

La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña

Antonio Zabalza
Universidad de Valencia
Departamento de Análisis Económico,
Campus de los Naranjos,
46022 Valencia, España.

Septiembre, 2006

Abstract

This article identifies the fiscal equalising system implicit in the Estatuto de Cataluña and examines its properties. The Estatuto does not allow to single out a concrete model of fiscal equalisation, nor does it close the system's global degree of equalisation, despite the precision with which its provisions define the criterion to equalise resources for basic services. The Estatuto, however, does allow to identify a family of models which are: i) different from the two models which are at present applied in Spain; and ii) much less extreme in their effect on the dispersion of the distribution of resources among autonomous communities.

Resumen

Este artículo identifica el mecanismo de nivelación fiscal implícito en el Estatuto de Cataluña y examina sus propiedades. El Estatuto no permite concretar un único modelo de financiación, ni tampoco, a pesar de la precisión con que su articulado define la nivelación de recursos para servicios esenciales, deja cerrado el grado de nivelación global del sistema. Sin embargo, sí permite identificar una familia de modelos que son: i) distintos de los dos modelos actualmente vigentes en España; y ii) mucho menos extremos que éstos en lo que se refiere a la dispersión de la distribución final de recursos entre comunidades autónomas.

Palabras clave: Federalismo fiscal, Nivelación fiscal territorial, Modelo de financiación autonómica, Transferencias intergubernamentales.

Clasificación JEL: H2, H7

1 Introducción

Desde el 9 de agosto de 2006, fecha en la que el Estatuto de Cataluña (BOE, 2006) entró en vigor, a los dos modelos de financiación actualmente vigentes en España – el modelo del cupo y el modelo de régimen común– se les añade potencialmente un tercer modelo: el modelo que acabe acordándose en virtud del contenido del Estatuto de Cataluña en materia de financiación autonómica. Los dos primeros se aplican desde hace ya tiempo; el del cupo desde 1982 y el de régimen común desde 1987. El modelo del Estatuto no ha sido siquiera especificado pero, desde la fecha más arriba citada, una ley española obliga tanto a la Administración central como a la Administración autonómica catalana a desarrollar un nuevo mecanismo de financiación. Obliga en un sentido distinto a la obligación que emanaba del Estatuto catalán anterior o, para estos efectos, de los estatutos de las demás comunidades autónomas. En estos casos, y en materia de financiación, todos los estatutos quedaban supeditados a la LOFCA, una norma posterior y de aplicación común a todas las Administraciones. En el caso que nos ocupa, en cambio, la obligación contenida en el nuevo Estatuto de Cataluña, aunque deberá tener en cuenta la ley que en materia financiera sea aplicable a las comunidades de régimen común, depende fundamentalmente de la norma que desarrolle dicha obligación.

Afirmar que el Estatuto incorpora la obligación de desarrollar un nuevo mecanismo de financiación no equivale a decir que el Estatuto sea lo suficientemente concreto como para llegar a delimitar un modelo. Los principios contenidos en el Estatuto de Cataluña, como corresponde a un texto de naturaleza constitucional, son de carácter general y ofrecen algunos márgenes de indefinición. Ahora bien, su concreción más natural e inmediata lleva a una familia de modelos perfectamente coherentes y susceptibles de ser aplicados, y claramente distintos a los dos hoy vigentes en España. El propósito de este artículo es identificar esta familia de modelos y examinar sus propiedades.

El trabajo que aquí se presenta es pues un ejercicio de interpretación –el mismo que, en algún momento e inevitablemente, tendrán que abordar las Administraciones implicadas. La tarea se enfoca de la forma más transparente y objetiva posible. En las áreas en las que existe indefinición, se consideran explícitamente todas las alternativas factibles y se examinan sus consecuencias. El artículo debería ayudar a estas Administraciones a, por lo menos, centrar el problema y disponer de un esquema en el que ordenar la discusión y, quizás, si esta interpretación es aceptable, a sugerir el modelo de financiación que finalmente se acuerde.

La siguiente sección aborda la cuestión central del artículo: la especificación de los modelos que se derivan del Estatuto de Cataluña y el análisis de sus propiedades. La Sección 3 avanza una simulación de los modelos propuestos, utilizando datos de las comunidades autónomas de régimen común para el año

2002. La Sección 4 compara los modelos propuestos en este trabajo con el modelo del cupo y el de régimen común. La Sección 5 considera brevemente otros artículos del Estatuto que, aunque no necesarios para desarrollar el mecanismo de financiación propiamente dicho, están relacionados con el mismo o con el entorno económico en el que éste deberá desenvolverse. Por último, la Sección 6 resume el argumento y presenta las principales conclusiones alcanzadas.

2 La financiación en el Estatuto de Cataluña

Dentro del Título VI del Estatuto de Cataluña, que es el que se ocupa de la financiación de la Generalitat, el artículo 206 es el más relevante para la definición del mecanismo de nivelación y por tanto del modelo de financiación autonómica. El artículo 206.1 menciona explícitamente los criterios de necesidad y capacidad como factores determinantes del nivel de recursos de la comunidad y señala también la existencia de "mecanismos de nivelación y solidaridad" para corregir, al alza o a la baja, los ingresos de la comunidad. La apelación a los criterios de necesidad y capacidad es perfectamente apropiada. La mención a *dos* mecanismos, uno de nivelación y otro de solidaridad, sin embargo, no es muy habitual. Normalmente existe un mecanismo único, que toma la forma de una transferencia, que nivela los recursos por unidad de necesidad y que, en este sentido, contribuye a la solidaridad del sistema. Éste es el enfoque que se adopta en el presente trabajo.

2.1 Presupuesto consolidado

El artículo 206.3 comienza haciendo una referencia a la necesidad de que el Estado disponga de los recursos suficientes para financiar el mecanismo de nivelación, que es tanto como afirmar que el sistema en su conjunto debe respetar un presupuesto consolidado coherente con las necesidades de gasto de los distintos niveles de gobierno. Definimos el presupuesto consolidado en el sentido dado en Zabalza (2003) como una norma que establece las necesidades de gasto de los dos niveles de gobierno (central y autonómico) y la imputación de los correspondientes ingresos, dado un determinado reparto de competencias de gasto y una asignación de bases tributarias y responsabilidad fiscal. Bajo el supuesto de que, en este sentido normativo, no se contempla la existencia de déficit público en ningún nivel de gobierno (es decir, no se contempla la financiación por la vía del endeudamiento), este presupuesto 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 de respectivamente los gobiernos autonómicos y del gobierno central, y G^a y G^e los correspondientes gastos de los dos niveles de gobierno.

Una primera razón que puede explicar la necesidad de un mecanismo de nivelación es la existencia de un *desequilibrio vertical* que, debido al reparto

competencial existente, deje a un nivel de gobierno con más ingresos que gastos y al otro, consecuentemente, con más gastos que ingresos. La ecuación 1 puede cumplirse y a la vez existir diferencias entre los ingresos y gastos de los dos niveles de gobierno. La resolución de este desequilibrio requiere de una transferencia, S , que definimos como procedente del gobierno central y con destino a los gobiernos autonómicos. El presupuesto agregado para los gobiernos autonómicos toma entonces la forma

$$G^a = I^a + S. \quad (2)$$

El volumen total de gasto que los gobiernos autonómicos pueden financiar es igual a sus ingresos tributarios más la transferencia recibida del gobierno central. Por otra parte, el presupuesto para el gobierno central es

$$G^e = I^e - S. \quad (3)$$

El gobierno central puede financiar un volumen de gasto igual a sus ingresos tributarios menos la transferencia dada a los gobiernos autonómicos. De 2 y 3 se deduce que la transferencia puede expresarse a la vez como la diferencia entre los gastos y los ingresos de los gobiernos autonómicos, y como la diferencia entre los ingresos y los gastos del gobierno central,

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

Por otra parte, si debido al reparto de competencias entre niveles de gobierno S fuera negativa, entonces estaríamos ante una transferencia desde los gobiernos autonómicos al gobierno central.

El presupuesto agregado de las comunidades autónomas (ecuación 2) tiene el correspondiente reflejo en cada una de las n comunidades autónomas. Para la comunidad i , el presupuesto es

$$G_i^a = I_i^a + S_i \quad (5)$$

donde $G^a = \sum_{i=1}^n G_i^a$, $I^a = \sum_{i=1}^n I_i^a$ y $S = \sum_{i=1}^n S_i$. La transferencia agregada puede ser nula (caso de no existir desequilibrio vertical) y sin embargo existir un conjunto de transferencias individuales entre las distintas comunidades autónomas destinadas a resolver la existencia de un *desequilibrio horizontal* entre las mismas, producido por diferencias en la relación entre sus necesidades de gasto y su capacidad de obtener recursos tributarios. Es decir, puede darse que $S = 0$ y que, a la vez, $S_i \neq 0$ para todas o algunas comunidades. Esto implica, naturalmente, la existencia de transferencias positivas y negativas, y que la suma de las transferencias positivas sea igual a la de las transferencias negativas.

Las expresiones 1 a 5 deben entenderse como el *marco normativo* en el que, por una parte, se define el sistema de nivelación correspondiente y, por la otra, se proporciona la referencia para el comportamiento fiscal de las comunidades autónomas. La ecuación 5, por ejemplo, nos dice que la transferencia S_i se calcula teniendo en cuenta que los ingresos tributarios *imputados* a la comunidad son I_i^a y que el volumen de recursos a los que esta comunidad debe tener acceso

para financiar sus competencias de gasto es G_i^a . A la comunidad i , por otra parte, la ecuación 5 le está diciendo que la transferencia S_i se ha calculado bajo el supuesto de que su política tributaria es tal que un volumen I_i^a de recursos va a ser obtenido. Si luego, en el curso de la ejecución presupuestaria, los ingresos que se derivan de la política tributaria real de la comunidad son otros, dado el carácter predeterminado de la transferencia, la menor o mayor cantidad de recursos obtenidos se reflejará en una menor o mayor capacidad de gasto.

En lo que respecta a los ingresos tributarios imputados, I_i^a , es conveniente distinguir entre aquéllos sobre los que la comunidad tiene potestad normativa y aquéllos sobre los que no la tiene. Una forma sencilla de establecer la imputación de ingresos a la comunidad i es definiendo una base agregada común para los primeros, B_i , y aplicando a esta base un tipo de imposición de referencia, t , tal que los ingresos tributarios imputados con capacidad normativa de la comunidad sean tB_i . Si además llamamos a los segundos, ingresos tributarios participados, y los denominamos I_i^p , entonces los ingresos imputados a la comunidad i son

$$I_i^a = tB_i + I_i^p \quad (6)$$

De la expresión 6 es interesante destacar tres aspectos. El primero se refiere a la naturaleza y cálculo del tipo impositivo de referencia; el segundo a la agregación que en la ecuación 6 se hace de todas las bases tributarias sobre las que la comunidad tiene potestad normativa; y el tercero a la razón por la cual se distingue entre los ingresos tributarios con potestad normativa y aquéllos en los que tal potestad no existe.

La definición de t depende del sistema de nivelación. Hay sistemas en los que la dimensión de las comunidades que se nivela es el potencial fiscal de las mismas, en cuyo caso el tipo de referencia es el realmente aplicado por cada una de ellas¹. Hay otros en los que, además del ejercicio de la responsabilidad fiscal, se premia a aquellas comunidades que ejercen un esfuerzo fiscal superior al medio, en cuyo caso el tipo de referencia varía entre comunidades en función de este esfuerzo². Todos estos modelos podrían caber dentro del marco de posibilidades que el Estatuto de Cataluña ofrece, pero tienen la característica de que la política tributaria de una comunidad afecta no sólo a su transferencia, sino también a la transferencia de otras comunidades, y esto los hace más complejos y difíciles de consensuar que aquéllos en los que el tipo de referencia es el mismo para todas ellas e independiente de su política tributaria.

