

LA NIVELACIÓN EN EL MARCO DE LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS^(*)

Autores: Ana Herrero Alcalde^(a)

Jorge Martínez-Vázquez^(b)

P. T. N.º 13/07

(*) Este trabajo ha sido financiado por el Instituto de Estudios Fiscales.

(a) UNED.

(b) Georgia State University.

N.B.: Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

Desde el año 1998, la colección de Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales está disponible en versión electrónica, en la dirección: ><http://www.minhac.es/ief/principal.htm>.

Edita: Instituto de Estudios Fiscales
N.I.P.O.: 602-07-012-X
I.S.S.N.: 1578-0252
Depósito Legal: M-23772-2001

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN. ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN
 2. ¿QUÉ INSTRUMENTOS HAY PARA LA NIVELACIÓN?
 - A. El fondo de suficiencia
 1. Funcionamiento básico
 2. Cálculo de la cuantía de la financiación total y del Fondo de Suficiencia
 3. Objetivo de equidad
 4. El índice de capacidad fiscal
 5. El índice de necesidades de gasto
 6. la evolución del fondo de suficiencia: criterios de actualización
 - B. Las asignaciones de nivelación
 1. Funcionamiento básico
 2. Cálculo de la cuantía total a distribuir
 3. Objetivo de equidad
 4. Criterios para la distribución de la transferencia
 3. ¿CÓMO HAN FUNCIONADO LOS INSTRUMENTOS DE NIVELACIÓN? RESULTADOS
 4. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN: PROBLEMAS FUNDAMENTALES DEL FONDO DE SUFICIENCIA
 - A. Diseño del sistema de nivelación
 - B. Resultados del sistema de nivelación
 5. PROPUESTA DE UNA TRANSFERENCIA DE NIVELACIÓN ALTERNATIVA
 - 5.1. La metodología propuesta
 - 5.2. Una aplicación de la metodología propuesta
- ANEXO 1: Un caso específico de medición de las necesidades de gasto sanitarias
- ANEXO 2: Resultados de las estimaciones de capacidad fiscal
- REFERENCIAS
- SÍNTESIS. Principales implicaciones de política económica

RESUMEN

Uno de los principales problemas del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas es que sus resultados continúan teniendo una fuerte vinculación con la distribución de los recursos previa a la descentralización. El funcionamiento del sistema basado en el coste efectivo ha tendido a perpetuar las diferencias interterritoriales en niveles de servicios públicos. En este trabajo se propone una formulación alternativa para la distribución de las transferencias de nivelación, mediante la aplicación de una metodología de presupuesto estandarizado de gastos e ingresos que permitiría mejoras desde el punto de vista de la equidad y la transparencia del sistema. El cálculo de la capacidad fiscal se realizará mediante la aplicación de fórmulas alternativas a la vigente en la actualidad, utilizando como *proxy* de las bases imponibles el Producto Interior Bruto. Por su parte, las necesidades de gasto se estimarán por el número de usuarios potenciales ponderados de los servicios públicos, aplicados al gasto estandarizado de cada servicio.

Código JEL: HR.

Palabras clave: Financiación autonómica, transferencias, nivelación, capacidad fiscal, necesidades de gasto.

I. INTRODUCCIÓN: ELEMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN

La financiación de los servicios prestados por las Comunidades de régimen común se realiza a partir de una serie de instrumentos previstos en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA en adelante), que se pueden agrupar según estén adscritos a la financiación de servicios transferidos por la Administración Central, o a la mejora y ampliación de éstos y a la creación de otros servicios nuevos.

En el primer caso, la Administración Central se compromete a garantizar unos recursos mínimos que, supuestamente, deben ser suficientes para que la Comunidad continúe prestando los servicios traspasados al mismo nivel que antes de la cesión (el denominado *coste efectivo*). Por lo tanto, el espíritu del sistema de financiación obliga al Estado a cubrir la brecha entre el coste de suministrar los servicios traspasados y los recursos tributarios adscritos a los mismos (tributos cedidos y participados) a través de transferencias (Fondo de Suficiencia y Asignaciones de Nivelación):

- Tributos cedidos *tradicionales*: Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto de Sucesiones y Donaciones, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Tasas sobre el Juego. Se trata de figuras tributarias que, con anterioridad, regulaba y gestionaba el Estado. En la actualidad, las CCAA tienen una amplia capacidad normativa sobre ellas y son las encargadas de administrar y gestionarlas, con algunas particularidades para el Impuesto sobre el Patrimonio.
- Tramo autonómico en el IRPF: las CCAA tienen competencias normativas para alterar los tipos impositivos y para aplicar algunas deducciones al 33% de la tarifa estatal inicial.
- Participación en el IVA: las Comunidades perciben el 35 por 100 de la recaudación de este impuesto, que se distribuye entre territorios en función de la participación de cada uno de ellos en el consumo total. Para ello, se emplea una estimación del consumo “interior” que realiza el Instituto Nacional de Estadística a partir de una encuesta realizada *ad hoc*.
- Participación en los Impuestos Especiales: las CCAA perciben el 40 por 100 de la recaudación de los Impuestos que gravan el consumo de tabaco, cerveza, productos intermedios, alcohol, e hidrocarburos, así como el 100 por 100 de los que recaen sobre el consumo de electricidad y la matriculación de vehículos. En este último caso, además, las Comunidades pueden modificar los tipos impositivos.

La atribución de los rendimientos se hace en función de la participación de cada territorio en los consumos gravados.



- Rendimiento del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos: se trata de una figura tributaria afectada a la financiación del gasto sanitario, sobre cuya cuantía tienen las Comunidades algunas competencias normativas.
- Fondo de Suficiencia: como se explicará más adelante, se calcula por la diferencia entre las necesidades de gasto estimadas para una Comunidad y el rendimiento de todos los recursos anteriores.
- Asignaciones de Nivelación: se trata de una transferencia condicionada que pretende impedir que los incrementos asimétricos de la población usuaria impidan un adecuado suministro de los servicios sanitarios y educativos.

Para la mejora y ampliación de los servicios traspasados y la creación de nuevas prestaciones públicas, las Comunidades Autónomas (CCAA en adelante) disponen de un bloque de recursos que, de manera muy simplificada, se pueden clasificar en los siguientes:

- Tributos propios: son figuras tributarias cuya creación, regulación y gestión está en manos de las Comunidades, con el límite de que no pueden recaer sobre hechos imponible ya gravados por el sistema tributario estatal ni pueden acarrear fenómenos de exportación fiscal.
- Recargos sobre tributos estatales: su creación y regulación es competencia autonómica, pero no pueden desvirtuar la estructura del tributo sobre el que recaen ni son deducibles de la cuota de éste.
- Ingresos patrimoniales y precios públicos, derivados de la explotación del patrimonio de la Comunidad y del uso de los servicios suministrados.
- Endeudamiento: al margen de la normativa de estabilidad presupuestaria que, en la actualidad, impide a las Administraciones públicas españolas a cerrar los presupuestos con déficit, la LOFCA prevé la posibilidad de que las CCAA emitan deuda pública siempre que cuenten con la autorización estatal pertinente.

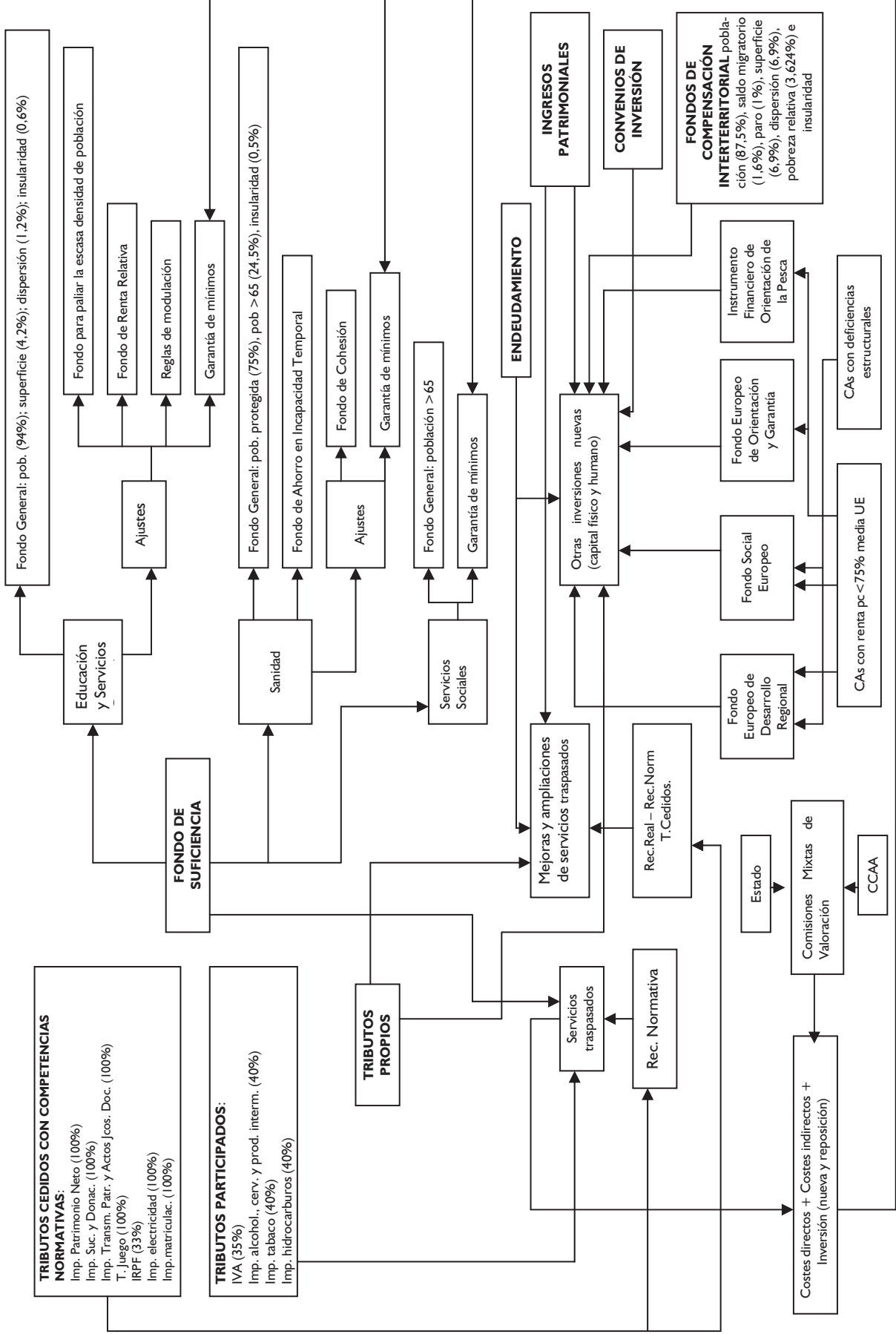
Al margen de los ingresos enunciados con anterioridad, las Comunidades disponen, además, de una serie de transferencias de capital destinadas a la financiación de infraestructuras y gastos de formación de capital humano que, en la mayor parte de los casos, tienen como objetivo reducir las diferencias interterritoriales en los niveles de renta y riqueza:

- El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI en adelante) es una transferencia estatal que perciben las CCAA con una renta por habitante inferior al 75% de la media de la Unión Europea y que se distribuye en función de la población, la superficie, el saldo migratorio, la tasa de desempleo, la pobreza relativa y la insularidad.
- La Unión Europea distribuye una serie de transferencias de capital entre los territorios con una renta por habitante inferior al 75% de la media eu-

ropea y/o las regiones con deficiencias estructurales o sometidas a procesos de reconversión: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA-Orientación) e Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)¹.

Aunque el funcionamiento conjunto de todos los instrumentos financieros que se han descrito pueda parecer sencillo en una primera explicación, lo cierto es que las interrelaciones de unos y otros, así como el diseño específico de alguno de ellos, hacen que el resultado sea muy complejo, tal y como se desprende del esquema I. Esta complejidad, como se verá más adelante, fomenta la inestabilidad del sistema y favorece los comportamientos estratégicos tanto del Gobierno central como de las CCAA.

¹ Aunque algunas de estas transferencias tienen un componente de ingresos corrientes, por su menor importancia cuantitativa y por simplicidad se han incluido en la categoría de ingresos de capital.



2. ¿QUÉ INSTRUMENTOS HAY PARA LA NIVELACIÓN?

Si entendemos por transferencias de nivelación aquellas que pretenden garantizar la posibilidad de que se suministre un nivel de servicios similar en todos los territorios que forman parte de una unión política, siempre que realicen un esfuerzo fiscal similar, y con independencia de su nivel de renta y riqueza, podemos considerar que, en el marco de la financiación de las CCAA de régimen común, hay dos instrumentos distintos que pueden tratar de conseguir este objetivo: el Fondo de Suficiencia (previsto en el artículo 13 de la LOFCA) y las Asignaciones de Nivelación (previstas en el artículo 15).

Mientras en el primer caso estamos ante el instrumento de cierre del sistema de financiación, que permite cubrir la brecha entre las necesidades de gasto de las CCAA y sus recursos tributarios y, por lo tanto, ante un elemento de carácter estructural, las Asignaciones de Nivelación están previstas sólo para casos excepcionales, tal y como se explicará más adelante.

A. El Fondo de Suficiencia

1. *Funcionamiento básico*

El Fondo de Suficiencia (hasta 2001, Participación en los Ingresos del Estado) es una transferencia general e incondicionada que la Administración Central asigna a las CCAA, y que cubre de forma simultánea los desequilibrios verticales y horizontales, de tal manera que, además de compensar la insuficiente descentralización tributaria, transfiere proporcionalmente más (menos) recursos a aquellos territorios que tienen una menor (mayor) capacidad fiscal.

La cuantía a percibir por cada Comunidad (FS_i) depende negativamente de sus recursos “normativos” y positivamente de sus necesidades de gasto (NG_i):

$$FS_i = NG_i - RNTC_i - RNIRPF_i - PIVA_i - PIIEE_i - RIVMH_i$$

donde:

$RNTC_i$ es la recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales”.

$RNIRPF_i$ es la recaudación normativa del IRPF autonómico.

$PIVA_i$ es la participación autonómica en el IVA.

$PIIEE_i$ es la participación de la Comunidad en el rendimiento de los Impuestos Especiales y que recaen sobre consumos específicos.

$RIVMH_i$ es el rendimiento del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

2. Cálculo de la cuantía de la financiación total y del Fondo de Suficiencia

Como ya se ha anticipado, desde el comienzo de los traspasos de servicios, la Administración Central se comprometió a garantizar a las CCAA una financiación suficiente para mantener su suministro, al menos, al nivel preexistente. Esta financiación “necesaria” se ha venido calculando, desde los años 80, a partir del denominado “método del coste efectivo”, que incorpora los siguientes elementos:

$$CE_{ij} \quad CD_{ij} + Cl_{ij} + IR_{ij}$$

donde:

CE_{ij} es el coste efectivo de la Comunidad i para el mantenimiento del servicio j .

CD_{ij} son los costes directos de personal y funcionamiento (capítulos I y II) vinculados a la prestación del servicio j .

Cl_{ij} son los gastos indirectos de personal y funcionamiento necesarios para la realización de funciones de apoyo, dirección y coordinación del servicio transferido.

IR_{ij} son los gastos incluidos en el capítulo VI, para la conservación, mejora y/o sustitución del *stock* de capital transferido asociado al servicio j ².

Una vez calculado el coste efectivo, su valor ha servido como “suelo” para la negociación de las sucesivas reformas del sistema de financiación, de tal manera que ningún territorio podía pasar a percibir, tras las reformas en cuestión, un nivel de recursos que estuviese por debajo de la suma del coste efectivo de todos los servicios transferidos.

Así, en la reforma de 2001, ese “suelo” quedó determinado por la suma de los recursos que en 1999 recibieron el conjunto de las CCAA del sistema LOFCA (véase la primera columna del cuadro I). De este modo, y de manera muy simplificada, el Fondo de Suficiencia vendría a ser la diferencia entre esa “financiación mínima garantizada” y los recursos tributarios que el sistema aporta a las Comunidades (aunque con algunos matices que se explicarán más adelante).

3. Objetivo de equidad

Aunque ni la LOFCA ni los sucesivos acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) establecen un criterio de equidad explícito, el objetivo de distribución interterritorial que cabe extraer de manera implícita de su funcionamiento es la igualación de los recursos “normativos” por unidad de necesidad.

² Desde los años 90 la metodología de cálculo del coste efectivo incluyó también una estimación de las necesidades autonómicas de inversión nueva.

Por lo tanto, si todas las Comunidades realizasen el mismo esfuerzo fiscal en el ámbito de los tributos cedidos y del IRPF, deberían disponer de un nivel similar de recursos por unidad de necesidad.

Cuadro I
FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN EN 2002

RESTRICCIÓN INICIAL	MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO	INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN
<p>COMPETENCIAS COMUNES Y EDUCACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none"> + Recaudación normativa de tributos cedidos 1999 + Recaudación normativa de tasas afectas a los servicios transferidos + Rendimiento de la tarifa autonómica del IRPF 1999 + Participación en la cuota líquida del IRPF 1999 + Participación en Ingresos del Estado 1999 + Fondo de Garantía 1999 + Coste de los servicios transferidos después de 1999 - Coste de las competencias singulares 	<p>+ FONDO GENERAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> * 39,66 mill.€ para cada CA * Resto: <ul style="list-style-type: none"> población (94%) superficie (4,2%) dispersión (1,2%) insularidad (0,6%) <hr/> <p>+ FONDO PARA PALIAR LA ESCASA DENSIDAD DE POBLACIÓN: Comunidades con una densidad inferior a 27 hab/km² y una superficie inferior a 50.000 km²</p> <hr/> <p>+ FONDO DE RENTA RELATIVA: Comunidades con un índice de renta relativa mayor que cero</p> <hr/> <p>+ GARANTÍA DE MÍNIMOS</p> <hr/> <p>+ REGLAS DE MODULACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> + Rendimiento normativo de los tributos cedidos + Rendimiento normativo de las tasas afectas a los servicios transferidos + Recaudación tramo autonómico IRPF + Recaudación IVA e Impuestos Especiales + FAIT + Fondo de suficiencia (+) Asignaciones de nivelación
<p>SANIDAD:</p> <p>Gasto liquidado en 1999</p>	<p>+ FONDO GENERAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Población (75%) *Población mayor de 65 años (24,5%) *Insularidad (0,5%) <hr/> <p>+ FAIT: población protegida</p> <hr/> <p>+ GARANTÍA DE MÍNIMOS</p>	
<p>SERVICIOS SOCIALES:</p> <p>Gasto liquidado en 1999</p>	<p>+ FONDO GENERAL: población > 65 años</p> <hr/> <p>+ GARANTÍA DE MÍNIMOS</p>	

Fuente: Herrero (2005) y Ruiz-Huerta, Herrero y Vizán (2002).



4. *El índice de capacidad fiscal*

Como se ha señalado más arriba, el Fondo de Suficiencia de la Comunidad *i* se calcula como la diferencia entre sus necesidades de gasto (que en ningún caso pueden ser inferiores a la financiación percibida en el año base) y sus recursos normativos.

El cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales” se realiza aplicando a la recaudación estatal del año base (el año en que se cedió el tributo) la tasa de crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado.

Para el IRPF, dado que la Administración Central dispone de toda la información sobre las bases imponibles y sus tramos, se atribuye a cada Comunidad una recaudación igual a la que obtendrían si no modificasen los tipos impositivos del tramo autonómico ni creasen ninguna deducción.

Para el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, la recaudación imputada a cada Comunidad es igual a la que obtendrían sin modificar los tipos impositivos estatales.

Para el IVA y el resto de Impuestos Especiales sobre los que las Comunidades no tienen competencias normativas, se imputa a cada territorio la cuantía proporcional a su participación en el consumo gravado por cada figura tributaria.

5. *El índice de necesidades de gasto*

El cálculo de las necesidades de gasto totales, es decir, del conjunto de CCAA de régimen común, se realiza, como ya se ha adelantado, agregando los recursos aportados por el sistema en el año base (1999). A esta magnitud agregada se la denomina Masa Homogénea Total.

Por lo que se refiere a las necesidades de gasto de cada Comunidad particular, se obtienen a partir de una serie de indicadores relativos que presumiblemente tratan de tener en cuenta las diferencias en los costes de suministro de los distintos servicios. Para ello, se distribuye la Masa Homogénea Total en tres bloques: educación y servicios generales, sanidad y servicios sociales. La ponderación que la sanidad y los servicios sociales tienen en el índice de necesidades de gasto totales es equivalente al peso del gasto liquidado en ambos servicios públicos en la Masa Homogénea Total. La ponderación del bloque competencial de educación y servicios generales se calcula como residuo de las cantidades anteriores.

En cuanto a la Masa Homogénea de *educación y servicios generales*, cada Comunidad percibe una cuantía fija de 39,66 millones en concepto de gastos fijos³,

³ La justificación de esta cuantía fija para todas las Comunidades es la existencia de algunos costes de mantenimiento de las instituciones de autogobierno que, supuestamente, son similares en todos los territorios.

y el resto se distribuye en función de la participación autonómica en las siguientes variables (entre paréntesis las ponderaciones): población (94 por 100), superficie (4,2 por 100), dispersión (1,2 por 100) e insularidad (0,6 por 100).

No obstante, del total a distribuir según los indicadores señalados, se descuentan 48,08 millones de Euros destinados al *Fondo para paliar la escasa densidad de población* (distribuido entre las Comunidades con una densidad inferior a 27 habitantes por kilómetro cuadrado y con una superficie inferior a los 50.000 kilómetros cuadrados) y 150,3 millones de euros destinados al *Fondo de Renta Relativa* (distribuido entre los territorios con una participación relativa en la población nacional mayor que su peso en el Valor Añadido Bruto total).

La Masa Homogénea de *sanidad*, una vez descontados los 240,4 millones de Euros para financiar el *Fondo de Ahorro en Incapacidad Temporal* (FAIT)⁴, se distribuye entre las Comunidades según la población protegida⁵ (75 por 100), la población mayor de 65 años (24,5 por 100) y la insularidad (0,5 por 100)⁶.

Por lo que se refiere a los *servicios sociales*, las necesidades de gasto se calculan por la participación autonómica en la población mayor de 65 años.

Aunque el grueso de la financiación se distribuye según los criterios anteriores, a continuación se realiza una serie de ajustes para impedir que ningún territorio pierda recursos con respecto al sistema anterior y que el nuevo modelo de financiación genere una dispersión excesiva en la evolución de los recursos con respecto al modelo anterior. Así, en primer lugar, cualquier Comunidad que, con las variables acordadas, tenga unas necesidades inferiores a su respectiva Masa Homogénea, percibirá la denominada “Garantía de Mínimos” correspondiente a cada bloque competencial.

En segundo lugar, y en el ámbito de los servicios generales y de educación, se aplican las llamadas “reglas de modulación” (tabla I) que, como ya se ha adelantado, pretenden evitar una dispersión excesiva en las tasas de evolución de los recursos con el cambio de sistema de financiación.

⁴ El FAIT es un fondo de naturaleza condicionada destinado a financiar programas que pretenden reducir los gastos de incapacitaciones laborales temporales.

⁵ La población protegida se calcula a partir de la población total de hecho (=padrón), descontando a los individuos cubiertos por alguna mutualidad o excluidos del Sistema Nacional de Salud por su nivel de renta.

⁶ Además, las Comunidades perciben una cantidad adicional, el *Fondo de Cohesión*, en concepto del número de pacientes desplazados (desde otras Comunidades u otros países con los que España tiene convenios) atendidos en el ejercicio anterior. Sin embargo, para evitar que las Comunidades rechacen tratar a desplazados, estas cantidades no se descuentan del Fondo de Suficiencia, de modo que el Fondo de Cohesión funciona como incentivo para garantizar la unidad y la igualdad de acceso en el Sistema Nacional de Salud.

Tabla I
REGLAS DE MODULACIÓN (2001)

LÍMITE MÁXIMO DE CRECIMIENTO	LÍMITE MÍNIMO DE CRECIMIENTO
- Regla general: 75% crecimiento medio - Excepciones:* Todas CCAA: el recorte no puede superar el 25% de los recursos teóricos * CCAA con más del 10% de núcleos de población: el exceso del 75% se multiplicará por 0,49.	- CCAA con renta >70% media: crecimiento > 120% media. - CCAA con renta 70-75% media: crecimiento >30% media. - CCAA con renta 75-82% media: crecimiento >22% media.

Fuente: Elaboración propia.

6. *La evolución del Fondo de Suficiencia: criterios de actualización*

El Fondo de Suficiencia se actualiza anualmente en función de la tasa de crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE), pero no tiene en cuenta la evolución particular de los ingresos y de las necesidades –en particular, de la población– en cada territorio. Por lo tanto, se puede decir que el sistema de financiación asume que la participación de cada Comunidad en la capacidad fiscal total y en las necesidades de gasto totales es constante o que, en todo caso, ambas magnitudes evolucionan al mismo ritmo.

B. Las Asignaciones de Nivelación

1. *Funcionamiento básico*

Las Asignaciones de Nivelación están previstas en el artículo 15 de la LOFCA para garantizar un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales en todos los territorios. No obstante, se trata de un instrumento financiero de carácter coyuntural, puesto que la normativa vigente prevé que una repetición durante dos años consecutivos de las causas que dan lugar a su dotación debe desembo-car en la revisión de la cuantía del Fondo de Suficiencia que obtiene una Comunidad Autónoma determinada.

2. *Cálculo de la cuantía total a distribuir*

No está prevista una fórmula concreta para calcular la cuantía total a distribuir a través de las Asignaciones de Nivelación, por lo que se entiende que es una decisión discrecional de la Administración Central.

3. *Objetivo de equidad*

Este instrumento financiero está diseñado con el objetivo de garantizar un nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales, entendiendo por tales los de sanidad y

educación, en todas las Comunidades. Sin embargo, no establece cuál es ese nivel mínimo ni qué criterios se deben tener en cuenta para su cuantificación.

4. *Criterios para la distribución de la transferencia*

Las Asignaciones de Nivelación deben dotarse cuando una Comunidad Autónoma experimente un crecimiento de sus necesidades de gasto superior en tres puntos porcentuales a la media de las Comunidades de régimen común. La medición de las necesidades se realizará a partir de la población escolar, para la parte de las Asignaciones referida a educación, y a partir de la población protegida, para la parte referida a sanidad.

La LOFCA y la normativa que la desarrolla no establecen cuáles deben ser los criterios para distribuir las Asignaciones, una vez constatada la necesidad de dotarlas para uno o más territorios.

3. ¿CÓMO HAN FUNCIONADO LOS INSTRUMENTOS DE NIVELACIÓN? RESULTADOS

En la valoración del funcionamiento de los instrumentos de nivelación de servicios en el marco de la financiación autonómica, lo primero que hay que destacar es que las Asignaciones de Nivelación no se han llegado a poner en marcha en ningún ejercicio. Aunque en los Presupuestos Generales del Estado ha existido una partida con tal denominación, lo cierto es que su distribución no se ha ajustado a los criterios preestablecidos por la LOFCA. Por este motivo, en las siguientes líneas nos vamos a centrar en la valoración del funcionamiento del Fondo de Suficiencia como principal garante de la nivelación de servicios.

La primera cuestión a abordar es el peso que el Fondo de Suficiencia tiene en el conjunto de ingresos aportados por el sistema de financiación de las CCAA. A este respecto, hay que destacar que se trata de un instrumento muy importante, tanto desde el punto de vista cuantitativo (aproximadamente 24.000 millones de Euros en 2003), como desde el punto de vista cualitativo, debido a los flujos interterritoriales que genera, como se verá más adelante. Sin embargo, la importancia que el Fondo de Suficiencia tiene en la financiación de cada Comunidad en particular es muy heterogénea, debido a la desigual distribución territorial de la capacidad fiscal.

La tabla 2 muestra el rendimiento de las distintas fuentes de ingresos de las CCAA y, en concreto, la cuantía del Fondo de Suficiencia que recibe cada Comunidad. Como se puede observar, hay dos territorios con Fondo negativo: Baleares y Madrid, debido al alto rendimiento del IRPF y de los Impuestos



Participados dentro de sus respectivas circunscripciones, tienen una transferencia negativa que permite aproximar sus recursos totales a las necesidades de gasto. Por otra parte, resulta muy llamativo que Comunidades con un alto nivel de renta como Cataluña, Valencia, Cantabria y Aragón perciban Fondos de Suficiencia tan voluminosos, lo que pone en evidencia la insuficiente descentralización fiscal. La fuerte dependencia financiera de las Comunidades también se desprende del análisis de los resultados mostrados en el gráfico 1.

Tabla 2
RENDIMIENTO DE LAS DISTINTAS FUENTES DE INGRESOS EN LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN (miles de euros)

	IRPF (recaudación normativa)	IVA	IIEE	Tributos cedidos y Tasas (recaudación normativa)	Fondo de Suficiencia
Andalucía	1.891.047	2.447.791	1.604.834	1.239.598	6.715.493
Aragón	525.157	474.390	337.198	324.858	838.028
Asturias	402.793	427.071	233.161	232.945	821.376
Baleares	379.178	723.057	305.069	199.476	-180.892
Canarias	550.702	0	48.520	374.030	2.433.435
Cantabria	208.447	216.743	139.351	107.881	525.286
Castilla y León	792.271	870.183	655.560	488.249	2.327.720
Castilla-La Mancha	436.354	523.879	513.763	249.097	1.785.244
Cataluña	3.553.848	2.740.730	1.761.425	1.930.138	2.057.600
Com. Valenciana	1.525.952	1.587.565	1.120.861	1.086.981	1.993.248
Extremadura	211.206	305.137	212.163	128.679	1.462.206
Galicia	768.646	931.677	587.019	463.092	2.762.737
Madrid	3.787.347	2.459.711	1.371.522	1.989.802	-252.188
Murcia	331.851	389.822	323.855	168.211	837.270
La Rioja	115.069	105.064	71.414	62.204	286.959
TOTAL	15.479.868	14.202.819	9.285.717	9.045.241	24.413.520

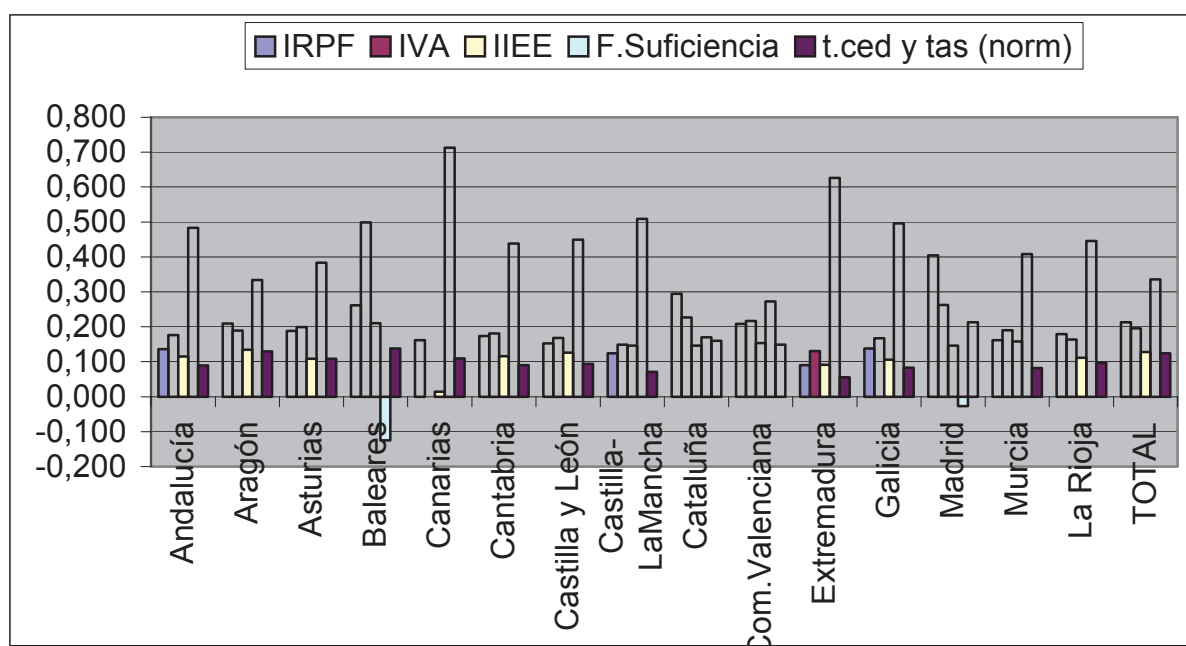
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía 2003*, <http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/> (2 de mayo de 2006).

Tabla 2
RENDIMIENTO POR HABITANTE (euros)

	IRPF	IVA	IIEE	F. Suficiencia	t. ced y tas (norm)
Andalucía	249	322	211	883	163
Aragón	427	386	274	681	264
Asturias	375	397	217	764	217
Baleares	400	763	322	-191	211
Canarias	291	0	26	1.284	197
Cantabria	379	394	254	956	196
Castilla y León	318	350	264	936	196
Castilla-La Mancha	240	289	283	983	137
Cataluña	530	409	263	307	288
Com. Valenciana	341	355	251	446	243
Extremadura	197	284	198	1.362	120
Galicia	279	339	213	1.004	168
Madrid	662	430	240	-44	348
Murcia	261	307	255	660	133
La Rioja	400	366	248	999	216
TOTAL	388	356	233	612	227

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *op. cit.*

Gráfico I
PESO DE LAS DISTINTAS FUENTES DE INGRESOS EN LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN (2003)

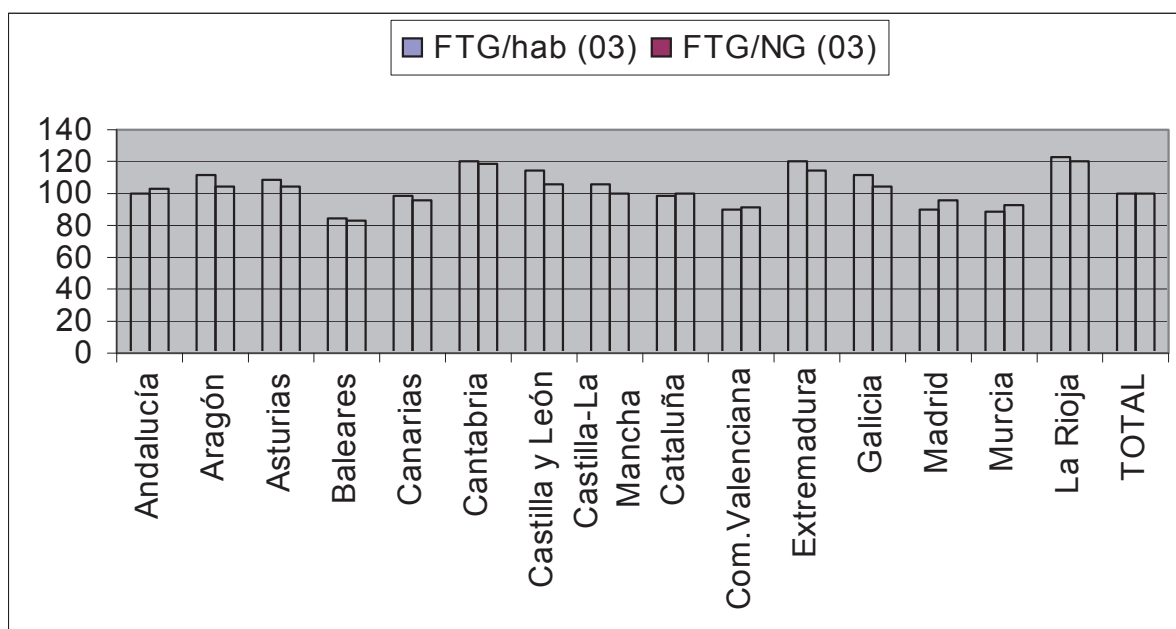


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *op. cit.*

En lo que respecta a los resultados que genera el Fondo de Suficiencia desde el punto de vista de la financiación garantizada a cada territorio, el Gráfico 2 muestra la existencia de importantes diferencias entre las Comunidades. Si, como ya se señaló con anterioridad, el objetivo de equidad implícito en el diseño del Fondo de Suficiencia es la igualación de la financiación garantizada por unidad de necesidad, los resultados recogidos en el gráfico 2 muestran un claro alejamiento de tal objetivo. Mientras las Comunidades de Baleares y Murcia se sitúan en el entorno del 80 por 100 de la financiación garantizada media, La Rioja y Cantabria superan el 120 por 100 de la misma.

Gráfico 2

FINANCIACIÓN GARANTIZADA POR HABITANTE Y POR UNIDAD DE NECESIDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *op. cit.*

Por otra parte, los resultados de las tablas 3 y 4 evidencian la existencia de reordenaciones tras la aplicación del Fondo de Suficiencia. Mientras las Comunidades de Baleares, Madrid y Cataluña experimentan un fuerte retroceso en su financiación disponible (las dos primeras tanto en términos relativos como absolutos), los territorios de Extremadura, La Rioja, Castilla y León y Galicia avanzan notablemente en sus respectivas posiciones relativas y absolutas, lo que estaría evidenciando un efecto fuertemente redistributivo del Fondo de Suficiencia que, sin embargo, no afecta de manera homogénea a todas las Comunidades (obsérvese que la Comunidad de Murcia, con baja capacidad fiscal, continúa muy por debajo de la media tras la distribución de la transferencia).

