

4. LA NIVELACIÓN DE SERVICIOS EN LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Francisco Pedraja Chaparro

1. INTRODUCCIÓN

En todo sistema de financiación descentralizado, una vez decididos los servicios que se transfieren a los gobiernos regionales, éstos deben contar con una financiación suficiente de los mismos. Suelen distinguirse dos tipos de recursos que añaden a la suficiencia otros principios según su naturaleza. Los recursos tributarios, permiten una financiación autónoma favoreciendo la corresponsabilidad fiscal. Las transferencias, incorporan un elemento de equidad de manera que las diferencias en necesidades de gasto y capacidades fiscales de las regiones no acaben produciendo diferencias en el acceso de los ciudadanos a los servicios transferidos en función del territorio en el que residan¹.

A esa función niveladora en la prestación de servicios del sistema de transferencias en el caso de las comunidades autónomas (CC. AA.), se dedica este capítulo y, especialmente, a la preocupación de que la evolución del sistema de financiación regional acabe limitando la nivelación de manera que se garanticen mayores recursos a las regiones más ricas, lo que resultaría enormemente perjudicial para Extremadura dada su reducida capacidad fiscal.

Con esa finalidad, en primer lugar, destacamos los elementos conceptuales del sistema de nivelación. A continuación, repasamos la evolución de la nivelación en el sistema de financiación de las CC. AA. centrándonos en la comparación del actual modelo con los anteriores. En tercer lugar, analizamos las consecuencias para Extremadura de diferentes alternativas de nivelación, plena y parcial. El capítulo se cierra con la habitual sección de conclusiones.

2. CUESTIONES CONCEPTUALES Y PRECISIONES

Como señalamos anteriormente, el objetivo de un sistema de nivelación es distribuir el conjunto de recursos del sistema de financiación de manera que las CC. AA. puedan prestar los servicios transferidos en condiciones de igualdad a los residentes en cada una de ellas. Para ello es necesario diseñar un sistema de transferencias, normalmente incondicionadas, que cubra la diferencia entre las *necesidades de gasto* y las *capacidades fiscales* de las comunidades, con independencia de cuales sean unas y otras.

¹ Además de ese objetivo de equidad horizontal, entre unidades de un mismo nivel de gobierno (entre gobiernos regionales por ejemplo), las transferencias también cumplen un objetivo de equidad en sentido vertical entre las unidades de gobierno consideradas como un todo (Gobierno central y gobiernos regionales).

La *necesidad de gasto* es el gasto en el que debe incurrir una comunidad para prestar los servicios transferidos en condiciones de igualdad. Normalmente se hace seleccionando una serie de variables y ponderaciones de cada una de ellas. Es importante dejar claro desde el principio que, en el cálculo de las necesidades de gasto, el análisis técnico puede ayudar tanto en la selección de las variables como en la asignación de sus pesos, pero en todo ese proceso hay un elevado componente de arbitrariedad que debe ser resuelto mediante el acuerdo político. En definitiva, con el cálculo de esas necesidades asignaremos a cada comunidad una parte (o porcentaje) de los recursos del sistema de manera que éstas puedan prestar sus servicios en condiciones de igualdad.

La alternativa más sencilla sería entender que todos los habitantes tienen las mismas necesidades y garantizar la igualdad en la financiación por habitante. En ese caso el porcentaje de participación de cada comunidad en la financiación sería el que representa su población con respecto a la población total.

Otra posibilidad es entender que para algunos servicios transferidos, el gasto por individuo necesario es distinto según la edad (pensemos en la población envejecida en relación a los servicios sanitarios o en la población joven en el caso de los servicios educativos), lo que llevaría a ajustar la población por la estructura de edad.

También es posible justificar que los costes por unidad de necesidad no son los mismos en áreas densamente pobladas con pocos núcleos de población que en otras con muchos núcleos dispersos de reducida dimensión. Lo anterior apoyaría la consideración de variables territoriales en el cálculo de las necesidades de gasto.

En ese intento de precisión, la estimación de las necesidades se va complicando sin garantías de que el análisis técnico permita cerrar la discusión. En el proceso negociador, lógicamente, cada región intentará incorporar y darles el mayor peso a aquellos indicadores que les resulten más favorables.

Una vez que hemos calculado las necesidades de gasto, el paso siguiente en un sistema de nivelación es calcular la *capacidad fiscal* o *recaudación normativa* de los tributos cedidos por parte del Estado a las CC. AA. .

