

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

Ana Herrero Alcalde

UNED

Alfonso Utrilla de la Hoz

Universidad Complutense

I. INTRODUCCIÓN.

El profundo cambio experimentado en el sistema de financiación autonómico derivado de la aplicación de la Ley 21/2001, que incorpora una amplia corresponsabilidad fiscal en la financiación regional a través de un aumento en el número de impuestos cedidos o participados en función de cuotas de consumo regional, constituye una novedad con respecto a los modelos de financiación que se han ido sucediendo en las últimas dos décadas, al eliminar buena parte de las referencias nacionales en la evolución de los ingresos y las garantías hasta ahora existentes. La apuesta decidida por la corresponsabilidad fiscal hace depender en mayor medida los recursos regionales de los ingresos tributarios generados en el territorio de las Comunidades Autónomas y de la evolución de sus economías. La homogeneización de las competencias transferidas ha permitido definir unas necesidades iniciales (restricción inicial) que han de ser cubiertas por los recursos incorporados en el sistema de financiación, a partir de las cuales se puede evaluar el alcance de la nivelación implícita incorporada en el modelo español. Con el fin de analizar la incidencia que tendrían en el sistema español las experiencias más significativas de nivelación en otros contextos descentralizados, hemos aplicado los sistemas de nivelación alemán y canadiense, comparando los resultados en el año base y a medio plazo.

II. LA LÓGICA DE LOS SISTEMAS DE NIVELACIÓN

Cuando se emplea la expresión nivelación en el contexto de la financiación de los gobiernos subcentrales, su significado puede tener diversos matices pero, en cualquier caso, se está haciendo referencia a la garantía de un nivel de prestaciones

públicas similar en todos los territorios pertenecientes a una unidad geográfica¹. Desde este punto de vista, los sistemas de nivelación cumplen, de forma simultánea, tres grandes principios.

En primer lugar, se puede decir que los instrumentos de nivelación son la expresión de la solidaridad interterritorial, en la medida en que generan un trasvase de recursos desde los territorios más desarrollados (con más recursos) o con menores necesidades de gasto hacia los territorios menos desarrollados (con menos recursos) o con mayores necesidades de gasto².

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

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

¹ La nivelación puede hacer referencia a la igualación de recursos disponibles por los distintos gobiernos subcentrales, a la igualación de los servicios efectivamente disponibles en cada territorio (teniendo en cuenta la intensidad de la demanda y los distintos costes de provisión en cada territorio), o a la igualación de los resultados de los servicios (teniendo en cuenta la eficacia en la provisión de los mismos). Para un análisis más detallado, véase Herrero y Utrilla (2002).

² En todo caso, hay que recalcar que los sistemas de nivelación, tal como los entendemos, son aquellos que reducen las diferencias en recursos disponibles en cada territorio, pero no necesariamente garantizan un volumen de recursos mayor a los territorios más pobres. En este caso, estaríamos más ante un instrumento de desarrollo regional que propiamente nivelador.

Realizada la aproximación al concepto de nivelación y sus funciones, corresponde ahora abordar los argumentos que justifican la creación de mecanismos que lleven a cabo tal función. Según el peso que se otorgue a cada uno de estos criterios, así como el concepto de nivelación que manejemos, el diseño de los instrumentos habrá de realizarse de distinta forma, como se verá en los siguientes epígrafes.

El primer argumento que justifica la existencia de instrumentos niveladores es el principio de equidad horizontal. En ausencia de nivelación, cuando los gobiernos subcentrales se financian básicamente con ingresos propios, los territorios más ricos tendrán capacidad para prestar más y mejores servicios públicos, dado un nivel de esfuerzo fiscal, que los territorios con menor capacidad fiscal. Así, ciudadanos iguales desde el punto de vista fiscal pueden percibir servicios públicos muy diversos en función del territorio en el que residen³.

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

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

³ O, a la inversa, podrían percibir los mismos servicios haciendo un esfuerzo fiscal diferente.

Para corregir los problemas de equidad y de eficiencia que podría generar la existencia de diferentes niveles de servicios causados por las diferencias de capacidad fiscal⁴, se han propuesto y puesto en marcha, en gran parte de los países con sistemas descentralizados de gestión de los servicios públicos, sistemas de nivelación basados en transferencias de diverso tipo, cuyas características varían en función del concepto de nivelación manejado, tal y como comentábamos anteriormente, y de la importancia relativa concedida a los objetivos de equidad y eficiencia.

