo ha mejorado ligeramente la equidad en el año base en relación con el modelo de 2001, tanto por el reparto de fondos adicionales (nuevo *statu quo*) como por la acción de los fondos de convergencia, pero se mantiene una considerable dispersión de posiciones en relación con el resultado de la equidad horizontal implícita, tanto en 2009 como en 2011. Esos sesgos podrían corregirse con un movimiento limitado de recursos, ya que son las pequeñas comunidades las más favorecidas. El desvío es provocado, en primer lugar, por el *statu quo ante* y, en segundo lugar, por la capacidad tributaria autónoma. Afortunadamente, los sesgos no tienen lugar para cada comunidad en el mismo sentido. La capacidad tributaria autónoma se establece con criterios normativos. Por lo tanto, la ventaja (o desventaja) que otorgue a cada comunidad dependerá de su nivel de renta por habitante relativa. Mientras que para el *statu quo ante* ha sido muy importante la capacidad negociadora. Las comunidades pequeñas han podido ser contentadas con una menor cantidad de recursos.

Los fondos de convergencia presentan problemas de diseño y de resultados. En el Fondo de competitividad, por introducir un horizonte de convergencia doble: la media de las comunidades en el caso de las de menor renta por habitante; una versión de la ordinalidad para las más ricas. En cuanto a los resultados, actúa correctamente, en términos de equidad horizontal en los casos más extremos, aunque no siempre con la intensidad debida; pero también aleja a otras comunidades de la financiación igual por habitante ajustado. En último extremo, es una constatación del fracaso en la asignación de los recursos básicos. El Fondo de cooperación es un puro producto de la negociación, entendible solo en términos de ampliación del consenso.

Cualquier reforma del modelo tiene que comenzar por clarificar los objetivos perseguidos antes de entrar en el diseño de los mecanismos. Singularmente, definir la intensidad de la nivelación. En nuestra opinión, debería optarse por una nivelación integral, reforzando el principio de equidad horizontal, entendido como igualación de la financiación regional por habitante ajustado con homogeneidad competencial. Este resultado se obtendría asignando una proporción superior de los recursos totales (idealmente todos) en función del índice de necesidades de gasto, de aplicación transparente y fácil comprensión. La homogeneidad de las comunidades de régimen común permite en el caso de España, a diferencia de Australia, que el respeto a las necesidades de gasto produzca resultados no muy alejados de la pura igualdad de recursos por habitante entre regiones; y que además pueda obtenerse por medio de un limitado volumen de transferencias. Dicho de otra manera, si queremos igualdad «formal», la igualdad «real» es una buena aproximación; y la igualdad «formal» supone un mejor ajuste a las necesidades de gasto que, por ejemplo, el modelo híbrido actual.

Sería posible, sin necesidad de incrementar los recursos aportados por la Administración General del Estado, reforzar el FGSPF, simplemente reduciendo de forma progresiva, a lo largo de un periodo de 5 años, tanto el FSG como los fondos de convergencia, e integrando los recursos así liberados en el FGSPF (que debería cambiar su nombre para denominarse Fondo de Garantía de Servicios Públicos). De esta forma se corregiría la más notable fuente de inequidad del sistema (el *statu quo ante*) y sería cada vez menos necesaria la actuación de fondos correctores finales.

El índice de necesidad de gasto es una primera aproximación razonable a las características diferenciales de costes y demanda de las comunidades autónomas. Posee la ventaja de generar escasas variaciones sobre los valores per cápita pero, al mismo tiempo, ajustarse bien a los cambios demográficos a lo largo del tiempo. Sería posible una actualización anual de los valores a aplicar para trasladar con rapidez a la financiación los cambios en las condiciones económico-sociales.

Colocar este índice en el centro de la asignación de recursos concentraría el debate sobre la composición de las variables que lo integran y su ponderación. Será preciso analizar con más detenimiento y precisión la formación del índice, con la creación de un grupo de trabajo específico en el Consejo de Po-

lítica Fiscal y Financiera que formule una propuesta técnica, a partir de la que se debe generar un consenso político amplio.

Esta propuesta debería incluir también algunas mejoras en términos dinámicos. Dado que la evolución de los recursos globales sigue la pauta de los ingresos tributarios del Estado, si estos crecen poco (o decrecen), cambios muy intensos de las necesidades de gasto en algunas comunidades pueden producir una reducción de la financiación por habitante ajustado en las otras comunidades, de carácter absoluto. Para evitarlo debería crearse un fondo que suavizase estas variaciones bruscas.