Tabla 3

RESULTADOS DE LA FINANCIACIÓN ANTES Y DESPUÉS DEL FONDO DE SUFICIENCIA. LAS REORDENACIONES (euros por habitante)

	Recursos Tributarios por habitante	Índice/ media	Índice/ máximo	Posición	Recursos Totales por habitante	Índice/ media	Índice/ máximo	Posición
Baleares	1.696	1,41	1	1	1.505	0,83	0,68	15
Madrid	1.680	1,40	0,99	2	1.636	0,90	0,73	13
Cataluña	1.490	1,24	0,88	3	1.796	0,99	0,81	11
Aragón	1.351	1,12	0,80	4	2.032	1,12	0,91	5
La Rioja	1.231	1,02	0,73	5	2.229	1,23	1,00	1
Cantabria	1.223	1,02	0,72	6	2.179	1,20	0,98	2
Asturias	1.205	1,00	0,71	7	1.969	1,08	0,88	7
Com. Valenciana	1.190	0,99	0,70	8	1.636	0,90	0,73	12
Castilla y León	1.128	0,94	0,67	9	2.064	1,14	0,93	4
Galicia	1.000	0,83	0,59	10	2.004	1,10	0,90	6
Murcia	956	0,79	0,56	11	1.616	0,89	0,72	14
Castilla-La Mancha	949	0,79	0,56	12	1.932	1,06	0,87	8
Andalucía	944	0,78	0,56	13	1.827	1,01	0,82	9
Extremadura	798	0,66	0,47	14	2.160	1,19	0,97	3
Canarias	514	0,43	0,30	15	1.798	0,99	0,81	10

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4

RESULTADOS DE LA FINANCIACIÓN ANTES Y DESPUÉS DEL FONDO DE SUFICIENCIA. LAS REORDENACIONES (euros por habitante ajustado)

	Recursos Tributarios por habitante	Índice/ media	Índice/ máximo	Posición	Recursos Totales por habitante	Índice/ media	Índice/ máximo	Posición
Madrid	1.778	1,48	1	1	1.731	0,95	0,79	12
Baleares	1.670	1,39	0,94	2	1.482	0,82	0,68	15
Cataluña	1.509	1,25	0,85	3	1.820	1,00	0,83	9
Aragón	1.265	1,05	0,71	4	1.903	1,05	0,87	5
Com. Valenciana	1.218	1,01	0,69	5	1.674	0,92	0,77	14
Cantabria	1.213	1,01	0,68	6	2.161	1,19	0,99	2
La Rioja	1.206	1,00	0,68	7	2.184	1,20	1	1
Asturias	1.145	0,95	0,64	8	1.871	1,03	0,86	8

(Sigue)

(Continuación)

	Recursos Tributarios por habitante	Índice/ media	Índice/ máximo	Posición	Recursos Totales por habitante	Índice/ media	Índice/ máximo	Posición
Castilla y León	1.046	0,87	0,59	9	1.913	1,05	0,88	4
Murcia	994	0,83	0,56	10	1.679	0,92	0,77	13
Andalucía	973	0,81	0,55	11	1.882	1,04	0,86	7
Galicia	943	0,78	0,53	12	1.891	1,04	0,87	6
Castilla-La Mancha	888	0,74	0,50	13	1.808	1,00	0,83	10
Extremadura	760	0,63	0,43	14	2.055	1,13	0,94	3
Canarias	497	0,41	0,28	15	1.739	0,96	0,80	11

Fuente: Elaboración propia.

4. VALORACIÓN DEL SISTEMA DE NIVELACIÓN: PROBLEMAS FUNDAMENTALES DEL FONDO DE SUFICIENCIA

Para hacer una valoración del sistema de nivelación de las CCAA, se puede hacer alusión a dos tipos de problemas. Por una parte, el diseño del Fondo de Suficiencia tiene algunos defectos y carencias que impiden un buen funcionamiento del conjunto del sistema de financiación autonómica. Por otra, los resultados de la transferencia de nivelación están lejos de alcanzar el estándar de equidad implícito en la normativa vigente.

A. Diseño del sistema de nivelación

Uno de los elementos que más llama la atención del sistema de financiación autonómica es la denominación que recibe la transferencia de nivelación (hoy Fondo de Suficiencia, antes Participación en los Ingresos del Estado), que contribuye en buena medida a la confusión acerca de sus objetivos y resultados. A este respecto, convendría que cualquier reforma del sistema incorporase una terminología más precisa.

Otro elemento llamativo del sistema de nivelación es la inexistencia de un objetivo de equidad explícito. Ni en la LOFCA ni en la normativa que la desarrolla existe referencia alguna a cuál es el resultado que se quiere alcanzar desde el punto de vista de la distribución territorial de los recursos. Por lo tanto, resulta difícil hacer valoraciones acerca de la intensidad de la nivelación realizada.

La inexistencia de un estándar de equidad claro ha redundado en dos tipos de problemas. En primer lugar, el sistema de nivelación es poco transparente, tanto en su diseño legal como en su funcionamiento práctico. En segundo lugar, la au-

sencia de objetivos claros ha permitido cierta confusión en los instrumentos financieros necesarios para cumplir los objetivos de suficiencia, autonomía y solidaridad establecidos en la Constitución y su normativa de desarrollo. La falta de transparencia y la confusión de objetivos han sido, simultáneamente, causa y efecto de la introducción de criterios de carácter político en la distribución de los recursos.

Tal falta de transparencia ha generado una cierta inestabilidad en el sistema de financiación que, en última instancia, ha redundado en unos resultados financieros poco equitativos, en la medida en que no responden a un criterio distributivo claro. Por otra parte, las renegociaciones del sistema han repercutido de manera notable en el presupuesto estatal, puesto que en todas ellas la Administración Central se ha hecho responsable, al menos de manera parcial, de las tensiones financieras autonómicas, aportando recursos adicionales cada vez que ha tenido lugar una reforma del sistema.

La Participación en Ingresos del Estado (hoy Fondo de Suficiencia), cuya base de cálculo era el coste efectivo de los servicios transferidos, funcionó razonablemente bien para impedir duplicidades y tensiones financieras excesivas en el gasto público. Sin embargo, resulta difícil comprender cómo, después de más de dos décadas, el coste efectivo continúa siendo la referencia última en el sistema de financiación, en lugar de buscar una fórmula alternativa al criterio histórico para cuantificar las necesidades financieras de las Comunidades Autónomas en su conjunto y las de cada territorio en particular.

Como es sabido, aunque el sistema del coste efectivo pretendía valorar el coste de suministrar los servicios públicos antes de los traspasos, tal medición se ha venido haciendo en el seno de las Comisiones Mixtas de Valoración (organismos bilaterales con representación estatal y autonómica), lo que ha introducido cierto componente “político” en las cuantificaciones, alejando la posterior distribución de transferencias de un criterio puramente técnico. Por otra parte, hay que tener en cuenta que antes de los traspasos la oferta estatal de servicios públicos no tenía por qué realizarse de forma uniforme. Más bien, parecería que existían algunas diferencias en el *stock* de capital transferido que, a partir de la puesta en marcha del sistema de financiación basado en el coste efectivo, quedaron consagradas.

Ahora bien, al margen del mejor o peor funcionamiento del coste efectivo como referencia para distribuir las transferencias estatales, existen en el diseño del actual Fondo de Suficiencia algunos elementos que denotan un fuerte componente político. Las renegociaciones del sistema de financiación se han llevado a cabo, siempre, con la restricción de que ninguna Comunidad perdiese recursos con respecto al periodo anterior. A partir de esta restricción, se han aplicado una serie de indicadores de necesidad (superficie, dispersión, insularidad, etc.) que, presumiblemente, pretenden explicar las diferencias en los costes de suministro de los servicios públicos. Sin embargo, la introducción de tales variables en el índice de necesidades, así como sus respectivas ponderaciones, se ha hecho siempre sin ninguna justificación

de carácter empírico y, en la mayoría de las ocasiones, parece que tiene más relación con presiones políticas que con criterios de carácter técnico.

A este respecto, se puede decir que el cálculo del Fondo de Suficiencia a partir de variables de naturaleza redistributiva (el Fondo de Renta Relativa), que atribuyen unas mayores necesidades de gasto a los territorios con menor nivel de actividad económica, tiene una difícil justificación técnica. Con carácter general, se puede decir que un menor nivel de desarrollo y/o renta *per cápita* no tiene porqué implicar necesariamente un mayor coste de suministro de los servicios públicos. Es posible que esto sea así cuando los gobiernos subcentrales tengan un papel importante en los programas de redistribución de la renta y de lucha contra la pobreza, pero las necesidades de servicios generales, educativos o sanitarios, pueden ser similares en dos territorios con distintos niveles de desarrollo. Por otra parte, podría ocurrir que los costes de suministro fuesen, incluso, menores, en las regiones menos desarrolladas, debido al inferior coste de los factores de producción.

La inclusión de variables redistributivas en la medición de las necesidades de gasto se basa en la errónea percepción (bastante extendida, por otra parte) de las transferencias de nivelación como instrumentos concebidos para reducir las diferencias interterritoriales de renta. Es relativamente habitual encontrar valoraciones y propuestas de reforma del sistema en las que existe una clara confusión de los fondos de nivelación con las transferencias para el desarrollo. Mientras éstas requieren una discriminación positiva de las regiones más atrasadas, permitiendo así una *reducción de las diferencias interterritoriales de renta*, las transferencias de nivelación deben garantizar los mismos recursos a todos los territorios que tengan una demanda similar de servicios públicos y unas similares condiciones de suministro de los mismos, para *garantizar una igual accesibilidad de los ciudadanos a las prestaciones públicas*. Por lo tanto, el sistema de nivelación no debe discriminar positivamente a las regiones menos desarrolladas.

Para finalizar, la distorsión que generan las reglas de modulación, una vez calculadas las necesidades financieras de los distintos territorios, sólo puede explicarse por la voluntad de realizar ajustes *ad hoc*, necesarios para alcanzar unos resultados predeterminados⁷.

Para finalizar con los problemas de diseño del sistema de nivelación, hay que hacer mención a las deficiencias del indicador de capacidad fiscal. Ya se ha hecho alusión a la primera de ellas, aunque desde otra perspectiva, en líneas anteriores. La incorporación de una variable como la renta relativa en el índice de necesidades de gasto supone una sobreponderación del indicador de capacidad

⁷ En concreto, se puede decir que el límite del 25 por 100 de recorte de recursos cuando se aplica el techo de crecimiento beneficia a Baleares, mientras que el límite aplicado a las Comunidades que tienen más de un 10% de los núcleos de población fue aprobado para Asturias. Respecto a los límites inferiores de crecimiento, el primero de los señalados en la tabla I beneficia a Extremadura, el segundo a Andalucía y el tercero a Galicia (Ruiz-Huerta y Granada, 2002).

fiscal y de los desequilibrios horizontales existentes. Se trata de dos formas de atribuir, simultáneamente, más recursos a los territorios con menor nivel de actividad económica, lo que provoca una discriminación injustificada contra los territorios con mayor capacidad fiscal.

Con respecto al índice de capacidad fiscal propiamente dicho, se puede decir que, con carácter general, no genera incentivos positivos a la utilización de las competencias normativas de las CCAA. El Fondo de Suficiencia atribuye, de manera acertada, más recursos a las Comunidades que tengan una menor recaudación en los tributos cedidos y participados. Ahora bien, el cálculo del rendimiento de los tributos cedidos “tradicionales”, basado una vez más en criterios históricos, se aleja bastante de lo que debería ser un índice de capacidad fiscal. Si la fórmula de cálculo estuviese bien diseñada, lo normal sería que algunos territorios recaudasen por encima del estándar (por ejemplo la media) y otros por debajo. Sin embargo, en la práctica, la recaudación normativa en los tributos cedidos está, sistemáticamente, por debajo de la recaudación real en todas las Comunidades (Véase tabla 5).

En el caso del IRPF, ocurre algo similar: la recaudación que se imputa a las Comunidades es, en la mayoría los casos, superior a la que obtienen (véase la tabla 6), sin que exista ningún estándar o referencia acerca de los recursos teóricos que deberían obtener.

Tabla 5

RECAUDACIÓN NORMATIVA Y REAL DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS (miles de Euros)

	T. Ced. (norm)	T. Ced.(real)	Real/Norm
Andalucía	1.239.598	2.189.827	1,8
Aragón	324.858	456.927	1,4
Asturias	232.945	282.189	1,2
Baleares	199.476	419.395	2,1
Canarias	374.030	433.006	1,2
Cantabria	107.881	183.356	1,7
Castilla y León	488.249	595.325	1,2
Castilla-La Mancha	249.097	342.051	1,4
Cataluña	1.930.138	3.031.187	1,6
Com. Valenciana	1.086.981	1.741.711	1,6
Extremadura	128.679	186.602	1,5
Galicia	463.092	564.171	1,2
Madrid	1.989.802	3.254.020	1,6
Murcia	168.211	355.834	2,1
La Rioja	62.204	98.067	1,6
TOTAL	9.045.241	14.133.668	1,6

Fuente: Elaboración propia a partir de BADESPE (<http://www.ief.es>) y Ministerio de Economía y Hacienda, *op. cit.*

Tabla 6
RECAUDACIÓN REAL Y NORMATIVA DEL IRPF(miles de Euros)

	IRPF (real)	IRPF (norm)	Real/Norm.
Andalucía	1.889.071	1.891.047	1,00
Aragón	525.045	525.157	1,00
Asturias	401.459	402.793	1,00
Baleares	376.670	379.178	0,99
Canarias	549.362	550.702	1,00
Cantabria	207.644	208.447	1,00
Castilla y León	788.505	792.271	1,00
Castilla-La Mancha	435.158	436.354	1,00
Cataluña	3.541.283	3.553.848	1,00
Com. Valenciana	1.516.668	1.525.952	0,99
Extremadura	205.095	211.206	0,97
Galicia	763.279	768.646	0,99
Madrid	3.778.330	3.787.347	1,00
Murcia	330.393	331.851	1,00
La Rioja	114.302	115.069	0,99
TOTAL	15.422.261	15.479.868	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *op. cit.*

B. Resultados del sistema de nivelación

En lo que respecta a los resultados financieros presentados en el epígrafe anterior, podemos decir que el Fondo de Suficiencia tiene dos grandes inconvenientes. En primer lugar, y como ya se ha dicho en páginas anteriores, no garantiza una financiación similar a todos los territorios, puesto que los ingresos que el sistema aporta a cada Comunidad están fuertemente condicionados por el resultado del método del coste efectivo. Si tenemos en cuenta que el coste efectivo está vinculado al *stock* de capital público existente antes de realizar los traspasos y que éste no era necesariamente el mismo en todos los territorios, y a eso le añadimos que las valoraciones de los traspasos en el seno de las Comisiones Mixtas han tenido un fuerte carácter político, sólo una casualidad podría hacer que un sistema de financiación heredero del método del coste efectivo garantizase similares niveles de servicios en todos los territorios.

Por lo tanto, y de manera muy resumida, podemos decir que el vigente sistema de nivelación no cumple con el criterio de equidad implícito en la LOFCA,

que pretende garantizar una misma financiación por unidad de necesidad a todas las Comunidades de régimen común.

En segundo lugar, parece que el Fondo de Suficiencia no cumple con una de las condiciones básicas de los sistemas de nivelación, según la cual no se deben producir reordenaciones, esto es, los territorios con mayor capacidad fiscal no pueden pasar, tras la nivelación, a tener una financiación por unidad de necesidad inferior que las Comunidades con menor capacidad fiscal. Las reordenaciones se producen tanto desde el punto de vista de las posiciones relativas (índices respecto a la media) como desde la perspectiva de las posiciones absolutas (euros por unidad de necesidad). Madrid y Baleares, al tener transferencias negativas (pagos), no sólo pierden financiación, sino que además se colocan por detrás de la mayor parte de las CCAA con menor capacidad fiscal.

5. PROPUESTA DE UNA TRANSFERENCIA DE NIVELACIÓN ALTERNATIVA

Este epígrafe está dividido en dos partes, la primera de las cuales pretende exponer una metodología general para el diseño de una transferencia de nivelación, definida en términos de necesidades de gasto y capacidad fiscal, que garantice a todas las CCAA la posibilidad de prestar niveles similares de servicios públicos.

Somos conscientes de que existen restricciones importantes de carácter técnico –escasa disponibilidad de estadísticas– y también de tipo político –será difícil poner en marcha un sistema en el que se generen pérdidas inmediatas de carácter absoluto para algunos territorios concretos– existentes.

A este respecto, seguramente lo más adecuado sea proponer un sistema transitorio que permita una distribución temporal de los costes. Sin embargo, no se puede ignorar que cualquier cambio de sistema tiene que generar a largo plazo, necesariamente, ganadores y perdedores, si no en términos absolutos, sí al menos en términos relativos. Si no se quiere que el periodo de transición sea demasiado largo y el gobierno central decide no aportar financiación adicional, la modificación de los criterios de distribución de las transferencias beneficiará a algunas Comunidades en detrimento de otras. Si, por el contrario, hay financiación adicional, el coste de transición se desplaza desde el nivel regional hacia el nivel central de gobierno, pero naturalmente sigue existiendo un coste, que en este caso se traducirá en un menor gasto en servicios públicos de ámbito nacional.

En la segunda parte, se llevará a cabo una aplicación de la metodología propuesta para un ejercicio determinado, a modo de ejemplo. Decimos a modo de ejemplo por dos razones. Primero, porque las simulaciones previstas en el ejemplo podrán seguramente ser ampliadas y mejoradas con mayor discusión y me-

por acceso a ciertas bases de datos. Segundo, porque como quedará más claro después de la discusión de la metodología que proponemos, las demandas de información no serán tan exigentes una vez que el nuevo sistema de transferencias se ponga en marcha (año dos, tres, etc.).

5.1. La metodología propuesta

En esta parte del trabajo se van a mostrar las etapas que debe atravesar el diseño de una transferencia de nivelación, comenzando por la determinación del objetivo de equidad y de la cuantía total de los fondos a distribuir. A continuación, se explicará la estructura de la fórmula que permite calcular la brecha horizontal de los gobiernos subcentrales, entendiendo por tal la diferencia entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto regionales. Para ello, las necesidades de gasto vendrán definidas en función de estándares de gasto mínimos que el sistema pretende garantizar a todos los territorios, y la capacidad fiscal se definirá a partir del cálculo de los ingresos potenciales de las distintas categorías de ingresos regionales.

Cuestiones preliminares

Antes de comenzar con el cálculo de la transferencia de nivelación y la explicación de la fórmula de distribución de los recursos, existen algunas cuestiones que es preciso aclarar. En primer lugar, hay que señalar que una descentralización exitosa del sector público, que permita prestar los servicios de una forma más eficiente, requiere, en primer lugar, estadísticas de calidad, a partir de las cuales se pueda conocer la cantidad y calidad de servicios públicos disponibles, el gasto realizado y los recursos obtenidos (reales y potenciales) en cada territorio.

En el caso español, la disponibilidad de estadísticas es escasa, en el mejor de los casos. Existe información sobre el gasto realizado en cada Comunidad en el ámbito de la clasificación económica y orgánica del presupuesto. Sin embargo, los datos relativos a la clasificación funcional del gasto están lejos de ser homogéneos porque no existe una clasificación presupuestaria uniforme y las CCAA no utilizan criterios uniformes de presupuestación. A esta circunstancia hay que añadir que una buena parte de las Comunidades está haciendo uso de fórmulas de financiación y de prestación de los servicios que quedan al margen del presupuesto sujeto a consolidación, lo que dificulta aún más las comparaciones interregionales. Por estos motivos, el cálculo de indicadores de necesidades de gasto sólo puede basarse en indicadores indirectos, mucho más susceptibles de manipulación política.