A la hora de diseñar e implantar un sistema de nivelación interterritorial, habrá que tener en cuenta, en todo caso, una serie de elementos, como los que se señalan a continuación:

1. En primer lugar, habrá que decidir si se va a establecer una transferencia vertical u horizontal, es decir, si el trasvase de recursos va a efectuarlo el gobierno central o si, por el contrario, van a ser los propios gobiernos regionales de los territorios más ricos los que realicen el pago directamente. Mientras en éste caso se hace mucho más explícito el trasvase de recursos, lo que dificulta la manipulación de la interpretación de los resultados por los distintos participantes, aquél tiene la ventaja de impedir eventuales bloqueos al sistema por parte de territorios concretos.
2. En segundo lugar, se plantea la disyuntiva de establecer una transferencia condicionada o incondicionada, según la forma en que se haya precisado el objetivo del sistema de nivelación. Si tal objetivo es garantizar la prestación *efectiva* de un nivel determinado de servicios públicos regionales en todos los territorios (equidad categórica), entonces sería más lógico inclinarse por una transferencia condicionada, que obligase a los gobiernos regionales a llevar a cabo tal prestación, con independencia de las preferencias de los ciudadanos que residan en su circunscripción. Si, por el contrario, el objetivo del sistema de nivelación es garantizar a todos los gobiernos regionales la *posibilidad* de suministrar un nivel de servicios determinado (equidad horizontal), siempre que realicen un esfuerzo fiscal estándar, con independencia de que tales servicios efectivamente se suministren,

⁴ Lógicamente, las diferencias de servicios motivadas por la heterogeneidad interterritorial de preferencias no provocarían estos problemas. La dificultad estará, en todo caso, en distinguir cuándo tales diferencias tienen su origen en la capacidad fiscal y cuándo en las preferencias.

entonces tendría más sentido optar por un sistema de transferencias incondicionadas, que daría margen para adecuar la prestación de servicios a las preferencias de los ciudadanos de cada región.

3. Una vez dilucidadas las cuestiones anteriores, hay que plantear un objetivo de equidad a alcanzar por el sistema de nivelación, que nos permita *a posteriori* valorar los resultados alcanzados en términos de equidad. El objetivo puede ser la nivelación de los recursos *per cápita*, eludiendo las eventuales diferencias en las necesidades de gasto no atribuibles al tamaño de la población; o la nivelación de los recursos por unidad de necesidad, incorporando las diferencias en la intensidad de la demanda y en los costes de suministro de cada territorio; o, por último, la nivelación de los resultados de los servicios públicos, teniendo en cuenta en nuestra valoración la eficacia relativa en la prestación de los servicios.
4. Enlazando con la cuestión anterior, habría que determinar la intensidad de nivelación deseada, es decir, plantear si se quieren eliminar totalmente las diferencias de recursos existentes (igualar la situación de todos los territorios) o si, por el contrario, se quieren reducir tales diferencias, aproximando la situación de los distintos territorios, sin llegar a la igualación⁵.

Al análisis de cómo se han resuelto estas y otras cuestiones en los sistemas de nivelación alemán y canadiense dedicamos los siguientes epígrafes.

III. EL SISTEMA DE NIVELACIÓN ALEMÁN

El sistema de nivelación de la República Federal de Alemania está expresamente previsto en el texto constitucional, en el que se establece la necesidad de que se igualen las *condiciones de vida* en todo el territorio nacional, mediante la reducción de las diferencias de capacidad fiscal de los distintos gobiernos regionales.

⁵ Dentro de estas opciones, se pueden distinguir algunas alternativas adicionales. Entre los sistemas igualadores, la nivelación se puede realizar con respecto a la media nacional o a un nivel estándar, reduciendo los recursos de los más ricos e incrementando los de los más pobres o se puede realizar con respecto al nivel más alto, de modo que todos los territorios se sitúen al nivel de la región más rica. Si se opta por no llegar a la igualación, se puede realizar la nivelación hacia arriba y hacia abajo o, por el contrario, realizarla sólo desde abajo sin que los territorios ricos pierdan recursos.

Uno de los elementos más peculiares de la nivelación o *Finanzausgleich* es que se articula fundamentalmente a partir de un sistema de transferencias horizontales en el que no participa directamente el gobierno federal. Son los propios gobiernos regionales los que realizan la medición de los desequilibrios horizontales y los que calculan los pagos a realizar por los territorios con mayor capacidad fiscal a las regiones más pobres. El gobierno central sólo interviene en la nivelación a la hora de aprobar la normativa básica que lo regula y en todo caso lo hace en colaboración con los gobiernos regionales a través del Senado, cuyos miembros son nombrados precisamente por los propios ejecutivos de los *Länder*.

El sistema, por lo tanto, responde a lo que en la literatura se conoce como modelos de nivelación tipo “*Robin Hood*”, en los que los territorios ricos son los que ceden los recursos a los territorios pobres. El resultado es una aproximación de la situación financiera de los distintos gobiernos regionales, aunque no una igualación: se reducen las distancias respecto a la media, tanto por arriba como por abajo, pero se mantienen algunas diferencias.

Los recursos transferidos por el proceso de nivelación son de naturaleza incondicionada, de manera que se está planteando como objetivo del sistema el garantizar la *posibilidad* de suministrar niveles de servicios similares, y no el suministro *efectivo*, en las distintas circunscripciones, permitiendo que éste se ajuste a las preferencias de los ciudadanos de cada territorio.

El sistema reparte los recursos en proporción inversa a la capacidad fiscal de cada *Land*, y apenas tiene en cuenta elementos diferentes de la población para calcular los posibles diferentes costes de suministro. La población sólo se ajusta por la densidad y por el tamaño de los municipios para calcular la capacidad fiscal de los Entes Locales, que también se tiene en cuenta en el reparto⁶.

