

La Dimensión Normativa de la Nivelación Territorial

The Normative Dimension of Fiscal Equalization Systems

Antonio Zabalza
Universidad de Valencia

PALABRAS CLAVE: Nivelación fiscal, Equidad vertical y horizontal, Normas de necesidad y capacidad.

KEY WORDS: Fiscal equalization, Vertical and horizontal equity, Need and capacity norms.

Clasificación JEL: H2, H7

RESUMEN

Este trabajo argumenta que es instructivo y útil enfocar el análisis de los sistemas de nivelación territorial como el resultado de un pacto político entre los niveles de gobierno nacional y subnacional. Donde el contenido normativo de este pacto se refleja de forma más clara es en la especificación del presupuesto consolidado de la federación y, como consecuencia, en la definición y medición de los conceptos de necesidad y capacidad. La definición de capacidad, en particular, suministra la principal referencia normativa de las políticas tributarias de los gobiernos subnacionales. El trabajo termina con una ilustración numérica basada en datos españoles.

ABSTRACT

This paper argues that it is instructive and useful to approach fiscal equalization systems as the result of a political pact between national and sub national government levels. The normative contents of this pact is reflected most clearly in the specification of the consolidated budget of the federation and, therefore, in the definition and measurement of the concepts of need and capacity. The definition of capacity, in particular, provides the main normative reference for the tax policy of sub national governments. The paper ends with an empirical illustration based on Spanish data.

1. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es el análisis de los mecanismos de nivelación económica desde la perspectiva del contenido normativo de los mismos. Con este fin, después de hacer un repaso somero de la lógica de los mecanismos de nivelación, el trabajo centra su atención en el papel que el presupuesto consolidado tiene en la definición del sistema de financiación y en el carácter normativo de este presupuesto. Sobre esta base, explora luego la función que los conceptos de necesidad y

capacidad juegan en los mecanismos de nivelación y en la influencia de la nivelación para la política fiscal de los gobiernos subnacionales. Con el fin de poner el acento en la realidad española, la argumentación conceptual se ilustra con datos empíricos referidos a las comunidades autónomas de régimen común. El trabajo se cierra con una sección de consideraciones finales.

2. LA LÓGICA DE LOS SISTEMAS DE NIVELACIÓN

Para financiar políticas de gasto se necesitan recursos y estos recursos no pueden salir de otro sitio que del sector privado, sea en forma de precios públicos o en forma de impuestos. Un principio básico de la teoría del federalismo fiscal es que el gobierno que decide el gasto debería ser también el gobierno responsable de obtener del sector privado los recursos necesarios para financiarlo. La reacción política del ciudadano a los impuestos que el gobierno le pide es la prueba definitiva y más fiable de la aceptabilidad social del gasto en cuestión.

Esto tiene implicaciones para la financiación de los diferentes niveles de gobierno en un estado federal. En principio, cada gobierno debería enfrentarse a los incentivos adecuados con el fin de que sus decisiones de gasto fuesen eficientes. El coste derivado de estas decisiones ha de ser visible tanto para el gobierno en cuestión como para sus electores, y la forma más adecuada de lograr este objetivo es haciendo que los recursos de los gobiernos, de todos los niveles, provengan de tributos recabados por estos mismos gobiernos.

Esta es la teoría. En la práctica, la pregunta crítica es la siguiente: ¿es posible, en un estado federal, organizar las cosas de tal manera que todos los gobiernos puedan financiar sus gastos exclusivamente mediante tasas o impuestos? Por dos razones que a continuación se desarrollan, la respuesta es, en términos generales, no.

La primera razón obedece a una diferencia que normalmente aparece entre el gobierno central y el conjunto de los gobiernos subcentrales. Por razones de eficiencia, el gobierno central está en mejores condiciones que los gobiernos subcentrales para recaudar impuestos cuyas bases imponibles son territorialmente móviles o cuya carga puede ser fácilmente trasladable de una jurisdicción a otra. Impuestos de gran recaudación, como el de Sociedades o el IVA, entran dentro de esta categoría. Esta circunstancia hace que el gobierno central sea con frecuencia el titular de impuestos cuya recaudación excede a sus necesidades de gasto y, por el contrario, que los gobiernos subcentrales tengan acceso a un volumen de recaudación por impuestos que queda por debajo de sus responsabilidades de gasto. Existe pues una *brecha fiscal vertical* entre recursos y gastos de los dos niveles de gobierno, que es necesario eliminar mediante un sistema de transferencias desde el gobierno central al conjunto de los gobiernos subcentrales. Un sistema de transferencias, por

tanto, que rompa la deseable configuración teórica de que cada gobierno financie sus gastos con sus impuestos.

La segunda razón obedece a diferencias entre los mismos gobiernos subcentrales. Si los gobiernos subcentrales fueran idénticos, el reparto uniforme de la transferencia global que cubre la brecha vertical sería el fin del problema. Ahora bien, en la práctica los gobiernos subcentrales no acostumbran a ser idénticos. En particular, no lo son en dos dimensiones que juegan un papel importante en el federalismo fiscal: sus necesidades de gasto y su capacidad de obtener recursos tributarios. Normalmente las bases fiscales están distribuidas territorialmente de forma distinta a cómo lo están las necesidades de gasto. Por un lado, las necesidades de gasto están distribuidas según unos determinados factores (principalmente, aunque no de forma exclusiva, según la población); por el otro, las bases fiscales, y por tanto la posibilidad de recaudar impuestos, están distribuidas de acuerdo con factores distintos, como son el desarrollo y la riqueza; y lo que nos encontramos en la realidad es que el reparto de la población y la riqueza a lo largo del territorio acostumbra a no ser uniforme. Esta circunstancia da lugar a una situación de heterogeneidad *horizontal* entre los gobiernos subcentrales, en el sentido de que, con sus recursos tributarios propios, y aún teniendo en cuenta una transferencia uniformemente repartida, unos gobiernos subcentrales no tendrían suficientes recursos para financiar sus responsabilidades de gasto, mientras que otros dispondrían de recursos en exceso de sus necesidades de gasto.

Los sistemas de nivelación existen para cubrir la *brecha fiscal vertical* y a la vez asegurar que la heterogeneidad *horizontal* entre gobiernos subcentrales acabada de describir no es causa de desigualdad en el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos.

Antes de entrar en la medición de la brecha vertical y de la heterogeneidad horizontal para el caso español y de ver la forma específica en que el sistema de nivelación cumple con la tarea de asegurar la equidad en el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos con independencia de su lugar de residencia, es instructivo considerar el marco normativo de referencia en el que todo sistema de nivelación debe estar basado. Este marco normativo es el presupuesto consolidado de la federación.

3. EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO

El punto de partida de todo sistema de descentralización es la asignación legal y política de competencias, tanto de gasto como de ingresos, entre los dos niveles de gobierno. El presupuesto consolidado de la federación es la plasmación en términos monetarios de esta asignación de competencias. Detrás del mismo subyace la deci-

sión, implícita o explícitamente tomada, de cuáles son las necesidades globales de recursos de cada nivel de gobierno para financiar, a un determinado nivel de calidad, sus responsabilidades de gasto, y de cuáles son sus respectivas capacidades para obtener recursos de los ciudadanos a través de las figuras impositivas asignadas a los mismos. Aparecen, pues, por primera vez dentro de la discusión del sistema de nivelación, y en términos agregados, los conceptos de necesidad y capacidad a los que se ha hecho referencia más arriba.

El presupuesto consolidado es el marco económico *normativo* dentro del que se define el mecanismo de nivelación. Formalmente, y suponiendo que normativamente no se reconoce a ninguno de los dos niveles de gobierno la posibilidad de obtener recursos vía endeudamiento¹, este presupuesto (ver Zabalza, 2003) puede representarse de la siguiente manera:

$$I^a + I^e = G^a + G^e \quad (1)$$

donde I^a e I^e son los ingresos tributarios normativos de respectivamente los gobiernos autonómicos y del gobierno central, y G^a y G^e los correspondientes gastos normativos reconocidos a estos dos niveles de gobierno.

La especificación de (1) requiere saber cuál es la asignación de gastos e ingresos entre los dos niveles de gobierno, el central y el autonómico, y haber sido capaz de cuantificar en términos de valor las implicaciones monetarias de esta asignación de responsabilidades. Es decir, requiere, en primer lugar, un pronunciamiento sobre las necesidades de recursos del conjunto de gobiernos autonómicos, G^a , y del gobierno central, G^e . Este es un pronunciamiento insoslayable: no hay sistema federal de financiación que pueda evitarlo². En segundo lugar, la especificación de (1) requiere un pronunciamiento normativo sobre la capacidad de los dos niveles de gobierno para recabar recursos del sector privado en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones; es decir, un pronunciamiento cuantitativo sobre I^a e I^e . I^a , en particular,

- 1 A los efectos del presente argumento, la existencia de un determinado volumen de déficit público debería ser tratada como un ingreso más (un ingreso a cuenta de futuros impuestos), por lo que no tiene ninguna influencia en las conclusiones. Naturalmente, si el objeto del argumento fuera el análisis de los efectos macroeconómicos de la política fiscal de los distintos gobiernos, ignorar su posible déficit o superávit podría llevar a conclusiones erróneas.
- 2 Se señala a veces (ver, por ejemplo, Ahmad, 1997) que hay sistemas, como el Canadiense, en los que no es necesario tomar en cuenta las necesidades de gasto. Esto confunde la forma en la que se determinan estas necesidades, que puede ser por una vía indirecta, a través de los ingresos que las van a financiar, con la existencia misma de un pronunciamiento acerca de dichas necesidades.

son los ingresos que el sistema federal imputa al conjunto de gobiernos autonómicos. Las normas que se utilizan para esta imputación, y que pueden afectar tanto al tipo impositivo como a la base imponible, constituyen los elementos básicos de referencia para guiar la política tributaria de los gobiernos autonómicos.

En la definición práctica de los sistemas de nivelación raramente se especifica el problema de esta forma. Lo usual es restringirse a los conceptos referidos al conjunto de las comunidades autónomas y dejar de forma implícita los conceptos referidos al gobierno central. Pero que no se explicita esta segunda cara del presupuesto, no quiere decir que no exista. De hecho, su existencia viene requerida por la lógica y por los mismos principios de partida doble de la contabilidad. Para unos recursos globales dados, si se reconoce un volumen mayor de gasto normativo a las comunidades se está diciendo que deberán reconocerse un volumen menor de gasto normativo al gobierno central. Para un volumen dado de gasto normativo, si se reconocen menos ingresos tributarios normativos para el gobierno central se está diciendo que deberán imputarse más ingresos normativos a las comunidades. Estas son relaciones ineludibles y el hecho de que sean normativas no significa que no tengan efectos reales. Como veremos más abajo, de la definición de (1) dependerán los recursos efectivos que, para una determinada política tributaria, las comunidades autónomas podrán utilizar, y otro tanto cabe decir del gobierno central.

El presupuesto consolidado es el resultado de un pacto político entre los distintos gobiernos que participan en el sistema: las quince comunidades (si nos referimos al régimen común español) y el gobierno central. Es un pacto que determina el equilibrio entre las partes que debería regir durante los años de aplicación del sistema.

3.1 Gastos normativos

En cuanto a los gastos normativos, el equilibrio tiene dos vertientes: una, entre los dos niveles de gobierno; y otra, entre todos los gobiernos individualmente considerados.

El pacto entre los dos niveles de gobierno es el siguiente: en las condiciones de ingresos y de necesidades existentes en el momento de definición del acuerdo (en el año base, para entendernos), los dos niveles pactan la estructura del gasto entre las dos jurisdicciones. Para concretar, definamos el *Índice de Estructura Vertical del Gasto Autonómico*, *IEVGA*, como la proporción que el gasto normativo autonómico representa del gasto normativo total; es decir,

$$IEVGA = \frac{G^a}{G^a + G^e}; \quad (2)$$

y el *Índice de Estructura Vertical de Gasto del Estado*, *IEVGE*, como

$$IEVGE = \frac{G^e}{G^a + G^e} = 1 - IEVGA. \quad (3)$$

Pues bien, el pacto que (1) incorpora es un acuerdo acerca de esta estructura (es decir, un acuerdo acerca del valor de cualquiera de estos dos índices).

Un aspecto relacionado es el de la evolución del sistema. Ésta es una cuestión compleja, cuyo tratamiento nos llevaría más allá del propósito de este trabajo, pero que vale la pena enunciar porque ilustra de forma muy clara la utilidad de la interpretación normativa del presupuesto consolidado que aquí proponemos. El acuerdo sobre *IEVGA* (y por tanto sobre *IEVGE*) es la plasmación de lo que ha venido en llamarse el *equilibrio vertical* del sistema³. Es natural, pues, si este equilibrio se quiere mantener, enunciar un pacto adicional, que en la actualidad no existe, y que se refiere al *mantenimiento* de este equilibrio vertical a lo largo del tiempo. Es decir, un pacto de naturaleza dinámica que, en lo esencial, sería del siguiente tenor: “si a lo largo del tiempo, los indicadores de necesidad que en el año base determinan los gastos normativos de los dos niveles de gobierno no cambian, la estructura *IEVGA/IEVGE* tampoco debería cambiar; contrariamente, si estos indicadores de necesidad cambian, la estructura *IEVGA/IEVGE* debería cambiar en la misma proporción en que lo hacen los indicadores de necesidad de cada nivel de gobierno”⁴.