Nuestro análisis indica también las dificultades de introducir cambios en el modelo. Algunas de las regiones se resistirán al cambio, por cuanto resultarán perjudicadas por la minoración del FSG o de los fondos de convergencia. Las comunidades beneficiadas por una variante en particular tienden a ser minoría. Por ejemplo, el paso a un modelo basado completamente en las necesidades de gasto solo contará con cinco comunidades beneficiadas, y doce perjudicadas.

La posición de algunas comunidades de régimen común (singularmente Cataluña, Madrid, Baleares) dificultará una reforma en el sentido propuesto si no incorpora alguna dimensión de ordinalidad. Se aducirán además razones legales (el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, la sentencia sobre esa norma del Tribunal Constitucional) y la necesidad de dar una respuesta al desafío político propuesto por una parte significativa de la sociedad catalana. Ya en el modelo actual, la asignación de una cuarta parte de la capacidad tributaria propia en términos normativos a cada comunidad provoca que la nivelación sea parcial y que resulten favorecidas —bien es cierto que otros mecanismos distorsionan con posterioridad ese sesgo— las regiones de superior renta por habitante. Con todo, una reforma del modelo que mantuviese ese mecanismo y asignase el resto de los recursos de acuerdo con el índice de necesidades de gasto mejoraría la situación actual en transparencia y equidad.

NOTAS

(1) Por ejemplo, las cláusulas de *statu quo* prolongaban las desigualdades de partida.

(2) «El refuerzo de la equidad se instrumenta básicamente a través del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el cual garantiza que, en cumplimiento del artículo 158.1 de la Constitución y del decimoquinto de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, todas las Comunidades Autónomas van

a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, no solo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro. También contribuyen a incrementar la equidad en el sistema los Fondos de Convergencia...». Veremos que estas promesas se cumplen muy parcialmente.

(3) Sin embargo, la comparación con otros lugares en los que se aplican esquemas similares (Australia, los territorios canadienses) indica que la homogeneidad es mayor en España (FERNÁNDEZ y LAGO, 2014).

(4) El peso del gasto autonómico en educación sobre el total (descontada la deuda pública) es del 25,7 por 100 en 2011. Pero incluye también la financiación de las universidades.

(5) Las más relevantes: las actuaciones de carácter general, algunos servicios públicos básicos (justicia, seguridad), la construcción de infraestructuras, la promoción de sectores productivos, la cultura y la investigación.

(6) Posiblemente una proporción próxima al 20 por 100 sería más razonable, sobre todo al tomar en consideración la financiación afectada.

(7) Con un Índice de Gini ponderado por la población de un 2,07 por 100.

(8) En el año 2011, un 72 por 100 de los recursos totales del sistema a competencias homogéneas.

(9) La dinámica de los recursos del Fondo de garantía, por su parte, depende de la evolución de la capacidad tributaria normativa del conjunto de las comunidades y de la actualización por medio del índice ITE de los fondos inicialmente aportados por el Estado. Ambos factores de actualización debieran ser prácticamente coincidentes. Hemos simplificado así ligeramente la formulación.

(10) Este mecanismo de seguro actuará ahora con mayor fuerza en las comunidades que dependen más del FGSPF (las de menor renta por habitante).

(11) Esto también quiere decir que si la población ajustada de la comunidad evoluciona por debajo de la del conjunto, aunque crezca, los recursos atribuidos a esa comunidad por este mecanismo pueden caer, siempre que el ITE evolucione en la línea del IP.

(12) Este análisis parte de las rentas primarias y no de las rentas disponibles: el envejecimiento supone una proporción superior de jubilados con derecho a pensión, lo que tiende a elevar el ingreso promedio y no a reducirlo.

(13) Los cambios en la participación en los fondos de convergencia los veremos después. Dado el limitado periodo temporal objeto de análisis hay que observar con cautela las conclusiones.

(14) Utilizaremos a partir de aquí el Índice de Gini ponderado por la población para medir la desigualdad. En todos los casos los valores son más reducidos que los indicados por la desviación típica. Las comunidades que más se alejan de la media tienen una reducida dimensión demográfica.

(15) Cambiar el PIB por habitante por la renta disponible por habitante o sustituir el índice de capacidad tributaria por habitante ajustado por el mismo indicador por habitante no mejora el ajuste.

(16) También Asturias, Cantabria y Baleares presentan un sesgo estimable. Quizá en Baleares el consumo y las propiedades de los no residentes ejerzan un fuerte impacto; mientras que en Asturias cabe pensar en el efecto de las transferencias públicas a familias.

(17) Con un IG del 13,8 por 100, que multiplica por cuatro los valores de los resultados finales del modelo.

(18) Con la ya anotada excepción de Canarias.