Por lo que se refiere a los ingresos de las CCAA, la única información disponible es la relativa a la recaudación real. Los datos de bases imponibles de los tributos cedidos “tradicionales” no se publican y, en algunos casos, ni siquiera “existen”. Sin esa información, resulta problemático derivar indicadores de capacidad fiscal ajustados a la realidad autonómica.

En este contexto, creemos que resulta fundamental desvincular el sistema, de una vez por todas, del criterio histórico que supone el método del coste efectivo y la recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales”. Para ello, se propone una metodología alternativa, basada en un presupuesto representativo autonómico, que incluya *toda* la actividad presupuestaria *corriente no financiera* (por lo tanto, se dejan fuera tanto los gastos como los ingresos de capital de las Comunidades) y no sólo la vinculada al sistema del coste efectivo. Para la financiación de los gastos de capital se propondrá una metodología específica en una extensión de este trabajo, dado que la nivelación de los gastos corrientes y de capital goza de una naturaleza intertemporal y características distintas, así como de unas exigencias de información diferentes. A este respecto, creemos que la separación de la financiación del gasto corriente y el gasto de capital contribuirá a dotar de una mayor transparencia al conjunto del sistema de financiación de las CCAA.

Por lo que se refiere al gasto financiero, pensamos que no debe incluirse en el sistema de nivelación porque de lo que se trata, en definitiva, es garantizar la posibilidad de prestar niveles similares de servicios públicos en todos los territorios. El servicio de la deuda no es una prestación pública destinada a la población, sino que constituye una operación financiera que tiene que ver con la realización de gastos *pasados*.

El criterio de equidad a alcanzar y cuantía de los fondos de nivelación

El objetivo de esta parte del trabajo es acotar las distintas posibilidades en cuanto a la intensidad de la nivelación a llevar a cabo, así como su conexión con la cuantía total de la transferencia de nivelación.

La valoración de los resultados de la redistribución interterritorial de los recursos generada por las transferencias de nivelación no se puede hacer correctamente si no se dispone de una referencia clara acerca de lo que el sistema pretende alcanzar. Para evitar los incesantes argumentos de “agravios comparativos”, la LOFCA y la correspondiente normativa de desarrollo deben explicitar un *estándar de equidad* claro y transparente que permita evaluar el funcionamiento del sistema de nivelación.

El objetivo de equidad puede acotarse de múltiples maneras, pero principalmente debe responder a las siguientes preguntas: ¿quieren eliminarse las diferencias interterritoriales en necesidades de gasto y capacidad fiscal o sólo reducirse hasta un nivel *socialmente tolerable*? En este último caso, ¿quieren reducirse las diferencias por debajo y por encima del estándar o sólo por debajo? En otras palabras, se trata de decidir si se quiere que el resultado del sistema sea la igualación (nivelación neta) de todas las Comunidades Autónomas (como por ejemplo ocurre en Australia) o es suficiente con garantizar un nivel similar de servicios a todas las Comunidades Autónomas. Si se opta por reducir, sin eliminar, las diferencias, habrá que concretar si esto se hará solamente mejo-



rando la posición de las regiones en una posición inferior (por ejemplo, el sistema canadiense) o si, por el contrario, también se reducirán los recursos de las Comunidades con un nivel de desarrollo relativo mayor (por ejemplo, el sistema alemán). En cualquiera de los dos casos, habrá que dejar bien claro cuál es el objetivo de equidad, esto es, el límite de desigualdad admisible por el sistema⁸.

En definitiva, se trata de determinar en qué medida se va a cerrar la brecha entre las necesidades de gasto y las respectivas capacidades fiscales de las Comunidades. En cualquier caso, esta es una decisión de carácter eminentemente político, puesto que supone decidir acerca de la intensidad de la redistribución interterritorial que se quiere llevar a cabo y, por lo tanto, aquí sólo se apuntarán algunas alternativas. No obstante, es necesario puntualizar que el estándar de equidad está directamente vinculado a la cuantía de la transferencia de nivelación a distribuir, tanto desde una perspectiva estática como desde una perspectiva dinámica⁹. Se trata de decisiones que no se pueden tomar por separado, porque el volumen de recursos a repartir condiciona, de forma decisiva, los resultados que el sistema permite alcanzar: cuanto mayor sea la masa financiera a asignar, más ambicioso podrá ser el objetivo de equidad y viceversa¹⁰. Por otra parte, si el diseño institucional del sistema de nivelación determina, *a priori*, que el objetivo del mismo es garantizar a todos los territorios una misma financiación por unidad de

⁸ De cualquier modo, si se elige un objetivo de equidad que, a pesar de reducirlas, admite el mantenimiento de las diferencias interterritoriales, no parece defendible desde el punto de vista teórico, ni sostenible desde el punto de vista político, que se apruebe un sistema de nivelación que permita las reordenaciones tal y como se están produciendo en este momento.

⁹ La ausencia de reglas claras a este respecto y, en particular, la existencia de una restricción presupuestaria blanda (cada vez que se ha reformado el sistema, el Estado ha proporcionado financiación adicional), proporciona fuertes incentivos a las CCAA para la renegociación y desincentiva el uso de su capacidad tributaria normativa. Cuanto mayores sean la transparencia y la estabilidad del sistema de financiación, más obstáculos habrá para la aparición de comportamientos estratégicos, tanto por parte de la Administración central como por parte de las Comunidades.

¹⁰ A este respecto, las opciones son básicamente dos (excluyendo el caso de la decisión *ad hoc* en cada presupuesto anual.). La transferencia de nivelación puede vincularse a la recaudación de uno o varios impuestos estatales (por ejemplo, el 30 por 100 del IVA o el 15 por 100 de los impuestos estatales totales) o al nivel de actividad económica (el 2 por 100 del PIB). Esta última es menos común y quizás más problemática. Ambas soluciones garantizan, en principio, la sostenibilidad del presupuesto estatal, siempre que los recursos tributarios crezcan al mismo ritmo que la economía. Ahora bien, en el primer caso, la sostenibilidad del gasto autonómico dependerá de si la elasticidad-renta de los distintos programas de gasto (en particular, la sanidad y la educación) es mayor o menor a la de los impuestos estatales elegidos: cuanto más dinámico sea el comportamiento del impuesto, mejor quedará garantizada la suficiencia financiera de las Comunidades. Sin embargo, la vinculación de la transferencia de nivelación a la marcha de la economía, dado el fuerte crecimiento experimentado por el gasto sanitario en los últimos años, podría generar tensiones financieras a medio y largo plazo. Además la relación entre el crecimiento de la economía y la recaudación tributaria puede ser variable.

necesidad –poniendo en marcha una igualación *neto*–, entonces los fondos a transferir tendrán que absorber la totalidad del coste que esto supone.

El sistema foral supone ciertos dilemas a la hora de calcular los gastos de CCAA estandarizados. Nosotros creemos que la mejor solución es que el cálculo de los estándares incluya, en cualquier caso, a las Comunidades forales. La opción de excluirlas supondría la continuación de un elemento desestabilizador derivado del funcionamiento del régimen foral de financiación que, claramente, genera unos resultados financieros favorables a estos territorios. Además, sería difícil hablar de equidad horizontal como justificación de las transferencias de nivelación y luego dejar al margen de los estándares de referencia a dos de los territorios con mayor nivel de recursos y de gasto. A este respecto, la Constitución española es clara señalando que el sistema de concierto (convenio) no puede implicar privilegio alguno para los territorios forales y sus ciudadanos.

No obstante lo dicho con anterioridad, nos apresuramos a señalar que la incorporación de las Comunidades forales al cálculo de los estándares es perfectamente compatible con el mantenimiento del sistema de concierto y convenio. Sin embargo, ello requeriría, en todo caso, que el coste de la transferencia de nivelación se incorporase, como competencia no asumida, al cálculo del cupo (aportación), por tratarse de un gasto soportado por el presupuesto de la Administración central¹¹.

La estimación de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal

El objetivo de esta sección del trabajo es presentar una metodología para estimar la brecha fiscal de cada Comunidad Autónoma, medida como la diferencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto.

La capacidad fiscal

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el actual sistema de nivelación tiende a infraestimar la recaudación potencial de las Comunidades en el ámbito de los tributos cedidos “tradicionales”, por lo que sería conveniente buscar una fórmula alternativa de cálculo, alejada, una vez más, del criterio histórico. Por otra parte, el actual sistema de nivelación sólo tiene en cuenta la capacidad fiscal de las CCAA en el denominado “bloque de suficiencia”, no incorporando a la medición una buena parte de los ingresos autonómicos derivados de los llamados tributos propios, las tasas y precios públicos y los ingresos patrimoniales. Dado que se trata de categorías de recursos que también van destinadas a financiar los servicios autonómicos, todos ellos deberían incluirse en la medición de la capacidad fiscal.

En cualquier caso, y en coherencia con lo dicho hasta ahora, sólo habría que cuantificar la capacidad fiscal autonómica en lo que a los ingresos corrientes se

¹¹ En la actualidad se considera que el Fondo de Suficiencia es una carga asumida por los territorios forales, circunstancia que es difícil de justificar.



refiere. Como ya se ha señalado, las diferencias interterritoriales en las dotaciones de capital público deberían corregirse a través de una transferencia de capital específica, empleando una metodología diferente.

El método más adecuado para calcular la capacidad fiscal es el basado en un *sistema tributario representativo*, a partir del cual se obtiene la recaudación potencial que obtendría cada territorio si aplicase una presión fiscal estándar y gestionase los tributos con un nivel de eficiencia igual al estándar. Sin embargo, esto no siempre es posible, debido a la inexistencia o a la escasez y baja calidad de la información estadística disponible. El cuadro 2 realiza una síntesis de las distintas alternativas posibles para la medición de la capacidad fiscal en un contexto de insuficiente información estadística.

Cuadro 2

MEDICIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL MÉTODOS ALTERNATIVOS

Sistema Tributario Representativo:

- = Indicador agregado obtenido a partir de la suma ponderada de los subíndices de capacidad fiscal calculados para cada categoría de ingresos de los gobiernos subcentrales.
- = Cada subíndice de capacidad fiscal se calcula aplicando el tipo impositivo estándar (generalmente, el tipo medio, obtenido como resultado de dividir la recaudación nacional entre la base imponible nacional) a la base imponible “normativa” de cada región. En ocasiones, la recaudación potencial se obtiene a partir de métodos de regresión, empleando alguna variable macroeconómica (renta *per cápita*, VAB, consumo interior, etc) como *proxy* de la base imponible.
- = Ventajas: es el sistema más preciso y que más se ajusta a los recursos potenciales de cada territorio.
- = Problemas: es muy exigente en información estadística y la determinación de los estándares suele estar vinculada al comportamiento de los gobiernos subcentrales, lo que permite comportamientos estratégicos.

Utilización de variables macroeconómicas como proxy de la capacidad fiscal:

- = Indicador obtenido a partir de la participación regional en el PIB, el VAB, el consumo u otra macromagnitud relacionada directa o indirectamente con la base imponible de los tributos de los gobiernos subcentrales. En este caso, necesariamente se obtiene un indicador de carácter relativo, no una estimación de recaudación potencial.
- = Ventajas: sencillez, transparencia y accesibilidad de la información estadística; dificulta los comportamientos estratégicos.
- = Problemas: menor precisión; los indicadores macroeconómicos no reflejan adecuadamente la capacidad para obtener recursos fiscales de las distintas fuentes de renta, riqueza o gasto, y de los distintos sectores de la economía.

(Sigue)

(Continuación)

Recaudación efectiva de periodos anteriores:

- = Utilización de la recaudación de años anteriores (la de un sólo año, la de un periodo concreto, una media móvil, etc) como *proxy* de la recaudación potencial futura.
- Ventajas: accesibilidad de la información estadística.
- = Problemas: posibles desincentivos al uso eficiente de los tributos propios¹² e incentivos a comportamientos estratégicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Boex y Martínez-Vázquez (2004) y Herrero (2005).

Si se quiere que la transferencia de nivelación introduzca los incentivos adecuados para que las Comunidades hagan uso de sus competencias normativas al alza para hacer frente al aumento de sus gastos, lo primero que hay que buscar es una fórmula alternativa para medir su capacidad fiscal. Aunque lo idóneo sería poder diseñar un sistema tributario representativo, lo cierto es que no existe una fuente estadística que ofrezca información homogénea acerca de las bases imponibles de los tributos cedidos a las CCAA. Por lo tanto, resulta difícil calcular el tipo impositivo medio, si es que se quiere utilizar éste como estándar.

Para solventar este problema, el tipo medio se puede calcular dividiendo la recaudación total entre alguna macromagnitud que sirva como *proxy* de la base imponible. En este caso, estaríamos ante una solución a caballo entre la primera y la segunda alternativas presentadas en el cuadro 2. Una vez calculado el tipo medio, se aplicaría a la base imponible “normativa” de cada Comunidad, para obtener la capacidad fiscal regional¹³.

Otra forma de calcular la recaudación teórica o normativa es la utilización de métodos de regresión, empleando como variable dependiente la recaudación real y como variable independiente la participación autonómica en una macromagnitud como la renta, el valor añadido o el consumo nacional¹⁴.

Una de las cuestiones que se suscita habitualmente en relación con las transferencias de nivelación es si deben estimular el esfuerzo fiscal mediante la introducción de algún incentivo que discrimine positivamente a aquellos territorios donde se realiza un esfuerzo mayor. Al margen de las dificultades metodológicas adicionales que supondría tener que cuantificar el esfuerzo fiscal de las Comunidades Autónomas, resulta complicado justificar la introducción de este tipo de elementos en una transferencia que, supuestamente, es de naturaleza incondi-

¹² Una forma sencilla de impedir este tipo de desincentivos es la metodología empleada en Ucrania para el cálculo de la capacidad fiscal: dividiendo la recaudación real por habitante de cada región por la capacidad fiscal por habitante media de todos los territorios, se obtiene un coeficiente que a continuación se aplica a la previsión de recaudación agregada (Boex y Martínez-Vázquez, 2004).

¹³ Esta metodología es la empleada en Castells, Sorribas y Vilalta (2005).

¹⁴ Metodología aplicada en Herrero (2005).

cional. Si el objetivo de las transferencias de nivelación es garantizar a todos los territorios la *posibilidad* de prestar un nivel estándar de servicios públicos, respetando en todo caso la autonomía de gobierno de cada Comunidad, la incorporación del esfuerzo fiscal a la fórmula de reparto de los recursos estaría interfiriendo en las preferencias regionales acerca de la combinación de impuestos y servicios públicos deseable en cada momento. Tal y como se argumenta en Boex y Martínez-Vázquez (2004), salvo para los casos en que existan claras externalidades interjurisdiccionales, no existe ninguna justificación para tener en cuenta el esfuerzo fiscal en la distribución de las transferencias de nivelación¹⁵.

Las necesidades de gasto

Por lo que respecta a la decisión acerca de la cuantía total de recursos implicados en el sistema de nivelación, y por razones pragmáticas, con la metodología que se propone en este trabajo los estándares de gasto a alcanzar se fijarían, en el primer año de funcionamiento, a partir del presupuesto de un año base. Puesto que se trataría de un ejercicio presupuestario finalizado, no se podría hablar de incentivos a la sobreexpansión del gasto autonómico. Para ejercicios sucesivos, el estándar de cada partida de gasto se revisaría en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en función de la existencia de nuevas (o mejoras de las ya existentes) prestaciones autonómicas. De esa forma, si por ejemplo el gobierno central aprobase una normativa sobre educación que obliga a las Comunidades a incrementar el gasto en esta partida presupuestaria, la forma de incorporar esta nueva prestación al sistema de nivelación sería la revisión del gasto en educación estandarizado.

La medición de las *necesidades de gasto* de las CCAA, como ya se ha señalado para el caso de la capacidad fiscal, debería romper con el criterio histórico y buscar una fórmula más racional, transparente y actualizada. La información estadística disponible es muy heterogénea y escasa, de manera que cualquier intento de cuantificación debe contar con esta restricción. No obstante, es importante que la revisión de los indicadores de necesidades resuelva los problemas más serios existentes en la actualidad.

Desde cierto punto de vista, la elaboración de índices de necesidades de gasto, en un escenario ideal, debería seguir la metodología conocida como *presupuesto de gasto representativo*. Sin embargo, tal y como se explica en el cuadro 3, la aplicación de esta metodología requiere un volumen de información estadística que no siempre está disponible. Desde otras perspectivas, puede ser preferible usar métodos que, a pesar de ser menos precisos, son más transparentes y asequibles. Este es el caso del *presupuesto estandarizado de gasto*, metodología propuesta y desarrollada en este trabajo.

¹⁵ En todo caso, si se insiste en la importancia de estimular el esfuerzo fiscal de las regiones, quizás de una forma temporal, ello se debería hacer con fondos y diseño separados de las transferencias de nivelación.

Cuadro 3

MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO. MÉTODOS ALTERNATIVOS

Sistema de gasto representativo:

- Se establecen los servicios que van a ser objeto de nivelación.
- = Se determinan los elementos que influyen sobre los costes de suministro de los servicios, mediante regresiones lineales en las que la variable dependiente es el gasto realizado. Como variables independientes, se emplean aquellas características que condicionan la intensidad de la demanda y las condiciones de oferta de los servicios públicos (peso de grupos específicos de población, superficie, densidad, climatología, etc.).
- = Se pronostica el valor de gasto representativo para cada territorio, en función del peso de la región en las variables que resultaron significativas y con el signo esperado.

Sistema de contabilización de los costes de suministro (bottom-up):

- Se establecen los servicios que van a ser objeto de nivelación.
- = Se marcan las áreas de gasto en cada servicio (salarios, compras de bienes y servicios, etc.).
- = Se determina el estándar de gasto en cada una de esas áreas para alcanzar un resultado predeterminado.
- = Se agregan los gastos estandarizados de cada área de gasto y, a continuación, los de todos los servicios seleccionados.