La segunda vertiente es la referida al *equilibrio horizontal* del sistema, en la que el correspondiente pacto involucra a los gobiernos individualmente considerados y, en particular, a los gobiernos autonómicos. En este caso el pacto es sobre la distribución del gasto normativo G^a entre las quince comunidades autónomas y su contenido depende del criterio de reparto que se adopte. El enfoque canónico, coherente con el criterio adoptado en la determinación de los conceptos globales G^a y G^e , es establecer este pacto sobre la base de las necesidades. Este es un pacto explícito en la mayoría de los sistemas de financiación. En el caso del sistema español vigente se traduce en repartir G^a de acuerdo con el índice de necesidades de las distintas comunidades autónomas.

También en el caso del equilibrio horizontal hay una vertiente dinámica, que se orientaría a pactar el *mantenimiento* a lo largo del tiempo del equilibrio horizontal definido en el año base y, por tanto, hacer evolucionar la distribución de los recursos según evolucione la distribución de las necesidades de cada comunidad. El pacto

3 Ver, por ejemplo, Castells et al. (2004) y López Laborda (2006).

4 Ver el trabajo no publicado Zabalza y López Laborda (2009) para la especificación formal y desarrollo de este enfoque.

sobre este aspecto dinámico del sistema tampoco acostumbra a existir en los sistemas de nivelación hoy vigentes⁵.

3.2 Ingresos normativos

El presupuesto consolidado (1) incorpora también un pacto sobre los ingresos tributarios normativos, *IⁿeIⁿ*, reconocidos a cada nivel de gobierno, que naturalmente depende de la asignación de responsabilidades tributarias acordada. El elemento esencial de este pacto es la definición normativa de estos conceptos y el derecho sobre la diferencia entre esta definición y la recaudación efectiva que cada gobierno obtenga con las figuras impositivas que le han sido asignadas.

Los términos *IⁿeIⁿ* representan sumas de recaudaciones tributarias, cada una de ellas producto de un tipo impositivo y una base imponible. Estos términos, pues, son la suma de un conjunto de productos de tipos y bases. La naturaleza normativa se refleja en la particular definición de estos tipos y bases. El objetivo es llegar a definiciones que abarquen exclusivamente la jurisdicción territorial del gobierno en cuestión; que sean homogéneas para todos los gobiernos; y que resulten en una recaudación que es la que razonablemente cabría esperar de la administración correspondiente en condiciones normales de gestión. Como puede verse, definir los ingresos normativos no es en general una tarea fácil. Puede ser un empeño tratable en el caso de impuestos cuyas bases son estables y guardan una cierta relación con el nivel de la actividad económica, como son el IRPF y el IVA, pero muy difícil cuando las bases impositivas son volátiles o no responden a ninguna referencia macroeconómica, como es el caso del impuesto de Sucesiones y Donaciones y el de Actos Jurídicos Documentados.

El segundo aspecto del pacto sobre los ingresos normativos es el establecimiento de determinados derechos sobre las desviaciones que puedan producirse entre la recaudación efectiva y la recaudación normativa. Estas desviaciones pueden ser de dos tipos: voluntarias e involuntarias.

Las voluntarias son las derivadas de políticas tributarias de las comunidades distintas a las normativas; en tal caso, las consecuencias recaudatorias son enteramente asumidas por las comunidades. Si un gobierno autonómico decide subir la tarifa autonómica del IRPF, el exceso de recaudación con respecto al que se hubiera obtenido de acuerdo con la norma pertenece a este gobierno. Si decide bajar la tarifa, el defecto de recaudación deberá también ser totalmente asumido por dicho gobierno. En otras palabras, la merma de recaudación no se verá compensada

5 Este pacto no sólo no existe, sino que también es sistemáticamente violado dada la actual norma de evolución temporal del sistema (la denominada norma ITE). Ver Zabalza y López Laborda (2009).

por un incremento de la transferencia ya que ésta vendrá definida en términos de la recaudación normativa y no de la efectivamente obtenida.

Las desviaciones involuntarias son las que surgen si los tipos impositivos o las bases son alterados por decisión del gobierno central, o si las condiciones económicas que sustentan la base imponible normativa acaban siendo distintas de las supuestas para la definición de dicha base. Si el cambio responde a decisiones de política tributaria del gobierno central, el exceso o defecto de recaudación es asumido por este nivel de gobierno. Si el cambio responde a variaciones en el nivel de actividad, tal como están definidos la mayoría de sistemas, la variación de la recaudación no afecta de forma directa a la transferencia, que se mueve por una regla distinta, pero sí a la recaudación real que los gobiernos subcentrales obtienen a partir de su base tributaria.

4. EL SISTEMA DE NIVELACIÓN

Visto el concepto de presupuesto consolidado, corresponde ahora considerar la nivelación o, dicho de otra manera, el sistema de transferencias que permite conseguir esta nivelación. Pero antes es necesario estudiar los determinantes de la transferencia global entre niveles de gobierno. Como se verá más abajo, la función de la transferencia global es cubrir la brecha fiscal vertical y la de las transferencias individuales (cuya suma debe ser igual a la transferencia global) es contrarrestar la heterogeneidad horizontal. Es pues oportuno, como paso previo al análisis de la nivelación, definir formalmente el concepto de brecha fiscal vertical.

4.1 Brecha Fiscal Vertical (BFV)

Existe una *brecha fiscal vertical* (BFV) cuando no hay una correspondencia perfecta entre los ingresos y gastos de los dos niveles de gobierno. Si suponemos, de acuerdo con las consideraciones hechas más arriba, que los ingresos tributarios normativos del gobierno central son mayores que sus gastos normativos, $I^e > G^e$ y, por tanto, que los gastos normativos de las comunidades superan a sus ingresos tributarios normativos, $I^a < G^a$, la brecha fiscal vertical, BFV, puede ser definida como

$$G^a - I^a = BFV = I^e - G^e \quad (4)$$

Es decir, la brecha fiscal vertical puede medirse bien como la diferencia entre los gastos y los ingresos normativos del conjunto de las comunidades autónomas, bien como la diferencia entre los ingresos y los gastos normativos del gobierno central.

4.2 Transferencia Global (S)

El propósito de la transferencia global (S), que va desde el gobierno central al conjunto de las comunidades autónomas, es cubrir financieramente la brecha fiscal vertical. Es decir, S es igual a BFV y, por tanto, utilizando (4)

$$G^a - I^a = S = I^e - G^e \quad (5)$$

La transferencia y la brecha fiscal vertical se miden de la misma forma. Tomando la parte izquierda de esta definición tenemos el presupuesto normativo del conjunto de las comunidades autónomas.

$$G^a = I^a + S \quad (6)$$

Los gobiernos autonómicos en su conjunto pueden gastar más de lo que por la vía impositiva el sistema les reconoce normativamente. La transferencia S complementa la recaudación normativa atribuida a las comunidades autónomas y les permite financiar el volumen de gasto normativo pactado en el presupuesto consolidado.

Visto desde el lado del gobierno central – es decir, tomando la parte derecha de la expresión (5) – tenemos

$$G^e + S = I^e \quad (7)$$

Los ingresos normativos reconocidos al gobierno central deben ser suficientes para financiar no sólo sus gastos normativos, sino también la transferencia global S.

