



ANALIZANDO CRÍTICAMENTE LA NIVELACIÓN EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ESTIMAR LAS VARIABLES DISTRIBUTIVAS Y ALTERNATIVA DE REFORMA

Luis Ángel Hierro y Pedro Atienza Montero
Universidad de Sevilla

Resumen

El sistema de nivelación del modelo de 2009 se caracteriza sobre todo por su complejidad, opacidad y ausencia de un criterio sencillo, claro y explícito de nivelación de los recursos. Así pues, en este trabajo se propone una metodología novedosa para detectar las variables de reparto implícitas en el modelo, resultando que las variables relevantes de reparto son la población, con una ponderación real inferior a la prevista legalmente, y la población protegida, con una ponderación mucho mayor a la prevista (el 70 %); además, se detecta que existe un trato singular a las CCAA de Extremadura, Cantabria y Canarias. Asimismo se propone un sistema de nivelación sencillo y transparente consistente en el establecimiento de una única transferencia de suficiencia y nivelación definida como la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades de financiación de cada CA y la recaudación normativa de tributos, proponiéndose dos escenarios de estimación de dichas necesidades: uno primero de nivelación total según la población ajustada y otro de nivelación parcial a población real.

Abstract

The equalization system of the model of 2009 is characterized mainly by its complexity, opacity and absence of a simple, clear and explicit criterion of equalization of resources. In this paper is proposed a novel method to detect the implicit variables of distribution in the model, resulting that the relevant variables are the population, with a real weight lower than the established legally, and the protected population, population covered by the public health system, with a real weight much higher than the established (70 %); other resultat is that there is a specific treatment to Autonomous Communities (CA) of Extremadura, Cantabria and the Canary Islands. It is also proposed an equalization system simple and transparent, consisting of the establishment of a single Transfer of Sufficiency and Equalization defined as the difference, positive or negative, between the Financing Needs and the tax collection of each C.A. We propose two scenarios for estimating the Financing Needs: first, complete equalization according to the adjusted population and, second, a partial equalization according to real population.

1. Introducción

La mayor parte de los modelos de financiación autonómica¹ han sido resultado de las presiones y acuerdos, alcanzados muchas veces *in extremis*, entre el Gobierno central y las comunidades autónomas (CCAA). Cuando los Gobiernos han estado fundados en una mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados los modelos han estado más claramente estructurados (modelos 1987, 1992 y 2002), percibiéndose en los mismos que han sido ideados desde la concepción unitaria del o de los Ministerios proponentes y que las fisuras, cuando existen, son mucho menores. Por el contrario, cuando los Gobiernos han estado en minoría en el Congreso de los Diputados y han necesitado de apoyos (reforma 1995 y modelos 1997 y 2009), el resultado ha sido una arquitectura irregular y una mayor complejidad.

¹ Anótese en relación al uso que se hace en el presente trabajo de los términos financiación autonómica, comunidades autónomas, sistema de financiación, modelo de financiación[...], que si bien no se apellidan están siempre referidos a las CCAA de régimen común y no al conjunto completo de las mismas.

De estos últimos, el modelo de 2009 es el más claro ejemplo de un modelo de financiación autonómica construido sobre presiones y acuerdos políticos. El modelo fue, desde su concepción, un intento de satisfacer las demandas de los partidos que otorgaban estabilidad al Gobierno. Ello unido a las inercias de modelos anteriores y a las presiones de las distintas CCAA, sobre todo de aquellas que habían conseguido introducir en las reformas de sus Estatutos aspectos que podían tener reflejo en la financiación autonómica, dio como resultado una especie de «Frankenstein», complejo, contradictorio, inconsistente y con resultados distributivos injustificados e imprevisibles.

Estas características no han hecho otra cosa que fomentar el análisis crítico de los académicos y la proliferación de artículos dedicados a intentar ofrecer luz sobre el modelo y su funcionamiento. Este artículo es uno más de ellos, enfocado desde una perspectiva crítica, y entendemos que novedosa, para conocer el proceso efectivo de nivelación implícito en el modelo de 2009 y proponer alternativas.

Para ello hemos organizado el trabajo como sigue. En el segundo apartado realizamos una breve descripción del modelo, distinguiendo sus componentes, el funcionamiento real del modelo, e intentando deducir el interés último de sus autores en materia de nivelación a partir de una reflexión sobre el Fondo de Competitividad, verdadero mecanismo de cierre del modelo. En el tercer apartado repasamos someramente las principales críticas realizadas al modelo por los investigadores, obviamente sin ánimo de exhaustividad dada la cantidad de trabajos que han abordado el tema. En el cuarto apartado aportamos un instrumento metodológico para determinar las variables que realmente influyen en la distribución de recursos entre CCAA. Ello nos va a permitir poner de manifiesto la ineficacia de determinadas variables de reparto y la importancia de ciertos tratos singulares a determinadas CCAA y, además, valorar si el modelo produce nivelación parcial o total, algo por cierto muy debatido. Para completar el trabajo, en el quinto apartado presentamos una propuesta de modelo de financiación que simplificaría al máximo el sistema y que presenta como virtud, la estabilidad dinámica, la asociación del problema de la suficiencia al equilibrio vertical entre gasto e ingreso de la Administración central y las CCAA, y la transparencia de la nivelación. Finalmente el último apartado resume nuestras conclusiones.

2. Una breve disección del modelo de nivelación de 2009

a. Anatomía del modelo

La característica fundamental que define el modelo de financiación de 2009 es su complejo e inescrutable sistema de nivelación, sin duda el sistema menos transparente de cuantos se han aplicado en los 30 años de modelos de financiación autonómica.

En apariencia el mismo consta de tres fondos: el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF), Fondo de Suficiencia Global (FS) y Fondos de Convergencia

Autonómica (FCA), que en realidad son cinco, ya que los FCA son dos, el Fondo de Competitividad (FCp) y el Fondo de Cooperación (FCoo), y este último a su vez se subdivide en dos subfondos (FCoo-S1 y FCoo-S2).

No obstante, cuando nos adentramos en su estudio podemos ver que el modelo incorpora otros 9 instrumentos que no están nominados legalmente como fondos, por eso nosotros los denominaremos pseudofondos, pero que en realidad lo son y que en muchos casos inciden más en la distribución de recursos y, por tanto, en la nivelación que algunos reconocidos como tales.

Por una parte el modelo incluye siete pseudofondos, cinco repartidos en la liquidación de 2009 y dos repartidos en la de 2010, que aparecen con la denominación de *recursos adicionales* (RA) y que en realidad son fondos que se reparten según sus propios criterios, en el año para el que están previstos, y que posteriormente se consolidan para el resto de años quedando inmersos en el cálculo del FGSPF y del FS. Junto a estos existen otros dos pseudofondos: la garantía prevista en la Disposición adicional tercera de la Ley 22/2009 (DA3), que es el complemento del FCp y que constituye un nuevo fondo de nivelación adicional para las CCAA con mayores recursos tributarios; y la financiación de las competencias no homogéneas (CNH), que no es otra cosa que un mecanismo más de nivelación para financiar competencias singulares y que tiene una función instrumental para calcular otros fondos.

En definitiva, en la nivelación en el modelo de 2009 están implicados un total de 14 fondos o pseudofondos, que son los que aparecen en la Tabla 1².

² Además de los fondos citados y al margen del sistema de financiación, existen otros dos fondos que nunca antes habían existido y que afectan a los recursos financieros de las CCAA, es decir a los que reciben en forma de préstamos y que tienen obligación de devolver. Estos dos fondos son el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) y el Mecanismo de Pago a Proveedores (MPP), y si bien no están relacionados con el sistema de financiación de forma directa sí lo están de forma indirecta, ya que ante las restricciones de liquidez a las que se vieron sometidas las CCAA durante la crisis de deuda soberana, sufrida por el ataque especulativo al euro, los mismos han sido determinantes para garantizar la suficiencia de ingresos de las CCAA.

Tabla1. Fondos o pseudofondos que forman parte de la nivelación del modelo de financiación de las CCAA vigente desde 2009

Fase de nivelación en la que opera	Fondo / pseudofondo	Aplicación	Objetivo		
Primera Fase	Fondo de Garantía De Servicios Públicos Fundamentales	FGSPF	Periodo de vigencia	Financiar a población ajustada	
	Fondo de suficiencia global	FS	Periodo de vigencia	Garantizar el <i>status quo</i>	
	Recursos adicionales (RA)	Artículo 5 - Ley 22/2009	5A-I	2009	Actualización de variables de población ajustada
			5A-II	2009	Aumentar el FGSPF y atender sobrecostes por dependencia
			5B-I	2009	Compensar CCAA c
			5B-II	2009	Compensar CCAA menos pobladas
			5B-III	2009	Compensar a CCAA bilingües
			Artículo 6 - Ley 22/2009	6A	2010
6B	2010	Aumentar el FGSPF			
Segunda Fase	Fondos de Convergencia (FC)	Fondo de Cooperación	FCoo-S1	Periodo de vigencia	Complementar el Fondo de Compensación Interterritorial
			FCoo-S2	Periodo de vigencia	Compensar a CCAA con menor crecimiento de población
		Fondo de Competitividad	FCp	Periodo de vigencia	Compensar a las CCAA con financiación previa inferior a la media por habitante ajustado/eliminar las transferencias negativas de los FGSPF y FS
	Disposición adicional tercera - Ley 22/2009	DAT	Periodo de vigencia	Eliminar las transferencias negativas de los FGSPF y FS	
Ambas Fases	Financiación de las competencias no homogéneas	CNH	Periodo de vigencia	Fondo instrumental: 1.ª fase: garantizar el <i>status quo</i> ; 2.ª fase: homogeneizar competencias	

b. Fisiología del modelo

Si complicado es el modelo de nivelación por el conjunto de instrumentos que se incorporan al mismo, aún es más difícil aclarar las funciones que realiza cada uno de ellos.

