

**XII ENCUENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA.
(PALMA DE MALLORCA, 3 Y 4 DE FEBRERO DE 2005)**

**El papel de las transferencias intergubernamentales en el sistema
español de financiación autonómica (*)**

Santiago Álvarez García

Instituto de Estudios Fiscales.

Avda. Cardenal Herrera Oria, 378. Madrid 28035. Tel.: 913398750

santiago.alvarez@ief.minhac.es

David Cantarero Prieto

Departamento de Economía. Universidad de Cantabria

Avda. de los Castros s/n. Santander 39005. Tel.: 942201625

david.cantarero@unican.es

Versión Octubre 2004

Resumen

El objetivo del trabajo es analizar la evolución y efectos de las transferencias intergubernamentales en el marco de los sistemas de financiación autonómica anterior y actual. Para ello, se hace especial referencia al estudio de los avances conseguidos por dichos esquemas en términos de suficiencia y de nivelación interterritorial. Por último, se valora el alcance de dichos modelos de financiación autonómica en términos de su adecuación a los objetivos iniciales así como las enseñanzas que pueden obtenerse de cara al modelo actual a partir de la presentación de algunos resultados empíricos para el caso español.

Palabras clave: Federalismo Fiscal, Transferencias intergubernamentales, Financiación autonómica, Suficiencia, Nivelación.

Códigos JEL: H7, H72, H77

(*) Los autores agradecen la ayuda y comentarios previos de la profesora Marta Pascual. En todo caso, cualquier error en este trabajo corresponde a nuestra exclusiva responsabilidad.

1. Introducción.

Una característica relevante del sistema de financiación autonómica español ha sido su falta de estabilidad en el tiempo¹. El cambio hacia el modelo actual iniciado en 2002 hace que ya no puede ser calificada dicha fase de “quinquenio”, ya que tiene vocación de constituir un sistema definitivo de financiación al haber optado básicamente por permitir una mayor participación territorializada en los impuestos estatales así como un esquema explícito de nivelación interterritorial². A pesar de todo, las Comunidades Autónomas (CCAA) han tenido una escasa autonomía en la obtención de ingresos, habiendo descansado su financiación principalmente en la transferencia de recursos por parte del Estado, bien por medio de transferencias generales, bien por medio de la cesión de tributos sin que las CCAA dispusieran de competencias normativas significativas para alterar éstos hasta el año 1997. Precisamente, al estudio del papel desempeñado por las transferencias intergubernamentales en los diferentes sistemas de financiación de los últimos años así como sus efectos se dedica el presente estudio.

El trabajo se ha organizado de la manera siguiente. La sección segunda describe el funcionamiento de las transferencias intergubernamentales desde la perspectiva del federalismo fiscal. En la sección tercera se examina la evidencia empírica entre las transferencias intergubernamentales y el cumplimiento de los objetivos de suficiencia y nivelación en los dos últimos modelos de financiación: 1997-2001 y el sistema actual vigente desde 2002. Finalmente, la sección cuarta muestra las conclusiones más relevantes que se han alcanzado.

2. Transferencias intergubernamentales y Federalismo fiscal.

La Teoría del Federalismo Fiscal establece que desde la perspectiva de la autonomía, la situación ideal para una jurisdicción subcentral sería que obtuviera todos sus ingresos mediante su poder fiscal, sin tener que recibir ayudas de ningún tipo³. Desde la perspectiva de la suficiencia, esto supondría que los ingresos no financieros fueran iguales a los gastos no financieros. El óptimo consistiría en lograr simultáneamente una total autonomía y suficiencia, esto es, la autosuficiencia explicitada por una situación de equilibrio financiero.

¹ El proceso de financiación ha atravesado hasta el modelo actual cinco fases distintas: a) Un “periodo transitorio” (1980-1986), b) Un “periodo definitivo” (1987-1991), c) El quinquenio 1992-1996, d) El quinquenio 1997-2001.

² Dicho sistema ha recurrido al empleo de los *tributos compartidos*, como instrumento para elevar el grado de corresponsabilidad fiscal. Por una parte, ha ampliado sensiblemente las competencias regionales para introducir cambios normativos en los tributos cedidos; por otra, ha ampliado la participación de las CCAA en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas hasta el 33%; por último, ha configurado como tributos compartidos entre el Estado y las CCAA el Impuesto sobre el Valor Añadido en un 35% y los Impuestos sobre Consumos Específicos en un 40%, aunque en estos supuestos sin transferir a las CCAA capacidad normativa sobre los mismos.

³ Vid., los trabajos de Ahmad y Craig (1995), Ter-Minassian (1997), Mieszkowski y Musgrave (1999), Giménez (2002) y Rego (2002).

No obstante, en las haciendas regionales y locales de los países federales son casi inexistentes las situaciones de autosuficiencia, siendo habituales las situaciones de desequilibrio financiero de los gobiernos subcentrales. En este sentido, si se supone un sistema federal en el que los tres niveles de gobierno (C, R, L Central, Regional y Local) son simultáneamente autosuficientes se producirá una situación de Equilibrio financiero “vertical”:

$$\frac{IP^C}{GNFT^C} = \frac{IP^R}{GNFT^R} = \frac{IP^L}{GNFT^L} = 1 \quad (1)$$

donde IP : Ingresos Propios; $GNFT$: Gastos No Financieros Totales

No obstante, lo habitual en los países federales es la presencia de desequilibrio vertical. Así, lo más frecuente es que los gobiernos subcentrales tengan un índice de equilibrio superior a la unidad ($IP^C > GNFT^C$) y que los gobiernos regionales y locales se encuentren en desequilibrio financiero ($IP^{R,L} < GNFT^{R,L}$). Para solucionar tales desequilibrios o reducir su magnitud, se pueden utilizar diferentes soluciones: las que afectan al poder asignado a cada nivel de gobierno, las que afectan al poder ejercido por los gobiernos subcentrales y las que compensan los resultados. Dado que las dos primeras vías no son atractivas, la solución preferida en muchos países es la tercera que da pie a las “*Transferencias de Suficiencia*” (TS), que proporcionan ingresos no financieros adicionales a los propios.

2.1 Transferencias de Suficiencia.

Por simplificar, en el caso de los gobiernos regionales y la solución de sus desequilibrios financieros, existen dos opciones. En primer lugar, que con la TS se quiera cubrir un porcentaje de la insuficiencia (déficit) regional o en segundo lugar que con la TS se pretenda que el índice de suficiencia alcance un determinado porcentaje, dando lugar a volúmenes distintos de TS , excepto cuando el Gobierno Central desee garantizar el 100% de forma que:

$$TS^R = GNFT^R - IP^R \quad (2)$$

En este último caso, los ingresos no financieros regionales totales serán iguales a:

$$INFT^R = IP^R + TS^R = GNFT^R \quad (3)$$

Si esta opción se generaliza a todos los niveles subcentrales de gobierno y se supone además que existe equilibrio presupuestario global, la cuantía global de las TS que el Gobierno Central transfiere a los Gobiernos subcentrales sería igual a la expresión:

$$\begin{aligned} TS^R &= GNFT^R - IP^R \\ TS^L &= GNFT^L - IP^L \end{aligned} \quad (4)$$

Así, se cumpliría el equilibrio financiero vertical, según el cual:

$$\frac{IP^C - TS^C}{GNFT^C} = \frac{IP^R + TS^R}{GNFT^R} = \frac{IP^L + TS^L}{GNFT^L} = 1 \quad (5)$$

De ahí se deduce la expresión de TS^R que logra el equilibrio financiero vertical entre Gobierno Central y Regional, siendo el siguiente paso su reparto entre las distintas regiones⁴.