Por ello, y como sea que el propósito de este ejercicio es proponer esquemas de financiación prácticos y susceptibles de ser aplicados de forma inmediata, en este trabajo se opta por una especificación del tipo impositivo de referencia común para todas las comunidades, independiente de su política tributaria y de carácter normativo durante el período de vigencia del esquema en cuestión. Agregando 6 se obtiene

$$I^a = tB + I^p, \quad (7)$$

¹Ver Musgrave (1961) y King (1984).

²Ver Mathews (1977).

donde³ $B = \sum B_i$ y $I^p = \sum I_i^p$. Luego, sustituyendo 7 en 2 y despejando, obtenemos la definición buscada del tipo impositivo de referencia

$$t = \frac{G^a - I^p - S}{B}, \quad (8)$$

que no es otro que el tipo mínimo que las comunidades deberán aplicar a la base fiscal imputada para obtener, junto a los ingresos participados y la transferencia, los recursos necesarios para financiar sus necesidades de gasto. Dado el presupuesto consolidado e imputada la base fiscal, éste es, como se perseguía, un tipo común para todas las comunidades, independiente de la política tributaria de las mismas y que queda como un parámetro fijo durante el período de vigencia de dicho presupuesto.

La agregación de las bases imponibles de las distintas figuras tributaria es un mero supuesto simplificador. Nada esencial cambia a raíz del mismo. La consideración de varias figuras tributarias siempre puede tratarse de forma agregada, definiendo la recaudación resultante como el producto de un tipo impositivo agregado, que no es más que el promedio de los tipos de cada impuesto ponderados por sus correspondientes bases relativas, por una base imponible agregada, que no es más que la suma de las bases imponibles imputadas a cada impuesto. Supongamos que existieran dos impuestos. En tal caso,

$$t_1 B_{1i} + t_2 B_{2i} = \left[t_1 \left(\frac{B_{1i}}{B_i} \right) + t_2 \left(\frac{B_{2i}}{B_i} \right) \right] B_i = t B_i$$

donde $B_i = B_{1i} + B_{2i}$.

El tercer aspecto a considerar en la expresión 6, es la distinción entre ingresos tributarios con potestad normativa y los demás ingresos tributarios. Los ingresos tributarios representados por tB_i tienen un claro carácter normativo: dan información a la comunidad de cuál es el supuesto acerca de su política tributaria que ha sido utilizado para calcular la transferencia S_i ; suministran, pues, una referencia a la comunidad sobre la que basar su política tributaria. En cambio, I_i^p , aunque también son ingresos tributarios y también son tenidos en cuenta para calcular la transferencia, carecen de carácter normativo. I_i^p es una *previsión* de la recaudación derivada de la participación de la comunidad en una determinada serie de impuestos de titularidad estatal. La comunidad no puede ejercer ninguna influencia sobre esta recaudación; el volumen de ingresos que finalmente la comunidad recaude por este concepto dependerá de la fortuna de los tributos estatales de los cuales tales ingresos se derivan.

2.2 Mecanismo de nivelación

Establecida la necesidad de cumplir el presupuesto consolidado, el Artículo 206.3 del Estatuto de Cataluña continua diciendo que esta exigencia se establece "con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales

³En lo que resta de artículo, y a menos que ello pudiera llevar a confusión, se excluye la explicitación de los límites en los signos sumatorios.

esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar". Es difícil entender por qué el texto liga la consistencia del presupuesto consolidado al criterio de nivelación. La consistencia presupuestaria y el criterio de reparto de los recursos son dos cuestiones independientes. Mientras que el presupuesto consolidado debe ser siempre consistente en términos agregados (en el sentido de contemplar recursos compatibles con las necesidades financieras de cada nivel de gobierno), los criterios de reparto de los recursos (y, por tanto, el mecanismo de nivelación) pueden seguir pautas totalmente distintas. Ignorando pues esta relación finalista, lo que el Estatuto de Cataluña establece es, por una parte, la necesidad de definir un presupuesto consolidado consistente y, por la otra, un criterio de nivelación territorial de los recursos. La primera cuestión ya ha sido tratada en la Sección 2.1; la segunda se considera en esta sección.

Que las comunidades puedan prestar similares servicios cuando ejercen niveles también similares de esfuerzo fiscal es el principio de igualdad más ampliamente empleado en los sistemas federales. La novedad que el Estatuto de Cataluña introduce es que, este requerimiento, en lugar de ser enunciado con carácter general, se formula con carácter parcial y se refiere sólo a "los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar". Esto podría interpretarse como una diferenciación de recursos según la finalidad de los mismos, pero es difícil pensar que el Parlamento catalán, del que nace la propuesta, esté abogando por una menor autonomía de gasto que la que ahora disfruta. Otra interpretación es que la nivelación sólo se aplique sobre un subconjunto de los gastos. Pero ello equivaldría a reducir de hecho la transferencia global (es decir, a hacer el sistema de financiación más pequeño), lo que no parece razonable si el marco competencial sigue siendo el mismo.

La interpretación más plausible, y la que se adopta en este trabajo, es que, a los efectos exclusivos del cálculo de los recursos a poner a disposición de las comunidades, se está abogando por un sistema de financiación compuesto de dos transferencias: una destinada a la nivelación de una serie de gastos básicos (los servicios sociales esenciales de que habla el Estatuto); y otra destinada a complementar la financiación del resto de los gastos.

Analíticamente, el efecto inmediato de este principio es la exigencia de una redefinición del presupuesto consolidado considerado en la Sección 2.1, explicitando la partición de los gastos del conjunto de las comunidades entre aquellos que son "básicos" en el sentido definido más arriba y el resto de los gastos que llamamos "no básicos"; y asimismo, con el fin de definir las correspondientes transferencias agregadas, explicitando la partición de los ingresos del conjunto de las comunidades entre los asignados a gastos "básicos" y a gastos "no básicos".

Tomando como punto de partida la ecuación 1, el nuevo presupuesto consolidado puede expresarse como sigue:

$$(I^{ab} + I^{ar}) + I^e = (G^{ab} + G^{ar}) + G^e, \quad (9)$$

donde I^{ab} e I^{ar} son los ingresos del conjunto de las comunidades autónomas

asignados a la financiación de respectivamente los gastos básicos y los gastos no básicos, y G^{ab} y G^{ar} respectivamente los gastos básicos y los gastos no básicos del conjunto de las comunidades. Esta partición obliga a explicitar la relación existente entre la partición de ingresos y gastos, y el efecto de la misma para cada comunidad, por lo que es conveniente detallar esta información antes de desarrollar el modelo.

La expresión 9 puede reescribirse como sigue:

$$\left(\frac{I^{ab}}{I^a} + \frac{I^{ar}}{I^a}\right) I^a + I^e = \left(\frac{G^{ab}}{G^a} + \frac{G^{ar}}{G^a}\right) G^a + G^e$$

La ratio G^{ab}/G^a viene dada por la definición que se adopte de los gastos básicos (en particular, del concepto residual "otros servicios sociales esenciales" que el Estatuto menciona) e indica el *peso relativo de los gastos básicos* en el presupuesto de las comunidades. Llamamos a este concepto γ , ($0 \leq \gamma \leq 1$), y suponemos que la partición de los ingresos es la misma. Es decir,

$$I^{ab}/I^a = G^{ab}/G^a = \gamma. \quad (10)$$

Utilizando este parámetro, el presupuesto consolidado puede expresarse como sigue:

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

o, utilizando 4,

$$S = \gamma S + (1 - \gamma) S \quad (11)$$

El primer término a la derecha del signo de igualdad es la transferencia asignada a la nivelación de los gastos básicos, S^b , que llamamos "transferencia básica", y el segundo es la transferencia asignada a complementar la financiación del resto de gastos, S^r , que llamamos "transferencia no básica".

$$S^b = \gamma S, \quad (12)$$

$$S^r = (1 - \gamma) S \quad (13)$$

y

$$S = S^b + S^r. \quad (14)$$

El Estatuto se pronuncia sobre el criterio de reparto de S^b , y permanece silencioso en lo referente al reparto de S^r . Las líneas que siguen consideran separadamente cada una de estas dos cuestiones.

2.3 Gastos básicos

Para los gastos básicos, el Estatuto requiere que las comunidades tengan suficientes recursos para prestar servicios similares si el esfuerzo fiscal que realizan es también similar. En términos generales, si medimos las necesidades de la comunidad i por la variable N_i , la forma más sencilla de cumplir este criterio

es haciendo que la transferencia S_i^b , asignada a dicha comunidad satisfaga la siguiente expresión:

$$\frac{S_i^b + I_i^{ab}}{N_i} = \frac{S^b + I^{ab}}{N}. \quad (15)$$

I_i^{ab} son los ingresos imputados a la comunidad i y asignados a la financiación de gastos básicos. Suponemos que a nivel de comunidad la partición entre ingresos asignados a gastos básicos y a otros gastos es la misma que para el conjunto de todas las comunidades. Es decir,

$$I_i^{ab}/I_i^a = \gamma. \quad (16)$$

Utilizando 10 y 16, la ecuación 15 puede expresarse como

$$\frac{S_i^b + \gamma I_i^a}{N_i} = \frac{S^b + \gamma I^a}{N} \quad (17)$$

La fracción a la izquierda del signo de igualdad mide el nivel de servicios básicos que con la transferencia básica que le corresponda, S_i^b , y con la imputación de ingresos tributarios asignados a estos servicios, γI_i^a , la comunidad puede prestar por unidad de necesidad. La ecuación 17 dice que este nivel debe ser igual al nivel medio de servicios básicos para todo el conjunto de comunidades y, por tanto, igual para todas ellas. Por otra parte, sustituyendo 6 y 7 en 17 obtenemos

$$\frac{S_i^b + \gamma(tB_i + I_i^p)}{N_i} = \frac{S^b + \gamma(tB + I^p)}{N}, \quad (18)$$

que pone de manifiesto que tal igualdad se obtiene (y, por tanto, que el requerimiento se cumple) cuando las comunidades ejercen todas ellas una política tributaria igual a la de referencia, $t_i = t$, $\forall i$. Dentro de la tipología de los mecanismos de nivelación, éste es, para gastos básicos y teniendo en cuenta la presencia de impuestos participados, el modelo que iguala las capacidades fiscales de las comunidades.

Despejando la transferencia de 18 se obtiene

$$S_i^b = \alpha_i S^b + \gamma(\alpha_i I^a - I_i^a), \quad (19)$$

donde $\alpha_i = N_i/N$, es el índice que mide las necesidades relativas de las comunidades autónomas. La transferencia básica se reparte pues de acuerdo con el índice de necesidades y a este reparto se le aplica una corrección que depende de la medida en la que los ingresos tributarios imputados a cada comunidad, I_i^a , difieren de la referencia $\alpha_i I^a$. Este término es el que corrige por las diferencias de capacidad entre las distintas comunidades.

¿Cumple esta transferencia con el requerimiento planteado por el Estatuto de que a igual esfuerzo fiscal la provisión de servicios (por unidad de necesidad) sea también igual? Para responder a esta pregunta es necesario averiguar cuál es el volumen de recursos que, a través de esta transferencia y de los ingresos de la comunidad asignados a los gastos básicos e imputados para un mismo esfuerzo

fiscal (el tipo impositivo de referencia t), el modelo pone a disposición de cada comunidad. Es decir, es necesario calcular

$$G_i^{ab} = S_i^b + I_i^{ab}. \quad (20)$$

Sustituyendo 19 en la ecuación 20 tenemos que

$$G_i^{ab} = \alpha_i S^b + \gamma(\alpha_i I^a - I_i^a) + I_i^{ab}.$$

Luego, utilizando 10, 12, 16 y simplificando, obtenemos

$$G_i^{ab} = \alpha_i G^{ab}, \quad (21)$$

y dividiendo ambos lados de esta ecuación por N_i ,

$$\frac{G_i^{ab}}{N_i} = \frac{G^{ab}}{N}. \quad (22)$$

Es decir, evaluados al mismo esfuerzo fiscal (el de referencia), los recursos por unidad de necesidad asignados a financiar los gastos básicos de la comunidad i son, para $\forall i$, iguales a la media de estos recursos para el conjunto total de comunidades. Se cumple, por tanto, el requerimiento del Estatuto de que, para igual esfuerzo fiscal, los recursos para gastos básicos deberían ser también iguales.

