



EL FUTURO DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LA REFORMA DE LA NIVELACIÓN

Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza

Resumen

En el año 2014 se va a proceder, seguramente, a una nueva reforma de la financiación autonómica, en la que puede ocupar un lugar muy destacado la discusión sobre el grado de nivelación regional. Este trabajo pretende contribuir a ese debate. En primer lugar, se introduce el concepto y los fundamentos de la nivelación y se diferencia entre nivelación plena y parcial. También se argumenta que la decisión sobre el grado de nivelación es, sobre todo, política. La razón más sólida a favor de una política de nivelación lo es también en apoyo de una nivelación plena: el tratamiento igual de los iguales. A continuación, el trabajo repasa la política de nivelación seguida hasta la actualidad por el sistema de financiación autonómica y formula algunas recomendaciones sobre la próxima revisión del modelo, que pueden contribuir a dotarlo de una mayor estabilidad. En síntesis, se sugiere, primero, fijar con claridad el objetivo de nivelación y, en su caso, el período de tiempo en que se quiera alcanzar; segundo, aplicar el sistema de nivelación a todas las comunidades autónomas, de régimen común y foral; y tercero, dotar de la máxima transparencia y sencillez a los tres pilares del sistema: la estimación de las necesidades de gasto, la determinación de la capacidad tributaria y la aplicación de las transferencias de nivelación.

Abstract

There will definitely be a new reform for autonomous community funding in 2014, during which the discussion on the degree of regional levelling may play an extremely important role. This work hopes to contribute to this debate. Firstly, the concept and bases of levelling are presented, differentiating between full and partial levelling. The argument is also set forth that the decision on the levelling degree is, above all, political. The most solid reason in favour of a levelling policy also supports full levelling: equal treatment for equals. Next this work reviews the levelling policy followed until today by the autonomous community financing system and some recommendations are formulated on the next review of the model, which may contribute to equipping it with greater stability. In short, our first suggestion is to clearly and objectively establish levelling and, as applicable, the timeline for obtaining it; second, to apply the levelling system to all autonomous communities, as a whole and at provincial levels; and thirdly, ensure that the three system mainstays are as transparent and simple as possible: the estimation of expenditure needs, the determination of tax capacity and the application of levelling transfers.

1. Introducción

Desde 1987, el sistema de financiación de las comunidades autónomas se ha edificado sobre tres pilares: la cuantificación de las necesidades de gasto, la creación de un espacio fiscal regional y la garantía de la nivelación, esto es, de la prestación de un nivel similar de servicios para un esfuerzo fiscal también similar. Todas las reformas operadas en el sistema desde aquella fecha han actuado sobre estos tres elementos, con desigual fortuna. Mientras son innegables los avances producidos en la determinación de las necesidades de gasto autonómicas y en la descentralización tributaria, en materia de nivelación los resultados son todavía altamente insatisfactorios.

En 2014 se va a acordar, seguramente, una nueva reforma del sistema de financiación autonómica y, en ella, el establecimiento de los objetivos de nivelación va a constituir, sin duda, un tema fundamental de discusión, del que puede depender la propia estabilidad del modelo. El objetivo de este trabajo es realizar una contribución académica al debate sobre el futuro de la nivelación en el modelo español de financiación regional. A tal fin, la siguiente sección

revisa algunos aspectos teóricos, relacionados con el concepto y fundamentos de la nivelación y con la diferencia entre la nivelación total y parcial. La sección tercera repasa brevemente cómo se ha abordado el problema de la nivelación en el sistema de financiación autonómica, y la cuarta propone algunas reflexiones y sugerencias sobre la reforma de la nivelación y presenta los resultados de la simulación de algunos posibles escenarios de reforma¹.

2. Aspectos conceptuales

La finalidad de la nivelación regional es reducir o eliminar la brecha existente entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de las regiones. La capacidad fiscal (o recaudación potencial, estándar o «normativa») es el rendimiento que puede obtener una región de sus tributos si impone a sus ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal y actúa con un determinado grado de eficiencia en la gestión tributaria; siendo el esfuerzo fiscal la carga tributaria que soporta cada individuo, es decir, el cociente entre los impuestos que paga y el valor de su renta, patrimonio o consumo. Las necesidades de gasto son el gasto en que debe incurrir una región para prestar el mismo nivel de los bienes y servicios de su competencia que las demás regiones. Las transferencias de nivelación (positivas o negativas, verticales u horizontales) son el instrumento mediante el que se lleva a cabo una política de nivelación concreta.

Desde el seminal y muy influyente trabajo de Buchanan (1950), basado en el concepto de residuo fiscal (la diferencia entre los impuestos pagados y el valor de los servicios recibidos por un individuo), el principal fundamento de la nivelación se halla en el principio de equidad horizontal interpersonal, esto es, en la garantía de que dos ciudadanos del mismo país, pero residentes en regiones distintas, que tengan la misma capacidad económica y realicen el mismo esfuerzo fiscal, también puedan acceder a un nivel similar de los bienes y servicios que reciben de sus respectivas regiones, con independencia de la riqueza o las necesidades de gasto de estas; o, de otra manera, esos dos ciudadanos deben tener el mismo residuo fiscal.

Junto a este fundamento, también se aducen otros de diversa naturaleza, como la equidad vertical (debe evitarse que dos individuos con distinta renta real –renta de mercado + residuo fiscal– sean tratados como iguales por el sistema fiscal central), la igualdad de oportunidades (todos los individuos, con independencia de su jurisdicción de residencia, deben tener acceso a un nivel mínimo de determinados bienes y servicios públicos –sanidad, educación, vivienda, etc.–, facilitando la movilidad económica y social), el aprendizaje (los sistemas de nivelación generan abundante información sobre el comportamiento de las distintas jurisdicciones en su actividad de exacción de tributos y de prestación de bienes y servicios públicos, lo que incentiva la difusión de las mejores prácticas), la estabilidad económica (la nivelación puede asegurar a las jurisdicciones contra *shocks* asimétricos), factores políticos (la nivelación contribuye a la estabilidad política, social y económica del Estado; es un instrumento de cohesión de los individuos y las comunidades, sin merma de la diversidad inherente a la descentralización),

¹ Me he ocupado de los problemas de la nivelación en algunos trabajos previos: López Laborda (1999, 2006a, 2006b, 2007a, 2007b), López Laborda y Ruiz-Huerta (2000), López Laborda y Zabalza (2011). El presente trabajo es deudor de muchas de las ideas vertidas en aquellos.

razones de economía política (las transferencias de nivelación constituyen el precio que las jurisdicciones están dispuestas a pagar para obtener los beneficios derivados de la existencia del Estado) o la eficiencia (la distribución óptima de los factores productivos requiere que su productividad marginal sea la misma en todas las jurisdicciones: debe evitarse que la movilidad interjurisdiccional se vea afectada por otras variables, como el tamaño de los residuos fiscales; la maximización del bienestar social –o, alternativamente, la minimización del coste social de prestación de los bienes y servicios públicos– requiere la igualación del coste marginal de obtención de los fondos públicos entre jurisdicciones)².