2.2 Transferencias de Nivelación.

Otro de los conceptos importantes utilizados en la literatura relativa a la Teoría del Federalismo Fiscal corresponde al Equilibrio financiero “horizontal” definido también a partir del índice de equilibrio comparando la situación de un territorio respecto a los demás de su mismo nivel. Por simplificar, al referirse al nivel regional, si éste se compone de varias regiones a las que se identifica como $\alpha, \beta, \gamma, \dots, \omega$, el equilibrio se alcanza cuando se cumple:

$$\frac{IP^a}{GNFT^a} = \frac{IP^b}{GNFT^b} = \frac{IP^g}{GNFT^g} = \dots = \frac{IP^w}{GNFT^w}; \forall \mathbf{a, b, g, \dots, w} \quad (6)$$

En concreto, es preciso aceptar un supuesto adicional: que todas las regiones tienen mismo poder fiscal, tanto en tributos como en competencias de gasto, ya que de otro modo la comparación entre regiones no sería adecuada. Así, el equilibrio financiero horizontal puede formularse como el cociente de ingresos propios y el gasto monetario que ese gobierno debe realizar para alcanzar determinados niveles de provisión, es decir, su gasto no financiero total:

$$\frac{\sum_{i=1}^n BI_i^a TG_i^a}{\sum_{j=1}^n NI_j^a CU_j^a} = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^b TG_i^b}{\sum_{j=1}^n NI_j^b CU_j^b} = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^g TG_i^g}{\sum_{j=1}^n NI_j^g CU_j^g} = \dots = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^w TG_i^w}{\sum_{j=1}^n NI_j^w CU_j^w}; \forall \mathbf{a, b, g, \dots, w} \quad (7)$$

Como resultado, básicamente son dos las causas del desequilibrio horizontal:

1. Diferencias en la cantidad de ingresos propios obtenidos debidas a diferencias en las respectivas Bases Imponibles (BI) o por aplicar diferentes Tipos de Gravamen (TG).
2. Diferencias en volumen de gasto necesario para similares niveles provisión debidas a que se requiera distinto Número de Inputs (NI) o porque los Costes Unitarios (CU) de cada input sean distintos entre unas y otras regiones.

La situación habitual en un país federal es la de desequilibrio, y de sus implicaciones se ha ocupado desde hace tiempo la Teoría del Federalismo Fiscal al abordar la cuestión de la Nivelación horizontal. En este sentido, resulta primordial la elección del estándar de referencia al modificar el equilibrio horizontal, que pasaría a ser cierto valor IEH^* .

Igualmente, resulta importante la medida del nivel de provisión de bienes y servicios públicos. Por un lado, cabe hacer una mención especial al concepto de equidad categórica como justificación de los sistemas de nivelación y para una serie de servicios públicos que deberían estar a disposición de todos los ciudadanos, con independencia de su residencia (sanidad, educación, vivienda, etc). Por otro lado, en ausencia de nivelación, se pueden producir problemas de eficiencia cuando la localización de factores dependa de la oferta fiscal, y no tanto de la productividad de cada territorio.

Respecto al cálculo de las Necesidades de Gasto (NG), de entrada es una cuestión muy controvertida⁵ aunque desde una perspectiva general se hacen depender de un conjunto de variables ponderadas. Las diferencias entre unos y otros modelos radican tanto en el tipo de variables que se seleccionan como en la determinación de las respectivas ponderaciones.

En cuanto al cálculo de la “presión fiscal”, puede calcularse el tipo medio agregado de gravamen en una región (o “esfuerzo fiscal regional”) que en coherencia con el enfoque de nivelación horizontal anterior, habrá de ser igual al tipo medio (“esfuerzo”) elegido como estándar, TG^* . Según el principio de equidad horizontal, en ausencia de nivelación, cuando los gobiernos subcentrales se financian 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. A partir de la expresión anterior (7), el equilibrio financiero horizontal puede reformularse a partir de la definición que lo vinculaba al índice estándar. De esta forma se obtiene la expresión:

$$\frac{TG^a \sum_{i=1}^n BI_i^a}{NG^a} = \frac{TG^b \sum_{i=1}^n BI_i^b}{NG^b} = \frac{TG^g \sum_{i=1}^n BI_i^g}{NG^g} = \dots = \frac{TG^w \sum_{i=1}^n BI_i^w}{NG^w} = \frac{TG^* \sum_a \sum_{i=1}^n BI_i}{NG^*}; \forall a, b, g, \dots, w \quad (8)$$

⁴ Por diferentes motivos, casi todos los países federales calculan la masa global de la Transferencia de Suficiencia para el conjunto regional, y la distribuyen después en función de más factores que el déficit particular de cada región.

⁵ La solución más general puede ser la de suponer que son exactamente proporcionales a la población de cada jurisdicción subcentral. Para un mayor detalle de las diversas opciones a este respecto vid. Castells y Solé (2000).

Por lo que una región se encontraría en desequilibrio, respecto al estándar elegido como referencia, cuando su tipo medio agregado de gravamen sea diferente al estándar, o cuando sus bases imponibles⁶ y necesidades de gasto difieran de las estándar.

Lo más fácil en este caso es actuar sobre los resultados, estableciendo las denominadas “*Transferencias de Nivelación*”⁷ (TN), cuya cuantía depende de las diferencias entre índices de equilibrio regional e índice estándar. En cualquier caso, su utilización implica que se está haciendo referencia a la garantía de un nivel de prestaciones públicas similar en todos los territorios. Desde este punto de vista, los sistemas de nivelación cumplen, de forma simultánea, tres grandes principios (Utrilla y Herrero, 2003): explicitan la solidaridad interterritorial, garantizan que todos los gobiernos subcentrales gocen de un grado de autonomía similar y cumplen con el principio de suficiencia financiera⁸.

Para corregir los problemas de equidad y de eficiencia que podrían generar diferentes niveles de servicios causados por las diferencias de capacidad fiscal, existen sistemas de nivelación basados en transferencias de diverso tipo, aunque en su diseño habrá que decidirse sobre las siguientes cuestiones:

1. Establecer una transferencia vertical u horizontal, es decir, si el trasvase de recursos va a efectuarlo el Gobierno Central o si van a ser los propios gobiernos regionales de los territorios más ricos los que realicen el pago directamente.
2. Establecer una transferencia condicionada o incondicionada, según la forma en que se establezca el objetivo del sistema de nivelación.
3. Fijar el objetivo de equidad a alcanzar por el sistema de nivelación, para así valorar los resultados finalmente alcanzados.
4. Determinar la intensidad de nivelación deseada, es decir, plantear si se quieren eliminar totalmente las diferencias de recursos existentes o reducir tales diferencias, aproximando la situación de los distintos territorios, sin llegar a la igualación. No obstante, es casi imposible encontrar un país sin diferencias de este tipo entre sus regiones (Castells y Bosch, 1999).

⁶ Otro aspecto relevante en los sistemas de nivelación es el posible abandono de la utilización de las bases imponibles como referencia y el recurso a macrofórmulas entendidas como macromagnitudes regionales corregidas por aspectos como la traslación espacial de cargas impositivas vía externalidades fiscales. Vid. Boadway (1998) para Canadá.

⁷ Un tratamiento general de los sistemas de nivelación puede verse en Hierro (2001) y Castells (1991 y 2000).

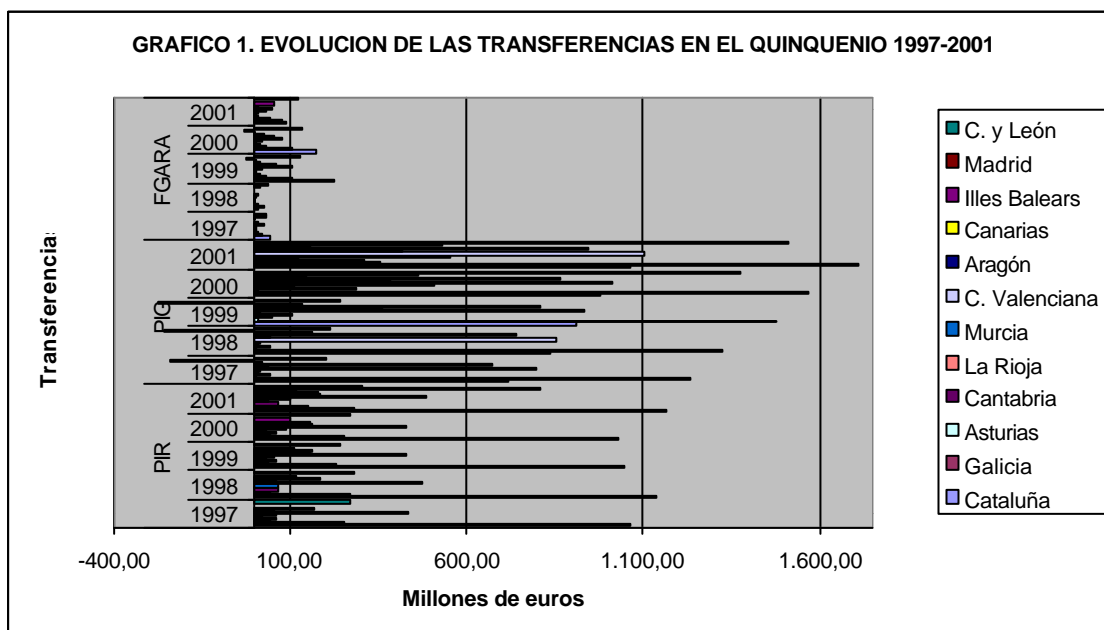
⁸ No obstante, puede entenderse bien como garantía de suficiencia estática o dinámica de los gobiernos subcentrales.

