

# **El sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas**

## ***The system of fiscal equalization between the autonomous communities***

**Núria Bosch**  
**Universidad de Barcelona**

PALABRAS CLAVE: Equidad, Subvenciones, Nivelación, Territorios

KEY WORDS: Equity, Grants, Equalization, Territories

Código JEL: H71, H73, H77.

### RESUMEN

El trabajo analiza el actual sistema de nivelación fiscal entre las Comunidades Autónomas. La conclusión es que el sistema lleva a unos resultados muy arbitrarios y a una sobrenivelación. Invierte las posiciones iniciales a favor de las Comunidades Autónomas con menos capacidad fiscal. El sistema de nivelación ha de facilitar el acercamiento de posiciones entre las Comunidades Autónomas con mayor y menor capacidad fiscal, pero no ha de invertir las posiciones, como ocurre actualmente.

### ABSTRACT

The work analyzes the current system of fiscal equalization between the Autonomous Communities. The conclusion is that the system leads to results very arbitrary and an excess of equalization. It reverses the initial positions in favour of the Autonomous Communities with less fiscal capacity. The objective of the system of fiscal equalization is to facilitate the rapprochement of positions between regions with high and low fiscal capacity, but without reversing the positions, as is currently.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

El objetivo de este trabajo es examinar el mecanismo de nivelación fiscal existente actualmente entre las Comunidades Autónomas (CCAA)<sup>1</sup>. El artículo consta de cuatro apartados, incluyendo esta breve introducción. El segundo apartado

1 Véase Bosch (2006 y 2008).

describe el concepto de subvención de nivelación fiscal. El tercero examina como la Constitución y la LOFCA tratan el principio de solidaridad o equidad interterritorial. Finalmente, el cuarto apartado realiza un análisis crítico del sistema de nivelación fiscal existente entre las CCAA.

---

## 2. CONCEPTO DE SUBVENCIÓN DE NIVELACIÓN FISCAL<sup>2</sup>

---

En un sector público con niveles centrales y subcentrales de toma de decisiones sobre las políticas presupuestarias de ingresos y gastos, es decir, con diferentes niveles de gobierno con competencia sobre sus políticas fiscales, pueden surgir problemas de desequilibrios fiscales entre las diferentes unidades de gobierno.

Los desequilibrios fiscales pueden ser de dos clases: a) verticales, que tienen lugar cuando para el conjunto de las unidades de un nivel subcentral de gobierno existe un desequilibrio entre sus necesidades de gasto agregadas y su capacidad fiscal agregada (capacidad para generar ingresos tributarios); b) horizontales, que son desequilibrios fiscales entre las unidades de un mismo nivel de gobierno, a causa de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto.

Los desequilibrios fiscales verticales se producen a consecuencia de los desajustes, o falta de correspondencia, entre la distribución vertical de competencias (y, por lo tanto, de necesidades de gasto) y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales entre niveles de gobierno. Eso lleva a una clara insuficiencia financiera de los gobiernos subcentrales. El desequilibrio vertical se puede corregir, entre otros instrumentos, estableciendo un sistema de subvenciones del gobierno central hacia los gobiernos subcentrales.

Los desequilibrios fiscales horizontales pueden tener lugar por tres causas básicas: a) diferencias entre las unidades de un mismo nivel de gobierno en la capacidad fiscal o bases imponibles por cápita; b) diferencias interjurisdiccionales en los costes unitarios de provisión de los servicios públicos; y c) diferencias interjurisdiccionales en las necesidades de provisión por cápita en los servicios públicos, por ejemplo por razones demográficas.

Las subvenciones de nivelación fiscal son el principal instrumento para corregir los desequilibrios fiscales de carácter horizontal. Su objetivo es, pues, permitir que las diferentes unidades de gobierno de un mismo nivel puedan alcanzar un nivel similar de prestación de los servicios que tienen atribuidos, exigiendo un esfuerzo fiscal similar a sus ciudadanos. Es decir, se trata de evitar que las regiones más pobres se encuentren en la situación de tener que prestar un nivel de servicios

2 Véase Castells, Sorribas y Vilalta (2005).

inferior, o bien de tener que exigir un esfuerzo fiscal mayor a sus ciudadanos por prestar el mismo nivel de servicios.