Para facilitar el análisis de las propiedades de nivelación de los modelos que vayan siendo considerados en este trabajo, es útil definir en general la desviación relativa de los recursos por unidad de necesidad, D_i , que aplicada a la totalidad de recursos, G^a , es:

$$D_i = \frac{G_i^a/N_i}{G^a/N}. \quad (23)$$

Aplicando esta definición general al caso de los gastos básicos, vemos, como se desprende de la ecuación 22, que la desviación relativa de recursos es

$$D_i^b = \frac{G_i^{ab}/N_i}{G^{ab}/N} = 1, \quad \forall i. \quad (24)$$

Es decir, de acuerdo con el propósito perseguido, la transferencia 19 no genera ninguna desviación relativa: para financiar los gastos básicos, todas las comunidades tienen los mismos recursos por unidad de necesidad. $D_i^b = 1$ es pues otra forma de expresar el cumplimiento del principio del Estatuto de que para los gastos básicos la nivelación sea completa⁴.

⁴En la expresión 24, la evaluación de las propiedades del modelo se hace examinando los efectos del mismo sobre la distribución de los recursos por unidad de necesidad. Esta no es la única posibilidad; se podría, en principio, haber examinado los efectos sobre la distribución de recursos por unidad de capacidad. Estas dos alternativas están estrechamente ligadas a la historia de los criterios generales para evaluar una determinada distribución de la renta. Sen (1973) señala que esencialmente hay dos nociones rivales acerca de lo que debería entenderse

2.4 Gastos no básicos

Para los gastos no básicos el Estatuto no ofrece ningún criterio de cómo la correspondiente transferencia, S^r , debería ser repartida. Dada la precisión con que concreta el reparto de la transferencia básica, ésta es una omisión curiosa porque deja abierto el grado de nivelación global del modelo. La única restricción contenida en el Estatuto es el carácter de mínimos que deben tener los recursos básicos considerados en la sección anterior. Es decir, en materia de recursos para los gastos no básicos, la única posibilidad que el Estatuto excluye es que el volumen de estos recursos sea negativo para alguna comunidad.

Esta exclusión restringe muy poco el campo de elección. Sin utilizar una fórmula explícita, existen muchas formas de repartir los recursos restantes, compatibles todas ellas con la condición anterior. Pero incluso con una fórmula explícita, que por razones de transparencia es el enfoque que aquí se adopta, el rango disponible de posibilidades sigue dando cabida a una variedad de modelos. Utilizando los índices de necesidad y capacidad como criterios básicos de reparto, esta variedad se concreta en las tres alternativas siguientes:

i) Repartir la transferencia S^r según las necesidades de las comunidades y con independencia de su capacidad; es decir,

$$S_i^{rI} = \alpha_i S^r. \quad (25)$$

ii) Repartir la transferencia S^r según la capacidad de las comunidades y con independencia de sus necesidades; es decir,

$$S_i^{rII} = \beta_i S^r, \quad (26)$$

donde $\beta_i = B_i/B$. Y

iii) Repartir la transferencia S^r utilizando tanto las necesidades como la capacidad. De acuerdo con 13, la definición de la transferencia no básica es $S^r = (1 - \gamma)S$ que, a su vez, utilizando 2 puede escribirse como $S^r = (1 - \gamma)G^a - (1 - \gamma)I^a$. Pues bien, esta tercera alternativa de reparto consiste en repartir los gastos no básicos, $(1 - \gamma)G^a$, de acuerdo con el índice de necesidades y los ingresos asignados a estos gastos, $(1 - \gamma)I^a$, de acuerdo con el índice de capacidad; es decir,

$$S_i^{rIII} = \alpha_i (1 - \gamma)G^a - \beta_i (1 - \gamma)I^a. \quad (27)$$

La consideración conjunta de la única forma de repartir la transferencia básica (expresión 19) y de las tres posibilidades en relación a la transferencia no básica (expresiones 25, 26 y 27) da lugar a tres modelos alternativos (Modelo I, Modelo II y Modelo III), todos ellos compatibles con el Estatuto y que se consideran a continuación.

como la distribución de renta "correcta", y que estas dos nociones se reconocen por el contraste entre argumentos del tipo: "A debería tener más renta que B porque sus necesidades son mayores", frente a los del tipo "A debería tener más renta que B porque ha trabajado más y merece una recompensa más alta". Según la primera noción, la evaluación debería hacerse utilizando la distribución de recursos por unidad de necesidad; y según la segunda, utilizando la distribución de recursos por unidad de capacidad. En lo que sigue de este artículo se opta por la primera alternativa, no sin reconocer que se trata de un juicio de valor frente a otro que también tiene sus méritos.

2.5 Modelo I

El Modelo I resulta de sustituir las expresiones 19 y 25 en la forma desagregada de la expresión 14. Es decir,

$$S_i^I = S_i^b + S_i^{rI} = \alpha_i S^b + \gamma(\alpha_i I^a - I_i^a) + \alpha_i S^r,$$

que, agrupando términos, se reduce a

$$S_i^I = \alpha_i S + \gamma(\alpha_i I^a - I_i^a). \quad (28)$$

Agregando 28 es fácil ver que $\sum S_i^I = S$: el Modelo I, por tanto, cumple el presupuesto consolidado.

La transferencia que resulta del Modelo I reparte la transferencia total de acuerdo con el índice de necesidades y corrige este reparto según la capacidad de la comunidad, I_i^{a5} . Si esta capacidad, evaluada al tipo impositivo de referencia, supera a $\alpha_i I^a$, el factor de corrección extrae recursos y viceversa si está por debajo de $\alpha_i I^a$. La nota distintiva del modelo es que el factor de corrección está ponderado por γ , el peso relativo de los gastos básicos. Si $\gamma = 1$ (es decir, si todos los gastos son básicos), el modelo coincide con el modelo estándar de igualación de la capacidad fiscal.

¿Qué volumen total de recursos pone este modelo a disposición de cada comunidad? Evaluados al tipo impositivo de referencia, estos recursos son

$$G_i^{aI} = S_i^I + I_i^a,$$

que después de sustituir 28 toma la forma

$$G_i^{aI} = \alpha_i G^a - (1 - \gamma)(\alpha_i I^a - I_i^a). \quad (29)$$

Como en el caso de la transferencia, es fácil comprobar que $\sum G_i^{aI} = G^a$, que es otra forma de ver la coherencia del Modelo I con el presupuesto consolidado.

El Modelo I reparte los recursos totales de acuerdo con el índice de necesidades y corrige este reparto según la capacidad de las comunidades, ponderando el factor de corrección con, en este caso, el peso relativo de los gastos no básicos.

¿Respeto el Modelo I la condición de mínimos de los recursos asignados a los gastos básicos? Es decir, ¿es $G_i^{aI} \geq G_i^{ab}$? La respuesta es afirmativa. Tomando 29 y 21, esta condición se reduce a $\alpha_i G^a \geq \alpha_i I^a - I_i^a$. Dado que $I_i^a > 0$ y que, en una situación de desequilibrio vertical como la que costumbra a existir en los países federales, $G^a > I^a$, la anterior desigualdad se cumple siempre y la condición queda por tanto satisfecha.

⁵Que I_i^a es una medida de la capacidad fiscal de la comunidad puede verse a partir de su misma definición, $I_i^a = tB_i + I_i^p$. Dejando de lado los impuestos participados, cuya cuantía viene influida no sólo por la capacidad de la comunidad sino también por la política tributaria del Estado, el elemento que mide directamente la capacidad de la comunidad es tB_i . Este elemento se evalúa al tipo de referencia t , común para todas las comunidades, por lo que la variación del mismo responde exclusivamente a la variación de las bases imponibles (es decir, de la capacidad fiscal) a lo largo del conjunto de comunidades.

En lo referente a las propiedades de nivelación del modelo, la mejor forma de analizarlas es calculando la desviación relativa de los recursos por unidad de necesidad definida en 23, que para este caso toma la forma

$$D_i^I = \frac{G_i^{aI}/N_i}{G^a/N}. \quad (30)$$

Sustituyendo 29 en 30, obtenemos que la desviación relativa de recursos por unidad de necesidad que el modelo genera viene representada por la siguiente expresión:

$$D_i^I = 1 - \frac{1-\gamma}{\alpha_i G^a} (\alpha_i I^a - I_i^a). \quad (31)$$

Si el modelo nivelara completamente los recursos por unidad de necesidad, la desviación relativa sería igual a la unidad para todas las comunidades. La expresión 31 pone de manifiesto que, siempre que $\gamma < 1$, el Modelo I nivela sólo de forma incompleta, dando más recursos a las comunidades con capacidad fiscal superior a la de referencia y viceversa. Si $\gamma = 1$, entonces $D_i = 1, \forall i$. En tal caso el modelo coincide con el que iguala la capacidad fiscal y la nivelación es completa.

El efecto nivelador incompleto del modelo, a pesar de que para los gastos básicos los recursos son los mismos para todas las comunidades, surge de la desigual distribución de recursos para los gastos no básicos. De la misma forma que en 24 hemos definido la desviación relativa de recursos para gastos básicos, D_i^b , podemos también definir el concepto equivalente para los gastos no básicos, que para el Modelo I denominamos D_i^{rI} ,

$$D_i^{rI} = \frac{G_i^{arI}/N_i}{G^{ar}/N}. \quad (32)$$

Una propiedad de este modelo, y de los otros dos desarrollados en este trabajo, es que la desviación relativa de los recursos totales (expresión 31) es un promedio ponderado de las correspondientes desviaciones relativas de los recursos básicos y de los recursos no básicos, en el que el factor de ponderación es precisamente la proporción que respectivamente estos gastos representan en el gasto total de las comunidades. Es decir,

$$D_i^I = \gamma D_i^b + (1 - \gamma) D_i^{rI}. \quad (33)$$

Esta es una propiedad eminentemente razonable: si los requerimientos de nivelación se particionan en dos segmentos, es natural que la distribución final resultante sea una combinación lineal de las distribuciones correspondientes a cada uno de estos segmentos⁶.

⁶La prueba de 33 parte de la definición $G_i^{arI} = S_i^{rI} + I_i^{ar}$, de la cual es fácil derivar la siguiente expresión para los recursos por unidad de necesidad:

$$G_i^{arI}/N_i = (G^{ar}/N) - [(1 - \gamma)/N_i] (\alpha_i I^a - I_i^a).$$

Utilizando 32, se obtiene la expresión

$$D_i^{rI} = 1 - (1/\alpha_i G^a) (\alpha_i I^a - I_i^a),$$

2.6 Modelo II

Si para repartir S^r utilizamos la expresión 26 en lugar de la 25 como hace el Modelo I –es decir, si repartimos la transferencia que complementa la financiación de los gastos no básicos según la capacidad–, la transferencia total del nuevo modelo resultante, que llamamos Modelo II, es

$$S_i^{II} = S_i^b + S_i^{rII} = \alpha_i S^b + \gamma(\alpha_i I^a - I_i^a) + \beta_i S^r,$$

que utilizando 12 y 13 y agrupando términos, puede escribirse como

$$S_i^{II} = [\alpha_i \gamma + \beta_i (1 - \gamma)] S + \gamma(\alpha_i I^a - I_i^a). \quad (34)$$

Por otra parte, los recursos totales que, evaluados al tipo impositivo de referencia, el Modelo II pone a disposición de cada comunidad,

$$G_i^{aII} = S_i^{II} + I_i^a,$$

utilizando 34, y después de alguna manipulación, pueden expresarse como

$$G_i^{aII} = [\alpha_i \gamma + \beta_i (1 - \gamma)] G^a - (1 - \gamma)(\beta_i I^p - I_i^p). \quad (35)$$

Es fácil comprobar que, tanto la transferencia como los recursos totales que el modelo genera para cada comunidad satisfacen el presupuesto consolidado. Es decir, $\sum S_i^{II} = S$ y $\sum G_i^{aII} = G^a$.

