

Trabajo Fin de Grado

Transferencias de nivelación entre CCAA: modelo español y comparativa con otros modelos

Leveling transfers between regions: Spanish model and comparison with foreign models

Autor

Raquel Fernández Pérez

Director

Julio López Laborda

Facultad de Economía y Empresa

2015-2016

TÍTULO: Transferencias de nivelación entre CCAA: modelo español y comparativa con otros modelos.

AUTOR: Raquel Fernández Pérez

DIRECTOR: Julio López Laborda

TITULACIÓN: Grado en Economía

RESUMEN:

En este trabajo, se estudia la financiación autonómica en España y se demuestra, mediante la teoría económica, la necesidad de los sistemas de nivelación, en el ámbito fiscal, para la obtención de un adecuado nivel de capacidad fiscal en cada una de las regiones de nuestro país, a fin de cumplir los objetivos de eficiencia y equidad en nuestro sistema de financiación.

Estudiando el sistema de nivelación español, observamos que se trata de un sistema de nivelación parcial, que hace converger las capacidades fiscales de las CCAA en torno a la media, pero sin nivelarlas totalmente.

Se revisan también los sistemas utilizados en otros países federales, para poder compararlos con el actual sistema vigente en España, y sacar conclusiones sobre las posibles mejoras a realizar en este sistema.

Finalmente, utilizamos las simulaciones como instrumento práctico, para prever la situación de las distintas CCAA si utilizásemos distintos sistemas foráneos, aplicados a las características de nuestro país.

Parece ser, que el sistema que mejor se adecua a nuestras necesidades, sería el alemán o suizo, que aun siendo sistemas de nivelación parcial, consiguen un alto grado de convergencia entre las comunidades.

ABSTRACT:

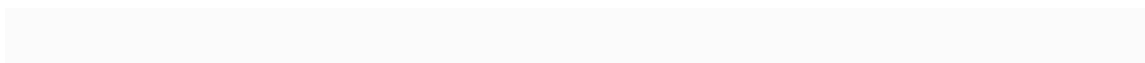
In this essay, we study the regional financing in Spain and is demonstrated by economic theory, the need for leveling systems in the fiscal area, to obtain an adequate level of fiscal capacity in each of the regions of our country in order to meet the objectives of efficiency and equity in our financial system.

Studying Spanish grading system, we note that this is a partial leveling system which converges the fiscal capacities of the CCAA around average, but not level them completely.

Also we reviewed the systems used in other federal countries, for comparison with the current system in force in Spain, and draw conclusions on possible improvements to be made in this system.

Finally, we use simulations as a practical tool to provide for the situation of the different regions if we used different foreign systems, applied to the characteristics of our country.

It seems that the system best suited to our needs, would be German or Swiss, who even being partial leveling systems, achieve a high degree of convergence between communities.



ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN Y SISTEMAS DE NIVELACION	
2.1 TRANSFERENCIAS DE NIVELACION.....	2
2.2 CALCULO DE LAS TRANSFERENCIAS.....	3
2.3 JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DE TRANSFERENCIAS EN TERMINOS DE EQUIDAD Y EFICIENCIA.....	4
3. SISTEMA ESPAÑOL DE NIVELACION: CAPACIDAD FISCAL Y NECESIDADES DE GASTO.....	7
4. SISTEMAS DE NIVELACION EN OTROS PAISES.....	14
4.1 SISTEMA ALEMAN.....	15
4.2 SISTEMA AUSTRALIANO.....	16
4.3 SISTEMA CANADIENSE.....	19
4.4 SISTEMA ESTADOUNIDENSE.....	22
4.5 SISTEMA SUIZO.....	23
5. APLICACIÓN DE LOS SISTEMAS COMPARADOS AL CASO ESPAÑOL: SIMULACIONES.....	26
5.1 SIMULACION DEL SISTEMA DE NIVELACION ESTADOUNIDENSE.....	28
5.2 SIMULACION DEL SISTEMA DE NIVELACION CANADIENSE.....	29
5.3 SIMULACION DEL SISTEMA DE NIVELACION AUSTRALIANO.....	31
5.4 SIMULACION DEL SISTEMA DE NIVELACION ALEMAN.....	33
5.5 SIMULACION DEL SISTEMA DE NIVELACION SUIZO.....	34
6. CONCLUSIONES.....	36

BIBLIOGRAFÍA.....38

ANEXOS.....39

1. INTRODUCCIÓN.

España, al igual que muchos de sus socios pertenecientes a la Unión Europea, es un país enormemente descentralizado, que ha visto crecer la autonomía de sus haciendas subcentrales a un ritmo intenso en los últimos 40 años.

Lo que pretende este estudio, es ahondar en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, y una vez conozcamos con detalle el sistema de nivelación español y sus particularidades, podamos compararlo con el de otros países, tanto europeos como americanos, que también posean el alto grado de descentralización que caracteriza a nuestro país.

El tema de la solidaridad interterritorial ha estado muy presente en el debate político en los últimos años, en especial con relación al impacto de esta en las CCAA más ricas. Demostraremos pues, que esta solidaridad está apoyada en el marco teórico de la economía por factores de equidad entre las comunidades, y de eficiencia en la distribución de servicios públicos en cada comunidad. La aplicación de un adecuado sistema de nivelación entre CCAA permite al gobierno central una tarea redistributiva, que impida que las diferencias en renta per cápita de las comunidades, afecten a los servicios públicos que en ellas se prestan. Y uno de los instrumentos mejor considerados para realizar esta equiparación, tanto entre haciendas de distintos niveles de gobierno como entre distintas jurisdicciones de un mismo nivel, son las transferencias. En este trabajo, nos centraremos en las transferencias entre las distintas CCAA, que persiguen la consecución del un equilibrio financiero horizontal entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno. Es decir, que todas las regiones tengan acceso a un mismo grado de cobertura de sus necesidades de gasto, que permite a los ciudadanos de distintas localidades obtener un similar nivel de servicios públicos, contribuyendo de forma similar con sus impuestos.

Es una primera parte de este trabajo, nos dedicaremos a estudiar, de forma general, las transferencias de nivelación en el marco teórico de la economía, y en concreto, dentro del sistema de financiación español de las CCAA. Realizaremos el mismo análisis para otros modelos foráneos, con el objetivo de entender la metodología utilizada en otros países federales, y simular el comportamiento de nuestras comunidades, en el marco de sus sistemas de nivelación. Finalmente, podremos obtener conclusiones sobre la calidad

del sistema español, y sobre qué aspectos de los demás podríamos imitar, a fin de mejorar nuestro propio sistema.

2. TRANSFERENCIAS DE NIVELACION Y SISTEMAS DE NIVELACION

2.1 TRANSFERENCIAS DE NIVELACION

Las transferencias de nivelación son traspasos de recursos entre distintas jurisdicciones, pudiendo ser estas del mismo nivel de gobierno, o entre haciendas de niveles distintos. En el caso de las primeras, estaríamos hablando de transferencias de nivelación entre, por ejemplo las Comunidades Autónomas españolas, y en el segundo caso, de transferencias del nivel central a los niveles subcentrales. Estas transferencias, sirven para que las CCAA más pobres puedan proveer un adecuado nivel de servicios públicos sin tener que recurrir a tipos impositivos más elevados que la demás. Es decir, para que los ciudadanos de estas tengan acceso a los mismos servicios que las demás sin necesidad de pagar más impuestos.

Las transferencias de nivelación son habitualmente transferencias incondicionadas, no se especifica cuál debe ser su uso, y sirven para garantizar tanto el equilibrio financiero horizontal (EFH) como el equilibrio financiero vertical (EFV).

Si el único objetivo del gobierno, consiste en igualar la capacidad del gasto por habitante entre jurisdicciones, la transferencia debería ser incondicionada. El único caso en que sería necesario condicionar estas transferencias, es lógicamente, si se persiguiesen objetivos más concretos de cara a la prestación de un determinado servicio (Sevilla Segura, 2014). Por ejemplo, si quisiese asegurarse un nivel mínimo de prestación de ese servicio en concreto.

Cuando hablamos de que unas regiones transfieren recursos a otras regiones del mismo nivel de gobierno, podría parecer que estas están cediendo recursos que les pertenecen, y que está en su mano por tanto decidir si desean cederlos, o no. Ha de quedar claro, que no todos los recursos públicos de una región le pertenecen, ya que son en realidad de la hacienda central. No debemos confundir el origen de los recursos, con la propiedad de estos. Es decir, no se trata de transferencias voluntarias, sino transferencias cuyo objetivo es instrumentar políticas de nivelación elaboradas por el gobierno central (Sevilla Segura, 2014).

2.2 CALCULO DE LAS TRANSFERENCIAS

Cierto tipo de transferencias, están encaminadas a alcanzar un equilibrio financiero vertical, entendiendo por este concepto, un equilibrio en el grado de cobertura de las necesidades de gasto, entre distintos niveles de gobierno (por ejemplo entre el nivel central y una Comunidad Autónoma).

Es decir, $I_c/NG_c = \sum I_i/\sum NG_i$. Siendo I_c los ingresos del nivel central de gobierno y NG_c las necesidades de gasto de este. El sumatorio de I_i corresponde a la suma de los ingresos de todas las regiones correspondientes al nivel subcentral de gobierno, y el de NG_i las necesidades de gasto del mismo.

El objetivo de las transferencias de nivelación que vamos a estudiar es alcanzar un equilibrio financiero horizontal.

Cuando hablamos de equilibrio financiero horizontal, nos referimos a una igualdad en el grado de cobertura de las necesidades de gasto entre distintas regiones de un mismo nivel de gobierno.

Es decir, $I_j/NG_j = I_k/NG_k$. Siendo I_j y NG_j los ingresos y las necesidades de gasto de la jurisdicción "j" en el nivel subcentral, y siendo a su vez I_k y NG_k los ingresos y las necesidades de gastos en la jurisdicción "k" dentro del nivel subcentral de gobierno.

Ambos equilibrios aparecen en función de los ingresos y necesidades de gasto de cada jurisdicción, aunque más que de ingresos procedería hablar de capacidad fiscal (CF). La capacidad fiscal (CF), o ingresos potenciales son los rendimientos que puede obtener una jurisdicción de sus tributos si impone a sus ciudadanos un esfuerzo fiscal determinado, el mismo que las demás jurisdicciones de su mismo nivel de gobierno (López Laborda, 2014).

La razón que nos lleva a tener en cuenta la capacidad fiscal, en vez de lo que intuitivamente parece lo correcto, es decir la recaudación real, es que usando este indicador desincentivaríamos la recaudación, ya que la jurisdicción abogaría por una recaudación cero para obtener una mayor transferencia.

Lo mismo ocurriría con el gasto. Si utilizásemos el gasto real, la jurisdicción realizaría un gasto amplísimo en aras de recibir una gran transferencia. De este modo, debemos tener en cuenta las necesidades de gasto (NG) y no el gasto real realizado. Las necesidades de gasto (NG), son el gasto en el que debe incurrir una jurisdicción para

prestar el mismo nivel de servicio de su competencia que las demás jurisdicciones. Normalmente las necesidades de gasto se calculan a partir de un importe de gasto previamente fijado para el conjunto de jurisdicciones, y luego se determina la participación de cada jurisdicción en el, utilizando indicadores del gasto en ese servicio que sean no manipulables por la jurisdicción (Sevilla Segura, 2014).

2.3 JUSTIFICACION DE LA EXISTENCIA DE TRANSFERENCIAS EN TERMINOS DE EQUIDAD Y EFICIENCIA

El uso de transferencias igualatorias entre distintas jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno, que hagan respetar el mencionado equilibrio horizontal, está respaldado en la teoría económica por razones de dos tipos, que sustentan su existencia: las de equidad, y las de eficiencia. Tanto la eficiencia como la equidad, resultan ser dos objetivos fundamentales en términos económicos, y más aun en el ámbito fiscal que nos atañe.