3. Las transferencias intergubernamentales en la financiación autonómica.

Dadas las directrices teóricas, en los países federales se han venido utilizando diversos tipos de transferencias⁹ con efectos distintos sobre el gasto público subcentral. Al análisis de estas cuestiones en los dos últimos sistemas de financiación se dedica el siguiente apartado.

3.1. Factores determinantes e impacto de las transferencias en el quinquenio 1997-2001: Una aproximación empírica.

El sistema de financiación de las CCAA para el quinquenio 1997-2001¹⁰ supuso un gran impacto tanto sobre la configuración del IRPF compartido (reformado posteriormente en el sistema en Abril de 1998) (*TIR-Tarifa Autonómica*) como por la modificación de la cesión de tributos y el aumento de la corresponsabilidad fiscal. En especial, en este quinquenio se produjo una importante novedad respecto al modelo anterior: el establecimiento de dos tramos de la participación de las CCAA en los ingresos del Estado (*Participación en Ingresos por IRPF-PIR* y *Participación en Ingresos Generales-PIG*). El hecho de haber eliminado los anteriores topes de evolución, parecía implicar que en el sistema las CCAA que habían asumido la cesión parcial del IRPF lo habían hecho para ser corresponsables de la evolución del impuesto en cualquier dirección. Por otro lado, el modelo incluyó un Fondo de Garantía como mecanismo de solidaridad aunque fuera discutible desde la perspectiva de la corresponsabilidad fiscal. En términos acumulados las garantías han supuesto un total de 2.153,89 millones de euros (3,1% de la financiación básica), de los que más de la mitad se sitúan en 2000 y 2001 (GRAFICO 1).



FUENTE: Elaboración propia a partir de M° de Hacienda.

⁹ También se pueden producir procesos de ilusión fiscal, modelizados por el "efecto adherencia" (*flypaper effect*).

¹⁰ Vid. para un mayor detalle, Álvarez *et al.* (2004), Utrilla (2002 y 2003) y Ruiz Huerta y Granado (2003).

En el caso español, desde el primer sistema de financiación, la *PIG* se configuraba realmente como “*mecanismo de cierre*”. Además, se ha revelado en el sistema anterior al actual como la fuente de ingresos más dinámica, dado el crecimiento elevado de los Ingresos Tributarios Ajustados del Estado (ITAE) en 1997-2001 que ha superado el del PIB nominal en cuatro de los cinco ejercicios del quinquenio (1997, 1998, 1999 y 2000). La modificación del complejo sistema de garantías del sistema respecto al anterior por el Acuerdo de 1998 hizo que los resultados fueran favorables para todas las CCAA siendo mayor cuanto menor fuera la importancia de los ingresos derivados por IRPF con respecto a la antigua *PIG* (reducida capacidad fiscal con respecto a su nivel competencial).

En este apartado se examinan los factores determinantes de las subvenciones centrales con finalidad niveladora, a fin de identificar los patrones geográficos y analizar el significado de las diferencias entre las regiones españolas. Estos objetivos se pretenden alcanzar de modo tentativo mediante el desarrollo y estimación de un modelo econométrico que utilice un panel de datos regional para el período temporal 1997-2001 que coincide con el quinquenio anterior de financiación en las regiones españolas de régimen común¹¹.

3.1.1. Fuentes de información y metodología.

La literatura en la Teoría del Federalismo Fiscal relativa al papel de las Transferencias intergubernamentales (*TRF*) ha sugerido la inclusión de diferentes factores determinantes de acuerdo con este modelo general:

$$TRF = TRF(E, F, I) \quad (9)$$

donde *E* es un conjunto de variables económicas, *F* es el de variables de tipo fiscal e *I* el de variables institucionales relacionadas con características específicas de las regiones.

No obstante, en la investigación empírica la elección de las variables explicativas suele estar restringida por la disponibilidad y calidad de los datos que en este caso se recogen junto con la definición de variables en la TABLA 1. Esta última afirmación es debida en parte a que la reciente igualación competencial en España de las Administraciones autonómicas limita seriamente la posibilidad de realizar estudios econométricos basados en series cronológicas. Sin embargo, puede que esta dificultad se solvete parcialmente acudiendo a la técnica de datos de panel, que puede permitir disminuir los problemas derivados del número reducido de períodos con que cuentan las series históricas y facilitar el análisis de los comportamientos dispares que pueden presentar las diferentes jurisdicciones subcentrales.

¹¹ La exclusión del análisis del País Vasco y Navarra así como de Ceuta y Melilla se debe al hecho de que, dadas sus peculiaridades institucionales, no participan efectivamente en el modelo de las CCAA de régimen común.

Por otro lado, se garantiza la homogeneidad de los datos al utilizar como fuente las publicaciones de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT) y la Base de Datos de Economía del Sector Público (BADESPE) del Instituto de Estudios Fiscales. Asimismo, nuestro análisis utiliza además de variables fiscales, datos de estimación del Valor añadido (PIB), optando por los datos suministrados por la Contabilidad Regional de España (Instituto Nacional de Estadística).

En la modelización empleada, la variable dependiente es la Transferencia Per Cápita, en términos reales, relativas a la Participación en los Ingresos Generales del Estado (*TRFPC*). Dicha variable se emplea en una regresión sobre las siguientes variables independientes¹²: el nivel de Producto Interior Bruto per cápita real (*PIBPC*), una variable indicativa de los Recursos Fiscales Per Cápita reales indicativa de corresponsabilidad fiscal para cada CCAA (*REFPC*), una variable de Gasto Público ejecutado por las CCAA (*GASTO*), una variable *Dummy* para diferenciar a la CCAA de Canarias dado su particular régimen fiscal en imposición indirecta (*CANAR*) y (u_{it}) es el término de perturbación aleatoria, que se supone serialmente incorrelacionado y ortogonal respecto de las variables explicativas.

Una vez analizadas las distintas causas que pueden ser sometidas a un test, se pasa a establecer la especificación concreta del modelo. Así, el modelo que se estima a través de la técnica de datos de panel es el siguiente:

$$TRFPC_{it} = a_0 + a_1 PIBPC_{it} + a_2 REFPC_{it} + a_3 GASTO_{it} + a_4 CANAR_{it} + u_{it} \quad (10)$$

Donde $i(1, \dots, I)$ y $t(1997-2001)$ designan la región y el tiempo respectivamente y los coeficientes estimados para las variables de renta y recursos fiscales se espera que tengan signos negativos dado que, por un lado, la nivelación sería efectiva si las transferencias fueran mayores para las CCAA más pobres relativamente y, por otro, un mayor nivel de ingresos fiscales supondría una menor transferencia, si bien debería tenerse en cuenta que algunas de las CCAA con mayor nivel de renta no podían acceder al segundo tramo del IRPF mientras no tuvieran más competencias. En el caso de las variables de gastos y Canarias se espera que tengan signos positivos dado que, por un lado, a mayor gasto público ejecutado y dada su relación con su nivel competencial (CCAA del artículo 151 o del 143 de la Constitución), podría suponer acudir menos al recurso de la transferencia de nivelación y por qué, por otro, en Canarias el comportamiento del IRPF ha influido positivamente en el nivel de la *PIG* en dichos años. La TABLA 2 presenta un resumen de los principales estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en las estimaciones.