Lo que interesa destacar de las expresiones (6) y (7) no es tanto su lógica matemática como la naturaleza normativa de las mismas. La expresión (6) transmite la siguiente información al nivel autonómico de gobierno: si la política tributaria del conjunto de los gobiernos autonómicos es igual a la política tributaria normativa de referencia y un volumen I^a de recaudación es obtenido, entonces la suma de esta recaudación más la transferencia agregada S proveerá a estos gobiernos de recursos suficientes para financiar el gasto normativo G^a y cumplir así sus obligaciones competenciales. Si los gobiernos autonómicos se desvían de esta norma, el volumen de recursos al que finalmente tendrán acceso puede aumentar o disminuir en función de la política tributaria que apliquen; es decir, en función de la medida en qué su recaudación efectiva difiera al alza o a la baja de la norma I^a . En el primer caso tendrán recursos más que suficientes para financiar al nivel de calidad normativo sus obligaciones competenciales, mientras que en el segundo no las podrán financiar o tendrán que recurrir al endeudamiento para hacerlo.

La expresión (7) es simplemente el presupuesto del gobierno central. La transferencia es un gasto más que, junto a los gastos normativos G^g , debe ser financiado por los ingresos normativos I^g . En este caso, el pacto implica que las desviaciones en los ingresos normativos, tanto si son voluntarias (producto de un cambio en la política tributaria del gobierno central) como involuntarias (una variación de las bases causada por cambios en el entorno económico) son asumidas por el gobierno central. Como en el caso de las comunidades, las desviaciones de recursos se reflejan bien en una variación del gasto efectivo en comparación con el normativo, bien en el recurso al endeudamiento o a la amortización de la deuda.

4.3 Reparto de los recursos normativos entre comunidades

La expresión (6), que para facilitar su referencia vuelve a repetirse aquí, determina el valor de la transferencia global:

$$S = G^g - I^g \quad (6)$$

El siguiente eslabón del sistema de financiación es ver cómo esta transferencia se reparte entre las comunidades.

Los ingresos tributarios normativos están ya repartidos, porque I^g no es otra cosa que la agregación de los ingresos normativos de cada comunidad I_r^g . Es decir, $I^g = \sum I_r^g$. En cambio, los gastos normativos globales G^g no están repartidos, por lo que debe explicitarse una regla que los distribuya entre comunidades. El modelo canónico de igualación de la capacidad fiscal, que es el que vamos a considerar en este trabajo, reparte estos recursos de acuerdo con los indicadores de necesidad asociados a las competencias asumidas por las comunidades. Es decir, el mismo criterio que en la especificación del presupuesto consolidado se ha utilizado para determinar el gasto normativo global de los dos niveles de gobierno, se aplica ahora para determinar el gasto normativo de cada una de las comunidades.

El presupuesto consolidado da, como resultado del pacto entre niveles de gobierno, la cantidad total de gasto normativo reconocido al conjunto de las comunidades. El pacto, además de determinar este gasto reconocido de manera directa, lo relaciona con una serie de indicadores de necesidad. Para simplificar la exposición, supongamos que en el caso de las comunidades autónomas los indicadores de necesidad se reducen a uno y que este indicador lo denominamos N^g .

6 Para dar más contenido al concepto, piénsese en N como, por ejemplo, el número de habitantes del conjunto de las comunidades. En la parte empírica de este trabajo, Sección 5, consideramos una especificación más realista, que incluye una pluralidad de indicadores de necesidad.

Más específicamente, supongamos que la relación entre este indicador y el gasto global reconocido es

$$G^a = \gamma N, \quad (8)$$

donde γ es un parámetro que no varía entre comunidades.

La expresión (8) se aplica al conjunto de todas las comunidades. Para la Comunidad Autónoma i , la correspondiente ecuación es

$$G_i = \gamma N_i, \quad (9)$$

donde N_i es el valor que el indicador N toma para la Comunidad i y $\sum N_i = N$. Dadas estas definiciones,

$$\sum G_i = \gamma \sum N_i = \gamma N = G^a$$

Es decir, la relación (9) es coherente con la (8) y, por tanto, con el presupuesto consolidado.

Partiendo de la versión individual de (6), $S_i = G_i - I_i$, y utilizando los ingresos normativos individuales de cada comunidad así como la expresión (9), obtenemos que la transferencia individual a la Comunidad i es

$$S_i = \gamma N_i - I_i, \quad (10)$$

Es decir, cada comunidad recibe una transferencia igual a un volumen de recursos que viene determinado por las necesidades asociadas a las competencias de gasto sobre las que tiene responsabilidad, menos los ingresos normativos imputados a dicha comunidad.

Los recursos efectivos de los que la Comunidad i dispondrá, R'_i , vienen dados por esta transferencia más los ingresos tributarios que, de acuerdo con la política tributaria que decida aplicar, efectivamente recaude, I'_i . Es decir, los recursos efectivos de la Comunidad i son

$$R'_i = S_i + I'_i$$

Sustituyendo (10) en esta expresión obtenemos

$$R'_i = \gamma N_i + (I'_i - I_i), \quad (11)$$

La comunidad dispondrá, pues, de los recursos que normativamente necesita para cumplir con sus responsabilidades de gasto, que dependen de un indicador de necesidades definido de la misma manera para todas las comunidades, más el exceso o defecto de sus ingresos efectivos sobre sus ingresos normativos.

Si la comunidad adopta la política tributaria normativa, entonces $I'_i = I_i$ y

$$R'_i = \gamma N_i = G_i \quad (12)$$

Los recursos de la comunidad evaluados a la política tributaria normativa son precisamente los necesarios para financiar el coste normativo de sus competencias de gasto.

La expresión (12) es válida para todas las comunidades. Por tanto, para una política tributaria igual a la normativa,

$$\frac{R'_i}{R'_j} = \frac{N_i}{N_j} = \frac{G_i}{G_j}. \quad (13)$$

Los recursos de las comunidades se reparten de acuerdo con sus necesidades relativas. Esta es la *condición de equidad horizontal* del sistema.

Dividiendo la expresión (12) por el gasto normativo total del conjunto de comunidades autónomas, obtenemos

$$\frac{G_i}{G^a} = \frac{\gamma N_i}{G^a}.$$

Luego, utilizando (8),

$$\frac{G_i}{G^a} = \frac{N_i}{N},$$

que puede también expresarse como

$$G_i = \alpha_i G^a \quad (14)$$

donde $\alpha_i = N_i/N$. Para una política tributaria igual a la de referencia, las comunidades participan en el gasto normativo global de acuerdo con sus necesidades relativas.

