



La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: ¿hacia dónde podemos ir?

Autores y e-mail de la persona de contacto:

Xoaquín Fernández Leiceaga, Universidad de Santiago de Compostela (IDEGA) y GEN
xoaquin.fernandez@usc.es

Departamento: Economía Aplicada

Universidad: Universidade de Santiago de Compostela

Área Temática: *(indicar el área temática en la que se inscribe el contenido de la comunicación)*

Sector público, financiación autonómica y local

Resumen: *(máximo 300 palabras)*

En este trabajo analizamos el modelo de financiación aprobado en 2009 para las comunidades autónomas españolas de régimen común desde la perspectiva de la equidad. Comenzamos con un análisis general de los diversos componentes del sistema. A continuación evaluamos en qué medida mejoran o empeoran los resultados en relación con el modelo 2001, y, con los datos de la liquidación de 2011, desentrañamos los elementos que alejan el modelo de un resultado igualitario. Comparamos los resultados en términos de equidad con los que resultarían de aplicar modelos vigentes en cuatro países federales, lo que también nos ayuda a demostrar que el modelo 2009 incorpora mecanismos de cada uno de ellos, aunque por ello no necesariamente los mejores. Por último, concluimos con algunas consideraciones que permitirían mejorar el funcionamiento del modelo.

Palabras Clave: *(máximo 6 palabras)* Financiación regional, transferencias de nivelación, equidad

Clasificación JEL: H73, H77, O18, R50

1. Introducción

La equidad horizontal ha sido un principio orientador del diseño de la financiación autonómica desde la configuración del Estado de las autonomías, entre otras cosas porque nace a partir de un sistema político centralizado. El trato igual para las condiciones iguales reproducía teóricamente las condiciones ideales de un sector público centralizado. Sin embargo, también desde muy pronto quedó claro que el funcionamiento real del sistema se apartaba de la equidad proclamada. En parte porque la realidad previa ya era desigual, en parte porque los modelos incorporaban también otros principios orientadores y, a veces, elementos que vulneraban abierta y claramente la igualdad de trato¹. Y, en parte, también porque los resultados reales distaban de los previstos, bien porque la complejidad del modelo impedía una comprensión cabal de sus consecuencias, bien porque la realidad económica operaba en un sentido inesperado.

Pero, a pesar de estos matices, hasta la última reforma la búsqueda de la equidad horizontal era un principio incuestionable. La reformulación del modelo en 2009, si bien mantiene una retórica igualitaria, introduce limitaciones expresas a la equidad. Por ello en el segundo apartado de este trabajo analizamos el tratamiento de la equidad horizontal en el nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, buscando desentrañar los elementos que en un sentido estático y dinámico alejan el modelo de la equidad, en los principios y en los resultados. A partir de la experiencia internacional, proyectamos sobre el caso español los criterios de varios sistemas federales, para analizar hacia donde nos llevaría, en términos de equidad, una reforma inspirada por uno u otro modelo.

Finalmente, para concluir, realizamos algunas consideraciones generales que se derivan de los análisis precedentes y las cuales permitirían mejorar el funcionamiento del modelo introducido en 2009 desde una perspectiva de equidad horizontal.

¹El ejemplo más relevante, las recurrentes cláusulas de statu quo ante que, en cada reforma prolongaban las desigualdades de partida

2. La equidad en el modelo de financiación 2009.

El modelo común ha sido tradicionalmente de cobertura relativa de necesidades de gasto. Una instancia central ha de calcular la participación de cada comunidad en las necesidades de gasto globales y esa proporción serviría para asignar los recursos disponibles, garantizando que se superase un cierto nivel mínimo de gasto. Han coexistido así en el tiempo dos procedimientos para la determinación del volumen de recursos para cada comunidad, que aún en la actualidad son decisivos.

El primero ha consistido en la atención al gasto real regional del inmediato pasado. Inicialmente esa referencia venía dada por el gasto real efectuado por la administración general del estado en cada territorio en el momento del traspaso de competencias (coste efectivo de las transferencias) o por el conjunto de recursos que debía acompañar a cada una de ellas para que el traspaso competencial fuese acordado (lo que podemos denominar coste efectivo negociado). Esas situaciones de hecho, que suponían intensas diferencias entre unas comunidades y otras, se han proyectado en el tiempo gracias a la cláusula del statu quo ante introducida en todas las revisiones del modelo de financiación hasta la fecha. Es decir, la revisión del modelo contaba con un condicionante de partida: ninguna comunidad autónoma perdería en términos absolutos nominales con el cambio. Debido a ello la negociación entre comunidades se centraba en la distribución de los recursos adicionales aportados por la hacienda central. El éxito relativo en ese reparto determinaba la mejora relativa de la posición de la comunidad – pues en términos absolutos la mejora estaba asegurada-. Quedémonos pues con dos elementos: la posición inicial de cada región continúa influyendo en la financiación de cada comunidad; la revisión del modelo cada cierto tiempo ha permitido modificar al alza el volumen de recursos disponibles. Pero, en todo caso, no hay referencias en este primer método a la equidad horizontal.

El segundo procedimiento, progresivamente perfeccionado, ha consistido en un intento de determinación objetiva de las necesidades de gasto relativas de la población de cada territorio a partir de algunas de sus características. El número de habitantes, la forma de distribución en el espacio o la composición por edades influyen decisivamente en la demanda de servicios públicos y en el coste de producción de los mismos, y por tanto han de tenerse en cuenta a la hora de dotar de recursos a las comunidades

autónomas. Ahora se busca un tratamiento igualitario de las comunidades, compatible con su autonomía financiera. El objetivo es dotar a cada comunidad de una capacidad similar para ofrecer a sus ciudadanos un nivel de servicios públicos de competencia autonómica, y permitir a continuación que cada una de ellas establezca la combinación que prefiera de presión fiscal y composición de la cesta de servicios. Ya hemos dicho que operó la restricción del statu quo y que por tanto la distribución de los recursos por la vía de la estimación objetiva de necesidades estaba lejos del óptimo –aún en los términos estrechos de cada modelo-.

En la última reforma han sido mantenidos estos dos criterios (statu quo, necesidades de gasto), de acuerdo con los procedimientos habituales (cláusula de statu quo ante; método objetivo de determinación de necesidades). La cláusula de statu quo ante es instrumentada por medio del Fondo de Suficiencia Global, que garantiza que en el año base, los recursos a disposición de cada comunidad antes del reparto de los Fondos de Convergencia autonómica al menos iguallen los que resultarían de aplicar el modelo anterior.

Por lo tanto, la ley 22/2009 incluye una nítida formulación del principio de equidad, ya desde la exposición de motivos. Entre los principios rectores se recoge que “El refuerzo de la equidad se instrumenta básicamente a través del nuevo Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el cual garantiza que, en cumplimiento del artículo 158.1 de la Constitución y del decimoquinto de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, todas las Comunidades Autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, no sólo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro”. Es un compromiso completo en el tiempo con una versión fuerte de la equidad horizontal, la igualdad en la financiación por habitante ajustado o unidad de necesidad.

El método objetivo de determinación de necesidades es instrumentado por medio del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, uno de los componentes del modelo –muy relevante en proporción a los recursos totales, pues representa el 72% en 2011 a competencias homogéneas, aunque jugará un papel inicial muy menor por el carácter sucesivo de la aplicación de los diversos fondos que componen el modelo-.

Los recursos del FGSPF se distribuyen de acuerdo a un indicador de unidades de necesidad para cada comunidad autónoma ¿Qué recoge el índice de “habitantes ajustados o unidades de necesidad”? El concepto refleja la visión que la población no es la única variable a tener en cuenta para determinar la demanda homogénea de los servicios públicos ofertados por las comunidades autónomas; y que los costes en que estas incurren para prestarlos puede que tampoco coincidan en el espacio.

A la hora de establecer costes unitarios diferenciales el índice utiliza tres componentes (superficie, dispersión e insularidad), con una ponderación agregada del 3% del total. Sin embargo, la disparidad de resultados es considerable, porque el efecto de la insularidad está muy concentrado en Canarias y el de la dispersión en Galicia y Asturias. La distancia entre el valor mínimo (Madrid: no insular, alta densidad, mínima dispersión) y el máximo (Canarias: alta insularidad) es de más de diez puntos sobre una media de 100. Aunque cada una de las variables empleadas tiene su racionalidad, tanto su elección frente a otras como las ponderaciones aplicadas son el resultado de la negociación más que el producto de un estudio riguroso de las condiciones de prestación de los diversos servicios autonómicos². Por ejemplo, el modelo no toma en consideración la existencia de costes fijos de administración o la influencia de diferentes niveles de precios.