¹² Vid. Pérez (2000), Lago (2002) y Cantarero (2003) para un análisis de dichas relaciones.

TABLA 1. VARIABLES, FUENTES ESTADISTICAS Y SIGNOS ESPERADOS. COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN. AÑOS 1997-2001

SÍMBOLO	HIPÓTESIS	SIGNO ESPERADO
V. DEPENDIENTE: TRFPC		
<i>TRFPC</i>	Transferencias Per Cápita reales (Participación en Ingresos del Estado). Fuente: Elaboración propia a partir de BADESPE y DGCHT, Ministerio de Hacienda.	
V. ECONOMICAS (E): PIBC		
<i>PIBPC</i>	Producto Interior Bruto Per Cápita Real. Fuente: Contabilidad Regional de España (Instituto Nacional de Estadística).	-
V. FISCALES (F): REFPC, GASTO		
<i>REFPC</i>	Recursos Fiscales Per Cápita (tributos cedidos, propios, tasas afectas e IRPF cedido). Fuente: Elaboración propia a partir de BADESPE y DGCHT, Ministerio de Hacienda.	-
<i>GASTO</i>	Gastos públicos ejecutados por las CCAA en % sobre el total exceptuando la parte financiada por las tranferencias. Fuente: Elaboración propia a partir de BADESPE y DGCHT, Ministerio de Hacienda.	+
V. INSTITUCIONALES (I): CANAR		
<i>CANAR</i>	Variable <i>dummy</i> que adopta valor 1 para Régimen Fiscal de Canarias; y 0 para las restantes.	+

TABLA 2. ESTADISTICOS DESCRIPTIVOS

Variable	Media	Desv. Std.	Mínimo	Máximo
<i>TRPC</i>	65.8680	142.2796	-53.4700	583.7000
<i>PIBPC</i>	1.1664	0.2597	0.7425	1.7479
<i>REFPC</i>	91.3029	45.5586	31.7800	212.3600
<i>GASTO</i>	64.2512	45.2419	2.0100	137.3900

Fuente: Elaboración propia.

3.1.2. Resultados

La técnica empleada en nuestras estimaciones ha sido datos de panel, puesto que presenta una serie de ventajas frente a los restantes métodos econométricos, entre las que destaca el aumento de los grados de libertad de la estimación, lo cual es necesario dadas las hipótesis propuestas, y el reducido número de ejercicios disponibles.

Esta sección muestra los resultados obtenidos al utilizar el programa estadístico STATA 8.0. La estimación de diferentes modelos de datos de panel (Greene, 2003) según se considere la inclusión de la variable relativa al gasto o la *dummy* relativa a Canarias en la TABLA 3 muestran en especial para el caso del modelo ampliado (3) la alta bondad del ajuste en términos de los estadísticos así como que los coeficientes son significativamente estadísticos y tienen en la mayoría de los casos los signos esperados de acuerdo con el criterio económico establecido a priori.

Es decir, los coeficientes estimados resultan altamente significativos tanto individualmente (contraste de la T de Student) como en conjunto (contraste de Wald). El R^2 cuadrado ajustado presenta un valor alto y el contraste de Hausman acepta los efectos aleatorios con una significatividad también muy alta. Los signos de las variables han sido los esperados. En primer lugar, el signo del coeficiente de la renta con respecto a las transferencias niveladoras es negativo.

Dichas transferencias se configuraban como uno de los elementos esenciales en el cumplimiento del principio de solidaridad ya que, al estar las capacidades recaudatorias directamente relacionadas con el nivel de renta, dicha subvención de nivelación tendería a ser mayor cuanto menor fuera dicho nivel permitiendo así que los ciudadanos pudiesen disfrutar de un nivel similar de servicios públicos con independencia de la riqueza generada en la CCAA de residencia. Dada esta evidencia, en España existía en esos años una política de nivelación de las capacidades de gasto de los Gobiernos Regionales que operaba a través de las Transferencias per cápita (tanto mayores cuanto menor fuera la renta per cápita de la CCAA) desde el Gobierno Central para compensar así su desigual capacidad fiscal tal que, al aumentar la corresponsabilidad fiscal medida por la variable *REFPC*, las transferencias se concentraban en ciertas CCAA pues las más ricas pasaban a depender de sus recursos fiscales.

TABLA 3. ESTIMACIONES ECONOMETRICAS. VARIABLE DEPENDIENTE: TRFPC

VARIABLES explicativas	(1)	(2)	(3)
PIBPC (Coeficiente)	-0.14593660	-0.12758720	-0.11922630
Std. Error	(0.0883724)	(0.0854180)	(0.0783099)
T Statistic	-1.65	-1.49	-1.52
P-value	0.099	0.135	0.128
REFPC (Coeficiente)	-0.00396995	-0.00560230	-0.005439280
ETD. Error	(0.0079973)	(0.0013586)	(0.00127911)
T Statistic	-4.96	-4.12	-4.25
P-value	0.000	0.000	0.000
GASTO (Coeficiente)		0.00144806	0.001662950
Std. Error		(0.0009872)	(0.00092344)
T Statistic		1.47	1.80
P-value		0.142	0.072
CANA (Coeficiente)			0.17217500
Std. Error			(0.0916879)
T Statistic			1.88
P-value			0.060
R²	0.4923	0.5262	0.5742
Wald Statistic and Prob(Wald)	29.31 (0.0000)	33.93 (0.0000)	43.49 (0.0000)
Hausman Statistic and Prob(Hausman)	0.20 (0.9045)	0.08 (0.9942)	0.04 (0.9980)
Período	1997-2001	1997-2001	1997-2001

Nota: Entre paréntesis aparecen los Std. Error para las variables consideradas así como en su caso las Prob(Wald) y Prob(Hausman). R² es el coeficiente de determinación. N es el número de CCAA consideradas (15 CCAA de régimen común no incluyendo para los cálculos a las de régimen foral ni a Ceuta y Melilla).

En todo caso, los resultados muestran que el factor más importante en la explicación del volumen de transferencias niveladoras son los ingresos fiscales recaudados por la CCAA (corresponsabilidad fiscal) y confirman la hipótesis de que el mayor porcentaje de ingresos supone una mayor transferencia de nivelación resultando aconsejable el traspaso de más autonomía tributaria a las regiones y a la vez diseñar un sistema de nivelación más transparente.

3.2. El modelo actual vigente desde 2002.

La aprobación del sistema actual de financiación de las CCAA está teniendo y tendrá efectos indudables sobre el nivel potencial de servicios que puede suministrar cada gobierno regional.

Al modificarse los criterios de reparto de los recursos con respecto al quinquenio anterior, esto tendrá claras repercusiones sobre los niveles de suficiencia regionales (Ruíz Huerta y Granada, 2002; Utrilla, 2003). En este sentido, interesa analizar el reparto de los recursos en el año base y los efectos sobre la suficiencia estática así como las reglas de evolución de la financiación para estimar los resultados a los que puede conducir desde el punto de vista de la suficiencia dinámica y nivelación.

3.2.1. Fuentes de información y metodología.

Las bases de datos utilizadas han sido las estadísticas de recaudación tributaria de ejercicios anteriores (AEAT), los últimos datos definitivos de financiación (M^o de Hacienda, 2004) así como las estadísticas oficiales de los Informes de Financiación de las CCAA elaborados por el M^o de Hacienda y la Base de Datos del Sector Público (BADESPE) del Instituto de Estudios Fiscales. Asimismo, se pueden elaborar proyecciones dinámicas tomando como base las previsiones contenidas en los últimos avances de liquidación presupuestaria, los Presupuestos Generales del Estado, de las CCAA y las contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2003-2007) en cuanto al comportamiento de las principales variables del modelo. Estas estimaciones se completan con la aplicación de técnicas de predicción económica¹³ ofreciéndose un resumen de los resultados en las TABLAS 4 y 5.