Con respecto al diseño de las subvenciones de nivelación, éstas se calculan mediante una fórmula con una serie de variables representativas de la capacidad fiscal y las necesidades de gasto. Asimismo, cuando se analiza el sistema comparado, se constata que dichas subvenciones pueden tener carácter horizontal o vertical. Tienen un diseño horizontal cuando los gobiernos de un mismo nivel subcentral, que disponen de una elevada capacidad fiscal para hacer frente a sus necesidades de gasto, transfieren recursos a los gobiernos del mismo nivel con una capacidad fiscal que no puede hacer frente a las necesidades de gasto. Con este sistema las subvenciones negativas se compensan con las positivas, no teniendo ningún coste para el gobierno central.

En cambio, hay países que tienen sistemas de nivelación que intentan a la vez corregir los desequilibrios fiscales de carácter vertical y horizontal. Estos sistemas tienen un coste neto para el gobierno central, pues redistribuyen ingresos entre éste y los niveles subcentrales de gobierno.

También el sistema comparado nos indica que la nivelación puede ser total o parcial. Es total cuando el grado de cobertura de los ingresos sobre las necesidades de gasto es la misma para todas las unidades de un mismo nivel de gobierno. Por lo tanto, reducen totalmente las diferencias fiscales entre las diferentes jurisdicciones. La nivelación parcial, en cambio, trata de reducir las diferencias, pero no de eliminarlas del todo.

---

### 3. TRATAMIENTO DE LA SOLIDARIDAD INTERTERRITORIAL EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LOFCA

---

Los artículos 2 y 138 de la Constitución española garantizan la solidaridad entre las regiones que integran el Estado. El cumplimiento de este principio ha de llevar a políticas públicas de redistribución de renta y recursos si se dan disparidades regionales, ya sean de carácter socio-económico o fiscal.

Así pues, el artículo 158 de la Constitución define los instrumentos a utilizar para la corrección de las disparidades regionales o, más concretamente, entre las CCAA. Estos instrumentos consisten en transferencias o flujos de carácter vertical, del gobierno central hacia las CCAA, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Dichas transferencias, al representar recursos dirigidos hacia los presupuestos de las CCAA, están incorporadas al sistema de financiación autonómico. Por tanto, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) desarrolla el artículo 158 de la Constitución y concreta más detalladamente como han de ser las mencionadas transferencias mediante los artículos 15 y 16.

La LOFCA recoge el principio constitucional de solidaridad en el artículo 2, disponiendo que la actividad financiera de las CCAA se ejercerá de acuerdo con este principio. Así, en la LOFCA encontramos dos instrumentos establecidos explícitamente para el cumplimiento de la solidaridad interregional. Estos son: las subvenciones para garantizar el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales (art. 15) y el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) (art. 16). Pero, a la vez, podemos distinguir un tercer instrumento que de forma implícita también puede ayudar a la realización de la solidaridad interterritorial. Este es la participación de las CCAA en los ingresos estatales o Fondo de Suficiencia (art. 13).

De acuerdo con Zimmermann (1985) clasificaremos los instrumentos anteriores de la manera siguiente: a) El FCI como un instrumento de política de desarrollo regional. La misma Constitución lo define como un fondo para compensar desequilibrios económicos interterritoriales. b) Las subvenciones de garantía de un nivel mínimo y el Fondo de Suficiencia, como instrumentos de nivelación o igualación fiscal.

Es importante poner de relieve que si bien el FCI está incorporado al sistema de financiación de las CCAA, de régimen común y de régimen foral, los otros dos instrumentos indicados sólo pertenecen al sistema de financiación de régimen común.