Más que en si debe existir o no nivelación entre jurisdicciones, el debate se centra habitualmente en el alcance de la misma. Algunos creen que solo se debería igualar o aproximar la capacidad fiscal de las jurisdicciones, pero sin tener en cuenta sus necesidades de gasto, o que solo habría que asegurar la igualdad entre territorios para algunos impuestos o servicios públicos (por ejemplo, los servicios fundamentales) o para un porcentaje determinado de los servicios o de la capacidad fiscal regional; es decir, son partidarios de un sistema de nivelación parcial. Otros piensan que la nivelación debería ser plena, o sea, de todos los tributos y servicios asumidos por las regiones.

Lejos de ser específico de España, el problema de la elección del grado de nivelación se presenta, con mayor o menor intensidad, en todos los países descentralizados. No puede afirmarse que exista un modelo federal de nivelación; la experiencia comparada ofrece ejemplos de las dos soluciones que se acaba de apuntar. Ciñéndonos a los ejemplos habituales, mientras Australia aplica un sistema muy depurado de nivelación plena, en Estados Unidos no existe un esquema general de nivelación. Entre ambos, se sitúan los casos de Alemania, Canadá o Suiza, que adoptan sistemas de nivelación parcial, aunque con diferencias no triviales entre ellos.

Desde mi punto de vista, la fijación del grado de nivelación constituye una decisión eminentemente política³. Esta decisión reflejará el equilibrio que se alcance en un momento determinado entre los intereses generales del Estado y los particulares de cada región. Begg *et al.* (1993; p. 95) sostiene que un Estado que funcione correctamente es aquel «dentro de cuyas fronteras los ciudadanos sienten un compromiso mutuo y la disposición a participar en [los sistemas de] aseguramiento y redistribución». Por su parte, Boadway (2006; pp. 361-2) sostiene que la existencia del grado de solidaridad nacional en que se basa la nivelación plena «dependerá del consenso social, y ese consenso puede ser menos robusto cuanto mayores y más persistentes sean las diferencias de capacidad fiscal entre territorios, cuantas menos oportunidades haya para emigrar de un territorio a otro y cuanto más heterogéneos sean los residentes en los diferentes territorios con respecto a la cultura, etnia, cultura política, etc.».

Los argumentos económicos no son concluyentes para preferir una nivelación total o parcial. Sin ninguna duda, los incentivos importan, y hay que tomar seriamente en considera-

² Véase, por ejemplo, Boadway Flatters (1982), Dahlby y Wilson (1994), Mathews (1994), Petchey, Shapiro y Walsh (1997), Alesina y Spolaore (2003), Bird y Ebel (2006).

³ La misma opinión sobre el carácter eminentemente político de la decisión sobre el grado de nivelación se encuentra en la Recomendación Rec (2005) 1, de 19 de enero de 2005, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre los recursos financieros de las autoridades locales y regionales: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>. Véase el apéndice a la Recomendación, Parte I, núm. 40.

ción los problemas de incentivo potencialmente asociados con los sistemas de nivelación: por ejemplo, el incentivo de las regiones a modificar sus bases tributarias o sus tipos de gravamen (Baretti, Huber y Lichtblau, 2002; Bucovetsky y Smart, 2006; Büttner, 2006), el desincentivo de algunas regiones a llevar a cabo actuaciones que aumenten la renta de su territorio (Algoed, 2009) o los incentivos a la localización ineficiente de los factores (Albouy, 2012; Boadway y Tremblay, 2012), con consecuencias negativas sobre el crecimiento económico y la convergencia regional (Kessler y Lessmann, 2010). Ahora bien, la existencia o no de estos incentivos y sus efectos están muy vinculados al diseño concreto de cada esquema de nivelación, por lo que los resultados obtenidos por la literatura para un país o conjunto de países no se pueden extender automáticamente a marcos institucionales diferentes.

El argumento principal a favor de una nivelación plena tiene que ver, de nuevo, con la equidad horizontal interpersonal. Solo un sistema de nivelación total asegura que dos individuos iguales van a ser tratados igual por el sector público, con independencia de la mayor o menor riqueza o las mayores o menores necesidades de gasto de sus respectivas regiones de residencia. Con un modelo de nivelación parcial, el individuo que resida en la región con menos renta o más necesidades tendrá que realizar un esfuerzo fiscal mayor para poder acceder al mismo nivel de los bienes y servicios públicos regionales.

3. La nivelación en el sistema de financiación de las comunidades autónomas

Frecuentemente se afirma que la financiación de las comunidades autónomas de régimen común no responde a un criterio explícito de equidad, es decir, que no se especifica qué objetivo de equidad se quiere alcanzar mediante la distribución de recursos entre las comunidades autónomas. No puedo compartir esta tesis. En mi opinión, el criterio de equidad está formulado clara y repetidamente ya en la Memoria y el articulado del Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA): «Mantener un grado razonable de igualdad entre las diferentes regiones en el área de la prestación de los servicios públicos». ⁴ En efecto, la muy notable Memoria del Proyecto de LOFCA identificaba en 1979 los problemas financieros a que debía hacer frente el nuevo Estado descentralizado. De los tres problemas detectados, dos estaban directamente relacionados con la nivelación financiera ⁵:

- «La necesidad de distribuir la responsabilidad del gasto público y las fuentes de ingreso de manera que las necesidades financieras y los recursos para atenderlas se mantengan en equilibrio a lo largo del tiempo entre los diferentes niveles jurisdiccionales». Esto es, la garantía de la nivelación (o equilibrio financiero) vertical, entre el nivel central y el autonómico, desde una perspectiva estática y dinámica.