⁶ El ajuste tiene lugar bajo el supuesto de que la concentración de la población genera deseconomías de escala debido a la existencia de costes de congestión. Así, el tamaño de la población se tiene en cuenta de forma creciente, de forma que los primeros 5000 habitantes se ponderan al 100%, los siguientes 15.000 se ponderan al 110%; los siguientes 80.000 se ponderan al 115%; los siguientes 400.000 se ponderan al 120%; los siguientes 500.000 se ponderan al 125%; y el resto se pondera al 130%. Por otra parte, si un núcleo de población tiene más de 500.000 habitantes, se introduce un ajuste por la densidad de población que incrementa la población en un 2% a las localidades que tengan entre 1.500 y 2.000 habitantes por kilómetro cuadrado; en un 4% a las que tengan entre 2.000 y 3.000 habitantes por kilómetro cuadrado y en un 6% a las que tienen una densidad de población superior.

El proceso de nivelación tiene varias etapas, la primera de las cuales consiste en repartir el 75% de la cuota regional del IVA en función de la población residente y no de la recaudación territorial. A continuación, el 25% restante se reparte en proporción inversa a la capacidad fiscal de los *Länder*, con el objetivo de que todos alcancen el 92% de la capacidad fiscal media⁷. El cálculo de la capacidad fiscal se realiza sumando los ingresos regionales por el impuesto sobre la renta personal y por el impuesto de sociedades, así como los ingresos tributarios propios:

Una vez distribuido el IVA en estos términos, comienza la siguiente fase de nivelación, que se articula por medio de una transferencia horizontal entre territorios. El objetivo de esta fase es incrementar los recursos de los territorios de baja capacidad fiscal hasta el 95% del nivel medio, aunque en este caso el cálculo de la capacidad fiscal es algo más sofisticado, porque se tienen en cuenta tanto los ingresos regionales como el 50% de los ingresos de los gobiernos locales.

Con respecto a la medición de la capacidad fiscal regional, se incluye, además de la participación del gobierno regional en el impuesto sobre la renta y en sociedades y sus recursos propios, la participación en el IVA en función del criterio de población, la participación complementaria en el IVA en función de la capacidad fiscal y la participación del gobierno regional en cuestión en el impuesto local sobre los negocios.

El cálculo de la capacidad fiscal local es más complejo porque los gobiernos locales tienen capacidad para alterar la presión fiscal a través de unos coeficientes multiplicadores que se aplican a los tipos impositivos regulados a nivel nacional. Por ello, el cálculo que se realiza es de carácter teórico o normativo, asumiendo que todos los municipios aplican unos multiplicadores estándar⁸. Así, la capacidad fiscal local se calcula como la suma de la recaudación teórica en los principales impuestos locales, así como la participación local en el impuesto sobre la renta personal.

⁷ En todo caso, una región con baja capacidad fiscal no puede percibir por este concepto menos recursos que los que le corresponderían si la totalidad del IVA se repartiese con arreglo al criterio de población.

⁸ Estos multiplicadores estándar son: para el impuesto sobre la propiedad agraria y forestal, 180; para el impuesto sobre la propiedad urbana, desde 180 para los 100.000 marcos, hasta 250 para las cantidades que excedan de 800.000 marcos; y para el impuesto local sobre los negocios, 250.

Calculadas de esta manera la capacidad fiscal regional y la capacidad fiscal de los entes locales, cuando estén por debajo del 92% de la media, el *Land* percibirá una transferencia que eleve sus recursos hasta ese porcentaje. Si la capacidad fiscal regional total está entre el 92% y la media, la transferencia a percibir será del 37,5% de esa diferencia y si está entre la media y el 101%, tendrá que hacer un pago por valor del 15% del exceso. Si esa capacidad fiscal está entre el 101 y el 110% de la media, el pago a realizar será del 66% de esa distancia, mientras que cuando la capacidad fiscal supere el 110% del valor medio, el pago será del 80% de tal exceso.

IV. EL SISTEMA DE NIVELACIÓN CANADIENSE

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

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

Con respecto a los criterios de reparto de los recursos de nivelación, el fondo de nivelación canadiense se distribuye entre las Provincias en proporción inversa a su capacidad fiscal, entendiendo por tal el nivel de recursos potenciales *per cápita* que tendría un territorio si aplicase a sus bases imponibles la presión fiscal estándar. Por lo tanto, el sistema asume que no hay diferencias en las necesidades de gasto *per cápita* de los territorios y que la población es el mejor indicador de tales necesidades, de manera

que, a igualdad de recursos por habitante, todas las Provincias tendrán la posibilidad de suministrar el mismo nivel de servicios.

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

La elaboración del indicador de capacidad fiscal provincial se hace del siguiente modo. Una vez delimitadas las categorías de ingresos que se van a tener en cuenta en la medición, se calcula la transferencia de nivelación *per cápita* de la que es acreedora cada Provincia para cada categoría de recursos, como la diferencia entre la recaudación potencial *per cápita* de las cinco Provincias representativas y la recaudación potencial *per cápita* de la Provincia en cuestión para una presión fiscal igual a la media.

La suma de las transferencias a percibir por cada categoría de ingresos por una Provincia constituye la transferencia total por habitante a percibir, siempre que sea positiva. Cuando la suma es negativa, el pago por parte de las Provincias no se hace efectivo.

