

**LOS LÍMITES A LA REDISTRIBUCIÓN ENTRE TERRITORIOS:
UN ANÁLISIS COMPARADO Y SIMULACIONES PARA
EL CASO ESPAÑOL**

**XO AQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA
SANTIAGO LAGO PEÑAS**

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS
DOCUMENTO DE TRABAJO
Nº 739/2014

De conformidad con la base quinta de la convocatoria del Programa de Estímulo a la Investigación, este trabajo ha sido sometido a evaluación externa anónima de especialistas cualificados a fin de contrastar su nivel técnico.

ISSN: 1988-8767

La serie **DOCUMENTOS DE TRABAJO** incluye avances y resultados de investigaciones dentro de los programas de la Fundación de las Cajas de Ahorros.
Las opiniones son responsabilidad de los autores.

LOS LÍMITES A LA REDISTRIBUCIÓN ENTRE TERRITORIOS: UN ANÁLISIS COMPARADO Y SIMULACIONES PARA EL CASO ESPAÑOL¹

XO AQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA*

SANTIAGO LAGO PEÑAS*

Resumen: En este trabajo se examina el principio de ordinalidad o no reordenación, recogido en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. Para ello partimos de una explicación del funcionamiento de los sistemas de nivelación en cuatro países federales (Estados Unidos, Canadá, Alemania y Australia), incidiendo en las diferencias del grado de respeto del principio de ordinalidad y sus consecuencias en términos de igualdad de recursos. En la segunda parte del trabajo revisamos cómo y en qué medida se ha incorporado en la práctica ese principio de no reordenación en España y mostramos algunas simulaciones que tratan de señalar cuánto habría que reducir la nivelación interterritorial en España para garantizar la no reordenación.

Palabras Clave: finanzas autonómicas, redistribución, transferencias de nivelación

Keywords: Spanish regional public finance, redistribution, equalization grants

Clasificación del JEL: H72, H74, H77

Xoaquín Fernández Leiceaga, Dept. de Economía Aplicada; Facultad de CC. Económicas y Empresariales, Universidad de Santiago de Compostela, A Coruña (15782), España. E-mail: xoaquin.fernandez@usc.es

*Dep. Economía Aplicada – Facultad de CC. Económicas y Empresariales – Universidad de Santiago de Compostela; GEN – Universidad de Vigo

Santiago Lago Peñas, Dept. Economía Aplicada ; Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo, Universidad de Vigo, Ourense (32004), España. E-mail: slagop@uvigo.es

*Dep. Economía Aplicada – Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo -- Universidad de Vigo; GEN - Universidad de Vigo e IEB

Los autores agradecen la valiosa ayuda de Patricio Sánchez (GEN y Universidad de Vigo) en el cómputo de las simulaciones que comentamos en el texto, así como los comentarios y sugerencias de Alain Cuenca y Francisco Delgado. En todo caso, los errores u omisiones son responsabilidad de los autores.

1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre el principio de no reordenación u ordinalidad ha sido introducido en España por el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Sus defensores han aducido, entre otros argumentos, la excepcionalidad de una nivelación tan intensa como la española en el contexto internacional. Tanto la ardua tramitación estatutaria, con un resultado final derivado de la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio de 2010, como la resistencia de otras Comunidades Autónomas (CC.AA.) han dificultado la traslación de este principio al sistema de financiación aprobado en 2009 y ahora vigente. Pero su sombra ha planeado sobre el mismo y la concepción de algunos elementos, como el Fondo de Competitividad, muestra indirectamente su sello. Por tanto, el objetivo de este trabajo es doble. Primero, situar el principio de ordinalidad en perspectiva internacional, examinando cuatro países federales desarrollados. Y en segundo lugar, mostrar cómo la aplicación de la ordinalidad afecta a la nivelación. No es posible introducir de forma estricta el respeto a las posiciones regionales en términos de capacidad tributaria original sin reducir la intensidad de la nivelación.

En el segundo apartado, analizamos las relaciones entre los sistemas de nivelación y los resultados para las haciendas subcentrales (estados o Länder) a partir de la experiencia de cuatro países federales (Estados Unidos, Canadá, Alemania y Australia). Una característica central del modelo de nivelación es la de si atiende solo a las diferencias de capacidad fiscal entre estados (implícitamente que solo cuenta la población y las diferencias per cápita) o responde también a las diferencias en las necesidades o en los costes per cápita de la prestación de servicios (Shah, 2007; Blöchliger y Charbit, 2008). En el primer caso, la igualdad es “formal”: tratamiento igualitario de los desiguales; en el segundo es “real”: tratamiento desigual de los desiguales, para equilibrar su capacidad efectiva. No pretendemos reproducir la amplísima diversidad de soluciones legales e institucionales en que el modelo federal se concreta (ver Boadway y Shah, 2007, para una aproximación). Pero el conjunto cubre una extensa variedad de soluciones en países desarrollados de larga tradición federal: desde la ausencia de sistemas de nivelación explícitos (Estados Unidos), pasando por mecanismos parciales, con transferencias verticales y

horizontales, de empeño igualitario más o menos marcado (Canadá, Alemania), hasta el mejor ejemplo internacional de la nivelación real (Australia). Por tanto, la atención se centra en si la aplicación de los mecanismos de nivelación altera el orden inicial de las regiones en términos de capacidad fiscal.

En la segunda parte del trabajo revisamos el principio de no reordenación introducido en el vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña, partiendo de una explicación de la reforma aprobada en 2009 que se centra en los aspectos de nivelación del sistema. Anticipando resultados, veremos que la arquitectura del modelo se complica sobremanera, para poder conciliar la aplicación de principios establecidos en el Estatuto de Cataluña reformado y el mantenimiento del *statu quo*. Por eso, aunque formalmente se abraza la nivelación parcial, en la práctica se mantiene una nivelación plena, sin entrar a eliminar las arbitrariedades en la financiación por habitante ajustado ni a estimar de forma más precisa el impacto de los factores de sobrecoste de los servicios públicos. En definitiva, en España sigue existiendo una intensa reordenación cuantitativamente equiparable a la que se produce en Australia. Finalmente, mostramos algunas simulaciones que tratan de reflejar cuánto habría que reducir la nivelación interterritorial en España para garantizar la no reordenación en el ranking de financiación autonómica en caso de que se respetase de forma escrupulosa el criterio de financiación por habitante ajustado, olvidándonos del *statu quo* y modulaciones *ad hoc*.

2. LA NIVELACIÓN (O SU AUSENCIA) EN CUATRO PAÍSES FEDERALES

El propósito de este apartado es analizar el funcionamiento de los mecanismos de nivelación; determinar cuánto iguala la capacidad fiscal regional y comprobar sus efectos sobre la reordenación de los estados en términos de capacidad de gasto. Pero veremos que ello depende de los objetivos y el diseño de los mecanismos de nivelación.

2.1 ESTADOS UNIDOS: UN FEDERALISMO SIN NIVELACIÓN

Estados Unidos es un caso extremo entre los modelos federales, por su despreocupación por la nivelación de la capacidad fiscal de los estados. De hecho, no se contempla ningún mecanismo explícito, aunque ello no significa que las transferencias federales no produzcan algún efecto igualador (Joumard y Kongsrud, 2003).

Los estados se encargan de funciones de gasto muy relevantes, en concurso con los municipios (educación, seguridad pública y justicia, cultura) o con el gobierno federal (sanidad, promoción económica, vivienda), para lo que disponen de una notable capacidad normativa. Los impuestos estatales más importantes recaen sobre las ventas o la renta personal. Los gobiernos subcentrales muestran una amplia autonomía para diseñar patrones fiscales específicos, de manera que el nivel y la distribución de la carga fiscal son muy variados³. Como consecuencia de esta desigual distribución de la capacidad fiscal⁴ y del ejercicio de la amplísima capacidad normativa la recaudación efectiva de los estados, es muy disímil. Para el año 2011, el índice de base 100 de recaudación efectiva por estado muestra una desviación típica (DS) de 62. Prescindiendo de Alaska, el nivel sería todavía muy elevado.

Los ingresos del nivel subcentral son inferiores a los gastos, como es habitual en las federaciones (Karpowicz, 2012), dejando espacio para cuantiosas transferencias verticales, que financiaban en el año 2011 uno de cada tres dólares gastados por los estados y alcanzan un 4% del PIB de Estados Unidos. Los fondos federales por habitante presentan una notable desigualdad territorial, con una orientación que no intenta corregir la capacidad fiscal de partida.

³Aunque la desviación típica o estándar (DS) del índice de Renta por habitante no es muy alta (14.11) el estado de indicador más alto (Massachusetts) multiplica por 1.7 al más bajo (Mississippi)

⁴A diferencia de otros países federales, la ausencia de un instrumento de nivelación evita al gobierno federal el cálculo de la capacidad fiscal a presión fiscal constante. Por tanto, en la comparación con los otros casos, incluido el español, hay que considerar esta circunstancia. Nos aproximamos indiciariamente a esa variable a través de la renta por habitante.

El efecto nivelador de las ayudas federales depende de los criterios que presiden su asignación descentralizada. En ocasiones las fórmulas reflejan la distribución histórica de la ayuda y en otras atienden a criterios de reparto, que en ocasiones introducen consideraciones de eficiencia. Dado que los subsidios federales intentan reforzar más que sustituir los esfuerzos de los estados (GAO, 2012,1), pueden llegar a beneficiar en mayor medida a aquellos que cuentan con mayor capacidad financiera. La exigencia de cofinanciación, que se repite en un buen número de programas, es más costosa en aquellos estados de base fiscal más débil; la demanda de mantener al menos los esfuerzos propios juega en el mismo sentido.

Sin embargo, también se detectan algunas consideraciones de equidad (Ransdell, 2004). Por ejemplo, el porcentaje de cofinanciación puede ser modulado en función inversa de la renta por habitante; o, directamente, los niveles de pobreza, el porcentaje de familias de baja renta o indicadores que apuntan en la misma dirección pueden entrar en la fórmula de reparto. En la medida en que esos índices mantengan una relación inversa con la capacidad fiscal la distribución de las ayudas federales tendría algún efecto compensador. Además, la asignación de recursos iguales por habitante, que también es regla en algunos programas, contribuye a equilibrar la capacidad fiscal.

¿En qué dirección ejercen las ayudas federales el efecto agregado? En el año 2011 existe una suave correlación negativa entre el nivel de renta por habitante y la ayuda federal por habitante ($r=-0.13$), derivada del mayor peso relativo de programas que, en su diseño, muestran una impronta compensadora, redistribuidora o igualitaria. Por lo tanto el conjunto de la ayuda federal contribuye a reducir ligeramente la desigualdad de capacidades fiscales, aunque ésta se mantiene en niveles muy elevados (Tabla 1).

TABLA 1. DESVIACION ESTÁNDAR Y COEFICIENTE DE CORRELACIÓN DE SPEARMAN PARA VARIABLES SELECCIONADAS⁵

País	Capacidad fiscal (Desviación típica)	Recursos totales (Desviación típica)	Coefficiente de Spearman
Estados Unidos	62.39	48.77	0.93
Canadá (todos los recursos)	35.92	20.52	0.82
Canadá (recursos a efectos de nivelación)	28.57	17.43	0.91
Alemania	31.52	14	-0.18
Alemania (sin subsidios específicos)	31.52	12.98	0.7
Australia	16	39	0.38
Australia (sin territorios del norte)	17.4	5.8	0.22

Fuentes: Elaboración propia a partir de CBO (2013), GAO (2012), CGC (2012), Deutsche Bank (2012).y Finances Quebec(2011)

⁵*Notas:* Todas las cifras aparecen en términos per cápita y normalizadas respecto a la media de cada país, que se iguala a 100 para facilitar las comparaciones. Para Estados Unidos la capacidad fiscal se mide como los ingresos autónomos no financieros. Para el caso de Alemania, la variable capacidad son los recursos propios normativos sin IVA. Para Australia en los dos casos se ofrecen las cifras normativas.