La *recaudación normativa* es el rendimiento que las CC. AA. pueden obtener de sus tributos cedidos siempre que exijan a sus residentes una carga tributaria similar a la de otras comunidades. Con ello se trata de evitar desincentivos en la utilización de los tributos cedidos por parte de las CC. AA. de manera que si una comunidad aumenta (disminuye) sus impuestos, verá aumentar (disminuir) los recursos de los que dispone para financiar sus servicios. Concretamente, en la diferencia positiva (negativa) entre la recaudación real y la normativa ya que la transferencia de nivelación, al calcularse con respecto a la recaudación normativa, no cambia.

La diferencia entre las *necesidades de gasto* y la *recaudación normativa* de cada comunidad autónoma se cubre mediante una *transferencia de nivelación*.

Si de los elementos esenciales de un sistema de transferencias de nivelación pasamos a su justificación económica, como ya apuntamos en la introducción, su fundamento descansa en el principio de equidad. Hace ya bastantes años, Buchanan (1950) estableció que la nivelación es necesaria para que se cumpla el principio de equidad horizontal interpersonal (o trato igual a los iguales) en un sistema de financiación descentralizado. En efecto, sin transferencias de nivelación, ciudadanos de un mismo país pero residentes en regiones con necesidades de gasto y capacidades fiscales distintas, tendrán que realizar esfuerzos fiscales también diferentes para acceder al mismo nivel de servicios transferidos, lo que resulta contrario al anterior principio.

Por último conviene realizar algunas precisiones para cerrar este apartado conceptual.

La nivelación permite un acceso en condiciones de igualdad a los servicios transferidos a las distintas regiones pero no obliga a ello. Habitualmente las transferencias de nivelación son incondicionadas de manera que, al igual que la parte de recursos tributarios, permiten la autonomía del gasto. Esa incondicionalidad del gasto puede plantear problemas tanto teóricos como prácticos cuando la nivelación se centra en un determinado subconjunto de servicios considerados como fundamentales. En ese caso, la exigencia de condicionalidad de la transferencia chocaría con la autonomía de las regiones pero la falta de esa exigencia, garantizando la financiación en servicios básicos que pueden ser dedicados a otros servicios no esenciales, resulta también discutible.

Esto último nos lleva a otra precisión sobre el alcance de la nivelación. En el ámbito objetivo de los servicios transferidos, podemos distinguir entre nivelación plena, la que abarca a todos los servicios transferidos, o parcial, si afecta exclusivamente a un subconjunto de aquellos, normalmente los considerados fundamentales.

Otra precisión es la conveniencia de diferenciar los fondos de desarrollo de las transferencias de nivelación. La finalidad de aquellos es corregir los desequilibrios regionales de renta y riqueza que están en el origen de las diferencias de las capacidades fiscales. Los fondos de desarrollo regional suelen ser transferencias condicionadas a destinos específicos que se supone inciden positivamente en el crecimiento de las regiones (por ejemplo, mejorar las dotaciones de capital físico y humano). En definitiva, se trata de instrumentos claramente diferenciados que cuando erróneamente se consideran de forma conjunta dentro del sistema de nivelación, provoca que las regiones menos desarrolladas, destinatarias de esos fondos de desarrollo, aparenten estar en una situación más favorable para prestar los servicios transferidos de la que realmente tienen.

Por último pero no menos importante, la responsabilidad en el objetivo y alcance de la nivelación, como sucede con toda cuestión redistributiva en el ámbito de la financiación descentralizada, corresponde a la Hacienda central. Además, si en el caso del cálculo de las necesidades de gasto poníamos de manifiesto la existencia de aspectos que iban más allá de lo estrictamente técnico, la decisión sobre el grado de la nivelación es esencialmente política.

3. UN POCO DE HISTORIA SOBRE LA NIVELACIÓN EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Hasta el último acuerdo de financiación de 2009, una descripción estilizada de la nivelación en los distintos modelos de financiación, sería la siguiente.

Para iniciar la negociación, se garantiza la regla del *statu quo*, es decir, una comunidad autónoma no puede recibir menos recursos en el año que se fije como base en el nuevo modelo de los que recibía con el modelo anterior.

Los recursos iniciales de los que parte el modelo y otros adicionales que se incorporan, se reparten en función de una serie de variables y ponderaciones. Con la finalidad de añadir apoyos, se introducen algunos fondos específicos con criterios de distribución distintos de los anteriores.

Al final, la financiación garantizada se personaliza para cada comunidad mediante una serie de modulaciones que permiten determinados crecimientos en relación a la financiación de partida, al tiempo que limitan el coste para la Hacienda central.

El proceso no solo es complejo sino también bastante opaco, de manera que no es fácil conocer, en el momento del acuerdo, la distribución final de los recursos garantizados entre las distintas CC. AA. o estimación de las necesidades de gasto.

A continuación se calcula la recaudación normativa de cada comunidad autónoma de los tributos cedidos que, con la negociación, se ven normalmente ampliados en número y/o en el porcentaje de cesión.