V. LA EVOLUCIÓN DE LAS GARANTÍAS EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

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

Los efectos que el nuevo sistema de financiación tendrá sobre la suficiencia financiera autonómica deben estudiarse desde una doble perspectiva. Por una parte, nos

interesa ver cómo se reparten los recursos en el año base para analizar los efectos de los nuevos criterios de distribución sobre la suficiencia estática y, por otra, nos interesa estudiar las reglas de evolución de la financiación garantizada en el año base para ver a qué resultados nos puede llevar desde el punto de vista de la suficiencia dinámica.

CUADRO 1: NECESIDADES Y RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA EN EL AÑO BASE (1999)

	RESTRICCIÓN INICIAL	NECESIDADES DE GASTO		RECURSOS FINANCIEROS
COMPETENCIAS COMUNES Y EDUCACIÓN	A= + Liquidación tarifa autonómica IRPF + Liquidación de la PIE (incluida participación territorializada en cuota de IRPF) + Fondo de Garantía + Restricción inicial de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura + Recaudación normativa de tributos cedidos y de tasas afectas a servicios transferidos + Coste de los servicios transferidos después de 1999 - Coste de las competencias singulares de cada Comunidad	1. FONDO GENERAL	MÍNIMO FIJO 39,66 mill. € para cada CA	+ RECAUDACIÓN NORMATIVA (100%) : <ul style="list-style-type: none"> • I. Patrimonio • I. Transmisiones Patrimoniales y AJD • I. Sucesiones y Donaciones • Tributos sobre el Juego • Tasas afectas a los servicios transferidos + RECAUDACIÓN : <ul style="list-style-type: none"> • IRPF (33%) • IVA (35%) • I. Electricidad (100%) • I. Det. Medios de Transporte (100%) • I. Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos (100%) • I. Alcoholes, productos intermedios, cerveza, tabaco e hidrocarburos (40%) + FONDO DE AHORRO EN INCAPACIDAD TEMPORAL
			Resto distribuido según: <ul style="list-style-type: none"> - Población (94%) - Superficie (4,2%) - Dispersión (1,2%) - Insularidad ((0,6%) 	
		2. FONDO PARA PALIAR LA ESCASA DENSIDAD DE POBLACIÓN	48,08 mill. € entre CCAA con densidad <27 hab/km2 y superficie < 50.000km2	
		3. FONDO DE RENTA RELATIVA	150,3 mill. € entre CCAA con un índice de renta relativa > 0	
		4. GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que 1+2 < A	
		5. MODULACIONES		
6. VALOR DE LAS COMPETENCIAS SINGULARES				
SANIDAD	B = Gasto liquidado en 1999 por el INSALUD para las Comunidades con competencias en la materia y para las integradas en el "INSALUD-gestión directa"	1. FONDO GENERAL	Población protegida (75%) Pob.>65 años (24,5%) Insularidad (0,5%)	FONDO DE SUFICIENCIA
		2. FONDO DE AHORRO EN INCAPACIDAD TEMPORAL	240,4 mill. € en función de la población protegida	
		3. FONDO DE COHESIÓN SANITARIA	Sin concretar	
		4. GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que (1) < (B)	
SERVICIOS SOCIALES	C = Gasto liquidado en 1999	1. FONDO GENERAL	Población > 65 años	
		2. GARANTÍA DE MÍNIMOS	CCAA para las que (1) < (C)	

En lo que respecta a la suficiencia estática, el nuevo sistema de financiación garantiza que ninguna Comunidad pierda recursos con respecto al sistema anterior (garantía de mínimos), a la vez que establece algunos criterios nuevos en la medición de las necesidades de gasto, tal y como queda reflejado en el cuadro 1, extraído con algunas modificaciones de Ruiz-Huerta, Vizán y Herrero (2002).

Como se puede observar, el nuevo Fondo de Suficiencia es el mecanismo de cierre del modelo de financiación y cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y su capacidad fiscal, de manera que, siempre que las necesidades de gasto hayan sido correctamente estimadas y no existan importantes distorsiones de las mismas por la actuación de las reglas de modulación, quedaría garantizada la suficiencia estática.

Los resultados de la aplicación del nuevo sistema se han plasmado en el cuadro 2. El cálculo de la restricción inicial y de las necesidades de gasto para cada Comunidad vendría reflejado por los datos de las dos primeras columnas, mientras que los resultados de la aplicación de las modulaciones y de la garantía de mínimos se muestran en las columnas 3 y 4. Por otra parte, dado que en el sistema se toma como referencia la recaudación normativa, y no la real, de tributos cedidos, y que la diferencia entre ambos conceptos presenta desigualdades regionales derivadas más de la evolución económica regional que del uso de la capacidad normativa autonómica, es preciso considerar el conjunto de recursos iniciales que proporciona el sistema. Los valores por habitante de éstos últimos y los índices relativos de cada Comunidad se recogen en las últimas columnas del cuadro 2.

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

C.2. RECURSOS DERIVADOS DE LAS VARIABLES DE DISTRIBUCIÓN EN FUNCIÓN DE NECESIDADES, AJUSTES Y RECAUDACIÓN REAL DE TRIBUTOS CEDIDOS EN 1999.