Comparándolo con el Modelo I, la característica más notable del Modelo II es que los recursos totales del sistema, G^a , se reparten de acuerdo con un índice mixto de necesidad y capacidad, ponderado el índice de necesidad por el peso relativo de los gastos básicos, y el de capacidad por el peso relativo de los gastos no básicos. El factor de corrección también es distinto, al estar basado exclusivamente en las diferencias entre comunidades de los ingresos por impuestos participados.

El Modelo II también cumple la condición de mínimos asignada a los recursos para los gastos básicos. En este caso, la condición $G_i^{aII} \geq G_i^{ab}$ se reduce a $\beta_i G^a \geq \beta_i I^a - I_i^a$, que se cumple dado que $I_i^a > 0$ y $G^a > I^a$.

Partiendo de 35 es fácil derivar la desviación relativa de recursos, que en este caso es

$$D_i^{II} = \left[\gamma + \frac{\beta_i}{\alpha_i} (1 - \gamma) \right] - \frac{1 - \gamma}{\alpha_i G^a} (\beta_i I^p - I_i^p). \quad (36)$$

El Modelo II, a menos que $\gamma = 1$, en cuyo caso $D_i = 1, \forall i$, tampoco nivela completamente los recursos por unidad de necesidad: como en el caso del modelo anterior, y para una política tributaria igual a la de referencia, las comunidades con mayor capacidad gozan de mayores recursos por unidad de necesidad.

Por último, siguiendo un procedimiento similar al empleado para derivar 33, es fácil comprobar que también para este modelo la desviación relativa de los

que, sustituyéndola en 33 y teniendo en cuenta que $D_i^b = 1, \forall i$, nos permite obtener 31, lo que demuestra la validez de la propiedad 33.

recursos totales es un promedio ponderado de las desviaciones relativas de los recursos básicos y no básicos. Es decir,

$$D_i^{II} = \gamma D_i^b + (1 - \gamma) D_i^{rII}, \quad (37)$$

donde $D_i^{rII} = (G_i^{arII}/N_i) / (G^{ar}/N)$.

2.7 Modelo III

El Modelo III combina la transferencia básica 19 y la transferencia no básica 27.

$$S_i^{III} = S_i^b + S_i^{rIII} = \alpha_i S^b + \gamma (\alpha_i I^a - I_i^a) + \alpha_i (1 - \gamma) G^a - \beta_i (1 - \gamma) I^a.$$

Seguindo un procedimiento similar al empleado en los modelos anteriores, la expresión anterior se reduce a

$$S_i^{III} = \alpha_i S + \gamma (\alpha_i I^a - I_i^a) + (1 - \gamma) I^a (\alpha_i - \beta_i). \quad (38)$$

La trasferencia que surge del Modelo III es igual a la transferencia del Modelo I con un término añadido que depende positivamente de la diferencia entre los índices de necesidad y capacidad. Se trata pues de un resultado claramente más redistribuidor que los anteriores. De hecho, con la introducción de la variable $(\alpha_i - \beta_i)$, que no es otra cosa que un índice de pobreza relativa, este modelo entronca con el primer modelo del sistema de financiación de régimen común⁷, aunque en este caso el efecto de esta variable está mitigado por la ponderación del peso relativo de los gastos no básicos.

Los recursos totales del Modelo III, evaluados al tipo impositivo de referencia, $G_i^{aIII} = S_i^{III} + I_i^a$, vienen dados por la siguiente expresión:

$$G_i^{aIII} = \alpha_i G^a - (1 - \gamma) (\alpha_i I^a - I_i^a) + (1 - \gamma) I^a (\alpha_i - \beta_i). \quad (39)$$

Coherentemente con el resultado para la transferencia, la expresión para los recursos totales del Modelo III es igual a la del Modelo I con la variable pobreza relativa añadida.

Como en los dos casos anteriores, el Modelo III cumple el presupuesto consolidado: $\sum S_i^{III} = S$ y $\sum G_i^{aIII} = G^a$.

Para este modelo, la condición $G_i^{aIII} \geq G_i^{ab}$ se reduce a $\alpha_i G^a \geq \beta_i I^a - I_i^a$. Dado que los ingresos imputados se distribuyen aproximadamente según la capacidad⁸, esta última condición es equivalente a que $G^a \geq 0$, lo cual es evidentemente cierto. El Modelo III, por tanto, también respeta la condición de que los recursos asignados a los gastos básicos tengan carácter de mínimos.

La desviación relativa de recursos de este modelo es

$$D_i^{III} = 1 - \frac{1 - \gamma}{\alpha_i G^a} (\beta_i I^a - I_i^a). \quad (40)$$

⁷Ver Zabalza (1987).

⁸Aproximadamente, porque dentro de los ingresos imputados se incluyen los procedentes de los impuestos participados. Esta cuestión se trata con mayor detalle en la sección siguiente.

El primer término a la derecha del signo de igualdad coincide con el correspondiente del Modelo I (expresión 36) y el segundo con el correspondiente del Modelo II (expresión 31). El modelo no sólo redistribuye más que los anteriores; puede incluso generar una distribución final de recursos progresiva, en el sentido de dar más recursos por unidad de necesidad a las comunidades relativamente más pobres. Examinamos esta cuestión con más detalle en la siguiente sección.

Finalmente, como en los dos modelos anteriores,

$$D_i^{III} = \gamma D_i^b + (1 - \gamma) D_i^{rIII}, \quad (41)$$

donde $D_i^{rIII} = (G_i^{arIII}/N_i) / (G^{ar}/N)$.

2.8 Comparación de modelos

Las propiedades de nivelación de los tres modelos propuestos se hallan todas ellas contenidas en las expresiones 31, 36 y 40, que miden las desviaciones relativas de recursos generadas por respectivamente los Modelos I, II y III. El análisis formal de estas expresiones se ve dificultado por la existencia de los impuestos participados en el sistema. A diferencia de los impuestos sobre los que las comunidades tienen la titularidad, los participados entran en el presupuesto consolidado no como una imputación sino como una previsión recaudatoria, cuya distribución entre comunidades no tiene porqué coincidir exactamente con la de la capacidad de las mismas. La simulación empírica que se presenta en la siguiente sección resuelve esta dificultad, pero sería interesante poder discernir analíticamente y con carácter general las propiedades esenciales de cada modelo. Para ello, esta sección presenta un ejercicio de comparación que utiliza el supuesto de que la distribución territorial de los impuestos participados es la misma que la distribución de la capacidad. Es decir,

$$\frac{I_i^p}{I^p} = \beta_i. \quad (42)$$

Este supuesto, que desde un punto de vista empírico no se cumple con exactitud pero sí aproximadamente, permite extraer de forma muy clara las propiedades esenciales de nivelación de cada uno de los tres modelos considerados.

Detrás de cada una de las expresiones 31, 36 y 40 existe una relación entre la desviación relativa de recursos, D_i , y la variable, β_i/α_i , que es un índice de la riqueza relativa de las comunidades. La aplicación del supuesto 42 permite aflorar esta relación. En efecto, utilizando este supuesto y después de alguna manipulación, las tres expresiones se pueden escribir de la siguiente manera:

$$D_i^I = \left[1 - (1 - \gamma) \frac{I^a}{G^a} \right] + \left[(1 - \gamma) \frac{I^a}{G^a} \right] \frac{\beta_i}{\alpha_i}, \quad (43)$$

$$D_i^{II} = \gamma + (1 - \gamma) \frac{\beta_i}{\alpha_i}, \quad (44)$$

$$D_i^{III} = 1. \quad (45)$$

Dejamos de momento la comparación entre estas tres expresiones y nos concentramos en la relación entre D_i y β_i/α_i que las mismas describen.

La ecuación 43, por ejemplo, es la expresión de una recta en el plano $(D_i^I, \beta_i/\alpha_i)$, con una intersección vertical igual a $[1 - (1 - \gamma)(I^a/G^a)]$ y una pendiente positiva igual a $[(1 - \gamma)(I^a/G^a)]$, que, para una ratio (I^a/G^a) dada, gira (en el sentido de las agujas del reloj) sobre el punto $(1, 1)$ a medida que el parámetro γ aumenta. Cuando $\gamma = 1$, la recta se hace horizontal al nivel $D_i^I = 1$. Así pues, para valores de γ entre 0 y 1, el Modelo I genera una distribución de recursos (por unidad de necesidad) que está por debajo de la media (por debajo de $D_i^I = 1$) para comunidades relativamente pobres (comunidades para las que $\beta_i/\alpha_i < 1$), y por encima para comunidades relativamente ricas.

¿Cómo comparan en este sentido los Modelos I y II? De entrada las rectas correspondientes se cruzan en el punto $(1, 1)$ (como también lo hace la recta del Modelo III). Por otro lado, si como normalmente acostumbra a ocurrir existe un desequilibrio vertical en el sistema y $I^a < G^a$, entonces la intersección vertical del Modelo I es mayor y la pendiente menor que las del Modelo II. El Modelo I es más nivelador que el Modelo II, como cabía esperar dado que el primero reparte la transferencia no básica según el índice de necesidad, mientras que el segundo lo hace según el índice de capacidad. Las diferencias, sin embargo, no pueden ser muy importantes, ni siquiera para las comunidades más extremas en la distribución de riqueza, dado que restando 44 de 43 se obtiene

$$D_i^I - D_i^{II} = (1 - \gamma) \left(1 - \frac{I^a}{G^a}\right) \left(1 - \frac{\beta_i}{\alpha_i}\right),$$

que es el producto de tres números significativamente inferiores a la unidad.

El Modelo III, en cambio, difiere sustancialmente de los dos anteriores. Para el supuesto sobre la distribución de los impuestos participados aquí utilizada, este modelo nivela completamente la distribución de recursos por unidad de necesidad, con independencia de cual sea el valor de γ . Asimismo, las diferencias entre modelos son en este caso mayores, como ponen de manifiesto las dos siguientes expresiones,

$$D_i^I - D_i^{III} = (1 - \gamma) \frac{I^a}{G^a} \left(\frac{\beta_i}{\alpha_i} - 1\right)$$

y

$$D_i^{II} - D_i^{III} = (1 - \gamma) \left(\frac{\beta_i}{\alpha_i} - 1\right),$$

en las que, a diferencia de la comparación anterior, sólo son dos los números significativamente inferiores a la unidad que intervienen en el producto. La Figura 1 presenta la configuración relativa de estas tres relaciones.

Tenemos, pues, que en materia de nivelación el rango de posibilidades que el Estatuto ofrece no es despreciable: oscila desde la nivelación incompleta de los Modelos I y II, hasta la nivelación completa del Modelo III, cuando no la posible sobre nivelación que este último modelo podría en la práctica implicar dependiendo de la distribución real de los ingresos por impuestos participados.