---

## 4. EL SISTEMA DE NIVELACIÓN FISCAL ENTRE LAS CCAA

---

### 4.1. *Cálculo y evolución*

El Fondo de Suficiencia debería ser un instrumento al servicio del principio de igualdad de recursos entre los gobiernos autonómicos. Es decir, el Fondo de Suficiencia debería hacer posible que los gobiernos autonómicos dispusieran de un volumen similar de ingresos por poder prestar los servicios que tienen atribuidos, aplicando un esfuerzo fiscal similar. Este objetivo no se cumple, y este es, precisamente, uno de los principales puntos débiles del actual modelo de financiación autonómica.

Las causas que explican el mal funcionamiento del Fondo de Suficiencia se pueden resumir en:

a) La inexistencia de una definición del criterio de equidad interterritorial al cual se quiere dar cumplimiento. Nunca se ha hecho explícito el criterio de equidad que se quiere conseguir. Se explicita el funcionamiento del Fondo de Suficiencia sin acordar, previamente, cual es su objetivo.

b) Falta de justificación de las variables y ponderaciones que intervienen en el cálculo del indicador de necesidades, e inclusión de determinados fondos y modulaciones de difícil comprensión en el reparto de los recursos entre las CCAA en el año base.

El indicador de las necesidades de gasto de las diferentes CCAA contempla la población como principal variable (pesa un 94% en el cálculo de las necesidades vinculadas al bloque de servicios comunes). Por lo tanto, haría falta esperar que los recursos por habitante que el modelo proporciona a los diferentes gobiernos autonómicos fueran muy similares. Esto no es así, y la explicación está en la inclusión de los fondos específicos y de las modulaciones. De una parte, la existencia de los fondos específicos hace que la población pase de explicar el 94% de la distribución de los recursos al 90,6%. Además, estos fondos específicos suponen un incremento de las desigualdades entre las CCAA. Antes de los fondos, el ratio entre la comunidad autónoma con mayores recursos y la de menores es de 1,158, después de los fondos pasa a ser del 1,259.

De otro lado, la aplicación de las reglas de modulación supuso una reducción de los recursos totales a distribuir entre el conjunto de CCAA (en un 1,6%). Igualmente, las modulaciones supusieron un aumento de las desigualdades entre las CCAA. Después de las mismas la desviación estándar de los recursos per cápita pasa del 7,65 al 9,90.

La reforma del modelo de financiación debería, pues, eliminar los fondos específicos y las modulaciones. Además debería tomar a la población como variable básica de las necesidades de gasto de las CCAA, teniendo también en cuenta otras variables que inciden en el coste de prestación de los servicios públicos, tales como la inmigración y el coste de la vida.

c) Falta de justificación de la variable utilizada como indicador de la capacidad fiscal que interviene en el cálculo del Fondo de Suficiencia.

El indicador utilizado para medir la capacidad fiscal de los diferentes gobiernos autonómicos, no se basa en ninguno de los métodos que tanto la literatura económica como el sistema comparado recomiendan. El indicador utilizado para estimar la capacidad fiscal vinculada a los "tributos cedidos tradicionales" (patrimonio, sucesiones y donaciones, etc.), ha sido la recaudación efectiva actualizada mediante una tasa de crecimiento que no tiene relación con la evolución de la capacidad fiscal real. Y con respecto al resto de tributos (IRPF, IVA y especiales) la capacidad fiscal viene determinada por su recaudación efectiva.

d) Falta de argumentos que justifiquen la utilización del índice seleccionado para calcular la evolución del Fondo de Suficiencia.

Este índice es el de la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE). Su elección no ha sido justificada y su aplicación está generando dos problemas: i) se considera que las necesidades de gasto y la capacidad fiscal evolucionan según la misma tasa y que, además, esta tasa es la misma para todas las CCAA, con lo cual no se tienen en cuenta posibles comportamientos específicos que puedan afectar a una sola comunidad autónoma; y ii) no se considera que el volumen global del fondo debería variar ante una posible rotura del equilibrio vertical.

e) Inexistencia de mecanismos de actualización y de ajuste del Fondo de Suficiencia.