El modelo aprobado en 2009 produce la nivelación mediante un sistema dividido en dos fases, donde la primera de ellas es cambiante. La primera fase de nivelación es la que podemos denominar «nivelación del *statu quo*». En ella lo que se hace es definir la cuantía inicial a recibir por cada CA en 2009 conservando los recursos obtenidos según el sistema anterior, *statu quo* (SQ), y añadiéndoles los procedentes de los cinco primeros pseudofondos denominados como Recursos Adicionales (RA). El objetivo de esta fase es dotar a las CCAA de los recursos que obtenían en el modelo anterior, para que ninguna pierda, e incrementar la cantidad recibida atendiendo fundamentalmente al crecimiento de la población y al aumento de necesidades como consecuencia de la implementación del sistema de dependencia.

La cantidades que resultan de este reparto, y que son expresivas de la primera fase de la nivelación del año base, son las denominadas necesidades globales de financiación (NGF) y determinan lo que cada CA recibirán en la primera fase. Para financiarlas se definen tres fuentes teóricas de ingresos: el 25 % de los recursos tributarios recaudados por la CA, el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales (FGSPF) y el Fondo de Suficiencia Global (FS). El primero está dotado por el 75 % de recursos tributarios de todas las CCAA, parte horizontal, y por los RA, y atiende al criterio de población ajustada; y el segundo es vertical y tiene la teórica función de cierre del modelo para mantener el *statu quo* añadiendo o restando a cada CA la cantidad necesaria para que cada CA alcance una financiación igual a sus NGF. Obviamente ni el FGSPF ni el FS aportan nada a la nivelación en el año base ya que la cantidad a recibir por cada CA es la que fijan sus NGF que es independiente de ambos fondos.

Una característica fundamental del modelo es que la forma de cálculo de esta primera fase de la nivelación no se mantiene en el tiempo, ya que no se recalculan año a año las NGF de cada CA según el modelo previo. En realidad las NGF solo se recalculan en 2010 como consecuencia de la incorporación de los dos Pseudofondos por RA de 2010, y para su cálculo no se parte del modelo de financiación previo sino que se toma como punto de partida los recursos tributarios y la transferencia asociada al FGSPF de 2009, a la que se añaden esos nuevos RA.

Para los años 2011 en adelante la primera fase de la nivelación funciona de forma diferente. Las NGF dejan de calcularse y ahora toma relevancia el FGSPF. En el FGSPF se incorporan la totalidad de los RA, que pasan a distribuirse en función a la población ajustada actualizada anualmente, y el FS deja de ser la variable de cierre ya que se calcula actualizando el FS percibido por la CA en el año base con la evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE). Es decir, a partir de 2011 la nivelación viene definida por una variable, el FS, anclada en el criterio distributivo del anterior modelo, y una transferencia, la del FGSPF, calculada según la población ajustada.

A diferencia de la primera fase, la segunda sí se mantiene en el tiempo. En ella se incluyen los denominados Fondos de Convergencia Autonómica (FCA), que son dos con dos objetivos muy distintos: por una parte se añaden recursos adicionales vía el denominado Fondo de Cooperación (FCoo), una especie de Fondo de Compensación Interterritorial-2, que asigna recursos a las CCAA con menor PIB, aunque una parte del mismo se dedica a compensar a las CCAA perdedoras en el primer tramo de nivelación por el decrecimiento de la población; y por otra parte, se introduce la verdadera transferencia de cierre del modelo, el llamado Fondo de Competitividad (FC_p), que corrige las financiaciones por debajo de la media en términos de habitante ajustado a las CCAA y aporta recursos adicionales a las CCAA con ingresos tributarios por encima de la media por habitante ajustado. Esta segunda fase de la nivelación es la que permanece estable desde el año base.

c. La transmutación del modelo

La multiplicación compulsiva de fondos, la existencia de dos fases de nivelación o el cambio de la forma de cálculo de la primera fase, que hacen al modelo complejo e incluso contradictorio, no tienen su origen solo en la concepción del modelo sino que también son fruto de los cambios que este fue sufriendo durante el periodo de negociación del mismo. De hecho los cambios se fueron produciendo hasta el último momento y resultaron importantes para el resultado distributivo final.

Un mecanismo para comprobar, al menos parcialmente, cómo pudieron incidir las negociaciones en el modelo es contrastar los cambios que se produjeron entre los dos textos oficiales de los que disponemos: el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (Acuerdo 6/2009) de fecha 15 de julio de 2009 y el texto de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre de 2009. Comparando ambos vemos cómo el FCp, el mecanismo último de cierre transmutó y cambió una parte importante de la nivelación.

En efecto, si atendemos al Acuerdo, el objetivo del FCp era equiparar la financiación per cápita de las «CCAA con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa» y su dotación era una cantidad igual a la suma de las dotaciones del FCoo más el Fondo de Compensación Interterritorial. Sin embargo, cuando se aprobó definitivamente la ley el objetivo era equiparar la financiación per cápita de las CCAA «con financiación per cápita ajustada inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa» y la dotación pasaba a ser una cantidad igual a al 75 % de los Recursos Adicionales. Es decir la Ley cambió el objetivo y la dotación del FCp.

En principio parecía, y utilizamos este verbo porque tampoco quedaba muy claro en el Acuerdo, que el objetivo era equiparar la financiación a la media en términos per cápita puros, es decir utilizando la población real, para las CA con recursos inferiores a dicha media y compensar a las CCAA con mayores recursos tributarios hasta su capacidad fiscal, en ese caso sí atendiendo a la relación de dicha capacidad fiscal con la población ajustada. Sin embargo al final se optó por usar como referencia la población ajustada, cambiando de hecho la filosofía del modelo, ya que en la primera fase de la nivelación solo se usa la población ajustada para el 75 % de los recursos mientras que aquí, en la segunda fase, se utiliza el 100 %.

Por su parte es evidente que la dotación del FCp era una preocupación desde el primer momento. Originalmente, en el Acuerdo se referenciaba dicha dotación a las del FCoo más el FCI, como si lo que se pretendiera fuese repartir por la vía del FCp una cuantía equivalente a la asignada al concepto de reequilibrio territorial. Sin embargo, en la Ley se referenció a los RA, que en algunos ejercicios fueron mayores, como si se previera que el FCp no dispondría de dotación suficiente para cumplir su objetivo último. Dicho objetivo último y el problema que para el mismo podía suponer una dotación escasa quedó claro cuando en la Disposición adicional tercera (DAT) de la Ley, se introdujo una compensación adicional para corregir desviaciones no solucionadas por el FCp. Ahí quedó claro que el objetivo del FCp no era otro que intentar eliminar las transferencias negativas de los FGSPF y del FS y que, por tanto, la

teórica aportación de las mismas a la solidaridad desapareciera. El texto de la DAT no deja lugar a dudas en este aspecto:

«Resultado de la aplicación del Fondo de Competitividad.

»[...]En el supuesto de que, en estas comunidades autónomas, el índice de financiación descrito en el apartado 5 del artículo 23 de esta Ley no alcance la unidad después de haberse repartido la totalidad de los recursos del Fondo de Competitividad, el Estado establecerá la compensación teniendo como límite el importe del Fondo de Suficiencia Global negativo».

3. Revisando parte de la visión crítica de los especialistas³

Si hay algo en lo que coincida la literatura es en dos cuestiones: por una parte que el modelo 2009 es demasiado complejo, tal como acabamos de explicar; y por otra, que sus resultados distributivos no siguen un patrón razonable. En este sentido Fernández Leiceaga (2015, p. 167) señala que el modelo «ha intentado conciliar fines alternativos (parcialidad de la nivelación y ordinalidad; aproximación de los recursos por habitante; respeto a las necesidades de gasto; garantía del *statu quo*) situándose en una tierra de nadie que corre el riesgo de descontentar a casi todos y de producir resultados difíciles de explicar según una lógica de equidad» y que «produce resultados arbitrariamente inequitativos, por la acumulación de fines contrapuestos, que dan lugar a la aplicación sucesiva de mecanismos que corrigen parcialmente a los anteriores». Lago y Martínez-Vázquez (2015, p. 5), menos prudentes, afirman que: «El resultado no tiene parangón en la experiencia comparada internacional: un modelo formalmente de nivelación parcial que genera reordenaciones significativas en los *rankings* y que, al final, reparte los recursos de forma no muy diferente a como podría hacerlo un sorteo aleatorio».