(19) El efecto de la subida de los tipos del IVA en IVA e ITP y AJD, el efecto de la modificación de tipos en el impuesto sobre labores del tabaco y la compensación por el gravamen del impuesto sobre el patrimonio.

(20) Calculado para la selección de beneficiarias de una forma particular.

(21) Una explicación del funcionamiento de los distintos sistemas puede verse en DE LA FUENTE y GUNDÍN (2008) y, de forma más sucinta, en LAGO y FERNÁNDEZ (2014b).

(22) Utilizamos datos por habitante y no por habitante ajustado.

(23) Alemania 1 es el modelo alemán antes de la última fase de nivelación vertical extraordinaria hacia las regiones menos desarrolladas; Alemania 2 incorpora esta última fase.

(24) El resultado global será la combinación de estos dos elementos, con la proporción que tengan en cada comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

ALBOUY, D. (2012), «Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization», *Journal of Public Economics*, 96(9-10): 824-839.

BOADWAY, R. (2006a), «Intergovernmental redistributive transfers», en E. AHMAD y G. BROSI, *Handbook of fiscal federalism*, Edward Elgar, pp. 355-380.

— (2006b), «Two Panels on Two Balances», *Policy Options*, 27(9): 40-45.

BOADWAY, R., y SHAH, A. (Eds.) (2007), «Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice». Public Sector Governance and Accountability Series, International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

BOSCH I ROCA, N. (2012), «La financiación autonómica: presente y futuro», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 133.

BUCHANAN, J.M. (1949), «Federalism and Fiscal Equity», *American Economic Review*, 40(4): 583-599 (septiembre de 1950).

— (1952), «Federal Grants and Resource Allocation», *Journal of Political Economy*, 60(junio): 208-217.

— (2002), «Fiscal equalization revisited», Equalization: Welfare Trap or Helping Hand? Paper Conference, n.º 1, AIMS.

CANTARERO, D. (2005), «Autonomía y nivelación fiscal en las haciendas multijurisdiccionales: una perspectiva comparada», *Revista de Estudios Regionales*, 74: 177-195.

COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION (CGC) (2010a), Report on GST Revenue Sharing Relativities, 2010 Review, vol. 1. *Main Report*, Australia Government.

— (2010b), Report on GST Revenue Sharing Relativities, 2010 Review, vol. 2. *Assessment of State Fiscal Capacities*, Australia Government.

— (2010c), Report on GST Revenue Sharing Relativities, 2010 Review, vol. 3. *Supporting Information*, Australia Government.

CONGRESS BUDGETARY OFFICE (CBO) (2013), *Federal Grants to State and Local Governments*, Congress of the United States, marzo.

COURCHENE, Th. (2007), «A Blueprint for Fiscal Federalism», *Policy Options*, 28(4): 16-24.

DE LA FUENTE, A. (2010), «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009», *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195(4): 91-138.

<p>— (2012), «El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010». Mimeo.</p> <p>DE LA FUENTE, A., y GUNDÍN, M. (2008), <i>La financiación regional en España y en cuatro países federales</i>, CIEF-Fundación Caixa Galicia.</p> <p>GARCIMARTÍN, C.; DÍAZ DE SARRALDE, S., y RUIZ-HUERTA, J. (2011), «La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia», <i>Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública</i>, 197(2): 67-85.</p> <p>GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO) (2012), <i>Grants to State and local Governments: An Overview of Federal Funding Levels and Selected Challenges</i>, United States Government Accountability Office, septiembre.</p> <p>GRUPO DE TRABAJO DE ANÁLISIS DEL GASTO SANITARIO (2005), <i>Informe del Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario</i>, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.</p> <p>JIN, H.; QIAN, Y., y WEINGAST, B.R. (2005), «Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style», <i>Journal of Public Economics</i>, 89(9-10): 17-19.</p> <p>KESLLER, A.S., y LESSMAN, C. (2009), «Interregional Distribution and Regional Disparities: How equalization does (not) work». 9th International Conference of the Association of Public Economic Theory, Seúl. Mimeografiado.</p> <p>LAGO, S. (2002), «Nivelación interterritorial e ineficiencia de las decisiones presupuestarias: reflexiones para el caso español», <i>Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública</i>, 162(3): 79-97.</p> <p>LAGO, S., y FERNÁNDEZ, X. (2014a), «Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 238 (enero-febrero).</p> <p>— (2014b), «Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado y algunas enseñanzas para España». <i>Documentos de Trabajo</i>, Funcas.</p>	<p>Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (BOE de 19 de diciembre).</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y SEARLE, B. (2008), <i>Fiscal Equalisation: Challenges in the Design of intergovernmental Transfers</i>, Springer.</p> <p>OATES, W. (1972), <i>Fiscal Federalism</i>, Harcourt Brace Jovanovich.</p> <p>PADRÓS, C. (2013), «El modelo federal de relaciones financieras y de igualación financiera entre estados», REAF, 17(abril): 11-70.</p> <p>PETCHEY, J., y LEVTCHENKOVA, S. (2008), «Fiscal Capacity Equalisation and Economic Efficiency: the Case of Australia», en J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y B. SEARLE, <i>Fiscal Equalisation: Challenges in the Design of intergovernmental Transfers</i>.</p> <p>SHAH, A. (2007), «A Practitioner's Guide for Intergovernmental Fiscal Transfers», en R. BOADWAY y A. SHAH (Eds.), <i>Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice</i>.</p> <p>TIEBOUT, Ch.M. (1956), «A pure theory of local expenditures», <i>Journal of Political Economy</i>, 64: 416-424.</p> <p>UTRILLA, A., y HERRERO, A. (2003), «La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense». X Encuentro de Economía Pública, 5, 6 y 7 de febrero, Tenerife.</p> <p>VILALTA FERRER, M. (2015), «La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: Un análisis del grado de progresividad», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, 143: 132-151.</p> <p>WERNER, J. (2008), «Fiscal Equalisation among the states in Germany». Institut of Local Public Finance.</p> <p>ZABALZA, A. (2007), «La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña», <i>Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública</i>, 181(2): 119-161.</p>
---	---