Presupuesto estandarizado de gasto (top-down)

- = Se establecen los servicios que van a ser objeto de nivelación y se dividen en grupos de estandarización.
- = Se determina cuál es el gasto estandarizado por usuario para cada grupo: en un escenario ideal, los estándares de gasto para cada grupo serían consensuados entre los gobiernos subnacionales y el gobierno central, y refrendados por el parlamento. El gasto medio (histórico) en cada grupo de servicios se puede usar como estándar inicial; evidentemente, este estándar sería asequible desde el punto de vista de la restricción presupuestaria.
- Se puede ajustar el gasto estandarizado por usuario en cada grupo por las diferencias en los costes de suministro (precio de los *inputs*, dispersión de la población usuaria, etc.) de cada territorio.
- = Se multiplica el gasto estandarizado ajustado por usuario por el número de usuarios para obtener la necesidad de gasto en cada grupo de servicios.
- = Las necesidades de gasto totales son el resultado de sumar el gasto estandarizado ajustado por usuario calculado para cada grupo de servicios.
- = Ventajas: se trata del sistema más preciso, por tener en cuenta tanto los elementos que afectan a la demanda como los que afectan a las condiciones en las que se presta el servicio. Puede ser actualizado fácilmente cada año y trae al

<p>discurso político de una forma transparente una discusión de cuales deben ser las prioridades de gasto en el sector público (al nivel subnacional y central)¹⁶.</p> <ul style="list-style-type: none"> ●= Problemas: requiere abundante información estadística para la determinación del gasto estándar y la valoración de las diferencias en los costes de provisión.
<p><i>Métodos de estimación directa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ●= Las necesidades se calculan como la suma ponderada de la participación de cada territorio en una serie de variables que, supuestamente, afectan a la demanda y contribuyen a incrementar/reducir los costes de suministro de los servicios. ●= Ventajas: requiere poca información estadística y es un método poco complejo. ●= Problemas: muy sensible a las presiones políticas y a los comportamientos estratégicos tendentes a la incorporación (o aumento de la ponderación) de las variables que más favorecen a un territorio.
<p><i>Igual gasto por habitante:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ●= Se considera que la población es un buen indicador de las necesidades de gasto. ● Ventajas: sencillez y transparencia; exige poca información estadística. ●= Problemas: ignora la desigual intensidad de la demanda de ciertos grupos de usuarios, así como las diferencias en los costes de suministro debidas a características geofísicas, demográficas y socioeconómicas.
<p><i>Gasto de ejercicios pasados:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ●= El gasto realizado en ejercicios anteriores se utiliza como <i>proxy</i> de las necesidades de gasto. ● Ventajas: la información necesaria es fácil de obtener. ●= Problemas: introduce claros incentivos a la sobreexpansión del gasto y a la existencia de comportamientos estratégicos. Los datos también pueden estar muy desfasados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Boex y Martínez-Vázquez (2004) y Herrero (2005).

Para la estimación de las necesidades de gasto regionales, en este trabajo proponemos la inclusión del conjunto de gastos autonómicos, con independencia de que formen parte o no del bloque de servicios transferidos. Como ya se ha recalado en páginas anteriores, los sistemas de nivelación deben tener un enfoque integral, en el sentido de emplear toda la información relativa a la actividad financiera de los gobiernos regionales porque, de lo contrario, tanto los indicadores de capacidad fiscal como los de necesidades de gasto quedarían sesgados y en definitiva se estaría nivelando solo una parte de las disparidades fiscales.

¹⁶ Aunque los estándares de gasto podrían ser requeridos en la ejecución de los presupuestos subnacionales, en general ello no es deseable por afectar negativamente la autonomía de los gobiernos subnacionales.

Para ilustrar una cuantificación base de las necesidades de gasto proponemos utilizar la información relativa al gasto corriente de todas las Comunidades, incluyendo a las forales. La metodología empleada es la siguiente:

a) Se determina la cuantía del gasto total autonómico a financiar, mediante la suma del gasto corriente del conjunto de Comunidades Autónomas

$$(GCCA \sum_{i=1}^{17} GCCA_i).$$

b) Se desagrega el gasto corriente total en bloques de servicios públicos que tengan los mismos usuarios. Por ejemplo, los servicios generales tienen como destinatario final al conjunto de la población, mientras que la educación va dirigida a un grupo de usuarios concretos, que son los residentes en edad escolar. Cuanto mayor sea la desagregación del gasto, mayor será la precisión del índice de necesidades calculado con posterioridad, pero también su complejidad.

$$GCCA = GC_1 + GC_2 + \dots + GC_n$$

donde GC_j es el gasto corriente total en la función de gasto j y n es el número total de de funciones de gasto.

c) Para calcular el *gasto estándar funcional por usuario* (GEFU), se divide el gasto corriente de cada función (GC_j) por el número de usuarios potenciales (UP_j), siempre que este dato esté disponible (por ejemplo, para la educación, el número de alumnos). De no existir esta información, se empleará la población total. La razón de utilizar el número de usuarios potenciales, y no reales, es que en éste último caso se estaría ignorando la existencia de demanda sin atender por falta de medios.

$$GEFU = \frac{\sum_{i=1}^{17} GC_{ij}}{\sum_{i=1}^{17} UP_{ij}}$$

d) El cálculo del número de usuarios potenciales puede tener en cuenta la intensidad de demanda de los distintos subgrupos de usuarios. Por ejemplo, en el caso de la sanidad, el número de personas de cada grupo de edad y sexo puede ajustarse por el uso diferencial que hagan de los servicios¹⁷. Sin embargo, cuando esta información no esté disponible, o no exista evidencia de que los distintos grupos de usuarios tienen distintas intensidades de demanda, se utilizará el número total de usuarios potenciales.

e) Conocido el gasto estándar y el número de usuarios de cada Comunidad Autónoma, el gasto funcional a garantizar en cada territorio, es decir, las *necesi-*

¹⁷ Para una explicación detallada de cómo abordar este tipo de ajustes, véase el anexo I.



dades de gasto de la Comunidad i en el servicio j (NG_{ij}) vendrán dadas por la siguiente expresión:

$$NG_{ij} = GEFU_j \times UP_{ij}$$

f) Las necesidades de gasto totales de la Comunidad Autónoma i constituyen el resultado de sumar sus necesidades de gasto para cada uno de los servicios (funciones) incluidos en el presupuesto estándar:

$$NG_i = \sum_{j=1}^m NG_{ij}$$

Una vez conocidas las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de las Comunidades, y fijado el estándar de equidad que se quiere alcanzar, la aplicación del sistema de nivelación sólo requiere cerrar la brecha entre ambas magnitudes hasta el punto en que se alcance dicho estándar, naturalmente contando con los fondos necesarios.

5.2. Una aplicación de la metodología propuesta

En este epígrafe ponemos en práctica la metodología explicada en páginas anteriores, a modo de ejemplo. Sin embargo, hay que recordar que ésta resulta lo suficientemente flexible como para poder aplicarse en distintos ámbitos geográficos, competenciales y presupuestarios a los elegidos para la simulación.

La fuente estadística de referencia han sido los Presupuestos de las CCAA para el año 2002¹⁸, último ejercicio para el que existe suficiente desagregación en el momento de redactar este trabajo. No obstante, debido a la existencia de algunas lagunas estadísticas y a la heterogeneidad competencial, las cifras presupuestarias han tenido que ser ajustadas en algunos casos por la información disponible en otras fuentes estatales y autonómicas, tal y como se explica más abajo en su momento. Como se discutió con anterioridad, hemos incluido los presupuestos de los territorios forales, con los ajustes necesarios para garantizar la homogeneidad competencial.

Como ya se ha explicado, el objetivo es aplicar una transferencia que permita reducir las diferencias interterritoriales en el gasto corriente no financiero, de tal modo que se han descontado, del gasto autonómico total, los gastos de capital y los gastos financieros. Tampoco se han tenido en cuenta los gastos destinados a pagar transferencias a otras Administraciones Públicas, ya que en esta partida las Comunidades tienen un papel de meras intermediarias entre niveles superiores de gobierno (Estado y UE) y los Entes Locales.

¹⁸ Ministerio de Economía y Hacienda: *Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas 2002*, <http://www.minhac.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/> (27 de abril de 2006).

El resultado es que la masa de gasto *total* a financiar viene constituida por la suma de las siguientes funciones: 1. Servicios de carácter general; 2. Protección civil y seguridad ciudadana; 3. Seguridad, protección y promoción social; 4. Producción de bienes públicos de carácter social (sanidad, educación, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario, cultura y otros servicios comunitarios y sociales); 5. Producción de bienes de carácter económico; 6. Regulación económica de carácter general; 7. Regulación económica de sectores productivos. El gasto *corriente* a financiar se calcula como residuo entre el gasto total y los gastos de capital, en donde los gastos de capital incluyen las inversiones reales más las transferencias de capital (de acuerdo a la clasificación económica del presupuesto), descontando asimismo las cantidades que las Comunidades de Cataluña y País Vasco destinan a financiar las competencias singulares de policía autónoma y centros penitenciarios.

A continuación, se ha calculado el gasto corriente *por funciones* que se garantizará a todas las CCAA. El gasto total a incluir en la nivelación se ha desagregado en cuatro grandes bloques: sanidad, educación, servicios sociales, y servicios generales y otros. Las razones para segregar los tres primeros grupos de gasto del bloque de servicios generales son de carácter cuantitativo y cualitativo. En primer lugar, son partidas de gasto que tienen un peso específico muy importante en el presupuesto autonómico. Por otra parte, se trata de servicios públicos que tienen una demanda específica, que no se identifica de forma automática con la población residente en cada territorio. En el caso de la educación y los servicios sociales, estamos ante prestaciones públicas destinadas a grupos concretos de usuarios: la población en edad escolar en el primer caso y la población anciana –principalmente– en el segundo. Por lo que se refiere a la sanidad, nos encontramos con un servicio que es consumido por la población con una intensidad muy desigual a lo largo del ciclo vital, de tal manera que puede ser aconsejable incorporar algunos ajustes vinculados a la edad de los usuarios a la hora de cuantificar las necesidades de gasto.

Sin embargo, dado que los gastos funcionales incorporados a la tabla 7 no especifican qué parte de ellos financia servicios corrientes y qué parte va destinada a inversiones, se hace preciso hacer una imputación, a partir de la escasa información disponible. Para el caso de la sanidad, se han descontado del gasto total incluido en la tabla 7 las cantidades vinculadas a gastos de capital en la Estadística del Gasto Sanitario Público para el año 2002¹⁹. La misma operación se ha llevado a cabo para calcular el gasto corriente en educación, restando las inversiones realizadas por el sistema educativo público²⁰. Puesto que no existe ninguna fuen-

¹⁹ Ministerio de Sanidad y Consumo: *Estadística del Gasto Sanitario Público*, <http://www.msc.es/estadEstudios/estadisticas/estadisticas/home.htm> (27 de abril de 2006).

²⁰ Ministerio de Educación y Ciencia: *Estadística del Gasto Público en Educación*, <http://www.mec.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=324&area=estadisticas>, (27 de abril de 2006).



te estadística equivalente para los servicios sociales, lamentablemente no puede hacerse ninguna imputación de inversiones a esta función de gasto. La cuantía residual resultante de descontar al total de inversiones reales y transferencias de capital los gastos de capital realizados para la red sanitaria y educativa, se ha imputado por entero a la función de “servicios generales y otros”.

Tabla 7
GASTO CORRIENTE NO FINANCIERO DE LAS CCAA

Miles de Euros	Gasto
1 .Servicios de Carácter General	5.032.382
2 .Protección Civil y Seguridad Ciudadana	1.245.400
3 .Seguridad, Protección y Promoción Social	7.637.958
4.1 Sanidad	33.579.477
4.2 Educación	24.263.385
4.3 Vivienda y Urbanismo	1.513.166
4.4 Bienestar Comunitario	1.736.379
4.5 Cultura	1.885.729
4.6 Otros Servicios Comunitarios y Sociales	198.792
5 . Producción Bienes Carácter Económico	6.970.892
6 .Regulación Económ. de Carácter General	1.516.368
7 .Regulac. Económ. de Sectores Productivos	9.803.528
Total gasto no financiero	95.383.456
Inversiones Reales	5.722.149
Transferencias de capital	6.010.472
Total Gasto corriente no financiero	83.650.835
Policía autónoma y centros penitenciarios	754.698
Total G. corriente no fin. a incluir en la nivelación (GCCA)	82.896.138

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*, y Presupuestos de las Comunidades Autónomas de País Vasco y Cataluña.

La propuesta de indicadores de necesidades de gasto que se presenta a continuación es sencilla y transparente, aunque también muy flexible, pues permite incorporar ajustes adicionales, siempre que exista evidencia suficiente acerca de la necesidad de tener en cuenta elementos o circunstancias que afecten a los costes de suministrar los servicios públicos en los distintos territorios. La estan-

darización del gasto corriente funcional se ha hecho por la población ajustada²¹, teniendo en cuenta los distintos grupos de usuarios a los que van destinados los grupos de servicios de la tabla 8:

- En el caso de la *sanidad*, se han elaborado sendos subíndices de necesidades de gasto para los servicios de atención primaria, atención hospitalaria y prestaciones farmacéuticas. Para la *atención primaria* y el *consumo farmacéutico*, la población se ha dividido en dos grupos, teniendo en cuenta el peso relativo que cada uno de ellos hace en el consumo de estas prestaciones²². Si se compara el uso sanitario relativo que hacen los distintos grupos de edad, se observa que es a partir de los 55 años cuando la población comienza a tener una demanda más intensiva de la atención primaria y el consumo farmacéutico²³. Por este motivo, los subíndices de necesidades de gasto se han construido a partir de la población menor de 54 años, por una parte, y de la población mayor de 55, por otra. El peso que se ha asignado a cada uno de estos grupos es el equivalente a su consumo relativo en el total de atención primaria y farmacia²⁴.

Para la *atención hospitalaria* se ha procedido de la misma manera, aunque la población en este caso se ha dividido en menores de 64 y mayores de 65, debido a la diferente estructura demográfica del consumo hospitalario²⁵.

Aunque la literatura y algunas Comunidades han sugerido la incorporación del número de inmigrantes en la fórmula de cálculo de las necesidades de gasto sanitarias, lo cierto es que no existe, todavía, suficiente evidencia acerca del peso que tiene este grupo de población en la demanda de servicios de salud. Por una parte, la población inmigrante tiene una edad media notablemente inferior a la residente española, por lo que, en principio, no constituyen un *grupo de riesgo*. Sin embargo, sus condiciones de vida y trabajo, así como las carencias sanitarias en sus países de origen, podrían hacer de ellos unos usuarios más intensivos (Agència d'Avaluació de Tecnologia i Recerca

²¹ Todos los datos de población que se han empleado para la elaboración de este estudio proceden de Instituto Nacional de Estadística, *Padrón Municipal 2002*, <http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft20%2Fe245&O=inebase&N=&L=> (28 de abril de 2006).

²² Información procedente de Instituto Nacional de Estadística: *Encuesta Nacional de Salud, 2002*. <http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft15%2Fp419&O=inebase&N=&L=> (28 de abril de 2006).

²³ Aunque en los primeros años de vida (hasta los 5) se observa un uso relativo algo más intenso de los servicios de atención primaria, no es lo suficientemente importante como para justificar una desagregación mayor del índice de necesidades de gasto, que ganaría poca precisión y, sin embargo, perdería simplicidad.

²⁴ Para una explicación más detallada de la metodología aplicada, con una elaboración del índice de necesidades a partir de un nivel de desagregación mayor, véase el anexo I.

²⁵ Información procedente del Instituto Nacional de Estadística: *Encuesta de Morbilidad Hospitalaria, 2002*, <http://www.ine.es/inebase/cgi/um?M=%2Ft15%2Fp414&O=inebase&N=&L=>

Mèdiques, 2004). Dadas las dificultades para determinar la importancia de la población extranjera en el uso de los servicios sanitarios, lo más adecuado es incorporarlos a la medición de las necesidades de gasto junto con la población nacional, al tiempo que se avanza en el estudio de su impacto.

La ventaja de desagregar el índice de necesidades de gasto sanitarias en tres subíndices es que facilita la revisión de los estándares de gasto a garantizar, de tal manera que si el gobierno central –o, en su caso, cualquier otro órgano encargado– decide mejorar las prestaciones sanitarias en un ámbito determinado, la cuantía de referencia está mucho más clara que en el caso de un indicador de carácter agregado. Lo mismo ocurre, como se podrá observar, en el ámbito de la educación.

- En el caso de la *educación*, los índices de necesidades de gasto se han construido a partir de la población en edad escolar, para los tramos de enseñanza no obligatorios, con independencia de que esté o no escolarizada, y del número de alumnos matriculados, para los tramos obligatorios²⁶.
- Por lo que respecta a los *servicios sociales*, dado que no existe información presupuestaria suficientemente desagregada para conocer qué parte del gasto va destinada a cada grupo de usuarios (ancianos, minusválidos, inmigrantes, etc.), lo más adecuado por el momento parece mantener la población mayor de 65 años como referencia básica de las necesidades de esta función de gasto, en aras de una mayor simplicidad.
- Finalmente, para la categoría residual de *servicios generales y otros servicios*, creemos que la población constituye la mejor aproximación de la demanda potencial. La incorporación de cualquier ajuste que pretenda incorporar al indicador de necesidades elementos que, de alguna manera, incrementan o reducen los costes de suministro de los servicios, sólo está justificada cuando existe alguna evidencia acerca del signo y la intensidad del efecto que esos factores tienen sobre tales costes. En el contexto actual, no existe suficiente información que permita cuantificar el efecto que la insularidad, la dispersión o la escasa densidad de población generan sobre los costes de suministro. Como consecuencia de ello, las variables

²⁶ Para la educación infantil se ha empleado el número de niños de entre 0 y 5 años; para la enseñanza primaria y la secundaria obligatoria, el número de alumnos matriculados; para la educación secundaria no obligatoria (Bachillerato y Formación Profesional), el número de residentes entre 16 y 17 años; y para la enseñanza universitaria, el número de personas de 18 a 25 años. Los datos sobre alumnos matriculados proceden de Ministerio de Educación y Ciencia, *Estadística de las Enseñanzas no Universitarias, Resultados detallados del curso 2002-2003*, <http://www.mec.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=312&area=estadisticas> (28 de abril de 2006). El motivo por el que se emplean datos de alumnos matriculados en los tramos obligatorios de enseñanza es, básicamente, que la tasa de escolarización está muy próxima al 100 por 100, así que en este caso el número de usuarios reales y potenciales serían aproximadamente los mismos.

empleadas en la actualidad para medir las necesidades de gasto, así como sus respectivas ponderaciones, son más un reflejo de las presiones políticas que de la influencia que tienen sobre la prestación de los servicios públicos. El conjunto del sistema de financiación ganaría en transparencia si prescindiera de este tipo de ajustes mientras, insistimos, no exista evidencia empírica que respalde la incorporación de variables adicionales a los criterios de reparto de los recursos.