A pesar de lo *sui generis* del modelo en cuanto a la nivelación parcial, dicha cuestión ha sido desde el principio objeto de controversia. La crítica en este aspecto va desde el resultado de su aplicación, del que ya hemos visto el calificativo de Lago y Martínez-Vázquez, a su propio fundamento, como hace De la Fuente (2010), para el que la nivelación parcial no tiene sentido alguno ya que, como no existe obligación legal de asignar los recursos del FGSPF a los servicios públicos fundamentales y solo a ellos, «no es posible nivelar totalmente unas cosas sí y otras no» de forma que «si no hay nivelación total para el conjunto de competencias autonómicas, tendremos nivelación parcial para todos los servicios y punto» (De la Fuente, 2010, p. 108). (Véase también Pedraja y Utrilla, 2010 y Lago y Martínez-Vázquez, 2015).

Ya entrando en aspectos menos generales, la forma de calcular la financiación en el año base, que hemos descrito más arriba, ha sido calificada como una «peculiar esquizofrenia» en palabras de De la Fuente (2010, p. 98), puesto que el FS anula el efecto del FGSPF del año

³ Un análisis exhaustivo de las críticas vertidas al modelo excedería con creces el objetivo de este trabajo, de ahí que en el presente apartado solo se repasen los que quizás sean los aspectos más comúnmente criticados del modelo.

inicial 2009. Esta forma de proceder ha recibido críticas de Pedraja y Utrilla (2010), López Laborda y Zabalza (2011), Fernández Leiceaga, (2015) Lago y Martínez-Vázquez (2015) o Hierro y Atienza (2016). También han sido recurrentes las críticas a las variables y a su peso. Por ejemplo, es común la crítica a la desaparición de la cuantía fija representativa de los costes fijos relacionados con las instituciones de autogobierno de las CCAA (De la Fuente, 2010, Pedraja y Utrilla, 2010; Fernández Leiceaga, 2015 o Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán, 2010) y también que no se tomen en cuenta las diferencias en índices de precios entre las distintas CCAA (Fernández Leiceaga, 2015; Pérez y Cucarella, 2015a y 2015b; y De la Fuente, 2015).

La solución propuesta por De la Fuente (2015) a la cuestión de las variables es ligar las ponderaciones al peso porcentual del gasto real de las distintas competencias autonómicas e introducir cambios en las variables, desdoblado el indicador representativo del gasto en educación en población escolar de 3 a 18 años y alumnado de universidades públicas e incluyendo como nuevo indicador representativo del gasto social la población en riesgo de pobreza. (Véase también al respecto Pérez y Cucarella, 2015a).

A pesar de estas críticas, la literatura destaca también algún aspecto positivo (De la Fuente, 2010; Pedraja y Utrilla, 2010; y Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán, 2010) como la actualización de las variables.

Por su parte, la crítica también es importante a los Fondos de Convergencia. En cuanto al Fondo de Cooperación es criticado comúnmente por la literatura. De la Fuente (2010) y Herrero, Ruiz-Huerta y Vizán (2010) consideran que este fondo no tiene sentido alguno ya que su objetivo está asignado en la Constitución al Fondo de Compensación Interterritorial y Pedraja y Utrilla (2010) encuentran como única explicación de su creación el objetivo político de facilitar el acuerdo. Además De la Fuente (2010) critica que existan dos criterios de elegibilidad sin ninguna relación entre sí y con el objetivo del FCoo.

De otra parte, en lo referido al Fondo de Competitividad, De la Fuente (2010) concluye que es un «parche», que no habría sido necesario si el criterio de equidad inmerso en el FGSPF se hubiera aplicado a todos los recursos, e Hierro y Atienza (2016) lo califican de instrumento «opaco», que acaba dotando de menos recursos en términos relativos a algunas CCAA cuya financiación parte de estar por debajo de la media por habitante ajustado.

Otro aspecto muy criticado del modelo es el referido a la evolución dinámica. Así, De la Fuente considera que la manera de estimar el FS en el año base y su regla de evolución (los ITE) hacen que no haya garantía alguna de convergencia de la distribución real hacia la población ajustada y que en consecuencia «la evolución dependerá de la suerte» (De la Fuente, 2010, p. 99). Hierro y Atienza (2016), calculan la diferencia entre el reparto por habitante si el total de recursos garantizados (todos exceptuando los derivados de los Fondos de Convergencia) se distribuyeran según la población ajustada o respetando el *statu quo* (distribución real) para 2009, y concluyen que la fórmula de cálculo del FS garantizando el *statu quo* está en el origen de importantes discrepancias en la distribución de recursos que no se corrigen en su totalidad una vez añadidos los Fondos de Convergencia. Por su parte, López Laborda y Zabalza (2011)

se plantean el problema de la evolución dinámica como una cuestión de equidad horizontal que no cumple el modelo y que exige que la variación de la participación relativa de una CA en los recursos totales sea igual a la variación relativa de su índice de necesidades.

La conclusión de De la Fuente (2011) en cuanto a la equidad distributiva dinámica del modelo es que la financiación relativa por habitante ajustado mejora cuanto mayor es la capacidad tributaria relativa de la CCAA (mayor renta relativa y mayor peso de la población en edad de trabajar) y empeora cuanto mayores son las necesidades de gasto relativas (mayor crecimiento de la población).

Como se observa de la pequeña muestra de trabajos aquí tratada, si hay algo que no falta son críticas al modelo en todos sus aspectos.

4. Detectando el objetivo real de nivelación del modelo

De todas las críticas a las que se ha visto sometido el modelo de 2009 tal vez la más importante y la más omnicompreensiva sea la que se refiere a su complejidad. Las liquidaciones anuales de la financiación autonómica de régimen común ocupan entre 50 y 70 páginas de tablas y, a pesar de la información que recogen, para algunos cálculos las fuentes son difíciles de contrastar, lo que denota el nivel de complejidad del modelo. Si además tenemos en cuenta los cambios programados y no programados⁴ entre el año base y los siguientes, realizar un análisis minucioso del modelo y de cada instrumento de nivelación, de su comportamiento y de sus consecuencias se convierte en una tarea titánica.

Ante este grave problema parece adecuado evitar ese tipo de análisis exhaustivo y optar, como han hecho otros autores, por intentar aportar algún instrumento metodológico que nos ofrezca cierta luz sobre el funcionamiento del modelo.

a. Una metodología para conocer el objetivo de la nivelación y las variables de reparto implícitas en el modelo

Uno de los problemas fundamentales, si no el fundamental, del modelo es la ausencia de un objetivo transparente de nivelación. En el año base y en la primera fase de la nivelación el modelo parece perseguir el mantenimiento del *statu quo*, actualizado con los RA asociados al cambio de población. Sin embargo, en la segunda parece pretender combinar la atención a la población ajustada y, sobre todo, recuperar la ordinalidad para repartir los recursos atendiendo a la recaudación tributaria de las CCAA. Finalmente cuando el modelo alcanza la fase estable, a partir del 2011, el objetivo de la primera fase queda difuminado al no calcularse las NGF y

⁴ Téngase en cuenta que durante el periodo de vigencia se han producido importantes cambios en la regulación tributaria que han dado lugar a necesidades de ajustes adicionales, que han complicado aún más el modelo.

quedar el FS como una fuente de financiación más⁵. En definitiva, a diferencia de como ocurre en la mayoría de sistemas de nivelación de países federales, no existe un objetivo nivelador nítido o, al menos, los diseñadores del modelo pretendieron que el mismo no quedara explicitado.

La complejidad del modelo impide mediante su disección conocer las variables que definen realmente el patrón de nivelación, de ahí que debamos recurrir a un sistema de estimación para intentar conocer realmente la influencia de las variables en el reparto final de recursos. El sistema que hemos aplicado es el que a continuación se describe.

El único criterio explícito de nivelación que contiene el modelo es el de la población ajustada, a partir del cual se reparte anualmente el FGSPF. La población ajustada se calcula de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \text{Peso relativo ponderado} = & 0,3 \frac{P_i}{P_{tot}} + 0,018 \frac{S_i}{S_{tot}} + 0,006 \frac{Disp_i}{Disp_{tot}} + 0,006 \frac{Insul_i}{Insul_{tot}} + 0,38 \frac{Pobprot_i}{Pobprot_{tot}} + \\ & + 0,085 \frac{Pobmay65_i}{Pobmay65_{tot}} + 0,205 \frac{Pob016_i}{Pob016_{tot}} \end{aligned} \quad [1]$$

Correspondiendo los subíndices *i* y *tot* a la CA *i* y al conjunto de CCAA de régimen común respectivamente, y siendo:

- *P* : población real
- *S* : superficie
- *Disp* : dispersión de la población, en proporción al número de entidades singulares.
- *Insul* : insularidad, en proporción a la distancia en kilómetros, ponderada por tramos, entre las costas de la península y las capitales insulares.
- *Pobprot* : población protegida equivalente.
- *Pobmay65* : población mayor a 65 años.
- *Pob016* : población entre 0 y 16 años.