Para establecer el impacto de las características de la población de cada región en la demanda el índice de necesidades tiene en cuenta de forma implícita un peso normalizado de cuatro grupos de servicios públicos en el gasto total (sanidad, 39,17; educación obligatoria, 21,13; servicios sociales, 8,76; y resto, 30,92); y busca variables que ajusten mejor que la población el gasto necesario para las tres primeras funciones³. Para la sanidad distingue siete grupos de edad y asigna una demanda ponderada de gasto sanitario a cada uno de ellos (Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario, 2005). Para la educación obligatoria, la población menor de 16 años. Para los servicios sociales, la población de más de 65 años. Tanto las ponderaciones de cada función como

²La comparación con otros lugares en los que se aplican esquemas similares (Australia, los Territorios canadienses) indica que la homogeneidad es mayor en España (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2014, 1).

³Implícitamente sería la población la variable de la función “Resto”.

las variables de ajuste constituyen una primera aproximación razonable⁴, aunque sería posible cuestionar algunos supuestos implícitos. Por ejemplo, no tener en cuenta que la demanda efectiva de servicios públicos por persona se reduce en los segmentos de renta más elevada; o que las comunidades autónomas asumen una parte sustancial del gasto universitario (educativo no obligatorio) y en cambio no deben prestar servicios sanitarios gratuitos para la población cubierta con mutualidades; o que en los gastos sociales el envejecimiento dentro del envejecimiento (porcentaje de mayores de 75 años) eleva de forma considerable las necesidades.

Con el 30,92% asignado a la variable población el índice de necesidades recoge el conjunto de funciones de gasto no ligadas a los tres grandes segmentos anteriores⁵ y, por lo tanto, cubre la totalidad de las funciones autonómicas. Podría de nuevo discutirse tanto la intensidad de la ponderación⁶ como si la población debiera acompañarse de otras variables que aproximasen mejor las necesidades vinculadas a cada función específica. Pero lo importante es destacar que se cubren todos los conceptos de gasto.

La dispersión del índice de demanda ajustada por habitante es menor que en el caso de los costes, con un máximo en Castilla y León (102,89) y un mínimo en Canarias (96,07). Podemos ver este resultado en el gráfico 1.

La consideración conjunta de los elementos de demanda y de costes específicos de cada región configura su indicador de necesidad relativa, factor corrector de su población. En el caso español, la dispersión de los valores de los indicadores regionales es muy limitada, puesto que los territorios no son tan diferentes entre sí como, por ejemplo, en Australia. Por lo tanto, una distribución del conjunto de los recursos del modelo de financiación de acuerdo con el índice de habitantes ajustados generará pequeñas diferencias en la financiación por habitante (y además estarán justificadas). Además, el índice muestra una intensa capacidad de ajuste a las circunstancias cambiantes. Cuatro comunidades (Asturias, Extremadura, Castilla-León y Galicia) han perdido en el período 1999-2011 más de un 10% de su peso en las necesidades globales

⁴El peso del gasto autonómico en educación sobre el total (descontada la deuda pública) es del 25,7% en 2011. Pero incluye también la financiación de las universidades

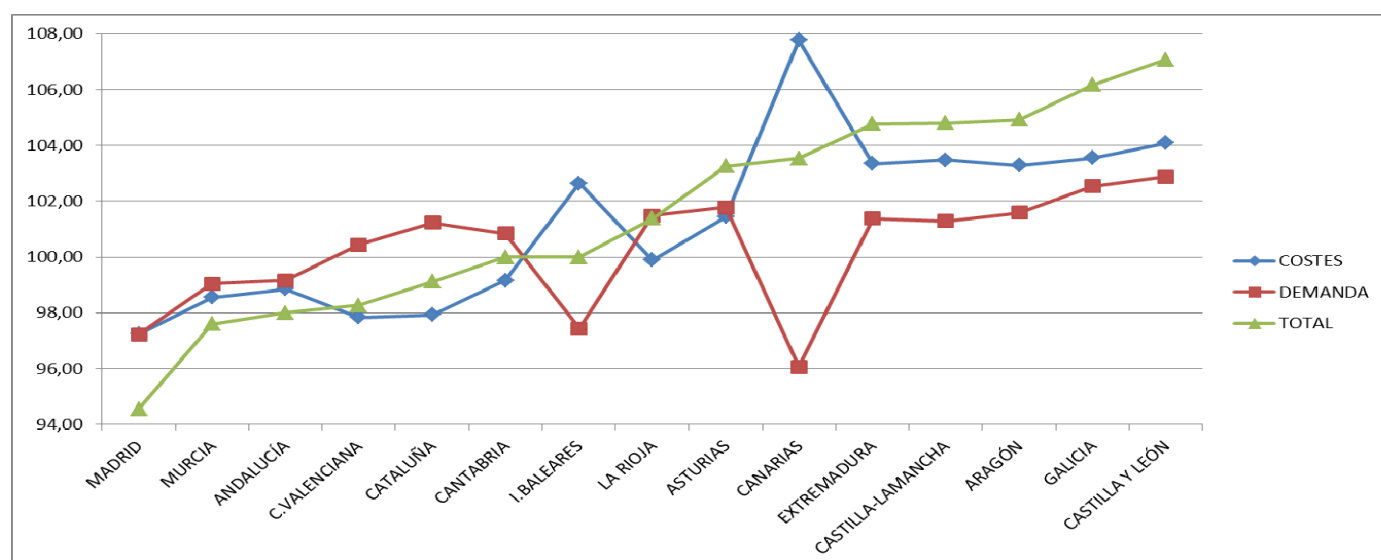
⁵Las más relevantes: las actuaciones de carácter general, los servicios públicos básicos (justicia, seguridad), las infraestructuras, la promoción de sectores productivos, la cultura y la investigación.

⁶Posiblemente una proporción próxima al 20% sería más razonable, sobre todo al tomar en consideración la financiación afectada.

mientras que otras tres (Balears, Murcia, Madrid) experimentan un incremento similar. La correlación entre estos cambios y las variaciones de población es muy importante (0.98).

GRÁFICO 1. DESCOMPOSICIÓN DEL ÍNDICE DE HABITANTES AJUSTADOS EN COMPONENTES DE COSTE Y DE DEMANDA

AÑO 2011



FUENTE: MINHAP 2013. ELABORACIÓN PROPIA

Pero, de hecho, los recursos totales derivados de la ley 22/2009 son asignados a las comunidades con procedimientos que atienden poco al objetivo de equidad. La principal novedad de la reforma de 2009 en términos de la equidad horizontal ha sido la introducción de tres nuevos criterios que ya desde el ámbito de los principios atemperan el objetivo de igualdad y que en su aplicación efectiva lo desarman considerablemente⁷:

- La nivelación parcial, por medio de la distinción entre los servicios públicos fundamentales y los otros, que restringe la búsqueda de la igualdad en la financiación

⁷El resultado final muestra una aproximación notable de la financiación por habitante, o por habitante ajustado, pero las diferencias con la media, notables en algunas comunidades, son imposibles de explicar en términos de equidad.

por habitante ajustado sólo para el primer subconjunto. Una fracción de los recursos atiende a otros requerimientos del sistema, que veremos a continuación.

- La correlación directa entre la financiación total por habitante ajustado a competencias homogéneas y la capacidad tributaria por habitante de las comunidades, de forma que se cumpla el principio de ordinalidad⁸. Por una parte, un 25% de la capacidad tributaria autónoma de cada comunidad no entra en el FGSPF, lo que genera a priori una ventaja para las comunidades con mayor capacidad por habitante. Además, el Fondo de Competitividad premia con un plus a aquellas comunidades que poseen una capacidad tributaria superior a la media. Se consigue así una ordinalidad limitada, que ha permitido sin embargo que ninguna de las comunidades autónomas de régimen común con capacidad tributaria superior al promedio tenga una financiación por habitante ajustado inferior a la media (Fernández Leiceaga, 2014).

- La atenuación de las desigualdades en la financiación final por habitante ajustado, aproximando al menos a la media a aquellas comunidades que se sitúan por debajo. El Fondo de Competitividad tiene justamente esta función⁹, que cumple imperfecta y parcialmente.

El resultado final de la aplicación combinada de los instrumentos derivados de cada uno de los criterios reseñados es sorprendente. En el año inicial (2009) los recursos financieros de cada comunidad dependerán de su financiación de acuerdo con el modelo anterior (*statu quo*), de la distribución de los recursos adicionales aportados por el Estado (que cuentan con índices de asignación específicos, diferentes de los utilizados para la determinación de las necesidades de gasto) y de la aplicación de los Fondos de Convergencia. Por lo tanto, el FGSPF, que encarna la objetividad del sistema y el respeto a las necesidades relativas de financiación, no juega ningún papel (Garcimartín, Díaz de Sarralde y Ruiz-Huerta, 2011; De la Fuente, 2010, 2012; Fernández Leiceaga, 2014).