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

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

Visto el resultado de la aplicación de los nuevos criterios de medición de las necesidades de gasto, en el cuadro 3 se recoge la distribución de los recursos tributarios aportados por el sistema según las pautas de asignación contenidas en el acuerdo de financiación, incluyendo la atribución del IVA y de la mayoría de los impuestos especiales en función del consumo regional. Como puede observarse, las diferencias resultantes por regiones entre capacidad tributaria y necesidades de gasto son importantes. En la medida en que el Fondo de Suficiencia funciona como elemento de cierre que, simultáneamente corrige los desequilibrios financieros vertical y horizontal de las Comunidades Autónomas, se ha procedido a separar el componente de transferencia vertical, que se limita a cubrir la diferencia entre los recursos totales y las necesidades totales del sistema, del componente de transferencia horizontal, de suma cero, que recoge los trasvases de recursos entre territorios. Para ello, se ha supuesto que la totalidad de los fondos regionales se obtuviesen con una mayor proporción de tributos cedidos y participados con la misma incidencia recaudatoria. La diferencia entre los recursos impositivos obtenidos y los que corresponden realmente a un territorio sería la manifestación de la solidaridad implícita entre regiones (Cuadros 3 y 4).

C.3. FINANCIACIÓN IMPOSITIVA POR HABITANTE Y DESCOMPOSICIÓN DEL FONDO DE SUFICIENCIA EN SU COMPONENTE NIVELADOR Y REDISTRIBUTIVO EN 1999.

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

Fuente: elaboración propia

C.4. DESCOMPOSICIÓN DEL FONDO DE SUFICIENCIA EN SU COMPONENTE NIVELADOR Y REDISTRIBUTIVO EN 1999

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

Fuente: elaboración propia

Tan sólo Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid se sitúan por encima de la media, contribuyendo a lo que sería el fondo horizontal de solidaridad. En términos absolutos sólo Madrid y Baleares mantienen Fondos de Suficiencia negativos, aunque Cataluña y, en menor medida, la Comunidad Valenciana, contribuyen también contribuyen a la redistribución de recursos. En cualquier caso, se puede decir que el sistema español tiene un componente de nivelación muy acentuado si se comparan los índices de recursos tributarios y de recursos totales (incluido Fondo de Suficiencia)

correspondientes a cada Comunidad. Pero que la nivelación sea importante no quiere decir necesariamente que el sistema sea justo, dado que la contribución a la solidaridad de la Comunidad Valenciana se produce como consecuencia de las reglas de modulación en el cálculo de necesidades, mientras La Rioja y Aragón se benefician precisamente de tales reglas de modulación.

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

Por otra parte, se impone a las Comunidades Autónomas la obligación de destinar a la gestión de la asistencia sanitaria, como mínimo, una cantidad igual a la resultante de evolucionar la financiación inicial al nuevo índice de referencia (ITE nacional). En cualquier caso, durante los tres primeros años del nuevo sistema, el Estado garantiza a las Comunidades Autónomas un crecimiento de los recursos igual al del PIB nominal a precios de mercado.

Las estimaciones realizadas con los datos reales para el año 2000, ajustando también las cuotas de consumo, o las realizadas a medio plazo (2005), haciendo evolucionar el cuadro tributario regional en función del VAB regional previsto en función de su comportamiento reciente, muestran algunos cambios en las posiciones relativas de cada Comunidad. Baleares y Canarias empeorarían su situación relativa, mientras Madrid y Cantabria serían las Comunidades con mayores incrementos. En general, la dispersión existente aumentaría y los cambios en los niveles relativos serían numerosos (cuadro 5)⁹.

**C.5. ÍNDICES RELATIVOS DE FINANCIACIÓN POR HABITANTE
EN EL SISTEMA ESPAÑOL Y PROYECCIONES 2005**

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

Fuente: elaboración propia

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

El objetivo de este apartado es la aplicación del modelo de nivelación de la República Federal de Alemania a las Comunidades Autónomas para el año 1999. Para ello, se ha asumido que todos los ingresos de los que disponen actualmente las Comunidades Autónomas se reparten según los criterios marcados por la LOFCA, salvo en el caso del IVA que, como ya se señaló en su momento, constituye el primer elemento de nivelación de la financiación regional alemana y que, por tanto, ha sido distribuido entre las Comunidades Autónomas con arreglo al sistema germano¹⁰.

⁹ Estos resultados dependen crucialmente, no obstante, del cumplimiento de las previsiones de crecimiento/decrecimiento de la población de las distintas CCAA realizadas por el INE.