Es decir, la participación porcentual de cada CA en el FGSPF (peso relativo ponderado) se calcula como una media ponderada de la participación porcentual de cada CA en las variables de reparto descritas, donde las ponderaciones miden la relevancia de cada variable en términos porcentuales. Nuestro objetivo es conocer en qué medida el reparto final responde a esas variables y cómo cambian esas ponderaciones. El procedimiento que utilizamos para ello consiste en estimar la ecuación siguiente:

⁵ El funcionamiento del FS está sesgado por ser herencia de la antigua Participación en los Ingresos del Estado. En lugar de actualizar las NGF y seguir obteniendo por diferencia el FS, se calcula el FS en el año base y después se le hace evolucionar con los ITE como si de una participación en ingresos se tratara. Ello le hace perder el carácter de variable de cierre y lo transforma en una mera fuente de financiación asociada a los ITE.

$$\frac{\text{Financiación total}_{i,t}}{\text{Financiación total}_{\text{tot},t}} = \beta_1 \frac{P_{i,t}}{P_{\text{tot},t}} + \beta_2 \frac{S_{i,t}}{S_{\text{tot},t}} + \beta_3 \frac{\text{Disp}_{i,t}}{\text{Disp}_{\text{tot},t}} + \beta_4 \frac{\text{Insul}_{i,t}}{\text{Insul}_{\text{tot},t}} + \beta_5 \frac{\text{Pobprot}_{i,t}}{\text{Pobprot}_{\text{tot},t}} + \beta_6 \frac{\text{Pobmay65}_{i,t}}{\text{Pobmay65}_{\text{tot},t}} + \beta_7 \frac{\text{Pob016}_{i,t}}{\text{Pob016}_{\text{tot},t}} + \varepsilon_{i,t} \quad [2]$$

Para ello utilizamos MCO para datos agrupados (*pooled data*) para la distribución final de recursos. Previamente realizamos un ejercicio de valoración de la eficiencia de la técnica realizando una estimación para una teórica distribución del total de recursos atendiendo a la población ajustada. El resultado aparece en el escenario 0 de la Tabla 2 y, como se puede apreciar, la metodología obtiene una estimación donde la suma de los coeficientes β estimados es muy aproximada a 1 y su estimación muy similar a las ponderaciones originales, lo que nos permite considerar la metodología como adecuada.

Tabla 2. Estimación de las ponderaciones de las variables en el reparto del total de financiación

Escenarios	Ponderaciones según la ley 22/2009	Escenarios de estimación			
		0 - Contrastación del método	1	2	3
Población total	0,300	0,3005***	1,218***	0,244***	0,265***
Superficie	0,018	0,0178***	0,042***	0,020***	0,017***
Dispersión	0,006	0,0065***	0,000		
Insularidad	0,006	0,0060***	-0,008***		
Población protegida	0,380	0,3764***	0,926***	0,717***	0,699***
Población mayor 65 años	0,085	0,0869***	-0,557***		
Población de 0 a 16 años	0,205	0,2061***	-0,637***		
Dummy Cantabria					0,002***
Dummy Canarias					-0,002***
Dummy Extremadura					0,003***
Constante		-0,0000	0,001***	0,001***	0,001**
Suma coeficientes β		1,0002	0,985	0,982	0,986
R ²		1	0,998	0,9974	0,9978
P-value estad. F		0,000	0,000	0,000	0,000

A continuación estimamos la misma ecuación para el reparto real del total de financiación de las CCAA (escenario 1), y podemos observar cómo los porcentajes cambian sustancialmente de forma que ahora aparecen coeficientes negativos y no significativos y los correspondientes a población total y protegida aumentan sensiblemente. Para contrastar la bondad de esta estimación procedemos a estimar los valores de la financiación que se obtendrían aplicando la ecuación de la estimación y calculamos las diferencias relativas con los valores reales de finan-

ciación. Con ello pretendemos conocer si las diferencias entre lo real y el resultado de nuestra estimación son muy grandes. Con dichos valores construimos la Tabla 3. Como se observa, para el escenario 2 las diferencias mayores al 5 % se encuentran para las CCAA de Cantabria, Extremadura y Canarias, por lo que para intentar reducirlas introducimos variables *dummies* en un escenario 3 para captar su singularidad. El resultado es que dichas CCAA tienen un trato singular y significativo, explicable en el caso canario por su régimen fiscal, que cuando se corrige mejora significativa la estimación.

Tabla 3. Diferencia porcentual entre la financiación estimada y la real. En porcentaje

	Escenario 2						Escenario 3					
	2009	2010	2011	2012	2013	Media período	2009	2010	2011	2012	2013	Media período
Cataluña	-3,4	0,1	-0,5	0,0	0,1	-0,7	-3,29	0,16	-0,41	0,13	0,21	-0,61
Galicia	4,7	2,1	2,3	-2,5	-1,7	0,9	4,22	1,71	1,86	-2,9	-2,19	0,46
Andalucía	2,6	0,4	1,0	0,1	-0,2	0,7	2,74	0,56	1,07	0,24	-0,06	0,87
Asturias	4,1	0,6	0,7	0,9	2,4	1,7	3,05	-0,44	-0,30	-0,17	1,30	0,61
Cantabria	-5,4	-9,1	-10,4	-10,5	-14,0	-10,0	5,09	1,03	-0,39	-0,56	-4,62	-0,05
La Rioja	7,6	3,1	3,0	1,3	-1,8	2,5	4,41	0,00	-0,06	-1,79	-4,72	-0,58
Reg. de Murcia	3,5	5,2	7,4	2,6	3,5	4,5	3,03	4,72	6,96	2,09	3,03	3,99
Com. Valenciana	4,8	3,9	4,7	5,2	3,4	4,4	4,81	3,94	4,77	5,25	3,61	4,47
Aragón	0,3	-2,3	-4,9	-4,7	-1,4	-2,7	-0,89	-3,53	-6,11	-5,90	-2,64	-3,90
Castilla-La Mancha	4,8	2,0	2,5	2,5	0,8	2,5	3,78	0,99	1,54	1,53	-0,24	1,46
Islas Canarias	7,5	6,6	7,2	5,9	3,6	6,2	1,31	0,40	1,00	-0,20	-2,48	0,01
Extremadura	-6,9	-13,8	-12,5	-6,2	-5,3	-9,2	2,44	-5,17	-3,68	3,30	3,75	-0,17
Islas Baleares	8,5	-1,2	-2,1	-1,3	-1,1	0,2	7,77	-1,83	-2,79	-1,92	-1,78	-0,42
Madrid	-9,7	-2,0	-3,1	-1,3	0,4	-3,1	-9,38	-1,68	-2,78	-1,04	0,59	-2,84
Castilla y León	0,2	-3,8	-3,2	-2,6	-1,9	-2,4	-0,79	-4,73	-4,16	-3,51	-2,93	-3,31
Conjunto de CCAA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fuente: estimaciones a partir de la Tabla 2. Elaboración propia.

En definitiva, los resultados obtenidos reflejan que la insularidad, la dispersión y las poblaciones mayores a 65 años y entre 0 y 16 años no son eficaces en el reparto final, que la

población tiene un peso menor al de la variable en el modelo y que el factor determinante en la distribución es la población protegida, que es a la postre la que realmente orienta la distribución de recursos y que pesa en la realidad algo menos del doble (cerca del 70 %). Ello resulta llamativo puesto que el gasto sanitario no tiene ese peso. También se detecta una suerte de gastos comunes, representados por la constatación del modelo. Pero además la estimación muestra que al menos dos CCAA, Cantabria y Extremadura, están siendo tratadas muy benévolamente por el modelo sin que dicho trato esté basado en ninguna de las variables del mismo. El origen de este trato benévolo probablemente se encuentre en la garantía del *statu quo*.

b. ¿Hay nivelación parcial o nivelación total?

Uno de los primeros problemas que se planteó durante la negociación del modelo era si la nivelación debía ser parcial o total. Al respecto los diseñadores del mismo hallaron una solución ecléctica, en la que en apariencia existía nivelación parcial pero en la práctica la nivelación tendía a ser total.

En efecto, para aparentar que no existe nivelación completa el FGSPF se dota con un 75 % de los recursos tributarios de las CCAA para financiar los teóricos «servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar» y se reparte según la población ajustada. En apariencia, por tanto, la nivelación es parcial puesto que el otro 25 % de los recursos tributarios no se redistribuye según las variables de reparto y, en consecuencia, no se nivela.

Ahora bien, que esto sea en apariencia no significa que represente la realidad. De hecho, la realidad es que el FGSPF no es el que determina la nivelación, ya que la financiación en el año base la definen las NGF, para cuyo cálculo, como hemos visto más arriba, no las considera el modelo. Además, existe el FS que es el que en teoría cierra la primera fase de la nivelación; por lo tanto la nivelación no es parcial, sino que es total.