⁸Para una explicación de lo que supone, Fernández Leiceaga y Lago Peñas (2014,1).

⁹El Fondo de Cooperación, gemelo del anterior, beneficia sobre todo a las comunidades de menor dinamismo poblacional y con renta por habitante inferior al promedio pero carece de objetivos explícitos en términos del modelo. Es un puro producto de la necesidad de ampliar el consenso

En los años sucesivos, serán tres los factores influyentes en las pérdidas o ganancias relativas de financiación: la evolución de la población ajustada regional en relación con el conjunto, que determinará la participación en el FGSPF; así como la evolución de la población y de las bases tributarias de la región en relación con el conjunto que influirán en los restantes componentes del modelo¹⁰. Ahora sí que las necesidades de gasto, establecidas en los términos del modelo, juegan un papel, pero siempre parcial y actuando sobre las diferencias. La variación en las necesidades de gasto relativas de una región (definidas por el modelo) tendrán un reflejo en la variación de la tasa de participación de la comunidad en, aproximadamente, el 70% de los recursos totales del modelo.

¿Qué resultados consigue en términos de equidad este modelo –considerando siempre la equidad tal y como viene definida por las características del mismo-? (seguimos a Fernández Leiceaga, 2014)

1. La primera comparación debe establecerse con los resultados del modelo de 2001, en el año base (2009). Trabajamos a competencias homogéneas. El modelo de 2001 presentaba un desvío notable de la equidad, con una DS de la desviación de 11.42, y un Índice de Gini ponderado por la población (IG) del 4.35%¹¹. Sería necesario redistribuir un 3.08% de los recursos para conseguir la igualdad plena en financiación por habitante ajustado.

El nuevo modelo establece un nuevo “statu quo” para 2009 que parte del anterior y pretende corregirlo agregando recursos que van a ser distribuidos de acuerdo con criterios especiales. Estos recursos suponen 5.236 millones de euros, que se descomponen en siete partidas diferentes. Los nuevos recursos han corregido parcialmente la situación previa (el IG baja al 3.66%) con resultados contrarios a la equidad para algunas comunidades.

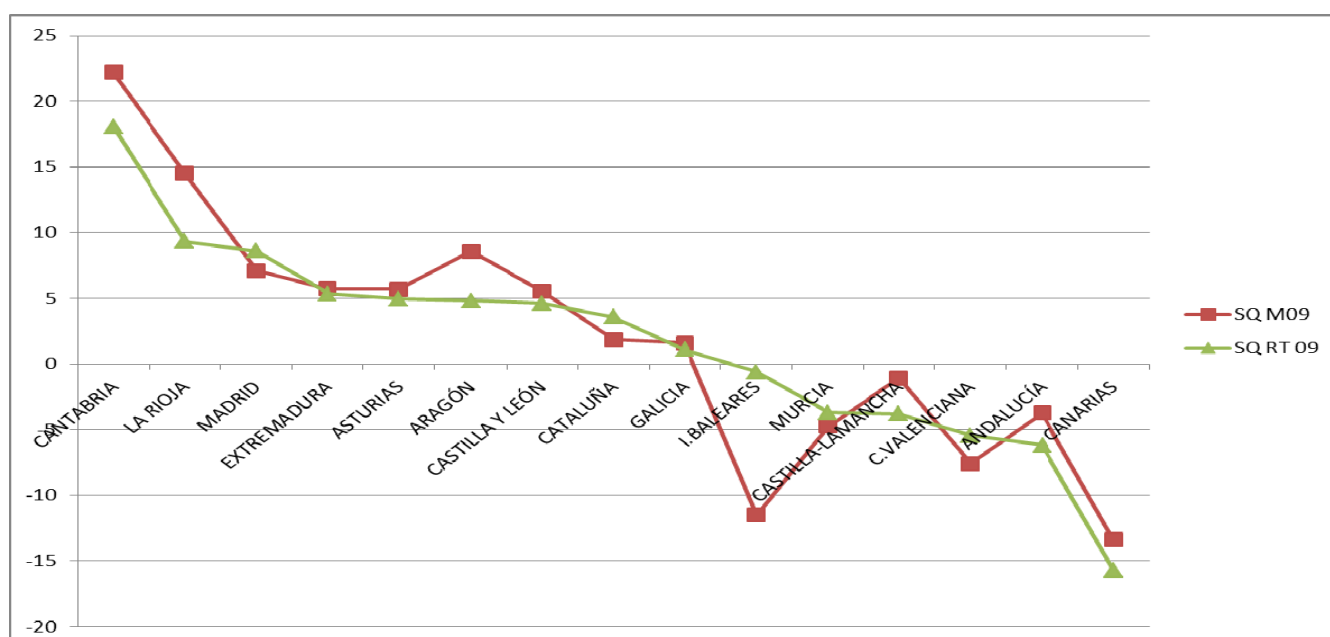
Adicionalmente, hemos tenido en cuenta la aplicación de los Fondos de Convergencia. Si bien han corregido algunas situaciones de desequilibrio parcial (Comunidad Valenciana) o totalmente (I. Baleares) también han exacerbado otras, tanto

¹⁰ En Fernández Leiceaga (2014) o Zabalza (2013) se aborda esta cuestión.

¹¹ Utilizaremos a partir de aquí el Índice de Gini ponderado por la población para medir la desigualdad. En todos los casos los valores son más reducidos que los indicados por la desviación típica. Son comunidades de pequeña dimensión demográfica las que más se alejan de la media.

en sentido positivo (Madrid o Cataluña) como negativo (Castilla-La Mancha o Andalucía). En el gráfico 2 observamos el resultado final en 2009, con las comunidades ordenadas en función de su desvío sobre el reparto que resultaría de aplicar las necesidades de gasto. El IG ha aumentado ligeramente (3.69%) porque los desequilibrios acentuados corresponden a regiones de elevada población, pero en todo caso es inferior al que resultaría de aplicar el modelo previo. La primera conclusión es así que el nuevo modelo reduce ligeramente la inequidad del anterior.

GRÁFICO 2. EL EFECTO DE LOS FONDOS DE CONVERGENCIA EN 2009. DESVÍO PORCENTUAL ANTES Y DESPUÉS DE LOS FONDOS DE CONVERGENCIA, EN PORCENTAJE SOBRE LAS NECESIDADES DE GASTO

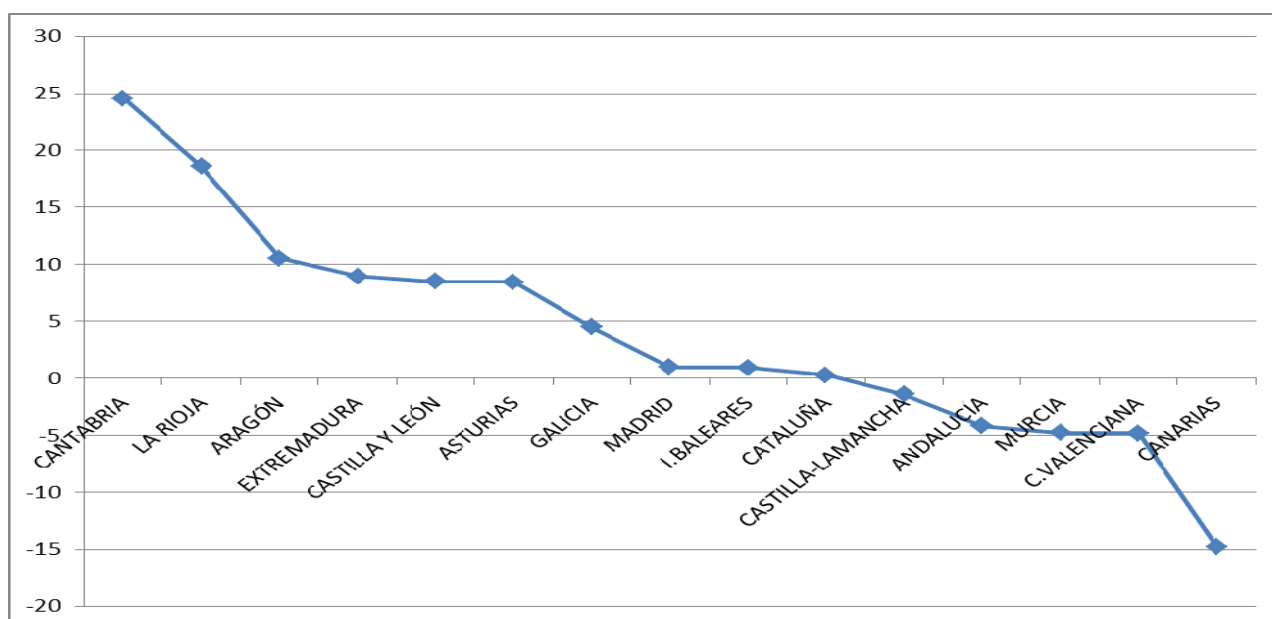


FUENTE: MINHAP 2011. ELABORACIÓN PROPIA

2. Para el año 2011, la financiación total por habitante ajustado a competencias homogéneas también se desvía del resultado producido por la mera asignación en función de la población corregida por el indicador de necesidad, como vemos en el gráfico 3 El IG es inferior al de 2009 (3.29%), y las mayores desviaciones tienen lugar en Canarias (por abajo) y Cantabria (por arriba). El resultado parece no tener relación ni con la capacidad tributaria ni con las necesidades. Las ocho comunidades con mayor capacidad tributaria por habitante

presentan valores superiores a 100, mientras que de las siete restantes tan solo dos (Extremadura y Galicia) alcanzan el nivel medio. Para alcanzar el ideal de equidad habría que mover un 2.3% de los recursos totales a competencias homogéneas. Son sobre todo las comunidades pequeñas en población las que más se apartan en positivo del promedio. Andalucía, la Comunidad Valenciana y Canarias concentran los desvíos negativos.