Por diferencia entre la financiación garantizada a cada comunidad en el año base y su correspondiente recaudación normativa, se calcula la transferencia de nivelación conocida como *Fondo de Suficiencia*².

El actual sistema de financiación aprobado en 2009³, aunque aparenta introducir cambios significativos en el esquema de nivelación, en realidad no supone una modificación relevante en relación a lo descrito correspondiente a los últimos modelos.

El modelo de 2009⁴, influido por la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña reformado en 2006, parece optar inicialmente por una nivelación limitada a los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales esenciales). Para ello se crea un Fondo que se nutre con el 75% de la recaudación normativa de los tributos cedidos de las CC. AA. y con aportaciones del Estado. Cada comunidad participa en ese fondo de acuerdo con la población ajustada o indicador de necesidad para esos servicios fundamentales, recibiendo o aportando una transferencia positiva o negativa.

La población ajustada se calcula de acuerdo con las siguientes variables y pesos (en porcentaje entre paréntesis): población (30%), superficie (1,8%), dispersión (0,6%), insularidad (0,6%), población protegida equivalente⁵ (38%), población mayor de 65 años (8,5%) y población entre 0 y 16 años (20,5%).

Si los recursos iniciales del sistema (en el que se incluyera el 75% de la recaudación normativa de los tributos cedidos de las CC. AA. en vez del 100%) más los adicionales aportados por el Estado se distribuyeran de acuerdo con el anterior indicador de necesidad, la nivelación sería parcial de manera que las CC. AA. solo tendrían, para financiar el resto de servicios transferidos (los no fundamentales), el 25% restante de su recaudación normativa.

Lo cierto es que el acuerdo no fue ese. A las CC. AA. se les garantiza el *statu quo* más una serie de recursos adicionales que no se distribuyen exactamente de acuerdo con la población ajustada definida anteriormente mediante una transferencia del Fondo de Suficiencia Global. En definitiva, se vuelve a la nivelación plena.

La participación o aportación al *Fondo de Garantía* se ajusta anualmente de acuerdo con los valores de las variables correspondientes de ese año mientras que el Fondo crece actualizan-

2 Para simplificar la explicación no detallamos los elementos dinámicos del sistema que se centran en una regla de evolución del Fondo de Suficiencia y en alguna garantía específica para el gasto sanitario.

3 Ley Orgánica 22/2009, de 18 de diciembre por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

4 Una descripción y valoración del modelo se encuentra en Pedraja y Utrilla (2010).

5 Igual a la población cubierta por la sanidad pública ponderando cada grupo de edad por un indicador del coste de proveer la sanidad al grupo.

do la aportación del Estado según los ingresos tributarios del Estado en la parte no cedida a las CC. AA. (ITEn) y la evolución de las respectivas recaudaciones normativas de cada comunidad autónoma. Esa nivelación parcial, aplicada en sentido dinámico (por diferencias anuales) que puede juzgarse como positiva, apenas tiene efecto en el crecimiento de los recursos de las comunidades autónomas (Zabala y López Laborda, 2011).

El nuevo acuerdo se cierra con los *Fondos de Convergencia*. Se trata de dos fondos adicionales, uno de *Competitividad* y otro de *Cooperación*, cuyos contenidos se ajustan mal a sus denominaciones. Simplificando mucho, el primero va dirigido a las CC. AA. relativamente ricas y el segundo a las CC. AA. relativamente pobres. Lo que es importante destacar es que, al igual que sucedía con los dos bloques anteriores, *statu quo* y recursos adicionales, los Fondos de Convergencia tampoco se distribuyen de acuerdo con la población ajustada.

De modo más específico, el Fondo de Competitividad, dotado inicialmente con 2.572,5 millones de euros, tiene dos componentes, uno se distribuye entre aquellas CC. AA. cuya financiación homogénea por habitante ajustado no alcanza la media (componente de equidad) y el otro entre aquellas cuya financiación homogénea por habitante ajustado respecto a la media es inferior al índice de su capacidad fiscal por habitante ajustado (componente de eficiencia). El Fondo de Cooperación, con una dotación inicial de 2.100 millones de €, se distribuye, en general, entre CC. AA. con reducido PIB por habitante y escasa densidad de población.

En definitiva, el sistema de nivelación es bastante peculiar. Como con el manto de Penélope, el sistema teje y desteje de manera que los efectos de unos fondos se compensan con los de otros de manera que, al final, la descripción realizada para los modelos anteriores sigue siendo válida, en términos generales, para el modelo actual.