⁴ Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1982; p. 89).

⁵ Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1982; pp. 18-19; 69).

- «La exigencia de adoptar mecanismos que permitan compensar las diferencias de capacidad económica entre los distintos entes [y las posibles insuficiencias originadas por costes excesivamente elevados], de manera que todos puedan prestar un nivel de servicios aceptable dado el nivel *medio* nacional, sin que tengan que imponer un grado de presión fiscal que exceda del que existe en los demás». En otras palabras, la garantía de la nivelación (o equilibrio financiero) horizontal, entre comunidades autónomas, obviamente también desde la doble perspectiva estática y dinámica.

Estos problemas se intentarían resolver por los sucesivos modelos de financiación aprobados con base en la LOFCA que, desde sus inicios y hasta la última reforma, han pretendido asegurar la nivelación plena de las comunidades autónomas o, como ya se ha explicado, la garantía de que si dos individuos con la misma capacidad económica y residentes en dos comunidades autónomas diferentes realizan el mismo esfuerzo fiscal en los tributos cedidos que satisfacen a sus respectivas comunidades, también puedan acceder al mismo nivel de todos los bienes y servicios públicos transferidos a los gobiernos autonómicos (educación, vivienda, sanidad, infraestructuras, etc.), con independencia de que una comunidad tenga más o menos capacidad fiscal o necesidades de gasto que la otra. Desde luego, la garantía de la nivelación no equivale a la imposición de la uniformidad en la provisión de bienes y servicios públicos en todo el territorio, ya que cada comunidad autónoma es libre para adoptar sus propias políticas tributarias y de gasto, esto es, para decidir qué esfuerzo fiscal exige a sus ciudadanos y cuál es la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que les presta.

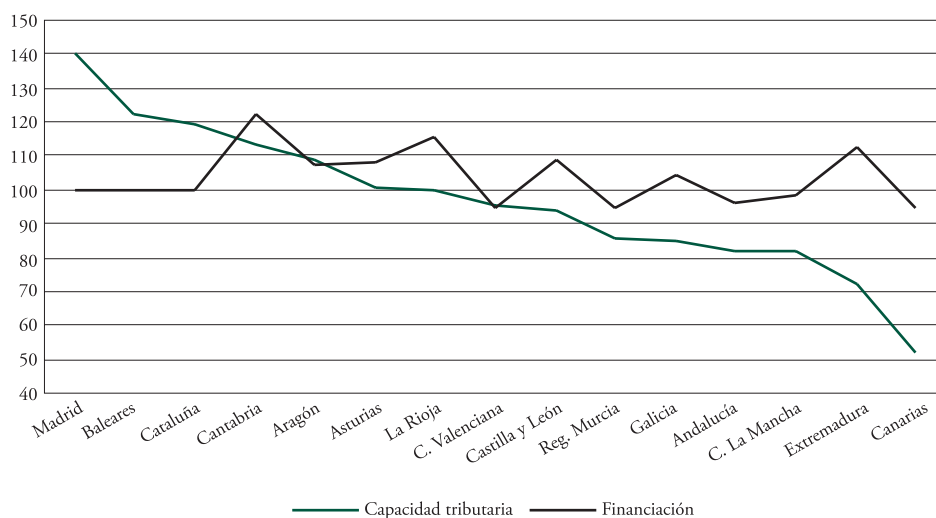
Aunque el objetivo del sistema de financiación autonómica sea claro, al menos hasta 2009, cuestión muy distinta es la manera en que aquel ha tratado de alcanzarse. La literatura ha identificado reiteradamente las principales deficiencias del modelo: en la determinación de la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicionales» (como el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones o el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), en la estimación de las necesidades de gasto (distorsionadas, además, con la introducción de fondos, garantías y reglas de modulación), en las reglas de evolución de los ingresos y en la imposición de la cláusula de *statu quo*, según la cual, en cada reforma del sistema de financiación, una comunidad autónoma no puede recibir menos recursos en el año que se fije como base del nuevo modelo de los que recibía con el modelo anterior.

A partir de 2009, es difícil saber cuáles son los objetivos del modelo de financiación autonómica. Por un lado, y por influencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña reformado en 2006, se aplica una nivelación parcial, limitada a los servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales. Esta nivelación se desnaturaliza, al garantizarse también la «suficiencia» de recursos para los servicios no fundamentales. A continuación, parece que el sistema busca una nivelación plena con el «componente de equidad» del fondo de competitividad que, seguidamente, se desvirtúa con el «componente de eficiencia» del mismo fondo.

Finalmente, se aplica un fondo de cooperación, que introduce en el sistema un instrumento cuya finalidad es favorecer el desarrollo regional y que pone al modelo la guinda que le faltaba para hacerlo difícilmente inteligible⁶.

El Gráfico 1 muestra los resultados de la aplicación en el año 2010 del Modelo de 2009. La línea verde ordena a las comunidades autónomas según su capacidad tributaria (normativa) por habitante ajustado en relación con la media (1.992 euros), desde Madrid, con una capacidad ligeramente superior al 140 %, hasta Canarias, que no llega al 52 %. La línea negra refleja, para cada comunidad, su financiación total (capacidad tributaria ± transferencias) por habitante ajustado⁷. Ahora, los valores van desde el 122 % de Cantabria hasta algo menos de 95 % de Canarias, Murcia y Comunidad Valenciana.

Gráfico 1. Financiación por habitante ajustado en 2010 con el modelo 2009. Media=100



Fuente: Elaboración propia.

Si la población ajustada reflejara adecuadamente las necesidades de gasto del conjunto de servicios autonómicos (algo que cuestionaremos en la siguiente sección) y si el objetivo del sistema de financiación fuera la nivelación regional plena (lo que también es discutible, según acabamos de comentar), es evidente que el Modelo de 2009 no estaría siendo capaz de igualar la financiación regional por habitante ajustado. Bajo los mismos –discutibles, insisto– supuestos, el gráfico confirma que el Modelo de 2009 no respeta el principio de ordenación

⁶ Puede consultarse una descripción y análisis del Modelo de 2009 en López Laborda (2010).