En la misma tabla observamos el efecto, casi inapreciable, de la ligera redistribución sobre la ordenación de los estados. Únicamente ven alterada su posición aquellos que absorben cantidades proporcionalmente muy elevadas de subsidios federales (como Mississippi) o que presentan valores muy próximos en la capacidad fiscal autónoma por habitante. La muy ligera nivelación provoca una muy suave reordenación.

2.2 CANADÁ: NIVELACIÓN LIMITADA Y RESPETO A LA ORDINALIDAD

Canadá integra en un modelo de federalismo territorial una gran diversidad cultural y política. Esa tensión original experimentó diversas vicisitudes, pero permitió mantener una muy amplia autonomía regional, en la que las provincias cuentan con competencias en servicios públicos esenciales, como la sanidad y la educación, además de los servicios de protección social, transportes y viviendas, inmigración y otros campos, compartiendo algunos ámbitos de actuación con el gobierno federal.

Los estados canadienses cuentan con una notable autonomía tributaria (De la Fuente y Gundín, 2008). El espacio fiscal propio incluye la imposición sobre el juego y la propiedad y, fundamentalmente, sobre la renta de los recursos naturales. Además existe un espacio compartido con el gobierno federal, que se asienta en la imposición sobre las nóminas, la renta de personas y sociedades y el consumo. El gobierno federal asume en solitario solo la titularidad de los tributos sobre aranceles y la renta de no residentes. En el ejercicio fiscal 2011-2012 las transferencias suponían un 21% de los recursos provinciales, a pesar del fuerte ascenso de los últimos años. Sin embargo, como la capacidad fiscal presenta una distribución desigual por la disparidad de condiciones de las provincias en términos de renta por habitante y la desigual distribución de los recursos naturales, las transferencias del nivel federal desempeñan un papel fundamental en la aproximación de capacidades para la prestación de servicios. En 2012, el coeficiente de variación de la renta

por habitante entre provincias, dejando al margen a los territorios⁶, fue del 27%, con Alberta multiplicando por más de 2 los resultados de la Isla del Príncipe Eduardo. Pero la capacidad fiscal derivada de la posesión de recursos naturales está distribuida aún de forma más sesgada (Gráfico 1), con Terranova, Saskatchewan o Alberta muy destacados sobre el resto. En Canadá está establecido que los recursos son propiedad de las provincias, lo que genera dificultades para la gestión de un sistema con cierta igualdad (Groupe d'experts, 2006, 1, Anexo 7; para una discusión más general, ver Searle, 2008).

La nivelación por medio de transferencias verticales tiene una larga historia en Canadá: existe un sistema desde 1957 (Courchene, 2007, 1). El principio de nivelación, aunque no sus perfiles detallados, está recogido en la Constitución de 1982, que establece el compromiso de dotar a los gobiernos provinciales con los recursos suficientes para que puedan asegurar un nivel similar de servicios públicos, de calidad y a presión fiscal comparable. La formulación del sistema ha variado con frecuencia desde su inicio (Groupe d'experts, 2006, 1, Anexo III), aunque sobre bases comunes. La última reforma relevante ha tenido lugar a partir de 2006, recogiendo el gobierno federal las recomendaciones del llamado "informe O'Brien" (Groupe d'experts, 2006, 1).

El sistema parte de la determinación de la capacidad fiscal de cada provincia, establecida a partir del análisis de las figuras tributarias que componen el sistema fiscal descentralizado⁷. Sobre las bases fiscales provinciales se aplica el tipo medio de las provincias para calcular la capacidad fiscal estándar (el llamado "sistema fiscal representativo"). Esa capacidad se compara con la media de las 10 provincias⁸ y aquellas que se sitúen por debajo

⁶Los territorios son Yukón, Nunavut y Territorios del Noroeste, objeto de una financiación específica para cada uno de ellos que tiene en cuenta los diferenciales de costes.

⁷Antes de 2006 eran utilizadas 33 figuras tributarias. El informe O'Brien recomendó reducir a cinco el número de figuras (renta de personas físicas, renta de sociedades, ventas, valor de la tierra, ingresos reales derivados de los recursos naturales), para garantizar una mejor comparabilidad entre provincias y aumentar la estabilidad del sistema, eliminando las figuras tributarias menores.

⁸Antes de la última reforma eran solo cinco las provincias que se tomaban en consideración.

del promedio recibirán una compensación para paliar ese déficit: las transferencias de nivelación.

Es importante señalar que únicamente se toma en consideración un 50% de los ingresos fiscales derivados de los recursos naturales. Este ha sido el punto más controvertido de la última reforma, debido a la existencia de intereses muy diferentes (Courchene, 2007, 2) pero también a las consecuencias sobre el esfuerzo federal de igualación o a las dificultades metodológicas existentes (Boadway, 2006)⁹. Por otra parte, de este modo se mitiga la variabilidad que introduciría en el cálculo de la nivelación la fluctuación del precio internacional de los recursos; y las provincias con recursos naturales cuentan con un potente incentivo para acometer su explotación¹⁰.

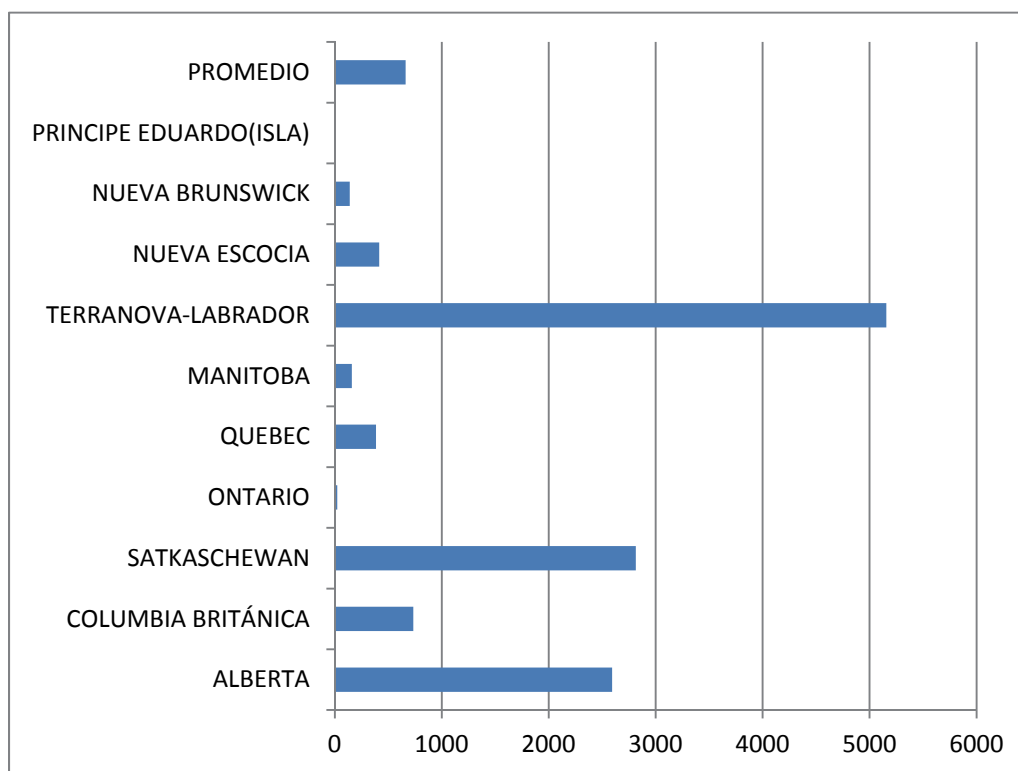
Una vez determinada la capacidad fiscal normativa por habitante del conjunto de las provincias, con las correcciones anteriores, se establece la distancia con el promedio para las más pobres, calculando la media móvil de tres años, con una ponderación mayor del último, para dotar de estabilidad a las transferencias. Esa diferencia, multiplicada por el número de habitantes de cada provincia, nos da la aportación del gobierno federal. Por tanto, se aplica el principio del ingreso propio provincial: los recursos asignados a las provincias no son objeto de redistribución, se quedan en las provincias, y como consecuencia, es el gobierno federal el encargado de garantizar el cumplimiento de las previsiones constitucionales por medio de transferencias

⁹Es posible que el hecho de que la consideración integral de los rendimientos fiscales de los recursos hubiese incrementado notablemente el coste del programa de nivelación, al elevar la media de capacidad de fiscal al tiempo que se incrementan las diferencias, haya tenido también un peso en la nueva fórmula.

¹⁰Las provincias atlánticas de Nueva Escocia y Terranova-Labrador habían firmado en 2005 un acuerdo sobre la compensación de los efectos sobre los menores pagos de nivelación de la explotación de sus recursos naturales extracosteros que, en la práctica, anulaba el porcentaje de derechos que eran tomados en consideración para calcular la nivelación. Esos acuerdos, condicionados a que las provincias citadas fuesen beneficiarias de la nivelación y mantuviesen un nivel de deuda superior al promedio, llegan hasta 2011-2012, y podrán ser prorrogados hasta 8 años más (Holden, 2006). La subida del precio de los recursos ha provocado que Terranova-Labrador haya dejado ya de cumplir las condiciones.

verticales, de carácter incondicionado. El sistema incorpora una versión del principio de no reordenación. Dado que solo se toma en consideración el 50% de los ingresos fiscales normativos derivados de la explotación de recursos naturales, sería posible que una provincia beneficiaria de los pagos de nivelación tuviese, a fin de cuentas, una capacidad fiscal total (con el 100% de los ingresos de recursos naturales) superior por habitante a una provincia no beneficiaria. Para evitar este resultado se establece un tope máximo a la nivelación (Groupe d'experts, 2006, 1, Anexo X).

GRÁFICO 1. CAPACIDAD FISCAL DERIVADA DE LOS RECURSOS NATURALES. PROVINCIAS DE CANADÁ



DÓLARES CANADIENSES POR HABITANTE, EJERCICIO 2011-2012

Fuente: Elaboración propia a partir de Finances Quebec, 2011

La nivelación atiende a las diferencias en capacidad fiscal y no en costes de provisión o necesidad de gasto. La complejidad de la puesta en marcha de un régimen representativo de los gastos, la dificultad para respetar la neutralidad política y evitar la injerencia en las decisiones de las provincias, y una importancia menor sobre los flujos de transferencias conduce al Informe

O'Brien a concluir, taxativamente, que "no ha sido demostrado el fundamento de una toma en consideración de los gastos" (Groupe d'experts, 2006, 1, Anexo III, 91)¹¹.