4. ALTERNATIVAS DE NIVELACIÓN Y CONSECUENCIAS PARA EXTREMADURA

Antes de exponer algunas alternativas de nivelación convendría dejar claro, en contra de lo que habitualmente se hace, que la población ajustada, indicador de necesidad para la distribución del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, no es el indicador de necesidad del último acuerdo. Como hemos expuesto con anterioridad ni el *statu quo*, ni los recursos adicionales, ni los fondos de competitividad, responden exclusivamente a ese criterio de distribución. El hecho incontestable es que, de haberse utilizado exclusivamente la población ajustada, no se habría alcanzado el acuerdo.

Lo anterior es importante para restar validez a las comparaciones que reiteradamente se hacen con los resultados del sistema utilizando esa población ajustada como indicador de necesidad y deducir de ello situaciones de *sobre o infra nivelación* entre las CC. AA.

Según los datos de la última liquidación disponible del sistema (2013)⁶, la financiación normativa a competencias homogéneas correspondiente a ese año ascendió a 94.336 millones de euros. De ellos, Extremadura recibió 2.839 millones; es decir, un 3,01% del total. Si ese porcentaje lo aplicáramos al total de la población española (44.125.766 habitantes) a Extremadura le corresponderían 1.327.945 habitantes de población ajustada implícita (Pobaimp). Con esos

6 Último liquidado en el momento de realizar este trabajo (MINHAP, 2015).

datos, si a cada habitante implícito se le asignan 2.138 euros, se alcanza la nivelación plena de servicios en Extremadura al igual que sucede en el resto de CC. AA. (cuadro 1 y gráfico 1).

CUADRO 1: Índices de financiación normativa 2013 según población ajustada implícita

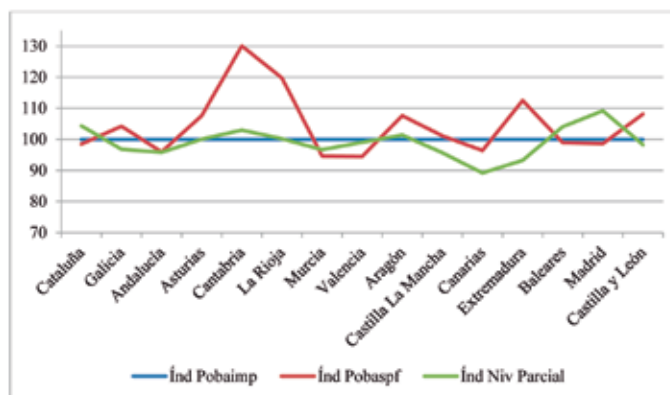
CC. AA.	F. Normativa ¹	Porcentaje	Pobaimp ²	F. Normativa / pobaimp	Índice
Cataluña	15.674	16,62	7.331.530	2.138	100
Galicia	6.644	7,04	3.107.738	2.138	100
Andalucía	16.800	17,81	7.858.218	2.138	100
Asturias	2.609	2,77	1.220.363	2.138	100
Cantabria	1.664	1,76	778.338	2.138	100
La Rioja	851	0,90	398.056	2.138	100
Murcia	2.922	3,10	1.366.769	2.138	100
Valencia	9.927	10,52	4.643.365	2.138	100
Aragón	3.315	3,51	1.550.595	2.138	100
Castilla-La Mancha	4.798	5,09	2.244.270	2.138	100
Canarias	4.444	4,71	2.078.686	2.138	100
Extremadura	2.839	3,01	1.327.945	2.138	100
Baleares	2.340	2,48	1.094.538	2.138	100
Madrid	13.166	13,96	6.158.411	2.138	100
Castilla y León	6.343	6,72	2.966.945	2.138	100
TOTAL	94.336	100,00	44.125.766	2.138	100

Fuente: Elaboración propia a partir de MIN HAP (2015).

¹ Financiación Normativa: financiación garantizada a las Comunidades Autónomas a competencias homogéneas sin ejercicio de autonomía tributaria.

² Población ajustada implícita: población ajustada de acuerdo con el indicador de necesidad para los servicios públicos fundamentales

GRÁFICO 1: Índices de financiación con distintas alternativas de nivelación



Si consideramos, como habitualmente se hace de forma errónea, a la población ajustada correspondiente a los servicios fundamentales (Pobaspf), como indicador de necesidad del conjunto del sistema de financiación, Extremadura alcanzaría ese año de 2.013 un 2,67% del total correspondiéndole una financiación garantizada de 2.519 millones (frente a los 2.839 que obtuvo realmente) y apareciendo como sobrefinanciada en un 12,51% (índice 112,51 para una media 100) (cuadro 2 y gráfico 1).