Ciertamente a partir de 2011, el FGSPF sí empieza a tener alguna incidencia marginal, puesto que ya no se calculan las NGF y es el FGSPF el que se recalcula anualmente; no obstante, en tanto en cuanto sigue existiendo el FS, aunque no se recalculase como variable de cierre, podemos seguir afirmando que la nivelación es total puesto que a la postre las diferencias en recaudación se compensan con el FS.

La percepción de que existe nivelación total queda aún más de manifiesto cuando tenemos en cuenta la segunda fase de la nivelación del FCp. En este caso queda claro que el objetivo es la nivelación total puesto que se toma como referencia el nivel de ingresos medios atendiendo a la población ajustada para el 100 % de los recursos de la primera fase de la nivelación y se aumentan los recursos de las que se encuentran por debajo de dicha cantidad. No se considera el 75 % sino el 100 % de los ingresos, por tanto deberíamos considerar que es un modelo de nivelación total.

Eso sí, en este caso la nivelación es «asimétrica», se nivela por abajo pero no por arriba, ya que el FCp no tiene transferencias negativas, y, por tanto, las CCAA que salen beneficiadas en términos relativos de la primera fase de la nivelación no pierden recursos. Esto hace que, en cierta medida, podamos seguir afirmando que no existe nivelación total o al menos que la misma es asimétrica. No obstante, si además tenemos en cuenta que el FCp desnivela a favor de las CCAA con recursos tributarios elevados y sitúa a la mayoría de estas por encima de la media de recursos por habitante ajustado, también podemos interpretar que se pretende deshacer parte de la nivelación total haciendo que el FS negativo sea eliminado.

En definitiva, la discusión sobre la nivelación total o parcial no queda plenamente resuelta con el análisis estructural de los elementos del modelo y su funcionamiento y ello es manifestación de otro claro problema metodológico asociado a la complejidad del modelo.

Para intentar resolver la cuestión hemos procedido como en el caso anterior, pero hemos introducido la variable «porcentaje de recaudación normativa de tributos cedidos» para valorar la distribución de recursos totales. En este caso el objetivo es determinar si la variable citada tiene algún peso en el reparto y si es significativa estadísticamente. Hemos procedido a construir las Tablas 4 y 5 de un modo similar al anterior.

Tabla 4. Estimación de las ponderaciones de las variables en el reparto del total de financiación, con variable de recaudación de tributos cedidos

	Escenarios		
	1	2	3
Población total	0,694**	0,297***	0,283***
Superficie	0,045***	0,038***	0,037***
Dispersión	0,005		
Insularidad	-0,002		
Población protegida	0,601***	0,538***	0,560***
Población mayor 65 años	-0,223		
Población de 0 a 16 años	-0,228		
Tributos	0,092***	0,107***	0,104***
Dummy Cantabria			0,002***
Dummy Extremadura			0,003***
Constante	0,0016***	0,001***	0,001**
Suma coeficientes β	0,986	0,980	0,991
R ²	0,999	0,999	0,999
P-value estad. F	0,000	0,000	0,000

Como se puede observar, esta nueva estimación mejora los resultados obtenidos en la anterior, cuando no se tenía en cuenta la variable, ya que la suma de los coeficientes β llega

al 99 %. La variable población se acerca bastante al porcentaje del modelo, el peso de la población protegida disminuye y la recaudación normativa de tributos cedidos es significativa y alcanza un valor cercano al 10,5 %. Es decir, podríamos afirmar que existiría una nivelación parcial entorno a ese 10,5 %, un porcentaje intermedio el 25 % que aparenta la construcción del FGSPF y el 0 % que aparenta el FCp.

Tabla 5. Diferencia porcentual entre la financiación estimada y la real, con variable de recaudación de tributos cedidos

	Escenario 2						Escenario 3					
	2009	2010	2011	2012	2013	Media periodo	2009	2010	2011	2012	2013	Media periodo
Cataluña	-2,9	0,5	0,1	0,5	0,8	-0,2	-2,7	0,7	0,2	0,7	1,0	0,0
Galicia	1,4	-0,8	-0,5	-5,1	-4,8	-2,0	1,2	-1,1	-0,8	-5,3	-5,0	-2,3
Andalucía	1,1	-0,9	-0,5	-1,4	-1,3	-0,7	1,2	-0,8	-0,4	-1,3	-1,3	-0,6
Asturias	2,1	-1,2	-0,9	-0,6	0,0	-0,2	0,3	-3,0	-2,6	-2,4	-1,7	-2,0
Cantabria	-5,0	-8,5	-9,7	-10,1	-13,8	-9,6	5,0	1,1	-0,2	-0,6	-4,8	0,0
La Rioja	8,9	4,4	4,5	2,7	-0,9	3,8	0,9	-3,4	-3,3	-5,0	-8,0	-3,9
Reg. de Murcia	2,8	4,4	5,1	1,6	2,6	3,3	0,9	2,6	3,3	-0,2	0,8	1,5
Com. Valenciana	2,6	1,9	2,7	3,0	2,4	2,5	2,6	1,9	2,7	3,1	2,2	2,5
Aragón	4,3	1,7	-0,9	-0,6	1,8	1,2	2,6	0,1	-2,6	-2,3	0,3	-0,5
Castilla-La Mancha	7,3	4,5	5,1	5,0	2,8	4,9	6,1	3,5	4,0	3,9	1,8	3,8
Islas Canarias	1,2	-0,3	0,3	-1,1	-2,4	-0,5	0,2	-1,3	-0,7	-2,0	-3,5	-1,5
Extremadura	-5,9	-12,7	-11,3	-4,9	-5,0	-8,2	2,4	-5,0	-3,5	3,5	3,2	-0,2
Islas Baleares	11,1	1,3	0,2	1,3	1,0	2,7	8,5	-1,0	-2,1	-1,1	-1,3	0,3
Madrid	-6,4	1,1	0,1	2,0	3,0	0,0	-6,4	1,0	0,1	1,9	3,0	-0,1
Castilla y León	2,0	-1,8	-1,2	-0,6	-0,6	-0,5	1,4	-2,4	-1,8	-1,2	-1,1	-1,1
Conjunto de CCAA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: estimaciones de la Tabla 4. Elaboración propia.

Si bien no queremos entrar en el debate sobre si la nivelación debe ser total o parcial, ya que la discusión ocuparía un espacio del que no disponemos, sí queremos manifestar que entendemos incoherente afinar en el cálculo de las diferencias de necesidades de financiación para después no cubrirlas. Parece lógico que si se realizan cálculos para definir diferencias en las necesidades de financiación a partir de ajustes en el concepto de población, con el fin de tener en cuenta consideraciones de necesidades y costes diferenciales, lo razonable es que la nivelación converja al 100 % del habitante ajustado y que se haga de forma simétrica, por arriba y por abajo.

La opción de la nivelación parcial parece más coherente con el ajuste a la población real, al modo que ocurre en Alemania donde no se nivela al 100 %. En ese caso, dado que el objetivo no es cubrir diferencias de costes y necesidades, estimar dichas diferencias resulta absurdo y es más razonable tomar como referencia la financiación media per cápita y fijar el objetivo de nivelación en torno a la misma.

5. Una propuesta de reestructuración del sistema de nivelación

a. Reflexionando sobre la financiación de las competencias no homogéneas

Antes de comenzar a esbozar nuestra propuesta queremos dedicar una pequeña reflexión a una cuestión a la que la literatura ha dedicado escasa atención pero que entendemos necesita una cierta reflexión.

En efecto, cualquier sistema de nivelación requiere que los términos de comparación sean homogéneos. En nuestro modelo, curiosamente las competencias no homogéneas (CNH) se incluyen en la primera fase de la nivelación por la vía del *statu quo*, por tanto su financiación forma parte del modelo. No obstante, en buena lógica, cuando se aplica el verdadero mecanismo de cierre, el FCp, se detraen en la estimación de la financiación media por habitante ajustado, pues de lo contrario se distorsionan los valores medios y los de la CA afectada. El procedimiento adecuado, y así se procede en el modelo para calcular el FCp, es restar la financiación correspondiente a cada CA para determinar su financiación a competencias homogéneas.

Ahora bien, el problema consiste en cómo se valoran las mismas. La ley 22/2009 remite a la Ley 21/2001 donde en su artículo 3.1.e) se considera que las mismas deben financiarse según su coste. La ley no especifica que sea el coste «efectivo», es decir el que se pactó en el traspaso del servicio, sino que usa la palabra coste sin calificarla, lo que hace posible una amplia posibilidad de interpretación del término. La Ley 22/2009 especifica que dicho valor para el año base debe ser el resultante de aplicar el crecimiento de los ITE a las homogenizaciones negativas que se aplicaron en el año base del modelo previo, 1999, y dichas homogenizaciones son un dato que aporta el propio Ministerio sin determinar de donde se obtiene. Es decir, se arrastran actualizadas con el ITE desde hace 15 años. Además, también se tiene en cuenta la financiación de servicios que no se habían incorporado en 1999. Esta situación afecta a cinco CCAA, a cuatro de ellas con unas cantidades relativamente pequeñas y a Cataluña por importe de más de 1.000 millones de euros destinados a la financiación de la policía autonómica. La única información que aporta la liquidación es la relación de competencias consideradas: «confederaciones hidrográficas, formación profesional continua, hospitales provinciales, infraestructuras del REF, instituciones penitenciarias, ISM, medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia, normalización lingüística, obras hidráulicas, parques nacionales, financiación de las CCAA uniprovinciales de sus competencias como diputaciones provinciales a través del sistema de financiación, policía autonómica, profesores de religión,

tráfico, transporte interinsular y autorizaciones iniciales trabajo»; y la asignación a cada comunidad autónoma calculada actualizando las cifras aportadas en 1999.