El objetivo de equidad, pretende redistribuir de forma correcta la renta de las personas, tanto a nivel vertical, disminuyendo la diferencias de renta entre personas de diferente nivel de renta, como a nivel horizontal, dando a personas del mismo nivel de renta igual tratamiento fiscal.

En cuanto al objetivo de eficiencia, suele exigir que la asignación de los recursos productivos se realice en aquellas actividades en las que su rendimiento es óptimo. (Castells, 1988).

Todo esto ocurre en el marco de la teoría económica, pero estos conocimientos pueden aplicarse a cualquier sistema federal descentralizado como el nuestro.

El primer planteamiento, habla de la equidad a nivel individual de los ciudadanos, por lo que nos resultará más sencillo sacar conclusiones con un ejemplo sencillo:

Tabla 2.1. Calculo del beneficio fiscal neto para tres individuos en la jurisdicción A

	Unidad de gobierno A			
	Renta mercado	Impuestos pagados	Beneficios recibidos	<<Beneficio fiscal neto>>
Individuo 1	10.000	1.000	1667	667
Individuo 2	20.000	2.000	1667	-333
Individuo 3	20.000	2.000	1667	-333
Total	50.000	5.000	5000	0

Fuente: CASTELLS (1988)

En la unidad de gobierno A, nos encontramos 3 ciudadanos, uno con una renta menor, de 10000, y otros dos con el doble de renta (20000). Digamos que todos ellos pagan un

determinado impuesto con un tipo impositivo del 10%. Siendo esto así, la recaudación total de la Administración por este impuesto sería de 5000, retribuyéndose esta a los tres ciudadanos de igual forma, en 1667 unidades a cada uno en forma de bienes y servicios. De esta forma obtendríamos en los tres casos el beneficio fiscal neto de cada contribuyente, es decir lo que se le retribuye por su impuesto pagado, en forma de bienes y servicios, menos lo que realmente pagó. En este caso, vemos cómo el beneficio fiscal neto es positivo en el individuo con menor renta, mientras que los de mayor renta obtienen un valor negativo.

Observemos ahora otro caso hipotético, de una jurisdicción B, donde el nivel de renta es claramente menor:

Tabla 2.2. Cálculo del beneficio fiscal neto para tres individuos en la jurisdicción B, bajo las condiciones del supuesto I

	Unidad de gobierno B			
	Renta mercado	Supuesto I		
		Impuestos pagados	Beneficios recibidos	<<Beneficio fiscal neto>>
Individuo 1	10.000	1.000	1333	333
Individuo 2	10.000	1.000	1333	333
Individuo 3	20.000	2.000	1333	-667
Total	40.000	4.000	4000	0

Fuente: CASTELLS (1988)

Tabla 2.3. Cálculo del beneficio fiscal neto para tres individuos en la jurisdicción B, bajo las condiciones del supuesto II

	Unidad de gobierno B			
	Renta mercado	Supuesto II		
		Impuestos pagados	Beneficios recibidos	<<Beneficio fiscal neto>>
Individuo 1	10.000	1250	1667	417
Individuo 2	10.000	1250	1667	417
Individuo 3	20.000	2500	1667	-833
Total	40.000	5000	5000	0

Fuente: CASTELLS (1988)

Suponiendo el mismo impuesto, con el mismo esfuerzo fiscal de 10% (supuesto I), aquí la Administración obtendría claramente menos ingresos tributarios, por lo que la cantidad de beneficios que esta proporciona a cada individuo en forma de bienes y servicios también lo es. Lo que no cambia es el claro favorecimiento a las rentas bajas, en términos de beneficio fiscal neto. Si comparamos la situación de un individuo con igual renta en ambas unidades de gobierno, veremos obtendrá menores o mayores

beneficios dependiendo de donde viva.

En el caso de que el nivel de gobierno B quisiese prestar los mismos servicios que A, sin recurrir a ninguna ayuda externa (como una transferencia), su única alternativa sería aumentar la presión fiscal sobre sus ciudadanos concretamente elevando al 12,5% (supuesto II). En este caso, los individuos con menor renta mejorarían algo sus beneficios fiscales netos, pero sin llegar al nivel de la región A, y en cuanto a los de mayor renta, ni siquiera eso.

Así pues, ciudadanos de igual renta siempre tendrían menores beneficios viviendo en B, por lo que queda demostrado la necesidad de las transferencias de nivelación para el cumplimiento del objetivo de equidad.

La existencia de estos beneficios fiscales netos, altera no solo el cumplimiento de este objetivo sino también del objetivo de la eficiencia. En la medida en que los factores productivos tengan libertad para moverse entre jurisdicciones, movidos por las fuerzas de la oferta y la demanda, las productividades de estos cambiarán de una región a otra, creando situaciones de ineficiencia (Castells, 1988).

Queda claro que la solución para el incumplimiento de ambos objetivos, pasa por eliminar las diferencias entre beneficios fiscales netos, para lo que el gobierno deberá aplicar políticas fiscales regionalmente discriminatorias como las transferencias intergubernamentales. Estas serían de signo positivo para las regiones con un valor reducido de beneficio fiscal neto, y negativas en el caso opuesto.

Un método para la realización de estas transferencias, distinto del planteado anteriormente, es el planteado por el profesor Buchanan. Este método posee gran prestigio en el campo teórico, pero el mismo autor reconoce que resulta de difícil aplicación.

Este método propone realizar transferencias de renta entre ciudadanos, interpersonales. Los problemas que presenta este sistema son varios, y hacen que este no sea operativo en la práctica. En primer lugar, para poder igualar residuos fiscales, debería ser de obligado cumplimiento que distintas jurisdicciones usaran el mismo patrón fiscal. En segundo lugar, la jurisdicción más rica, no solo se vería obligada a soportar el impuesto, sino también la transferencia realizada a otra jurisdicción. De esta manera, la carga fiscal, entendida como la suma del impuesto más la transferencia, sería mayor en la jurisdicción rica. Nos enfrentaríamos pues a una carga fiscal distinta para individuos

con igual renta.

Así pues, la igualación de residuos no sería una práctica operativa. Una alternativa a lo propuesto por Buchanan, sería igualar directamente el gasto público mediante transferencia entre jurisdicciones, lo cual también concluiría con la igualación de los residuos, que era el objetivo principal (Sevilla Segura, 2014).

3. SISTEMA ESPAÑOL DE NIVELACION: CAPACIDAD FISCAL Y NECESIDADES DE GASTO

España es un país perteneciente a la Unión Europea, y muy descentralizado. Posee 17 comunidades autónomas, muy heterogéneas entre sí tanto en amplitud territorial como en densidad de población, aunque no tan dispares en renta por habitante. Así pues, la relación entre la comunidad con mayor PIB per cápita (País Vasco) y la de menor valor (Extremadura) es de 2 a 1.

El gobierno español está descentralizado en tres niveles de gobierno: el nivel central, el nivel regional (CCAA) y el nivel local.

Como en la mayoría de los países federales, la descentralización de los ingresos tiende a ser algo menor que la de los gastos en el nivel regional, dejando ver la necesidad de transferencias desde la hacienda central. En el año 2011, estas transferencias supusieron el 33,87% de los ingresos totales de las comunidades.

En cuanto a las competencias de cada nivel en los gastos, cabe resaltar algunos aspectos de la Constitución Española (CE), que regula este reparto sin demasiada concreción. Esta regula en varios artículos las competencias del estado central y de los entes regionales, pero no las de las jurisdicciones locales, que son recogidas en la Ley de Bases de Régimen Local.

La Constitución recoge una serie de competencias exclusivas del Estado, aunque este siempre puede delegar a las CCAA materias susceptibles de transferencia. Si hablamos de competencias exclusivas en términos puristas, es decir, con poder en cuanto a legislación básica, de desarrollo y a la ejecución, tan solo unas pocas lo son del Estado. Así, de las relacionadas en la CE como exclusivas del Estado, la mayor parte son compartidas con el nivel regional, siendo este el que se encarga del desarrollo legislativo y la ejecución.

La CE también recoge una serie de competencias en las que la CCAA puede participar

si así lo desean. Ahora bien, para que estas competencias sean compartidas, la Comunidad Autónoma debe expresarlo explícitamente en su Estatuto de Autonomía, ya que de lo contrario pertenecerán exclusivamente al Estado.

Pese a todo, la CE no habla de competencias exclusivas de las CCAA, por lo que deja en manos de sus Estatutos esta cuestión, por lo que estas tienen incentivos a declarar en sus Estatutos todas las posibles.

En cuanto al nivel local, sus competencias están expresadas en la Ley de Bases de Régimen Local, exponiendo esta una serie de materias en la que los municipios deben prestar obligatoriamente unos servicios mínimos.

Todos estos criterios de reparto de competencias, se ven plasmados en los gastos que cada nivel de gobierno realiza en cada materia. El grueso de los gastos del nivel central se realiza en: servicios generales, defensa, protección social, y orden público y seguridad. De igual forma, el nivel regional concentra sus gastos en vivienda y servicios comunitarios, asuntos económicos, y por supuesto en sanidad y educación. Por último los entes locales focalizan su gasto en competencias tales como el medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios y en actividades recreativas, religión y cultura.

Es evidente que para estudiar el sistema de nivelación español, es imprescindible conocer de dónde provienen los ingresos de las distintas CCAA, por lo que procedemos a estudiar el reparto de la recaudación de los impuestos entre los distintos niveles de gobierno.

En primer lugar, el gobierno central posee una serie de impuestos exclusivos, en el sentido de que la recaudación es 100% estatal, por lo que no la comparte con ningún otro nivel. Dentro de este nivel, el más importante a nivel recaudatorio sería el impuesto sobre sociedades, siendo los demás de menos notoriedad: los impuestos sobre las rentas de los no residentes, y sobre las primas de seguros.

Así mismo, el nivel regional también posee ciertos impuestos en exclusiva, (hablando recaudatoriamente). Son impuestos cedidos por la hacienda central, en los que la CA se lleva el total de la recaudación, y sobre los que además posee capacidad normativa. Dentro de esta clasificación se encuentran el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre determinados medios de transporte, el impuesto sobre hidrocarburos, las tasas afectas, los tributos sobre el juego, y el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, siendo este último el más potente a nivel

recaudatorio.

Otro gran impuesto a nivel recaudatorio sería el que grava la renta de las personas. Este es un caso especial, pues se trata de un impuesto compartido, o “duplicado” o en cierto modo, existiendo también en las CCAA. No solo se comparte la recaudación, sino también la capacidad normativa para decidir sus cuotas y su patrón distributivo.

Los otros dos grandes impuestos que nos quedan por mencionar son el IVA y los impuestos especiales sobre determinados consumos específicos. En esta ocasión, estaríamos hablando de participaciones territorializadas, puesto que la CA obtiene un tanto por cierto de la recaudación obtenida en ese determinado territorio, pero sin obtener capacidad normativa respecto al impuesto. En el caso del impuesto sobre el valor añadido, cada región obtiene el 50% de la recaudación de ese determinado territorio, siendo este porcentaje un 58% en el caso de consumos de determinados bienes tales como: la cerveza, el vino y las bebidas fermentadas, los productos intermedios, el alcohol, los hidrocarburos y el tabaco.