Figura 1
Relación entre la Desviación Relativa y la
Renta per Cápita en los Modelos I, II y III

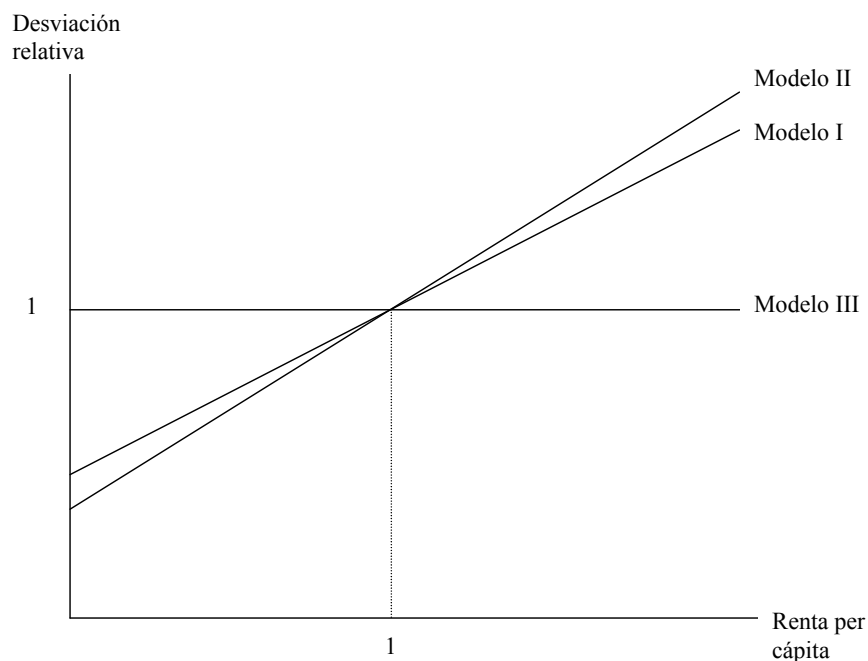


Figure 1: Los Modelos I, II y III corresponden a las expresiones 43, 44 y 45.

Y en todos los casos cumpliendo el principio de que para igual esfuerzo fiscal las comunidades deben disponer de iguales recursos para gastos básicos.

2.9 Reordenación de las comunidades

La potencial sobre nivelación del Modelo III dejaría a esta alternativa, por lo menos para Cataluña, fuera del rango de modelos admisibles por el Estatuto si su Artículo 206.5 impidiera tal posibilidad. Sin embargo, la vaga terminología empleada en el texto de dicho artículo plantea alguna duda acerca del significado del mismo. El artículo dice que "El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las comunidades autónomas antes de la nivelación". Si por "rentas" entendemos alguno de los posibles conceptos macroeconómicos asociados al término, entonces es evidente que el artículo en cuestión no excluye al Modelo III. Ahora bien, entonces también es evidente que dicho artículo, dada la dimensión relativa del sistema de financiación autonómica respecto del sistema económico global, es una afirmación bastante

vacía de contenido. Dada la Ley en que este artículo aparece, una interpretación más contextual de la palabra "rentas" sería la de "recursos del sistema de financiación". En tal caso, la sobre nivelación, y con ella el cambio en el orden de las comunidades respecto a su posición antes de la nivelación, quedaría fuera del rango de resultados admisibles y haría ilegal al Modelo III. Es difícil en un trabajo de naturaleza no jurídica como éste ir más allá en esta cuestión. Por esta razón, se opta por continuar manteniendo al Modelo III dentro del ejercicio, aun a sabiendas de la duda interpretativa que podría existir acerca de su admisibilidad legal.

3 Simulación

El propósito de este trabajo no es ofrecer una evaluación empírica de los efectos que la financiación implícita en el Estatuto de Cataluña podría tener sobre las distintas comunidades autónomas españolas, pero es interesante avanzar un ejercicio de simulación que suministre una idea del patrón de distribución que los modelos anteriores generan. Para realizar esta simulación se utilizan datos de 2002 y la misma se restringe al conjunto de comunidades autónomas de régimen común excepto Baleares y Canarias, debido a la significativamente distinta estructura que los impuestos participados tienen en estas dos comunidades en comparación con las demás. Canarias tiene unos ingresos muy bajos por impuestos participados debido a la existencia de la tributación indirecta propia del archipiélago. Baleares, en cambio, los tiene muy altos debido al peso relativo del sector del turismo y, como consecuencia, muestra una incidencia de la imposición directa mucho menor que la de las demás comunidades. Como sea que el propósito del ejercicio es simplemente ilustrar la argumentación conceptual de la sección anterior, más que intentar encontrar un tratamiento específico a estas dos singularidades, se opta por hacer la simulación para las trece comunidades restantes.

Otra simplificación del ejercicio es la forma en que se miden los índices de necesidad y capacidad. Como sea que el objeto de este trabajo, más que la medición de estos conceptos, es la ilustración del tipo de desequilibrio que los mismos generan, se adopta una vía muy sencilla y expeditiva para identificarlos empíricamente. Concretamente, se supone que la distribución de las necesidades entre las distintas comunidades se mide según la distribución de la población, y la de la capacidad según la distribución del PIB. Esto es evidentemente una simplificación, pero capta los elementos esenciales del problema y, para los propósitos perseguidos, puede perfectamente servir⁹.

⁹Un enfoque más riguroso tendría en cuenta elementos adicionales para medir estos conceptos. La población es sin duda el factor principal en la definición de las necesidades, pero variables como, entre otras, la superficie, densidad y estructura de edades pueden también jugar un papel a la hora de representar las necesidades de gasto público y las diferencias en el coste de proveer servicios públicos en distintas comunidades. El Estatuto, en su Artículo 206.6, reconoce explícitamente este punto. Por otra parte, el PIB es un concepto económico quizás demasiado amplio para captar las diferencias de capacidad generadas por una estructura particular de impuestos. En este sentido, sería mejor obtener para cada impuesto el

3.1 Presupuesto consolidado

El presupuesto consolidado, visto desde la perspectiva de las comunidades autónomas –es decir, la expresión 2–, se evalúa utilizando datos de 2002, MEH(2004), e incorporando a los mismos los incrementos en los porcentajes de participación contemplados en las Disposiciones adicionales octava a décima del Estatuto¹⁰. Para el conjunto de comunidades considerado en el ejercicio, este presupuesto, en millones de €, es el siguiente:

$$\begin{aligned}G^a &= 61.624 \\I^a &= 57.308 \\S &= 4.315\end{aligned}$$

Por otra parte, la imputación de ingresos de impuestos con capacidad normativa, y los ingresos procedentes de los impuestos participados, son:

$$\begin{aligned}tB &= 31.177 \\I^p &= 26.132\end{aligned}$$

El tipo impositivo de referencia utilizado es $t = 5,27\%$, calculado según la expresión 8¹¹.

3.2 Características de las comunidades

El Cuadro 1 presenta para las trece comunidades consideradas y para el año 2002: en la columna (1) el índice de necesidades (la población relativa), α_i ; en la (2) el índice de capacidad (el PIB relativo), β_i ; y en la (3) la desviación relativa del PIB per cápita, β_i/α_i . Las comunidades se ordenan por orden creciente de PIB per cápita. El mismo cuadro, y medidos en millones de €, muestra: en la columna (4) los ingresos impositivos *imputados* sobre los que la comunidad tiene competencias normativas, tB_i ; en la (5) los ingresos procedentes de los impuestos participados¹², I_i^p ; y finalmente, en la (6) la totalidad de los impuestos imputados, $I_i^a (= tB_i + I_i^p)$.

Los resultados de la simulación dependen del peso relativo de los gastos básicos; es decir, del parámetro γ . La determinación de este parámetro, a su vez, depende de la definición concreta que las Administraciones den a los gastos básicos y, en particular, al concepto residual "otros servicios sociales esenciales"

indicador macroeconómico más adecuado para medir la fuente de renta, capital o consumo apropiada a la naturaleza de dicho impuesto y después agregar todos los indicadores en un índice único.

¹⁰Los aumentos en los porcentajes de participación son: IRPF, del 33% al 50%; IVA, del 33% al 50%; e Hidrocarburos, Labores del tabaco, Alcohol y bebidas derivadas, Cerveza, Vino y bebidas fermentadas, y Productos intermedios, del 40% al 58%.

¹¹El PIB de las trece comunidades consideradas es 591.145 millones de € y su población de derecho 36.253.926 habitantes, ambas cifras para 2002.

¹²Los impuestos participados son todos los detallados en la nota 10 a excepción del IRPF. Es decir: IVA; Hidrocarburos; Labores del tabaco; Alcohol y bebidas derivadas; Cerveza; Vino y bebidas fermentadas; y Productos intermedios.

Cuadro 1
Características Económico-Financieras de las Comunidades
(Año 2002)

Comunidad Autónoma	α_i (1)	β_i (2)	β_i/α_i (3)	Millones de €		
				tB_i (4)	I_i^p (5)	I_i^a (6)
Extremadura	0,0296	0,0202	0,6827	630	626	1.256
Andalucía	0,2063	0,1595	0,7734	4.974	4.756	9.730
Castilla la Mancha	0,0492	0,0405	0,8246	1.264	1.199	2.463
Galicia	0,0755	0,0627	0,8309	1.956	1.785	3.741
Murcia	0,0338	0,0289	0,8534	900	834	1.734
Asturias	0,0296	0,0257	0,8691	803	773	1.576
Valencia	0,1193	0,1151	0,9646	3.589	3.148	6.736
Castilla y León	0,0684	0,0662	0,9675	2.064	1.809	3.873
Cantabria	0,0150	0,0149	0,9956	464	414	878
Aragón	0,0336	0,0364	1,0832	1.134	952	2.086
La Rioja	0,0078	0,0088	1,1324	274	204	478
Cataluña	0,1795	0,2156	1,2011	6.721	5.247	11.967
Madrid	0,1525	0,2054	1,3475	6.405	4.385	10.790
Total	1,0000	1,0000	1,0000	31.177	26.132	57.308

Table 1: Características Económico-Financieras de las Comunidades Autónomas. Año 2002, incorporando los incrementos de participación en impuestos contemplados en el Estatuto de Cataluña. Fuente: MEH (2004)

que aparece en el Artículo 206.3 del Estatuto. Dado que esta definición no ha sido todavía avanzada, en las simulaciones que siguen utilizamos el valor $\gamma = 0,8$, como reflejo de la notable importancia que estos gastos tienen en el total de gastos autonómicos, aunque también consideramos la sensibilidad de los resultados a distintos valores de γ .

3.3 Modelo I

El Cuadro 2 presenta los resultados correspondientes al Modelo I. La columna (1) muestra la transferencia, S_i^I ; la (2) los recursos totales, G_i^{aI} ; la (3) los recursos totales por unidad de necesidad, G_i^{aI}/N_i ; y la (4) la desviación relativa de los recursos por unidad de necesidad, D_i^I . La transferencia es negativa para Madrid y Cataluña, y positiva para el resto de comunidades. La existencia de transferencias negativas y positivas encaja perfectamente dentro de las previsiones del estatuto, que en su Artículo 206.1 dice que "... los recursos de la Generalidad, entre otros, serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados *en más o en menos* por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad" (énfasis añadido). En todo caso, este resultado es consecuencia de la inclusión de los ingresos procedentes de los impuestos participados dentro de los ingresos tributarios de las comunidades. Si, en razón a la ausencia de responsabilidad fiscal sobre los mismos, estos ingresos participados se considerarían parte de la transferencia, entonces la incidencia de transferencias negativas sería mucho menor, cuando no inexistente.