⁷ Los datos, para competencias homogéneas, están extraídos de la Tabla 1 de De la Fuente (2012), incluyendo los recursos que Canarias obtiene de su régimen económico y fiscal, detallados en la Tabla 2 del mismo trabajo. Para un análisis de la liquidación del sistema de financiación autonómica del año 2011 puede consultarse De la Fuente (2013).

(u «ordinalidad», en la jerga del modelo)⁸, según el cual, una comunidad autónoma con una capacidad tributaria por unidad de necesidad superior a otra, no debería tener una financiación por unidad de necesidad inferior a esta comunidad.

En definitiva, los resultados que recoge el Gráfico 1 no son más que el producto de un cúmulo de factores económicos y políticos que han guiado la evolución del sistema de financiación durante más de treinta años, como la negociación del coste efectivo de los servicios transferidos, la disposición del Estado a conceder ingresos adicionales a las comunidades en las sucesivas reformas, la garantía del *statu quo* o la habilidad o capacidad negociadora de cada comunidad autónoma.

4. Algunas reflexiones sobre la nivelación en la próxima reforma de la financiación autonómica

Como he dicho al inicio del trabajo, el debate sobre la nivelación puede ser uno de los más destacados –y espinosos– en la próxima revisión del modelo de financiación autonómica. En esta sección quiero apuntar algunas ideas muy generales sobre los aspectos que deberían abordarse para corregir las deficiencias que presenta el sistema de nivelación en la actualidad y, de esa manera, contribuir a dotar al propio modelo de financiación de una mayor estabilidad.

El primer problema a considerar es, lógicamente, el de la determinación de las necesidades de gasto autonómicas. La metodología ha de ser lo más transparente posible. Por un lado, deben descartarse definitivamente los fondos adicionales, garantías y reglas de modulación. Por otra parte, la cuantificación de las necesidades de gasto tiene que extenderse a los servicios públicos no fundamentales, como las infraestructuras de transporte, las políticas económicas y territoriales o el medio ambiente. En este punto, considero que sería un error aplicar, sin más, a los servicios no fundamentales las variables y las ponderaciones empleadas para cuantificar las necesidades de gasto de los servicios fundamentales en el Modelo de 2009, y ello por dos motivos. Primero, porque las variables relacionadas con el territorio y con la distribución de la población en el mismo tienen un peso muy reducido en el cálculo de las necesidades asociadas a los servicios fundamentales, cuando cabe esperar que la presencia de costes fijos en la prestación de servicios como la educación, la sanidad o los servicios sociales no sea despreciable. Y segundo, porque las variables relacionadas con la estructura demográfica de la población no van a ser determinantes para explicar las necesidades de gasto en servicios como las infraestructuras, las políticas territoriales o el medio ambiente, mientras que sí lo serán las variables territoriales.

⁸ Por influencia del sistema alemán de compensación financiera, que prohíbe que los mecanismos de nivelación provoquen una inversión de la ordenación de los *Länder* según su capacidad financiera, el artículo 206.5 del Estatuto catalán afirma que «el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación» (la cursiva es mía). También en Canadá se introdujo en 2007 un límite (modificado en 2009) a las transferencias de nivelación, para evitar las reordenaciones entre provincias que podían producirse por la exclusión en el cálculo de la capacidad fiscal provincial de un porcentaje de los ingresos procedentes de los recursos naturales.

Una vez estimadas las necesidades de gasto autonómicas, ha de fijarse el grado de nivelación que se quiera garantizar. Se trata de una decisión política, como ya he dicho más arriba, que corresponde adoptar a los órganos centrales del Estado, previa coordinación con las comunidades autónomas y respetando los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Entiendo que, de acuerdo con la Constitución, el grado de nivelación debe establecerse entre dos límites (López Laborda, 2011). El límite inferior corresponde, según el artículo 158.1 de la Constitución, a la nivelación de los servicios públicos fundamentales, cuya identificación también es competencia del Estado. El límite superior es la nivelación plena, esto, es la atribución de los recursos necesarios para prestar el mismo nivel de todos los servicios públicos transferidos a las comunidades autónomas.

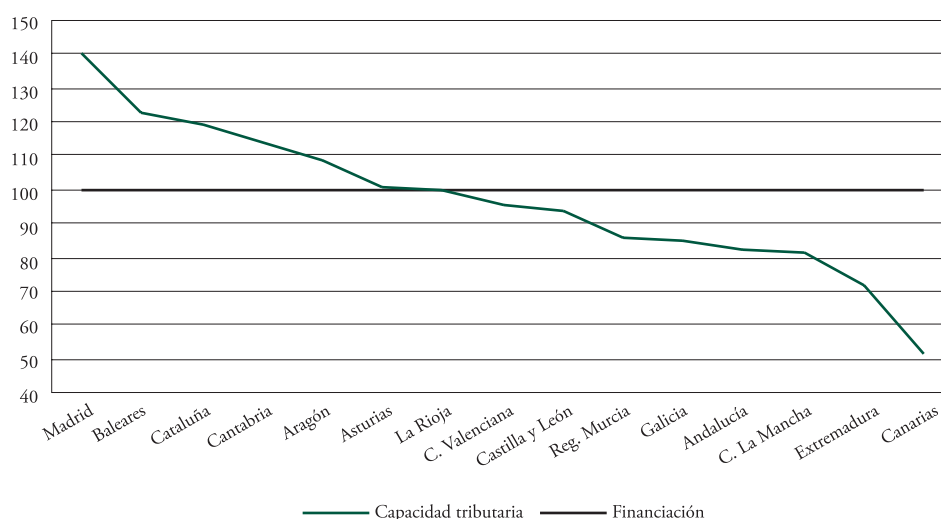
El último paso consiste en diseñar un sistema de transferencias de nivelación complementarias de la recaudación normativa de los tributos cedidos a cada comunidad autónoma y destinadas a alcanzar los objetivos de nivelación establecidos, tanto en el año base que se haya fijado como en cualquier año posterior de aplicación del sistema. En aras de una mayor transparencia y sencillez, debería suprimirse la plétora de transferencias del modelo actual y sustituirse por una única transferencia de nivelación.