Tabla 8

PRESUPUESTO REPRESENTATIVO DE GASTOS CORRIENTES

Miles de Euros	Gasto
Sanidad	32.099.829
Atención primaria	5.030.835
Atención hospitalaria	18.618.244
Farmacia	8.450.750
Educación	23.330.046
Infantil + primaria	8.563.851
Secundaria	8.824.906
Universitaria	5.941.289
Servicios sociales	7.637.958
Servicios generales y otros	19.828.305
TOTAL	82.896.138

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9

USUARIOS POTENCIALES POR FUNCIONES DE GASTO

	At. Hospit.	At. Primaria	At. Farmacia	Inf+ Primaria	Secundaria	Universitarios	S. Sociales	S. Grales y Otros
Andalucía	7.484.275	7.545.350	7.555.550	972.596	615.243	974.292	1.111.011	7.478.432
Aragón	1.215.701	1.200.174	1.197.531	120.324	71.859	129.604	262.307	1.217.514
Asturias	1.072.168	1.055.892	1.053.136	80.725	60.627	119.634	237.434	1.073.971
Baleares	917.861	925.807	927.154	109.380	60.846	109.842	131.022	916.968
Canarias	1.847.010	1.877.262	1.882.369	225.616	139.484	238.504	220.435	1.843.755
Cantabria	541.901	539.450	539.019	49.797	34.131	64.905	104.063	542.275
C. León	2.475.503	2.434.841	2.427.902	216.816	157.673	270.193	569.020	2.480.369
C. Mancha	1.780.347	1.771.680	1.770.101	216.300	134.092	203.562	355.503	1.782.038
Cataluña	6.505.977	6.496.303	6.494.759	713.418	389.211	752.337	1.129.984	6.506.440

(Sigue)

(Continuación)

	At. Hospit.	At. Primaria	At. Farmacia	Inf+ Primaria	Secundaria	Universitarios	S. Sociales	S. Grales y Otros
C. Valenc.	4.327.458	4.328.855	4.329.183	483.180	292.147	528.923	720.238	4.326.708
Extrem.	1.072.234	1.068.069	1.067.309	127.289	86.538	125.761	208.228	1.073.050
Galicia	2.733.639	2.695.649	2.689.289	238.770	172.955	324.349	579.658	2.737.370
Madrid	5.531.741	5.566.716	5.572.747	602.163	364.319	684.541	813.172	5.527.152
Murcia	1.228.209	1.242.405	1.244.754	169.667	95.802	166.808	174.717	1.226.993
Navarra	569.460	568.011	567.764	61.579	32.942	64.666	102.729	569.628
P. Vasco	2.107.698	2.096.582	2.094.798	198.441	115.932	235.747	378.939	2.108.281
La Rioja	281.374	279.513	279.193	28.144	17.447	32.322	55.434	281.614
Total	41.692.558	41.692.558	41.692.558	4.614.205	2.841.248	5.025.990	7.153.894	41.692.558

Fuente: Elaboración propia.

Conociendo el número de usuarios potenciales y el gasto total de cada categoría de servicios, estamos en disposición de calcular el gasto estandarizado por usuario equivalente (o habitante ajustado) que el sistema de nivelación debe garantizar en todos los territorios (tabla 10).

Tabla 10
GASTO ESTANDARIZADO TOTAL POR FUNCIONES

Gasto/Usuario	Euros
Sanidad	
Atención primaria	120,67
Atención hospitalaria	446,56
Farmacia	202,69
Educación	
Infantil + primaria	1.855,98
Secundaria	3.106,00
Universitaria	1.182,11
Servicios sociales	1.067,66
Serv. Grales. y otros	475,58

Fuente: Elaboración propia.

Como resultado de multiplicar el número de usuarios potenciales de cada Comunidad Autónoma por el gasto estandarizado por usuario de cada función, se obtiene el gasto total estandarizado a realizar si se quiere prestar un nivel estándar de servicios públicos.

Tabla I I

GASTO ESTANDARIZADO POR FUNCIONES Y POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (miles de euros)

Miles euros	Hospitalaria	Primaria	Farmacia	Inf+ Primaria	Secundaria	Universitaria	S. Sociales	S. Grales. y Otr.	Total
Andalucía	3.342.181	910.460	1.531.450	1.805.114	1.910.942	1.151.723	1.186.187	3.556.621	15.394.679
Aragón	542.884	144.819	242.730	223.318	223.194	153.207	280.056	579.030	2.389.238
Asturias	478.788	127.409	213.462	149.824	188.307	141.421	253.500	510.763	2.063.474
Baleares	409.880	111.713	187.927	203.007	188.987	129.846	139.888	436.095	1.807.342
Canarias	824.802	226.520	381.541	418.738	433.237	281.939	235.351	876.860	3.678.987
Cantabria	241.992	65.093	109.255	92.422	106.011	76.725	111.104	257.897	1.060.499
C. y León	1.105.462	293.800	492.116	402.405	489.732	319.399	607.522	1.179.623	4.890.059
C. Mancha	795.032	213.780	358.785	401.447	416.489	240.633	379.558	847.508	3.653.234
Cataluña	2.905.311	783.877	1.316.436	1.324.086	1.208.888	889.348	1.206.444	3.094.357	12.728.747
C. Valenc.	1.932.471	522.342	877.491	896.770	907.407	625.247	768.973	2.057.712	8.588.413
Extrem.	478.817	128.879	216.335	236.245	268.787	148.664	222.318	510.325	2.210.369
Galicia	1.220.735	325.271	545.098	443.151	537.198	383.417	618.880	1.301.849	5.375.598
Madrid	2.470.256	671.708	1.129.551	1.117.600	1.131.573	809.205	868.195	2.628.624	10.826.713
Murcia	548.469	149.915	252.302	314.898	297.561	197.186	186.539	583.538	2.530.407
Navarra	254.298	68.539	115.081	114.289	102.318	76.443	109.680	270.906	1.111.554
P. Vasco	941.215	252.984	424.599	368.302	360.084	278.680	404.580	1.002.664	4.033.107
La Rioja	125.650	33.727	56.590	52.235	54.190	38.208	59.185	133.931	553.717
Total	18.618.244	5.030.835	8.450.750	8.563.851	8.824.906	5.941.289	7.637.958	19.828.305	82.896.138

Fuente: Elaboración propia.

Conocido el gasto estandarizado a realizar por cada Comunidad Autónoma, la transferencia de nivelación a percibir por cada territorio será el resultado de descontar la parte de ese gasto que queda cubierta por la capacidad fiscal regional. Para esta operación, se han elaborado sendos índices de capacidad fiscal basados en la información estadística publicada en la Liquidación de Presupuestos de las CCAA. Sin embargo, dado que esta fuente tiene algunas lagunas y no siempre proporciona información homogénea, ha sido preciso complementarla con datos de BADESPE y del Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Puesto que no disponemos de información sobre las bases imponibles de los distintos tributos autonómicos, se ha empleado, como variable *proxy*, el Producto Interior Bruto a precios de mercado del año 2002 (a excepción del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, para el que se ha utilizado el valor de las entregas ponderadas de gasolinas y gasóleos en cada Comunidad). Para obtener la recaudación potencial de los tributos sobre los que las Comunidades tienen competencias normativas y, en su caso, de gestión, se han utilizado tres vías alternativas:

- En la primera de ellas, la recaudación potencial es el resultado de aplicar a la base imponible *proxy* del PIB regional el tipo medio efectivo nacional. En este caso, el tipo medio se ha calculado dividiendo la recaudación total de cada impuesto por el PIB nacional.
- En la segunda, la capacidad fiscal se ha obtenido para cada figura tributaria a partir de una regresión lineal en la que la variable dependiente es la recaudación real y la variable independiente es el PIB a precios de mercado.
- En la tercera, se ha realizado una medición de la capacidad fiscal desde una perspectiva más agregada, agrupando en un solo indicador todos los tributos cedidos “tradicionales” (Impuesto sobre el Patrimonio Neto, Impuesto de Sucesiones y Donaciones, Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, Impuesto sobre los Actos Jurídicos Documentados y Tasas sobre el Juego), y en otro los ingresos “propios” (tributos propios, tasas y precios públicos e ingresos patrimoniales). Las estimaciones presentan, como se puede observar en el Anexo 2, un mejor ajuste que en los cálculos desagregados.

Las tablas 12, 13 y 14 presentan la distribución de necesidades de gasto estandarizado y de capacidad fiscal, conjuntamente con la brecha horizontal por Comunidades Autónomas.

Tabla 12
GASTO ESTANDARIZADO, INGRESO ESTANDARIZADO
(con tipos medios) Y BRECHA HORIZONTAL

Miles de euros	Gastos Estandarizados	Ingresos estandarizados	Brecha horizontal
Andalucía	15.394.679	8.324.176	7.070.503
Aragón	2.389.238	1.754.042	635.196
Asturias	2.063.474	2.063.484	-10
Baleares	1.807.342	2.826.935	-1.019.593
Canarias	3.678.987	2.077.727	1.601.259
Cantabria	1.060.499	779.587	280.912
Castilla y León	4.890.059	3.352.701	1.537.358
Castilla-La Mancha	3.653.234	2.035.792	1.617.442
Cataluña	12.728.747	11.730.242	998.506
Com. Valenciana	8.588.413	5.981.833	2.606.580
Extremadura	2.210.369	931.832	1.278.538
Galicia	5.375.598	3.267.058	2.108.540
Madrid	10.826.713	12.868.118	-2.041.405
Murcia	2.530.407	1.470.526	1.059.882
Navarra	1.111.554	4.100.466	-2.988.912
País Vasco	4.033.107	8.331.438	-4.298.331
La Rioja	553.717	500.662	53.055
Total	82.896.138	72.396.618	10.499.520

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13
GASTO ESTANDARIZADO, INGRESO ESTANDARIZADO
(valores pronosticados con índices desagregados) Y BRECHA HORIZONTAL

Miles de euros	Gastos Estandarizados	Ingresos estandarizados	Brecha horizontal
Andalucía	15.394.679	8.084.380	7.310.299
Aragón	2.389.238	1.678.582	710.656
Asturias	2.063.474	1.981.915	81.559
Baleares	1.807.342	2.826.809	-1.019.467
Canarias	3.678.987	2.079.951	1.599.036
Cantabria	1.060.499	757.910	302.589
Castilla y León	4.890.059	3.275.522	1.614.537
Castilla-La Mancha	3.653.234	2.089.386	1.563.848

(Sigue)



(Continuación)

Miles de euros	Gastos Estandarizados	Ingresos estandarizados	Brecha horizontal
Cataluña	12.728.747	10.434.071	2.294.676
Com. Valenciana	8.588.413	5.691.894	2.896.519
Extremadura	2.210.369	988.074	1.222.295
Galicia	5.375.598	3.147.159	2.228.440
Madrid	10.826.713	11.224.625	-397.912
Murcia	2.530.407	1.519.467	1.010.940
Navarra	1.111.554	4.120.689	-3.009.136
País Vasco	4.033.107	8.180.229	-4.147.122
La Rioja	553.717	530.868	22.849
Total	82.896.138	68.273.407	14.622.730

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 14

**GASTO ESTANDARIZADO, INGRESO ESTANDARIZADO
(valores pronosticados con índices agregados) Y BRECHA HORIZONTAL**

Miles de euros	Gastos Estandarizados	Ingresos estandarizados	Brecha horizontal
Andalucía	15.394.679	8.126.927	7.267.752
Aragón	2.389.238	1.689.822	699.416
Asturias	2.063.474	1.987.627	75.847
Baleares	1.807.342	2.834.810	-1.027.468
Canarias	3.678.987	2.096.351	1.582.635
Cantabria	1.060.499	789.268	271.231
Castilla y León	4.890.059	3.298.048	1.592.012
Castilla-La Mancha	3.653.234	2.101.991	1.551.243
Cataluña	12.728.747	10.480.151	2.248.596
Com. Valenciana	8.588.413	5.727.962	2.860.451
Extremadura	2.210.369	990.375	1.219.994
Galicia	5.375.598	3.168.132	2.207.466
Madrid	10.826.713	11.270.503	-443.790
Murcia	2.530.407	1.527.040	1.003.368
Navarra	1.111.554	4.123.408	-3.011.854
País Vasco	4,033.107	8.205.701	-4.172.594
La Rioja	553.717	526.883	26.834
Total	82.896.138	68.944.999	13.951.139

Fuente: Elaboración propia.

Nótese que para el cálculo de la brecha horizontal, no se han tenido en cuenta las transferencias corrientes percibidas por las distintas CCAA. Por falta de información, no se ha podido hacer una desagregación de aquellas transferencias que van destinadas a financiar competencias singularmente transferidas sólo a una o algunas Comunidades, de las que financian los servicios traspasados a todos los territorios. En la medida en que las primeras financian gastos que no están incorporados a los estándares calculados en páginas anteriores, no deben ajustar la brecha horizontal. Sin embargo, todas aquellas transferencias corrientes que no impliquen la financiación de servicios específicamente transferidos a un territorio, deberían implicar un ajuste de la brecha horizontal y, por lo tanto, de la transferencia de nivelación a recibir (pagar).

En el caso de las Comunidades forales, la cuantía de la brecha horizontal deberían ajustarse en dos direcciones. Por una parte, habría que tener en cuenta que, además de todos los recursos que se han incluido en el Presupuesto autonómico estándar, Navarra y el País Vasco también regulan, gestionan y administran el Impuesto de Sociedades y el Impuesto sobre las Primas de Seguros. Por otra, habría que descontar todos aquellos gastos propios de la Administración central que, en estas dos Comunidades, son gastos “asumidos”.

En la tabla 15 se presentan los resultados que se obtendrían con el mismo sistema de nivelación, pero generalizando a todas las Comunidades de régimen común la propuesta de financiación aprobada en el Estatuto de Cataluña (50% del IRPF, 50% del IVA y 58% de los Impuestos Especiales parcialmente cedidos).

Tabla 15

SIMULACIÓN PROPUESTA DE FINANCIACIÓN DEL ESTATUTO CATALÁN

Miles de euros	Gastos Estandarizados	Ingresos Estandarizados	Igualación
Andalucía	15.394.679	10.679.747	4.714.932
Aragón	2.389.238	2.228.941	160.297
Asturias	2.063.474	2.385.085	-321.611
Baleares	1.807.342	3.519.219	-1.711.877
Canarias	3.678.987	2.187.164	1.491.823
Cantabria	1.060.499	1.002.303	58.195
Castilla y León	4.890.059	4.236.135	653.925
Castilla-La Mancha	3.653.234	2.730.108	923.126
Cataluña	12.728.747	13.510.588	-781.841
Com. Valenciana	8.588.413	7.475.223	1.113.190
Extremadura	2.210.369	1.307.557	902.813
Galicia	5.375.598	4.096.284	1.279.314
Madrid	10.826.713	14.049.613	-3.222.900
Murcia	2.530.407	1.972.357	558.050
Navarra	1.111.554	5.364.535	-4.252.981
País Vasco	4.033.107	8.377.345	-4.344.238
La Rioja	553.717	630.088	-76.371
Total	82.896.138	85.752.293	-2.856.155

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO I: UN CASO ESPECÍFICO DE MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO SANITARIAS

En las siguientes líneas, se va a proceder a explicar un caso específico de la medición de necesidades de gasto para los servicios sanitarios, en el que la población ha sido desagregada por los mismos grupos de edad (quinquenales) y sexo que proporcionan la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria y la Encuesta Nacional de Salud. El objetivo es tener en cuenta las diferencias de uso relativo que hacen los distintos grupos de población, dando como resultado un indicador de demanda potencial más preciso, aunque también más complejo, que el empleado para las simulaciones de este trabajo.

En este caso, el índice de necesidades de gasto se ha calculado a partir de la suma ponderada del número de usuarios *potenciales* desagregados por grupos de edad y sexo para las distintas categorías de atención sanitaria (primaria, especializada y hospitalaria y farmacia). Para la atención primaria y el consumo farmacéutico, los distintos grupos de edad²⁷ y sexo existentes en cada Comunidad Autónoma se han ponderado por el peso relativo de cada grupo en el consumo de estos servicios reflejado en la Encuesta Nacional de Salud. En el caso de la atención hospitalaria, el procedimiento ha sido idéntico, aunque la fuente de información sobre el uso relativo de los servicios de cada grupo de edad y sexo ha sido la Encuesta de Morbilidad Hospitalaria²⁸. Una vez conocidos los usuarios potenciales ponderados de cada bloque de servicios sanitarios, la agregación de los mismos se ha llevado a cabo ajustándolos por el peso de cada categoría de gasto en la suma de las tres²⁹, de tal manera que los usuarios potenciales de los servicios sanitarios de una Comunidad Autónoma (UPS_i) vendrían dados por la siguiente expresión:

$$UPS_i = \left[\bar{U}PP_i \times \frac{GP}{GST} \right] + \left[\bar{U}PH_i \times \frac{GH}{GST} \right] + \left[\bar{U}PF_i \times \frac{GF}{GST} \right]$$

donde:

$\bar{U}PP_i$ es el número de usuarios potenciales de atención primaria.

$\bar{U}PH_i$ es el número de usuarios potenciales de atención hospitalaria.

$\bar{U}PF_i$ es el número de usuarios potenciales de consumo farmacéutico.

GP es el gasto total en atención primaria.

²⁷ Los grupos de edad seleccionados coinciden con la desagregación proporcionada por la información estadística disponible: 0-4 años, 5-15, 16-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64, 65-74 y mayores de 75.

²⁸ En este caso, los grupos de edad seleccionados son los siguientes: menores de un año, 1-4, 5-14, 15-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-64, 65-74, 75-84 y mayores de 85.

²⁹ Los datos referentes al gasto en atención primaria, hospitalaria y farmacéutica proceden de las Cuentas Satélite del Sistema Nacional de Salud.



GH es el gasto total en atención hospitalaria.

GF es el gasto total en consumo farmacéutico.

GST = GP + GH + GF .

El cálculo de UPP_i se haría, como ya se ha explicado más arriba, a partir del siguiente procedimiento³⁰:

$$UPP_i = \left[\bar{P}M_i(0-4) \times \frac{CPM(0-4)}{CAPT} \right] + \dots + \left[\bar{P}M_i(\geq 75) \times \frac{CPM(\geq 75)}{CAPT} \right] + \left[\bar{P}F_i(0-4) \times \frac{CPF(0-4)}{CAPT} \right] + \dots + \left[\bar{P}F_i(\geq 75) \times \frac{CPF(\geq 75)}{CAPT} \right]$$

donde:

$PM_i(0-4)$ es la población masculina de 0 a 4 años en la Comunidad i.

$CPM(0-4)$ es el consumo de atención primaria de la población masculina de 0 a 4 años en todo el país.

$PM_i(\geq 75)$ es la población masculina mayor de 75 años residente en la Comunidad i.

$CPM(\geq 75)$ es el consumo de atención primaria de la población masculina mayor de 75 años en todo el país.

$PF_i(0-4)$ es la población femenina de 0 a 4 años en la Comunidad i.

$CPF(0-4)$ es el consumo de atención primaria de la población femenina de 0 a 4 años en todo el país.

$PF_i(\geq 75)$ es la población femenina mayor de 75 años residente en la Comunidad i.

$CPF(\geq 75)$ es el consumo de atención primaria de la población femenina mayor de 75 años en todo el país.

CAPT es el consumo de atención primaria total.

³⁰ Esta misma metodología se ha empleado para calcular UPH_i y UPF_i .