TABLA 4. RESULTADOS DEL AJUSTE DE LAS SERIES TEMPORALES UTILIZANDO DISTINTAS FUNCIONES PARAMÉTRICAS: EJEMPLO. CUOTA LIQUIDA DEL IRPF

Concepto	Lineal	Cuadrática	Potencial	Exponencial	Mixto
Significación individual de variables explicativas	Sí	No	Sí	Sí	No
Significación global del modelo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
R ²	0,911646	0,970729	0,792521	0,951461	0,956408
R ² corregido	0,903614	0,964874	0,773660	0,947048	0,946721
Error estándar de la regresión	2505,832	1512,711	0,109290	0,052862	1806,460
Suma de los errores al cuadrado	69071127	22882940	0,131387	0,030738	29369677
Evaluación de la capacidad predictiva					
Raíz del error cuadrático medio	2305,030	1114,970	3744,657	1789,587	1832,867
Error absoluto medio	1790,133	3,525496	2935,712	1231,430	1498,512
Error absoluto medio del porcentaje de error	5,298868	3,525496	8,322546	3,490478	4,627260

FUENTE: Elaboración propia.

¹³ Para ello se retoman las estimaciones de algunos trabajos anteriores (Cantarero, 2003 y 2004). En cuanto a la metodología utilizada para realizar las predicciones de recaudación, se ha optado por el análisis de series temporales para cada CCAA frente a la opción de estimadores bayesianos con datos de panel. En este caso, existe una gran variedad de especificaciones para una función de tendencia y pueden destacarse, de entre las aplicadas para datos anuales y predicciones a medio-largo plazo, las siguientes:

- Tendencia Lineal: $y_t = a + bt$

- Tendencia Cuadrática: $y_t = a + bt + ct^2$

- Tendencia Potencial: $y_t = at^b$

- Tendencia Exponencial: $y_t = e^{a+bt}$

- Tendencia mixto: $y_t = a + bt + cy_{t-1}$

TABLA 5. ESCENARIO FINANCIERO BASE PARA EL PERIODO 1999-2007 (índices acumulados). CCAA COMUNES

Concepto	1999	2000 (P)	2001 (P)	2002 (P)	2003 (F)	2004 (F)	2005 (F)	2006 (F)	2007 (F)
ITE regional medio	1,0000	1,0673	1,1340	1,2327	1,3396	1,4162	1,5038	1,5901	1,6816
ITE nacional	1,0000	1,0977	1,1723	1,2129	1,2868	1,3611	1,4388	1,5208	1,6076
ITAE nacional	1,0000	1,0857	1,1582	1,2622	1,3097	1,4505	1,5462	1,6519	1,7651
PIB precios mercado	1,0000	1,0770	1,1513	1,2313	1,2875	1,3622	1,4398	1,5219	1,6087
I. indirectos	1,0000	1,0569	1,0955	1,1769	1,2546	1,3426	1,4206	1,4990	1,5819

Notas: (P) Provisional y (F) Previsión. ITE: Ingresos Tributarios del Estado. ITAE: Ingresos Tributarios Ajustados del Estado. FUENTE: Elaboración propia a partir de AEAT (Informes anuales de recaudación tributaria), BADESPE, Contabilidad Nacional de España, PGE, M^o de Hacienda, Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2003-2007, M^o de Economía.

La simulación de resultados del modelo que se lleva a cabo a continuación toma como hipótesis dicha información estadística y dos condicionantes básicos (Leyes de Financiación autonómica 7, 21 y 22/2001 así como las Leyes Orgánica y General de Estabilidad Presupuestaria 5 y 18/2001). En este sentido, se definen las Necesidades de Financiación (NF_{it}) como la suma del Fondo de Suficiencia como “*elemento de cierre del modelo*” (FS_{it}), el Fondo de Ahorro en Incapacidad Laboral Temporal ($FILT_{it}$) y los Ingresos Tributarios¹⁴ ($ITRIB_{it}$) para una CCAA “*i-ésima*” de entre las $i(1, \dots, I)$ regiones en el período t para $t(1999, \dots, N)$, siendo ésta última variable calculada como la siguiente expresión:

$$ITRIB_{it} = TCN_{it} + TAN_{it} + IICAN_{it} + IEVMH_{it} + IEM_{it} + 0,33 \times IRPF_{it} + 0,35 \times IVA_{it} + 0,40 \times IELT_{it} + 0,40 \times IEA_{it} + 0,40 \times IEC_{it} + 0,40 \times IEPI_{it} + 0,40 \times IEH_{it} + IEE_{it} \quad (11)$$

donde: *TCN*: Tributos Cedidos Normativos autonómicos.

TAN: Tasas Afectas a los servicios transferidos en términos Normativos.

IICAN: Impuestos Indirectos Canarios (Recaudación Normativa).

IEVMH: Impuesto Especial sobre la Venta Minorista de Determinados Hidrocarburos.

IEM: Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte o de ‘*Matriculación*’. Se configura como Impuesto Cedido (no armonizado) a las CCAA con capacidad normativa.

IRPF: Recaudación anual del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (cedido en 33% de la cuota líquida siendo 36% desde el pasado año 2003).

IVA: Recaudación anual del Impuesto sobre el Valor Añadido (cedido al 35% como participación territorializada de tipo *tax sharing*).

Del estudio del ajuste de cada una de las series referidas a la evolución temporal de estos impuestos a las funciones estadísticas anteriormente descritas se obtuvieron los correspondientes resultados, eligiéndose la mejor predicción mediante el ajuste de los diferentes modelos empleados.

¹⁴ Respecto al análisis empírico de la incidencia territorial de los impuestos, con especial referencia a los que gravan el consumo, se ha optado por un enfoque práctico. Los tributos cedidos y tasas han sido estimados a partir de la información disponible y el IRPF con la cuota real calculando su evolución regional a partir de información tributaria. En cuanto a la incidencia territorial de la imposición sobre el consumo, las cantidades se han aproximado a partir de cuotas de consumo interior, de la información proporcionada por la Encuesta Básica de Presupuestos Familiares elaborada por el INE y de recaudaciones autonómicas basadas en datos de la AEAT y se supone que los impuestos se trasladan totalmente a los consumidores y que las cuotas se mantienen constantes en todos los años.

IELT, IEA, IEC, IEPI y IEH: Recaudación anual de los Impuestos Especiales sobre Labores del Tabaco, Alcohol, Cerveza, Productos Intermedios e Hidrocarburos respectivamente (cedidos al 40% como participaciones territorializadas de tipo *tax sharing*).

IEE: Impuesto Especial sobre Electricidad. Se establece una cesión del 100% del rendimiento del impuesto en cada territorio sin tener sobre él capacidad normativa ni de gestión las CCAA

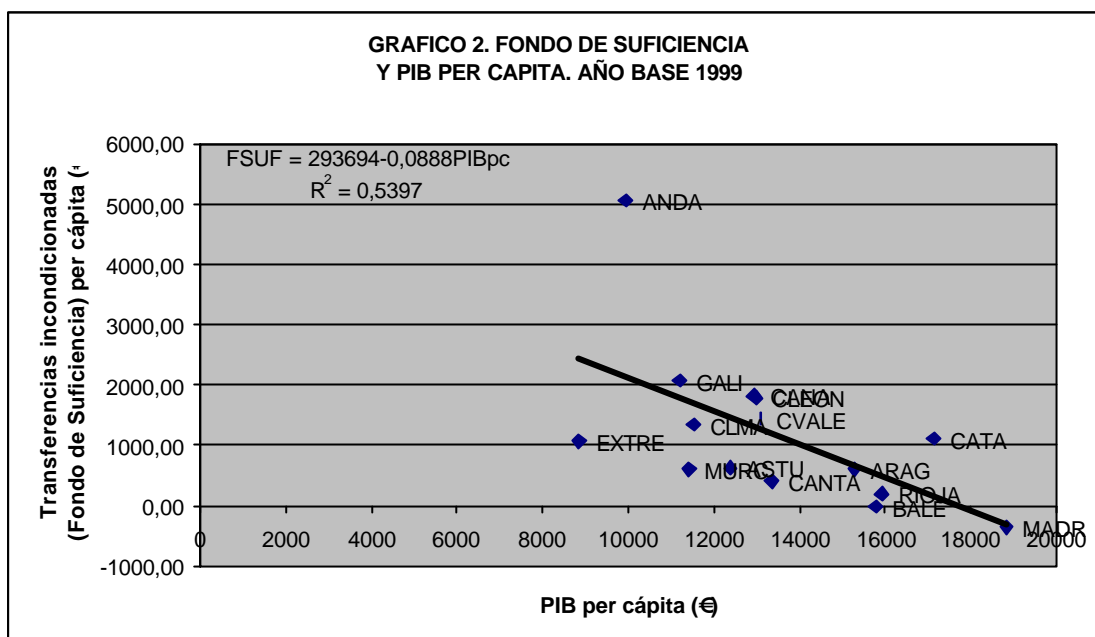
Como se establece en el modelo, el Fondo de Suficiencia es el “*mecanismo de cierre*” del modelo y cubre la diferencia entre las necesidades de gasto de cada CCAA y su capacidad fiscal, aunque sujeta al debate sobre la equidad y el peso consiguiente del statu quo y acuerdos políticos implícitos. En cuanto al valor definitivo de la garantía proporcionada por el Fondo de Suficiencia (arts. 15 y 16 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre), éste podrá ser positivo o negativo y se calculará para las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía cada año. Por tanto, al no plantearse ninguna restricción a la cesión de tributos aparecen CCAA que tienen un exceso de recaudación por encima de sus necesidades de recursos y que deberían proceder a la devolución de este exceso (Baleares y Madrid) por lo que en cada caso dicho Fondo de Suficiencia para cada CCAA “*i-ésima*” se estimaría a partir de la siguiente expresión:

$$FS_{ii} = NF_{ii} - ITRIB_{ii} - FILT_{ii} \quad (12)$$

3.2.2. Resultados

Respecto a los resultados de la aplicación inicial del sistema, el Fondo de Suficiencia vendría a representar en 1999 alrededor de un tercio del total de Necesidades de Financiación. Dichos recursos resultan muy importantes y por encima de la mitad de Necesidades de financiación no sólo en Canarias sino también en Extremadura y Castilla-La Mancha. Ligeramente por debajo del 50% se situarían CCAA como Galicia, Andalucía, Castilla y León, Cantabria, La Rioja, Murcia, Asturias y Aragón. No obstante, resulta poco significativo, además de dónde es negativo como en Baleares y Madrid, en Cataluña y la Comunidad Valenciana dadas sus elevadas “*Cestas de impuestos*”.

También es necesario señalar que ya en el año base la reducción de la base de ingresos estatales sobre la que se articula el Fondo de Suficiencia la hace más sensible ante variaciones experimentadas en un impuesto como en el caso de la Reforma del IRPF. Dicho Fondo cumple con su objetivo de suficiencia estática y como elemento de “*cierre y nivelación*”, parece estar correlacionado de modo negativo con el PIB regional (GRAFICO 2).



FUENTE: Elaboración propia.

Dado que el Fondo de Suficiencia funciona como “*elemento de cierre*” que, corrige los desequilibrios financieros vertical y horizontal, se ha estimado tanto dicho componente vertical, que se limita a cubrir la diferencia entre los recursos totales y las necesidades totales del sistema, como el componente horizontal (suma cero), que recoge los trasvases de recursos entre territorios. La diferencia entre recursos impositivos obtenidos y los reales de cada CCAA territorio indicaría el grado de solidaridad implícita entre regiones (TABLA 6).

TABLA 6. FONDO DE SUFICIENCIA HORIZONTAL Y VERTICAL EN 1999 (millones de euros corrientes)

Concepto	Vertical	Horizontal	Fondo de suficiencia	Fondo de suficiencia en % Neces Financiac	Fondo de suficiencia s/sanidad	% F. Vertical/Total 100	% F. Horizontal/Total 100	% F. Vertical / + Horizontal / Total 100
Cataluña	4954,29	-3272,59	1.681,70	19,90	43,09	294,60	-194,60	100,00
Galicia	958,51	1107,25	2.065,76	49,59	118,95	46,40	53,60	100,00
Andalucía	2483,59	2581,86	5.065,45	49,73	115,75	49,03	50,97	100,00
Asturias	423,72	205,88	629,60	39,03	84,76	67,30	32,70	100,00
Cantabria	249,61	153,64	403,25	44,77	100,88	61,90	38,10	100,00
La Rioja	140,76	53,12	193,88	42,42	95,62	72,60	27,40	100,00
Murcia	412,87	24,56	657,43	42,98	97,55	62,80	37,20	100,00
C. Valenciana	1786,95	-323,44	1.463,51	27,51	59,63	122,10	-22,10	100,00
Aragón	619,44	25,14	644,58	34,28	79,77	96,10	3,90	100,00
Castilla-La Mancha	600,63	767,55	1.368,18	52,03	124,82	43,90	56,10	100,00
Canarias	929,45	827,54	1.756,99	71,82	170,37	52,90	47,10	100,00
Extremadura	298,56	819,64	1.118,20	63,23	161,02	26,70	73,30	100,00
Baleares	597,68	-748,57	-150,89	-13,25	-27,90	-396,10	496,10	100,00
Madrid	3354,28	-3603,91	-249,63	-3,19	-7,26	-1343,70	1443,70	100,00
Castilla y León	1036,00	753,29	1.789,29	45,52	111,07	57,90	42,10	100,00
TOTAL CCAA	18.437,30	0	18.437,30	34,70	79,36	100,00	0	100,00

FUENTE: Elaboración propia.

Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid se sitúan por encima de la media, contribuyendo al “fondo horizontal de solidaridad”. En términos absolutos sólo Madrid y Baleares mantienen Fondos de Suficiencia estáticos negativos. En cualquier caso, el sistema español tiene un grado de nivelación importante aunque esto no quiere decir necesariamente que el sistema sea necesariamente el óptimo dado su anclaje en acuerdos políticos previos¹⁵.

Las estimaciones realizadas a medio plazo (2007) con los últimos datos reales (liquidación definitiva 2002, Mº de Hacienda), muestran algunos cambios en las posiciones relativas de cada CCAA. Así, las diferencias en financiación global por habitante estimadas podrían llegar a aumentar considerablemente asumiendo que se espera que las CCAA vayan asumiendo con el paso del tiempo mayores riesgos financieros al utilizar sus cestas de impuestos (TABLA 7). Así, las diferencias máximas se sitúan entre La Rioja (115,13) y los mínimos de la C.Valenciana (86,57). La situación podría variar según cada CCAA tanto por los cambios demográficos esperados como por la evolución de recursos del sistema.

TABLA 7. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA: RESTRICCION INICIAL (RIPC) Y NECESIDADES DE FINANCIACION PER CAPITA (NFPC) POR COMPETENCIAS EN 2007 (euros corrientes)

Concepto	NFPC globales 1999	NFPC 1999 Media 100	NFPC globales	NFPC Media 100	RIPC global	RIPC global Media 100	NFPC Común	NFPC Común Media 100	NFPC Sanidad	NFPC Sanidad Media 100	NFPC Sociales	NFPC Sociales Media 100
Cataluña	1395,94	92,95	2241,36	94,53	1354,62	95,90	1172,14	91,57	1036,90	98,44	32,33	85,71
Galicia	1539,06	102,48	2469,51	104,15	1507,34	106,71	1376,70	107,55	1054,31	100,10	38,49	102,04
Andalucía	1407,79	93,74	2236,09	94,31	1384,69	98,03	1234,67	96,45	974,66	92,54	26,75	70,91
Asturias	1503,19	100,09	2557,92	107,88	1433,03	101,45	1321,00	103,19	1194,45	113,40	42,48	112,61
Cantabria	1717,74	114,38	2689,96	113,45	1497,41	106,01	1403,55	109,64	1246,88	118,38	39,53	104,79
La Rioja	1737,70	115,71	2729,82	115,13	1530,13	108,32	1433,62	111,99	1232,84	117,05	63,37	167,99
Murcia	1365,72	90,94	2078,15	87,64	1320,00	93,45	1111,34	86,82	940,26	89,27	26,54	70,36
C. Valenciana	1332,66	88,74	2052,75	86,57	1290,94	91,39	1055,98	82,49	966,71	91,78	30,06	79,69
Aragón	1601,57	106,64	2652,90	111,88	1547,71	109,57	1438,75	112,39	1161,70	110,29	52,45	139,04
C. La Mancha	1534,69	102,19	2407,27	101,52	1445,01	102,30	1325,36	103,53	1038,59	98,61	43,32	114,84
Canarias	1471,87	98,01	2103,96	88,73	1398,19	98,98	1183,19	92,43	901,09	85,55	19,68	52,17
Extremadura	1656,63	110,31	2619,10	110,46	1552,43	109,90	1520,99	118,82	1057,68	100,42	40,43	107,18
Baleares	1336,79	89,01	2036,45	85,89	1158,94	82,04	1033,05	80,70	974,11	92,48	29,29	77,65
Madrid	1332,49	88,73	2077,76	87,63	1214,68	85,99	1132,03	88,43	918,96	87,25	26,77	70,97
C. León	1592,57	106,05	2613,74	110,23	1553,62	109,98	1459,33	114,00	1100,07	104,44	54,34	144,05
MEDIA	1501,76	100,00	2371,12	100,00	1412,58	100,00	1280,11	100,00	1053,28	100,00	37,72	100,00
D.T.	134,38	8,95	253,99	10,71	121,21	8,58	153,18	11,97	108,94	10,34	11,74	31,11
C.V.	0,0895	0,0895	0,1071	0,1071	0,0858	0,0858	0,1197	0,1197	0,1034	0,1034	0,3111	0,3111
RANGO	405,20	26,98	693,37	29,24	394,67	27,94	487,94	38,12	345,79	32,83	43,69	115,82
RECO. INTERC.	216,24	14,39	525,36	22,15	181,42	12,84	266,50	20,82	160,47	15,23	14,87	39,42
D.A. MEDIA	115,87	7,71	3316,13	139,85	1400,39	99,14	1909,52	149,17	1306,26	124,02	129,76	343,98