GRÁFICO 3. RESULTADOS FINALES DEL SISTEMA EN RELACIÓN CON LAS NECESIDADES DE GASTO. PORCENTAJE SOBRE ESTAS, 2011



FUENTE. MINHAP 2011. ELABORACIÓN PROPIA

3. Para cada comunidad el desvío puede proceder de capacidad tributaria por habitante (un 25% de los ingresos por tributos cedidos en términos normativos), de la distribución del Fondo de Suficiencia (o efecto del statu quo) o de la asignación de los Fondos de Convergencia. .Afortunadamente no todos los factores operan para cada comunidad siempre en la misma dirección. El desvío de la norma provocado por el statu quo es el más marcado y el que provoca la mayor distancia entre máximo y mínimo (más de 40 puntos entre Cantabria y Baleares). Incluso más que el de la asimétrica distribución de las bases fiscales en el territorio.

4. Al utilizar el criterio normativo, la diferencia entre comunidades en capacidad tributaria viene determinada por la dimensión comparada de las bases tributarias en cada figura y la importancia de éstas en el conjunto de la recaudación.

TABLA 1. DESVÍO PARA CADA COMUNIDAD EN CADA FASE EN RELACIÓN CON LAS NECESIDADES DE GASTO PORCENTAJE SOBRE LAS NECESIDADES DE GASTO. 2011

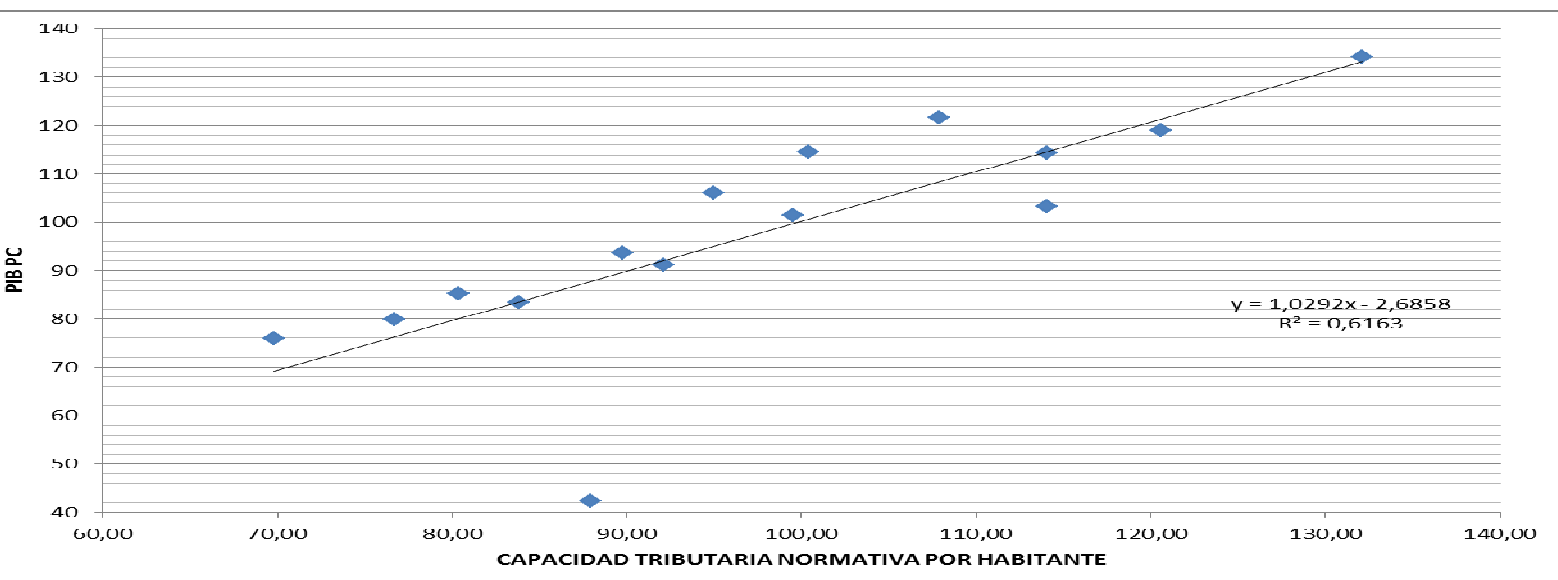
	CTN	STATU QUO	SUMA CTN+SQ	F.CONVERGENCIA	TOTAL
COMUNIDAD					
CATALUÑA	4.59	-4.49	0.1	0.17	0.26
GALICIA	-3.21	7.71	4.5	0.26	4.76
ANDALUCÍA	-4.21	2.24	-1.96	-2.42	-4.39
ASTURIAS	0.62	7.99	8.61	0.31	8.92
CANTABRIA	3.34	25.61	28.94	-3.05	25.89
LA RIOJA	0.32	19.34	19.66	-0.08	19.58
MURCIA	-3.32	-1.29	-4.61	-0.43	-5.04
C.VALENCIANA	-1.06	-8.77	-9.83	4.79	-5.04
ARAGÓN	2.03	9.31	11.35	-0.25	11.1
CASTILLA-LAMANCHA	-4.23	5.45	1.23	-2.7	-1.47
CANARIAS	-13.48	-0.48	-13.96	-1.52	-15.47

EXTREMADURA	-6.27	18.11	11.84	-2.42	9.42
I.BALEARES	4.97	-22.33	-17.36	18.32	0.96
MADRID	9.54	-6.62	2.92	-1.95	0.96
CASTILLA Y LEÓN	-1.21	10.13	8.92	0.04	8.96

FUENTE: MINHAP, 2014. ELABORACIÓN PROPIA

En el gráfico 4 representamos la recaudación normativa de las comunidades autónomas de régimen común en 2011 por habitante ajustado en el eje horizontal, mientras que en el vertical aparece el PIB por habitante en el mismo ejercicio¹², de acuerdo con la Contabilidad Regional de España. El ajuste es bueno, y tan solo Canarias se desvía sensiblemente a la baja de la senda esperada¹³. Con algún matiz, por tanto, si la financiación de las CCAA dependiese de su base fiscal propia, a igual presión tributaria la capacidad de gasto de cada comunidad dependería directamente de su nivel de renta por habitante relativo y las diferencias serían significativas¹⁴; afortunadamente, solo asigna a cada comunidad un 25% de la recaudación.

GRÁFICO 4. PRODUCTO INTERIOR BRUTO POR HABITANTE EN 2011 Y CAPACIDAD TRIBUTARIA NORMATIVA POR HABITANTE EN 2011. COMUNIDADES AUTÓNOMAS



¹² El efecto de las transferencias públicas a familias.

¹⁴ Con un IG de 13.8%, que multiplica por 4 los valores de los resultados finales del modelo.

FUENTE: CRE 2011 Y MINHAP 2013. ELABORACIÓN PROPIA

5. El FSG, una vez aplicados los ajustes por competencias no homogéneas, supone un 1.5% de los recursos totales (1.418,6 millones de euros). A pesar de la escasa cuantía del Fondo los sesgos que provoca son notables. Este mecanismo le aporta a Cantabria un 25% adicional de recursos mientras que a Baleares le hace perder un 22% de la financiación que le correspondería de acuerdo con las necesidades de gasto.