ANEXO

LAS SIMULACIONES

En Estados Unidos no existe un sistema federal de nivelación pero existen más de 200 programas federales (GAO, 2012; CBO, 2013) con cierto grado de condicionalidad, y que suponen una tercera parte de los recursos de los estados. Su distribución muestra una ligera correlación positiva con la renta por habitante de cada estado. Nos aproximamos a este modelo al asignar la totalidad de la capacidad tributaria normativa a cada comunidad autónoma (87,2 por 100 de los recursos totales contemplados). Los restantes recursos integrados en el modelo de financiación (un 12,8 por 100 del total) los distribuimos en función del número de habitantes.

El modelo canadiense (puede verse una explicación muy detallada en Groupe D'experts, 2006; ver también, Boadway, 2006a, y Courchene, 2007) opta por una nivelación parcial con fondos federales, que sitúa en la media inicial a las regiones de menor capacidad fiscal sin detraer recursos de aquellas que se sitúan por encima del promedio. Hemos optado por mantener la totalidad de la capacidad financiera en cada región, utilizando los recursos que el Gobierno central introduce en ese año en el modelo para suplementar a las comunidades con valores inferiores hasta el promedio. Los recursos sobrantes los distribuimos proporcionalmente a ese resultado, manteniendo así las diferencias.

El modelo alemán (Werner, 2008; Padrós, 2013) parte de diferencias notables en los recursos propios para cada Estado que se reducen sensiblemente, aun manteniendo el orden inicial, por medio de dos rondas de nivelación, primero con recursos de los estados y después con fondos federales. Partimos de esta situación en la simulación del modelo alemán 1: a la capacidad tributaria de cada comunidad restamos los ingresos por IVA. Estos recursos se distribuyen entre las autonomías en función de la población (un 75 por 100) o la distancia en capacidad fiscal con la media (un 25 por 100), con una reducción significativa de las diferencias por habitante. A continuación restamos recursos de las autonomías con una capacidad fiscal restante superior a la media, sin que en ningún caso se elimine más del 60 por 100 del exceso y con un tipo de gravamen progresivo, por tramos. Los recursos obtenidos se distribuyen para conseguir reducir la misma proporción de la distancia en relación con la media de las comunidades beneficiarias. La dispersión vuelve a ser reducida sustancialmente, hasta una DS de 2,7. Como existen recursos sobrantes, se distribuyen proporcionalmente a los ya asignados a las comunidades por distintas vías, para mantener las diferencias relativas.

En el caso alemán existe una última ronda de nivelación, en función del Pacto de Solidaridad II, que beneficia a las regiones con menor nivel de renta. Para aproximarnos a sus efectos (modelo alemán 2) dirigimos el 11,36 por 100 de los recursos totales hacia las regiones de menor renta por habitante relativa, en función de la población de las mismas, modulada con la distancia del ingreso per cápita al promedio. La dispersión de resultados aumenta pero, sobre todo, obtenemos un orden inverso a la capacidad fiscal inicial.

Por último, el caso australiano es de nivelación integral (CGC, 2010a, 2010b y 2010c; Petchey y Levchenkova, 2008), en función de las necesidades de gasto. Para aproximar el caso español simplemente aplicamos los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales al conjunto de los recursos. Supone una atención íntegra a las necesidades de gasto.