Finalmente, solo nos queda tratar los impuestos de las haciendas locales, tanto los propios como los participados de otras haciendas. Dentro de los entes locales, el que parece revestir de más importancia en nuestra descentralización territorial es el municipio. Respecto a sus impuestos propios, en los que obtiene tanto recaudación como poder de legislar, nos encontramos con dos grupos: aquellos de imposición obligatoria para cada municipio, y aquellos que tiene la posibilidad de aplicar solo si lo considera oportuno. Entre los del primer grupo, nos encontramos con el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), el impuesto sobre actividades económicas, y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. Entre estos destaca el IBI por su gran capacidad recaudatoria.

Por otra parte, el ente local, al igual que la CA, también dispone de participaciones territorializadas en el IVA, el IRPF y los impuestos especiales, pero estos podrán ser aplicados en exclusiva en provincias, capitales de provincia o de comunidad autónoma y municipios de más de 75000 habitantes.

Con todos estos datos, podemos apreciar la gran importancia que poseen los tributos propios, entendiendo por propios aquellos sobre los que los niveles subcentrales poseen ciertos márgenes de autonomía normativa. Esta circunstancia habla de la importante descentralización de los ingresos en nuestro país, pero también de que esta beneficiosa

situación, no parece trasladar sus efectos a la independencia financiera de las haciendas subcentrales, por lo que se deja entrever cierta ineficiencia en nuestro actual sistema de nivelación.

En cuanto al tema principal que no atañe, nuestro sistema de financiación de comunidades autónomas, se revisa y ajusta cada cinco años a partir de un año base, en el que se equilibran las necesidades de financiación de la comunidad con los medios necesarios para conseguir esos recursos.

Cuando hablamos de necesidades de financiación, nos referimos a la cantidad de recursos de los que dispondrá la comunidad inicialmente. En cada año base, la necesidades de financiación será la suma del valor normativo de sus ingresos tributarios, y los nuevos recursos que le asignará la hacienda central.

Estas necesidades de financiación serán cubiertas por tres tipos distintos de recursos: su capacidad tributaria, o ingresos tributarios en valores normativos, una transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, y una última transferencia del Fondo de Suficiencia.

El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales se creó, valga la redundancia, para garantizar unos niveles mínimos de servicios en el área de la sanidad, la educación y los servicios sociales. Este fondo se nutre del 75% de la capacidad tributaria de cada una de la Comunidades Autónomas, y con algunas aportaciones de la hacienda central. Más tarde, estos recursos se redistribuyen entre las CCAA mediante una transferencia, atendiendo a una serie de variables ponderadas, como son la población, la superficie, la dispersión de la población, la insularidad, la población con derecho a asistencia sanitaria (ponderada por grupos de edad), la población mayor de 65 años y la población en edad de escolarización obligatoria.

La nombrada transferencia, para cada Comunidad sería el resultado de restar lo que le corresponde del Fondo de Garantía debido a sus necesidades, menos lo aportado al fondo gracias a sus capacidades. Esta transferencia puede resultar de signo positivo o negativo, por lo que cada CA recibirá o contribuirá con esta cantidad. Es un mecanismo de nivelación entre comunidades, donde las que poseen una mayor capacidad tributaria con respecto a sus necesidades, transfieren recursos a las que se encuentran en contraria situación.

Por último, el tercer componente que cubre las necesidades de financiación, sería el

llamado Fondo de Suficiencia, que pretende nivelar las diferencias que aun existan entre estas necesidades y los otros dos elementos utilizados para intentar cubrirlas.

Una vez descubiertos los mecanismos de nivelación entre CCAA, cuyo objetivo es igualar las necesidades de financiación de todas ellas, pasaremos a ver otros dos tipos de mecanismos, mediante fondos, para transferir recursos estatales a las autonomías. Se trata de los llamados Fondos de Convergencia Autonomía, y Fondos de Compensación Interterritorial (FCI).

En primer lugar, los Fondos de Convergencia Autonómica surgen a raíz de la reforma de 2009 del sistema de financiación: el primero de ellos, es el Fondo de Competitividad, que lo que pretende nivelar son los recursos por habitante que proporciona el sistema de financiación. El segundo, el Fondo de Cooperación, pretende sin embargo que las CCAA converjan en sus niveles de renta por habitante.

En segundo lugar, nos encontramos con los Fondos de Compensación Interterritorial, que tienen su origen en la Constitución, y constituyen un instrumento de la política de desarrollo regional. Su destino son los gastos de inversión, y se nutre del 30% de la inversión pública de cada ejercicio.

Hasta ahora, hemos tratado el tema de la nivelación de las haciendas regionales como si estas tuviesen el mismo tratamiento ante la ley. Pero, como en todos los sistemas de distintos países que veremos, existen ciertas Comunidades Autónomas con algunas peculiaridades que afectan a esta nivelación. En el caso de España, nos encontramos con tres comunidades con estas condiciones especiales, que serian los casos de las dos comunidades forales (Navarra y País Vasco), y el caso de Canarias.

En el caso de las comunidades forales, su régimen fiscal particular tiene origen en el siglo XIX, y se debe a una serie de vicisitudes históricas, que han permitido que mantuviesen una serie de privilegios tradicionales, a diferencia del resto regiones del país.

Este régimen especial, se resume en la capacidad de estas comunidades para establecer, gestionar y recaudar sus propios impuestos, de forma que no contribuyen a los gastos de la hacienda central mediante estos impuestos. Así pues, la forma de compensar esta falta de aportación se resuelve en una transferencia desde las haciendas forales a la central, a la que en el caso vasco se le denomina “cupo”, y que en el caso navarro recibe el nombre de “aportación”. De esta forma, lo que en el resto de comunidades el gobierno

central capta mediante sus impuestos, en estas dos lo capta mediante una transferencia.

Estas características tan particulares crean dos tipos de vicisitudes: en primer lugar la que se origina por poseer estas comunidades mayor capacidad normativa, ya que se crean distorsiones entre las comunidades forales y las regiones que limiten con ellas. En este sentido son las instituciones europeas las que ponen los límites. El segundo problema que se plantea es la cuantía de esa transferencia, que debiendo ser equivalente a lo que el gobierno obtendría aplicando los tributos, queda siempre por debajo de este nivel.

Por último, la otra comunidad que presenta un régimen fiscal con particularidades, se trata de Canarias. En este caso, este régimen especial parece deberse en resumidas cuentas a la insularidad, y al hecho de que la Constitución considera a la comunidad canaria necesariamente como una “zona especial” de baja tributación, con el fin de estimular el desarrollo económico en ella.

Las particularidades fiscales de la comunidad canaria se resumen en la no aplicación del IVA, y sustitución de este impuesto por el IGIC (Impuesto General Indirecto Canario), de propiedad estatal. Tampoco se aplican los impuestos sobre las ventas minoristas de algunos hidrocarburos, ni el impuesto sobre hidrocarburos o el impuesto sobre las labores del tabaco. En vez de estos, Canarias tiene dos impuestos propios sobre los combustibles derivados del petróleo y el tabaco, y también aplica un impuesto estatal, el Arbitrio sobre Importaciones y Entregas de Mercancías en Canarias (AIEM), sobre una serie de bienes.

Sobre el IGIC y el AIEM, Canarias posee competencias normativas y la totalidad de la recaudación.

Con toda la información estudiada sobre el sistema de financiación autonómica de España, podemos sacar ciertas conclusiones en claro sobre el cumplimiento de los objetivos de este sistema en términos de autonomía financiera, solidaridad interterritorial y nivelación y redistribución.

La consecución de los objetivos de los sistemas de nivelación es un tema altamente discutido, y con opiniones encontradas en el caso español. Para estudiar el grado de efectividad de un sistema de nivelación debemos observar el grado de autonomía financiera que este aporta a los niveles subcentrales, y hasta qué punto el modelo redistribuye los recursos entre los distintos territorios.

En el caso de España, queda claro que el grado de autonomía financiera que presentan nuestras jurisdicciones es alto, de forma concorde a nuestro alto grado de descentralización. Las críticas se centran más bien, en el total de recursos que la hacienda central transfiere a estas jurisdicciones para que estas cumplan con sus obligaciones, que podrían ser insuficientes.

La hacienda central española, debería proporcionar a todas las haciendas subcentrales, haciendo estas el mismo esfuerzo fiscal, la cantidad suficiente de recursos para poder ofrecer un nivel mínimo de servicios todas ellas, debiendo coincidir este nivel con el nivel medio real. La dificultad estriba en conocer con exactitud este nivel medio y cuánto costaría proporcionárselo a cada Comunidad Autónoma.

En cuanto al elemento redistributivo del sistema de nivelación, las transferencias de recursos producidas entre territorios, parece que la mejor forma de estudiarlo, es mediante la utilización de un instrumento altamente útil en estas circunstancias: las balanzas fiscales regionales.

Cuando el estado redistribuye recursos entre comunidades autónomas, lo que hace es captar recursos según las capacidades de cada ciudadano, y repartirlos según las necesidades de estos. Por tanto, el primer elemento es una especie de “carga” para el ciudadano, y el segundo una especie de “beneficio” que este recibe. Esta misma metodología puede utilizarse cambiando ciudadanos por regiones, por lo que la balanza fiscal de una región estará constituida por estos beneficios menos las cargas soportadas. De esta forma las regiones con mayores niveles de renta, soportaran por tanto mayores cargas que beneficios, por lo que obtendrán balanzas fiscales negativas, ocurriendo lo contrario para las regiones con menos renta.

Si analizásemos las balanzas españolas regionales para el año 2005, veríamos, que de las ocho comunidades con saldos fiscales negativos, siete de ellas poseían rentas por encima de la media española, lo que vendría a confirmar lo dicho anteriormente. Así pues, el signo de las distintas balanzas que tendría que tener cada Comunidad está claro, no así cuál debería ser la magnitud de esa variable.

Luego, está claro que este elemento redistributivo existe en nuestro sistema, pero ¿cuál es su magnitud respecto a los recursos percibidos en orden a la capacidad de cada región? Pues bien, el total de recursos total proporcionado a las CCAA en el año 2010 ascendió a la suma de 108.647,7 millones de euros. De esta cifra, unos 21.424,2

millones constituyen el componente redistributivo. Así pues, podemos concluir que el 20% de los recursos otorgados por la hacienda central, fue otorgado a las comunidades en función de elementos redistributivos, siendo el 80% otorgado de acuerdo a criterios de capacidad. (Sevilla Segura, 2014)

Como comprobaremos más adelante, en la actualidad en España se aplica un modelo de nivelación que podría considerarse una amalgama entre el sistema australiano y el alemán. Bajo algunos puntos de vista, lo necesario para nuestro país sería la aplicación de un sistema similar al australiano, de nivelación plena. Esta opinión va en contra de otra corriente de pensamiento, que predice que este sistema "perjudicaría" a las CCAA más ricas, por lo que en cierta manera parecen menos problemáticos el alemán y suizo. Como observaremos, España parecer estar moviéndose hacia este último.

4. SISTEMAS DE NIVELACIÓN EN OTROS PAISES

Hablando con propiedad, España no es un estado federal sino autonómico. En vez de Estados federales, España posee Comunidades Autónomas, que en vez de poseer su propia constitución, poseen estatutos de autonomía. La distinción entre ambos modelos de estado es posible en el papel, pero en la práctica funcionan de forma similar. En ambos casos estamos hablando de países muy descentralizados, dato a tener en cuenta a la hora de estudiar sus sistemas de financiación. Estudiaremos pues el sistema utilizado en otros países con haciendas multinivel, centrándonos en el grado de "solidaridad" entre regiones mediante el estudio de sus mecanismos de nivelación.

Estudiaremos los distintos sistemas de nivelación, clasificándolos según el grado de autonomía financiera que poseen los niveles subcentrales, y la existencia, o no de transferencias de nivelación.