CUADRO 2: Índices de financiación normativa 2013 según población ajustada servicios públicos fundamentales

CC. AA.	F Normativa	Pobaspf ¹	Porcentaje	Fin Norm / pobaspf	Índice
Cataluña	15.674	7.446.814	16,88	2.105	98,45
Galicia	6.644	2.981.328	6,76	2.229	104,24
Andalucía	16.800	8.185.501	18,55	2.052	96,00
Asturias	2.609	1.133.620	2,57	2.301	107,65
Cantabria	1.664	598.634	1,36	2.780	130,02
La Rioja	851	332.334	0,75	2.561	119,78
Murcia	2.922	1.444.162	3,27	2.023	94,64
Valencia	9.927	4.910.946	11,13	2.021	94,55
Aragón	3.315	1.440.627	3,26	2.301	107,63
Castilla-La Mancha	4.798	2.220.075	5,03	2.161	101,09
Canarias	4.444	2.155.082	4,88	2.062	96,46
Extremadura	2.839	1.180.337	2,67	2.405	112,51
Baleares	2.340	1.106.547	2,51	2.115	98,91
Madrid	13.166	6.246.404	14,16	2.108	98,59
Castilla y León	6.343	2.743.355	6,22	2.312	108,15
TOTAL	94.336	44.125.766	100,00	2.138	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de MIN HAP (2015).

¹ Población ajustada servicios fundamentales

En definitiva, cuando se dice que el modelo no respeta la nivelación, se está utilizando para comprobarlo un criterio de necesidad distinto del verdaderamente establecido y que en su momento permitió alcanzar el acuerdo.

A continuación vamos a analizar las consecuencias para Extremadura de dos posibles modificaciones en el futuro sistema de financiación. La primera es mantener la nivelación total pero utilizando un indicador de necesidad similar al existente para los servicios públicos fundamentales (Pobaspf). La segunda es, adicionalmente, optar por la nivelación parcial de manera que las CC. AA. contribuyan a la nivelación con una parte de su recaudación normativa o, dicho de otra forma, que puedan quedarse con la otra parte de su recaudación normativa en lo que normalmente se conoce como factor de territorialidad. Para cada una de esas opciones,

dada la existencia de ganadores y perdedores, analizaremos el coste del *statu quo* y el respeto al principio de ordenación.

Aunque hay diversas interpretaciones del principio de ordenación, la más común es aquella que consiste en respetar, después de la nivelación, el orden existente entre las CC. AA. en capacidad fiscal o recaudación normativa por unidad de necesidad. De acuerdo con ese criterio, la financiación garantizada debería ajustarse a una ordenación que comenzaría con Madrid y finalizaría con Canarias ocupando Extremadura el penúltimo lugar (cuadro 3).

CUADRO 3: Ordenación CC. AA. según su capacidad fiscal por unidad de necesidad

CC. AA.	RN ttos cedidos ¹	Pobaspf	RN por Pobaspf	Índice
Madrid	17.163	6.246.404	2.748	140.20
Cataluña	17.362	7.446.814	2.331	119.00
Baleares	2.552	1.106.547	2.306	117.70
Cantabria	1.323	598.634	2.210	112.80
Aragón	2.993	1.440.627	2.078	106.00
La Rioja	657	332.334	1.977	100.90
Asturias	2.227	1.133.620	1.965	100.30
Valencia	9.230	4.910.946	1.879	95.90
Castilla y León	4.975	2.743.355	1.813	92.60
Galicia	5.039	2.981.328	1.690	86.30
Murcia	2.418	1.444.162	1.674	85.50
Andalucía	13.126	8.185.501	1.604	81.80
Castilla La Mancha	3.529	2.220.075	1.590	81.10
Extremadura	1.636	1.180.337	1.386	70.70
Canarias	2.226	2.155.082	1.033	52.70
TOTAL	86.456	44.125.766	1.959	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de MIN HAP (2015).

¹Recaudación estimada de los tributos cedidos sin ejercicio de autonomía tributaria

4.1. Nivelación total

Si repartimos el total de la financiación garantizada en 2.013 (94.336 millones de euros) de acuerdo con la Pobaspf de cada comunidad autónoma en ese año, la financiación garantizada será igual para todas las comunidades y ascenderá a 2.138 euros por Pobaspf. De este modo todas las CC. AA. se nivelan al 100% (cuadro 4).

En esa situación, la interpretación más extendida del principio de ordenación no se cumpliría ya que la nivelación al 100% de las necesidades de gasto de todas las CC. AA. no respeta-

ría la ordenación de éstas en términos de recaudación normativa por unidad de necesidad. Cosa distinta es que el principio de ordenación se interprete de manera que se garantice que, después de la nivelación, ninguna comunidad autónoma tenga menos recursos garantizados por unidad de necesidad. En ese caso, que nos parece la interpretación más adecuada, la nivelación plena respetaría el principio de ordenación.