De (13) y (14) se infiere que en este sistema el gasto normativo es proporcional a las necesidades, de donde surge la cuestión de porqué diferenciar entre ambos conceptos. El pacto político que da lugar al presupuesto consolidado, en lugar de

determinar G^a , podría directamente determinar las quince G_i , que serían entonces una expresión de las necesidades relativas. Hay, sin embargo, dos razones de peso para introducir este aparentemente superfluo paso intermedio. La primera es que hacer explícito el índice de necesidades y la relación de éste con los recursos, es un paso que introduce transparencia y generalidad al sistema. En la medida en que el índice sea común para todas las comunidades, su existencia ayuda a identificar las razones por las que una comunidad recibe más o menos recursos que otra. La segunda es que, a menos que se admitiera la posibilidad de negociar las quince G_i cada año, cosa que sería políticamente muy costosa, la evolución temporal de las necesidades suministra un indicador de cómo deben variar no sólo la estructura relativa de recursos entre comunidades, sino también el valor absoluto de estos recursos. Es decir, aunque puede que no sea estrictamente necesario en la definición del reparto inicial, el indicador de necesidades es imprescindible para guiar la evolución del sistema a lo largo del tiempo.

El propósito de la siguiente sección es valorar empíricamente estos conceptos para el caso del sistema de financiación de las Comunidades de régimen común.

5. ILUSTRACIÓN EMPÍRICA CON REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

5.1 *La brecha fiscal vertical española*

El Cuadro 1 muestra, sobre la base de los datos de 2004 (MEH, 2006), el volumen total de recursos tributarios de las quince comunidades autónomas de régimen común (fila 1), la transferencia total recibida por el conjunto de estas quince comunidades (fila 2) y el volumen total de gasto que con estos recursos las comunidades podrían financiar (fila 3). Los datos de 2004 han sido ajustados de dos formas: en primer lugar, se han considerado los porcentajes de cesión de tributos contenidos en el Estatuto de Cataluña (BOE, 2006), dado que el gobierno central parece dispuesto a admitirlos en el nuevo sistema que ahora se está negociando; y en segundo lugar, se han incrementado los recursos totales en 7.756 millones para permitir la aplicación de un índice de necesidades que no contemple modulaciones o excepciones específicas, sin que por ello ninguna comunidad se vea perjudicada.

Una medida de la *brecha fiscal vertical* viene dada por la transferencia global. Como hemos visto más arriba, el propósito de la transferencia global es cubrir la brecha fiscal vertical; la transferencia global es pues la brecha vertical. Cuanto mayor sea la proporción que la transferencia global representa en los recursos totales, mayor es la brecha vertical. Según estos datos, y como puede verse en la segunda columna, el sistema de régimen común presentaría una brecha vertical del 16,3%. Suponiendo un déficit público nulo para ambos niveles de gobierno, esta

brecha implica que, en 2004 y en términos normativos, el gobierno central tendría asignados unos ingresos normativos 13.874 millones de euros en exceso de sus gastos. O, lo que es equivalente, a las quince comunidades de régimen común se les habría reconocido un gasto 13.874 millones de euros por encima de los ingresos normativos a ellas asignados y habrían necesitado, por tanto, cubrir un 16,3% de sus gastos con recursos transferidos desde el gobierno central.

CUADRO 1
BRECHA FISCAL VERTICAL DEL SISTEMA ESPAÑOL (2004)

	Contabilizando los impuestos participados como tributación propia de las CCAA		Contabilizando los impuestos participados como transferencia del Gobierno Central a las CCAA	
	Millones €	%	Millones €	%
Impuestos	71.440	83,7	35.043	41,1
Transferencias	13.874	16,3	50.272	58,9
Recursos totales	85.314	100,0	85.314	100,0

Impuestos participados: 50% IVA; 58% IIEE. Recaudación total por impuestos participados: 36.398 millones €.

Resto de impuestos: 50% IRPF; Impuestos cedidos tradicionales; Electricidad; Medios de transporte; e Hidrocarburos fase minorista. Total Resto Impuestos: 35.043 millones €.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (MEH) (2006) y elaboración propia.

Una brecha vertical del 16,3% es pequeña: la mayor parte de los recursos que las comunidades necesitan (concretamente, más de un 80%) proceden de impuestos. Ahora bien, ¿es ésta la única medida útil del concepto de brecha vertical que queremos evaluar?

La utilidad de este concepto es doble. En primer lugar da una idea de la magnitud global de la transferencia desde el gobierno central a las comunidades autónomas. En segundo lugar, da una indicación del grado de responsabilidad fiscal de los dos niveles de gobierno. Cuanto más elevadas son las transferencias en relación al gasto total, menor es la responsabilidad fiscal de los gobiernos subcentrales, y mayor la del gobierno central, ante sus electores. O, visto desde otra perspectiva, un volumen relativamente grande de transferencias enmascara el coste real del gasto y lleva por tanto a decisiones no eficientes en ambos niveles de gobierno (reduce el coste de los recursos para las comunidades autónomas y lo eleva para el gobierno central).

Dejamos momentáneamente de lado la cuestión del volumen de la transferencia para concentrarnos en la utilidad de este concepto como indicador de responsabilidad fiscal. Si ésta es la razón por la que el concepto de brecha vertical interesa, la

partición de los recursos de las comunidades entre transferencias e impuestos debe estar apropiadamente calculado. Desde el punto de vista de la responsabilidad fiscal, todos aquellos recursos que las comunidades obtienen sin tener que responsabilizarse ante el contribuyente de su exacción, son transferencias; y todos aquellos recursos, cuya obtención ha necesitado de una decisión autónoma y coercitiva del gobierno subcentral sobre sus electores, son impuestos propios de este gobierno subcentral. Bajo estas definiciones, los datos de las dos primeras columnas del Cuadro 1 serían incorrectos porque los 71.440 millones de € incluyen un volumen significativo de recursos, los procedentes de los impuestos participados, cuya obtención no necesita del ejercicio de la facultad coercitiva sobre el contribuyente que las constituciones otorgan a los gobiernos para obtener recursos del sector privado y deberían, por tanto, ser contabilizados como parte de la transferencia global del gobierno central a las comunidades autónomas.

Las dos últimas columnas del cuadro presentan el resultado de esta reclasificación. Según estos datos, la brecha vertical española sería del 58,9%, lo que implica un nivel de responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas particularmente bajo: bien calculados, menos de la mitad de los recursos que éstas necesitan para financiar sus gastos provienen de impuestos bajo su titularidad. La participación en el IVA y otros impuestos específicos (la llamada *cesta de impuestos*) no confiere responsabilidad porque las comunidades no tienen capacidad normativa sobre los mismos. Desde el punto de vista de la eficiencia en las decisiones de gasto, los recursos que proceden de estos impuestos son iguales que los recursos procedentes de las transferencias. Ciertamente hacen la vida más fácil a los gobiernos autonómicos, y pueden incluso introducir un mayor dinamismo en el crecimiento de los recursos de las comunidades, pero no ayudan a mejorar el funcionamiento del sector público español, que es de lo que realmente se trata.

5.2 La heterogeneidad horizontal española

La evaluación de la *heterogeneidad horizontal* en España requiere comparar, a lo largo de las comunidades autónomas, la distribución de las necesidades de gasto con la distribución de la capacidad de obtener impuestos. La dificultad aquí radica en encontrar índices adecuados que midan los conceptos de necesidad y capacidad.