En primer lugar veremos dos sistemas de nivelación en países donde los niveles subcentrales no poseen una gran autonomía financiera, pero donde sí existen mecanismos de nivelación muy articulados. Se trata del modelo aplicado tanto en Alemania como en Australia.

En cuanto al sistema de nivelación, en primer lugar cada uno pretende nivelar elementos distintos. Mientras el sistema alemán pretende nivelar la capacidad fiscal por habitante, el australiano va más allá, intentado que para un mismo esfuerzo fiscal, los niveles de servicios prestados sean los mismos.

4.1 SISTEMA ALEMÁN

Alemania es un país federal, compuesto por 16 estados o Länder, muy dispares en tamaño y población, pero no tanto en renta. Aun así, las diferencias en renta no son pequeñas.

Estos estados no poseen un gran grado de autonomía, a pesar de que la constitución federal les reconoce competencias plenas en todos aquellos campos que no correspondan al nivel central. Esto se debe al gran número de competencias compartidas entre ambos, solapándose ambos niveles de gobierno en multitud de materias. La colaboración es tan estrecha, que acaba en muchos casos limitando la autonomía de uno u otro nivel.

Es importante precisar que en el federalismo alemán, es el Estado central quien legisla, mientras que los estados se dedican a la aplicación y gestión de leyes. Esto tendrá importantes repercusiones en la forma de nivelar la capacidad de gasto entre estados.

Pese a la importante cantidad de impuestos sobre los que poseen recaudación los Länder, el peso recaudatorio de estos es poco importante, ya que solo les proporcionan aproximadamente el 15% del total de sus ingresos coactivos.

En cuanto a la nivelación de la capacidad fiscal por habitante entre los distintos estados, su funcionamiento se explica en base a una exigencia constitucional, que indica que “las necesidades de financiación de la Federación y de los Länder deberán ajustarse de tal forma entre sí que se garantice una distribución equitativa, evitando cargas excesivas a los contribuyentes y asegurando la igualdad de las condiciones de vida dentro del territorio federal” (Sevilla Segura, 2014).

El modelo de nivelación alemán consta de tres etapas sucesivas, que pretenden ir corrigiendo gradualmente las diferencias entre estados.

En una primera etapa se consideraran los ingresos de cada estado, y dividiendo este ingreso por el número de habitantes, se realizaran transferencias a los estados que no alcancen la media nacional de este concepto. Si el estado se sitúa en el 97% de la media nacional o por debajo, se le transferirá el 95% de la diferencia, mientras que si se sitúa por encima del ese 97%, se le transferirá solo el 60% de la diferencia. De esta forma, las transferencias son progresivas con respecto a lo lejos que el estado se sitúe de ese valor medio, recortándose las mayores diferencias en mayor proporción. Estas transferencias se financian con el 25% de la recaudación del IVA correspondiente a los estados.

En una segunda etapa, encontramos mecanismos de “solidaridad” entre estados, es decir transferencias directas entre ellos. Los estados cuya capacidad fiscal no llegue a la capacidad fiscal media, se verán financiados mediante transferencias por aquellos cuya capacidad fiscal exceda de este valor. Aquellos cuya capacidad fiscal no alcance el 80% de la media nacional, recibirán una transferencia del 75% de la diferencia, mientras que si su capacidad es superior al 80%, la transferencia será del 44% de la diferencia.

Para que este mecanismo no perjudique a ningún estado, debe cumplirse que no modifique la ordenación de los estados con respecto a sus recursos por habitante.

Por último, en una tercera etapa, el gobierno federal interviene para dar un último empujón a la nivelación de los estados, realizando transferencias a los menos favorecidos en recursos. A los estados que todavía no alcancen el 99,5% de sus necesidades, el gobierno les hará una transferencia que será el 77,5% de la diferencia entre su capacidad fiscal, y el 75% de sus necesidades de gasto.

Así, el sistema alemán de nivelación se caracteriza por la obligación del gobierno federal de aproximar los niveles de vida de los ciudadanos de los distintos estados (Sevilla Segura, 2014). Como posible problema de este modelo, cabe destacar la utilización de la recaudación real en el cálculo de la capacidad fiscal, en vez de ser utilizada la recaudación potencial. Esto es un problema en la medida en que desincentiva totalmente la gestión óptima de los impuestos por parte de los estados. Aun así, el objetivo redistributivo es ampliamente alcanzado con este sistema

Por lo tanto, el sistema alemán cumple las características de la nivelación parcial, pero casi plena.

4.2 SISTEMA AUSTRALIANO

Australia es un país muy extenso y relativamente poco poblado. Aunque la densidad media de población es muy baja, esta se distribuye de forma muy irregular entre estados. De igual forma, su renta por habitante también se distribuye irregularmente entre sus territorios.

El país está conformado por seis estados y dos territorios, pero consideraremos a los ocho como estados propiamente dichos.

Solo existen dos niveles de gobierno, el gobierno federal y los gobiernos estatales, que a su vez regulan sus gobiernos locales.

En lo referente a la estructura de ingresos y gastos del país, cabe destacar las enormes divergencias entre los niveles de gobierno. Tomando como ejemplo los valores medios reales de los últimos tres años, observamos que el nivel federal está en una posición mucho más aventajada: disponiendo del grueso de los ingresos coactivos (un 80,3% exactamente), se enfrentaría “solo” al 60% de los gastos. En cambio, el nivel estatal, debería afrontar el 32,3% de los gastos con un nivel de ingresos bastante inferior, del 16,2%. Así pues, mientras el gobierno central podría cubrir todos sus gastos sobradamente, los gastos del nivel estatal solo serían cubiertos por sus ingresos en un 50%. Lo mismo sucedería en el nivel local, que ostenta una cobertura del 63% de sus gastos. Esta mala redistribución de ingresos y gastos, hace que los niveles subcentrales pierdan autonomía financiera, al necesitar en gran medida de las transferencias del gobierno central para subsistir.

En concordancia con esto último, debemos también observar cómo se reparten los impuestos entre los distintos niveles de gobierno, para entender más en profundidad la naturaleza de los ingresos de cada uno de ellos. Evidentemente, los estados están capacitados para establecer impuestos, pero hay ciertas limitaciones que restringen esta capacidad. En primer lugar, en 1942 se establecieron una serie de leyes que, aunque no obligaban a prescindir del impuesto sobre la renta, sí animaban de forma opcional a los estados a renunciar a sus impuestos sobre la renta, a cambio de una transferencia del gobierno federal. Otra restricción se encuentra en la prohibición a los estados de establecer accisas (impuestos sobre consumos específicos), que unida a la posterior redefinición del término, englobando en él cualquier impuesto sobre las ventas de minoristas, detraería todavía más ingresos a los estados. Así pues, las transferencias del gobierno federal pasaron a ser el grueso de la financiación de los estados.

Como impuestos destacables del nivel federal, caben destacar el impuesto sobre la renta, que le proporciona un 73% de sus ingresos coactivos, y un impuesto general sobre las ventas, el “Goods and Services Tax” (similar a nuestro IVA), que le proporciona el 15% de sus ingresos coactivos. Queda por lo tanto patente la potencia recaudatoria de este gobierno central.

En cuanto a los estados, sus recaudaciones descansan sobre dos impuestos principales: la imposición sobre las nominas, o “payroll tax” (que le proporciona el 40% de sus ingresos), y el impuesto sobre transacciones o “stamp duty on conveyances”, que aporta un 25% a sus ingresos.

En cuanto al tema principal que no ocupa, que son las transferencias entre niveles de gobierno, nos encontramos dos tipos: las condicionadas, y las incondicionadas. En cuanto a las transferencias para propósitos determinados o “Specific Purposes Payments” (SPP), solo diremos que los servicios más beneficiados por este tipo de transferencias son la salud (32%), la educación (28%) y el transporte (15%).

Respecto a las transferencias incondicionadas, cabe destacar la que redistribuye la recaudación del impuesto sobre bienes y servicios entre los estados. Esta transferencia, actúa como mecanismo de nivelación entre estados.

El objetivo de este mecanismo de nivelación horizontal es ambicioso: cada estado debe recibir similares niveles de servicios, realizando similares esfuerzos fiscales. Si en cada servicio público, los costes por habitante y la capacidad fiscal para un mismo esfuerzo fiscal por habitante fuesen iguales en todos los estados, no habría más que multiplicarlos por el número de habitantes de cada estado. Pero evidentemente la realidad es más compleja, y esto no se cumple, por lo que habrá que estimar las desviaciones por habitante respecto de estos valores medios, en cada uno de los estados.

Por tanto, en el cálculo de los costes por habitante, se tendrán en cuenta las circunstancias fuera del control del estados, que comporten costes diferenciales, es decir, que les obliguen a gastar más por ciudadano, para poder proporcionar el mismo nivel de servicio: son las llamadas *disabilities*.

Lo mismo ocurrirá en el cálculo de los ingresos por habitante, especificando distintas bases imponibles para cada estado.

De esta forma, el total de ingresos transferidos a los estados seguirá siendo el mismo, si bien su distribución entre estados se ajustara a los costes e ingresos diferenciales de los que hemos hablado. Esta redistribución interna de recursos permitirá a cada estado ofrecer el mismo nivel de servicio.

El GST correspondiente a cada estado se expresara conforme a la proporción que representa del GST medio por habitante, de forma que al estado que necesite un menor GST que el valor medio, le corresponderá una ponderación menor de la unidad. A esta ponderación se le denomina *relativity*. Si multiplicamos la *relativity* de cada estado por la proporción que su población representa con respecto al total, tendremos el porcentaje del GST total que le corresponde.

Pese a la dificultad que comportan estos cálculos, llegamos a la conclusión de que este sistema de nivelación es el más completo de los que estudiamos, y el que mejor recoge los criterios de nivelación horizontal que hemos estudiado. Es un sistema de nivelación plena, aplicándose escrupulosamente el equilibrio financiero horizontal (entre regiones del mismo nivel de gobierno). Todas las regiones quedan igualadas en grado de cobertura en el nivel medio.

4.3 SISTEMA CANADIENSE

Canadá es un país tremendamente extenso territorialmente, pero muy irregularmente poblado. Está compuesto de 10 provincias más 3 territorios, con desiguales tamaños, poblaciones y riquezas. En cuanto a la renta por habitante, la relación entre la provincia con menor renta (Prince Edward Island) y la de mayor (Alberta), es de dos a uno.

Es un estado federal, que reconoce tres niveles de gobierno: el central o federal, los provinciales y los entes locales. Cuenta con 10 provincias más 3 territorios.

Canadá es un país ampliamente descentralizado, tanto en el ámbito de los ingresos como en el de los gastos. Un 65,6 % de los gastos son realizados por los gobiernos subcentrales, y un 54,6 % de los ingresos pertenecen también a estos, dotándoles de gran autonomía financiera.

En cuanto a las disposiciones de la Constitución sobre competencias centrales y subcentrales, la constitución canadiense se aleja en cierto grado del federalismo clásico habitual, disponiendo esta que el gobierno federal debe legislar en todas las competencias que contribuyan “a la paz, orden y buen gobierno”, siempre que no hayan sido atribuidas a las provincias. Solo en situaciones excepcionales, de emergencia nacional, o en el caso de materias nuevas no recogidas en la Constitución, el gobierno federal puede ampliar sus competencias. Evidentemente, como ocurre siempre, en innumerables casos ciertos ámbitos de competencias se reparten entre ambos niveles de gobierno.

En cuanto a la clasificación del gasto, los mayores ámbitos de actuación del gobierno federal son: los asuntos exteriores, las transferencias generales y la investigación. El primero es competencia exclusiva suya, y en los gastos de los dos restantes aporta entre un 80 y un 90% del total. Por su parte, las provincias y territorios aportan el grueso de los gastos en salud y en educación.