Nota: NFPC, Necesidades de Financiación Per Cápita, RIPC: Restricción Inicial Per Cápita. Competencias Comunes, en Sanidad y en Servicios Sociales. D.T, Desviación Típica; C.V.: Coeficiente de Variación; RANGO: Rango, RECO. INTERC.: Recorrido Intercuartílico; D.A. MEDIA: Desviación Absoluta Media.

FUENTE: Elaboración propia.

¹⁵ Para un mayor detalle, vid. Monasterio (2002a y b) y Utrilla y Herrero (2003).

Como valoración de los resultados obtenidos (TABLAS 8 y 9), en primer lugar se constata como las CCAA más dependientes no serán tan niveladas en el modelo como en principio podría esperarse dado que uno de los efectos de la Reforma del IRPF sobre la financiación autonómica desde 2003 será disminuir la base del ITE nacional. Esto mismo podría suceder en el caso de reducciones eventuales de impuestos estatales a medio plazo.

No obstante, dado que el índice global de crecimiento del sistema se espera que evolucione por encima del PIB en 1999-2007, el conjunto del sistema de financiación autonómica mejora en términos de suficiencia financiera (estática y dinámica) al anterior modelo.

TABLA 8. CESTA DE IMPUESTOS Y FONDO DE SUFICIENCIA PARA EL AÑO 2007 (millones de euros corrientes)

Concepto	Cesta de impuestos	Cesta de impuestos per cápita	Cesta de impuestos media =100	Cesta de impuestos en %	Fondo Ahorro ILT	Fondo de suficiencia	Fondo de suficiencia en %	Fondo de suficiencia s/sanidad
Cataluña	11591,47	1867,32	128,04	20,00	68,69	2703,53	18,91	40,88
Galicia	3461,23	1267,69	86,93	5,97	29,52	3320,96	48,97	114,69
Andalucía	8607,26	1178,25	80,79	14,85	78,08	8143,33	48,62	111,53
Asturias	1644,25	1516,39	103,98	2,84	10,61	1012,17	38,10	81,60
Cantabria	788,03	1491,12	102,25	1,36	5,12	648,28	45,14	97,37
La Rioja	436,33	1645,42	112,83	0,75	2,55	311,68	41,67	92,26
Murcia	1429,50	1263,78	86,66	2,47	10,71	1056,90	42,51	93,95
C. Valenciana	6421,46	1579,12	108,28	11,08	44,39	2352,76	26,81	56,94
Aragón	2046,48	1724,30	118,24	3,53	11,35	1036,24	33,61	76,76
C. La Mancha	2030,78	1176,45	80,67	3,50	16,55	2199,51	51,99	120,51
Canarias	1180,08	705,50	48,38	2,04	18,07	2824,58	70,53	164,69
Extremadura	1060,16	987,50	67,71	1,83	10,17	1797,64	62,90	155,76
Baleares	2054,94	2500,48	171,46	3,55	8,52	-252,36	-14,00	-29,27
Madrid	11713,74	2276,58	156,10	20,21	48,60	-430,92	-3,82	-8,64
C. León	3500,33	1406,85	96,47	6,04	23,53	2876,50	45,11	107,18
TOTAL CCAA	57966,02	1548,52	106,18	100,00	386,48	29600,81	33,83	76,21

FUENTE: Elaboración propia.

TABLA 9. ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA: FONDO DE SUFICIENCIA PARA EL AÑO BASE 1999 Y PERIODO 2002-2007 (millones de euros corrientes e índices acumulados de financiación)

Concepto	Total 1999	Total 2002	Total 2003	Total 2004	Total 2005	Total 2006	Total 2007
Cataluña	1681,70	1914,51	2.163,96	2288,95	2.419,60	2.557,53	2703,53
Galicia	2065,76	2577,34	2.658,17	2811,70	2.972,19	3.141,62	3320,96
Andalucía	5065,45	6289,26	6.518,09	6894,56	7.288,10	7.703,55	8143,33
Asturias	629,60	769,24	810,16	856,95	905,87	957,50	1012,17
Cantabria	403,25	489,10	518,89	548,86	580,19	613,27	648,28
La Rioja	193,88	231,48	249,48	263,89	278,95	294,85	311,68
Murcia	657,43	773,97	845,97	894,83	945,90	999,82	1056,90
C. Valenciana	1463,51	1847,56	1.883,20	1991,97	2.105,67	2.225,70	2352,76
Aragón	644,58	756,39	829,43	877,34	927,41	980,28	1036,24
C. La Mancha	1368,18	1663,68	1.760,54	1862,22	1.968,51	2.080,73	2199,51
Canarias	1756,99	2278,66	2.260,85	2391,43	2.527,93	2.672,04	2824,58
Extremadura	1118,20	1369,39	1.438,87	1521,98	1.608,85	1.700,56	1797,64
Baleares	-150,89	-172,77	-199,56	-212,35	-224,58	-237,50	-252,36
Madrid	-249,63	-323,99	-342,60	-361,23	-382,23	-404,35	-430,92
C. León	1789,29	2152,08	2.302,41	2435,39	2.574,40	2.721,15	2876,50
TOTAL CCAA	18437,30	22615,90	23697,85	25066,48	26496,76	28006,75	29600,81

FUENTE: Elaboración propia.

En todo caso, en el caso español y en el modelo actual de financiación autonómica se han fijado las transferencias en un año base (1999) y se ha establecido su evolución de manera independiente a los recursos propios de las regiones. Al no existir un límite temporal para adoptar un nuevo año base, desaparecen los incentivos perversos de los Gobiernos subcentrales para presionar al Gobierno central. El problema de esta solución es que podría provocar diferencias significativas entre las regiones en pocos años y no siempre tendrían por qué beneficiar a las regiones ricas. De nuevo, el problema reside en que en los últimos años del período y una vez que se aproxima el ejercicio en el que deben recalcularse las cifras, los incentivos perversos que ha podido generar un sistema de nivelación vuelven a ser importantes (Courchene, 1998; Monasterio *et al.* 2001; Lago, 2002).

En cuanto a la articulación de las *Asignaciones de Nivelación*” (Título V y art. 64 de la Ley) de importe a determinar tanto para Sanidad como para Educación, la cuestión es, por un lado, por qué se considera una variable de necesidad educativa y luego no se ha abierto el abanico de estos índices en el reparto de la financiación y, por otro, por qué las condiciones que se han establecido son tan difíciles de cumplir en la práctica (por ejemplo, el crecimiento del número de usuarios no es motivo de aplicación inmediata de las Asignaciones). No obstante, el establecimiento de la nivelación en los arts. 3 de la Ley Orgánica 7/2001 y 67 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, permite reforzar la idea de que han sido razones financieras las que han motivado su creación¹⁶, lo que hace dudar de su aplicación efectiva.