Como se ha señalado en la Sección 2.5, el modelo no nivela de forma completa los recursos por unidad de necesidad puestos a disposición de las comunidades. Considerando los extremos de la distribución, Madrid dispondría de 1.774 € por habitante (un 4,37% más que la media), mientras que Extremadura dispondría de 1.618 € por habitante (un 4,83% menos que la media); una dispersión total, medida por el rango de la distribución, del 9,2%. Ahora bien, y como se examina con más detalle en el Cuadro 3, esta nivelación incompleta coexiste con unos recursos mínimos para gastos básicos iguales para todas las comunidades.

El Cuadro 3 muestra la descomposición de las dos últimas columnas del Cuadro 2 entre la parte de recursos obtenidos en virtud del mecanismo de nivelación de los gastos básicos y los obtenidos en virtud del mecanismo de financiación del resto de gastos. Las dos primeras columnas ponen de manifiesto que, efectivamente, el modelo asegura la igualdad de recursos para financiar los gastos básicos. Las columnas (3) y (4), por otra parte, muestran la dispersión en favor de las comunidades relativamente ricas de los recursos asignados para la financiación de los gastos no básicos. Esta dispersión se produce a pesar de que en este modelo la transferencia no básica se reparte según el índice de necesidades y es debida al hecho de que los recursos asignados a los gastos no básicos, además de la transferencia, se nutren de los ingresos imputados a la comunidad para estos gastos, I_i^a , que son relativamente mayores en las comunidades más ricas.

Con los datos de los Cuadros 2 y 3, es inmediato comprobar el cumplimiento de la propiedad 33 por parte de este modelo: la desviación relativa de los recursos

Cuadro 2
Modelo I
($\gamma = 0,8$)

Comunidad Autónoma	S_i^I (Mill. €) (1)	G_i^{aI} (Mill. €) (2)	G_i^{aI}/N_i (€/hab.) (3)	D_i^I (4)
Extremadura	480	1.736	1.618	0,9517
Andalucía	2.564	12.293	1.644	0,9671
Castilla la Mancha	495	2.958	1.660	0,9766
Galicia	794	4.536	1.657	0,9748
Murcia	310	2.045	1.666	0,9803
Asturias	225	1.801	1.677	0,9867
Valencia	597	7.334	1.695	0,9972
Castilla y León	334	4.206	1.696	0,9977
Cantabria	48	926	1.708	1,0046
Aragón	15	2.102	1.726	1,0156
La Rioja	7	485	1.723	1,0137
Cataluña	-571	11.396	1.751	1,0304
Madrid	-984	9.805	1.774	1,0437
Total	4.315	61.624	1.700	1,0000

Table 2: Resultados del Modelo I, para un peso relativo de los gastos básicos igual a 0,8

Cuadro 3
Recursos básicos y no básicos en el Modelo I
 $(\gamma = 0,8)$

Comunidad Autónoma	Recursos básicos		Recursos no básicos	
	G_i^{ab}/N_i (€/hab.) (1)	D_i^b (2)	G_i^{arI}/N_i (€/hab.) (3)	D_i^{rI} (4)
Extremadura	1.360	1,0000	258	0,7584
Andalucía	1.360	1,0000	284	0,8354
Castilla la Mancha	1.360	1,0000	300	0,8831
Galicia	1.360	1,0000	297	0,8741
Murcia	1.360	1,0000	306	0,9015
Asturias	1.360	1,0000	317	0,9334
Valencia	1.360	1,0000	335	0,9860
Castilla y León	1.360	1,0000	336	0,9886
Cantabria	1.360	1,0000	348	1,0229
Aragón	1.360	1,0000	367	1,0782
La Rioja	1.360	1,0000	363	1,0686
Cataluña	1.360	1,0000	392	1,1521
Madrid	1.360	1,0000	414	1,2185
Total	1.360	1,0000	340	1,0000

Table 3: Distribuciones de la desviación relativa de recursos para los gastos básicos y no básicos en el Modelo I.

por unidad de necesidad es efectivamente el promedio ponderado –por γ y por $(1 - \gamma)$ – de las correspondientes desviaciones relativas de los recursos básicos y no básicos. Asimismo, el Cuadro 3 muestra también que la condición de mínimos de los recursos básicos se cumple para todas las comunidades, en la medida en que los recursos no básicos son positivos para todas ellas.

Por último, la Figura 2 muestra el efecto que el parámetro γ tiene sobre la desviación relativa de recursos del Modelo I. Dado el papel que este parámetro juega como factor ponderador en la expresión 33, es normal que cuanto menor sea su valor, mayor sea la influencia del reparto de los recursos no básicos y, por tanto, más incompleta sea la nivelación.

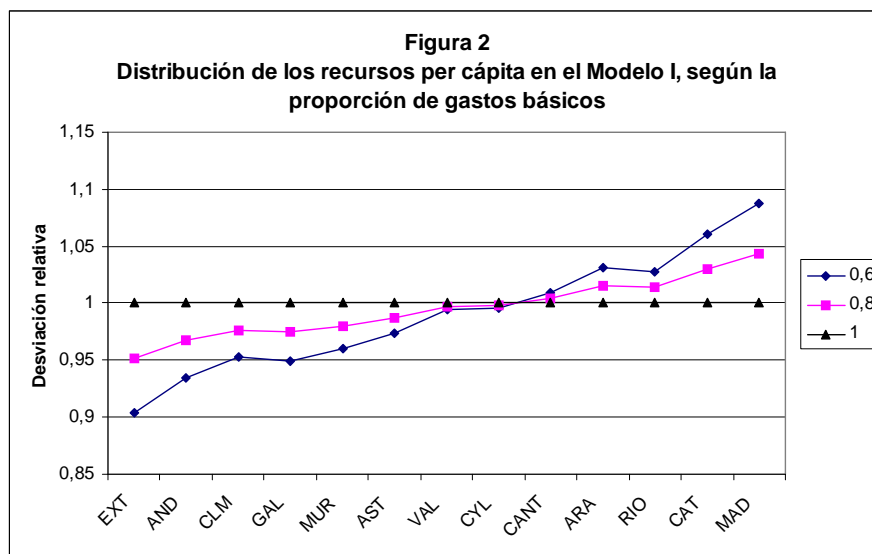


Figure 2: Efecto de γ sobre la distribución de recursos del Modelo I.

3.4 Modelo II

Los Cuadros 4 y 5, y la Figura 3, son los equivalentes a los Cuadros 2 y 3, y a la Figura 2, pero referidos a los resultados de la simulación del Modelo II. La conclusión se puede exponer de forma muy sucinta: prácticamente no hay cambios. El Modelo II, como se señala en la Sección 2.8, es menos nivelador que el Modelo I, pero las diferencias son muy pequeñas. Comparando los Cuadros 4 y 2 puede verse que, incluso para las comunidades en los extremos de la distribución, las desviaciones relativas difieren en menos de un punto de porcentaje. La razón estriba en el relativamente alto valor de γ , y por tanto en la poca influencia de la diferencias existentes entre modelos en materia de reparto de recursos no básicos, y también en el relativamente bajo volumen de la transferencia global (un 2,54% de los gastos totales)¹³.

Como puede comprobarse en el Cuadro 5, la condición de mínimos de los recursos básicos se cumple para todas las comunidades, en la medida en que también para este modelo los recursos no básicos son positivos para todas ellas. Por último, de los Cuadros 4 y 5 es fácil ver el cumplimiento de la propiedad 37: la columna (4) del Cuadro 4 es el promedio ponderado –por 0,8 y 0,2 respectivamente– de las columnas (2) y (4) del Cuadro 5.

¹³Por las razones dadas en la Sección 2.5, si los ingresos procedentes de los impuestos participados se consideraran parte de la transferencia, entonces las diferencias entre los dos modelos serían mayores.

Cuadro 4
Modelo II
($\gamma = 0,8$)

Comunidad Autónoma	S_i^{II} (Mill. €) (1)	G_i^{aII} (Mill. €) (2)	G_i^{aII}/N_i (€/hab.) (3)	D_i^{II} (4)
Extremadura	472	1.728	1.610	0,9472
Andalucía	2.523	12.253	1.638	0,9639
Castilla la Mancha	488	2.951	1.656	0,9742
Galicia	783	4.525	1.653	0,9725
Murcia	306	2.040	1.663	0,9782
Asturias	222	1.798	1.674	0,9848
Valencia	594	7.330	1.694	0,9967
Castilla y León	332	4.205	1.695	0,9973
Cantabria	48	926	1.707	1,0045
Aragón	18	2.104	1.728	1,0168
La Rioja	8	486	1.726	1,0156
Cataluña	-540	11.427	1.756	1,0332
Madrid	-938	9.851	1.782	1,0486
Total	4.315	61.624	1.700	1,0000

Table 4: Resultado del Modelo II, para un peso relativo de los gastos básicos igual a 0,8

Cuadro 5
Recursos básicos y no básicos en el Modelo II
($\gamma = 0,8$)

Comunidad Autónoma	Recursos básicos		Recursos no básicos	
	G_i^{ab}/N_i (€/hab.)	D_i^b	G_i^{arII}/N_i (€/hab.)	D_i^{rII}
	(1)	(2)	(3)	(4)
Extremadura	1.360	1,0000	250	0,7362
Andalucía	1.360	1,0000	279	0,8196
Castilla la Mancha	1.360	1,0000	296	0,8708
Galicia	1.360	1,0000	293	0,8623
Murcia	1.360	1,0000	303	0,8912
Asturias	1.360	1,0000	314	0,9242
Valencia	1.360	1,0000	334	0,9835
Castilla y León	1.360	1,0000	335	0,9863
Cantabria	1.360	1,0000	348	1,0226
Aragón	1.360	1,0000	369	1,0840
La Rioja	1.360	1,0000	366	1,0779
Cataluña	1.360	1,0000	396	1,1662
Madrid	1.360	1,0000	422	1,2428
Total	1.360	1,0000	340	1,0000

Table 5: Distribución de la desviación relativa de recursos para los gastos básicos y recursos no básicos en el Modelo II

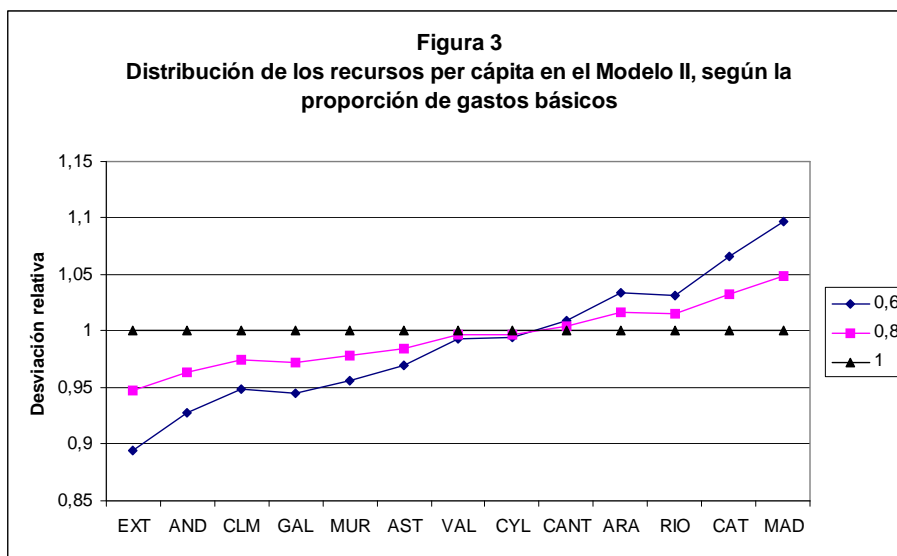


Figure 3: Efecto de γ sobre la distribución de recursos del Modelo II.