Y por supuesto, aunque se haya dicho muchas veces, no está de más recordarlo una vez más: nada de lo anterior sirve para mucho si en el sistema de nivelación no participan las comunidades forales, con el período de adaptación que se estime necesario. Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, no debe quedar ninguna duda de que la nivelación es un instrumento de la solidaridad del Estado y, como tal, carga no asumida por las comunidades autónomas, en cuya financiación deben participar también las comunidades forales (López Laborda, 2011). La integración de los territorios forales en el sistema de nivelación contribuiría a reducir la injustificada discrepancia entre los resultados financieros generados por los regímenes de financiación común y foral y, consiguientemente, a disminuir la principal fuente de inestabilidad del propio régimen común. Seguramente, lo más complicado sea la transición desde el Modelo de 2009 hacia otro similar al esbozado en las líneas anteriores. Si, como parece inevitable, debe seguir operando la cláusula del *statu quo* y no se pueden reducir los ingresos de ninguna comunidad en el año base del nuevo sistema, la transición se puede hacer –como enseña la experiencia comparada– actuando sobre las reglas de evolución de los ingresos regionales, limitando el crecimiento de estos para unas comunidades y ampliándolo para otras, hasta convergir a las cifras del nuevo sistema en el número de años que se determine.

Vamos a realizar algunas simulaciones para ilustrar las sugerencias formuladas en los párrafos anteriores, aprovechando los datos de la liquidación del sistema de financiación de régimen común del año 2010. En todos los escenarios que se va a presentar, se ha supuesto que las necesidades de gasto agregadas coinciden con los recursos totales que proporciona el sistema (tributos cedidos y tasas \pm transferencias) y que la población ajustada es un buen indicador de las necesidades de gasto de cada comunidad. En consecuencia, todas las comunidades autónomas tienen las mismas necesidades de gasto por habitante ajustado: 2.356 euros.

El Gráfico 2 muestra las consecuencias de optar por la nivelación plena. Todas las comunidades autónomas reciben la misma financiación por habitante ajustado, por lo que su financiación coincide con el valor medio de 100. Este escenario, como cualquiera de los que examinaremos a continuación, asegura el mantenimiento de la ordenación de las comunidades autónomas de acuerdo con su capacidad tributaria por unidad de necesidad, es decir, el célebre principio de «ordinalidad».

Gráfico 2. Financiación por habitante ajustado en 2010 con nivelación plena. Media=100



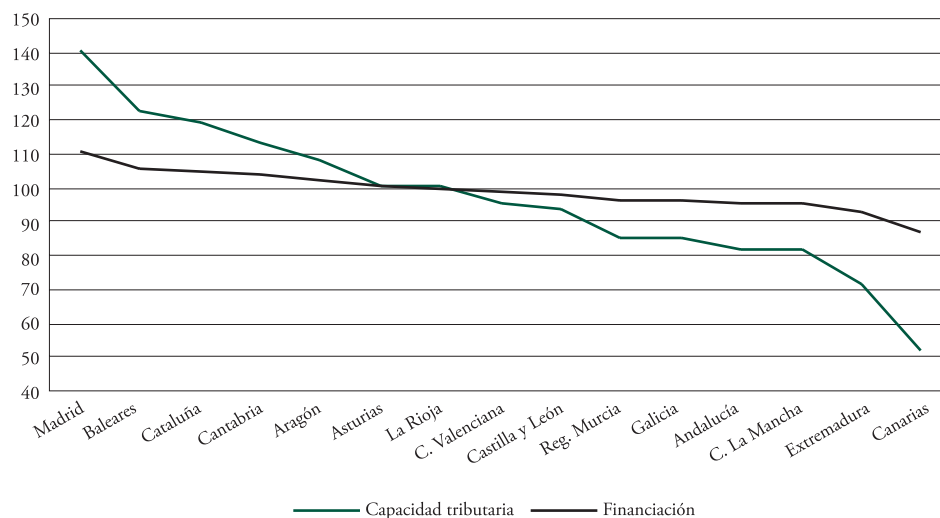
Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 3 refleja los resultados de la aplicación de una nivelación limitada a los servicios de sanidad, educación y servicios sociales esenciales, adoptando la misma metodología que el Modelo de 2009. Teniendo en cuenta que, en este modelo, las necesidades de gasto vinculadas a los servicios fundamentales representan en torno a un 70 % de las necesidades agregadas, el importe de la transferencia de nivelación se calculará para cada comunidad por la diferencia entre el 70 % de sus necesidades de gasto y el 70 % de su capacidad tributaria:

$$S_i = 0,7NG_i - 0,7TC_i^* \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} 0 \quad [1]$$

Tras la transferencia de nivelación, la financiación por habitante ajustado de Madrid se sitúa en el 111 % de la media (que es de 2.247 euros), y la de Canarias, en el 87 %. Con respecto al escenario anterior, vemos que las comunidades con una capacidad tributaria superior a la media mantienen una financiación por encima de la media, mientras que las comunidades que tienen una capacidad tributaria por debajo de la media, también tienen una financiación inferior a la media.

Gráfico 3. Financiación por habitante ajustado en 2010 con nivelación de servicios públicos fundamentales. Media=100



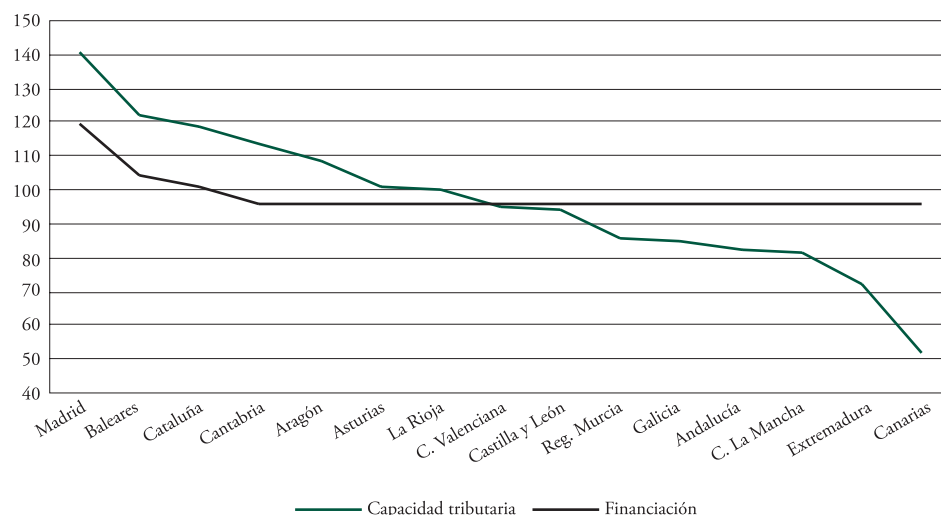
Fuente: Elaboración propia.