Otra forma de valorar ese sesgo es comparar la desigualdad de la financiación por habitante ajustado antes y después de su toma en consideración. El IG de la capacidad tributaria y el FGSPF conjuntamente toma un valor de 3.2%. Cuando incorporamos al FSG el valor del índice sube a 4.13%. –un incremento de casi un tercio-

6. El análisis de la inequidad en la financiación básica (capacidad tributaria - 25%-, FGSPF y FSG) indica que los sesgos proceden en mucha mayor medida del statu quo de de la capacidad tributaria diferencial ($r= 0.89$ entre desvío del statu quo y desvío de la financiación básica)

7. Los Fondos de Convergencia nacen como un elemento corrector final de los resultados del sistema. El primer Fondo, el de Cooperación, utiliza tres criterios independientes para seleccionar a las comunidades beneficiarias:

- Un PIB por habitante inferior al 90% de la media (en valores de los últimos tres años)
- Una densidad de población inferior al 50% de la media
- Un crecimiento de la población inferior al 90% de la media y que además tengan una densidad inferior al 125% de la media de las comunidades de régimen común.

En el año 2011 son once las comunidades que cumplen alguno (o varios) de estos criterios.

Una vez seleccionadas las comunidades beneficiarias el Fondo de Cooperación se distribuye por medio de dos instrumentos independientes. Dos tercios de los recursos son asignados a todas las comunidades beneficiarias en función de su población relativa ponderada por la distancia al PIB por habitante medio. El tercio restante es asignado a aquellas comunidades con un crecimiento poblacional inferior al 50% del promedio (Galicia, Asturias, La Rioja, Aragón y Castilla-León), en función de su población relativa –de forma que ninguna reciba más del 40% del total, límite que no actúa en 2011-. Aunque ha sido percibido como un fondo de desarrollo regional (Vilalta, 2014) ni en la selección de comunidades ni en la asignación de recursos o en la ausencia de condicionalidad de los mismos responde plenamente a sus características. Es mejor verlo como un puro producto de la negociación. Claramente, el Fondo de Cooperación no tiene por qué producir un efecto de convergencia y beneficia sobre todo a las comunidades de menor dinamismo poblacional.

El segundo Fondo, el de Competitividad, tiene como beneficiarias a aquellas comunidades que muestran un índice de financiación homogénea por habitante ajustado¹⁵ inferior a la media o al índice de capacidad fiscal. El horizonte de convergencia es doble y asimétrico, produciendo un ajuste hacia la media de financiación en las comunidades más pobres y una ordenación de las comunidades más ricas según su capacidad fiscal¹⁶.

Las comunidades beneficiarias son seis: Murcia, Comunidad Valenciana y Canarias, con un índice de financiación por habitante ajustado inferior a la media; y Cataluña, Baleares y Madrid, con un índice inferior a su capacidad fiscal y que en el caso de Baleares también es inferior a la media. El reparto se efectúa de acuerdo con la población ajustada, en sucesivas rondas hasta agotar el fondo.

¹⁵Calculado para la selección de beneficiarias de una forma particular

¹⁶De acuerdo con la Ley, en este caso el límite se calcula de la siguiente forma: El resultado de sumar 0,75 al cociente de la capacidad fiscal por habitante ajustado de la Comunidad Autónoma en el año (x) entre la capacidad fiscal por habitante ajustado media en el año (x) una vez ponderado por 0,25. (o lo que es lo mismo, sólo se tiene en cuenta un 25% del exceso de la capacidad fiscal)

El efecto conjunto de los dos Fondos de Convergencia indica que en términos de equidad horizontal. Baleares y la Comunidad Valenciana son las grandes beneficiarias, con un nutrido grupo de comunidades que experimentan un notable ajuste negativo. Los Fondos de Convergencia corrigen solo muy parcialmente los desvíos previos. De hecho, actúan contra la convergencia en financiación igual por habitante ajustado en ocho de las quince comunidades tomadas en consideración -de forma muy intensa en Andalucía y Castilla-La Mancha-; y opera en el buen sentido pero con una intensidad mucho menor de la necesaria en Cantabria, La Rioja, Aragón, Extremadura o Castilla-León. Los Fondos de Convergencia se limitan, en términos agregados, a recuperar el nivel de desigualdad anterior a la consideración del statu quo.

3. ¿Podemos mejorar los resultados? Un análisis de los caminos abiertos a partir de la experiencia internacional

Ningún sistema de transferencias de nivelación es perfecto y las diferencias entre modelos están garantizadas por los distintos énfasis que se pueden dar por ejemplo a los objetivos de equidad y eficiencia en el diseño del sistema. Una cuestión interesante podría ser el preguntarse en qué medida los resultados pueden variar cuando se aplican modelos vigentes en otros países para la situación de España. Este ejercicio tiene más sentido cuando sabemos de la obligación legal de revisar el modelo de financiación 2009 una vez transcurridos cinco años de vigencia, proceso que se ha iniciado para detenerlo abruptamente (Fdez. Leiceaga y Lago Peñas, 2014, 2 analizan las posiciones de las CCAA). Así, en este apartado simularemos la aplicación de los criterios de financiación de cuatro países federales (Estados Unidos, Canadá, Alemania, Australia) para el caso de las comunidades autónomas de régimen común en España¹⁷; y analizaremos también dos posibles variantes del actual modelo español: una asignación

¹⁷Algunos autores han tratado de replicar el modelo canadiense o alemán con los datos de las comunidades autónomas españolas (Utrilla y Herrero, 2003; Cantarero Prieto, 2005). Con datos del ejercicio 1999, ambas aproximaciones concluyen que frente al vigente, el modelo canadiense beneficiaría a Baleares, Madrid, Cataluña, Valencia y Murcia -y perjudicaría al resto-; con el modelo alemán tendríamos los mismos beneficiarios, menos Murcia. También hay ejemplos más recientes (Gobierno de Extremadura, 2013). Nos apoyaremos en estos precedentes, pero ampliaremos los ejemplos para Estados Unidos y Australia y utilizaremos los datos de 2012. Obviamente carecemos de la información precisa para simular con precisión los cuatro modelos. Nos contentaremos con utilizar sus objetivos de nivelación a partir de las características propias del modelo español de 2009

pura de los recursos en función de la capacidad fiscal autónoma; y una asignación del 25% de los recursos tributarios autónomos, como en el presente, pero combinada con una distribución del resto en función de las necesidades de gasto (a lo que llamamos el modelo español simplificado)

En todos los casos utilizamos datos del modelo de financiación del ejercicio de 2012, con valores per cápita basados en la población a efectos del FGSPF y descontando los recursos atribuibles a las competencias no homogéneas de cada comunidad¹⁸.

Para el modelo inspirado en Estados Unidos, en donde no existe sistema de nivelación, asignamos un 75% de los recursos totales en función de la capacidad tributaria normativa a cada comunidad autónoma: El porcentaje restante se distribuye en función del número de habitantes –criterio próximo a la media de los programas estadounidenses¹⁹-.

Para el modelo canadiense hemos partido de la asignación íntegra de la recaudación por tributos cedidos a cada comunidad autónoma; con los recursos que introduce el gobierno central en el sistema elevamos hasta el promedio per cápita la financiación de las comunidades autónomas con valores inferiores. Los recursos sobrantes los distribuimos proporcionalmente a ese resultado, manteniendo así las diferencias.

Distinguimos dos modelos inspirados en Alemania, según tengamos en cuenta o no una última ronda de nivelación vertical. En el primero (Alemania 1) solo consideramos las dos primeras rondas de nivelación horizontal y la primera ronda de nivelación vertical. A la capacidad tributaria de cada comunidad restamos los ingresos por IVA. Estos recursos se distribuyen entre las autonomías en función de la población (un 75%) o la distancia en capacidad fiscal con la media (un 25%). A continuación restamos recursos de las autonomías con una capacidad fiscal restante superior a la media, sin que en ningún caso se elimine más del 60% del exceso y con un tipo de

¹⁸Utilizamos datos por habitante y no por habitante ajustado.

¹⁹En España aún existen transferencias a las comunidades por fuera del modelo, entre las que se encuentran las derivadas del FCI, de los diversos programas europeos así como de los contratos y convenios de las comunidades con los distintos ministerios u organismos públicos (Utrilla, 2011.). Con ellas nos aproximaríamos a las proporciones de Estados Unidos (2/3 y 1/3)

gravamen progresivo. Los recursos obtenidos se distribuyen para conseguir reducir la misma proporción de la distancia en relación con la media de las comunidades beneficiarias.²⁰.

En Alemania 2 incluimos una última ronda en la que, al igual que en el Pacto de Solidaridad II, dirigimos un 5% de los recursos totales hacia las regiones de menor renta por habitante relativa, en función de la población de las mismas, modulada con la distancia del ingreso per cápita al promedio.

Calculamos el modelo australiano aplicando los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales al conjunto de los recursos. Supone una atención íntegra a las necesidades de gasto, y, por lo tanto, una aproximación total a la equidad horizontal tal y como la definimos en este trabajo.