De no aportarse recursos adicionales, se trataría de un juego de suma cero en el que algunas CC. AA. ganarían y otras perderían financiación en relación a la situación de partida (la real de 2013 que sería el año base). Concretamente, Extremadura perdería 316 millones de euros o un 11,12% de su financiación garantizada en 2013. Las mayores perdedoras junto con Extremadura en términos porcentuales, serían las comunidades de Cantabria (23,09%) y La Rioja (16,51%), que aparecerían con una mayor sobre nivelación. La comunidad con una mayor pérdida de recursos en términos absolutos con 478 millones de euros sería Castilla y León. Por el contrario, las mayores beneficiadas en términos porcentuales serían Valencia (5,76%), Murcia (5,66%) y Andalucía (esta última con las mayores ganancias en valores absolutos, con 700 millones) que aparecerían con una mayor infra nivelación (cuadro 4).

Si se respetase el *statu quo* (SQ) y el Estado compensase a las CC. AA. perdedoras, el coste total sería de 2.061 millones euros o un 2,18% de la financiación total garantizada. Con esas compensaciones Extremadura se situaría en un índice del 110% en Pobaspf (cuadro 4) quedando clara la importancia que tiene para nuestra comunidad el mantenimiento de la regla del *statu quo* en el futuro sistema de financiación.

Si nos centramos en el ámbito subjetivo de la nivelación, es decir, en las unidades regionales implicadas, lo lógico es que el objetivo nivelador alcance a todas ellas y no que, como sucede en España con las comunidades forales, algunas queden fuera del compromiso nivelador. Técnicamente sería fácil que las comunidades forales participasen en la nivelación considerando a esta última dentro de la carga no asumida en el cálculo del cupo o la aportación. Tal integración eliminaría una de las principales causas de inestabilidad del sistema común de financiación ya que los recursos que proporciona uno y otro sistema para competencias similares son sensiblemente superiores en el sistema foral. La propuesta no está exenta de dificultades, baste recordar que se trata de un sistema pactado y dadas las diferencias en los resultados entre uno y otro sistema se precisaría, en el caso de llegar a un acuerdo, de un dilatado periodo de ajuste.

CUADRO 4: Nivelación plena según población ajustada servicios públicos fundamentales 2013

CC. AA.	Fin Niv Plena Pobaspf	Niv Ple Pobaspf	Índice	Dif Fin	Dif (%)	Fin + SQ	Niv Ple + SQ Pobaspf	Índice
Cataluña	15.920	2.138	100	246	1,57	15.920	2.138	97,86
Galicia	6.374	2.138	100	-270	-4,07	6.644	2.229	102,01
Andalucía	17.500	2.138	100	700	4,16	17.500	2.138	97,86
Asturias	2.424	2.138	100	-185	-7,11	2.609	2.301	105,35
Cantabria	1.280	2.138	100	-384	-23,09	1.664	2.780	127,24
La Rioja	710	2.138	100	-141	-16,51	851	2.561	117,22
Murcia	3.087	2.138	100	165	5,66	3.087	2.138	97,86
Valencia	10.499	2.138	100	572	5,76	10.499	2.138	97,86
Aragón	3.080	2.138	100	-235	-7,09	3.315	2.301	105,33
Castilla La Mancha	4.746	2.138	100	-52	-1,08	4.798	2.161	98,93
Canarias	4.607	2.138	100	163	3,68	4.607	2.138	97,86
Extremadura	2.523	2.138	100	-316	-11,12	2.839	2.405	110,10
Baleares	2.366	2.138	100	26	1,10	2.366	2.138	97,86
Madrid	13.354	2.138	100	188	1,43	13.354	2.138	97,86
Castilla y León	5.865	2.138	100	-478	-7,54	6.343	2.312	105,84
TOTAL	94.336	2.138	100	2.061	2,18	96.397	2.185	100,00

Coste SQ¹

Fuente: Elaboración propia a partir de MIN HAP (2015).

¹ Statu Quo: garantía de la financiación previa en el caso de que la alternativa considerada proporcione un financiación inferior

4.2. Nivelación parcial

La nivelación parcial, equivalente a que una parte de la recaudación normativa forme parte de la financiación garantizada de la comunidad autónoma o factor de territorialidad, puede plantearse en distintas versiones u opciones, dependiendo del porcentaje y de que éste se mantenga fijo o cambie, por ejemplo, de acuerdo con la capacidad fiscal por unidad de necesidad de cada comunidad autónoma. Para simplificar consideramos el caso en el que se atribuye, como parte de la financiación garantizada de las CC. AA., un porcentaje fijo de su capacidad fiscal o recaudación normativa. Si establecemos este porcentaje en un 25% o, dicho de otro modo, establecemos que el 75% de la capacidad fiscal de cada comunidad autónoma se destine, junto con los recursos del Estado⁷, a la nivelación (como parecía ser inicialmente la pretensión del modelo de 2.009), la financiación garantizada de cada comunidad autónoma vendrá determinada por el resultado de repartir los recursos anteriores según la Pobaspf más el 25% restante de su recaudación normativa.