Los dos ejercicios anteriores han simulado la aplicación de los escenarios que, como se ha dicho antes, marcan el límite superior e inferior a la nivelación entre comunidades autónomas. Entre ambos extremos caben innumerables alternativas, con grados de nivelación diferentes. En el Gráfico 4 se recoge un escenario en el que se fija como objetivo de nivelación el 95 % de las necesidades de gasto de cada comunidad. Las comunidades con una capacidad tributaria inferior reciben la correspondiente transferencia:

$$S_i = 0,95NG_i - TC_i^* \quad [2]$$

Las comunidades autónomas con una capacidad tributaria superior al 95 % de sus necesidades de gasto solo deben contribuir a la nivelación si la transferencia procedente del nivel central es insuficiente para garantizar el objetivo señalado. En la simulación recogida en el Gráfico 4, tal contribución no es necesaria. Como se ha supuesto que el importe agregado de las transferencias de nivelación verticales tiene como límite la suma de todas las transferencias integradas en el Modelo de 2009, el objetivo del 95 % puede alcanzarse solo con las transferencias centrales. Las tres comunidades con mayor capacidad tributaria obtienen ingresos por encima de la media (2.343 euros), mientras que las restantes se sitúan en el 95 % de la financiación media.

Gráfico 4. Financiación por habitante ajustado en 2010 con nivelación del 95 % de las necesidades de gasto. Media=100



Fuente: Elaboración propia.

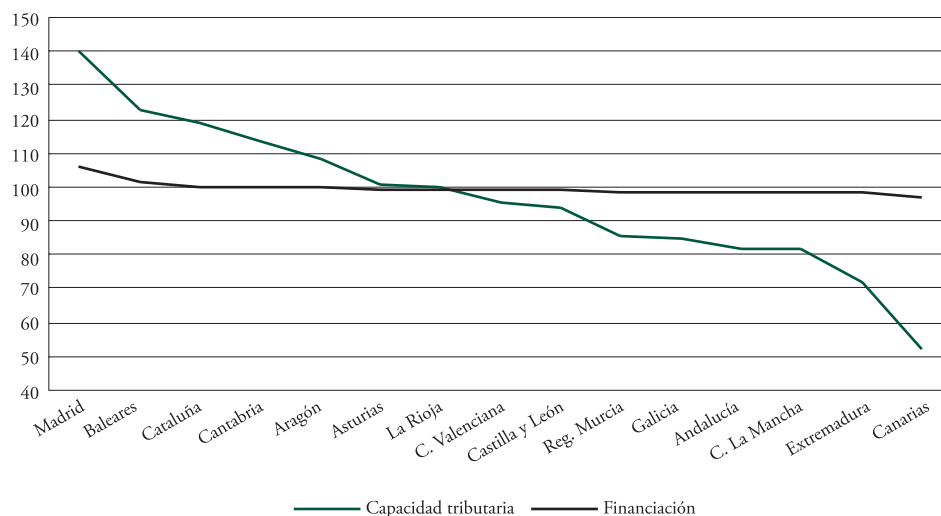
El Gráfico 5 presenta una variación del esquema anterior. Ahora, la transferencia de nivelación se calcula de la siguiente manera:

$$S_i = 0,95NG_i - 0,95TC_i^* \quad [3]$$

Cuando la transferencia es positiva, la comunidad autónoma recibe su importe íntegro. En otro caso, el importe de la transferencia negativa dependerá, como en el escenario anterior, de los recursos aportados por el nivel central.

Como se observa en el gráfico, las tres comunidades con mayor capacidad tributaria obtienen recursos por encima de la media (2.356 euros), pero la holgura es menor que en el escenario precedente. Esas comunidades han tenido que aportar ingresos (para simplificar, se ha supuesto que de manera proporcional a la diferencia entre capacidad y necesidad) para complementar las transferencias centrales y financiar a las restantes comunidades autónomas. Los ingresos por habitante ajustado de estas van reduciéndose suavemente, desde casi el 100 % de la media de Cantabria hasta el 97 % de Canarias. Este sistema otorga recursos crecientes con la capacidad tributaria regional.

Gráfico 5. Financiación por habitante ajustado en 2010 con nivelación del 95 % de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal. Media=100



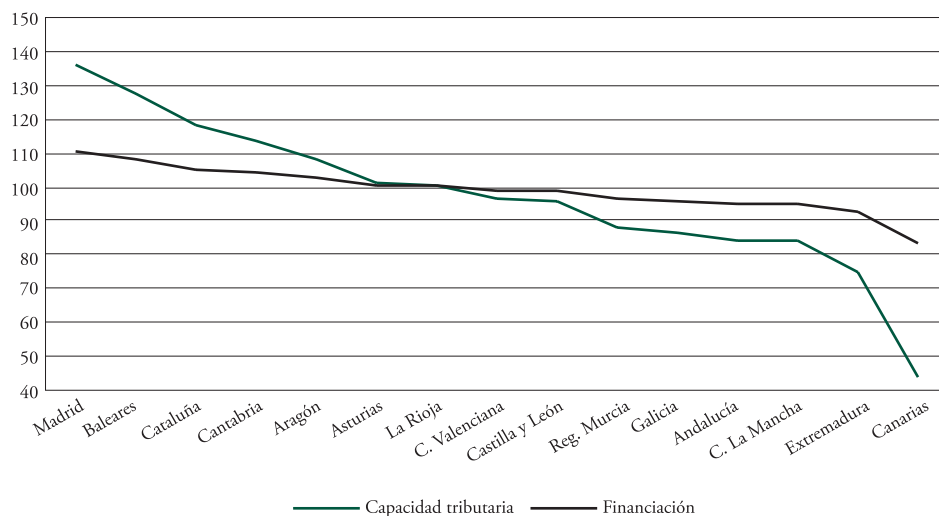
Fuente: Elaboración propia.