ANEXO 2: RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES DE CAPACIDAD FISCAL

RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2002): CANTIDADES REALES

Miles de euros	IRPF	ISD	IPN	Trib. Propios	ITP	AJD	IVA	IIEE	Matric.	V. Min. Hidr.	Tasas y Precios	T. Juego	Ing. Patr.	Total
Andalucía	1.401.325	104.808	77.472	226.441	712.724	389.993	2.211.182	1.149.749	164.166	92.596	408.820	206.303	43.560	7.189.139
Aragón	397.542	58.695	33.778	48.635	124.982	86.997	325.012	190.240	27.610	22.937	117.834	69.200	17.562	1.521.022
Asturias	665.817	84.364	48.482	107.461	145.868	79.241	802.146	348.973	38.596	12.061	92.693	71.095	5.666	2.502.464
Baleares	609.510	102.292	54.634	123.474	324.445	116.106	1.414.960	437.680	64.840	29.360	76.575	102.318	2.664	3.458.856
Canarias	446.868	18.975	29.717	208.373	121.709	104.451	0 (*)	268.791	15.473	0	237.381	106.527	15.168	1.911.556
Cantabria	196.400	22.876	17.609	73.623	55.123	36.917	196.306	105.944	0	11.813	30.913	0	4.117	751.640
C. León	663.517	89.286	44.993	85.920	193.886	106.105	770.453	519.477	48.102	48.897	198.264	112.340	16.528	2.897.769
C. Mancha	315.555	63.756	27.511	195.963	230.388	131.184	458.467	370.523	67.082	74.544	117.898	70.837	16.595	2.140.304
Cataluña	2.904.741	309.473	243.212	195.274	1.026.970	641.006	2.475.528	1.400.455	198.268	140.076	503.995	308.703	11.264	10.358.966
C. Valenc.	1.179.025	119.155	99.469	187.859	569.911	410.658	1.431.035	798.033	127.253	65.744	381.870	215.358	12.825	5.598.195
Extrem.	120.350	14.833	6.625	78.683	48.783	25.773	209.751	125.388	15.468	13.860	75.755	26.888	10.279	772.437
Galicia	631.591	86.295	46.855	172.038	161.179	115.211	846.231	447.666	53.605	37.099	219.752	68.038	11.803	2.897.362
Madrid	6.598.893	590.220	602.355	275.020	2.194.428	1.376.344	3.560.095	1.482.269	592.694	136.130	356.286	477.801	98.220	18.340.754
Murcia	237.067	15.433	14.419	34.746	118.843	61.109	348.870	227.392	32.387	21.204	84.431	52.610	4.708	1.253.217
Navarra	1.452.189	46.434	77.209	142.468	114.336	66.492	1.623.969	627.100	35.295	0	69.866	31.278	63.104	4.349.739
P. Vasco	2.872.669	44.599	108.832	135.924	195.403	102.616	2.948.847	1.172.241	0	0	73.938	72.355	23.024	7.750.448
La Rioja	194.023	45.393	19.034	42.101	58.156	36.066	136.615	80.093	11.417	11.343	30.813	25.805	1.374	692.234
Total	20.887.081	1.816.886	1.552.205	2.334.001	6.397.133	3.886.269	19.759.467	9.752.013	1.492.257	717.663	3.077.085	2.017.457	358.460	74.047.977

(*) A Canarias, en este caso, se le imputan 338,125 miles de Euros en concepto de la recaudación del IGIC.

Fuente: Elaboración propia.

CAPACIDAD FISCAL DE LAS CCAA: APLICACIÓN DE TIPOS MEDIOS

Miles de euros	IRPF	ISD	IPN	Trib. Propios	ITP	AJD	IVA	IIEE	Matric.	V. Min. Hidr.	Tasas y Precios	T. Juego	Ing. Patr.	Total
Andalucía	1.750.092	244.321	208.729	313.859	860.238	522.596	2.211.182	1.149.749	216.921	109.746	413.783	274.757	48.203	8.324.176
Aragón	493.114	56.700	48.440	72.837	199.636	121.279	325.012	190.240	50.341	25.469	96.027	63.763	11.186	1.754.042
Asturias	390.271	39.699	33.916	50.998	139.777	84.915	802.146	348.973	35.247	17.832	67.234	44.644	7.832	2.063.484
Baleares	362.928	46.487	39.715	59.718	163.678	99.434	1.414.960	437.680	41.274	20.881	78.731	52.278	9.172	2.826.935
Canarias	522.069	74.691	63.811	95.950	262.984	159.763	0 (*)	268.791	66.315	0	126.498	83.996	14.736	2.077.727
Cantabria	196.400	22.908	19.571	29.429	80.659	49.000	196.306	105.944	0	10.290	38.798	25.762	4.520	779.587
C. León	753.804	99.531	85.031	127.859	350.442	212.894	770.453	519.477	88.369	44.708	168.566	111.930	19.637	3.352.701
C. Mancha	401.436	61.238	52.317	78.668	215.616	130.987	458.467	370.523	54.370	27.507	103.713	68.867	12.082	2.035.792
Cataluña	3.339.494	343.293	293.283	441.000	1.208.711	734.294	2.475.528	1.400.455	304.793	154.202	581.402	386.058	67.730	11.730.242
C. Valenc.	1.414.473	177.799	151.897	228.403	626.017	380.306	1.431.035	798.033	157.859	79.865	301.120	199.947	35.079	5.981.833
Extrem.	200.413	30.132	25.743	38.708	106.094	64.452	209.751	125.388	26.753	13.535	51.032	33.886	5.945	931.832
Galicia	752.522	92.815	79.294	119.231	326.794	198.528	846.231	447.666	82.406	41.691	157.191	104.377	18.312	3.267.058
Madrid	3.564.168	324.042	276.836	416.269	1.140.929	693.116	3.560.095	1.482.269	287.701	145.555	548.798	364.408	63.931	12.868.118
Murcia	299.911	45.193	38.610	58.056	159.123	96.667	348.870	227.392	40.125	20.300	76.540	50.823	8.916	1.470.526
Navarra	1.452.189	31.271	26.715	40.171	110.103	66.888	1.623.969	627.100	27.764	0	52.960	35.166	6.170	4.100.466
P. Vasco	2.872.669	113.225	96.731	145.451	398.659	242.186	2.948.847	1.172.241	0	0	191.759	127.330	22.339	8.331.438
La Rioja	105.881	13.540	11.568	17.394	47.674	28.962	136.615	80.093	12.022	6.082	22.932	15.227	2.671	500.662
Total	18.871.834	1.816.886	1.552.205	2.334.001	6.397.133	3.886.269	19.759.467	9.752.013	1.492.257	717.663	3.077.085	2.043.219	358.460	72.396.618

(*) A Canarias, en este caso, se le imputan 338,125 miles de Euros, en concepto del IGIC.

Fuente: Elaboración propia.

CAPACIDAD FISCAL: REGRESIONES CON INDICADORES DESAGREGADOS

Miles de euros	IRPF	ISD	IPN	Trib. Propios	ITP	AJD	IVA	IIEE	Matric.	V. Min. Hidr.	Tasas y Precios	T. Juego	Ing. Patr.	Total
Andalucía	2.082.998	164.615	149.730	230.872	722.174	444.916	2.211.182	1.149.749	175.405	110.177	372.230	240.119	30.212	8.084.380
Aragón	443.278	53.838	39.394	114.565	161.992	95.329	325.012	190.240	40.940	27.561	107.157	68.911	10.365	1.678.582
Asturias	303.873	40.987	28.440	96.558	112.483	65.458	802.146	348.973	28.705	16.414	79.078	50.816	7.984	1.981.915
Baleares	359.180	46.249	32.855	104.154	132.202	77.315	1.414.960	437.680	33.592	31.039	90.468	58.155	8.962	2.826.809
Canarias	593.564	66.477	50.681	130.758	214.768	127.484	0	268.791	53.873	0	135.535	87.212	12.683	2.079.951
Cantabria	169.724	26.912	17.206	74.172	64.083	36.654	196.306	105.944	0	12.083	49.488	0	5.337	757.910
C. León	804.547	82.808	65.889	150.066	288.111	172.568	770.453	519.477	71.708	49.661	173.119	111.464	15.651	3.275.522
C. Mancha	480.954	57.106	42.267	118.876	175.273	103.394	458.467	370.523	44.204	39.330	114.427	73.599	10.966	2.089.386
Cataluña	2.986.445	213.541	204.325	271.786	1.022.785	636.876	2.475.528	1.400.455	246.131	118.911	497.422	321.109	38.757	10.434.071
C. Valenc.	1.487.539	129.080	111.979	198.224	521.670	318.201	1.431.035	798.033	127.806	77.499	283.885	183.006	23.938	5.691.894
Extrem.	226.904	33.192	22.104	84.595	84.831	48.941	209.751	125.388	21.811	21.372	62.514	40.148	6.524	988.074
Galicia	747.153	78.498	61.813	145.120	268.233	160.309	846.231	447.666	66.888	42.263	163.110	105.004	14.871	3.147.159
Madrid	2.809.337	204.317	193.826	264.365	964.133	599.268	3.560.095	1.482.269	232.381	98.283	473.542	305.656	37.153	11.224.625
Murcia	348.600	45.261	32.018	102.753	128.438	75.047	348.870	227.392	32.661	24.562	88.317	56.769	8.779	1.519.467
Navarra	1.452.189	34.147	22.867	86.114	88.112	50.893	1.623.969	627.100	22.632	0	64.522	41.441	6.703	4.120.689
P. Vasco	2.872.669	91.392	74.130	159.639	328.738	197.699	2.948.847	1.172.241	0	0	193.229	124.445	17.201	8.180.229
La Rioja	97.237	17.998	10.640	57.636	37.416	21.051	136.615	80.093	9.832	6.843	31.610	20.266	3.631	530.868
Total	18.266.189	1.386.418	1.160.163	2.390.253	5.315.444	3.231.402	19.759.467	9.752.013	1.208.568	675.999	2.979.653	1.888.119	259.718	68.273.407

(*) A Canarias, en este caso, se le imputan 338,125 miles de Euros, en concepto del IGIC.

Fuente: Elaboración propia.

CAPACIDAD FISCAL: REGRESIONES CON INDICADORES AGREGADOS

Miles de euros	IRPF	T. Tributos Cedidos Tradicionales	Ingresos Propios	IVA	IGIC	IIIEE	Matric.	V. Min. Hidr.	Total
Andalucía	2.082.998	1.768.128	629.288	2.211.182		1.149.749	175.405	110.177	8.126.927
Aragón	443.278	426.373	236.418	325.012		190.240	40.940	27.561	1.689.822
Asturias	303.873	301.337	186.180	802.146		348.973	28.705	16.414	1.987.627
Baleares	359.180	351.403	206.955	1.414.960		437.680	33.592	31.039	2.834.810
Canarias	593.564	557.619	284.380	0	338.125	268.791	53.873	0	2.096.351
Cantabria	169.724	176.416	128.794	196.306		105.944	0	12.083	789.268
Castilla y León	804.547	737.482	344.720	770.453		519.477	71.708	49.661	3.298.048
Castilla-La Mancha	480.954	459.573	248.940	458.467		370.523	44.204	39.330	2.101.991
Cataluña	2.986.445	2.462.291	790.391	2,475,528		1.400.455	246.131	118.911	10.480.151
Com. Valenciana	1.487.539	1.297.494	508.556	1.431.035		798.033	127.806	77.499	5.727.962
Extremadura	226.904	230.383	154.766	209.751		125.388	21.811	21.372	990.375
Galicia	747.153	688.980	328.951	846.231		447.666	66.888	42.263	3.168.132
Madrid	2.809.337	2.327.735	760.403	3.560.095		1.482.269	232.381	98.283	11.270.503
Murcia	348.600	341.877	203.078	348.870		227.392	32.661	24.562	1.527.040
Navarra	1.452.189	238.856	158.662	1.623.969		627.100	22.632	0	4.123.408
País Vasco	2.872.669	836.117	375.827	2.948.847		1.172.241	0	0	8.205.701
La Rioja	97.237	105.723	90.541	136.615		80.093	9.832	6.843	526.883
Total	18.266.189	13.307.786	5.636.852	19.759.467	338.125	9.752.013	1.208.568	675.999	68.944.999

Fuente: Elaboración propia.

REFERENCIAS

- AGÈNCIA D'AVUÀLUCIÓ DE TECNOLOGIA I RECERCA MÈDIQUES (2004): “Necesidades en Salud y Utilización de los Servicios Sanitarios en la Población Inmigrante en Cataluña. Revisión Exhaustiva de la Literatura Científica”, IN01/, mayo.
- BOEX, J. y MARTÍNEZ-VAZQUEZ, J. (2004): “Designing Intergovernmental Equalization Transfers with Imperfect Data: Concepts, Practices and Lessons”, Conference on Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers, Atlanta, 3-5 de octubre.
- CASTELLS, A.; SORRIBAS, P.; y VILALTA, M. (2005): *Las Subvenciones de Nivelación en la Financiación de las Comunidades Autónomas: Análisis de la Situación Actual y Propuestas de Reforma*, Universidad de Barcelona, Barcelona
- HERRERO, A. (2005): “Aplicación de un Fondo de Nivelación en el Marco de un Sistema de Financiación Autonómica Estable”, *Investigaciones*, Instituto de Estudios Fiscales, n.º 1/05.
- LÓPEZ, J. y MONASTERIO, C. (2006): “Regional Governments: Vertical Imbalances and Revenue Assignments”, MIMEO.
- RUIZ-HUERTA, J., y GRANADO, O. (2002): “La Reforma de la Financiación Autonómica en el 2001: Cierre del Modelo de Reparto Competencial y Responsabilidad Fiscal”, *Papeles de Trabajo*, Instituto Universitario Ortega y Gasset, n.º 202.
- RUIZ-HUERTA, J.; HERRERO, A.; y VIZÁN, A. (2002): “La Reforma del Sistema de Financiación Autonómica”, en Varios Autores, *Informe de Comunidades Autónomas 2001*, Barcelona: Instituto de Derecho Público, págs. 485-511.

SÍNTESIS

PRINCIPALES IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Las transferencias de nivelación que tratan de garantizar niveles similares de servicios públicos en todas las comunidades autónomas tienen algunos problemas cuya solución podría abordarse en la próxima reforma del sistema de financiación autonómica. Uno de los principales problemas es la fuerte vinculación que el conjunto del sistema continúa teniendo al reparto de los recursos públicos previo a la descentralización. La garantía de la Administración central de asignar a cada territorio una financiación que, como mínimo, sea igual al coste efectivo de los servicios transferidos ha mantenido el criterio histórico como patrón distributivo básico de los recursos autonómicos.

El objetivo de este trabajo es proponer una formulación alternativa para la distribución de las transferencias de nivelación, mediante la aplicación de la metodología del presupuesto estandarizado de gasto para el cálculo de los indicadores de capacidad fiscal y de necesidades de gasto de las comunidades autónomas. Por otra parte, se hace una aplicación concreta de dicha metodología, utilizando información presupuestaria de las comunidades autónomas del ejercicio 2002. Aunque la puesta en práctica de la propuesta obliga a tomar determinadas decisiones de carácter metodológico (exclusión del presupuesto de capital, inclusión de gastos e ingresos propios no transferidos por la Administración central, etc.), cuenta con la ventaja de que permite adaptarse a cualquier otro escenario más o menos restrictivo en el ámbito presupuestario.

La medición de la capacidad fiscal se realiza, en el ámbito de los tributos cedidos “tradicionales” aplicando el tipo impositivo estándar a una base imponible *proxy* (el Producto Interior Bruto regional). El principal motivo de la utilización de esta magnitud es la inexistencia de fuentes oficiales que permitan conocer las bases imponibles de los tributos cedidos. El cálculo del tipo estándar se ha realizado en escenarios alternativos, mediante la aplicación de métodos de regresión lineal en algunos casos (con información tributaria agregada y desagregada) y mediante el simple cálculo del tipo impositivo medio nacional (recaudación/base imponible) en otros. Aunque los resultados son muy distintos en cada caso, creemos que resulta una fórmula mucho más realista a la existente en la actualidad, que calcula la recaudación normativa aplicando al rendimiento del año base (año de traspaso del impuesto) el índice de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado.

Por lo que se refiere a la demanda de servicios públicos autonómicos, se ha estimado por el número de usuarios potenciales ponderados en cuatro grandes áreas de gasto: sanidad, educación, servicios sociales y servicios generales y otros. El objetivo era matizar la actual medición de necesidades teniendo en cuenta que no todos los servicios van destinados al conjunto de la población (usuarios); que el número de usuarios reales sesgaría la medición en detrimento de los territorios que, por disponer de menores recursos, tienen que atender una demanda inferior (usuarios potenciales); y que

no todos los grupos de población (según su edad y sexo) hacen un uso equivalente de los servicios públicos (usuarios potenciales ponderados).

A continuación, las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma se han obtenido aplicando el número de usuarios potenciales ponderados al gasto estandarizado de cada función de gasto. Ese gasto estandarizado se ha calculado sólo en su vertiente corriente, dejando el presupuesto autonómico de capital para un futuro desarrollo del trabajo, en el que se pretende proponer una fórmula alternativa para la distribución de las transferencias de capital.

Desde nuestro punto de vista, esta propuesta de reforma del sistema de nivelación de las comunidades autónomas permitiría mejoras tanto desde el punto de vista de la equidad como desde la perspectiva de la transparencia del sistema. En primer lugar, obligaría a explicitar el patrón distributivo del sistema de financiación autonómica, inexistente en la legislación actual, lo que, entre otras cosas, facilitaría la valoración de sus resultados. En segundo lugar, clarificaría los flujos horizontales y verticales generados en la actualidad por el Fondo de Suficiencia.

NORMAS DE PUBLICACIÓN DE PAPELES DE TRABAJO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

Esta colección de *Papeles de Trabajo* tiene como objetivo ofrecer un vehículo de expresión a todas aquellas personas interesadas en los temas de Economía Pública. Las normas para la presentación y selección de originales son las siguientes:

1. Todos los originales que se presenten estarán sometidos a evaluación y podrán ser directamente aceptados para su publicación, aceptados sujetos a revisión, o rechazados.
2. Los trabajos deberán enviarse por duplicado a la Subdirección de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales. Avda. Cardenal Herrera Oria, 378. 28035 Madrid.
3. La extensión máxima de texto escrito, incluidos apéndices y referencias bibliográficas será de 7000 palabras.
4. Los originales deberán presentarse mecanografiados a doble espacio. En la primera página deberá aparecer el título del trabajo, el nombre del autor(es) y la institución a la que pertenece, así como su dirección postal y electrónica. Además, en la primera página aparecerá también un abstract de no más de 125 palabras, los códigos JEL y las palabras clave.
5. Los epígrafes irán numerados secuencialmente siguiendo la numeración arábica. Las notas al texto irán numeradas correlativamente y aparecerán al pie de la correspondiente página. Las fórmulas matemáticas se numerarán secuencialmente ajustadas al margen derecho de las mismas. La bibliografía aparecerá al final del trabajo, bajo la inscripción "Referencias" por orden alfabético de autores y, en cada una, ajustándose al siguiente orden: autor(es), año de publicación (distinguiendo a, b, c si hay varias correspondientes al mismo autor(es) y año), título del artículo o libro, título de la revista en cursiva, número de la revista y páginas.
6. En caso de que aparezcan tablas y gráficos, éstos podrán incorporarse directamente al texto o, alternativamente, presentarse todos juntos y debidamente numerados al final del trabajo, antes de la bibliografía.
7. En cualquier caso, se deberá adjuntar un disquete con el trabajo en formato word. Siempre que el documento presente tablas y/o gráficos, éstos deberán aparecer en ficheros independientes. Asimismo, en caso de que los gráficos procedan de tablas creadas en excel, estas deberán incorporarse en el disquete debidamente identificadas.