Índice de necesidades

Aunque la definición precisa del índice de necesidades será la que resulte del acuerdo del nuevo modelo de financiación que ahora se está negociando, en

aras a la concreción utilizamos en este trabajo un ejemplo basado en una pequeña variación del índice utilizado en Zabalza (2007). Como sea que el objeto de este trabajo, más que la medición de estos conceptos, es el análisis conceptual del desequilibrio que los mismos generan, este ejemplo puede servir para los fines ilustrativos que aquí se persiguen.

El Cuadro 2 detalla los indicadores de necesidad considerados, las ponderaciones de cada uno de ellos y el volumen de recursos que cada indicador reparte. La población y su estructura de edades son las variables más importantes, con un peso conjunto del 94,8%. La población es el criterio más genéricamente asociado a las necesidades. La consideración adicional de la población mayor de 65 años responde al sobre coste que esta característica demográfica puede suponer por la vía de la atención sanitaria, y la de la población menor o igual de 16 años al sobre coste que una estructura de edades joven impone por la vía de la educación. Del resto de conceptos, los más importantes son la superficie y el término constante, ambos con un peso del 2%. El primero refleja las necesidades de gasto asociado a las obras públicas dentro de la comunidad. El segundo persigue reflejar los costes fijos institucionales asociados a la autonomía; con la ponderación adoptada y con la cifra de gasto global considerada en el Cuadro 1, este indicador asigna del orden de 114 millones de euros anuales a cada comunidad con independencia de su tamaño u otras características.

La aplicación de este conjunto de indicadores y ponderaciones da lugar al índice de necesidades que se muestra en la primera columna del Cuadro 3 y que está expresado en términos relativos. En esta forma, el índice de necesidades corresponde al parámetro α introducido más arriba. Ésta no es la única posibilidad. Hay tantas métricas como uno desee. Una opción que parece ganar adeptos es expresar este índice en términos de población (que deviene entonces “población equivalente”). En tal caso, simplemente debemos aplicar α al total de la población (40.355.001) para obtener la distribución que aparece en la segunda columna del Cuadro 3, que denominaremos *Unidades de Necesidad (UN)*. Las UN suman la misma cantidad que la población pero no son la población; en particular, no se distribuyen entre comunidades igual que la población. La distribución de UN refleja naturalmente la distribución de la población, como no podría ser de otra forma dado el peso del 55,6% con el que entra en el índice, pero también refleja la distribución de la estructura de edades, de la superficie y de todas las demás variables, incluyendo el efecto del término constante.

CUADRO 2
VARIABLES Y PONDERACIONES DEL ÍNDICE DE NECESIDADES*

Variables	Ponderación (%)	Millones de Euros
Población	55,6	47.435
Población mayor de 65 años	27,2	23.205
Población menor o igual de 16 años	12,0	10.238
Población discapacitada	0,8	683
Superficie	2,0	1.706
Dispersión	0,2	171
Insularidad	0,2	171
Constante	2,0	1.706
Total	100,0	85.314

* Fuente: INE; Sánchez, Ordóñez y Molina (2006); y elaboración propia.

El índice de necesidades también es un elemento del pacto político que define el sistema de financiación y también debe ser interpretado en clave normativa. Refleja el consenso entre las partes, y en particular entre las quince comunidades de régimen común, acerca de las necesidades relativas de cada una de ellas. En el caso definido en el cuadro es un consenso definido sobre una combinación lineal de variables perfectamente definida y que no deja de tener su propia lógica. En la realidad, es un consenso más costoso de obtener y que acostumbra a acabar en resultados más torturados que los del cuadro. En particular, un consenso en el que los elementos específicos (los “cheques británicos”, para usar un término que hizo fortuna hace algunos años en las negociaciones presupuestarias europeas) acaban jugando un papel clave en la obtención del acuerdo. Pero recuérdese que el resultado final es un resultado aceptado de forma voluntaria por las partes. Por tanto, es un resultado válido y representativo de las necesidades relativas en todos sus extremos. Que no se pueda expresar nítidamente como una combinación lineal sin términos específicos, puede ser una mala noticia para el economista con inclinaciones matemáticas y con gustos estéticos por la simplicidad formal, pero en modo alguno una razón que reste consistencia al resultado final.

CUADRO 3
ÍNDICE DE NECESIDADES

	α	UN
Extremadura	0,0303	1.221.426
Castilla-La Mancha	0,0512	2.067.655
Galicia	0,0722	2.913.892
Asturias	0,0295	1.191.608
Andalucía	0,1831	7.387.628
Castilla y León	0,0700	2.824.944
Murcia	0,0316	1.275.174
Cantabria	0,0152	611.929
La Rioja	0,0087	350.577
Aragón	0,0350	1.412.130
Valencia	0,1083	4.368.609
Canarias	0,0448	1.808.785
Baleares	0,0236	953.080
Cataluña	0,1639	6.614.614
Madrid	0,1326	5.352.950
Total	1,0000	40.355.001

Fuente: INE; Sánchez, Ordóñez y Molina (2006); y elaboración propia

De ahí la impropiedad de los argumentos que cuando se refieren a las necesidades ignoran los pactos voluntariamente alcanzados y se basan en criterios distintos. En términos de preferencia revelada, el dato más sólido y objetivo es el alcanzado como fruto del acuerdo global que define el sistema de financiación, por muy afectado que dicho acuerdo esté de modulaciones, excepciones u otros tratamientos específicos. Aducir que la distribución de recursos resultante tiene propiedades distintas cuando se refiere exclusivamente a la población, como en muchos casos se hace, es irrelevante a los efectos de valorar el sistema. Si como economistas nos atenemos al principio de que lo que cuenta es lo que la gente hace y no lo que creemos que la gente debería hacer, dar a la población un carácter más objetivo que a la combinación lineal acordada es simplemente incorrecto. La población, como indicador *exclusivo* de necesidades, ha sido repetidamente rechazada en las cinco negociaciones habidas desde que el sistema de financiación se puso en marcha, y éste es el dato del que debemos partir.

Índice de capacidad

A diferencia del índice de necesidades, la capacidad no es un concepto sobre el que expresamente y de forma explícita se llegue a un acuerdo en la negociación del sistema de financiación autonómica. La capacidad entra en la definición de los ingresos normativos, y juega por tanto un papel importante en la definición de la transferencia. El pacto sobre este concepto es pues un pacto indirecto, derivado de los acuerdos sobre conceptos más amplios de los que la capacidad forma parte.