El actual modelo de financiación no dispone de mecanismos que tengan en cuenta una posible rotura del equilibrio horizontal. El Fondo de Suficiencia correspondiente a cada comunidad autónoma, fue calculado por un año base (1999), y en aquel momento se estaba considerando que el volumen correspondiente a cada gobierno autonómico, era el que hacía posible la nivelación de los recursos. Por lo tanto, la nivelación pactada el año 2001 se debería mantener a lo largo del tiempo. Esto es muy difícil que pase dado que lo más probable es que se produzcan circunstancias que la alteren. Estas circunstancias pueden ser: i) existencia de cambios en las necesidades de gasto de las diferentes CCAA debidas a cambios en los usuarios (cambios demográficos) o en los costes de prestación de los servicios; y ii) existencia de cambios en la capacidad de las diferentes CCAA debidos a modificaciones en el comportamiento de sus bases imponibles. De hecho, que se den estas circunstancias no supone ningún problema cuando el propio modelo las prevé, y contiene mecanismos adecuados para actualizarse y adaptarse a las nuevas realidades que alteran la situación del año base. El actual modelo no dispone de estos mecanismos, y es fácilmente comprobable si se compara la evolución de las necesidades de gasto de los diferentes gobiernos autonómicos con la evolución de sus ingresos. Si esta comparación se hace considerando que las necesidades de gasto tienen una relación directa con la variable población, se observa que no hay una relación directa entre el aumento de esta variable y el aumento de los recursos. En algunos casos esta relación es incluso inversa. Más concretamente, el modelo actual todavía se basa en la población del año base (1999), cuando, actualmente, España tiene 4,9 millones más de habitantes.

Por lo tanto, la estabilidad del modelo aconsejaría actualizarlo. Las variables básicas a efectos de la aplicación de los mecanismos de nivelación (las que determinan el indicador de necesidades y la capacidad fiscal) se deberían actualizar anualmente; y las variables que inciden en los elementos estructurales del sistema se deberían actualizar cada cinco años, prestando especial atención al restablecimiento de la suficiencia financiera de las CCAA respecto a la administración central.

#### 4.2. Resultados

El cuadro adjunto permite ver de una manera muy ilustrativa la redistribución de recursos entre las CCAA que comporta el mecanismo de nivelación fiscal existente actualmente. El cuadro muestra en una columna los ingresos tributarios autonómicos y, en otra, los recursos de las comunidades procedentes de los tributos cedidos y del Fondo de Suficiencia, que son los denominados recursos incondicionados y constituyen el grueso principal de los recursos de las CCAA de régimen común<sup>3</sup>. Los datos se muestran en condiciones homogéneas (a igualdad competencial) y expresados en índice, en términos per cápita, considerando 100 la media española, y en unidades de necesidad, es decir, ajustando la financiación por habitante por las diferentes variables que se tienen en cuenta a la hora de distribuir los recursos entre las necesidades de gasto de las CCAA. El cambio en el nivel de recursos que supone el paso de la primera a la segunda y tercera columna es debido al mecanismo de nivelación.

El análisis de los datos del cuadro nos permite afirmar que el mecanismo de nivelación lleva a una redistribución excesiva. Así, por una parte, en Madrid y Baleares, que tienen un índice por recursos tributarios de 140,8 y 132,1 (lo cual quiere decir que pagan impuestos un 40,8% y 32,1% por encima de la media), les corresponde un índice de recursos total de 88,6 y 81,3, respectivamente, es decir, están substancialmente por debajo de la media.

Por otra parte, a Extremadura con un índice por recursos tributarios de 67,6 (paga impuestos un 32,4% por debajo de la media), le corresponde un índice por recursos totales de 124,6 (dispone de unos recursos un 24,6% superiores a la media). Se constata, pues, que el mecanismo de nivelación invierte las posiciones iniciales a favor de las CCAA con menos capacidad fiscal. Lleva, por lo tanto, a una redistribución excesiva. De todas formas, este cambio de posiciones no se da siempre. Véase, por ejemplo el caso de Murcia, que con una capacidad fiscal por debajo de la media (índice de 81,0), después de la nivelación pasa también a tener unos recursos per cápita por debajo de la media (índice 91,4). Todo lo cual corrobora que no hay un criterio claro y explícito de equidad, sino que los resultados de la nivelación son arbitrarios.