La revisión dinámica del modelo de financiación autonómica plantea así, cuando menos, algunas dudas; por ejemplo, la menor disposición de recursos económicos en algún territorio por una variable ajena a su capacidad de gestión (como la menor evolución de la actividad productiva) limitaría la capacidad de prestación de bienes y servicios y la equidad territorial del modelo (Cantarero, 2003). Asimismo, para el caso de CCAA con exceso de capacidad fiscal respecto a sus necesidades de gasto debería concretarse mejor la forma de la devolución sus débitos por este Fondo a favor del Estado. No hay que olvidar el hecho de que si la nivelación resulta muy evidente en los próximos años tanto para estas regiones “ricas” como para aquellas que contribuyen también al “*fondo horizontal de solidaridad*” podrían cuestionar este patrón de equidad interterritorial al entenderlo como demasiado progresivo a semejanza de lo ocurrido en algunos países de la experiencia comparada (Alemania, Suiza, Canadá, Australia) frente a otros (Estados Unidos).

¹⁶ No parece entonces que puedan entenderse como auténticos mecanismo de homogeneización, sino que han de entenderse como una garantía de actualización del criterio per cápita. Además, la ausencia de un fondo nivelador real

4. Conclusiones.

La utilización de las transferencias de suficiencia y nivelación como mecanismos de suministro de un nivel de recursos suficientes a las entidades subcentrales para hacer frente a sus competencias implicaría a su vez garantizar un nivel de prestaciones públicas similar en todos los territorios según las directrices de la Teoría del Federalismo Fiscal.

En este sentido, en este trabajo se ha propuesto un modelo explicativo del comportamiento de la principal transferencia central niveladora para las regiones españolas, en el periodo 1997-2001. El primer resultado general es que dicha subvención implícita de nivelación tendería a ser mayor cuanto menor fuera el nivel de renta y el grado de corresponsabilidad fiscal permitiendo así que los ciudadanos pudiesen disfrutar de un nivel similar de servicios públicos con independencia de la riqueza generada en la CCAA de residencia. No obstante, el nivel de las transferencias y su objetivo de nivelación tiene una naturaleza compleja con diversos orígenes y, por lo tanto, unos niveles altos de explicación se corresponden con múltiples variables exógenas que pueden no haberse captado en su totalidad, o que las que se han considerado no tienen la misma incidencia o impacto sobre todas las CC.AA.

En segundo lugar, para el caso del modelo actual de financiación autonómica (de carácter permanente), se ha constatado que incluye también un sistema de nivelación implícito aunque mejorable que supone, por un lado, nivelar verticalmente a las regiones para cubrir sus necesidades y, por otro, redistribuir horizontalmente los recursos (“suma cero”) para cubrir la diferencia entre capacidades tributarias y necesidades de financiación atribuidas. En términos dinámicos el modelo español introduce mayores riesgos y, como se ha puesto de manifiesto, es de esperar que la dispersión de recursos aumente, tanto como consecuencia de los cambios demográficos como de la propia evolución de los recursos.

En definitiva, la importancia de las garantías financieras ha sido significativa en el pasado y además éstas han afectado de modo desigual a las CCAA. Asimismo, los efectos desiguales de los instrumentos de solidaridad hacen pensar en que sea preciso un seguimiento continuo de los resultados del modelo, en especial en períodos de bajo crecimiento económico, así como plantear a discusión algún tipo de revisión periódica acordada ex-ante del mismo basada en la nivelación de las disparidades fiscales regionales.

resulta significativa así como la creación de un órgano científico permanente que se encargue de establecer los criterios de reparto como la *General Grant Commission* de Australia.

Referencias Bibliográficas

- Ahmad, E., Craig, J., 1995. Las transferencias intergubernamentales: política e implementación. *Hacienda Pública Española* 133, 187-212.
- Álvarez, S., Aparicio, A., González, A.I., 2004. La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común. Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales 20/04, Madrid.
- Boadway, R., 1998. The Economics of Equalization: An Overview. En: Boadway, R., Hobson, P. (Eds.), *Equalization: Its Contribution to Canada's Economic and Fiscal Progress*. John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Kingston.
- Cantarero, D., 2003. Análisis del gasto sanitario autonómico y su nueva financiación en España. *Investigaciones* nº 8/03, IEF, Madrid.
- Cantarero, D., 2004. Financiación de las haciendas regionales españolas y experiencia comparada. *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales* Nº 11/04, Madrid.
- Castells, A., 1991. Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos. *Hacienda Pública Española* 118, 10-37.
- Castells, A., 2000. Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica. *Papeles de Economía Española* nº 83, 37-60, Madrid.
- Castells, A., Bosch, N. (eds.), 1999. *Desequilibrios territoriales en España y Europa*. Ariel.
- Castells, A., Solé, A., 2000. Cuantificación de las necesidades de las Comunidades Autónomas. Metodología y aplicación práctica. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Courchene, T.J., 1998. Renegotiating Equalization: Nation Polity, Federal State, *International Economy*. C.D. Howe Institute Commentary, 113, C.D. Howe Institute, Canada.
- Giménez, A., 2002. *Federalismo Fiscal: Teoría y práctica*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
- Greene, W.H., 2003. *Econometric Analysis*. 5th Edition, Prentice Hall, New York.
- Hierro, L., 2001. Un modelo para el establecimiento de asignaciones de nivelación. *Actas del VIII Encuentro de Economía Pública*, 8 y 9 de Febrero de 2001, Cáceres.
- Institut D'Estudis Autonòmics, 2002. Los aspectos clave de la financiación autonómica a debate. IEB.
- Lago, S., 2002. Descentralización fiscal, nivelación interterritorial y externalidades presupuestarias: perspectiva analítica y reflexiones para el caso español. *EEE* 130, FEDEA
- Mieszkowski, P., Musgrave, R., 1999. Federalism, grants and fiscal equalisation. *National Tax Journal* V.LII, 2.
- Ministerio de Hacienda, 2004. Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos, Fondo de Suficiencia y Garantías de financiación de los servicios de asistencia sanitaria en el año 2002 y liquidación definitiva de dicho ejercicio. Ministerio de Hacienda, Julio 2004, Madrid.
- Monasterio, C., 2002a. El laberinto de la financiación autonómica. *Hacienda Pública Española* 163- (4/2002), 157-187, IEF, Madrid.
- Monasterio, C., 2002b. El sistema de financiación autonómica 2002. En: Salinas, J. (dir.), *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, 15-60, Estudios de Hacienda Pública, IEF, Madrid.
- Monasterio, C., Alcalá, F., López Laborda, J., 2001. Una propuesta para el 2001. La reforma del sistema de financiación de las CCAA de régimen común. En: González Páramo, J.M. (ed), *Bases para un sistema estable de financiación autonómica*, Fundación BBVA, 29-108, Bilbao.
- Perez, F., 2000. Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional. *Papeles de Economía Española* nº 83, 37-60, Madrid.
- Rego, G., 2002. Las transferencias y sus efectos sobre el gasto. Una aproximación. *Revista Galega de Economía* Vol. 11, Nº 1.
- Ruiz-Huerta, J., Granado, O., 2002. La reforma de la financiación autonómica en el 2001: Cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal. *Papeles de Trabajo*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- Ruiz-Huerta, J., Granado, O., 2003. La financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común en España: El funcionamiento del modelo 1997-2001 y lecciones para el nuevo sistema. *XXIX Reunión de Estudios Regionales*, AECCR, 27 y 28 Noviembre, Santander.
- STATA Corp, 2003. *STATA Manuals (Version 8.0)*. STATA Press, Texas.
- Ter-Minassian, T. (ed.), 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: IMF.
- Utrilla, A., 2002. Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y la equidad. En: Salinas, J. (dir.), *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, 61-110, Estudios de Hacienda Pública, IEF, Madrid.
- Utrilla, A., 2003. Balance del sistema de financiación autonómico en el quinquenio 1997-2001. Mimeo.
- Utrilla, A., Herrero, A., 2003. Corresponsabilidad fiscal y nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense. *Presupuesto y Gasto Público*, nº 32/2003, IEF, Madrid.