En los escenarios restantes vamos a introducir una modificación adicional en el sistema de financiación autonómica. Va a elevarse la participación en el IVA y los impuestos especiales de fabricación en aquel porcentaje (el mismo para los dos grupos de tributos: aproximadamente, un 45 %) que permita al conjunto de comunidades autónomas financiar con tributos cedidos y tasas la totalidad de sus necesidades de gasto, sin precisar de transferencias del nivel central. En consecuencia, las transferencias de nivelación pasarán a ser exclusivamente horizontales, es decir, entre comunidades (y, en nuestras simulaciones, proporcionales). Este modelo de autofinanciación regional, en el que el nivel central conserva las competencias en materia de nivelación, puede presentar algunas ventajas (OCDE, 2013). En particular, puede contribuir a reforzar la restricción presupuestaria autonómica, al configurar un marco fijo de recursos para las comunidades autónomas sin la implicación financiera del Estado.

El Gráfico 6 reproduce la simulación planteada en la expresión [1], de una nivelación limitada a los servicios públicos fundamentales, en este nuevo marco de autofinanciación regional. La financiación por habitante ajustado de Madrid es el 111 % de la media (2.356 euros), y la de Canarias, el 83 %.

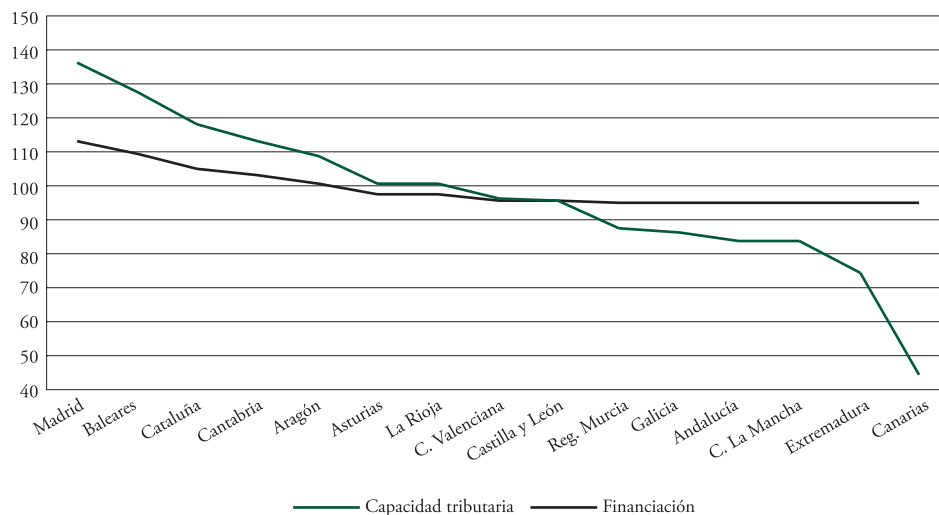
En el Gráfico 7 se simula nuevamente el escenario en el que se fija como objetivo de nivelación el 95 % de las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma (expresión [2]). Las cinco comunidades con mayor capacidad tributaria tienen una financiación por habitante ajustado superior a la media (2.356 euros). Un grupo de cuatro comunidades tiene una financiación entre el 95 y el 100 %, y las seis restantes, del 95 %.

Gráfico 6. Financiación por habitante ajustado en 2010 con ampliación de la cesión de tributos y nivelación de servicios públicos fundamentales. Media=100



Fuente: Elaboración propia.

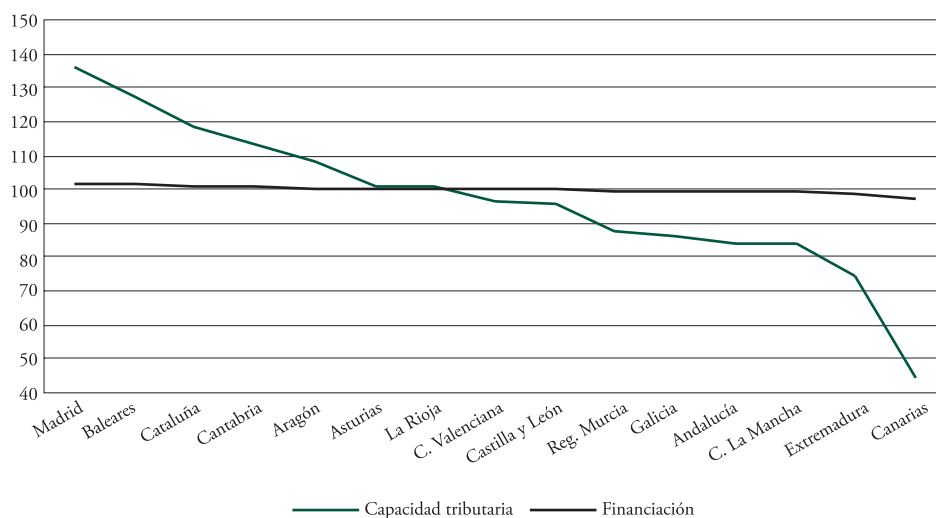
Gráfico 7. Financiación por habitante ajustado en 2010 con ampliación de la cesión de tributos y nivelación del 95 % de las necesidades de gasto. Media=100



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el Gráfico 8 simula el modelo de nivelación reflejado en la expresión [3]. En este escenario, las diferencias entre comunidades autónomas se reducen sustancialmente. La financiación por habitante ajustado de Madrid es el 102 % de la media (2.356 euros), y la de Canarias, el 97 %.

Gráfico 8. Financiación por habitante ajustado en 2010 con ampliación de la cesión de tributos y nivelación del 95 % de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal. Media=100



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha advertido más arriba, los anteriores gráficos no hacen más que ilustrar algunas de las posibles soluciones a la determinación del grado de nivelación entre comunidades autónomas. Como también se ha señalado, los resultados obtenidos en las simulaciones dependen de los supuestos que se han adoptado, que en modo alguno están libres de discusión, sobre el importe agregado de las necesidades de financiación regionales, la cuantificación de las necesidades de gasto individuales o la estimación de la capacidad tributaria de cada comunidad.