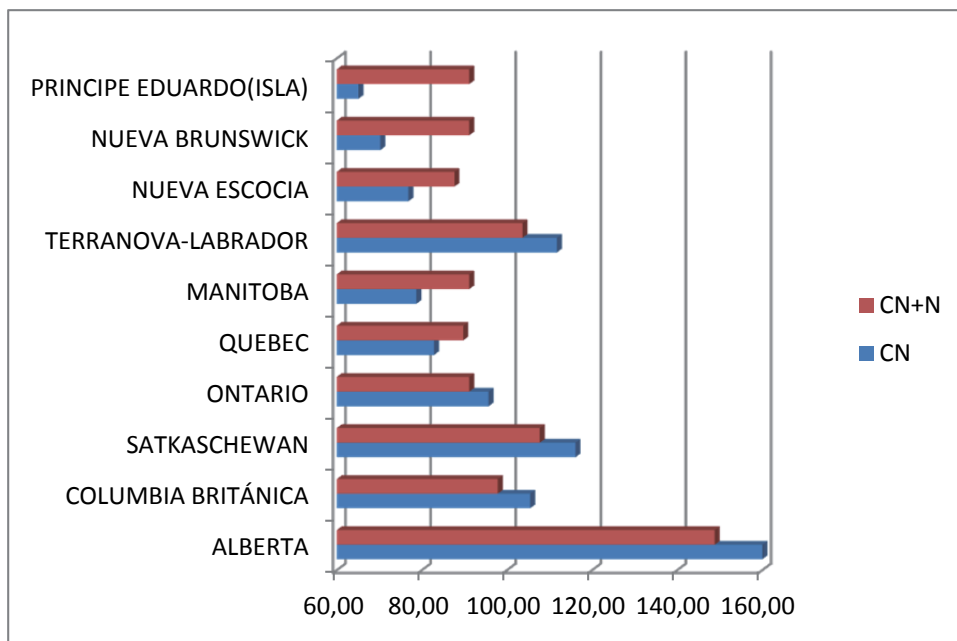
Además de las transferencias de nivelación, el gobierno federal cuenta con ayudas específicas a las provincias, de carácter condicionado, que multiplican por tres, aproximadamente, los recursos derivados de la nivelación. Estos programas se distribuyen entre las provincias en función del número de habitantes, por lo que tienen también una función correctora, aunque débil, de las diferencias relativas en capacidad fiscal, sin afectar por definición a la reordenación de las posiciones de las provincias.

Podemos observar los resultados de la aplicación de las transferencias verticales en Canadá sobre las capacidades financieras de las provincias con la ayuda de los dos gráficos siguientes. En el primero (Gráfico 2) utilizamos la capacidad fiscal por habitante a efectos de nivelación (CN) y la comparamos con la capacidad financiera después de las transferencias igualadoras (CN+N). Las diferencias siguen siendo significativas pero se han reducido casi un 40%¹². La igualdad entre las provincias beneficiarias de las transferencias es completa, pero la diferencia relativa entre las provincias más prósperas se mantiene. Esta característica ilustra bien el efecto de la nivelación practicada: solo eleva hasta un nivel medio a las provincias con menor capacidad, pero mantiene sin cambios los recursos de las mejor dotadas.

¹¹ En todo caso, la asignación de recursos a los territorios (Territorios del Noroeste, Yukón, Nunavut) es en la actualidad el resultado de la aplicación de una fórmula que incluye las necesidades de gasto específicas de cada uno de ellos. (Groupe d'experts, 2006, 2).

¹² Sin Alberta la DS se reduciría significativamente, antes y después de las transferencias de nivelación; lo mismo sucede con los valores del párrafo siguiente.

GRÁFICO 2. CAPACIDAD FISCAL POR HABITANTE A EFECTOS DE NIVELACIÓN Y CORRECCIÓN CON LAS TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN, 2011-2012

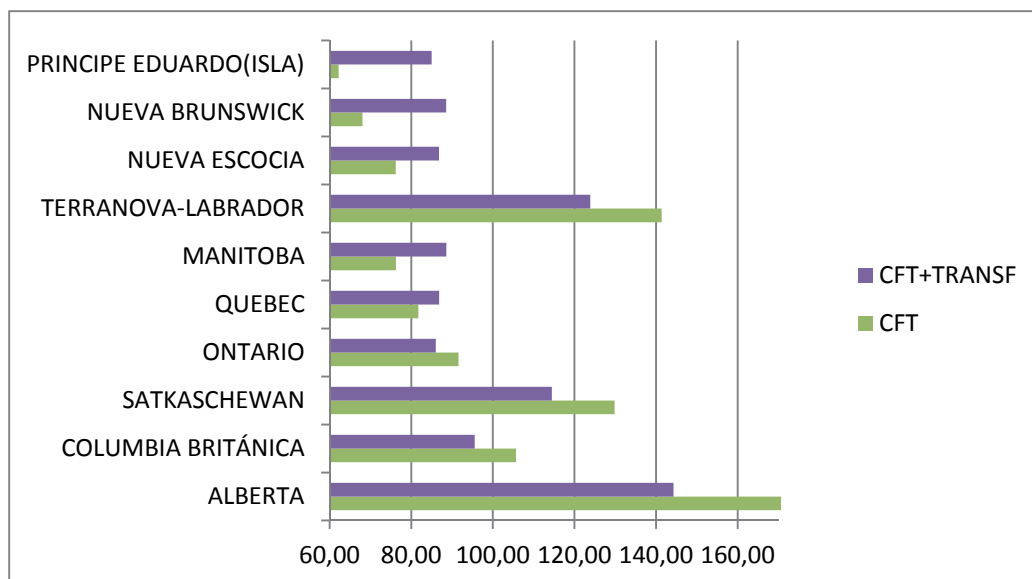


MEDIA DE LAS PROVINCIAS =100

Fuente: Elaboración propia a partir de Finances Quebec, 2011

En el gráfico 3 expresamos la capacidad financiera antes de transferencias (CFT), imputando ahora la totalidad de los ingresos fiscales de los recursos naturales, y la capacidad financiera después de las transferencias, incluyendo ahora también las ayudas específicas (CFT+TRANSF). En este supuesto la dispersión inicial de los valores regionales es mayor que antes pero la inclusión de las transferencias totales ejerce un notable efecto igualador.

GRÁFICO 3. CAPACIDAD FISCAL TOTAL DE LAS PROVINCIAS, POR HABITANTE Y CORRECCIÓN POR LAS TRANSFERENCIAS (DE NIVELACIÓN Y ESPECÍFICAS), 2011-2012



VALORES MEDIOS DE LAS PROVINCIAS=100

Fuente: Elaboración propia a partir de Finances Quebec, 2011

El mecanismo de la redistribución incluye el respeto a la ordenación por la capacidad fiscal autónoma. El ranking provincial apenas varía y la suave reordenación tiene lugar por ligeras diferencias en los recursos por habitante de las provincias que han sido objeto de nivelación.

2.3 LA PARCIAL Y COMPLEJA NIVELACIÓN EN ALEMANIA TRAS LA REFORMA DE 2005

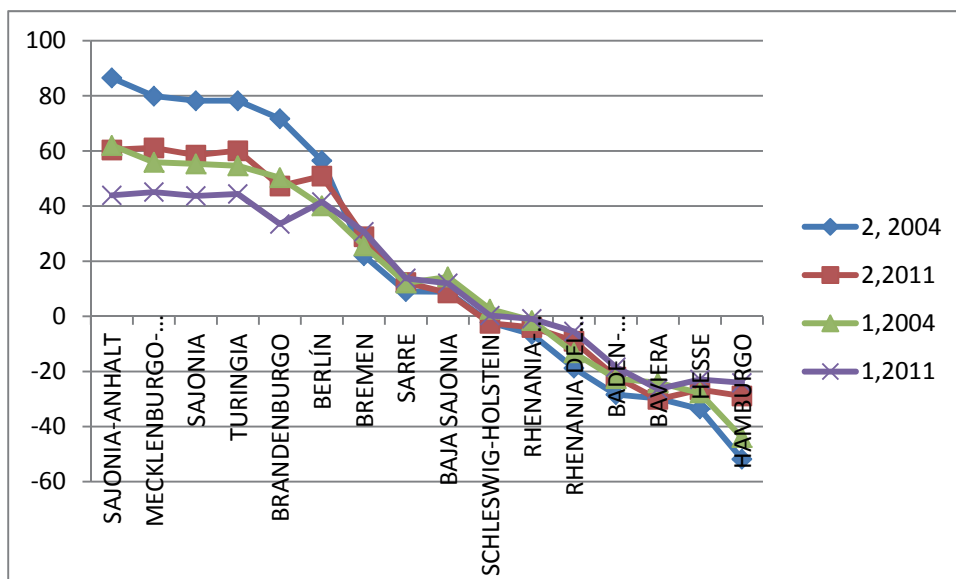
Alemania es un estado federal con tres niveles de gobierno (federación, Länder, municipios), con algunos rasgos permanentes fijados constitucionalmente¹³ (Brand, 2006). El gasto se halla intensamente descentralizado, con una competencia casi exclusiva de los gobiernos subcentrales en educación básica y universidades (excepto la construcción de las mismas), sanidad, cultura, justicia y seguridad ciudadana o distintos ámbitos de la promoción del desarrollo regional. Además, aquellas funciones que la Constitución no asigna expresamente al gobierno federal están

¹³La última reforma importante para estas cuestiones fue de 2006; la reforma de 2009 se centró en la deuda (Feld y Baskaran, 2009).

atribuidas a los Länder. El poder tributario está muy centralizado (es el Bund, el parlamento federal, quien posee la capacidad de establecer y regular la mayor parte de los impuestos). En los impuestos de definición federal (renta, sociedades, valor añadido, seguros, sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales y otros) cada estado tomado individualmente carece de capacidad para decidir su regulación, pero la realizan de forma colectiva, a través del Senado. En cambio, la gestión y recaudación de los ingresos está en lo fundamental descentralizada y son competencia de los Länder para las principales figuras tributarias. Los rendimientos son compartidos entre los diversos niveles de la administración, en proporciones diversas (ver Werner, 2008). Este sistema de *tax-sharing* es compatible con la existencia de un espacio tributario propio de los estados, muy limitado, centrado sobre el consumo y el lujo (Gundín y De la Fuente, 2008).

Existe, al menos desde 1950, un sistema de nivelación con varias fases, combinando un mecanismo de redistribución horizontal entre estados con un procedimiento vertical más acotado cuantitativamente pero que genera relevantes efectos de igualación y, sobre todo, reordenación. A raíz de una demanda presentada por los estados de Baviera, Hesse y Baden-Württemberg para limitar una redistribución que generaba efectos perversos el Tribunal Constitucional alemán obligó a modificar las reglas de funcionamiento del sistema de nivelación. El acuerdo entre los estados y el gobierno federal (denominado Pacto de Solidaridad II), con fuerza de ley, estará en vigor entre 2005 y 2019 (Werner, 2008; Padrós, 2013). Los cambios introducidos reducen considerablemente el impacto igualador del sistema. Hemos comparado el efecto de la nivelación en 2004 (De la Fuente y Gundín, 2008) y 2011 (Deutsche Bank, 2012), y la intensidad de la redistribución se reduce en un tercio, aproximadamente (Gráfico 4).

GRÁFICO 4. CAMBIO EN LOS RECURSOS POR HABITANTE DE LOS LANDER POR EFECTO DE LA NIVELACIÓN, CON Y SIN TRANSFERENCIAS ESPECÍFICAS, 2004 Y 2011



1, CAMBIO SIN LAS TRANSFERENCIAS ESPECÍFICAS

2, CAMBIO CON LAS TRANSFERENCIAS ESPECÍFICAS

Fuente: De La Fuente y Gundín, 2008; Deutsche Bank, 2012. Elaboración Propia.