Hacer depender la financiación garantizada de las capacidades fiscales, plantea un problema evidente con el principio de igualdad, especialmente acusado en el caso de las CC. AA. más pobres como sucede con Extremadura. Conviene recordar que la justificación económica de la nivelación, basada en el principio de equidad horizontal interpersonal o tratamiento igual a los iguales, se refiere a la nivelación plena.

Con esa alternativa, que respetaría estrictamente la versión más aceptada del principio de ordenación, Extremadura quedaría con un índice del 93,30%, la menor tasa de cobertura después del caso de Canarias que tiene, como sabemos, un especial marco tributario (cuadro 5 y gráfico 1). Las diferencias serán más acusadas cuanto mayor sea el porcentaje de territorialidad para una cesión de tributos dada.

En relación con esta alternativa, conviene hacer un par de precisiones.

La primera es la falsa analogía que suele hacerse entre individuos y CC. AA. sobre los problemas de incentivos en los que incurrirían estas últimas en el caso de destinar la totalidad de la recaudación normativa a la nivelación. La financiación real es independiente de la normativa y aumentará o disminuirá en función de que la primera supere o no a la segunda⁸.

La segunda cuestión, relacionada con la anterior, es que las CC. AA. relativamente ricas ya tienen ventajas sobre las más pobres por los mayores efectos recaudatorios que producen en ellas aumentos similares en los impuestos cedidos por unidad de necesidad. Por poner un ejemplo, un aumento porcentual similar de recaudación normativa provoca en Madrid un aumento de recursos, en relación a la financiación garantizada, del doble, en términos porcentuales, de lo que lo hace en Extremadura.

Con esta alternativa, Extremadura perdería 485 millones de euros o un 17% de su financiación garantizada en 2013. Si, como hicimos en el caso anterior, el Estado compensase a las CC. AA. perdedoras manteniendo su *statu quo*, el coste sería algo mayor, 3.017 millones de euros o un 3,20% de la financiación garantizada inicial. Con esas compensaciones, nuestra comunidad alcanzaría un índice de 109% y dejaría de respetarse la versión más extendida del principio de ordenación (cuadro 5).

7 7.888 millones de euros en 2013.

8 Dejando el caso de Canarias y con datos de 2013, si comparamos la recaudación real con la normativa, Madrid es la que aplica una política tributaria más laxa (un 7,2% del coste de sus recursos) y Extremadura la más estricta (un 4,2% más de sus recursos). En general, las CC. AA. con una mayor capacidad tributaria son las que aplican una política tributaria más laxa.

CUADRO 5: Nivelación parcial (25% factor territorialidad) según población ajustada servicios públicos fundamentales 2013

CC. AA.	Fin Niv Parc ¹ Pobspf	Niv Parcial Pobaspf	Índice	Orden	Dif Fin	Dif (%)	Fin + SQ	Niv Parc + SQ Pobaspf	Índice
Cataluña	16.613	2.231	104,35	2º	939	5,99	16.613	2.231	101,12
Galicia	6.173	2.071	96,85	10º	-471	-7,09	6.644	2.229	101,01
Andalucía	16.772	2.049	95,84	12º	-28	-0,17	16.800	2.052	93,03
Asturias	2.425	2.139	100,06	7º	-184	-7,05	2.609	2.301	104,32
Cantabria	1.317	2.201	102,93	4º	-347	-20,83	1.664	2.780	125,99
La Rioja	712	2.142	100,21	6º	-139	-16,34	851	2.561	116,06
Murcia	2.985	2.067	96,67	11º	63	2,14	2.985	2.067	93,67
Valencia	10.401	2.118	99,07	8º	474	4,78	10.401	2.118	96,00
Aragón	3.122	2.167	101,38	5º	-193	-5,81	3.315	2.301	104,30
Castilla La Mancha	4.541	2.045	95,68	13º	-257	-5,35	4.798	2.161	97,96
Canarias	4.108	1.906	89,17	15º	-336	-7,56	4.444	2.062	93,47
Extremadura	2.354	1.995	93,30	14º	-485	-17,07	2.839	2.405	109,02
Baleares	2.462	2.225	104,06	3º	122	5,20	2.462	2.225	100,83
Madrid	14.585	2.335	109,22	1º	1.419	10,78	14.585	2.335	105,83
Castilla y León	5.765	2.101	98,29	9º	-578	-9,11	6.343	2.312	104,80
TOTAL	94.336	2.138	100,00				97.353	2.206	100,00
					-3.017	-3,20			
					Coste SQ				

Fuente: Elaboración propia a partir de MIN HAP (2015).