El sistema de impuestos de las provincias se encuentra enormemente solapado con el del gobierno central. En la mayor parte de las provincias se utilizan los mismos impuestos que a nivel federal, compartiéndose los tributos más importantes entre ambos niveles. Además, los tributos provinciales sobre la renta, son gestionados por el nivel central. Este gran solapamiento permite simplificar enormemente la gestión de los impuestos, tanto para la administración como para los contribuyentes.

De los cuatro tipos de transferencias que posee el sistema canadiense, dos persiguen objetivos concretos en determinados ámbitos, mientras que las otras dos persiguen objetivos de nivelación.

El *Canada Health Transfer* es la transferencia más importante en cuantía, y se dedica a garantizar fondos suficientes a largo plazo para el ámbito sanitario. La otra transferencia específica es la llamada *Canada Social Transfer*, que se dedica a apoyar la educación posterior a la secundaria, la asistencia social y servicios sociales, el desarrollo de la infancia y la atención a los niños.

La primera transferencia de nivelación, es el llamado mecanismo de nivelación o “equalization”. Este primer mecanismo de nivelación está vigente desde 2007. Fue reformado en este año, para disminuir su complejidad y conseguir objetivos más claros. Lo que pretende este sistema es aportar los recursos necesarios para nivelar las capacidades de gasto por habitante de todas las regiones. Además se trata de una transferencia no condicionada, pudiendo la provincia elegir su uso último, por lo que no se garantiza un nivel mínimo de servicio, sino que solo se pretende igualar las capacidades de la región para poder ofrecerlo. Reciben esta transferencia las provincias que se encuentran por debajo del nivel de capacidad fiscal media de las diez provincias.

La capacidad fiscal de cada provincia se calcula estimando la recaudación de cada una aplicando un Sistema Fiscal Representativo a cinco bases tributarias de cinco impuestos importantes: el impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades, el impuesto sobre el consumo, el impuesto sobre la propiedad, y los ingresos de la provincia por sus recursos naturales. La capacidad fiscal utilizada será la recaudación de los cuatro impuestos más el 50% de los ingresos de recursos naturales.

Este primer mecanismo de nivelación se extiende solo a las provincias, y no a los territorios, debido a las características especiales de estos últimos. Por tanto, es necesaria la existencia de otra transferencia de nivelación que los englobe: se trata de la

llamada *Territorial Formula Financing*. La singularidad de los territorios, reside en lo elevado del coste de prestación de algunos servicios en ellos, por lo que necesitan de una transferencia especial para poder prestar un nivel de servicios similar al de las provincias.

El cálculo de las transferencias de los territorios se hace mediante la estimación de las necesidades de gasto así como de la capacidad fiscal. Esta última se calcula en primer lugar, teniendo como referencia un Sistema Fiscal Representativo, igual que en las provincias, pero que se aplica a bases impositivas distintas (sobre la renta personal, el impuesto de sociedades, el tabaco, la gasolina, el diesel, las bebidas alcohólicas y las nóminas), y en segundo lugar añadiendo también otras fuentes de ingresos como las licencias de vehículos o los ingresos por loterías.

Entre 2013 y 2014, la transferencia niveladora para los territorios ascendió al equivalente a ayudas por valor de 23-40.000 dolares por habitante, un dato muy distante de los 1000-3500 por habitante obtenido en las provincias.

Existe una última transferencia en el sistema canadiense, que pretende nivelar algunas irregularidades en la transferencia canadiense para sanidad (*Canada Health Transfer*). Estas irregularidades, son debidas a las distintas capacidades fiscales de las provincias y territorios, y al hecho de que el importe total del CHT quiera ser proporcional al número de habitantes. Esta última transferencia de carácter sanitario, se realiza mediante la cesion del gobierno federal de un 13,5% del impuesto sobre la renta, y de un 1% del impuesto sobre sociedades. El desequilibrio es introducido debido a que esta transferencia reporta más recursos por habitante a las provincias con mayor capacidad fiscal. Esto será compensando mediante una “nivelación asociada”, que se integra en el sistema de nivelación ya explicado.

Todas estas transferencias mencionadas, suponen en total un 22% de los ingresos totales de las provincias y territorios, y un 45% de los ingresos de los entes locales. Todas ellas son de carácter redistributivo, menos la referente a los territorios, que sería más bien de carácter compensatorio de costes.

Si tenemos en cuenta provincias y territorios, estadísticamente podemos observar que se establece una relación positiva entre la renta por habitante y la transferencia recibida, y que además esta renta no afecta demasiado a la cuantía de la transferencia recibida (Sevilla Segura, 2014). Sin embargo estos resultados son solo fruto de la enorme

distorsión que generan los datos de los territorios en la tendencia general de este sistema, debido a la naturaleza de estos. Si contemplamos los datos fijándonos solo en las provincias, veremos que a menor renta per capita, mayor es la transferencia, y que el valor de esta renta influye enormemente en el de la transferencia, reflejando el carácter realmente distributivo de este sistema.

Por tanto, respecto al sistema canadiense, podríamos concluir que este sistema no va a garantizar el equilibrio financiero horizontal. El resultado de este sistema de nivelación es que las jurisdicciones con capacidad fiscal inferior a la media, alcanzan este valor, pero las que posean una capacidad fiscal por encima de la media no la verán reducida hasta alcanzar dicho valor. Por tanto se trata de un modelo que nivelación parcial, ya que hace que las jurisdicciones converjan en capacidad fiscal, pero no las iguala totalmente.

4.4 SISTEMA ESTADOUNIDENSE

Los Estados Unidos de América es un país de grandes dimensiones, y con una población también elevada, dividido en cincuenta estados, y un distrito federal. En 2012, su renta per cápita fue de unos 42693 dólares.

Existen enormes diferencias entre los Estados, en términos de tamaño y población, aunque en lo referente a la renta, las diferencias no son tan importantes comparadas con las de otros países.

Su gobierno se divide en tres niveles: el federal, el estatal y el local, siendo la estructura política de los estados similar a la del central, mientras que los gobiernos locales dependen de cada estado.

En cuanto al reparto de los ingresos y gastos entre niveles de gobiernos, este resulta muy equilibrado entre el nivel central y los subcentrales, financiando los estados un 46% de los gastos mediante unos impuestos del 36,3% del total. Esto da como resultado que los estados posean un grado de cobertura de sus gastos del 78,9%.

En cuanto al sistema de nivelación, este país no posee transferencias niveladoras como tales, pero si ciertas transferencias concretas cuyo importe se basa en criterios de nivelación. El gobierno federal dispone de subvenciones para programas de gasto estatal, y también local, que en el año 2011 superaron los seiscientos mil millones de dólares, una cifra equivalente al 4,1% del PIB de este mismo año.

Existen en tres tipos de subvenciones, dependiendo del grado de concreción de su uso: las categóricas, cuyos fondos tiene destinos muy concretos, las subvenciones en bloque, que son algo menos restrictivas, y las generales, cuyo único condicionante es que sean destinadas a fines gubernamentales.

El uso de subvenciones tiene gran tradición en el sistema norteamericano, y su importe en términos relativos se ha mantenido estable desde 1980.

En los 30 últimos años, la distribución de rentas de EEUU ha sufrido una polarización, por lo que estas transferencias han pasado a ser en mayor medida ayudas de tipo social, en aras de redistribuir la renta. Dos tercios de las subvenciones tienen como destino programas de asistencia a personas y familias.

El programa más importante es el programa *Medicaid*, que presta asistencia sanitaria a personas con bajos niveles de renta.

Estas subvenciones, lejos de ser un mecanismo de nivelación entre estados, seguramente sí que poseen un efecto redistributivo, aunque no entre estados. Esto es debido a que las diferencias de renta en EEUU no se encuentran tanto entre estados, sino entre personas de un mismo estado.

Como hemos visto, en este sistema, no hay transferencias generales de nivelación, por lo que si la jurisdicción con menor capacidad fiscal quiere que sus ciudadanos obtengan el mismo nivel de servicios que las demás, debe subir los impuestos.

4.5 SISTEMA SUIZO.

La Confederación suiza es un país que, pese a su reducido tamaño, presenta enormes diferencias territoriales y socioculturales. Esta dividido en veinte cantones y seis semicantones, integrados por 2636 comunas.

En cuanto a la distribución de la renta, Suiza posee un elevado PIB per cápita, equivalente a 77400 dólares americanos (73000 francos). La relación entre el canton más rico (Basilea-Ciudad, con 147000 francos por habitante), y el más pobre (Uri, con 47816 francos por habitante) es de tres a uno.

El nivel central de gobierno es la confederación, mientras que el nivel intermedio y local lo componen los cantones y comunas.

Originalmente Suiza era un estado confederal compuesto por ocho estados, por lo que

los cantones disponen de gran autonomía, siendo además la legislación local competencia exclusiva de estos. Además cada cantón posee su propia Constitución.

Como país altamente descentralizado, también lo estarán sus gastos e ingresos. El nivel subcentral (cantones y comunas) afrontó en 2011 el 57,1% de los gastos totales, con un nivel de ingresos del 47,3%, diferencia que será cubierta con transferencias del gobierno central. En cuanto a los cantones en concreto, consiguen financiarse con sus propios ingresos tributarios en un 51,7%, siendo las transferencias gubernamentales un 27,04% de estos ingresos.

En cuanto a las competencias cantonales, los cantones poseen plena soberanía, excepto en aquellas materias que la Constitución atribuye a la confederación. Estas competencias fueron reformuladas en 2004, a fin de evitar solapamientos innecesarios y costosos. Esta reforma requirió una revisión de la Constitución en lo referente a la relación entre confederación y cantones.

Es también clara la enorme descentralización del país en cuanto al gasto público, repartiéndose este de forma homogénea entre los tres niveles de gobierno. El gobierno federal se ocupa del grueso de los gastos en temas de servicios generales y defensa, como es lógico. Los cantones destacan su gasto en orden y seguridad, así como en sanidad y enseñanza. Y por último las comunas destacan como aportadoras en la protección del medio ambiente, en vivienda y equipamiento colectivo, y en temas culturales y de culto.

Para afrontar estos gastos mencionados, los distintos niveles de gobierno se reparten también los distintos tributos y sus recaudaciones. El primero de los grandes impuestos, el IRPF se distribuye en paralelo entre los 3 niveles de gobierno, siendo los impuestos sobre la renta de la confederación gestionados y recaudados por los cantones, por lo que se establece una participación de los cantones en la recaudación de estos impuestos del 17%. El reparto de este impuesto hace necesaria una armonización de su legislación en los 3 niveles, aunque los tipos impositivos y exenciones son decididos por cada gobierno. Otro impuesto de gran importancia recaudatoria, el que pesa sobre los consumos, es concedido en exclusividad al gobierno central, constituyendo este un 35% de sus ingresos tributarios. En cuanto a la imposición patrimonial, tanto los impuestos sobre el patrimonio de las personas físicas, como lo que gravan el capital de las empresas y las herencias y donaciones, son atribuidos a los cantones.

Además del impuesto sobre la renta, el gobierno federal dispone de otras dos exacciones directas: retenciones sobre rendimientos de activos inmobiliarios, ganancias de lotería e indemnizaciones de seguros, así como la aplicada sobre casinos. Por último, también destacan por su gran recaudación para el gobierno central, los impuestos especiales sobre carburantes y tabaco, y los que gravan el consumo de cerveza, alcohol y automóviles. Estos representan el 14,3 % de sus ingresos, transfiriéndose el 10% de la recaudación por bebidas alcohólicas a los cantones.