Este esquema federal, en el que existe espacio para un ámbito local dependiente en lo fundamental de los estados, opera sobre una realidad regional de gran desigualdad y diversidad. La dispersión de la renta per cápita regional está condicionada por la integración de los territorios de la antigua RDA. En 2005, la razón entre el Länder de menor renta y el de mayor era de 2.5, la más alta de los cuatro ejemplos analizados. Estas disparidades generan una fuerte demanda de fondos por parte de las regiones más pobres, tensionando un sistema de nivelación que ya era objeto de fuertes críticas. Pero, a mayores, los Länder presentan dimensiones (entre Baviera y Bremen) y condiciones muy diversas (tamaño de la población, densidad o fragmentación administrativa, por ejemplo), por la existencia de tres ciudades-estado y diferencias notables en el grado de ocupación del territorio (Buettner, 2006).

El objetivo del sistema de nivelación está definido constitucionalmente, como “asegurar una nivelación razonable de las desiguales capacidades

fiscales de los Länder” (art. 107 de la Constitución Federal), lo que se interpreta como la provisión de condiciones de vida “equivalentes” en todo el territorio, sin necesidad de que los individuos sean sometidos a esfuerzos fiscales desproporcionados (art. 106.3.2 de la Constitución Federal)¹⁴. Por lo tanto, se trata de equilibrar las capacidades fiscales sin atender necesariamente las diferencias en el coste de provisión de los servicios públicos (Tabla 2).

TABLA 2. EL SISTEMA DE NIVELACIÓN DE LOS LÄNDER ALEMANES EN 2011

ESTADO	A	B	C	D	E	F
BAVIERA	127.9	112	102.6	101.5	97.8	113.97
HESSE	124.5	112.2	102.6	101.6	97.9	120.22
BADEN-WÜRTTEMBERG	118.3	106.3	101	99.9	96.3	110.44
RHENANIA DEL NORTE-WESTFALIA	101.5	96.6	97	96	92.5	101.35
RHENANIA-PALATINADO	96.6	93.8	95.7	95.7	92.6	89.4
SCHLESWIG-HOLSTEIN	95.5	94.8	96.2	95.8	93	83.38
BAJA SAJONIA	83.9	95.7	96.6	95.9	92.4	89.52
SARRE	81.6	90.7	94.5	95.4	93.9	94
HAMBURGO	155.6	133.9	132.8	131.5	126.7	171.57
BREMEN	96.5	95	120.3	127.2	125.4	133.45
BERLÍN	85.5	91	119.4	127	136.4	94.74
BRANDENBURGO	62.4	88.7	94.4	95.9	109.7	69.83
SAJONIA-ANHALT	51.6	85.9	93.5	95.5	112	69.77
SAJONIA	51.4	86	93.2	95.1	109.9	72.68
MECKLENBURGO-POMERANIA OCCI.	50.9	85.1	93.6	96	112	68.34
TURINGIA	50.7	85.4	93	95.1	110.8	67.65
DS	31.52	13.14	11.91	12.99	14	28.27

VALORES POR HABITANTE, MEDIA =100

¹⁴Antes de 1994 el objetivo era establecer condiciones “uniformes” en vez de equivalentes. Pero la integración de las regiones de Alemania del Este llevó a matizar los niveles de igualación (Lenk, 2008)

A, RECURSOS PROPIOS EXCLUYENDO IVA
B, DESPUÉS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL IVA
C, DESPUÉS DEL REPARTO HORIZONTAL DE
OTROS RECURSOS
D, DESPUÉS DE LOS SUBSIDIOS GENERALES
VERTICALES
E, DESPUÉS DE LOS SUBSIDIOS ESPECÍFICOS
VERTICALES
F, RENTA POR HABITANTE

Fuente: Deutsche Bundesbank, 2012.

Cada uno de los Länder asume, en aplicación del principio del ingreso local, la recaudación de los impuestos compartidos y de los tributos propios. La capacidad fiscal por habitante es muy diferente por estado, pues Hamburgo multiplica por tres a Turingia y otros tres Länder del este de Alemania. La recaudación por IVA también constituye un recurso, pero para el conjunto de los Länder, operando como un primer elemento de nivelación horizontal. El fondo común se distribuye en función del número de habitantes (75%) y de la brecha fiscal con la media de los territorios (25%)¹⁵, de forma que se elimine una proporción igual de la diferencia en recursos por habitante. El efecto igualador es intenso.

Se calcula la nueva capacidad fiscal por habitante de cada estado, incorporando un 64% de los ingresos locales¹⁶. Pero ahora los habitantes son ajustados para tener en cuenta los sobrecostes en la provisión de los servicios ocasionados por la elevada densidad de las ciudades estado (congestión) y su condición de administraciones también locales o por la reducida densidad de algunas regiones. El resultado es que las ciudades estado, sobre todo, saldrán muy beneficiadas de este cálculo. A continuación se produce un ajuste que reduce de nuevo de forma sustancial las diferencias en capacidad fiscal, por medio de un esquema progresivo, con un tope a la redistribución, gracias a las transferencias de recursos entre estados (segunda nivelación horizontal). El resultado de esta segunda ronda de igualación horizontal es muy limitado. Por una parte, la segunda nivelación reduce significativamente las diferencias. Pero la introducción de los habitantes ajustados compensa de forma casi integral los resultados igualadores de esa segunda nivelación.

¹⁵ Antes de 2005 solo para aquellos que estaban por debajo del 92% de la media

¹⁶ Antes era el 50% y se retiraba, ahora ya no, el coste de gestión de los puertos.

El siguiente paso consiste en aplicar una primera ronda de transferencias verticales, con ayudas federales genéricas y complementarias a los Länder más pobres para equilibrar sus recursos con la media. Estas transferencias pretenden eliminar, con fondos federales, un 77.5% de la brecha existente en las regiones con menos del 99.5% de la capacidad fiscal media por habitante. Su impacto es limitado en términos de reducción de las desigualdades de recursos.

Por último, las regiones que soportan una carga especial por las deficiencias en infraestructuras y el elevado desempleo o por ser de reducida dimensión perciben transferencias verticales específicas (recogidas en la Ley de nivelación financiera que concreta el Pacto de Solidaridad II). Las regiones orientales habían experimentado el efecto estadístico de la ampliación de la Unión Europea, y el Fondo de Solidaridad II les compensa hasta el 2019 los efectos de esa pérdida con cuantiosos fondos internos. Las ayudas se reparten en forma de cuota fija para cada estado, por lo que aquellos que, como Brandeburgo, experimentan una dinámica demográfica más intensa, se ven perjudicados. Estos recursos son fondos de libre disposición aunque asignados para promover la convergencia económica.

Los resultados de este complejo sistema de nivelación pueden ser sintetizados de la siguiente forma:

i. La nivelación horizontal (dos primeras fases) consigue reducir substancialmente el nivel de desigualdad en términos de capacidad fiscal por habitante. Sin el ajuste de los habitantes teóricos, la dispersión inicial en los valores de la capacidad (31%) hubiese caído a un 4.4% al final del proceso.

ii. El ajuste en los habitantes introduce un nivel elevado de desigualdad, con criterios relacionados con el coste de provisión de los servicios –y, por lo tanto, no relacionados a priori con las iniciales capacidades tributarias- pero de definición parcial e imperfecta.

iii. En las dos fases posteriores (nivelación vertical) la desigualdad en los recursos aumenta, aunque ligeramente. Pero la distribución de los

nuevos recursos se orienta por la inversa de la renta por habitante¹⁷, lo que solo de forma aproximativa tiene en cuenta las necesidades de gasto.

iv. El resultado del conjunto del sistema de nivelación en términos de reordenación de los Länder es muy intenso. El índice de correlación de Spearman muestra un valor negativo (aunque no muy elevado, -0.182), reflejando la amplia, aunque parcial, inversión de las posiciones. Los estados orientales (sin Berlín) disponen en conjunto de un 10% de recursos por habitante sobre el nivel promedio; su ordenación interna además tampoco respeta la posición original, debido a la fórmula de reparto, por cuotas fijas, de las ayudas federales específicas. Mientras, el conjunto de los estados occidentales no urbanos está significativamente por debajo de la media en financiación por habitante. Por último, las ciudades estado (Hamburgo, Bremen, Berlín) presentan los valores más altos, pero con Berlín a la cabeza, cuando partía de la menor capacidad fiscal autónoma de las tres.

v. Si, en cambio, comparamos los resultados del sistema de nivelación antes de las transferencias específicas con la capacidad fiscal autónoma de los estados (columna 2 de la Tabla 2) observamos que el mantenimiento del orden de los estados es muy superior, a pesar del efecto que provoca el ajuste poblacional de las ciudades estado, que hace subir posiciones a Bremen y Berlín. Claramente, mientras el sistema tiene como objetivo la igualación de la capacidad fiscal el orden de los estados en términos de capacidad financiera se ve escasamente afectado; pero al tener en consideración las necesidades de gasto (demanda) o los costes diferenciales en la provisión de servicios (ponderación de las ciudades estado y de los estados con menor densidad; necesidades específicas de los territorios del Este de Alemania) ese orden se convierte en aleatorio: la atención a las necesidades o a los costes es difícilmente compatible con la no reordenación de posiciones.

¹⁷La correlación entre la renta por habitante de cada estado y el cambio porcentual de su capacidad financiera, en términos per cápita, entre el final de la nivelación horizontal y el final de la nivelación vertical es de -0.63.

2.4 LA NIVELACIÓN PLENA E INTEGRAL DE AUSTRALIA

El sistema federal australiano, aunque sometido a cambios a lo largo del tiempo (ver CGC, 2010,1) mantiene desde hace décadas su apuesta por una “nivelación integral de la capacidad fiscal” (Petchey y Walsh, 1993), compatible con una amplia autonomía en las decisiones de gasto para los estados. Esa búsqueda de la igualdad tiene razones políticas, sociales y económicas: pues tradicionalmente se entiende que la nivelación integral, convenientemente diseñada, alienta la eficiencia dinámica al posibilitar una competencia real entre políticas (Walsh, 1993). La creación de condiciones para la estabilidad y persistencia de un conjunto federal es especialmente relevante cuando como en Australia conviven poblaciones indígenas desigualmente implantadas en el territorio con residentes de ascendencia europea o asiática, muy mayoritarios; estados de pequeño tamaño, completamente urbanizados y de alta densidad forman parte del conjunto al lado de otros eminentemente rurales, de poblamiento disperso.

A lo largo del tiempo han existido voces críticas con este potente instrumento de igualación, por entender que las excesivas transferencias promovían decisiones ineficientes de localización y no tenían suficientemente en cuenta los costes de aglomeración; o que el sistema genera desincentivos para la provisión eficiente de servicios (ver CGC, 2010,1). En la última reforma los estados más prósperos reclamaron, sin conseguirlo, que la igualación se restringa en exclusiva a los servicios básicos (educación, sanidad, ley y orden).