Junto al original del Papel de Trabajo se entregará también un resumen de un máximo de dos folios que contenga las principales implicaciones de política económica que se deriven de la investigación realizada.

PUBLISHING GUIDELINES OF WORKING PAPERS AT THE INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES

This serie of *Papeles de Trabajo* (working papers) aims to provide those having an interest in Public Economics with a vehicle to publicize their ideas. The rules governing submission and selection of papers are the following:

1. The manuscripts submitted will all be assessed and may be directly accepted for publication, accepted with subjections for revision or rejected.
2. The papers shall be sent in duplicate to Subdirección General de Estudios Tributarios (The Deputy Direction of Tax Studies), Instituto de Estudios Fiscales (Institute for Fiscal Studies), Avenida del Cardenal Herrera Oria, nº 378, Madrid 28035.
3. The maximum length of the text including appendices and bibliography will be no more than 7000 words.
4. The originals should be double spaced. The first page of the manuscript should contain the following information: (1) the title; (2) the name and the institutional affiliation of the author(s); (3) an abstract of no more than 125 words; (4) JEL codes and keywords; (5) the postal and e-mail address of the corresponding author.
5. Sections will be numbered in sequence with arabic numerals. Footnotes will be numbered correlatively and will appear at the foot of the corresponding page. Mathematical formulae will be numbered on the right margin of the page in sequence. Bibliographical references will appear at the end of the paper under the heading "References" in alphabetical order of authors. Each reference will have to include in this order the following terms of references: author(s), publishing date (with an a, b or c in case there are several references to the same author(s) and year), title of the article or book, name of the journal in italics, number of the issue and pages.
6. If tables and graphs are necessary, they may be included directly in the text or alternatively presented altogether and duly numbered at the end of the paper, before the bibliography.
7. In any case, a floppy disk will be enclosed in Word format. Whenever the document provides tables and/or graphs, they must be contained in separate files. Furthermore, if graphs are drawn from tables within the Excell package, these must be included in the floppy disk and duly identified.

Together with the original copy of the working paper a brief two-page summary highlighting the main policy implications derived from the research is also requested.

ÚLTIMOS PAPELES DE TRABAJO EDITADOS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

2004

- 1/04 Una propuesta para la regulación de precios en el sector del agua: el caso español.
Autores: M.^a Ángeles García Valiñas y Manuel Antonio Muñoz Pérez.
- 2/04 Eficiencia en educación secundaria e *inputs* no controlables: sensibilidad de los resultados ante modelos alternativos.
Autores: José Manuel Cordero Ferrera, Francisco Pedraja Chaparro y Javier Salinas Jiménez.
- 3/04 Los efectos de la política fiscal sobre el ahorro privado: evidencia para la OCDE.
Autores: Montserrat Ferre Carracedo, Agustín García García y Julián Ramajo Hernández.
- 4/04 ¿Qué ha sucedido con la estabilidad del empleo en España? Un análisis desagregado con datos de la EPA: 1987-2003.
Autores: José María Arranz y Carlos García-Serrano.
- 5/04 La seguridad del empleo en España: evidencia con datos de la EPA (1987-2003).
Autores: José María Arranz y Carlos García-Serrano.
- 6/04 La ley de Wagner: un análisis sintético.
Autor: Manuel Jaén García.
- 7/04 La vivienda y la reforma fiscal de 1998: un ejercicio de simulación.
Autor: Miguel Ángel López García.
- 8/04 Modelo dual de IRPF y equidad: un nuevo enfoque teórico y su aplicación al caso español.
Autor: Fidel Picos Sánchez.
- 9/04 Public expenditure dynamics in Spain: a simplified model of its determinants.
Autores: Manuel Jaén García y Luis Palma Martos.
- 10/04 Simulación sobre los hogares españoles de la reforma del IRPF de 2003. Efectos sobre la oferta laboral, recaudación, distribución y bienestar.
Autores: Juan Manuel Castañer Carrasco, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 11/04 Financiación de las Haciendas regionales españolas y experiencia comparada.
Autor: David Cantarero Prieto.
- 12/04 Multidimensional indices of housing deprivation with application to Spain.
Autores: Luis Ayala y Carolina Navarro.
- 13/04 Multiple occurrence of welfare reciprocity: determinants and policy implications.
Autores: Luis Ayala y Magdalena Rodríguez.
- 14/04 Imposición efectiva sobre las rentas laborales en la reforma del impuesto sobre la renta personal (IRPF) de 2003 en España.
Autoras: María Pazos Morán y Teresa Pérez Barrasa.
- 15/04 Factores determinantes de la distribución personal de la renta: un estudio empírico a partir del PHOGUE.
Autores: Marta Pascual y José María Sarabia.
- 16/04 Política familiar, imposición efectiva e incentivos al trabajo en la reforma de la imposición sobre la renta personal (IRPF) de 2003 en España.
Autoras: María Pazos Morán y Teresa Pérez Barrasa.
- 17/04 Efectos del déficit público: evidencia empírica mediante un modelo de panel dinámico para los países de la Unión Europea.
Autor: César Pérez López.

- 18/04 Inequality, poverty and mobility: Choosing income or consumption as welfare indicators.
Autores: Carlos Gradín, Olga Cantó y Coral del Río.
- 19/04 Tendencias internacionales en la financiación del gasto sanitario.
Autora: Rosa María Urbanos Garrido.
- 20/04 El ejercicio de la capacidad normativa de las CCAA en los tributos cedidos: una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF.
Autores: José María Durán y Alejandro Esteller.
- 21/04 Explaining. budgetary indiscipline: evidence from spanish municipalities.
Autores: Ignacio Lago-Peñas y Santiago Lago-Peñas.
- 22/04 Local governments' asymmetric reactions to grants: looking for the reasons.
Autor: Santiago Lago-Peñas.
- 23/04 Un pacto de estabilidad para el control del endeudamiento autonómico.
Autor: Roberto Fernández Llera
- 24/04 Una medida de la calidad del producto de la atención primaria aplicable a los análisis DEA de eficiencia.
Autora: Mariola Pinillos García.
- 25/04 Distribución de la renta, crecimiento y política fiscal.
Autor: Miguel Ángel Galindo Martín.
- 26/04 Políticas de inspección óptimas y cumplimiento fiscal.
Autores: Inés Macho Stadler y David Pérez Castrillo.
- 27/04 ¿Por qué ahorra la gente en planes de pensiones individuales?
Autores: Félix Domínguez Barrero y Julio López-Laborda.
- 28/04 La reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas: una valoración con microdatos de la ciudad de Zaragoza.
Autores: Julio López-Laborda, M.^a Carmen Trueba Cortés y Anabel Zárata Marco.
- 29/04 Is an inequality-neutral flat tax reform really neutral?
Autores: Juan Prieto-Rodríguez, Juan Gabriel Rodríguez y Rafael Salas.
- 30/04 El equilibrio presupuestario: las restricciones sobre el déficit.
Autora: Belén Fernández Castro.

2005

- 1/05 Efectividad de la política de cooperación en innovación: evidencia empírica española.
Autores: Joost Heijs, Liliana Herrera, Mikel Buesa, Javier Sáiz Briones y Patricia Valadez.
- 2/05 A probabilistic nonparametric estimator.
Autores: Juan Gabriel Rodríguez y Rafael Salas.
- 3/05 Efectos redistributivos del sistema de pensiones de la seguridad social y factores determinantes de la elección de la edad de jubilación. Un análisis por comunidades autónomas.
Autores: Alfonso Utrilla de la Hoz y Yolanda Ubago Martínez.
- 4/05 La relación entre los niveles de precios y los niveles de renta y productividad en los países de la zona euro: implicaciones de la convergencia real sobre los diferenciales de inflación.
Autora: Ana R. Martínez Cañete.
- 5/05 La Reforma de la Regulación en el contexto autonómico.
Autor: Jaime Vallés Giménez.

- 6/05 Desigualdad y bienestar en la distribución intraterritorial de la renta, 1973-2000.
Autores: Luis Ayala Cañón, Antonio Jurado Málaga y Francisco Pedraja Chaparro.
- 7/05 Precios inmobiliarios, renta y tipos de interés en España.
Autor: Miguel Ángel López García.
- 8/05 Un análisis con microdatos de la normativa de control del endeudamiento local.
Autores: Jaime Vallés Giménez, Pedro Pascual Arzoz y Fermín Cabasés Hita.
- 9/05 Macroeconomics effects of an indirect taxation reform under imperfect competition.
Autor: Ramón J. Torregrosa.
- 10/05 Análisis de incidencia del gasto público en educación superior: nuevas aproximaciones.
Autora: María Gil Izquierdo.
- 11/05 Feminización de la pobreza: un análisis dinámico.
Autora: María Martínez Izquierdo.
- 12/05 Efectos del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos en la economía extremeña: un análisis mediante modelos de equilibrio general aplicado.
Autores: Francisco Javier de Miguel Vélez, Manuel Alejandro Cardenete Flores y Jesús Pérez Mayo.
- 13/05 La tarifa lineal de Pareto en el contexto de la reforma del IRPF.
Autores: Luis José Imedio Olmedo, Encarnación Macarena Parrado Gallardo y María Dolores Sarrión Gavilán.
- 14/05 Modelling tax decentralisation and regional growth.
Autores: Ramiro Gil-Serrate y Julio López-Laborda.
- 15/05 Interactions inequality-polarization: characterization results.
Autores: Juan Prieto-Rodríguez, Juan Gabriel Rodríguez y Rafael Salas.
- 16/05 Políticas de competencia impositiva y crecimiento: el caso irlandés.
Autores: Santiago Díaz de Sarralde, Carlos Garcimartín y Luis Rivas.
- 17/05 Optimal provision of public inputs in a second-best scenario.
Autores: Diego Martínez López y A. Jesús Sánchez Fuentes.
- 18/05 Nuevas estimaciones del pleno empleo de las regiones españolas.
Autores: Javier Capó Parrilla y Francisco Gómez García.
- 19/05 US deficit sustainability revisited: a multiple structural change approach.
Autores: Óscar Bajo-Rubio, Carmen Díaz-Roldán y Vicente Esteve.
- 20/05 Aproximación a los pesos de calidad de vida de los “Años de Vida Ajustados por Calidad” mediante el estado de salud autopercebido.
Autores: Anna García-Altés, Jaime Pinilla y Salvador Peiró.
- 21/05 Redistribución y progresividad en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: una aplicación al caso de Aragón.
Autor: Miguel Ángel Barberán Lahuerta.
- 22/05 Estimación de los rendimientos y la depreciación del capital humano para las regiones del sur de España.
Autora: Inés P. Murillo.
- 23/05 El doble dividendo de la imposición ambiental. Una puesta al día.
Autor: Miguel Enrique Rodríguez Méndez.
- 24/05 Testing for long-run purchasing power parity in the post bretton woods era: evidence from old and new tests.
Autor: Julián Ramajo Hernández y Montserrat Ferré Cariacedo.

- 25/05 Análisis de los factores determinantes de las desigualdades internacionales en las emisiones de CO₂ *per cápita* aplicando el enfoque distributivo: una metodología de descomposición por factores de Kaya.
Autores: Juan Antonio Duro Moreno y Emilio Padilla Rosa.
- 26/05 Planificación fiscal con el impuesto dual sobre la renta.
Autores: Félix Domínguez Barrero y Julio López Laborda.
- 27/05 El coste recaudatorio de las reducciones por aportaciones a planes de pensiones y las deducciones por inversión en vivienda en el IRPF 2002.
Autores: Carmen Marcos García, Alfredo Moreno Sáez, Teresa Pérez Barrasa y César Pérez López.
- 28/05 La muestra de declarantes IEF-AEAT 2002 y la simulación de reformas fiscales: descripción y aplicación práctica.
Autores: Alfredo Moreno, Fidel Picos, Santiago Díaz de Sarralde, María Antiquera y Lucía Torrejón.

2006

- 1/06 Capital gains taxation and progressivity.
Autor: Julio López Laborda.
- 2/06 Pigou's dividend *versus* Ramsey's dividend in the double dividend literature.
Autores: Eduardo L. Giménez y Miguel Rodríguez.
- 3/06 Assessing tax reforms. Critical comments and proposal: the level and distance effects.
Autores: Santiago Díaz de Sarralde Míguez y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell.
- 4/06 Incidencia y tipos efectivos del impuesto sobre el patrimonio e impuesto sobre sucesiones y donaciones.
Autora: Laura de Pablos Escobar.
- 5/06 Descentralización fiscal y crecimiento económico en las regiones españolas.
Autores: Patricio Pérez González y David Cantarero Prieto.
- 6/06 Efectos de la corrupción sobre la productividad: un estudio empírico para los países de la OCDE.
Autores: Javier Salinas Jiménez y M.^a del Mar Salinas Jiménez.
- 7/06 Simulación de las implicaciones del equilibrio presupuestario sobre la política de inversión de las comunidades autónomas.
Autores: Jaime Vallés Giménez y Anabel Zárate Marco.
- 8/06 The composition of public spending and the nationalization of party systems in western Europe.
Autores: Ignacio Lago-Peñas y Santiago Lago-Peñas.
- 9/06 Factores explicativos de la actividad reguladora de las Comunidades Autónomas (1989-2001).
Autores: Julio López Laborda y Jaime Vallés Giménez.
- 10/06 Disciplina crediticia de las Comunidades Autónomas.
Autor: Roberto Fernández Llera.
- 11/06 Are the tax mix and the fiscal pressure converging in the European Union?
Autor: Francisco J. Delgado Rivero.
- 12/06 Redistribución, inequidad vertical y horizontal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (1982-1998).
Autora: Irene Perrote.

- 13/06 Análisis económico del rendimiento en la prueba de conocimientos y destrezas imprescindibles de la Comunidad de Madrid.
Autores: David Trillo del Pozo, Marta Pérez Garrido y José Marcos Crespo.
- 14/06 Análisis de los procesos privatizadores de empresas públicas en el ámbito internacional. Motivaciones: moda política versus necesidad económica.
Autores: Almudena Guarnido Rueda, Manuel Jaén García e Ignacio Amate Fortes.
- 15/06 Privatización y liberalización del sector telefónico español.
Autores: Almudena Guarnido Rueda, Manuel Jaén García e Ignacio Amate Fortes.
- 16/06 Un análisis taxonómico de las políticas para PYME en Europa: objetivos, instrumentos y empresas beneficiarias.
Autor: Antonio Fonfría Mesa.
- 17/06 Modelo de red de cooperación en los parques tecnológicos: un estudio comparado.
Autora: Beatriz González Vázquez.
- 18/06 Explorando la demanda de carburantes de los hogares españoles: un análisis de sensibilidad.
Autores: Santiago Álvarez García, Marta Jorge García-Inés y Desiderio Romero Jordán.
- 19/06 Cross-country income mobility comparisons under panel attrition: the relevance of weighting schemes.
Autores: Luis Ayala, Carolina Navarro y Mercedes Sastre.
- 20/06 Financiación Autonómica: algunos escenarios de reforma de los espacios fiscales.
Autores: Ana Herrero Alcalde, Santiago Díaz de Sarralde, Javier Loscos Fernández, María Antiquera y José Manuel Tránchez.
- 21/06 Child nutrition and multiple equilibria in the human capital transition function.
Autores: Berta Rivera, Luis Currais y Paolo Rungo.
- 22/06 Actitudes de los españoles hacia la hacienda pública.
Autor: José Luis Sáez Lozano.
- 23/06 Progresividad y redistribución a través del IRPF español: un análisis de bienestar social para el periodo 1982-1998.
Autores: Jorge Onrubia Fernández, María del Carmen Rodado Ruiz, Santiago Díaz de Sarralde y César Pérez López.
- 24/06 Análisis descriptivo del gasto sanitario español: evolución, desglose, comparativa internacional y relación con la renta.
Autor: Manuel García Goñi.
- 25/06 El tratamiento de las fuentes de renta en el IRPF y su influencia en la desigualdad y la redistribución.
Autores: Luis Ayala Cañón, Jorge Onrubia Fernández y María del Carmen Rodado Ruiz.
- 26/06 La reforma del IRPF de 2007: una evaluación de sus efectos.
Autores: Santiago Díaz de Sarralde Míguez, Fidel Picos Sánchez, Alfredo Moreno Sáez, Lucía Torrejón Sanz y María Antiquera Pérez.
- 27/06 Proyección del cuadro macroeconómico y de las cuentas de los sectores institucionales mediante un modelo de equilibrio.
Autores: Ana María Abad, Ángel Cuevas y Enrique M. Quilis.
- 28/06 Análisis de la propuesta del tesoro Británico “Fiscal Stabilisation and EMU” y de sus implicaciones para la política económica en la Unión Europea.
Autor: Juan E. Castañeda Fernández.

- 29/06 Choosing to be different (or not): personal income taxes at the subnational level in Canada and Spain.
Autores: Violeta Ruiz Almendral y François Vaillancourt.
- 30/06 A projection model of the contributory pension expenditure of the Spanish social security system: 2004-2050.
Autores: Joan Gil, Miguel Ángel Lopez-García, Jorge Onrubia, Concepció Patxot y Guadalupe Souto.

2007

- 1/07 Efectos macroeconómicos de las políticas fiscales en la UE.
Autores: Oriol Roca Sagalés y Alfredo M. Pereira.
- 2/07 Deficit sustainability and inflation in EMU: an analysis from the fiscal theory of the price level.
Autores: Óscar Bajo-Rubio, Carmen Díaz-Roldán y Vicente Esteve.
- 3/07 Contraste empírico del modelo monetario de tipos de cambio: cointegración y ajuste no lineal.
Autor: Julián Ramajo Hernández.
- 4/07 An empirical analysis of capital taxation: equity vs. tax compliance.
Autores: José M.^a Durán Cabré y Alejandro Esteller Moré.
- 5/07 Education and health in the OECD: a macroeconomic approach.
Autoras: Cecilia Albert y María A. Davia.
- 6/07 Understanding the effect of education on health across European countries.
Autoras: Cecilia Albert y María A. Davia.
- 7/07 Polarization, fractionalization and conflict.
Autores: Joan Esteban y Debraj Ray.
- 8/07 Immigration in a segmented labor market: the effects on welfare.
Autor: Javier Vázquez Grenno.
- 9/07 On the role of public debt in an OLG Model with endogenous labor supply.
Autor: Miguel Ángel López García.
- 10/07 Assessing profitability in rice cultivation using the Policy Matrix Analysis and profit-efficient data.
Autores: Andrés J. Picazo-Tadeo, Ernest Reig y Vicent Estruch.
- 11/07 Equidad y redistribución en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: análisis de los efectos de las reformas autonómicas.
Autores: Miguel Ángel Barberán Lahuerta y Marta Melguizo Garde.
- 12/07 Valoración y determinantes del stock de capital salud en la Comunidad Canaria y Cataluña..
Autores: Juan Oliva y Néboa Zozaya.
- 13/07 La nivelación en el marco de la financiación de las Comunidades Autónomas.
Autores: Ana Herrero Alcalde y Jorge Martínez-Vázquez.