CUADRO 4
ÍNDICE DE CAPACIDAD

	PIB	β
Extremadura	0,0181	0,0181
Castilla-La Mancha	0,0368	0,0368
Galicia	0,0555	0,0574
Asturias	0,0233	0,0263
Andalucía	0,1494	0,1521
Castilla y León	0,0592	0,0582
Murcia	0,0274	0,0261
Cantabria	0,0136	0,0142
La Rioja	0,0081	0,0075
Aragón	0,0336	0,0344
Valencia	0,1060	0,1107
Canarias	0,0442	0,0189
Baleares	0,0273	0,0335
Cataluña	0,2046	0,2076
Madrid	0,1928	0,1981
Total	1,0000	1,0000

Fuente: INE y elaboración propia

La forma más sencilla de definir la capacidad es sin duda a través del PIB. Cuanto más alto es el PIB de una determinada comunidad, más alta debe presumirse su capacidad para extraer recursos del sector privado. La primera columna del Cuadro 4 presenta pues la distribución relativa del PIB (año 2004) entre las quince comunidades de régimen común. Cataluña, seguida de Madrid y Andalucía son las tres comunidades con mayor capacidad según esta medida, y La Rioja, Cantabria y Extremadura las de menor capacidad. Otra forma de medir la capacidad es a

través de los ingresos normativos, que suman un total de 71.440 millones de € y cuyo índice relativo aparece en la segunda columna. El orden es prácticamente el mismo (las tres primeras comunidades y las tres últimas siguen siendo las mismas), aunque en este caso la medida es sensible a las diferencias que puedan existir en la cesión de tributos a las comunidades, circunstancia que en nuestro caso sólo afecta a Canarias.

Capacidad por Unidad de Necesidad

Tanto el índice de necesidades como el de capacidad están afectados por la dimensión de la comunidad autónoma. Por otra parte, para medir la brecha horizontal (es decir, la heterogeneidad existente entre comunidades) lo que realmente interesa es la capacidad por unidad de necesidad. El Cuadro 5 mide este concepto, que no es más que el que resulta de dividir las dos medidas de capacidad que muestra el Cuadro 4 por el índice de necesidades del Cuadro 3.

CUADRO 5
ÍNDICE DE CAPACIDAD POR UNIDAD DE NECESIDAD

	<i>PIB/UN</i>	<i>I^o/UN</i>
Extremadura	0,5986	0,5970
Castilla-La Mancha	0,7191	0,7190
Galicia	0,7692	0,7944
Asturias	0,7901	0,8921
Andalucía	0,8163	0,8311
Castilla y León	0,8457	0,8311
Murcia	0,8670	0,8272
Cantabria	0,8971	0,9337
La Rioja	0,9286	0,8680
Aragón	0,9604	0,9818
Valencia	0,9787	1,0230
Canarias	0,9859	0,4216
Baleares	1,1575	1,4182
Cataluña	1,2482	1,2667
Madrid	1,4533	1,4936
Total	1,0000	1,0000

Fuente: INE y elaboración propia

Si nos restringimos a la primera columna, con el fin de evitar la anomalía que el índice I^a / UN presenta en el caso de Canarias debido a su particular régimen fiscal, vemos que en España existe un elevado grado de heterogeneidad entre comunidades en lo que respecta a la distribución de capacidad y necesidades. Esta heterogeneidad viene medida por la dispersión de la distribución de esta primera columna. Si la distribución del PIB coincidiera con la de las necesidades, la distribución sería uniforme (todos sus elementos serían iguales a la unidad) y su dispersión nula. Cuanto más dispares son las dos distribuciones iniciales (*PIB* y *UN*) –es decir, cuanto mayor es la diferencia entre comunidades en las dimensiones de capacidad y necesidad, mayor es la dispersión de la distribución del PIB por unidad de necesidad. Si, por razones de simplificación, medimos esta dispersión a través del rango de la distribución, encontramos que en la Comunidad Autónoma de Madrid el índice de capacidad por unidad de necesidad es un 45,3% superior a la media, mientras que en Extremadura es un 40,1% inferior a dicha media: un rango de la distribución de 85,4 puntos de porcentaje. Esta heterogeneidad, como se puede ver en el cuadro, no es el resultado de dos casos muy extremos dentro de un conjunto razonablemente uniforme. Las diferencias entre las dos distribuciones se producen a lo largo de todo el conjunto de comunidades. De las quince comunidades, sólo tres se encuentran a menos de cinco puntos de porcentaje de la media, y sólo cuatro a menos de diez puntos. Mírese como se mire, el sistema autonómico español presenta una acusada heterogeneidad entre sus comunidades.

Con esta heterogeneidad, es difícil que un determinado conjunto de impuestos pueda financiar a un nivel similar de calidad la provisión de servicios públicos en todas las comunidades, o que un determinado nivel de calidad de estos servicios requiera el mismo esfuerzo fiscal de las mismas. Los ingresos impositivos de las comunidades tienen que ser complementados por un conjunto de transferencias a las comunidades con el fin de eliminar estas disparidades. La determinación de este conjunto de transferencias es precisamente el propósito de los sistemas de nivelación territorial.

5.3 El mecanismo de nivelación

Todos los sistemas de nivelación, sea cual sea el diseño final de los mismos, requieren la toma de dos decisiones: en primer lugar, una decisión sobre el volumen total de recursos al que tendrán acceso las comunidades, G^a ; y, en segundo lugar, una decisión acerca del reparto de este volumen de recursos entre las distintas comunidades, G_j . Es útil plantear la cuestión de esta forma, porque en los argumentos y consideraciones que deben llevar a la toma de estas dos decisiones están contenidos los elementos básicos a tener en cuenta a la hora de diseñar un sistema de nivelación territorial.

La primera decisión viene dada por la misma especificación del presupuesto consolidado, que especifica G^a como parte del pacto político que genera la posición inicial del sistema. En la Sección 5.1 hemos establecido este valor, a efectos de la ilustración empírica que estamos considerando aquí, en 85.314 millones de €.

Respecto de la segunda decisión, si la política tributaria de las comunidades es igual a la normativa, el sistema de nivelación que iguala la capacidad fiscal considerado en la Sección 4.3, reparte efectivamente este volumen total de recursos de acuerdo con el índice de necesidades. Manteniendo en lo que sigue el supuesto de que las comunidades adoptan la política tributaria normativa, podemos proceder de varias formas para llegar a G_j . Podemos simplemente aplicar a los 85.314 millones de € el índice α definido más arriba, o podemos calcular la transferencia S_j , que añadida a los ingresos normativos I_j debe dar el volumen total de recursos puestos a disposición de la comunidad. Como sea que en la práctica, el sistema se aplica a través de la definición de la transferencia y de los ingresos normativos, procedemos por esta segunda vía. La primera columna del Cuadro 6 detalla el valor de la transferencia para las quince comunidades, que como puede comprobarse, dado el amplio nivel de cesión y participación en impuestos, es negativa para Baleares, Cataluña y Madrid. La segunda columna detalla el valor de los ingresos normativos y la tercera columna el monto total de recursos que el sistema pone a disposición de las comunidades. En la cuarta columna se evalúa el nivel de recursos por unidad de necesidad y se constata la propiedad básica de este sistema, que es la igualación completa de comunidades en términos de recursos por unidad de necesidad: con este sistema, y para los parámetros y valores empíricos utilizados en este ejercicio, cada comunidad dispondría de 2.114 € por unidad de necesidad.