La última revisión mejora la definición del objetivo de nivelación, manteniendo los principios básicos¹⁸. Se trata de una nivelación completa, que pretende borrar las diferencias de capacidad fiscal y de necesidades de gasto, incluyendo en esta última categoría las necesidades de infraestructura derivadas de los cambios demográficos; está calculada para garantizar la

¹⁸“Los gobiernos de los estados deberían recibir financiación de los ingresos impositivos centralizados de manera que, después de tener en cuenta los factores materiales que afectan a ingresos y gastos, cada uno de ellos debería tener la capacidad fiscal para ofrecer servicios y su infraestructura asociada al mismo nivel, siempre que hagan un mismo esfuerzo para obtener recursos de sus propias fuentes y operen a un mismo nivel de eficiencia” (CGC, 2010, 1, 34). La traducción es nuestra.

neutralidad financiera; y pretende asegurar un nivel estándar de servicios en un amplio abanico de funciones. El nivel de referencia no procede de ninguna fuente externa, de carácter normativo (lo que los estados debieran hacer) o comparativo (lo que hacen en un país de referencia), sino que es interna, construida para cada programa de gasto a partir de lo que los propios estados han hecho en los tres últimos ejercicios. En este sentido, el procedimiento elegido garantiza la neutralidad política y favorece el ejercicio autónomo de las competencias de los estados, aunque puede suscitar problemas de eficiencia (Petchey y Levtchenkova, 2008)-.

La nivelación opera por medio de transferencias verticales desde la administración federal, pues el poder tributario está más centralizado que las responsabilidades de gasto¹⁹. En los últimos ejercicios, los estados reciben transferencias, tanto de nivelación como con propósitos específicos, que superan el 50% del total de sus ingresos.

El sistema de nivelación es gestionado por un organismo independiente, la Commonwealth Grants Commission (CGC), que determina cada año el montante preciso de las transferencias de nivelación. La CGC calcula el ingreso normativo de cada estado por cada impuesto o tasa, considerando que efectúan un esfuerzo promedio, aplicando los tipos medios a las bases de cada estado. En el ejercicio 2009-2010 aproximadamente un 50% de los recursos de los estados procede de sus ingresos propios evaluados de esta forma. Las diferencias en capacidad fiscal son significativas, por diferencias en desarrollo económico, renta minera o valor del terreno (Tabla 3).

¹⁹Gundín y De la Fuente (2008) indican, con datos de 2005, que el gobierno federal es responsable del 73% de los ingresos y solo el 61% del gasto

TABLA 3. NIVELACIÓN EN LOS ESTADOS AUSTRALIANOS.

VALORES POR HABITANTE, MEDIA =100

	1	2	3	4	5	6	7	8
NSW	96.83	96.78	97.77	97.23	97.03	97.58	95.40	102.60
VICTORIA	94.74	91.27	89.94	90.67	92.71	92.85	91.79	93.47
QL	102.90	105.84	98.25	102.40	102.65	101.16	114.78	97.10
WA	134.55	100.97	62.61	83.59	109.15	108.28	107.93	95.66
SA	85.39	114.02	122.48	117.85	101.57	102.41	94.90	104.83
TAS	81.86	114.41	153.72	132.22	106.96	108.60	89.43	107.83
ACT	93.34	88.25	107.91	97.16	95.24	97.64	73.42	101.26
NTH	100.70	173.51	522.76	331.77	215.87	211.01	175.65	98.63
	0.00							
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
DS	16.11	27.16	150.12	82.34	41.09	39.19	30.94	4.85
DS (SIN NTH)	17.38	10.37	28.31	16.69	6.09	5.80	13.32	5.19

1, INGRESO NORMATIVO, DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN FISCAL REPRESENTATIVO

2, TRANSFERENCIAS VERTICALES PARA FUNCIONES DETERMINADAS

3, TRANSFERENCIAS REQUERIDAS PARA NIVELACIÓN (5-1-2)

4, TRANSFERENCIAS TOTALES (2+3)

5, GASTOS NORMATIVOS, DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN DE GASTOS REPRESENTATIVO (6+7+8)

6, GASTOS CORRIENTES NORMATIVOS, POR HABITANTE

7, AYUDA NECESARIA PARA EQUILIBRAR LA DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

8, AYUDA NECESARIA PARA EQUILIBRAR LA SITUACIÓN FINANCIERA

Fuente: Elaboración propia a partir de CGC, 2010, 1 ,2,3.

A estos recursos deben sumarse, para calcular las necesidades de nivelación, las transferencias federales condicionadas, tanto las asociadas a Programas para propósitos específicos (SPPs) (salud, educación, cualificación profesional, servicios a discapacitados y vivienda) como las vinculadas a los Programas nacionales de cooperación (NPPs), que recompensan los esfuerzos de los estados en poner en marcha reformas o alientan su participación en acciones federales. Aunque la CGC decide, caso por caso, a partir del *Intergovernmental Agreement for Federal Financial Relations* de 2008 la presunción de partida es que sí, excepto para algunos programas de la segunda categoría. En los últimos años estas transferencias condicionadas han crecido mucho, superando el valor de las de nivelación.

A su vez, se calcula el gasto necesario en cada estado para garantizar un mismo tratamiento a los ciudadanos en el conjunto del territorio. Las diferencias en relación con el gasto homogéneo por habitante derivan de factores específicos (características económicas, geográficas o demográficas). La GCG solo tiene en cuenta aquellas circunstancias que están fuera del control gubernamental, para evitar comportamientos estratégicos. Distingue entre las características que afectan a la demanda efectiva (de cada uno de los servicios tomados en consideración, en función fundamentalmente de la estructura demográfica, de aquellas que influyen en el coste unitario de provisión del servicio (economías de escala, salarios más elevados, dispersión de la población y otros). También toma en consideración las necesidades diferenciales de inversión²⁰ y la capacidad o necesidad de financiación diferencial²¹.

La diferencia entre la capacidad fiscal normativa por habitante y las necesidades de gasto normativas por habitante para cada estado nos ofrecen el montante de las transferencias de nivelación (GST) por habitante que precisa cada estado; que, a su vez, multiplicado por el número de habitantes

²⁰ Se mide la inversión que cada estado precisería para situarse en la media por habitante de stock de activos físicos, ajustados por la media de las desventajas de gasto (asumiendo que esa era la posición a inicio de ejercicio), y se compensan las diferencias con la media.

²¹ Se pretende mantener a final de ejercicio un stock igual de activos financieros en media por habitante en cada estado (asumiendo que esa era la posición a inicio de ejercicio) y se compensan las diferencias.

ofrece la cantidad necesaria de GST, para cumplir el objetivo de nivelación propuesto (Tabla 4).

TABLA 4. DESVIACIONES EN RELACIÓN CON UNA SUBVENCIÓN DE NIVELACIÓN MEDIA IGUAL, POR HABITANTE PORCENTAJE SOBRE EL GASTO ESTÁNDAR NORMATIVO

	NSW	VIC	QL	WA	SA	TAS	ACT	NT
NECESIDADES DE GASTO	-7.50	-24.53	3.12	23.30	6.82	30.07	-10.38	429.55
NECESIDADES DE INVERSIÓN	-2.17	-2.87	5.87	5.83	-4.69	-6.28	-7.15	20.95
NECESIDADES DE FINANCIACIÓN	-1.23	0.08	1.61	2.06	1.52	-2.27	-0.56	0.75
TOTAL NECESIDADES	-10.90	-27.32	10.60	31.20	3.66	21.52	-18.08	451.24
CAPACIDAD FISCAL	5.83	16.79	-15.70	-64.19	32.44	41.05	24.12	8.90
PAGOS DE LA FEDERACIÓN	0.43	4.73	-3.51	1.17	-4.33	-0.20	9.49	-52.92
TOTAL CAPACIDADES	6.26	21.52	-19.21	-63.02	28.11	40.84	33.61	-44.02
DIFERENCIA CON IGUAL GST PC	-4.64	-5.80	-8.61	-31.82	31.76	62.36	15.53	407.22
IGUAL GST POR HABITANTE	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
GST NORMATIVO	95.36	94.20	91.39	68.18	131.76	162.36	115.53	507.22

Fuente: CGC, 2010, 1, 2, 3.

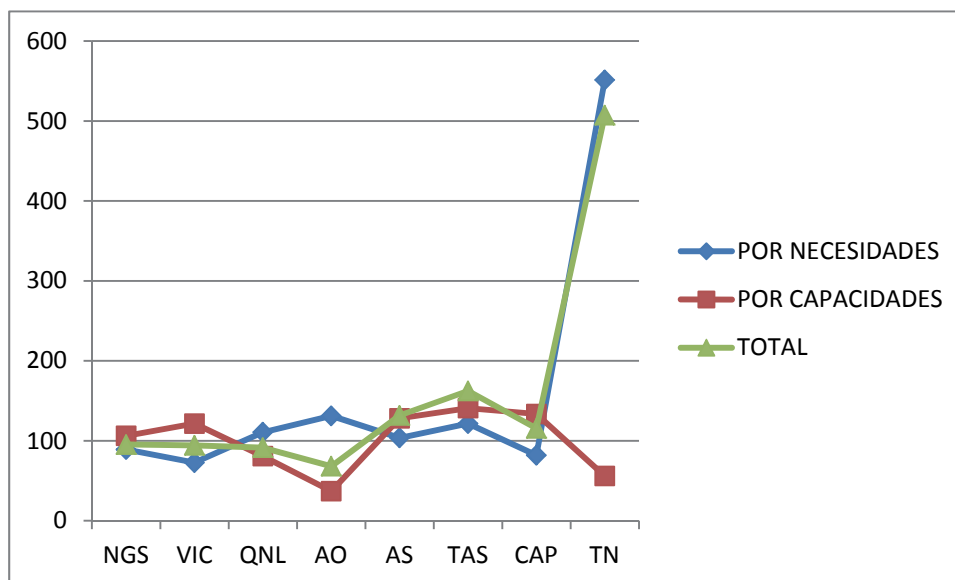
En términos per cápita, los Territorios del Norte (NT) y Tasmania (TAS) son los grandes beneficiarios del sistema. En el otro lado, la Australia del Oeste (WA) es la que más aporta por habitante, debido a una capacidad fiscal muy elevada, y a pesar de unas necesidades de gasto superiores al promedio. Los otros estados se encuentran en situaciones intermedias, combinando todo tipo de relaciones entre necesidades de gasto y capacidad financiera. Lo más relevante es justamente que los índices de ambas mantienen una relación inversa pero con baja significatividad.

En el gráfico 5 incorporamos las “relativities”²² utilizadas en 2010-2011 para calcular la ayuda de nivelación necesaria en cada estado, por habitante, a partir de la media. Descomponemos el índice general por habitante que ofrece la CGC en dos referencias, para el cálculo de las ayudas federales necesarias para compensar las desviaciones en capacidad financiera y en necesidades de gasto. La desviación estándar del primero (38%) es elevada, pero muy inferior a la del segundo (160%). Si retiramos a los Territorios del Norte la desviación típica de las transferencias precisas para compensar las diferencias en necesidades de gasto se reduce a un más moderado 21%²³.

GRÁFICO 5. POBLACIÓN AJUSTADA DE LOS ESTADOS ASUTRALIANOS

Población =100

2010-2011



NGS: Nueva Gales del Sur; VIC: Victoria; QNL: Queensland; AO: Australia del Oeste; AS: Australia del Sur; TAS: Tasmania; CAP: Territorio de la Capital; TN: Territorios del Norte

Fuente: CGC, 2010, 1, 2, 3.

²²Es la denominación que utiliza la CGC (2010, 1 y 2).

²³Si usamos los datos por habitante y estado de la capacidad financiera normativa y las necesidades de gasto normativas obtenemos resultados diferentes en intensidad pero del mismo tenor.