¹⁰ Para el IRPF se han utilizado datos de las cuotas líquidas correspondientes a cada Comunidad publicados por la AEAT. Para los Impuestos Especiales, tanto los datos de recaudación total como los coeficientes de participación en el consumo utilizados para su territorialización proceden del Informe de Impuestos Especiales de la AEAT. Con respecto a los Tributos Cedidos, se han empleado los datos de recaudación líquida publicados por la AEAT. Aunque lo lógico hubiera sido emplear datos de recaudación teórica, de manera que se penalizase a las Comunidades que realizaran un esfuerzo fiscal menor, entendemos que los datos de recaudación normativa empleados habitualmente para el cálculo de las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas no tiene una vinculación clara con el esfuerzo fiscal realizado. Por ello, hemos preferido utilizar la recaudación real, teniendo en cuenta que, para el periodo analizado, no ha habido variaciones importantes en la presión fiscal *legal* de los Tributos Cedidos. Sí que ha habido numerosas modificaciones de la normativa vigente en lo que respecta a deducciones, pero la inexistencia de datos sobre bases imponibles y de trabajos que hayan cuantificado las pérdidas de recaudación que han supuesto tales deducciones nos ha obligado a ignorar sus efectos sobre el esfuerzo fiscal de las Comunidades. Por otra parte, no se puede negar la posible existencia de distintos esfuerzos en la gestión de los Tributos Cedidos que, como es lógico, incide en la presión fiscal efectivamente ejercida por los gobiernos autonómicos.

Conocidos los recursos disponibles por las Comunidades en concepto de IRPF, Impuestos Especiales y Tributos Cedidos, el reparto del IVA se hace en dos fases consecutivas, la primera de las cuales distribuye el 75% de la participación autonómica en este impuesto en proporción a su población. Agregando esta participación en el IVA al resto de recursos disponibles por cada Comunidad, se han calculado los índices autonómicos de los ingresos totales per cápita (media=100), que se sitúan entre el 65 de Extremadura y el 140 de la Comunidad de Madrid, tal y como queda reflejado en la primera columna del cuadro 7.

La segunda fase de nivelación consiste en el reparto del 25% restante del IVA autonómico entre las Comunidades que tienen una capacidad fiscal por debajo del 92% de la media, con el objeto de que alcancen tal nivel. Una vez que todas las CCAA se sitúan, al menos, en el 92% de la capacidad fiscal media, la parte sobrante del IVA se distribuye en función de la población y, a continuación, el resultado de la nivelación es comparado con los ingresos que habría percibido cada Comunidad si la totalidad del IVA se hubiese repartido según la población, compensando a aquellas Comunidades que, teniendo una capacidad fiscal por debajo de la media, obtienen menos recursos por la nivelación que según el criterio capitativo.

Una vez repartida la totalidad del IVA con arreglo a los criterios señalados, hemos procedido a realizar la nivelación puramente horizontal, esto es, la que tiene lugar transfiriendo recursos desde las Comunidades con una capacidad fiscal por encima de la media hacia las que se sitúan por debajo. Para ello, hemos calculado tanto la capacidad fiscal regional (incluyendo la totalidad de recursos por IVA) como la capacidad fiscal local por Comunidades Autónomas que, a efectos de nivelación, se tiene en cuenta sólo al 50%. El cálculo de la capacidad fiscal local es, como ya se explicó anteriormente, algo más complejo, debido a que se utilizan datos de recaudación normativa y a que se pondera la población local en función de la densidad. Los ingresos que hemos tenido en cuenta para este cálculo son el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, el Impuesto de Actividades Económicas y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras¹¹. En todos los casos hemos

¹¹ Los datos empleados son los publicados por el Ministerio de Hacienda a través del Catastro.

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

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

Una vez calculada la recaudación teórica del conjunto de ingresos locales para cada Comunidad, la hemos desagregado por provincias según la participación de cada provincia en la recaudación normativa autonómica del IBI, para poder estandarizarla por la población ajustada. El ajuste de la población se ha realizado, como en el sistema alemán, a partir del tamaño de las poblaciones y de su densidad pero, dado el gran número de municipios existente en nuestro país, hemos utilizado como referencia la población provincial y no la local¹².

Obtenidas así la capacidad fiscal regional y la capacidad fiscal local, se calcula la capacidad fiscal media del conjunto de Comunidades Autónomas, cifra que nos servirá como referencia para realizar la nivelación horizontal (Cuadro 6). Los valores positivos significan que una Comunidad, por tener una capacidad fiscal inferior a la media, tiene derecho a percibir una transferencia que la sitúe, al menos, en el 95% de la capacidad media. Por su parte, los valores negativos expresan una transferencia

¹² Los primeros 1.000 habitantes se han ponderado al 100%; los siguientes 1.500 al 110%; los siguientes 2.500 al 115%; los siguientes 2.500 al 120%; los siguientes 2.500 al 125%; y el resto al 130%. Por otra parte, para localidades de más de 7.500 habitantes, si la densidad está entre 100 y 150 habitantes por kilómetro cuadrado, la población se incrementa en un 2%; si está entre 151 y 200, la población se incrementa un 4%; y si es superior a 201 habitantes por kilómetro cuadrado, la población se incrementa en un 6%.

negativa, es decir, un pago, que tienen que realizar las Comunidades cuya capacidad fiscal se sitúe por encima de la media. Para el cálculo de las transferencias hemos empleado los mismos tramos que en el sistema alemán

C6. APLICACIÓN DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN ALEMÁN A LAS CCAA