Por fin, simplificamos el modelo español actual, manteniendo la asignación del 25% de la capacidad tributaria autónoma a cada comunidad pero distribuyendo el resto de los recursos en función de las necesidades de gasto. En consecuencia, eliminamos el efecto del statu quo y, como consecuencia, buena parte de las razones que explican la introducción de los Fondos de Convergencia. La evaluación que las CCAA hacen del modelo 2009 (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2014, 2) señala que solo una (La Rioja) ensaya una tímida defensa del statu quo; que la mayoría defiende el criterio de necesidades de gasto mientras que únicamente una minoría, aunque significativa, aboga por aumentar el peso de la asignación por capacidad tributaria. Existe una amplia crítica a los fondos de convergencia. Por lo tanto, no sería improbable que la reforma avanzase por esta vía.

En la tabla 2 recogemos los valores de tres variables para cada variante: el porcentaje de reducción de la desviación estándar de los recursos regionales por habitante, en comparación con la DS de la distribución en función de la capacidad tributaria autónoma; la correlación ordinaria de los resultados de cada variable con la capacidad tributaria por habitante, en términos normativos (CTNpc), y con las necesidades de gasto por habitante.

TABLA 2. COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL MODELO

²⁰Como existen recursos sobrantes, se distribuyen proporcionalmente a los ya asignados a las comunidades por distintas vías, para mantener las diferencias relativas.

ESPAÑA

	USA	2012	CAN.	AL-1	AL-2	HORIZESP	AUST.
REDUCCIÓN DE LAS DIFERENCIAS	26.13	51.60	54 .57	84.33	82.40	78.55	83.1 0
CORRELACIÓN CON CTNpc	1.00	0.15	0.82	0.72	-0.25	0.83	-0.30
CORRELACIÓN CON NGpc	-0.32	0.63	-0.50	-0.53	-0.35	0.29	1.00

REDUCCIÓN DE LAS DIFERENCIAS: Caída porcentual de la DS de los resultados, en relación con la DS de la CTNpc

CORRELACIÓN CON CTNpc: Coeficiente de correlación de los resultados finales por habitante con la CTNpc de cada comunidad

CORRELACIÓN CON NGpc: Coeficiente de correlación de los resultados finales por habitante con los resultados por habitante para la simulación Australia.

Elaboración propia a partir de MINHAP, 2014

De los resultados obtenidos en las variantes resalta que el modelo español muestra una limitada capacidad de eliminación de las diferencias, con una dispersión de resultados regionales solo inferior al modelo “estadounidense”. En las restantes variantes la igualación de los resultados es más fuerte, sobre todo en el modelo “alemán 1” y el “australiano”.

Los resultados de las dos correlaciones ordinarias evidencian con claridad el carácter híbrido del modelo español, que presenta una correlación positiva tanto con las necesidades de gasto como con la capacidad tributaria por habitante, aunque más alta con la primera. Es de destacar que ninguna de las otras variantes arroja mejores resultados que el modelo español en ambas correlaciones. Solo la variante que hemos denominado “Horizonte España” muestra también correlaciones positivas con la

capacidad tributaria por habitante y con las necesidades de gasto –pero sensiblemente más baja en esta última-. Por tanto, es posible igualar los recursos finales por habitante y respetar mejor la distribución inicial de capacidad fiscal, pero aumentando la distancia con las necesidades relativas de gasto (Alemania 1); es posible también igualar sensiblemente los recursos finales por habitante y respetar plenamente las necesidades de gasto, pero a costa de alejarse de la distribución inicial de capacidad fiscal (Australia). El trilema de la nivelación parece carecer de solución. Debemos elegir que variable de las tres que hemos indicado nos importa menos. Una vez que priorizamos, ya sabemos hacia qué modelo debemos dirigir los cambios.

En la tabla 3 mostramos los resultados de las variantes para cada comunidad autónoma, en valores por habitante, comparándolos con la media. A su vez, en la tabla 4 comparamos los resultados con el modelo español en 2011, para indicar que comunidades ganarían o perderían. Algunas regularidades no sorprenden: el modelo estadounidense beneficia a las comunidades de superior renta por habitante y que, en cambio, éstas salen peor paradas, en general, con la aplicación del modelo Alemania 2. Destaca en cambio que siete comunidades (tres uniprovinciales y cuatro de renta baja o media con un nivel elevado de envejecimiento de la población) pierdan en todas las variante. Se trata de un fuerte indicio del carácter arbitrariamente inequitativo del modelo español vigente y una confirmación adicional del peso que tiene el statu quo en los resultados del modelo español actual²¹. El statu quo no juega en cambio papel alguno en los modelos internacionales que hemos utilizado como referencia.

Las variantes nos indican de nuevo que atender al criterio de no reordenación y mantener de forma simultánea un grado elevado de igualdad en las capacidades financieras (“Alemania1”) obliga a desentenderse de las necesidades de gasto. Mantener las posiciones de las comunidades²² pero alterando significativamente la capacidad de prestar servicios de comparable nivel de calidad en similares condiciones de esfuerzo fiscal perjudica, en términos relativos, a aquellas comunidades que como consecuencia de su menor volumen demográfico, estructura demográfica, frecuencia de uso de los

²¹ Con los datos del ejercicio 2011 los resultados son similares (Fernández Leiceaga, 2014)

²² Podríamos llevar esa lógica al límite, igualando simplemente la financiación por habitante de todas las comunidades.

servicios, dispersión, insularidad u otros factores tengan una superior demanda o un coste por unidad de servicio más elevado.

De forma simétrica, podemos cumplir a la perfección con las necesidades de gasto estimadas y garantizar un grado muy alto de aproximación entre las capacidades financieras de las comunidades (“Australia”) –aunque ello es así porque en España la homogeneidad regional es elevada-. Pero, de nuevo, debemos entonces sacrificar el criterio de no reordenación. Este no es compatible con la atención a las necesidades de gasto, más que por azar.

TABLA 3. RESULTADOS DE LAS VARIANTES PARA LAS CCAA ESPAÑOLAS

Valores por habitante, media de las CCAA de régimen común

	CFpc	USA	ESP12	CAN	AL-1	AL-2	HORIZESP	AUST.
MADRID	133.82	126.22	94.09	123.11	109.06	103.60	103.66	94.79
I.BALEARES	122.68	117.27	99.55	112.23	99.22	94.26	105.04	99.94
CATALUÑA	119.91	113.59	98.39	107.74	102.73	97.59	103.37	99.19
ARAGÓN	114.90	110.71	115.36	104.24	101.60	96.52	107.09	105.06
CANTABRIA	112.65	109.12	124.09	102.31	100.81	103.53	102.63	99.94
ASTURIAS	107.83	105.57	112.02	98.00	98.83	101.93	104.71	103.93
LA RIOJA	104.47	102.17	117.36	93.86	97.36	92.49	101.96	101.69
CASTILLA Y LE	101.04	100.16	115.19	91.42	96.73	91.89	105.61	107.14
C.VALENCIANA	92.60	94.42	93.45	91.22	96.89	100.55	97.06	98.34
GALICIA	92.24	94.22	110.40	91.22	96.90	100.26	103.20	106.29
CA-LAMANCHA	85.47	88.15	102.74	91.22	96.44	100.85	100.03	104.51

MURCIA	80.21	86.67	93.14	91.22	97.52	101.50	94.37	97.81
ANDALUCÍA	78.45	84.12	94.31	91.22	96.93	101.52	93.65	97.86
EXTREMADURA	75.80	81.78	116.38	91.22	96.75	101.95	98.29	104.69
CANARIAS	51.16	64.30	98.96	91.22	97.37	101.04	92.39	103.72
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Elaboración propia a partir de MINHAP, 2014.

De forma simétrica, podemos cumplir a la perfección con las necesidades de gasto estimadas y garantizar un grado muy alto de aproximación entre las capacidades financieras de las comunidades (“Australia”) –aunque ello es así porque en España la homogeneidad regional es elevada-. Pero, de nuevo, debemos entonces sacrificar el criterio de no reordenación. Este no es compatible con la atención a las necesidades de gasto, más que por azar.