En la tabla 4 aparecen los resultados de la desviación estándar de la capacidad financiera normativa y de las necesidades de gasto normativas por habitante, para cada estado, en el ejercicio fiscal 2009-2010. Es destacable que, tras la nivelación, aumenta intensamente la dispersión de los valores; pero si retiramos a los Territorios del Norte la dispersión después de la nivelación es solo un tercio de la original. Además, se produce una notable reordenación de los estados.

III.LA REORDENACIÓN EN ESPAÑA: UNA VISIÓN CRÍTICA

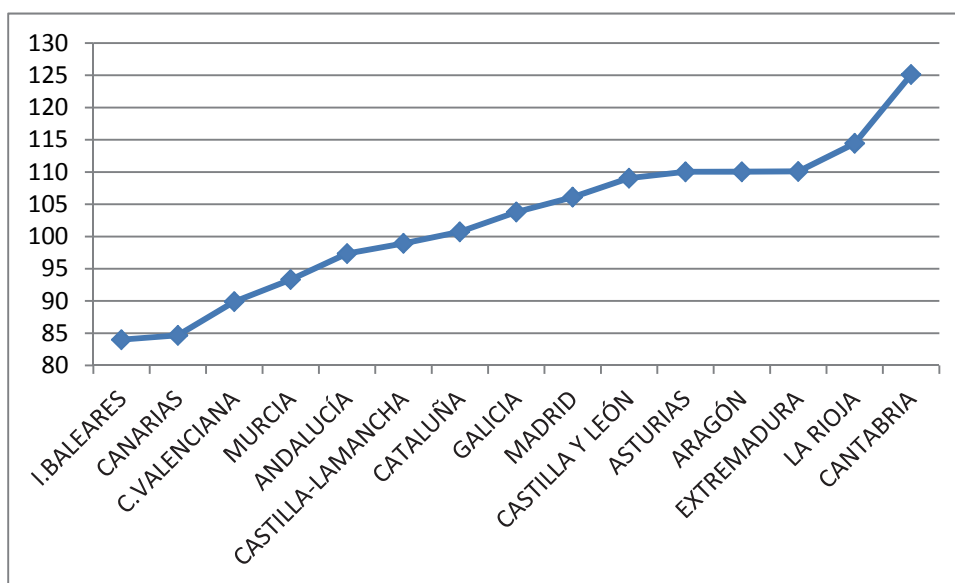
3.1 EL NUEVO MODELO DE 2009

Tradicionalmente, el sistema español de financiación autonómica, en sus diversas versiones, había establecido como objetivo la atención a las necesidades de gasto de cada comunidad, consideradas con independencia de su capacidad fiscal específica, aunque la concreción de este fin hubiese sido mejorable en todo momento. El modelo de 2001 puede ser considerado el más acabado de esta familia de versiones, aún estando condicionado por la cláusula de *statu quo* (De la Fuente, 2012), por cuanto coincide su carácter completo, al integrarse la sanidad en el molde general y avanzar notablemente la descentralización del gasto, con un destacable incremento de la autonomía tributaria, al tiempo que se mantiene el respeto a las necesidades autonómicas de gasto (Cantarero, Álvarez y Pascual, 2013).

El Fondo de Suficiencia es el instrumento que permite convertir unas capacidades fiscales desiguales en un tratamiento igualitario de las necesidades. En términos dinámicos existe más incertidumbre sobre este ajuste, por la evolución diferencial de la población y de la recaudación efectiva por tributos cedidos. Una cierta correlación de ambos fenómenos reduce el impacto de este sesgo (Lago Peñas y Fernández, 2013). En el gráfico 6 presentamos el sesgo que el *statu quo* traslada al modelo del 2009. Las comunidades uniprovinciales, incluido Madrid, así como Extremadura, Aragón, Castilla y León o Galicia muestran alguna ventaja de partida.

GRÁFICO 6. EL SESGO DEL STATU QUO: FINANCIACIÓN A COMPETENCIAS HOMOGÉNEAS EN 2009 CON EL MODELO DE 2001, POR UNIDAD DE NECESIDAD.

Media de las CCAA de régimen común=100



Fuente: Elaboración propia, a partir de MINHAC.

La reforma del modelo de financiación que entró en vigor en 2009 (Ley 22/2009) introdujo, de forma confusa y a veces contradictoria, algunos de los criterios del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Entre ellos la erosión del principio de nivelación integral, que sería sustituido por una fórmula parcial de equilibrio, que atendiese a los servicios considerados básicos. Para ello y en el año inicial²⁴, de la capacidad tributaria autónoma de cada comunidad en forma de tributos cedidos calculados de acuerdo con un criterio normativo²⁵ se retira una cuarta parte del proceso de nivelación, lo que de entrada beneficia a las regiones con mayor capacidad fiscal (Garcimartín, Díaz de Sarralde, Ruiz-Huerta, 2011; Fernández Leiceaga, 2012). Las tres cuartas partes restantes nutren un fondo común, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), al que también son aportados recursos adicionales

²⁴La ley indica 2007 como año de referencia pero, en la práctica, 2009 actúa como año de inicio.

²⁵En realidad varios criterios normativos según cada tributo o conjunto de ellos.

por parte de la Administración General del Estado. Este fondo supuso un 72% de los recursos totales (a competencias homogéneas) en el año base.

Los recursos de este instrumento son asignados entre Comunidades en función del índice de población ajustada. Para su determinación se aplica una fórmula que responde a los criterios de necesidad de gasto (población, superficie, dispersión, insularidad, población protegida equivalente, población mayor de 65 años, población entre 0 y 16 años, con diversas ponderaciones). Hasta aquí el modelo responde a un criterio de nivelación parcial, con un resultado para cada comunidad que podemos denominar Necesidad Parcial de Gasto.

Sin embargo, se introduce un nuevo instrumento, el Fondo de Suficiencia Global (FSG), que tiene como objetivo igualar la Necesidad Parcial de Gasto de cada comunidad autónoma con sus Necesidades Globales de Financiación. Esta variable es, a su vez, el resultado de sumar al *statu quo* establecido para 2009 los fondos adicionales distribuidos por el sistema: recursos para el refuerzo del estado del bienestar, recursos para políticas de normalización lingüística, recursos para comunidades con dispersión superior a la media o con densidad inferior a la media. El primer conjunto, que es el más importante con mucha diferencia, será asignado en un 75% en función del incremento de la población entre 1999 y 2009, en un 12,5% en función de la población ajustada en 2009, en un 10% en función de la población potencialmente dependiente y en un 2.5% en función del número de dependientes reconocidos (también con datos de 2009).

Por lo tanto, tenemos un nuevo resultado, que puede modificar sustancialmente el anterior (Necesidad Parcial de Gasto), por cuanto parte del resultado del modelo de 2001 para 2009 y lo corrige utilizando criterios que no responden a una lógica de consideración integral del sistema, sino parcial y específica. Por una parte el incremento de la población ajustada, que responde a un criterio imperfecto de necesidad de gasto, sin duda, pero sin tomar en consideración la evolución de la capacidad tributaria asociada al dinamismo poblacional. Aspecto que es importante por cuanto es la inmigración diferencial, vinculada a la expansión económica, el principal elemento que explica los

cambios demográficos en el período. Por otro, la población dependiente, potencial o reconocida, por cuanto las CC.AA. habían asumido una parte de la financiación de lo que se conocía como el cuarto pilar del Estado de bienestar. En todo caso, tampoco respondía a una consideración adecuadamente ponderada en el conjunto del modelo. La lógica del modelo privilegia esta segunda aproximación, por cuanto el Fondo de Suficiencia Global debe adaptarse pasivamente a la diferencia entre las Necesidades Parciales de Gasto y las Necesidades Globales de Financiación, que son superiores a aquellas.

A las Necesidades Globales de Financiación para cada comunidad se añaden los recursos procedentes de dos nuevos instrumentos, los Fondos de Convergencia (Competitividad y Cooperación). Con el Fondo de Competitividad seguramente se quiso ofrecer una respuesta a la confusa expresión del principio de ordinalidad en el nuevo EAC (ver Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2014), por cuanto está destinado a las comunidades con financiación por habitante ajustado inferior a la media o a su capacidad fiscal. En 2011 alcanzó un 3% de los recursos totales del sistema de financiación autonómico. El Fondo de Cooperación a su vez pretende atender las necesidades de convergencia interregional, dirigiéndose a las comunidades con renta por habitante inferior al 90% de la media o con una dinámica poblacional especialmente negativa (densidad inferior al 50% de la media de las comunidades de régimen común o de densidad no muy elevada y crecimiento poblacional inferior al 50% de la media). En 2011 representó algo menos del 2% de los recursos totales del sistema. En conjunto todas las comunidades con excepción de La Rioja han recibido en 2011 alguna aportación de los Fondos de Convergencia. Para Valencia o Baleares han permitido una relevante aproximación a los valores medios mientras que para Andalucía, Madrid o Castilla-La Mancha han supuesto un recorte relativo considerable.

Por último, los valores de 2009 para cada variable están sometidos a unas reglas de evolución determinadas. La aportación del Estado al FGSPF, al FSG y a los Fondos de Convergencia crecerán de acuerdo con el crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE); los recursos aportados por las comunidades al FGSPF evolucionarán de acuerdo con su propio ritmo, que de

seguro no se alejará en exceso del que marquen los ITE. Pero existen tres elementos de divergencia posible entre comunidades, a partir del año inicial²⁶:

i. El 25% de capacidad tributaria autónoma para cada comunidad, que reflejará las contingencias particulares de cada una de ellas. Nada asegura que las comunidades de mayor nivel de renta por habitante presenten la evolución más favorable (De la Fuente, 2012)

ii. Los cambios relativos en los valores de distribución del FGSPF, que determinarán los porcentajes de asignación a cada comunidad, en un juego de suma cero.

iii. Los cambios en los valores de elegibilidad y distribución de los Fondos de Convergencia.

3.2 EL PRINCIPIO DE ORDINALIDAD O NO REORDENACIÓN

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), aprobado en 2006, recoge una versión del principio de ordinalidad o no reordenación²⁷, que ha sido avalado, con alguna restricción interpretativa, por el Tribunal Constitucional (STC 31/2010, FJ 134).

Tomado en un sentido literal, la formulación del principio de no reordenación del EAC remite a dos universos diferentes aunque interconectados (ver López Laborda, 2007). Por una parte, el de las magnitudes macroeconómicas, como son las rentas por habitante. Por otra, el de los flujos fiscales verticales o mecanismos de nivelación. Su puesta en práctica exigiría construir una nueva magnitud estadística que detrajese de la renta de cada comunidad las transferencias de nivelación percibidas, para, a continuación limitar estas hasta que se respetase el orden inicial. De la Fuente y Gundin (2008) optan por restar de la Renta Familiar Disponible Bruta por

²⁶La comparación entre 2011 y 2009 está muy alterada por la incorporación progresiva de los recursos adicionales del Estado. Realmente 2010 es el primer año en que los elementos del sistema juegan plenamente.

²⁷En su artículo 206.5 dice que: “el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de renta per cápita antes de la nivelación”

habitante la financiación efectiva regional a competencias homogéneas, también en términos per cápita, o bien el Fondo de suficiencia previsto en el modelo de financiación autonómica. En ambos supuestos, con datos del ejercicio de 2002, ese cálculo tendría efectos muy limitados, pues solamente alteraría la posición relativa de Cataluña y La Rioja.