Es decir, que el peso de los ingresos de los cantones lo soportan los impuestos directos, en especial el IRPF, el impuesto sobre el patrimonio y el impuesto sobre los beneficios de las personas jurídicas, que juntos suman el 83% de sus ingresos.

El sistema de nivelación suizo consta de dos elementos: en primer lugar una nivelación financiera, con la que se pretende nivelar la capacidad fiscal de los cantones, a fin de que todos ellos puedan ofrecer similares servicios. Y en segundo lugar una compensación a los cantones que muestren costes excesivos ya sea por motivos del territorio o por motivos demográficos.

Con la nivelación financiera, lo que se pretende igualar son las capacidades fiscales, medidas en términos del “potencial de recursos” de cada cantón. Los cantones que se encuentren por debajo de la media nacional en términos de este indicador, recibirán transferencias tanto por parte del gobierno federal como por parte de los cantones con mayores recursos.

El potencial de recursos de cada cantón se calcula en base a la suma de las bases tributarias de los principales impuestos directos. Una vez calculado, interesa estimar los ingresos normativos que cada cantón podría obtener, aplicando un tipo impositivo estandarizado.

Una vez que se tiene el potencial de recursos por habitante, se calcula su valor medio nacional, expresando estos datos en números índice, de forma que si un cantón estuviese justo en el valor medio, su índice de recursos sería 100. De esta forma, los cantones que tengan un índice de recursos por debajo de 100, serán cantones con débil potencial de recursos, mientras que los que superen esa cifra tendrán fuerte potencial de recursos. En concreto en 2013, eran nueve los que superaban la media, y otros 17 los que no la superaban.

Este sistema de nivelación consiste en la prohibición de que ningún cantón se encuentre

por debajo del 85% de la media nacional, por lo que tras la nivelación, ninguna puede tener un número índice menor de 85.

Finalmente, multiplicando este índice de recursos obtenido por el tipo impositivo estandarizado, obtenemos los ingresos fiscales estandarizados de cada región.

Cada canton aportará el mismo porcentaje de la diferencia entre su índice y el índice medio nacional. El resultado debe ser que ningún canton obtenga un índice de recursos menos de 85, y además que el orden de los cantones en cuanto a recursos, no se vea alterado.

En segundo lugar, la nivelación no estaría completa sin la compensación de costes antes mencionada, realizada a través de una transferencia del gobierno federal a los cantones. Estos costes extra, pueden deberse a factores geotopograficos o sociodemografcos. En el primer caso, se pretende compensar a los cantones de montaña, donde el difícil acceso terrestre, la dispersa población y las condiciones climatológicas encarecen la prestación del servicio. En definitiva, se pretende compensar el mayor coste por usuario. En el segundo caso, lo que se pretende compensar es el nivel de pobreza, de población en edad avanzada, y de ciudadanos extranjeros, así como los mayores costes que se producen en las grandes ciudades.

Esta compensación de costes, a diferencia de la nivelación financiera, no introduce redistribución, ya que los mayores costes de servicio no están vinculados con mayor capacidad fiscal. Por tanto, esta compensación de costes podría introducir distorsiones en los fines redistributivos de la nivelación, si no fuera porque su importe es insignificante comparado con el de la nivelación financiera.

Todas estas transferencias de nivelación, tanto financieras como de costes, son incondicionadas, por lo que los cantones pueden utilizarlas para lo que crean más conveniente.

En Suiza, al igual que en el sistema alemán, no encontramos con una nivelación parcial, pero muy completa, casi plena.

5. APLICACIÓN DE LOS SISTEMAS COMPARADOS AL CASO ESPAÑOL: SIMULACIONES

Para poder realmente comparar los distintos sistemas estudiados, y sacar conclusiones

más claras, procederemos a realizar unas simulaciones con datos reales españoles referentes al año 2013 (que se pueden consultar en el Anexo), aplicando estos datos tanto al sistema español como a los sistemas de los demás países.

Disponemos para ello, de los valores de la capacidad fiscal (CF) de cada región en el año 2013, medida en millones, así como de los valores de la financiación total (capacidad fiscal \pm transferencias), también en millones.

Por otro lado, utilizamos también la población ajustada de todas las comunidades autónomas en número de habitantes. Esta población ajustada, según determina la ley de financiación de 2009, es determinada en función de una serie variables ponderadas tales como población (30%), superficie (1,8%), dispersión (0,6%), insularidad (0,6%), población protegida equivalente en siete grupos de edad (38%), población mayor de 65 años (8,5%) y población de 0 a 16 años (20,5%), por lo que debido a su naturaleza, puede servirnos como medida de las necesidades de gasto de cada CCAA.

En el caso español, el dato en el que debemos centrar nuestra atención antes de la nivelación es en el cociente entre las capacidades de financiación (CF) y las necesidades de gasto, medidas como población ajustada (PA).

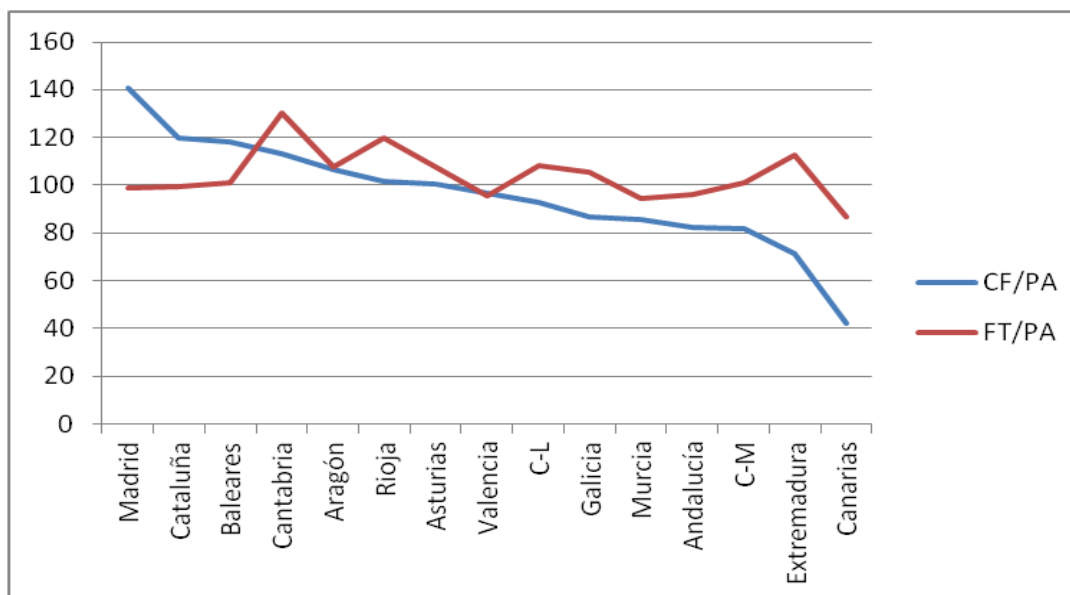
Lo que se pretende con nuestro sistema de nivelación, es igualar el grado de cobertura de las necesidades de gasto de todas las CCAA, haciendo que todas converjan al nivel medio nacional, tanto con transferencias entre ellas, como con fondos del gobierno central. De esta forma, la nivelación sería parcial.

Una vez realizada la nivelación, el elemento que pasamos a considerar es el cociente entre financiación total (FT), (que es la suma de la capacidad fiscal más la transferencia recibida, positiva o negativa) y necesidades de gasto o población ajustada (PA).

Por lo tanto, calculamos ambos elementos para cada CA, y para facilitar la comparativa con la media nacional, usaremos números índice, dividiendo cada valor por el total de las CCAA y multiplicándolo por 100. Así, las comunidades con valores por encima de 100 estarán por encima de la media nacional, mientras que las que estén por debajo de la media obtendrán valores menores de 100.

De esta forma, puede verse gráficamente cómo todas las comunidades convergerían hacia la media nacional tras la nivelación, pero seguirían sin estar totalmente niveladas:

Gráfico 5.1. Capacidad fiscal y financiación total respecto a la población ajustada en España para el año 2013



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de De La Fuente (2015)

Como podemos ver en el gráfico, cuando aplicamos el sistema español de nivelación, la posición de las CCAA de acuerdo a su capacidad fiscal por habitante ajustado cambia, por lo que el principio de no modificación de la posición de las CCAA, de cumplimiento obligatorio en otros sistemas, aquí no se cumple.

Por último, en cuanto a la desviación típica, vemos como esta disminuye notablemente tras la nivelación, pasando de 1731,17 para la capacidad fiscal, a 936,85 para la financiación total.

Cabe destacar en el caso español, que si no tenemos en cuenta las comunidades de País Vasco y Navarra, se debe a que con consideradas como atípicos, debido a su régimen foral.

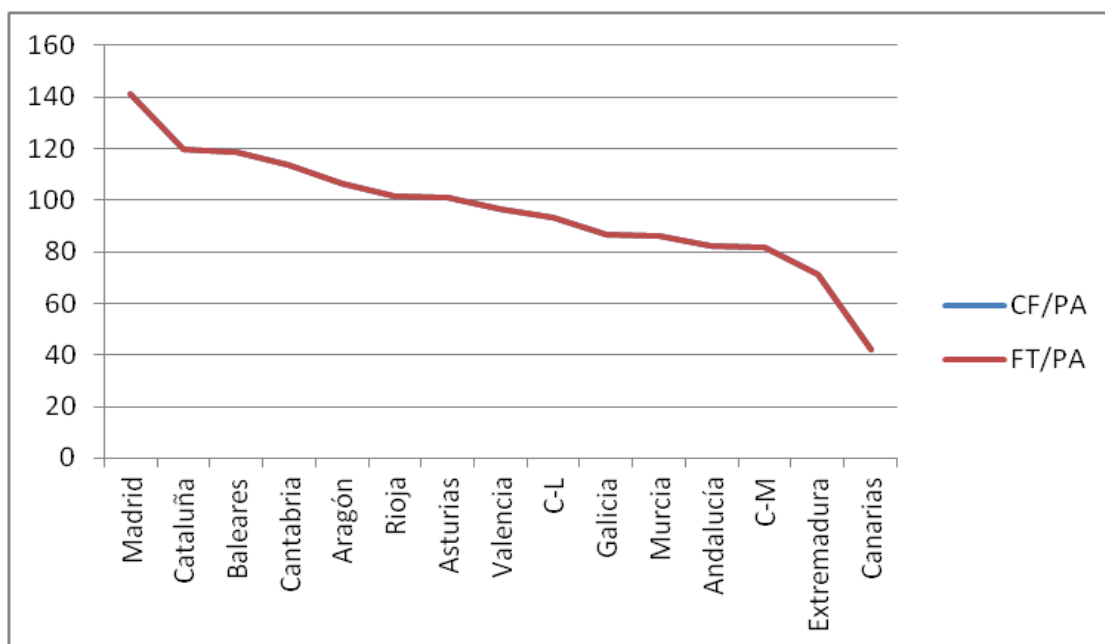
5.1. SIMULACIÓN DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN ESTADOUNIDENSE

En primer lugar estudiaremos el caso de Estados Unidos, que resulta ser el más sencillo, debido a la inexistencia de transferencias de nivelación entre los niveles subcentrales. En este sistema, las comunidades con menos recursos que quieran el mismo nivel de servicios para sus ciudadanos, deben inevitablemente aumentar los impuestos.

Por tanto, siendo las transferencias inexistentes, la capacidad fiscal (CF) tendrá el mismo valor que la financiación total (FT) en todos los territorios.