TABLA 4. GANADORES Y PERDEDORES, EN RELACIÓN CON EL MODELO DE FINANCIACIÓN VIGENTE EN ESPAÑA

CAMBIOS EN EL NIVEL RELATIVO DE RECURSOS POR HABITANTE

	CFpc,12	USA	CAN	AL-1	AL-2	HORIZESP	AUST.
MADRID	42.23	34.15	30.85	15.91	10.12	10.18	0.75
I.BALEARES	23.24	17.80	12.74	-0.33	-5.31	5.51	0.39
CATALUÑA	21.88	15.45	9.51	4.41	-0.81	5.06	0.82
ARAGÓN	-0.40	-4.04	-9.64	-11.93	-16.33	-7.17	-8.93
CANTABRIA	-9.22	-12.06	-17.55	-18.76	-16.57	-17.29	-19.46
ASTURIAS	-3.74	-5.75	-12.52	-11.77	-9.00	-6.53	-7.22

LA RIOJA	-10.98	-12.94	-20.02	-17.04	-21.19	-13.12	-13.35
CASTILLA Y LEÓN	-12.28	-13.04	-20.63	-16.02	-20.22	-8.31	-6.99
C.VALENCIANA	-0.91	1.04	-2.38	3.68	7.60	3.87	5.23
GALICIA	-16.45	-14.66	-17.38	-12.23	-9.19	-6.53	-3.73
CASTILLA-LAMANCHA	-16.81	-14.20	-11.22	-6.13	-1.85	-2.64	1.72
MURCIA	-13.88	-6.94	-2.06	4.71	8.98	1.33	5.02
ANDALUCÍA	-16.82	-10.81	-3.28	2.78	7.65	-0.69	3.76
EXTREMADURA	-34.87	-29.73	-21.62	-16.87	-12.40	-15.54	-10.04
CANARIAS	-48.30	-35.02	-7.82	-1.60	2.10	-6.63	4.81
TOTAL	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Elaboración propia a partir de MINHAP, 2014

En nuestra gama de simulaciones, un caso extremo está representado por “Australia”: el respeto total a las necesidades de gasto. La nivelación en este caso es total y la asignación de recursos transparente, por utilizar un criterio único. Con este resultado, si el índice de necesidad recoge bien los factores diferenciales de gasto y demanda, cada comunidad autónoma tendría una capacidad de gasto similar a las demás, a competencias homogéneas y con el mismo nivel de esfuerzo fiscal. La equidad horizontal estaría garantizada, aunque la oferta de bienes y servicios de cada administración autonómica variase para adecuarse a las preferencias de los votantes. Esta variante produce además resultados con muy bajo nivel de dispersión (en financiación por habitante).

La comparación con la situación actual nos indica que son las comunidades autónomas beneficiarias del statu quo aquellas que padecerían una caída de

financiación, de adoptar este criterio. Madrid, Baleares o Cataluña quedarían en un nivel similar, mientras que mejorarían Andalucía, Murcia o la Comunidad Valenciana.

Si utilizamos “Australia” como referencia, ¿qué sucede al ir aproximándonos progresivamente al otro extremo? El cambio en los valores de los índices de las comunidades cuando pasamos de “Alemania1” a “Canadá”, “Estados Unidos” y la mera asignación sin redistribución (CTNpc) nos ofrece alguna respuesta. Estas cuatro variantes muestran una correlación inversa de rango similar con “Australia” mientras difieren significativamente en el grado de redistribución (la dispersión de los valores de los recursos por habitante aumenta sensiblemente entre la primera y la última).

Tienen lugar dos efectos independientes. Por una parte, cuanto menor es la intensidad redistributiva mayor es el descenso relativo de los índices de las regiones de menor nivel de renta por habitante –lo que no resulta sorprendente: la redistribución juega un papel equilibrador-. Por otra, la desconsideración de las necesidades relativas afecta negativamente sobre todo a aquellas comunidades que presentan una financiación final por habitante superior a la media (Castilla-León, Galicia, Aragón, Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias, Canarias, La Rioja) mientras beneficia al resto. Este efecto es más marcado y general que el anterior, y ocurre inclusive en aquellos casos en que los cambios son neutros en términos de redistribución.

Este tratamiento homogéneo de los desiguales es el coste primordial de la exigencia de no reordenación de las comunidades. Afecta tanto a las más prósperas (Aragón, La Rioja) como a las de menor renta per cápita relativa (Extremadura o Galicia). Pero si el modelo no iguala perfectamente los recursos por habitante, las primeras podrán contar con capacidades adicionales para hacer frente, aunque de forma imperfecta, a las exigencias de costes. Mientras que las últimas padecerán un doble déficit: menor capacidad fiscal relativa y mayores costes. De forma simétrica, las comunidades de menores costes relativos y mayor capacidad tributaria relativa son las más beneficiadas cuando nos alejamos de las necesidades de gasto establecidas en la reforma de 2009. Madrid es el ejemplo más destacado.

La variante “Alemania 2” responde a la mecánica integral del esquema de asignación vigente en ese país en el momento presente –aunque el porcentaje del 5% de los recursos asignados en la última ronda es discrecional-. Produce resultados con reducido nivel de dispersión y sitúa a las siete comunidades de menor nivel de renta por habitante por encima de la media en financiación final. Sin embargo, no parece que sea razonable primar a las regiones más pobres con recursos adicionales a la hora de determinar la capacidad financiera para ofertar servicios a los ciudadanos. Las transferencias para el desarrollo deben quedar al margen del modelo de financiación..

Por último, ¿qué sucede con la variante que hemos denominado “Horizonte España”? Su principal característica es la eliminación del statu quo. Quedan solo dos criterios (capacidad fiscal propia, necesidades de gasto), que combinamos en una proporción que mantiene el nivel del primero en el actual modelo²³. Esta decisión permite mantener un reducido nivel de dispersión de los resultados. Frente a la variante “Australia” todas las comunidades de mayor nivel de renta mejoran su financiación y todas las de menor nivel de renta empeoran; frente a la situación actual, son de nuevo las regiones favorecidas por el statu quo las grandes perdedoras. Pero el statu quo no forma parte de ninguna de las soluciones internacionales.

5. Conclusiones

El análisis del modelo vigente nos ha permitido concluir que el índice de necesidad de gasto no determina los resultados en el año base (2009), pues dependen del statu quo previo, la distribución de los recursos adicionales integrados en el FS y de los fondos de convergencia. El desvío de la equidad horizontal es considerable.

También hemos comprobado que el índice de necesidad de gasto juega un papel menor y parcial en la evolución temporal de los recursos de cada comunidad. Para que los recursos de una comunidad por habitante ajustado aumenten en términos absolutos a lo largo del tiempo o bien su participación en la recaudación territorializada crece más que sus necesidades de gasto; o bien lo hacen los recursos tributarios generales que

²³ En Lago Peñas y Martínez Vázquez (2014) se propone combinar estos dos criterios en una proporción 50%-50%. Pero el nivel de dispersión se establece a un nivel relativamente elevado.

integran el FGSPF²⁴. Para que la financiación por habitante ajustado de una comunidad mejore en términos relativos a lo largo del tiempo debe mejorar su recaudación autónoma por unidad de necesidad más que la del conjunto o evolucionar sus necesidades de forma menos dinámica. Para el período 1999-2011 son las comunidades con menor dinamismo poblacional las que hubiesen resultado más favorecidas de estar vigente este modelo. Este resultado se obtiene también para el período 2009-2011.

La comparación del modelo 2009 con el de 2001 en el año base indica que con la reforma practicada se ha producido alguna mejora en términos de equidad horizontal, tanto por el reparto de fondos adicionales (nuevo statu quo) como por la acción de los fondos de convergencia. Pero, a pesar de este movimiento en la buena dirección, el desvío de la equidad horizontal que provoca el nuevo modelo es considerable, tanto en el año 2009 como en el 2011. Ciertamente que este sesgo podría corregirse con un movimiento limitado de recursos, ya que son las pequeñas comunidades las más favorecidas.

El desvío es provocado en primer lugar por el statu quo ante y en segundo lugar por la capacidad tributaria autónoma (criterio que recoge el cambio hacia una nivelación parcial y el respeto al principio de ordinalidad introducidos por el Estatuto de Cataluña).. Afortunadamente los sesgos no tienen lugar para cada comunidad en el mismo sentido. La capacidad tributaria autónoma se establece con criterios normativos. Por lo tanto la ventaja (o desventaja) que otorga a cada comunidad depende de su nivel de renta por habitante relativa. Las comunidades más ricas debieran salir beneficiadas, si no fuese porque a continuación esta ventaja se anula en el año base por la forma de determinar la financiación básica (statu quo + recursos adicionales). El statu quo es el elemento que más pesa en el desvío de la equidad. Así, en la posición de cada comunidad ha sido muy importante la capacidad negociadora mostrada a lo largo del tiempo. Las comunidades pequeñas han podido ser contentadas con una menor cantidad de recursos, reforzando el consenso político, pero introduciendo dosis elevadas de arbitrariedad.

²⁴El resultado global será la combinación de estos dos elementos, con la proporción que tengan en cada comunidad.

Los Fondos de Convergencia presentan problemas de diseño y de resultados. Los primeros por introducir un horizonte de convergencia doble: la media de las comunidades en el caso de las de menor renta por habitante; una versión de la ordinalidad para las más ricas. En cuanto a los resultados, actúan correctamente, en términos de equidad horizontal en los casos más extremos, aunque no siempre con la intensidad debida. Pero también alejan a otras comunidades de la financiación igual por habitante ajustado. Han sido un elemento corrector de los resultados arbitrarios de rondas anteriores de asignación de recursos.