CCAA	Norma Total mill.euros	CF Total mill.euros	CF/H euros	Tr.Total mill.euros	Tr/H euros	Rec.Totales mill.euros	Rec.Tot/H euros
Andalucía	7693,72	6612,1	905,129	766,36	104,91	7378,43	1010,04
Aragón	1249,98	1276,2	1075,33	-3,07	-2,5835	1273,18	1072,74
Asturias	1141,99	1017,3	938,172	77,92	71,865	1095,20	1010,04
Balears	865,54	1045,2	1271,84	-120,49	-146,61	924,74	1125,23
Canarias	1761,67	1786,7	1068,14	-1,24	-0,7415	1785,42	1067,40
Cantabria	556,59	550,8	1042,31	4,14	7,8315	554,98	1050,14
Castilla y León	2620,42	2412,7	969,704	100,35	40,332	2513,03	1010,04
Castilla-La Mancha	1818,02	1573,9	911,799	169,58	98,238	1743,52	1010,04
Cataluña	6537,74	7516,6	1210,88	-607,34	-97,839	6909,23	1113,04
Com.Valenciana	4282,79	4190,8	1030,56	49,77	12,238	4240,52	1042,80
Extremadura	1130,68	962,3	896,363	122,04	113,67	1084,35	1010,04
Galicia	2875,58	2474,7	906,369	283,05	103,67	2757,74	1010,04
Madrid	5419,03	7093,2	1378,57	-1193,70	-232	5899,52	1146,58
Murcia	1191,30	1019,6	901,402	122,88	108,63	1142,48	1010,04
Rioja, La	279,28	297,6	1122,22	-8,89	-33,533	288,70	1088,69
TOTAL	39424,34	39829,7		-238,64		39591,04	

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

C7: RESULTADOS DE LA NIVELACIÓN

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

Fuente: elaboración propia

Una vez realizada la nivelación horizontal, se procede a elaborar nuevamente los índices de recursos per cápita con respecto al nivel medio (cuadro 7), que nos muestran una reducción importante de las diferencias existentes cuando sólo teníamos en cuenta

los recursos propios. Así, pasamos de unos valores mínimo y máximo de 65 y 140 respectivamente, a unos valores de 95 y 108, sin que se hayan producido alteraciones en el *ranking* de recursos per cápita.

VII. APLICACIÓN DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN CANADIENSE A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Para la aplicación del sistema de nivelación canadiense a las Comunidades Autónomas, hemos procedido de manera similar que en la simulación del sistema alemán, midiendo la capacidad fiscal de cada Comunidad Autónoma y comparándola con el nivel medio, para calcular la transferencia a recibir, en su caso, por cada una de ellas. En el cálculo de la capacidad fiscal hemos atribuido a las Comunidades los ingresos que les corresponden por IRPF, IVA e Impuestos Especiales según los criterios establecidos por la LOFCA y la recaudación real por Tributos Cedidos. Los ingresos locales, por su parte, han sido asignados a cada territorio según los mismos criterios que para el caso alemán.

C.8. APLICACIÓN DE LA NIVELACIÓN CANADIENSE A LAS CCAA

CCAA	Rec.Totales mill.euros	Rec.Tot/H euros	Tr.Total mill.euros	Tr/H euros	A pagar mill.euros
Andalucía	6272,21	858,60	2258,39	309,15	2258,39
Aragón	1530,02	1289,15	-144,08	-121,39	0,00
Asturias	1134,97	1046,72	131,24	121,03	131,24
Baleares	1610,82	1960,07	-651,14	-792,31	0,00
Canarias	1643,23	982,39	310,06	185,37	310,06
Cantabria	612,35	1158,70	4,79	9,06	4,79
Castilla y León	2655,08	1067,13	250,37	100,63	250,37
Castilla-La Mancha	1502,04	870,14	513,74	297,61	513,74
Cataluña	9134,07	1471,45	-1885,18	-303,69	0,00
Com.Valenciana	4678,97	1150,62	69,68	17,13	69,68
Extremadura	746,35	695,20	507,33	472,56	507,33
Galicia	2452,40	898,21	735,96	269,55	735,96
Madrid	8413,66	1635,20	-2405,17	-467,45	0,00
Murcia	1057,76	935,14	263,12	232,62	263,12
Rioja, La	352,63	1329,78	-42,96	-162,02	0,00
TOTAL	43712,69	1167,76	-83,86		5044,67

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

Conocidos los ingresos per cápita de cada territorio para cada categoría de ingresos considerada, hemos calculado la transferencia necesaria para que todas las

Comunidades se sitúen en la media en cada una de esas categorías y la suma de las transferencias, tanto positivas como negativas, de las que es acreedor un territorio, constituye la subvención de nivelación a percibir, siempre que sea mayor que cero. Cuando la suma de las transferencias parciales a percibir es negativa, la Comunidad no recibe ninguna subvención, pero tampoco está obligada a realizar un pago.

Los resultados de la nivelación en términos de recursos per cápita y en índices con respecto a la media quedan reflejados en el Cuadro 9. Como se desprende de estas cifras, la reducción de las desigualdades es ostensible, ya que el efecto de la nivelación canadiense es igualador con respecto a la media. No obstante, permanecen importantes diferencias en la medida en que los territorios más ricos no se ven obligados a realizar pagos, tal y como ocurría en el sistema alemán. Por otra parte, conviene resaltar que las mayores diferencias a que da lugar el sistema canadiense con respecto al alemán proceden, también, de la fórmula de reparto del IVA, que en Canadá se realiza con arreglo al principio de territorialidad.