En definitiva, tal como aparecen en el modelo, las CNH constituyen una suerte de Pseudofondo repartido en base a consideraciones de coste, por unos valores arrastrados históricamente de los que se desconoce su origen, ya que no está especificado en la liquidación de 1999, y que en 2009 ascendía a casi 3.800 millones de euros, una cuantía muy similar a la destinada al conjunto de los Fondos de Convergencia de ese año y que en años sucesivos ha pasado a ser superior.

La información más detallada al respecto del origen del reparto y, por tanto, de las cuantías asignadas a cada CA podemos encontrarla en el trabajo de De la Fuente, Barberán y Uriel (MHAP, 2015), ya que estos autores las utilizan para realizar correcciones en su cálculo del Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas. En dicho trabajo se pueden encontrar las cuantías devengadas presupuestariamente por programa y una asignación por comunidad autónoma. Obviamente no coinciden con los valores de la liquidación del sistema de financiación porque estos últimos se obtienen actualizando los valores de 1999 con el crecimiento de los ITE, mientras que los datos de estos trabajos son cifras presupuestarias efectivas del año en cuestión. No obstante son un buen indicador del contenido último de este pseudofondo y nos permiten poner de manifiesto el problema que presenta este pseudofondo, que no es otro que la ausencia de criterios objetivos de reparto para definir la asignación correspondiente a cada comunidad autónoma por cada competencia.

En efecto, si se trata de un servicio para el que en una parte del territorio ejerce la competencia el Estado, parece razonable que, si hablamos de una financiación según el coste, tomemos como referencia el coste unitario efectivo por unidad de necesidad de la prestación del servicio en el territorio gestionado por el Estado. Si esto es así, por ejemplo la competencia de prisiones que gestiona Cataluña debería financiarse al coste unitario de prestación en el resto del territorio. Tomando como unidad de necesidad la población reclusa total de final del año precedente y atendiendo a lo gastado en 2012 en los programas 13A y 133B, el coste unitario es de 18.204 euros por recluso en el territorio MIN (1.091,8 millones de euros para 59.975 reclusos). Si aplicamos ese coste a los 10.497 reclusos de Cataluña el resultado sería que la comunidad autónoma debería haber recibido para su financiación 191,09 millones de euros, sin embargo la cantidad transferida habría sido más alta, de 358,48 millones de euros. Algo similar podría ocurrir con otros componentes de las denominadas CNH, de ahí la necesidad de estimar adecuadamente el coste de todas y cada una de estas competencias.

Un problema adicional surge por el hecho de que, al no considerarse los valores anuales de gasto reales sino que se actualizan los de 1999 con los ITE, si el gasto del Estado no ha crecido al mismo ritmo en las distintas partidas y los ITE son mayores o menores que los incrementos de costes, habrá CCAA beneficiadas y CCAA perjudicadas y los beneficios y perjuicios serán mayores si la CA tiene más o menos CNH.

En definitiva, lo razonable es que la financiación de las CNH hubiera quedado fuera de la determinación del *statu quo* y que, al no ser compartidas por todas las CCAA, se hubieran financiado mediante transferencias específicas, competencia a competencia, asignadas según criterios objetivos de coste y/o necesidad actualizados anualmente. Además, su incorporación en el cálculo del *statu quo* podría haber inducido a ceder un porcentaje de tributos excesivo haciendo que las transferencias negativas en el FS aumentaran de forma injustificada.

Atendiendo a esta forma de percibir el problema, la propuesta de reforma que a continuación se expone parte de la exclusión del modelo de las CNH, en el entendido que debería establecerse un modelo para su financiación como el descrito en el párrafo anterior.

b. La propuesta

Las características básicas de la propuesta de nivelación que realizamos son las siguientes:

- La simulación se aplica a los años liquidados a partir de 2010, dado que en 2009 aún no se había incorporado los recursos adicionales totales del nuevo modelo.
- Se calculan las necesidades de financiación autonómica (NFA) (a competencias homogéneas) como la suma del total de ingresos por tributos y transferencias del sistema en 2010. Para el resto de años se calculan las NFA actualizando las del año precedente con el crecimiento del PIB. Este procedimiento es equivalente a fijar un porcentaje de financiación autonómica constante en proporción al PIB para el periodo de vigencia que sería coherente con la fijación de un sistema de equilibrio vertical entre el Gobierno central y las CCAA. Una ventaja de asociar las NFA al PIB y no a los ITE es que evitamos los complicados ajustes que se han de realizar por las modificaciones tributarias estatales y las fluctuaciones excesivas en los ingresos.
- Una vez estimada la cantidad total de NFA para cada año distribuimos la misma por CA atendiendo a dos escenarios:
 - *Escenario 1.* Modelo de nivelación total simétrica a población ajustada. Las NFA se reparten según la población ajustada prevista en el modelo actual.
 - *Escenario 2.* Modelo de nivelación parcial simétrica a población real. Las NFA se reparten el 89,5 % según la población real y el 10,5 % según el peso de la recaudación normativa de tributos cedidos de cada CA en el total. Porcentaje este que es el que hemos deducido de nuestra estimación.

- Se asigna una única transferencia de suficiencia y nivelación, TSN, por la diferencia entre las NFA de cada CA y la recaudación normativa de los tributos cedidos en la misma. La transferencia funciona como mecanismo de cierre del modelo y puede ser positiva o negativa.
- Los resultados que se obtienen de las correspondientes simulaciones para los dos escenarios son los que aparecen en las Tablas 6 y 7 en euros por habitante (las cuantías en millones de euros se presentan en las Tablas del Anexo).

Tabla 6. Escenario 1. Nivelación total simétrica a población ajustada. En euros por habitante

	Necesidades de financiación autonómica (NFA)				Recaudación normativa de tributos				Transferencia de suficiencia y nivelación (TSN)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Cataluña	2.321	2.293	2.233	2.202	2.347	2.331	2.253	2.298	-26	-39	-20	-96
Galicia	2.488	2.454	2.435	2.408	1.793	1.784	1.760	1.822	696	670	675	586
Andalucía	2.302	2.267	2.202	2.166	1.604	1.564	1.503	1.555	698	703	699	610
Asturias	2.429	2.401	2.339	2.371	2.083	2.087	2.049	2.085	346	314	290	286
Cantabria	2.337	2.309	2.248	2.264	2.258	2.239	2.139	2.236	79	71	108	28
La Rioja	2.371	2.342	2.278	2.295	2.026	2.019	1.963	2.040	345	323	315	255
Reg. de Murcia	2.296	2.260	2.202	2.189	1.664	1.635	1.568	1.643	632	625	634	546
Com. Valenciana	2.303	2.273	2.214	2.145	1.861	1.834	1.765	1.805	443	439	449	340
Aragón	2.469	2.430	2.362	2.384	2.273	2.243	2.180	2.222	196	187	183	163
Castilla-La Mancha	2.466	2.426	2.352	2.359	1.715	1.672	1.606	1.680	751	754	746	679
Islas Canarias	2.428	2.394	2.332	2.270	935	990	992	1.109	1.493	1.404	1.340	1.160
Extremadura	2.472	2.433	2.355	2.383	1.513	1.491	1.444	1.482	959	942	911	901
Islas Baleares	2.344	2.314	2.251	2.225	2.434	2.381	2.347	2.296	-90	-67	-95	-71
Madrid	2.213	2.186	2.134	2.148	2.641	2.626	2.574	2.642	-428	-440	-440	-494
Castilla y León	2.514	2.477	2.410	2.432	2.006	1.986	1.911	1.974	508	491	499	458
Conjunto CCAA	2.345	2.313	2.250	2.233	1.986	1.965	1.907	1.962	359	348	344	271

* En la recaudación normativa de tributos de Canarias se han incluido los recursos REF

Tabla 7. Escenario 2. Nivelación parcial simétrica a población real. En euros por habitante