El modelo de financiación 2009 vulnera abiertamente la igualdad de trato pero incluye una nítida formulación del principio de equidad (el índice de necesidad de gasto), de aplicación transparente y fácil comprensión. Asignar los recursos del modelo en función del mismo permitiría cumplir un criterio exigente de equidad horizontal.

El índice de necesidad de gasto es una primera aproximación razonable a las características diferenciales de costes y demanda de las comunidades autónomas. Posee la ventaja de generar escasas variaciones sobre los valores per cápita pero, al mismo tiempo, ajustarse bien a los cambios a lo largo del tiempo. Sería posible una actualización anual de los valores a aplicar para trasladar a la financiación los cambios en las condiciones económico-sociales.

Colocar este índice en el centro de la asignación de recursos concentraría el debate sobre la composición de las variables que lo integren y su ponderación. Será preciso analizar con más detenimiento y precisión la formación del índice, con la creación de un grupo de trabajo específico en el Consejo de Política Fiscal y Financiera que formule una propuesta técnica, a partir de la que se debe generar un consenso político amplio. En esta discusión las comunidades podrían aportar sus propuestas de variables a tener en cuenta para mejorar la aproximación a las variaciones de demanda y coste. El coste de la vida, la demanda efectiva de servicios públicos o la forma de determinar algunas variables, como la dispersión, son algunas de las aportaciones de mayor interés. A su vez, el esquema institucional final podría beneficiarse del ejemplo australiano, en el que una Comisión Independiente, a partir de los consensos políticos, hace funcionar el modelo. El sistema de cálculo y asignación tendría que ser integral, incluyendo también las inversiones necesarias para la prestación de los servicios.

Dado que la evolución de los recursos globales sigue la pauta de los ingresos tributarios del estado, si estos crecen poco (o decrecen) cambios muy intensos de las necesidades de gasto en algunas comunidades pueden producir una reducción de la financiación por habitante ajustado en las otras comunidades, de carácter absoluto. Para evitarlo debiera crearse un fondo que suavizase estas variaciones bruscas.

El análisis de las simulaciones para España de esquemas federales alternativos ha permitido caracterizar el modelo vigente como un híbrido, que no respeta el orden de las autonomías según su capacidad fiscal ni se ajusta bien a las necesidades de gasto ni tampoco aproxima intensamente sus recursos por habitante. Ha intentado conciliar criterios alternativos (parcialidad de la nivelación y ordinalidad; aproximación de los recursos por habitante; respeto a las necesidades de gasto; garantía de statu quo) situándose en una tierra de nadie que corre el riesgo de descontentar a casi todos y de producir resultados difíciles de explicar según una lógica de equidad –y por lo tanto de eficiencia-.

La homogeneidad de las comunidades autónomas de régimen común permite en el caso de España, a diferencia de Australia, que el respeto a las necesidades de gasto produzca resultados no muy alejados de la pura igualdad de recursos por habitante entre regiones; y que además pueda obtenerse por medio de un limitado volumen de transferencias. Dicho de otra manera, si queremos igualdad “formal”, la igualdad “real” es una buena aproximación; y la igualdad “formal” supone un mejor ajuste a las necesidades de gasto que, por ejemplo, el modelo híbrido actual.

Nuestro análisis nos indica también las dificultades de introducir cambios en el modelo. Las regiones se resistirán al cambio, por cuanto resultarán perjudicadas por la aplicación de cualquiera de los esquemas alternativos, siete de las quince comunidades; pero las beneficiadas por la aplicación de una variante en particular tienden a ser minoría. Por ejemplo, el paso a un modelo basado en las necesidades de gasto solo contará con cinco comunidades beneficiadas.

Toda reforma del modelo de financiación, desde la perspectiva de la equidad, obligará a definir previamente los fines perseguidos. Si se trata de promover la nivelación integral, en función de las necesidades, el modelo australiano ha de ser de

nuevo la referencia. Si se desea matizar el grado de nivelación e introducir alguna forma de ordinalidad, una variante próxima al “Horizonte España” serviría.

BIBLIOGRAFÍA

1. Albouy, David (2012): "Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalization," Journal of Public Economics, 96(9-10), October 2012, pp. 824-839.
2. Boadway, R. (2006): "Intergovernmental redistributive transfers", 355-380, en E. Ahmad y G. Brosio (2006), Handbook of fiscal federalism, Edward Elgar.
3. Boadway, R. y Shah, A. (eds.) (2007): Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, Public Sector Governance and Accountability Series, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
4. Bosch i Roca, N. (2012): "La financiación autonómica: presente y futuro", Papeles de Economía Española, nº 133, 2012.
5. Buchanan, J.M. (1949): "Federalism and Fiscal Equity", The American Economic Review, Vol. 40, No. 4. (Sep., 1950), pp. 583-599.
6. Buchanan, J.M. (2002): "Fiscal equalization revisited", Equalization: Welfare Trap or Helping Hand?, Paper Conference, nº 1, AIMS.
7. Cantarero Prieto, D. (2005): "Autonomía y nivelación fiscal en las haciendas multijurisdiccionales: una perspectiva comparada", Revista de Estudios Regionales nº 74, I.S.S.N.: 0213-7585 (2005), PP. 177-195
8. De la Fuente, A. (2010): "El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009", Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 195-(4/2010): 91-138
9. De la Fuente, A. (2012): "El nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. Un análisis crítico y datos homogéneos para 2009 y 2010", mimeo.
10. De la Fuente, A. y Gundín, M. (2008): La financiación regional en España y en cuatro países federales, CIEF-Fundación Caixa Galicia, 2008.
11. Fernández Leiceaga, X. (2014): "La equidad horizontal en el modelo de financiación 2009 de las comunidades autónomas de régimen común", Papeles de Economía Española, pendiente de publicación.
12. Fernández Leiceaga, X. y Lago Peñas, S. (2014, 1): "Los límites a la redistribución entre territorios: un análisis comparado", Cuadernos de Información Económica, nº 238, enero-febrero.
13. Fernández Leiceaga, X. y Lago Peñas, S. (2014, 2): "La evaluación del modelo de financiación de régimen común: la perspectiva de las comunidades autónomas", Investigaciones Regionales, pendiente de publicación.
14. Garcimartín, C., Díaz de Sarralde, S., Ruiz-Huerta, J. (2011): "La reforma del modelo de financiación autonómica. Implicaciones sobre su capacidad de convergencia", Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 197-(2/2011): 67-85.
15. Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario (2005): Informe del Grupo de trabajo de análisis del gasto sanitario, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
16. Kesller, A. S. y Lessman, C. (2009): "Interregional Distribution and Regional Disparities: How equalization does (not) work", 9th International Conference of the Association of Public Economic Theory, Seúl, mimeografiado.
17. Lago Peñas, S. (2002): "Nivelación interterritorial e ineficiencia de las decisiones presupuestarias: reflexiones para el caso español", Hacienda Pública Española/ Revista de Economía Pública, 162-(3/2002): 79-97.
18. Lago Peñas, S. y Martínez Vázquez, J. (2014): "El sistema de financiación autonómica: ¿quo vadis?", Papeles de Economía Española, pendiente de publicación

19. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, (B.O.E. 19.12.2009)
20. Martínez-Vazquez, J. y Searle, B. (2008): Fiscal Equalisation: Challenges in the Design of intergovernmental Transfers, Springer.
21. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP, 2011). "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009." Madrid.
22. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) (2012): "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2010." Madrid.
23. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) (2013): "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2011." Madrid
24. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) (2014): "Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la ley 22/2009 de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2012." Madrid
25. Oates, W. (1972): Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich.
26. Padrós Reig, C. (2013): "El modelo federal de relaciones financieras y de igualación financiera entre estados", REAF, nº 17, abril, pp. 11-70.
27. Petchey, J. y Levtchenkova, S. (2008): "Fiscal Capacity Equalisation and Economic Efficiency: the Case of Australia", en Martínez-Vazquez, J. y Searle, B. (2008): Fiscal Equalisation: Challenges in the Design of intergovernmental Transfers, Springer
28. Shah, A. (2007): "A Practitioner's Guide for Intergovernmental Fiscal Transfers", en Boadway, R. y Shah, A. (eds.) (2007): Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice, The International Bank for Reconstruction and Development / TheWorld Bank
29. Utrilla, A. y Herrero, A. (2003): "La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense", X Encuentro de Economía Pública, 5, 6 y 7 de Febrero, Tenerife.
30. Vilalta Ferrer, M. (2014): "La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad", en Papeles de Economía Española, 2014, pendiente de publicación.
31. Zabalza, A. (2007): "La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña", Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, 181-(2/2007): 119-161.