La dimensión normativa del mecanismo de nivelación puede verse en las cifras del mismo cuadro. Andalucía, por ejemplo, conoce de antemano todos los elementos del cuadro que le afectan. Ha pactado que los recursos que necesita para cumplir con sus obligaciones competenciales son 15.618 millones de € y sabe que va a obtener una transferencia del gobierno central de 4.749 millones de €, que es independiente de la política tributaria que la comunidad autónoma acabe adoptando. Por otra parte, dispone de una base imponible cedida que, definida según pautas normativas que conoce y sujeta a un tipo normativo que también conoce, genera una recaudación normativa de 10.869 millones de €. Lo que haga a partir de ahí incumbe exclusivamente a su autonomía. En particular, si Andalucía opta por una política tributaria igual a la normativa, los recursos finales de los que dispondrá serán precisamente los 15.618 millones expresados en el cuadro. Si opta por una política tributaria más agresiva, tendrá más recursos; y si opta por una política tributaria más laxa, tendrá menos recursos. El componente normativo del sistema ofrece pues una referencia para la política tributaria de Andalucía y de todas las comunidades.

CUADRO 6
EL MECANISMO DE NIVELACIÓN

	S_i Mill. €	I_i Mill. €	G_i Mill. €	G_i/UN_i €/UN
Extremadura	1.291	1.291	2.582	2.114
Castilla-La Mancha	1.740	2.632	4.371	2.114
Galicia	2.062	4.098	6.160	2.114
Asturias	637	1.882	2.519	2.114
Andalucía	4.749	10.869	15.618	2.114
Castilla y León	1.816	4.157	5.972	2.114
Murcia	829	1.867	2.696	2.114
Cantabria	282	1.011	1.294	2.114
La Rioja	202	539	741	2.114
Aragón	531	2.454	2.985	2.114
Valencia	1.324	7.912	9.236	2.114
Canarias	2.474	1.350	3.824	2.114
Baleares	-378	2.393	2.015	2.114
Cataluña	-849	14.832	13.984	2.114
Madrid	-2.837	14.153	11.317	2.114
Total	13.874	71.440	85.314	2.114

Fuente: Elaboración propia

6. CONSIDERACIONES FINALES

La principal conclusión que cabe extraer de este trabajo es la importancia de los aspectos normativos de la nivelación territorial. Esta dimensión normativa se ve de forma muy clara en el contexto del presupuesto consolidado y de la interpretación del mismo como un pacto político entre los dos niveles de gobierno: el central y el autonómico. Un pacto que comprende, en función de la asignación legal de competencias, la partición de los gastos e ingresos totales entre estos dos niveles de gobierno, y que interesa también al reparto de los recursos autonómicos entre cada comunidad.

La dimensión normativa informa el presupuesto consolidado y como consecuencia cualquier otro elemento del sistema de financiación. El mecanismo de nivelación, en particular, no debería ser visto solamente como un instrumento para igualar las condiciones financieras en las que se desenvuelve la actividad de las comunidades, sino también como un marco normativo para guiar la política

tributaria de las mismas. Esta dimensión normativa va estrechamente ligada a la existencia de un grado efectivo y significativo de responsabilidad fiscal por parte de las comunidades. En este campo, la situación española ha mejorado de forma notable desde el primer modelo de financiación autonómica acordado en 1987, pero el sistema, aun después de los previsibles cambios que se producirán a raíz del proceso de reformas estatutarias actualmente en marcha, dependerá todavía en exceso de los recursos transferidos desde el gobierno central, particularmente si tenemos en cuenta la naturaleza de los impuestos participados.

Un aspecto relevante del pacto es el nivel de la brecha fiscal vertical, que es otra forma de ver la partición del gasto entre niveles de gobierno. El trabajo argumenta que si bien esta partición está bien definida en el momento inicial del acuerdo, con las reglas de evolución actualmente vigentes, el equilibrio que dicho acuerdo refleja no puede mantenerse en el tiempo. El pacto político es en este sentido incompleto porque no contempla una regla que asegure el mantenimiento temporal de este equilibrio vertical. Otro tanto ocurre con la equidad horizontal que el sistema incorpora. El pacto político asegura esta propiedad en el momento inicial, pero no contempla su mantenimiento temporal. Este es quizás el déficit formal más importante del actual sistema de financiación.

El trabajo presta también atención especial al concepto de necesidades y argumenta que cualquier sistema de financiación está basado, de una forma u otra, en un pronunciamiento acerca de las necesidades de recursos para cumplir con las responsabilidades de gasto asumidas por los distintos niveles de gobierno. Este pronunciamiento es insoslayable en términos agregados, con el fin de especificar el marco presupuestario global en el que deberá desenvolverse la actividad del conjunto de comunidades. Por otra parte, el trabajo adopta un enfoque de preferencia revelada para valorar esta cuestión. El criterio de necesidades relevante es el que en definitiva acuerdan las comunidades autónomas y el gobierno central en el momento de definir el sistema de financiación. Las posibles modulaciones, excepciones o tratamientos específicos, en la medida en que son consensuados, forman parte legítima del sistema y, junto con la combinación lineal acordada del conjunto de variables explícitas, son el mejor (de hecho el único) reflejo de lo que las partes del pacto entienden por necesidades relativas. Otra cosa es que, si se puede, sea preferible llegar a un acuerdo que no contemple estos tratamientos específicos.

BIBLIOGRAFÍA

- BOE (2006), *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid.
- AHAMAD, E. (1979), "Intergovernmental Transfers. An International Perspective", en E. Ahamad (ed.) *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*. Edward Elgar, Cheltenham, UK and Brookfield, US.
- CASTELLS, A., P. SORRIBAS y M. VILALTA (2004), *Les Subvencions d'Anivellament en el Finançament de les Comunitats Autònomes*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006), Veinticinco Años de Financiación Autonómica: Balance y Perspectivas, *Mediterráneo Económico*, nº 10, Un Balance del Estado de las Autonomías, Fundación Cajamar, pp. 197-219.
- MEH (2006), *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Cedidos, Fondo de Suficiencia y Garantías de Asistencia Sanitaria, en el Año 2004*. Madrid: Dirección General de Financiación Territorial. Ministerio de Economía y Hacienda.
- SÁNCHEZ, J., ORDÓÑEZ, C. y MOLINA, C. (2006), As Necesidades Relativas de Gasto das CCAA. Elaboración dun Indicador Baseado na Poboación, *Administración & Cidadanía*, 1, 121-172.
- ZABALZA, A. (2003), "A General Framework for the Analysis of Fiscal Equalisation Systems", *Spanish Economic Review*, 5: 205-232.
- ZABALZA, A. (2007) "La Financiación Autonómica en el Estatuto de Cataluña", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 181 – (2/2007): 191-161.
- ZABALZA, A. y LÓPEZ LABORDA, J. (2009), "Evolución de la Financiación Autonómica, y Mantenimiento del Equilibrio Horizontal y Vertical del Sistema". Trabajo no publicado.