Así pues, la situación de las CCAA españolas aplicando este sistema no cambiaría en absoluto:

Gráfico 5.2. Financiación total respecto a la población ajustada en España, utilizando el sistema de nivelación estadounidense



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de De La Fuente (2015)

Por tanto, si aplicásemos este sistema en nuestro país, los residuos fiscales entre comunidades diferirían enormemente, por lo que no nos conviene en absoluto, ya que va en contra del objetivo de equidad, cuyo incumplimiento obliga a la aplicación de transferencias.

En este caso, la posición de las CCAA de acuerdo a su capacidad fiscal por habitante ajustado no cambia, por lo que el principio de no modificación de la posición de las CCAA aquí sí se cumple.

5.2. SIMULACIÓN DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN CANADIENSE

En segundo lugar, vamos a considerar la aplicación del sistema canadiense a los datos españoles.

En el sistema canadiense, lo que se iguala no son las necesidades de gasto, sino la financiación por habitante, por lo que en vez de la población ajustada, necesitamos la población real. Así pues, también utilizaremos los datos de población real en el año 2013 para cada comunidad, calculando el cociente entre capacidad fiscal (CF) y

población real (PR).

En el sistema canadiense de nivelación, las provincias con una CF inferior a la media reciben del nivel central una transferencia para alcanzar el nivel medio. Es decir, las que se encuentran por debajo de la media, llegan a este valor, pero las que están por encima no bajan al nivel medio. Es decir, no se garantiza el equilibrio fiscal horizontal por tratarse de un sistema de nivelación parcial, que acerca a las provincias pero no las iguala totalmente.

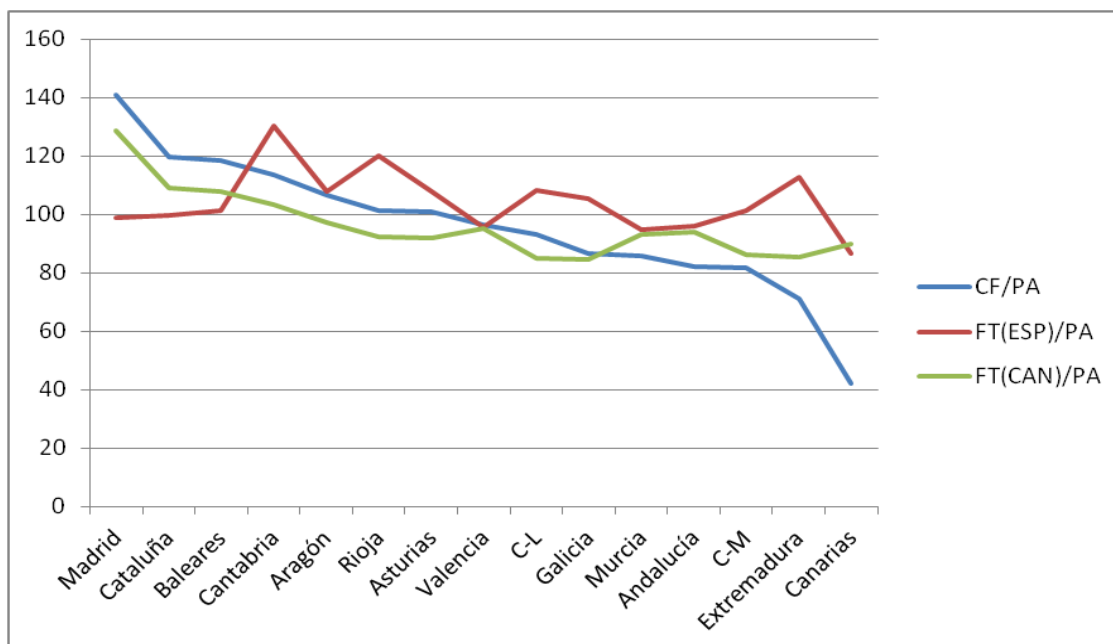
En este caso, el valor medio sería de 1907,76 euros, por lo que solo las comunidades con un valor por debajo de este recibirán una transferencia.

Con estos datos, ya podemos calcular la financiación total de cada comunidad, tanto para las comunidades con transferencia como para las que no la obtienen. Luego, la dividimos por la población real para obtener el indicador deseado. También obtendremos el cociente entre financiación total (FT) y población ajustada (PA), para poder tener datos comparables con el modelo realmente aplicado en España.

Como veremos, las comunidades más pobres se han nivelado en el valor medio, pero el valor de las ocho comunidades más ricas no ha cambiado. Obtenemos los datos en forma de número índice para una comparación más sencilla de cada comunidad con respecto a la media nacional.

Para sacar conclusiones más claras, obtenemos el gráfico que representa estos resultados:

Gráfico 5.2. Financiación total respecto a la población ajustada en España, utilizando el sistema de nivelación español y el canadiense



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de De La Fuente (2015)

Por lo que vemos que, si bien en términos de población real, los datos con el sistema de nivelación canadiense se igualan para los valores por debajo de la media, en términos de la población ajustada, este sistema consigue efectos parecidos al español en lo que a nivelación en torno a la media se refiere.

Como observamos en el gráfico, cuando aplicamos el sistema canadiense de nivelación, la posición de las CCAA de acuerdo a su capacidad fiscal por habitante ajustado cambia, por lo que el principio de no modificación de la posición de las CCAA aquí no se cumple.

La desviación típica en la financiación total por habitante ajustado es 1000,21, por lo que es algo mayor que en caso español, siendo el sistema de nivelación español mejor en comparación con el canadiense.

5.3. SIMULACIÓN DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN AUSTRALIANO

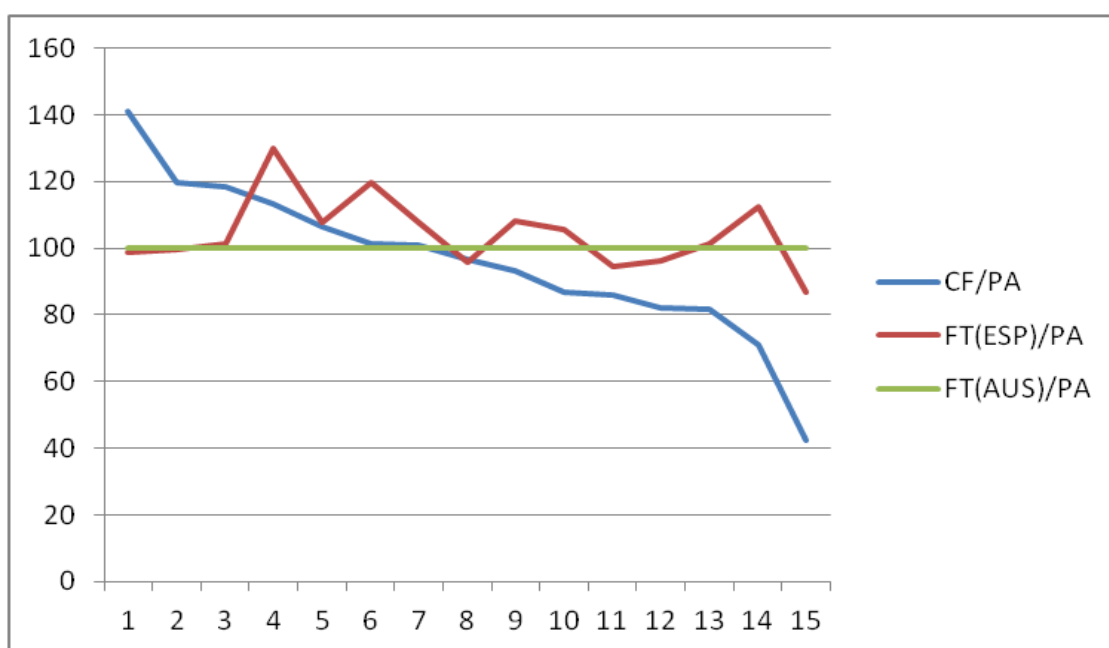
En tercer lugar procederemos a introducir los datos españoles, en el único sistema de los estudiados que da lugar a una nivelación total, consecuencia de una aplicación escrupulosa del equilibrio financiero horizontal: el australiano.

En el caso de Australia, al igual que en el español, también se utilizan los datos de población ajustada como indicador de las necesidades de gasto, por lo que la comparación entre ambos países se simplifica.

El sistema australiano de nivelación, está basado en una serie de transferencias niveladoras entre CCAA. La transferencia será positiva para aquellas regiones que la necesiten, y negativa para aquellas comunidades ricas, que presten parte de su capacidad fiscal a otras comunidades con menos recursos.

Como resultado de esta nivelación entre comunidades, la financiación total con respecto a la población ajustada será igual para todas ellas, por lo que una vez que traslademos este dato a números índices, todas las comunidades coincidirán en el valor 100:

Gráfico 5.3. Financiación total respecto a la población ajustada en España, utilizando el sistema de nivelación español y el australiano



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de De La Fuente (2015)

Como podemos ver en el gráfico, cuando aplicamos el sistema australiano de nivelación, la posición de las CCAA de acuerdo a su capacidad fiscal por habitante ajustado no cambia, todas son iguales, nadie queda por debajo de nadie, por lo que el principio de no modificación de la posición de las CCAA aquí se cumple.

Por último, en cuanto a la desviación típica, en este caso es de 0, puesto que todas las CCAA poseen el mismo nivel de financiación total por habitante ajustado, por lo que mejora con respecto al modelo español.

5.4. SIMULACIÓN DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN ALEMÁN

A continuación, pasaremos a simular la aplicación de los datos reales españoles, al caso del sistema de nivelación alemán: un sistema complejo, compuesto de dos fases, que no nivela completamente, pero sí da como resultado una nivelación parcial con un alto grado de convergencia de las CCAA.

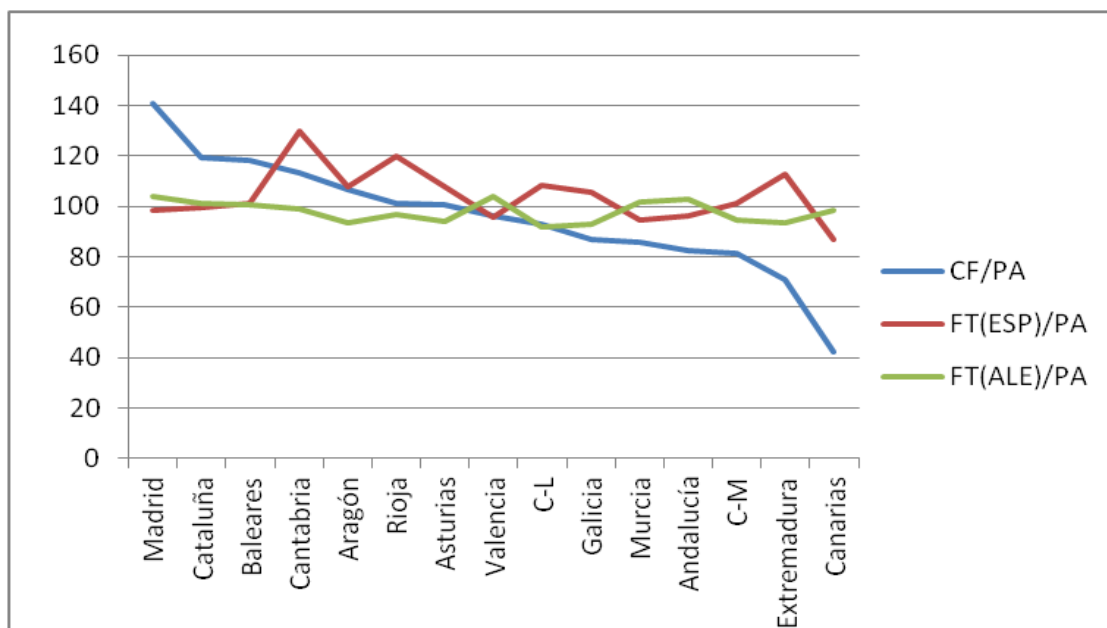
En el caso alemán, utilizaremos la población real como medida de las necesidades de gasto de cada comunidad. El sistema de nivelación germano consta de dos tipos de nivelación, a saber: una primera transferencia del gobierno central, cuyas beneficiarias son las comunidades que no alcancen el valor medio nacional de capacidad fiscal. A las comunidades que se sitúen en el 97% de este valor o por debajo, se les transferirá el 95% de la diferencia, mientras que las que se sitúen por encima de ese 97%, se les transferirá solo el 60% de la diferencia. En el caso de las CCAA españolas, todas resultan situarse en valores inferiores al 97%, por lo que todas recibirán la correspondiente transferencia del 95% de la diferencia.