De forma más aproximada a la práctica en otros países (Canadá, Alemania) y a la literatura académica española e internacional, el principio de no reordenación podría ser interpretado como la comparación entre la capacidad fiscal autónoma por habitante antes y después de la nivelación, para garantizar que esta deja sin alterar el orden de las comunidades (Bosch, 2006). Esta interpretación es la más extendida, inclusive fuera del ámbito académico (Cercle d'Economia, 2012). Pero, como Zabalza (2007) explica con claridad, no es la formulación literal del EAC.

El EAC, tomado en su conjunto, preveía una financiación para las CC.AA. que debía cubrir las necesidades de gasto correctamente calculadas, pero limitando la nivelación a los servicios básicos considerados esenciales y garantizando el respeto al principio de no reordenación. Las estimaciones de sus efectos en términos de nivelación indicaban una reducción del impacto redistributivo, ganando recursos y posiciones Baleares, Madrid, Cataluña y Valencia, pero con indeterminación sobre los resultados en función del nivel de renta por habitante de las comunidades (De la Fuente y Gundín, 2007).

La reforma del modelo de financiación que entró en vigor en 2009 (Ley 22/2009) introdujo, de forma confusa y a veces contradictoria, algunos de los criterios del EAC, olvidándose precisamente de la ordinalidad (De la Fuente, 2010; Garcimartín, Díaz de Sarralde, Ruiz-Huerta, 2011). Una evaluación reciente (Bosch, 2012) constata que la aplicación del modelo ha limitado la redistribución. No obstante y como era de prever, los resultados están lejos de respetar el cumplimiento del principio de ordinalidad en sentido estricto.

3.3 LOS RESULTADOS

Los resultados del modelo son muy diferentes cuando lo que se observa es la financiación per cápita proporcionada por el modelo de financiación de

régimen común o la que correspondería si se aplicase de forma estricta el índice de los habitantes ajustados. En particular, la desviación típica cae muy sustancialmente. La Tabla 5 muestra para cada CC.AA. de régimen común la capacidad fiscal, los recursos por habitante²⁸ y el valor que le correspondería a cada autonomía de utilizar los habitantes ajustados sin modulaciones ni correcciones de ningún tipo. Todos ellos aparecen expresados respecto a la media, que se iguala a 100.

TABLA 5. CAPACIDAD FISCAL, FINANCIACIÓN DEL SISTEMA Y HABITANTES AJUSTADOS PARA LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN

	CAPACIDAD	RECURSOS	POBLACIÓN
	FISCAL PC	DEL SISTEMA PC	AJUSTADA
CATALUÑA	119,13	99,40	99,14
GALICIA	91,17	110,91	106,13
ANDALUCÍA	79,90	93,89	98,01
ASTURIAS	106,65	112,60	103,80
CANTABRIA	114,40	124,27	99,78
LA RIOJA	103,16	120,65	101,72
MURCIA	83,54	93,14	97,81
C.VALENCIANA	93,73	93,58	98,32
ARAGÓN	114,61	116,32	105,21
CASTILLA-LAMANCHA	85,44	103,42	104,91
CANARIAS	42,23	88,24	103,50
EXTREMADURA	76,17	114,50	105,10
I.BALEARES	121,69	100,82	99,89
MADRID	134,18	95,51	94,57
CASTILLA Y LEÓN	101,47	116,27	107,15
TOTAL	100,00	100,00	100,00
DS	22,87	11,55	3,74
DS SIN CANARIAS	17,06	10,84	3,85
C. DE SPEARMAN		0,17	-0,16
(en relación con capacidad fiscal pc)			

Notas: En todos los casos, las variables aparecen estandarizadas respecto a la media, igualdad a 100. Fuente: Elaboración propia

²⁸En concreto, son los recursos que proporciona el sistema de financiación, con criterio normativo y a competencias homogéneas por habitante real. Deja fuera así los ingresos financieros, los menores o mayores recursos derivados del ejercicio de la capacidad normativa, la financiación de las competencias no homogéneas, los ingresos patrimoniales y de la tributación propia.

Con los valores de la Tabla 1, que muestran los resultados correspondientes a los cuatro países federales considerados en el apartado anterior, podemos contextualizar los resultados obtenidos para España. La capacidad fiscal por habitante se distribuye de forma relativamente homogénea, con valores cercanos a los de Australia. La nivelación ejercida por el sistema de financiación reduce el diferencial entre comunidades entre un 40 y un 50%²⁹, situándolo en un nivel similar al de Alemania.

Los recursos por habitante de las CC.AA. de régimen común hubiesen sido sustancialmente más parecidos de aplicar el índice de habitantes ajustados sin modulaciones ni correcciones. Pero en ambos casos, el coeficiente de correlación de Spearman es próximo a cero. La capacidad fiscal no determina la financiación total³⁰, de forma similar a Australia o Alemania, cuando se computan las transferencias verticales específicas.

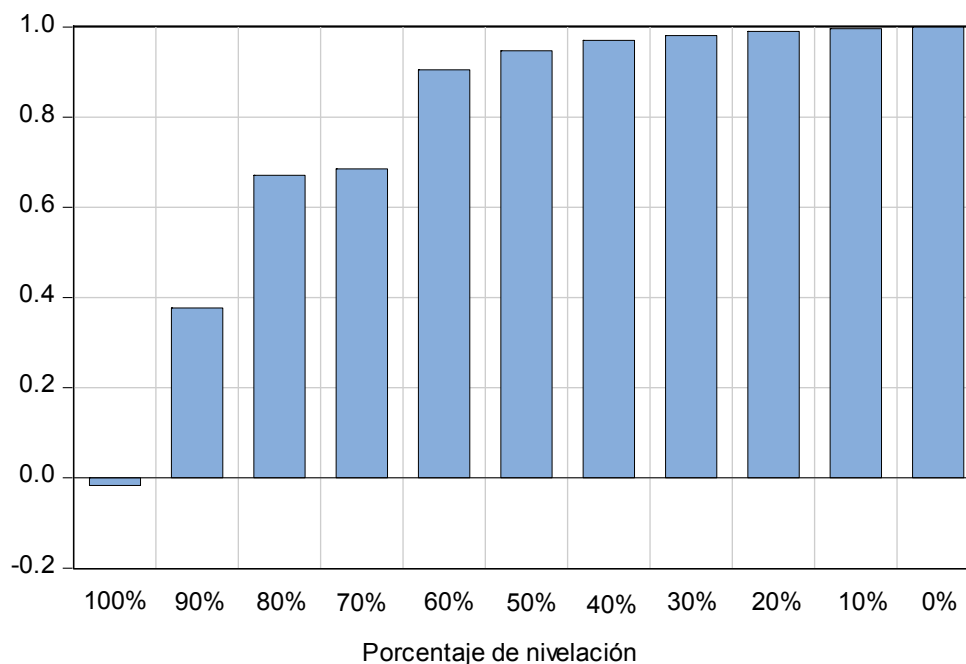
A continuación, desarrollamos un ejercicio de simulación que demuestra que la reordenación es la norma cuando se nivelan plenamente las necesidades de gasto; y que la no reordenación exige limitar la nivelación (Gráfico 7). Lógicamente, si reducimos el porcentaje de nivelación, aumenta la correlación³¹. A medida que nos desplazamos en el gráfico hacia la derecha, la alteración de rankings se convierte en algo más extraordinario. Pero solo eliminando la nivelación garantizamos que no se produzca ninguna reordenación por pequeña y excepcional que sea.

²⁹Dependiendo de si incluimos o no a Canarias en el cálculo.

³⁰Por el contrario, la correlación entre financiación total y habitantes ajustados es significativa al 1%. Es lo que explica que la correlación de Spearman de ambas con la capacidad fiscal sea similar.

³¹Para un tamaño muestral de 14, el valor crítico del coeficiente de Spearman a un nivel de significatividad del 1% es 0.645. Este valor se supera para un porcentaje de nivelación del 80% o inferior.

GRÁFICO 7. CORRELACIÓN DE SPEARMAN ENTRE CAPACIDAD FISCAL Y NECESIDAD DE GASTO EN FUNCIÓN DEL PORCENTAJE DE NIVELACIÓN ESTABLECIDO



Fuente: Elaboración propia

La simulación parte de los datos de capacidad fiscal y habitantes ajustados de la Tabla 5 y asume que el modelo respeta escrupulosamente el criterio distributivo definido por los habitantes ajustados, sin modulaciones o correcciones para mantener el *statu quo*. Se excluye de nuevo a Canarias por las particularidades de su sistema de financiación, que distorsionan el ejercicio al incrementar la desviación típica. Siendo 100 la media, la aplicación de un test formal no permite rechazar que la distribución de las variables sea de tipo normal. La desviación típica en capacidad fiscal (17) es muy superior a la que existe en habitantes ajustados (4). Además, las dos variables están estadísticamente incorrelacionadas.

El primer paso es la generación de 100 repeticiones de dos variables normales independientes $N(100, 17)$ y $N(100, 4)$. En ambos casos, las series cuentan con 14 observaciones. Para cada par de repeticiones computamos el coeficiente de correlación de rangos de Spearman, de forma que obtenemos 100 coeficientes, cuya media representamos en el gráfico 7. En la primera columna se estima la media del coeficiente de Spearman cuando la nivelación

es plena. A partir de ahí, recalculamos las correlaciones suponiendo que la nivelación no es plena sino parcial. Los porcentajes en el eje horizontal indican el porcentaje de nivelación supuesto. Imaginemos que la población de todas las regiones es la misma y denominemos CAP a la variable $N(100, 17)$ y NEC a la variable $N(100, 4)$. Para introducir nivelación parcial (por ejemplo, al 90%), modificamos la variable NEC de la siguiente forma: $NEC' = 0.9*NEC + 0.1*CAP$. Para una nivelación al 80%, $NEC' = 0.8*NEC + 0.2*CAP$. Y así sucesivamente.

En todo caso, y esto es importante remarcarlo, si en vez de la desviación típica de los habitantes ajustados utilizásemos en la simulación la que corresponde a la financiación per cápita observada (que la triplica), el porcentaje de nivelación debería caer comparativamente más para alcanzar los mismos valores del coeficiente de Spearman: el recorte necesario en el grado de nivelación tenderá a ser mayor cuanto más diferentes sean las necesidades de gasto per cápita.

IV. CONCLUSIONES

La experiencia de los países federales considerados indica la complejidad de las relaciones entre la aplicación de criterios de nivelación y la no reordenación del ranking de estados, provincias o regiones según su capacidad fiscal. Si las transferencias federales, como en el caso de Estados Unidos, operan con criterios no igualadores apenas producen cambios en el ranking subcentral de recursos por habitante. Si el objetivo de igualación queda limitado a la aproximación de las capacidades de gasto por habitante es posible reducir considerablemente el nivel de desigualdad de partida sin alterar de forma marcada el orden inicial, como muestra la experiencia de Canadá, o de Alemania antes de la última ronda de transferencias verticales. En último extremo sería posible minimizar la dispersión de los recursos por habitante de cada jurisdicción subcentral, manteniendo el orden inicial derivado de la capacidad tributaria, con un sistema de transferencias convenientemente diseñado. El resultado sería una aproximación cuasi perfecta a la igualdad en recursos per cápita.