¹ Financiación Nivelación Parcial: financiación correspondiente a la alternativa de nivelación parcial de los servicios transferidos de acuerdo con el indicador de necesidad para los servicios públicos fundamentales

5. CONCLUSIONES

Del análisis realizado podemos destacar las siguientes conclusiones.

Es importante dejar claro desde el principio que, en el cálculo de las necesidades de gasto los análisis técnicos pueden ayudar, pero siempre existe un componente de arbitrariedad que debe ser resuelto mediante el acuerdo político. Con ese acuerdo se logra asignar a cada comunidad una parte (o porcentaje) de los recursos del sistema con la finalidad de que puedan prestar los servicios de su competencia en condiciones de igualdad.

La posibilidad de una prestación igualitaria se logra mediante las transferencias de nivelación que cubren la diferencia, para cada comunidad autónoma, entre sus necesidades de gasto y la recaudación normativa o el rendimiento que aquellas pueden obtener de sus tributos cedidos siempre que exijan a sus residentes una carga tributaria similar a la de otras comunidades.

La justificación económica de las transferencias de nivelación es lograr el cumplimiento del principio de equidad horizontal interpersonal (o trato igual a los iguales) en un sistema de financiación descentralizado de manera que los ciudadanos de un mismo país, que residan en regiones con necesidades de gasto y capacidades fiscales distintas, puedan acceder al mismo nivel de servicios transferidos si realizan esfuerzos fiscales similares. Esa justificación no discrimina entre tipo de nivelación y exige, por tanto, la nivelación plena de todos los servicios transferidos.

En relación al ámbito subjetivo de la nivelación, las comunidades forales deben integrarse dentro del mecanismo nivelador. Con ello se eliminaría la sobrefinanciación que caracteriza al régimen foral frente al común y, en consecuencia, una de las principales causas de inestabilidad del sistema de financiación de régimen común.

Si en el cálculo de las necesidades de gasto es posible apreciar elementos técnicos, la elección sobre el grado de nivelación es estrictamente política y, como sucede con toda cuestión redistributiva en el ámbito de la financiación descentralizada, corresponde a la Hacienda central.

Del repaso de la nivelación en los distintos sistemas de financiación se deduce que el actual sistema, aunque parece introducir cambios significativos en el esquema de nivelación, no supone una modificación relevante ni en la determinación de las necesidades de gasto ni en su alcance que sigue siendo plena.

La utilización, para el conjunto del modelo, como unidad de necesidad la correspondiente a los servicios públicos fundamentales, es errónea ya que ni el *statu quo*, ni los recursos adicionales, ni los fondos de competitividad del modelo de 2009, responden exclusivamente a ese criterio de distribución. Si esa hubiera sido la unidad de necesidad, el acuerdo no se habría producido. Su utilización en las comparaciones entre unidades autónomas produce sobre o infra nivelaciones que son ficticias.

De generalizarse el indicador de necesidad de los servicios fundamentales para todos los servicios transferidos y sin que el Estado proporcionase recursos adicionales, con datos de 2.013, Extremadura perdería un 11% de su financiación garantizada ese año (unos 316 millones de €). De ahí la importancia para nuestra región de que se respete el *statu quo* en la negociación del nuevo sistema. También lo es que en esa negociación se consiga aproximación al indicador de necesidad real actual (en 2.013 un 3% de la financiación total garantizada), una cuestión que no he desarrollado en este trabajo.

Hacer depender la financiación garantizada de las capacidades fiscales, plantea un problema evidente con el principio de igualdad, especialmente acusado en el caso de las CC. AA. más pobres como sucede con Extremadura. Aunque con ese criterio se respetaría la interpretación más aceptada del principio de ordenación, resulta muy discutible que el sistema de financiación permita una desigualdad que se corresponda con la que existe territorialmente discriminando, en el acceso a los servicios transferidos, en contra de las comunidades más pobres y a favor de las más ricas. Según nuestras estimaciones y para un factor de territorialidad del 25%, Extremadura perdería 485 millones de euros, un 17% de su financiación garantizada en 2013.

BIBLIOGRAFÍA

- Buchanan, J. (1950): “Federalism and Fiscal Equity”. *American Economic Review*, nº 40; pp. 583-599.
- MINHAP (2015): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia autonómica correspondientes a 2013*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Madrid.
- Pedraja, F. y Utrilla, A. (2010): “Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica”. *Investigaciones Regionales*, nº 18; pp. 201- 228.
- Zabalza, A. y López Laborda, J. (2011): “El nuevo sistema de financiación autonómica: Descripción, estimación empírica y evaluación”. En S. Lago y J. Martínez Vázquez (eds.): *Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y perspectivas de reforma*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.