En cuanto a la segunda transferencia a realizar, se trata de un traspaso de recursos entre CCAA, de forma que aquellas cuya capacidad fiscal no alcance el 80% de la media nacional, recibirán una transferencia del 75% de la diferencia, mientras que las que posean una capacidad superior a ese 80%, tendrán acceso a una transferencia del 44% de la diferencia. Esta segunda transferencia, será cubierta por las CCAA que estén por encima de la media, que aportarán distintos recursos en función de su capacidad fiscal.

La aplicación de sendas transferencias a las distintas regiones, nos permite calcular la financiación total de cada una de ellas, que en términos de la población ajustada, nos permite comparar los resultados obtenidos con los del actual sistema español.

El resultado de la aplicación de este sistema, es una nivelación de la capacidad fiscal de las CCAA que, sin ser absoluta, obtiene una alta convergencia entre las CCAA.

Gráfico 5.4. Financiación total respecto a la población ajustada en España, utilizando el sistema de nivelación español y el alemán



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de De La Fuente (2015)

Como podemos ver en el gráfico, cuando aplicamos el sistema alemán de nivelación, la posición de las CCAA de acuerdo a su capacidad fiscal por habitante ajustado cambia, por lo que el principio de no modificación de la posición de las CCAA, aquí no se cumple.

Por último, en cuanto a la desviación típica, el dato para este sistema de nivelación es de 363,42, mucho menor que la obtenida con la aplicación del modelo español.

5.5. SIMULACIÓN DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN SUIZO

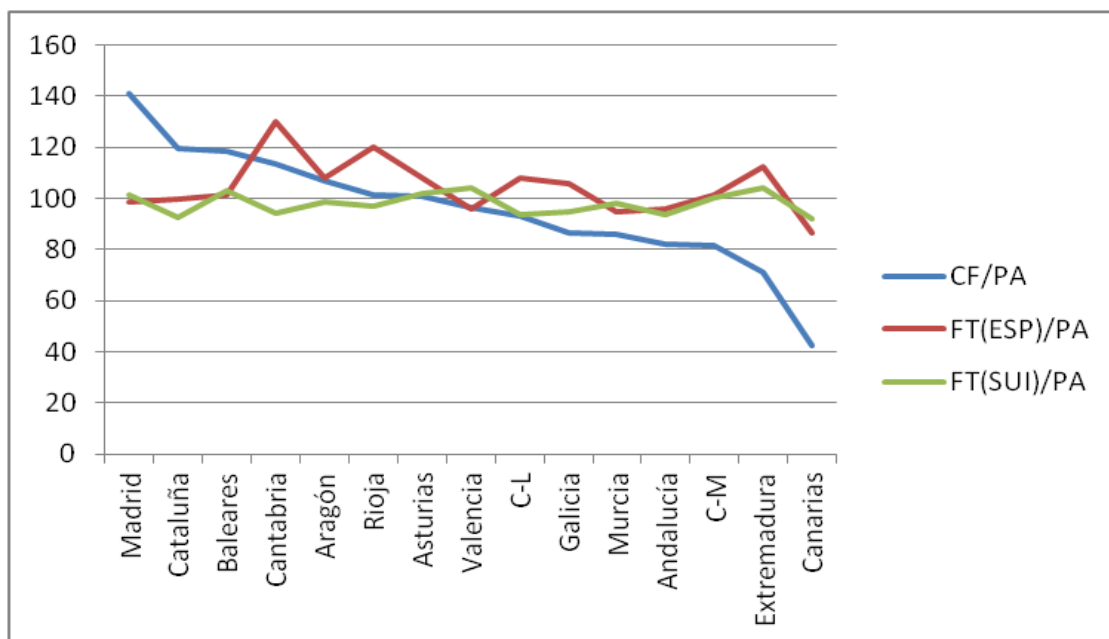
Por último, queremos finalizar estas simulaciones con el caso de Suiza, un país con un sistema de nivelación parcial.

En Suiza, el dato utilizado como medida de las necesidades de gasto es la población real, por lo que deberemos calcular nuestros resultados en función de la población ajustada, para hacerlos comparables a los españoles.

En el caso suizo, el sistema de nivelación se fundamenta en una transferencia interregional, entre comunidades autónomas, de forma que las comunidades con mayores recursos hagan transferencia a las que se encuentren con recursos fiscales inferiores a la media nacional.

El objetivo de esta transferencia, será que ninguna región obtenga una financiación por debajo del 85% de la media nacional. Una vez obtenida la financiación total, calculada ésta en función de la población ajustada, y como siempre en números índices, podemos proceder a la comparación.

Gráfico 5.5. Financiación total respecto a la población ajustada en España, utilizando el sistema de nivelación español y el suizo



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de De La Fuente (2015)

Vemos que con esta transferencia realizada, la convergencia entre CCAA resulta ser bastante mayor que con el sistema español. El caso suizo, al igual que el alemán, resulta dar lugar a una nivelación parcial, pero que se acerca mucho a la nivelación absoluta, dando constancia de su alta efectividad en términos de convergencia entre las distintas regiones.

La desviación típica de financiación total con respecto a la población ajustada es de 158,77, por lo que esta mejora con respecto al sistema español.

Como podemos ver en el gráfico, cuando aplicamos el sistema español de nivelación, la posición de las CCAA de acuerdo a su capacidad fiscal por habitante ajustado cambia, por lo que el principio de no modificación de la posición de las CCAA, aquí no se cumple.

6. CONCLUSIONES

En España, como en la mayor parte de los países federales, el conjunto de las CCAA resulta altamente heterogéneo, tanto a nivel territorial y demográfico, como en términos de factores económicos como la renta de los individuos. Estas diferencias regionales, además de afectar a la capacidad fiscal del territorio, también ocasionan costes diferenciales en la prestación de los servicios públicos. Muchas haciendas subcentrales, debido a su mayor proporción de gastos que de ingresos, son incapaces de proveer a sus ciudadanos de unos niveles mínimos de ciertos servicios fundamentales, mientras que en otras, los recursos disponibles exceden a sus capacidades de gasto. Es labor del gobierno central pues, asegurarse de que todas las CCAA lleguen a un valor mínimo en la cobertura de sus necesidades de gasto, por lo que la hacienda central tiene la obligación de orquestar una serie de transferencias de nivelación.

En la práctica, como hemos visto con datos reales, referentes al año 2013, el sistema español de nivelación ofrece buenos resultados en términos de capacidad financiera por habitante, pasando de diferencias en este valor entre las Comunidades de hasta el 238% (aproximadamente), a unas diferencias que como máximo son del 50%. Ahora bien, estos resultados, aunque aceptables, son mejorables.

Fijándonos en las simulaciones realizadas para 2013, queda claro que los mejores sistemas para las comunidades españolas, dentro de los sistemas de nivelación parcial, son el alemán y el suizo. Con cualquiera de estos dos sistemas, las diferencias máximas en capacidad fiscal por habitante se reducen al 13% aproximadamente en ambos, por lo que podría decirse que su resultado en el ámbito español sería muy similar. El sistema canadiense, por su parte, las dejaría en un 52%, por lo que su aplicación no variaría prácticamente la financiación de las comunidades.

Si no tenemos en cuenta la aplicación del sistema australiano, de nivelación total, es debido a la creencia de que esta nivelación tan absoluta acaba perjudicando a las CCAA más ricas debido a una sobrenivelación que acaba trastocando, en exceso, el orden de las CCAA en cuanto a financiación total por habitante ajustado, por lo que parece más prudente utilizar alguno de los nombrados anteriormente.

Para mí, la principal aportación de este trabajo, es que muestra cómo sería el sistema de nivelación español si se aplicaran los modelos vigentes en otros países federales.

En cuanto a las principales limitaciones encontradas para realizar este estudio, destaca la dificultad de aplicar sistemas foráneos a los datos españoles, debido a la tan distinta naturaleza de los demás países en el ámbito de lo fiscal, lo que obliga a simplificar estos sistemas en cierta medida. Así pues, los resultados obtenidos en el trabajo son aproximados, por lo que la extensión de este estudio a la realidad sería limitada.

BIBLIOGRAFIA

-CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica: una perspectiva de federalismo fiscal*. Ariel, Barcelona.

-CASTELLS, A., SORRIBAS, P y VILALTA, M. (2005): *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las comunidades autónomas: análisis de la situación y propuestas de reforma*. Instituto de Estudios Fiscales y Universitat de Barcelona, Barcelona.

-DE LA FUENTE, Á. (2015): *La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2013, Estudios sobre la Economía Española - 2015/19*, Madrid: FEDEA.

-LÓPEZ LABORDA, J. (2014-2015): *Apuntes de la asignatura Hacienda Autonómica y Local*.

-SEVILLA SEGURA, J.V. (2014): *Lecciones sobre financiación pública de estados descentralizados*. Manuales de la escuela de la hacienda pública. Instituto de estudios fiscales, Madrid.

ANEXO

Tabla 1: Datos para España en 2013. Capacidad fiscal y financiación total

	2013	
	CF	FT
Cataluña	17.361,54	15.833,47
Galicia	5.038,95	6.719,10
Andalucía	13.125,53	16.799,84
Asturias	2.227,06	2.608,52
Cantabria	1.323,28	1.663,91
Rioja	656,85	851,33
Murcia	2.418,02	2.921,94
Valencia	9.230,13	10.027,54
Aragón	2.993,29	3.315,38
C-M	3.528,73	4.797,96
Canarias	1.773,40	3.990,67
Extremadura	1.636,40	2.839,03
Baleares	2.552,37	2.390,88
Madrid	17.162,97	13.166,33
C-L	4.974,87	6.342,67
TOTAL	86.003,40	94.268,58

Fuente: DE LA FUENTE (2015)

Tabla 2: Datos para España en 2013: población ajustada y población real

	POBLACION AJUSTADA 2013	POBLACIÓN REAL 2013
CATALUÑA	7.446.814,01	7.553.650
GALICIA	2.981.327,67	2.765.940
ANDALUCÍA	8.185.500,64	8.440.300
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	1.133.619,62	1.068.165
CANTABRIA	598.634,36	591.888
RIOJA, LA	332.334,19	322.027
MURCIA, REGION DE	1.444.162,45	1.472.049
COMUNITAT VALENCIANA	4.910.945,77	5.113.815
ARAGÓN	1.440.627,33	1.347.150
CASTILLA - LA MANCHA	2.220.074,53	2.100.998
CANARIAS	2.155.081,74	2.118.679
EXTREMADURA	1.180.337,43	1.104.004
BALEARS, ILLES	1.106.546,89	1.111.674
MADRID, COMUNIDAD DE	6.246.403,85	6.495.551
CASTILLA Y LEÓN	2.743.354,51	2.519.875
TOTAL	44.125.765,00	44.125.765

Fuente: DE LA FUENTE (2015) e INE