C.9. RESULTADOS DEL SISTEMA CANADIENSE

CCAA	Rec.Tot/H euros	índice	Rec.Tot+Tr/H euros	índice
Andalucía	858,60	73,53	1167,76	100
Aragón	1289,15	110,40	1289,15	110
Asturias	1046,72	89,64	1167,76	100
Balears	1960,07	167,85	1960,07	168
Canarias	982,39	84,13	1167,76	100
Cantabria	1158,70	99,22	1167,76	100
Castilla y León	1067,13	91,38	1167,76	100
Castilla-La Mancha	870,14	74,51	1167,76	100
Cataluña	1471,45	126,01	1471,45	126
Com.Valenciana	1150,62	98,53	1167,76	100
Extremadura	695,20	59,53	1167,76	100
Galicia	898,21	76,92	1167,76	100
Madrid	1635,20	140,03	1635,20	140
Murcia	935,14	80,08	1167,76	100
Rioja, La	1329,78	113,87	1329,78	114
TOTAL	1167,76	100,00		100

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT

III. CONSIDERACIONES FINALES.

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

El sistema así diseñado presenta un grado de dispersión en recursos *per cápita* que corrige el obtenido al aplicar exclusivamente la capacidad tributaria de cada territorio. Esta corrección se sitúa en un nivel intermedio entre el que resultaría de aplicar al sistema español las características del modelo de nivelación alemán y el modelo canadiense. Así, en el primer caso, la propia forma de distribuir la recaudación por IVA introduce una reducción sustancial de las diferencias en recursos por habitante, que se acentúa después de completar la nivelación. Por su parte, la aplicación del modelo canadiense, como puede observarse en el cuadro 10, requeriría importantes fondos estatales adicionales para situar a las regiones en una posición igual a la media. Si estos fondos se descuentan del Fondo de Suficiencia, la nivelación resultante sería menor que la conseguida inicialmente por el sistema español.

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

cápita, como Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y, en el caso del modelo canadiense, también a Andalucía.

C.10. CUADRO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE NIVELACIÓN EN ESPAÑA, ALEMANIA Y CANADÁ

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

Fuente: elaboración propia

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

MODELO ESPAÑOL		2005		
	MAS INGRESOS	MENOS INGRESOS	PIERDEN	GANAN
	Aragón	Baleares	La Rioja	
>105 PIB/H	La Rioja	Cataluña	Baleares	Madrid
		Madrid		
	Cantabria	C.Valenciana	Canarias	Cantabria
95-105 PIB/H				
	Asturias	Murcia	Extremadura	
	C. Y León		Galicia	
< 95 PIB/H	C-La Mancha		C-La Mancha	
	Extremadura		Murcia	
	Galicia			

CAMBIO DE SISTEMA		
	M.ALEMAN	M.CANADIENSE
	Baleares	Baleares
	Madrid	Madrid
GANAN	Cataluña	Cataluña
	C.Valenciana	
	Aragón	Aragón
	Asturias	Asturias
	Cantabria	Cantabria
PIERDEN	C.y León	C.y León
	C-La Mancha	C-La Mancha
	Extremadura	Extremadura
	Galicia	Galicia
	La Rioja	La Rioja Andalucía

BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, E. (1997): “Types of transfers-A general formulation”, en Ahmad, E. (Ed), *Financing decentralized expenditures: an international comparison of grants*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) y Brookfield (USA), pp.361-381.
- BIEHL, D. y UNGAR, P. (1991): “La distribución de la renta y el sistema de transferencias intergubernamentales en la República Federal de Alemania”, *Hacienda Pública Española*, nº118, pp.39-65.
- CLARK, D.H. (1997): “The fiscal transfer system in Canada”, en Ahmad, E. (Ed), *Financing decentralized expenditure. An international comparison of grants*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) y Brookfield (USA), pp. 70-102.
- KRELOVE, R.; STOTSKY, J.G.; y VEHORN, C.L. (1997): “Canada”, en Ter-Minassian, T. (Ed), *Fiscal federalism in theory and practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., pp.201-225.
- MIESZKOWSKI, P. y MUSGRAVE, R. (1999): “Federalism, grants and fiscal equalization”, *National Tax Journal*, vol.2, nº2.

- RUIZ-HUERTA, J.; VIZÁN, C. y HERRERO, A (2002): “La reforma del sistema de financiación autonómica” en Varios Autores, *Informe de Comunidades Autónomas 2001*, Instituto de Derecho Público, Barcelona.
- SPAHN, P.B. (1997): “Intergovernmental transfers in Switzerland and Germany”, en Ahmad, E. (Ed), *Financing decentralized expenditures. An international comparison of grants*, Edward Elgar, Cheltenham (UK) y Brookfield (USA), pp.103-143
- SPAHN, P.B. y FÖTTINGER, W. (1997): “Germany”, en Ter-Minassian, T. (Ed), *Fiscal federalism in theory and practice*, International Monetary Fund, Washington D.C., pp.227-248.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. (2001): “El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica”, *Papeles de Trabajo*, Instituto de Estudios Fiscales, nº23.
- UTRILLA DE LA HOZ, A. y HERRERO, A. (2002): “La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación regional”, *Documentos de Trabajo*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense, Madrid.