	Necesidades de financiación autonómica (NFA)				Recaudación normativa de tributos				Transferencia de suficiencia y nivelación (TSN)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Cataluña	2.389	2.358	2.293	2.273	2.347	2.331	2.253	2.298	43	26	41	-25
Galicia	2.321	2.290	2.232	2.216	1.793	1.784	1.760	1.822	528	506	472	394
Andalucía	2.297	2.263	2.200	2.184	1.604	1.564	1.503	1.555	693	699	697	629
Asturias	2.357	2.328	2.268	2.248	2.083	2.087	2.049	2.085	274	241	219	163
Cantabria	2.378	2.346	2.279	2.266	2.258	2.239	2.139	2.236	121	107	140	30
La Rioja	2.350	2.319	2.257	2.242	2.026	2.019	1.963	2.040	324	300	295	203
Reg. de Murcia	2.305	2.272	2.209	2.195	1.664	1.635	1.568	1.643	641	637	640	552
Com. Valenciana	2.329	2.296	2.233	2.214	1.861	1.834	1.765	1.805	469	462	468	409
Aragón	2.380	2.347	2.284	2.264	2.273	2.243	2.180	2.222	107	104	105	42
Castilla-La Mancha	2.311	2.276	2.213	2.199	1.715	1.672	1.606	1.680	596	604	607	520
Islas Canarias	2.215	2.192	2.137	2.131	935	990	992	1.109	1.279	1.202	1.145	1.022
Extremadura	2.286	2.254	2.193	2.176	1.513	1.491	1.444	1.482	773	763	749	693
Islas Baleares	2.400	2.364	2.305	2.273	2.434	2.381	2.347	2.296	-33	-17	-42	-23
Madrid	2.426	2.394	2.333	2.314	2.641	2.626	2.574	2.642	-215	-232	-241	-328
Castilla y León	2.347	2.315	2.251	2.234	2.006	1.986	1.911	1.974	342	329	340	260
Conjunto CCAA	2.345	2.313	2.250	2.233	1.986	1.965	1.907	1.962	359	348	344	271

* En la recaudación normativa de tributos de Canarias se han incluido los recursos REF⁶.

Pues bien, se observa que en el escenario 1 de nivelación total, salvo Cataluña, Madrid y Baleares, todas las CCAA obtendrían una TSN positiva, mientras que en el escenario 2, de nivelación parcial, solo Madrid y Baleares experimentarían una transferencia negativa. Esta propuesta de TSN nivela tanto las necesidades de gasto como la capacidad fiscal, tal como esta es medida por la recaudación normativa de tributos establecida en la ley de financiación autonómica. Además es simétrica, ya que nivela tanto a las CCAA que sobrepasan la norma de recaudación tributaria derivando una transferencia negativa, como a las que no llegan a dicha norma. Además, en esta propuesta se recalcularía anualmente la cuantía del TSN a percibir por cada CA por lo que se garantizaría la equidad dinámica del sistema. Asimismo se garantiza un equilibrio vertical constante en la medida en que la proporción que supone el total de financiación respecto al PIB se mantiene en el tiempo. Por otra parte, se garantiza la suficiencia financiera de las CCAA de manera sencilla en tanto en cuanto se garantiza la financiación de las NFA mediante el complemento financiero a la recaudación tributaria normativa que supone la TSN. En este sentido, dicha suficiencia financiera implica unos recursos adicionales

⁶ La característica fundamental del REF es que en Canarias no está vigente una parte sustancial de la imposición indirecta que sí lo está en el resto de comunidades de régimen común, como el IVA, los impuestos especiales sobre labores del tabaco e hidrocarburos y el impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos. Estos impuestos se sustituyen por unos tributos específicos: el impuesto general indirecto canario (IGIC), que es un impuesto multifásico sobre el consumo similar al IVA; el arbitrio sobre importaciones y entrega de mercancías (AIEM), que es un impuesto en fase única sobre la producción e importación de determinados bienes, y, por último, el impuesto canario sobre los combustibles derivados del petróleo.

a aportar por el Estado de más de 15.000 millones de euros para los años 2010 a 2012 y de unos 12.000 millones para 2013, tal como se puede observar en las Tablas del Anexo.

La mayor virtud que tiene la propuesta es su sencillez y transparencia. Al sustituir con la TSN el numeroso conjunto de fondos y pseudofondos que hemos mencionado con anterioridad y establecer un criterio explícito y claro de equidad horizontal, el modelo gana enormemente en sencillez y claridad. Evidentemente eso también es un problema ya que el criterio habría de ser consensuado y aceptado por todas las CCAA, algo muy difícil como ya se ha demostrado durante los últimos 30 años.

5. Conclusiones

A modo de resumen nuestras principales conclusiones son las que siguen. En primer lugar, la breve descripción del sistema de nivelación del modelo 2009 que realizamos nos permite comprobar la complejidad y contradicciones del modelo. En efecto, existe una multiplicidad de fondos y pseudofondos, cada uno con criterios de reparto propios; una dinámica de funcionamiento, organizada en dos fases de nivelación con lógicas diferentes y, además, con una primera fase cambiante a partir de 2011, que hacen imposible deducir un criterio nítido, explícito y sencillo de nivelación. Además la nivelación se transmutó en su regulación desde el Acuerdo del CPFF, de forma que la regulación legal definitiva acabó deshaciendo el objetivo inicial de nivelación planteado por los precursores del modelo.

En segundo lugar, dada esa complejidad del modelo a la que hemos hecho referencia, se propone una metodología para detectar el objetivo real de nivelación y las variables de reparto implícitas en el modelo, lo que constituye una aportación novedosa de este trabajo. Previamente a la aplicación de esta metodología, se emprende un ejercicio de valoración de la robustez de la técnica realizando una estimación para una teórica distribución del total de recursos atendiendo a la población ajustada, mostrando los resultados que los coeficientes son muy similares a las ponderaciones de las variables que determinan la población ajustada legalmente y que la suma de dichos coeficientes es muy cercana a 1, de lo que se deduce la adecuación de la técnica. Los resultados de su aplicación muestran que las variables que realmente inciden en el reparto del total de financiación son la población, aunque con una ponderación real menor a la prevista legalmente, y la población protegida, con una ponderación mucho mayor a la prevista (el 70 %); además, se detecta que existen un trato singular a las CCAA de Extremadura, Cantabria y Canarias, en el caso de esta última explicable por su régimen fiscal. Por otra parte, aplicando la misma metodología, hemos podido dilucidar la cuestión muy discutida sobre si la nivelación es total o parcial, llegando al resultado de que existe una nivelación parcial al 89,5 %.

Por último se realiza una propuesta de nivelación muy sencilla y transparente que solucione las múltiples deficiencias detectadas de la nivelación existente. No obstante previamente se discute la financiación de las competencias no homogéneas, que constituyen un pseudofondo que se integra en el sistema de nivelación y que provoca mayores inconsistencias y opacidad.

En base a ello se propone sacarlas del modelo de financiación y realizar una valoración anual tomando como referencia el coste unitario efectivo por unidad de necesidad de la prestación del servicio en el territorio gestionado por el Estado, de forma que su financiación se realice mediante transferencias específicas para cada competencia calculadas anualmente.

Aclarada la cuestión de las CNH proponemos un modelo de financiación excluidas las mismas, que consiste en partir de las NFA de 2010 (suma de la financiación normativa por tributos y transferencias del modelo a competencias homogéneas) y actualizar dichas NFA en base a la tasa de variación del PIB nominal del conjunto de CCAA de régimen común. Dichas NFA se reparten anualmente siguiendo dos alternativas: una primera, según las variables de integran la población ajustada definida legalmente; y una segunda, de nivelación parcial simétrica al 89,5 % a población real. Una vez determinadas las NFA de cada CA se propone una única transferencia de suficiencia y nivelación, como la diferencia, positiva o negativa, entre las NFA y el 100 % de la recaudación normativa de tributos.

Anexo

Tabla A.1. Propuesta de sistema de nivelación.

Escenario 1: nivelación total simétrica a población ajustada. En millones de euros