Las cosas cambian sustancialmente si, en cambio, el objetivo se traslada a una nivelación integral, incorporando la atención a las diferencias en los costes de provisión de los servicios por las características diversas de los territorios o por la intensidad diferencial de la demanda, normalmente por criterios sociodemográficos. En ese caso, la reordenación de los territorios pasa a ser la norma, como muestran el caso australiano o el resultado alemán final. Nuestro examen muestra que la atención a las necesidades de gasto, expresadas de forma técnicamente más depurada, como en Australia, o de forma más tosca, como en Alemania, produce una ordenación de las regiones que solo por azar puede coincidir con la derivada de las capacidades tributarias. Se trata de dos principios antitéticos³²: el respeto a la capacidad fiscal, por una parte (del que el principio de ordinalidad o no reordenación es solo una manifestación) o la atención a las necesidades de gasto.

En España, hasta el año 2009, el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común pretendía una nivelación integral (con atención a las necesidades de gasto), aunque aplicaba este criterio por medio de métodos imperfectos. Por tanto, España se situaba próxima a Australia en los resultados, aunque con procedimientos menos depurados y con variaciones que dependían más de la negociación política. El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 impulsó una revisión del modelo de financiación para que la nivelación fuese parcial y se respetase el principio de no reordenación de las comunidades en función de su capacidad tributaria por habitante. Sin embargo, como hemos explicado, una formulación confusa del principio de ordinalidad y un sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común con variadas influencias han dificultado la traslación del criterio a la norma de 2009, aunque si se ha reducido el grado de nivelación efectiva del sistema.

Los resultados efectivos del modelo se alejan del puro respeto a las necesidades de gasto per cápita pactadas, pero muestran valores del coeficiente de Spearman entre la capacidad tributaria y los recursos finales por habitante que se sitúan en niveles muy bajos, estadísticamente similares a

³² Aunque puedan graduarse y producir situaciones intermedias

Australia; o a Alemania cuando se incorporan los subsidios a los Länder menos desarrollados.

Finalmente, el ejercicio de simulación que desarrollamos muestra que con nivelación integral y plena, la reordenación de las comunidades es lo lógico. Incluso cuando los diferenciales en las necesidades de gasto per cápita son bajos. Evitarla pasa por reducir el grado de nivelación. Una reducción que deberá ser mayor cuanto más importancia tengan los diferenciales en las necesidades de gasto per cápita. No es posible avanzar en el respeto al ranking regional de capacidad fiscal por habitante sin erosionar la redistribución implícita en el sistema.

BIBLIOGRAFÍA

1. Blöchliger, H., Charbit, C., 2008. Fiscal Equalisation. *OECD Economic Studies*, 44 (1).
2. Boadway, R., 2006. Two Panels on Two Balances. *Policy Options*, 27 (9), 40-45.
3. Boadway, R., Flatters, F., 1982. Efficiency and Equalization Payments in a Central System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results. *Canadian Journal of Economics* 15, 613–33.
4. Boadway, R., Shah, A., (eds.) 2007. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Public Sector Governance and Accountability Series, The International Bank for Reconstruction and Development. TheWorld Bank.
5. Bosch i Roca, N., 2006. El model de finançament autonòmic del Projecte de reforma de l'Estatut de Catalunya. *Revista Catalana de Dret Public*, 32.
6. Bosch i Roca, N., 2012. La financiación autonómica: presente y futuro. *Papeles de Economía Española*, 133.
7. Brand, D., 2006. *Financial constitutional law: a comparison between Germany and South Africa*, Konrad-Adenauer Stiftung, Occasional Papers.
8. Buchanan, J.M., 1950. Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review*, 40 (4), 583-599.
9. Buchanan, J.M., 1952. Federal Grants and Resource Allocation. *Journal of Political Economy*, 60, 208-217.
10. Buettner, Th., 2006. The Finances of the German States. *Revista Catalan de Dret Public*, 32, 211-232.
11. Cantarero Prieto, D., 2005. Autonomía y nivelación fiscal en las haciendas multijurisdiccionales: una perspectiva comparada. *Revista de Estudios Regionales*, 74, 177-195
12. Cercle d'Economia (2012): *La reivindicació d'un nou Pacte Fiscal i la imprescindible reforma de l'Estat de les Autonomies*.
13. Commonwealth Grants Commission (CGC) (2010, 1): Report on GST Revenue Sharing Relativities. *Australia Government*, 1.
14. Commonwealth Grants Commission (CGC) (2010, 2): Report on GST Revenue Sharing Relativities. *Assessment of State Fiscal Capacities, Australia Government*, 2.

15. Commonwealth Grants Commission (CGC), 2010. *Report on GST Revenue Sharing Relativities, 2010 Review, vol. 3. Supporting Information*. Australia Government.
16. Congress Budgetary Office (CBO), 2013. *Federal Grants to State and Local Governments*. Congress of the United States.
17. Courchene, Th., 2007. A Short History of Equalization. *Policy Options*, 28 (3), 22-29.
18. Courchene, Th., A Blueprint for Fiscal Federalism. *Policy Options*, 28 (4), 16-24.
19. 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.
20. De la Fuente, A., 2012. El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010”, *Mimeo*.
21. De la Fuente. A., Gundín, M., 2007. La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 182 (3) 163-199.
22. De la Fuente A., Gundín, M., 2008. *La financiación regional en España y en cuatro países federales*. CIEF-Fundación Caixa Galicia, 2008.
23. Deutsche Bank, 2012. The Development of State Government Finances in Germany since 2005. *Deutsche Bank Monthly Report*.
24. Feld, L.P., Baskaran, Th., 2009. Federalism, Budget Deficits and Public Debt: On the Reform of Germany's Fiscal Constitution. *Review of Law & Economics*, De Gruyter, 6(3), 365-393.
25. Fernández Leiceaga, X., 2007. Reformas estatutarias e financiamiento autonómico. *Administración & Cidadanía*, 2 (2).
26. Fernández Leiceaga, X., 2012. *¿Por qué fracasou a reforma do Estatuto? (e outros textos sobre autogoberno e financiamiento autonómico)*, Galaxia.
27. Finances Quebec, 2011. *Budget 2011-2012. Le point sur les transferts fédéraux*. Gouvernement du Quebec.
28. Garcimartín, C., Díaz de Sarralde, S., Ruiz-Huerta, J., 2011. La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de

- convergencia. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 197 (2), 67-85.
29. Gobierno de Extremadura (2013): *Informe Gobex: El principio de ordinalidad o como romper con la solidaridad*.
 30. Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires (2006, 1): *Pour réaliser un dessein national: remettre la péréquation sur la bonne voie*. Ministère des Finances.
 31. Groupe d'experts sur la péréquation et la formule de financement des territoires, 2006. *Pour réaliser un dessein national: Améliorer la Formule de financement des territoires et renforcer les territoires du Canada*. Ministère des Finances, mayo de 2006
 32. Government Accountability Office (GAO), 2012. *State and Local Governments' Fiscal Outlook*. United States Government Accountability Office.
 33. Government Accountability Office (GAO), 2012. *Grants to State and local Governments: An Overview of Federal Funding Levels and Selected Challenges*. United States Government Accountability Office.
 34. Holden, M., 2006. La Péréquation: répercussion des modifications récentes. *PRB-05-91F, Library of Parliament/ Bibliothèque du Parlement*.
 35. Joumard, I., Kongsrud, P. M., 2003. Fiscal Relations across Government Levels. *OECD Economics Department Working Papers*, 375.
 36. Karpowicz, I., 2012. Narrowing Vertical Fiscal Imbalances in Four European Countries. *International Monetary Fund*, 12(91).
 37. Kesler, A. S., 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.
 38. Lago Peñas, S., 2002. Nivelación interterritorial e ineficiencia de las decisiones presupuestarias: reflexiones para el caso español. *Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública*, 162(3), 79-97.
 39. Lago Peñas, S., Fernández Leiceaga, X., 2013. Las finanzas autonómicas: expansión y crisis, 2002-2012. *Papeles de Economía Española*, 138.
 40. Lago Peñas, S., Fernández Leiceaga, X., 2014. Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado. *Cuadernos de Información Económica*, 238.

41. Lenk Th., 2008. Reform of the financial equalization scheme: A never-ending story?. *Liberal Institute*, 56.
42. 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, (B.O.E. 19.12.2009)
43. López Laborda, J., 2007. Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las comunidades autónomas en Tornos, J. (dir.). 2007. *Informe Comunidades Autónomas 2006*, 627-641. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
44. Martínez-Vazquez, J., Searle, B., 2008. Fiscal Equalisation: Challenges in the Design of intergovernmental Transfers, *Springer*.
45. Noel, A., 2008. Federalisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canadá. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 7, 10-36.
46. Padrós Reig, C., 2013. El modelo federal de relaciones financieras y de igualación financiera entre estados. *REAF*, 17, 11-70.
47. Petchey, J., Levtchenkova, S., 2008. Fiscal Capacity Equalisation and Economic Efficiency: the Case of Australia, en Martínez-Vazquez, J., Searle, B., 2008. *Fiscal Equalisation: Challenges in the Design of intergovernmental Transfers*, Springer.
48. Petchey, J., Walsh, C., 1993. Conceptual Foundations of Fiscal Equalisation: a Survey, en Walsh, C., Petchey, J., Smith, J. y Fletcher, C., 1993. *Horizontal Fiscal Equalisation in Australia: Economical, Historical and Political Perspectives*, South Australia Center for Economic Studies.
49. Ransdell, T., 2004. *Factors Determining California's Share of Federal Formula Grants*. *Public Policy Institute of California*.
50. Rodríguez Márquez, J., 2007. Capítulo IX. Aspectos controvertidos en el futuro sistema de financiación autonómica, en Pita Grandal, A., (dir) 2007. *La financiación autonómica en los Estatutos de Autonomía*, Marcial Pons.
51. Searle, B., 2008. Revenue Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalisation, en Martínez-Vazquez, J., Searle, B. *Fiscal Equalisation: Challenges in the Design of intergovernmental Transfers*, Springer.
52. Shah, A., 2007. A Practitioner`s Guide for Intergovernmental Fiscal Transfers, en Boadway, R., Shah, A. (eds.) 2007. *Intergovernmental fiscal transfers:*

principles and practice, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

53. Stehn, S.J., Fedelino, A., 2009. Fiscal Incentive Effects of the German Equalisation System. *International Monetary Fund Working Paper*, 09/124.
54. Tribunal Constitucional, 2010. STC 31/2010, de 28 de junio.
55. Utrilla, A., 2011. Las transferencias condicionadas: reforma del FCI, convenios de inversión y contratos-programa, en Lago Peñas, S., Martínez-Vázquez, J. (Dir.): *Las transferencias intergubernamentales en España. Análisis y propuesta de reforma*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
56. 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.
57. von Hagen, J., Hepp, R., 2000. Regional risk sharing and redistribution in the German federation. *ZEI working paper*, 15.
58. Walsh, C., 1993. Fiscal Equalisation: Benchmarks and other issues, en Walsh, C., Petchey, J., Smith, J., Fletcher, C., 1993. *Horizontal Fiscal Equalisation in Australia: Economical, Historical and Political Perspectives*, South Australia Center for Economic Studies.
59. Walsh, C., Petchey, J., Smith, J., Fletcher, C., 1993. Horizontal Fiscal Equalisation in Australia: Economical, Historical and Political Perspectives. *South Australia Center for Economic Studies*.
60. Werner, J., 2008. Fiscal Equalisation among the states in Germany. *Institut of Local Public Finance*.
61. Zabalza, A., 2007. La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 181, (2), 119-161.