5. Consideraciones finales

En el año 2014 se va a proceder, seguramente, a una nueva reforma de la financiación autonómica, en la que puede ocupar un lugar prominente la discusión sobre el grado de nivelación regional. Este trabajo ha pretendido contribuir a ese debate. En primer lugar, se ha introducido el concepto y los fundamentos de la nivelación y se ha diferenciado entre nivelación plena y parcial. También se ha argumentado que la decisión sobre el grado de nivelación es, sobre todo, política. La razón más sólida a favor de una política de nivelación lo es también en apoyo de una nivelación plena: la equidad horizontal interpersonal o, de otra manera, el tratamiento igual de los iguales.

A continuación, el trabajo ha repasado someramente la política de nivelación seguida hasta la actualidad por el sistema de financiación autonómica, para terminar formulando algunas recomendaciones sobre la próxima revisión del modelo, que pueden contribuir a dotarlo de una mayor estabilidad. En síntesis, se sugiere, primero, fijar con claridad el objetivo de nivelación y, en su caso, el período de tiempo en que se quiera alcanzar; segundo, aplicar el sistema de nivelación a todas las comunidades autónomas, de régimen común y foral; y tercero, dotar de la máxima transparencia y sencillez a los tres pilares del sistema: la estimación de las necesidades de gasto, la determinación de la capacidad tributaria y la aplicación de las transferencias de nivelación.

Referencias bibliográficas

- ALBOUY, D. (2012): «Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization»; *Journal of Public Economics*, 96(9-10); pp. 824-839.
- ALESINA, A. y SPOLAORE, E. (2003): *The Size of Nations*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- ALGOED, K. (2009): «The incentive effect of the Belgian equalization scheme: proposals for reform»; *Vives discussion paper 6*. Lovaina, VIVES (<http://www.econ.kuleuven.be/vives/publicaties/DP/DP2009/Vivesdiscussionpaper6.pdf>).
- BARETTI, C.; HUBER, B. y LICHTBLAU, K. (2002): «A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany»; *International Tax and Public Finance* 9(6); pp. 631-649.
- BEGG, D. *et al.* (1993): *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* Londres, Centre for Economic Policy Research.
- BIRD, R. M. y EBEL, R. D. (2006): «Fiscal federalism and national unity»; en AHMAD, E. y BROSIO, G., eds.: *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 499-520.
- BOADWAY, R. (2006): «Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity»; en E. Ahmad y G. Brosio, eds., *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 355-380.
- BOADWAY, R. y FLATTERS, F. R. (1982): *Equalization in a Federal State*. Ottawa, Economic Council of Canada.
- BOADWAY, R. y TREMBLAY, J. F. (2012): «Reassessment of the Tiebout model»; *Journal of Public Economics* 96(11-12); pp. 1063-1078.
- BUCHANAN, J. (1950): «Federalism and Fiscal Equity»; *American Economic Review* 40(4); pp. 583-599.
- BUCOVETSKY, S. y SMART, M. (2006): «The efficiency consequences of local revenue equalization: tax competition and tax distortions»; *Journal of Public Economic Theory* (8); pp. 119-144.

- BÜTTNER, T. (2006): «The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy»; *Journal of Public Economics* 90(3); pp.477-497.
- DAHLBY, B. y WILSON, L. S. (1994): «Fiscal capacity, tax effort, and optimal equalization grants»; *Canadian Journal of Economics* 27(3); pp. 657-672.
- DE LA FUENTE, Á. (2012): «El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma»; *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* (203); pp. 121-138.
- DE LA FUENTE, Á. (2013): «La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2011»; Fundación SEPI (<https://www.fundacionsepi.es/ciea/Financiacion%20CCAA%20en%202011%20%28Angel%20de%20la%20Fuente%29.pdf>)
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1982): *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*. Madrid, Ministerio de Hacienda, Secretaría General Técnica.
- KESSLER, A. y LESSMANN, C. (2010): «Interregional Redistribution and Regional Disparities: How Equalization Does (not) Work»; *CEPR Discussion Paper* (8133).
- LÓPEZ LABORDA, J. (1999): «Autonomía, responsabilidad y nivelación en la financiación autonómica»; *Economía Aragonesa* (6-7); pp. 131-146.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006a): «Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas»; en FERRARO, F., coord.: *Mediterráneo Económico* (10); pp. 197-219.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006b): «Las haciendas autonómicas en 2005: la financiación del gasto sanitario y la propuesta de reforma del *Estatut*»; en TORNOS, J., dir.: *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp.599-616.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2007a): «La nivelación horizontal»; en LAGO, S., dir.: *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 165-187.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2007b): «Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las comunidades autónomas», en TORNOS, J., dir.: *Informe Comunidades Autónomas 2006*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp.627-641.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2010): «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes»; en *Informe sobre federalismo fiscal en España '09*. Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona-Universitat de Barcelona, pp. 22-37.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2011): «La financiación autonómica en la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el *Estatut*»; en TORNOS, J. dir.: *Informe Comunidades Autónomas 2010*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp. 757-770.

- LÓPEZ LABORDA, J. y RUIZ-HUERTA, J. (2000): «Dos cuestiones sobre financiación autonómica: nivelación financiera y propuestas electorales»; en TORNOS, J., dir.: *Informe Comunidades Autónomas 1999*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp. 467-493.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011): «Mantenimiento temporal de la equidad en el sistema de financiación autonómica»; *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* (197); pp. 37-65.
- OCDE (2013): *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralization Work*. París, OCDE.
- MATHEWS, R. (1994): *Fiscal Equalisation-Political, Social and Economic Linchpin of Federation*. Canberra, Australian National University, Federalism Research Centre.
- PETCHEY, J.; SHAPIRO, P. y WALSH, C. (1997): «Transfers in Federal Systems: A Critical Survey»; en FISHER, R. C., ed.: *Intergovernmental Fiscal Relations*. Boston MA, Kluwer Academic Publishers; pp. 99-137.