	Necesidades de financiación autonómica (NFA)				Recaudación normativa de tributos cedidos				Transferencia de suficiencia y nivelación (TSN)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Cataluña	17.434,3	17.285,6	16.904,4	16.632,6	17.628,6	17.578,4	17.056,0	17.361,5	-194,3	-292,7	-151,7	-728,9
Galicia	6.961,3	6.859,0	6.773,7	6.660,9	5.015,3	4.987,4	4.896,3	5.039,0	1.946,0	1.871,6	1.877,4	1.622,0
Andalucía	19.272,7	19.094,9	18.607,8	18.278,2	13.428,0	13.172,8	12.703,4	13.125,5	5.844,7	5.922,1	5.904,4	5.152,6
Asturias	2.633,7	2.596,4	2.520,2	2.532,3	2.258,7	2.257,2	2.207,6	2.227,1	375,1	339,2	312,6	305,3
Cantabria	1.384,0	1.369,8	1.334,8	1.340,1	1.337,2	1.327,9	1.270,5	1.323,3	46,8	41,8	64,4	16,8
La Rioja	764,3	756,4	737,1	739,0	653,2	652,0	635,1	656,9	111,1	104,4	102,0	82,2
Reg. de Murcia	3.356,7	3.322,2	3.247,4	3.222,1	2.433,0	2.403,3	2.312,3	2.418,0	923,7	918,9	935,1	804,1
Com. Valenciana	11.774,3	11.632,8	11.355,9	10.966,9	9.511,4	9.386,5	9.054,8	9.230,1	2.262,9	2.246,3	2.301,1	1.736,8
Aragón	3.325,7	3.271,1	3.187,6	3.212,2	3.062,4	3.019,6	2.941,3	2.993,3	263,4	251,5	246,4	218,9
Castilla-La Mancha	5.174,5	5.131,5	4.990,6	4.956,3	3.599,1	3.537,0	3.407,7	3.528,7	1.575,4	1.594,5	1.583,0	1.427,6
Islas Canarias	5.143,5	5.090,6	4.940,8	4.808,5	1.981,5	2.104,5	2.101,6	2.350,6	3.162,0	2.986,1	2.839,2	2.457,9
Extremadura	2.737,0	2.698,6	2.609,9	2.630,9	1.674,8	1.653,7	1.600,1	1.636,4	1.062,2	1.044,9	1.009,8	994,5
Islas Baleares	2.592,4	2.576,0	2.520,2	2.473,2	2.691,7	2.650,8	2.626,8	2.552,4	-99,3	-74,8	-106,6	-79,1
Madrid	14.294,5	14.188,3	13.866,2	13.952,5	17.057,3	17.041,1	16.728,0	17.163,0	-2.762,8	-2.852,8	-2.861,8	-3.210,5
Castilla y León	6.434,6	6.337,7	6.136,2	6.128,9	5.133,1	5.080,5	4.866,8	4.974,9	1.301,5	1.257,2	1.269,4	1.154,0
Conjunto CCAA	103.283,7	102.221,3	99.613,3	98.534,6	87.465,3	86.852,9	84.408,1	86.580,6	15.818,4	15.368,3	15.205,2	11.954,0

* En la recaudación normativa de tributos de Canarias se han incluido los recursos REF.

Tabla A.2. Propuesta de nivelación.
Escenario 2: nivelación parcial simétrica a población real. En millones de euros

	Necesidades de financiación autonómica (NFA)				Recaudación normativa de tributos cedidos				Transferencia de suficiencia y nivelación (TSN)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Cataluña	17.950,8	17.777,3	17.362,8	17.171,2	17.628,6	17.578,4	17.056,0	17.361,5	322,2	198,9	306,7	-190,4
Galicia	6.492,8	6.402,1	6.209,2	6.130,1	5.015,3	4.987,4	4.896,3	5.039,0	1.477,5	1.414,7	1.312,9	1.091,1
Andalucía	19.231,8	19.063,5	18.594,0	18.437,0	13.428,0	13.172,8	12.703,4	13.125,5	5.803,7	5.890,6	5.890,6	5.311,5
Asturias	2.555,6	2.517,3	2.443,6	2.400,9	2.258,7	2.257,2	2.207,6	2.227,1	296,9	260,1	236,0	173,9
Cantabria	1.408,7	1.391,7	1.353,6	1.341,1	1.337,2	1.327,9	1.270,5	1.323,3	71,4	63,8	83,1	17,8
La Rioja	757,6	749,0	730,5	722,1	653,2	652,0	635,1	656,9	104,4	97,0	95,4	65,2
Reg. de Murcia	3.369,7	3.339,6	3.256,4	3.230,9	2.433,0	2.403,3	2.312,3	2.418,0	936,7	936,3	944,0	812,9
Com. Valenciana	11.906,4	11.751,2	11.453,4	11.323,3	9.511,4	9.386,5	9.054,8	9.230,1	2.395,0	2.364,6	2.398,6	2.093,2
Aragón	3.206,6	3.159,6	3.082,6	3.050,1	3.062,4	3.019,6	2.941,3	2.993,3	144,3	140,0	141,3	56,8
Castilla-La Mancha	4.849,8	4.815,3	4.696,2	4.620,7	3.599,1	3.537,0	3.407,7	3.528,7	1.250,7	1.278,2	1.288,5	1.091,9
Islas Canarias	4.691,5	4.661,9	4.527,2	4.515,2	1.981,5	2.104,5	2.101,6	2.350,6	2.710,0	2.557,4	2.425,5	2.164,6
Extremadura	2.531,2	2.500,5	2.430,3	2.402,0	1.674,8	1.653,7	1.600,1	1.636,4	856,4	846,7	830,2	765,6
Islas Baleares	2.654,8	2.631,4	2.580,3	2.526,8	2.691,7	2.650,8	2.626,8	2.552,4	-36,9	-19,4	-46,6	-25,6
Madrid	15.668,7	15.537,8	15.162,2	15.032,7	17.057,3	17.041,1	16.728,0	17.163,0	-1.388,5	-1.503,3	-1.565,8	-2.130,2
Castilla y León	6.007,7	5.923,2	5.731,4	5.630,6	5.133,1	5.080,5	4.866,8	4.974,9	874,6	842,6	864,6	655,8
Conjunto CCAA	103.283,7	102.221,3	99.613,3	98.534,6	87.465,3	86.852,9	84.408,1	86.580,6	15.818,4	15.368,3	15.205,2	11.954,0

* En la recaudación normativa de tributos de Canarias se han incluido los recursos REF.

Tabla A.3. Modelo de financiación vigente. Total financiación

	Millones de euros				Euros por habitante			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Cataluña	17.427,8	16.912,2	16.091,2	15.674,2	2.320	2.243	2.125	2.075
Galicia	6.938,4	6.661,3	6.633,9	6.644,4	2.480	2.383	2.385	2.402
Andalucía	18.549,2	17.855,2	17.214,9	16.799,8	2.216	2.120	2.037	1.990
Asturias	2.870,5	2.748,8	2.608,1	2.608,5	2.647	2.542	2.421	2.442
Cantabria	1.705,5	1.664,9	1.591,9	1.663,9	2.880	2.807	2.681	2.811
La Rioja	876,5	844,6	820,4	851,3	2.719	2.615	2.535	2.644
Reg. de Murcia	3.125,1	2.959,8	2.966,5	2.921,9	2.138	2.013	2.012	1.985
Com. Valenciana	11.373,0	10.876,0	10.354,3	9.927,3	2.225	2.125	2.019	1.941
Aragón	3.580,8	3.534,7	3.363,0	3.315,4	2.658	2.626	2.492	2.461
Castilla-La Mancha	5.135,3	4.938,2	4.709,5	4.798,0	2.447	2.334	2.219	2.284
Canarias	4.400,7	4.236,2	4.084,9	3.990,7	2.077	1.992	1.928	1.884
Extremadura	3.314,3	3.139,3	2.785,9	2.839,0	2.993	2.830	2.514	2.572
Islas Baleares	2.588,8	2.532,5	2.407,3	2.340,0	2.341	2.275	2.150	2.105
Madrid	14.369,4	14.052,8	13.208,1	13.166,3	2.225	2.165	2.032	2.027
Castilla y León	7.028,4	6.715,4	6.335,3	6.342,7	2.746	2.625	2.488	2.517
Conjunto CCAA	103.283,7	99.671,8	95.175,1	93.883,4	2.345	2.255	2.150	2.128

Fuente: elaboración propia a partir de liquidaciones.

Referencias bibliográficas

- DE LA FUENTE, A. (2010): «El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009»; en *Hacienda Pública Española* 195(4); pp. 91-138.
- DE LA FUENTE, A. (2011): «Una nota sobre la dinámica de la financiación regional»; en *Investigaciones Regionales* (19); pp. 155-174.
- DE LA FUENTE, A. (2015): «El cálculo de las necesidades de gasto regionales: notas para la discusión»; *Fedea Policy Papers* 2015-07.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2015): «La equidad horizontal en el modelo de financiación de 2009 de las comunidades autónomas españolas de régimen común»; en *Papeles de Economía Española* (143); pp. 152-170.
- HERRERO, A.; RUIZ-HUERTA, J. y VIZÁN, C. (2010): «La reforma de la financiación autonómica de 2009»; en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (11); pp. 169-205.
- HIERRO, L. A. y ATIENZA, P. (2016): «Los desequilibrios en la distribución de los recursos de las comunidades autónomas. Una perspectiva global»; en *Revista de Estudios Regionales* (105); pp. 21-72.
- LAGO, S. y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2015): «El sistema de financiación autonómica: ¿quo vadis?»; en *Papeles de Economía española* (143); pp. 2-14.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011): «Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica»; en *Hacienda Pública Española* 197(2); pp 37-65.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015): *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas. Ejercicio 2012*. Disponible en [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Cuentas %20Territorializadas/ SCPT %202012 %20Informe.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Cuentas%20Territorializadas/SCPT%202012%20Informe.pdf).
- PEDRAJA, F. y UTRILLA, A. (2010): «Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica»; en *Investigaciones Regionales* (18); pp. 191-218.
- PÉREZ, F. y CUCARELLA V. (2015a): «Necesidades y gastos de las comunidades autónomas»; en *Papeles de Economía española* (143); pp. 52-73.
- PÉREZ, F., y CUCARELLA, V. (2015b): «La Comparación de las necesidades de gasto por habitante»; *Fedea Policy Papers* 2015(09).