Si los recursos después de la nivelación se contabilizan en términos de unidad de necesidad, se reduce la diferencia entre el valor máximo y mínimo, pero todavía las diferencias entre las CCAA son notables. Se pasa del 1,53 en términos per cápita al 1,43 por unidad de necesidad. Asimismo, la desviación estándar pasa del 13,62 al 10,32.

3 Los recursos de los tributos se contabilizan en términos normativos.

**CUADRO 1**  
**ÍNDICES DE LOS RECURSOS TRIBUTARIOS Y DE LOS RECURSOS**  
**TOTALES**

	Recursos tributarios per cápita. Año 2006	Total recursos incondicionados	
		Per cápita. Año 2006	Por unidad de necesidad. Año 2005
Madrid	140,8	88,6	92,7
Baleares	132,1	81,3	82,2
Cataluña	121,1	94,4	96,8
Aragón	113,6	116,1	106,8
Cantabria	102,3	116,7	116,3
La Rioja	102,0	117,4	115,1
Asturias	99,6	113,3	107,1
Valencia	97,5	89,9	92,8
Castilla-León	94,7	118,7	109,1
Galicia	84,5	114,0	106,7
Múrcia	81,0	91,4	95,2
Castilla-La Mancha	80,1	109,1	102,7
Andalucía	79,5	102,0	104,6
Extremadura	67,6	124,6	117,8
Canarias	42,0	96,0	91,8
Total	100,0	100,0	100,0
Ratio max/min	3,35	1,53	1,43
Desviación estándar	25,28	13,62	10,32

Nota: Los recursos tributarios se contabilizan en términos normativos.

Fuente: Ministerio de Economía y hacienda y elaboración propia para el año 2006. Informe sobre Financiación Autonómica, Instituto de Estudios Fiscales, 2008.

La mayoría de países federales tienen mecanismos de nivelación potentes, pero en caso alguno se da esta inversión de posiciones. Se reducen las diferencias en recursos entre los diferentes gobiernos subcentrales, pero no se invierten las posiciones. En la mayoría de estos países una parte del que los ciudadanos aportan por encima de la media en recursos tributarios contribuye a incrementar los recursos del gobierno subcentral y la otra parte se destina a la solidaridad. Por tanto, el mecanismo de nivelación debería canalizar una parte de los impuestos que pagan los ciudadanos de las CCAA con más capacidad fiscal a su gobierno autonómico hacia las CCAA con una menor capacidad fiscal para que puedan prestar niveles

similares de servicios públicos. Pero en ningún caso, el mecanismo de nivelación ha de invertir las posiciones, de forma que las CCAA que realizan una menor contribución fiscal pasen a tener más recursos que las que contribuyen más, como ocurre actualmente.

El tránsito al nuevo mecanismo de nivelación ha de hacerse gradualmente, si se quiere garantizar que ninguna comunidad pierda recursos respecto al modelo anterior, como se ha hecho en todas las reformas habidas. Por tanto, se debería converger gradualmente hacia el nuevo criterio de equidad, garantizando que las CCAA que ahora están peor financiadas crezcan en recursos a una tasa superior a las que ahora están mejor.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOSCH, N. (2006), "La equidad interterritorial entre las Comunidades Autónomas a través del fondo de suficiencia", *Revista General de Derecho Constitucional*, 2.
- BOSCH, N. (2008), "Una visión crítica del modelo de financiación autonómica", *Investigaciones Regionales*, 13, págs. 269-276.
- CASTELLS, A. (DIR.), P. SORRIBAS y M. VILALTA (2005), *Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA*, Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, Instituto de Estudios Fiscales.
- ZIMMERMANN, H. (1985), "The integration of policies of fiscal equalization and regional policies: theory and European examples", *Government and Policy*, vol.3, págs. 451-463.