3.5 Modelo III

Los resultados de simulación para este modelo se muestran en los Cuadros 6 y 7, y en la Figura 4. Mientras que los Modelos I y II dan resultados similares, el Modelo III se separa significativamente de ambos. La transferencia es claramente más redistributiva, con una incidencia mayor de valores negativos (a Madrid y Cataluña se le añaden ahora Aragón y La Rioja), y con mayores recursos para las comunidades relativamente pobres, compensados por menores recursos para las más ricas. La novedad más destacable es la sobre nivelación de recursos por unidad de necesidad que el Modelo III genera. Una sobre nivelación en todo caso muy leve, que se separa muy poco de la igualdad de recursos para todas las comunidades: la desviación de recursos es de un 1,07% por encima de la media en Extremadura y de un 1,09% por debajo en el caso de Madrid.

El Cuadro 7 descompone las dos últimas columnas del Cuadro 6 en los recursos para gastos básicos y para gastos no básicos. El modelo cumple naturalmente con la condición de, para un mismo esfuerzo fiscal, proveer iguales recursos para los gastos básicos, como ponen de manifiesto las columnas (1) y (2) del cuadro. Los recursos no básicos, como en los otros dos modelos, se reparten de forma desigual entre comunidades (columnas 3 y 5), pero en este caso favoreciendo ligeramente a las comunidades más pobres. La causa de esta distribución radica enteramente en la forma en la que los ingresos procedentes de los impuestos participados se distribuyen entre comunidades; como pone de manifiesto la Sección 2.8, si no existieran impuestos participados el resultado del Modelo III sería, con independencia tanto del parámetro γ como de la proporción entre los ingresos

Cuadro 6
Modelo III
($\gamma = 0,8$)

Comunidad Autónoma	S_i^{III} (Mill. €) (1)	G_i^{aIII} (Mill. €) (2)	G_i^{aIII}/N_i (€/hab.) (3)	D_i^{III} (4)
Extremadura	588	1.843	1.718	1,0107
Andalucía	3.099	12.829	1.715	1,0092
Castilla la Mancha	594	3.057	1.715	1,0092
Galicia	941	4.682	1.710	1,0063
Murcia	367	2.101	1.713	1,0076
Asturias	270	1.846	1.719	1,0110
Valencia	646	7.382	1.706	1,0038
Castilla y León	359	4.232	1.706	1,0038
Cantabria	48	927	1.709	1,0054
Aragón	-17	2.070	1.700	1,0002
La Rioja	-5	473	1.681	0,9891
Cataluña	-985	10.982	1.688	0,9930
Madrid	-1.591	9.198	1.664	0,9791
Total	4.315	61.624	1.700	1,0000

Table 6: Resultados del Modelo III, para un peso relativo de los gastos básicos igual a 0,8

Cuadro 7
Recursos básicos y no básicos en el Modelo III
 $(\gamma = 0,8)$

Comunidad Autónoma	Recursos básicos		Recursos no básicos	
	G_i^{ab}/N_i (€/hab.) (1)	D_i^b (2)	G_i^{arII}/N_i (€/hab.) (3)	D_i^{rII} (4)
Extremadura	1.360	1,0000	358	1,0535
Andalucía	1.360	1,0000	356	1,0462
Castilla la Mancha	1.360	1,0000	356	1,0462
Galicia	1.360	1,0000	351	1,0314
Murcia	1.360	1,0000	353	1,0378
Asturias	1.360	1,0000	359	1,0551
Valencia	1.360	1,0000	346	1,0190
Castilla y León	1.360	1,0000	346	1,0188
Cantabria	1.360	1,0000	349	1,0270
Aragón	1.360	1,0000	340	1,0008
La Rioja	1.360	1,0000	321	0,9455
Cataluña	1.360	1,0000	328	0,9651
Madrid	1.360	1,0000	304	0,8953
Total	1.360	1,0000	340	1,0000

Table 7: Distribución de la desviación relativa de recursos para los gastos básicos y no básicos en el Modelo III

tributarios autonómicos y los gastos autonómicos (I^a/G^a), la nivelación completa tanto de los recursos básicos como de los recursos no básicos y, por tanto, la nivelación completa de los recursos globales (ecuación 45). La causa última de este resultado es la naturaleza levemente regresiva de los impuestos participados en su distribución territorial –recuérdese que todos ellos son impuestos indirectos.

Los recursos no básicos son positivos para todas las comunidades (columna 3), de donde se sigue que la condición de mínimos para los recursos básicos queda satisfecha por el modelo, como también queda satisfecha la condición de que la columna (4) del Cuadro (6) es un promedio ponderado de las columnas (2) y (4) del Cuadro 7.

La Figura 4, por último, muestra el efecto que el parámetro γ tiene sobre la

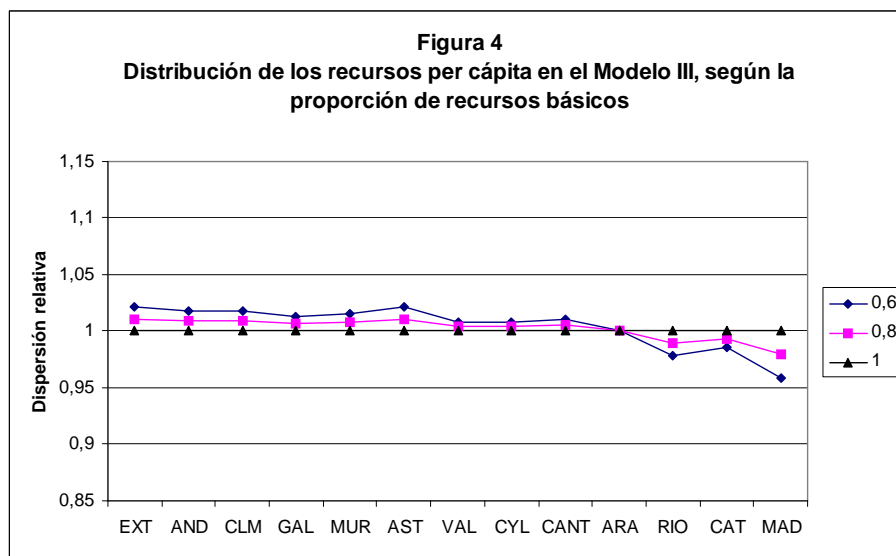


Figure 4: Efecto de γ sobre la distribución de recursos del Modelo III.

distribución de los recursos por unidad de necesidad en el Modelo III. Si $\gamma = 1$ (es decir, si todos los gastos fueran básicos), aun existiendo impuestos participados, el resultado sería de nivelación completa. A medida que la proporción de gastos básicos disminuye, la distribución va tomando una forma cada vez más (territorialmente) progresiva, dando más recursos a las comunidades más pobres y viceversa. En el límite, si $\gamma = 0$ (todos los gastos son no básicos), la distribución coincidiría con la de los recursos no básicos que se muestra en la columna (4) del Cuadro 7.

4 Los modelos del cupo y de régimen común

La segunda aseveración con la que comienza este artículo es que todos los modelos que surgen del Estatuto de Cataluña son distintos a los dos que hoy se aplican en España —el del cupo y el de régimen común. Dado que las comunidades a las que, en su caso, se aplicaría un nuevo modelo son las de régimen común, la mejor forma de establecer la comparación entre el cupo y la familia de modelos del Estatuto es simulando cuál sería el resultado de aplicar el modelo del cupo a éstas comunidades.

El modelo del cupo reparte la transferencia global de acuerdo con el índice de capacidad (Zabalza, 2003). Es decir, para este modelo, $S_i^c = \beta_i S_i$, y

$$G_i^{ac} = \beta_i G_i^a - (\beta_i I_i^p - I_i^p).$$

De acuerdo con este modelo, y evaluados al tipo impositivo de referencia, el vol-

umen de recursos puesto a disposición de cada comunidad sería igual al volumen total de recursos multiplicado por su índice de capacidad menos un término que mide la discrepancia entre la distribución territorial de la capacidad y la de los ingresos procedentes de los impuestos participados. Si, siguiendo 42, suponemos que ambas distribuciones son iguales, este último término desaparece y el resultado es el típico del modelo cupo: las comunidades tienen tantos más recursos cuanto mayor es su capacidad. Manteniendo el supuesto 42, de la anterior expresión se sigue que

$$D_i^c = \frac{\beta_i}{\alpha_i}. \quad (46)$$

La distribución de los recursos por unidad de necesidad que el modelo del cupo genera coincide con la distribución de la renta per cápita. Evidentemente, la expresión 46 es distinta de cualquiera de las expresiones 43, 44 y 45, correspondientes a las desviaciones relativas de recursos de los Modelos I, II y III. En términos de la Figura 1, 46 es una recta con origen en la esquina de los ejes de coordenadas y con pendiente positiva e igual a la unidad. El modelo del cupo no tiene ningún efecto nivelador.

La Figura 5 muestra empíricamente la diferencia que en 2002 se habría generado entre la familia de modelos del Estatuto y el modelo del cupo. Dada la similitud de los Modelos I y II, se prescinde en la figura del Modelo II con el fin de hacer la comparación más nítida. El modelo del cupo simplemente no nivela –respeto la distribución inicial de la capacidad (por unidad de necesidad) de las comunidades autónomas–, mientras que tanto el Modelo I como el Modelo II ejercen un efecto nivelador muy notable.

La comparación analítica entre el modelo de régimen común actual y la familia de modelos aquí derivados se ve dificultada por la extensa casuística para atender especificidades particulares a la que, durante los casi veinte años de aplicación, ha estado sometido el esquema conceptual de reparto del modelo común. Tanto es así, que en los últimos acuerdos se ha abandonado la explicitación del modelo subyacente a los repartos acordados. Por esta razón, la comparación entre el modelo de régimen común y la familia de modelos propuestos en este artículo se aborda directamente de forma empírica¹⁴.

¹⁴Con todo, puede tener algún interés la comparación analítica con el modelo original de régimen común desarrollado en Zabalza (1978) y Zabalza (2003). En este modelo la transferencia es

$$S_i^{rc} = \alpha_i I^e - \beta_i G^e,$$

y los recursos totales

$$G_i^{rc} = \alpha_i G^a + (\alpha_i - \beta_i) (I^e - G^a) - (\beta_i I^p - I_i^p),$$

de donde, utilizando el supuesto 42, se deriva la desviación relativa

$$D_i^{rc} = (I^e/G^a) + [1 - (I^e/G^a)] (\beta_i/\alpha_i),$$

que también es una recta que pasa por el punto (1,1) pero que, a diferencia de las expresiones 43, 44 y 45 correspondientes a los Modelos I, II y III, y para $I^e > G^a$, da una relación negativa entre la desviación relativa y la renta per cápita. Los modelos que salen de la familia del Estatuto, pues, son distintos del modelo subyacente al sistema de financiación de régimen común. La característica más notable del modelo de régimen común es su enorme efecto sobre nivelador: da más recursos a las comunidades más pobres y viceversa. De hecho, y de forma

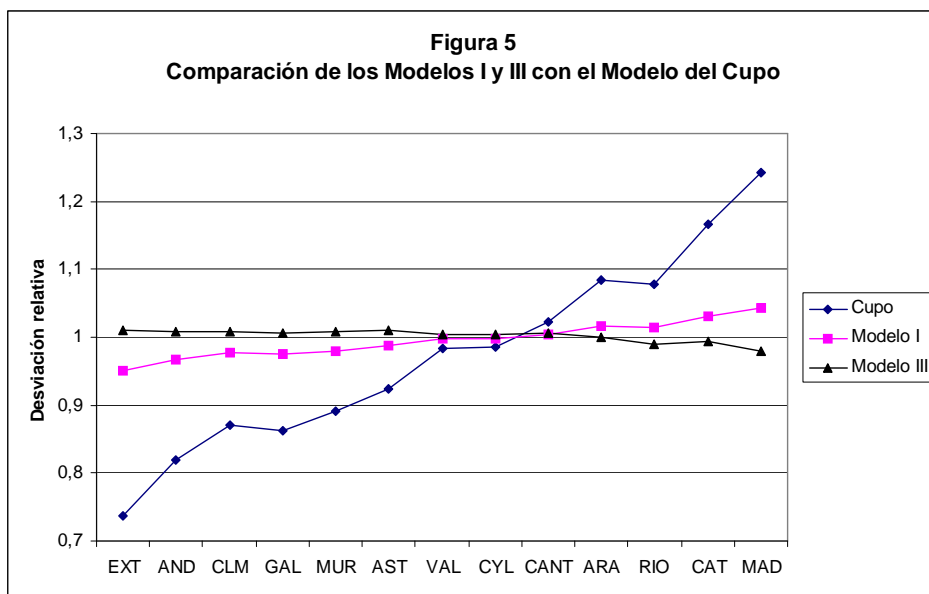


Figure 5:

La Figura 6 muestra la distribución de la desviación relativa de recursos por habitante que surge del reparto existente en el sistema de financiación autonómica actual (en realidad, del sistema tal como se aplicó en 2002) y la compara con las correspondientes distribuciones para los Modelos I y III. La característica más notable del gráfico es la erraticidad con que se comporta la desviación relativa de recursos del sistema actual, por lo menos cuando este comportamiento se relaciona con la renta per cápita de las distintas comunidades: hay cuatro comunidades que están claramente por debajo de la media –Madrid, Murcia, Valencia y Cataluña–, una que está prácticamente en la media –Andalucía– y las ocho restantes que, en grados diversos, disponen de recursos significativamente superiores a la media. Frente a esta erraticidad, el comportamiento regular de los Modelos I y III genera naturalmente pérdidas y ganancias, que ponen de manifiesto las diferencias entre la familia de modelos del Estatuto y el modelo de régimen común. Para unos recursos totales dados, y evaluadas al tipo impositivo de referencia, la aplicación de cualquiera de los modelos del Estatuto supondría una ganancia de recursos para Madrid (17,2% y 10,8%, según sea el Modelo I o el III el que se considere), Valencia (7,6% y 8,2%), Murcia (7,1% y 9,8%) y Cataluña (7,6% y 3,9%)¹⁵; y una pérdida

opuesta a lo que hace el cupo, invierte totalmente el orden de las comunidades en comparación con el que mantienen en función de su renta per cápita.

¹⁵ En términos absolutos (valores de 2002), Cataluña pasaría de tener 10.553 millones de € a tener (evaluados al tipo impositivo de referencia) 11.369 millones en el Modelo I, o 10.982 en el

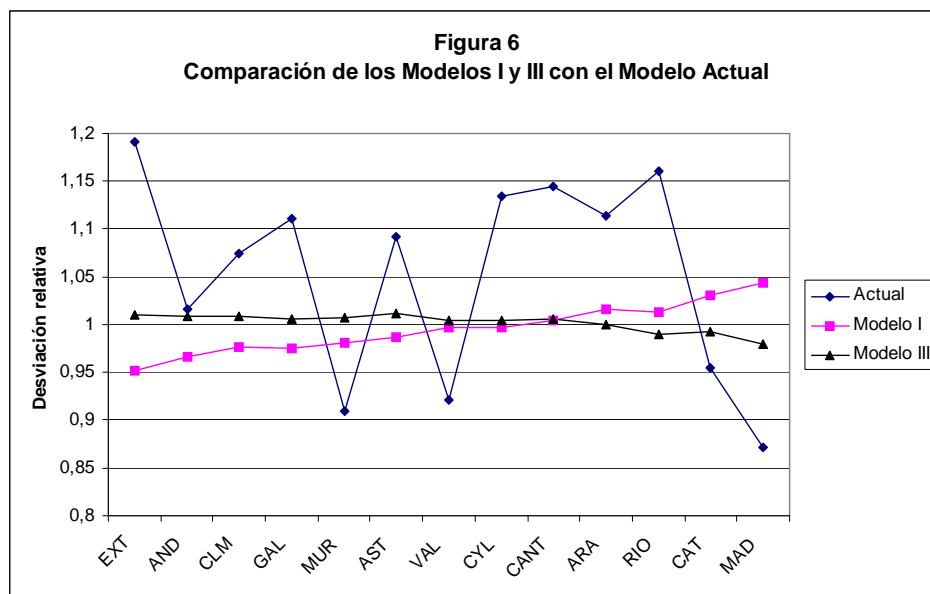


Figure 6:

de recursos para Extremadura (23,9% y 18,0%), La Rioja (14,7% y 17,1%), Cantabria (13,9% y 13,9%), Castilla y León (13,7% y 13,1%), Galicia (13,7% y 10,5%), Aragón (9,9% y 11,4%), Castilla La Mancha (9,8% y 6,5%) y Andalucía (4,9% y 0,7%)¹⁶.

5 Otros artículos relacionados

Los artículos del Estatuto que se han utilizado para especificar los modelos considerados en las secciones anteriores son los estrictamente necesarios para tal fin. El Título VI correspondiente a la financiación de la Generalitat y, en particular su Capítulo I, que es el que se ocupa de la hacienda de la Generalitat, contiene otros artículos destinados a definir las competencias financieras de la Generalitat y el contexto institucional en el que deberá desenvolverse la gestión del modelo de financiación. Su contenido no es directamente relevante para la especificación del modelo de financiación y, por tanto, no han sido considerados

Modelo III. Es interesante reseñar que, con la excepción de Andalucía, Cataluña, cuyo nuevo Estatuto es el que genera la reforma que aquí se analiza, es la comunidad que experimenta los menores cambios relativos.

¹⁶Una definición más sofisticada de los índices de capacidad y necesidad daría resultados distintos en lo que se refiere a esta comparación. Ahora bien, dada la preponderancia de la población y del PIB en estos índices, el patrón general de la comparación difícilmente quedaría alterado de forma significativa.

en este trabajo. Existen otros, en cambio, que aun no habiendo sido menester utilizarlos tienen una clara incidencia en la materia que aquí se trata y que vale la pena considerar.

El Artículo 201.2 introduce, entre otros, el principio de responsabilidad fiscal en la financiación de la Generalitat. Anticipa, pues, la existencia de capacidad normativa en determinados impuestos (en los cedidos totalmente y, de entre los cedidos parcialmente, esencialmente en el IRPF), aunque también se deja claro, en las Disposiciones adicionales séptima a décima, que esta financiación seguirá apoyándose de forma muy significativa en la participación en impuestos sobre los que la Generalitat no va a tener ninguna capacidad normativa o, si la tiene, lo será —como en el caso del IVA minorista— en un futuro no definido y después de salvar importantes escollos técnicos y políticos.

Es fácil anticipar cuál va a ser el nivel efectivo del desequilibrio vertical después de la aplicación de estos cambios. El Cuadro 8 muestra el cambio en la estructura de los ingresos de las comunidades de régimen común (incluyendo Baleares y Canarias) si la nueva norma se hubiera aplicado sobre los datos de 2002 utilizados en este trabajo. Los ingresos tributarios, contando los procedentes de impuestos participados, habrían pasado de representar un 67,7% de los recursos totales a representar un 91,6%, mientras que el peso de la transferencia, que es la medida del desequilibrio vertical del sistema, habría disminuído desde el 32,3% al 8,4%¹⁷.

El Artículo 201.4 hace referencia al 138.2 de la Constitución y señala que la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios entre comunidades. Una interpretación obvia es que los efectos económicos de la financiación foral no deberían diferir de los efectos económicos de la financiación que finalmente se aplique a la Generalitat. Otra interpretación más amplia es que todas las comunidades deberían estar sujetas al mismo sistema de financiación. Para ver si esta última interpretación es correcta, habrá que esperar hasta que, en su caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera destile de todos los cambios estatutarios habidos un nuevo modelo de financiación compatible con todos ellos.

El Artículo 208 aborda la cuestión de la actualización temporal del sistema de financiación. Aunque no ha sido tratada en este trabajo, la actualización del sistema es evidentemente necesaria. Como debería ser, la actualización que el artículo propone se basa en la variación de los propios elementos del sistema, más que en una regla *ad hoc*. Hay aspectos técnicos que el artículo no trata, como la actualización dentro del período quinquenal, que naturalmente deberán ser abordados en el momento de concretar el modelo operativo de financiación.

El Artículo 209 desarrolla el significado del principio de lealtad institucional, particularmente en lo que toca al impacto financiero que las actuaciones de una Administración pueden tener sobre los recursos de otra Administración. Plantea la necesidad de arbitrar mecanismos de ajuste para compensar estos impactos, que sitúa, en particular, en los causados por cambios normativos que

¹⁷El menor desequilibrio vertical responde casi en partes iguales al aumento del peso de los ingresos procedentes del IRPF, 11,3 puntos de porcentaje, y al de los ingresos procedentes de impuestos participados, 12,6 puntos.

Cuadro 8
Efecto del Estatuto sobre el desequilibrio vertical
del sistema de financiación autonómica (datos 2002)

	<u>Pre Estatuto</u>		<u>Post Estatuto</u>	
	Mill. €	%	Mill. €	%
Ingresos tributarios	44.754	67,7	60.567	91,6
Impuestos con titularidad	25.651	38,8	33.144	50,1
Impuestos participados	19.103	28,9	27.423	41,5
Transferencia	21.388	32,2	5.574	8,4
Recursos totales	66.141	100,0	66.141	100,0

Table 8: Estructura de ingresos calculada sobre datos de 2002 para unos mismos recursos totales.

alteren el marco competencial de las distintas Administraciones, o a cambios de política tributaria por parte del Estado que alteren los ingresos previstos de los impuestos participados. Dado el peso significativo que estos impuestos van a tener en la financiación autonómica, ésta es una cuestión importante que pone de manifiesto la peculiar naturaleza de los mismos y la falta de autonomía financiera que provocan.

Por último, la Disposición adicional tercera plasma el compromiso del Gobierno central, durante un período de siete años, de invertir en Cataluña de acuerdo con el peso relativo de su producto interior bruto. Se trata de una cuestión que, más que al ámbito del modelo de financiación, pertenece a la esfera de las relaciones políticas entre la Generalitat y el Gobierno central, y a la corrección de posibles deficiencias históricas en este campo. Es un compromiso fuerte por parte del Gobierno central, que sin duda generará demandas parecidas de otras comunidades autónomas.

6 Conclusión

El Estatuto de Cataluña, más que un único modelo de financiación, contiene implícitamente una familia de modelos. La precisión con que el Estatuto define el criterio de reparto de los recursos asignados a los gastos básicos –iguales recursos para igual esfuerzo fiscal–, contrasta con la indefinición del criterio de reparto de los recursos asignados al resto de los gastos. Esta circunstancia

impide concretar un único modelo de financiación, lo cual es apropiado en un texto legal de naturaleza constitucional, y deja abierto el grado de nivelación global del mismo, a pesar de la precisión empleada en materia de nivelación de recursos para gastos básicos. La interpretación más plausible de este contraste, coherente por otra parte con el texto legal, es el propósito del legislador de dar naturaleza de mínimos (garantizados) a los recursos asignados a los gastos básicos: los recursos para los gastos no básicos pueden repartirse como sea, siempre y cuando este reparto no suponga una minoración de los recursos asignados a los gastos básicos en virtud del criterio de iguales recursos para igual esfuerzo fiscal.

Esta condición restringe muy poco el campo de elección de la forma de repartir la transferencia asignada a los recursos no básicos. Sin fórmula explícita hay muchas formas de repartir esta transferencia. Pero incluso con una fórmula explícita, que en aras a la transparencia es el enfoque adoptado en este trabajo, el rango disponible sigue dando cabida a una variedad de modelos. Utilizando los índices de necesidad y capacidad como criterios básicos, este artículo propone tres modelos alternativos según la forma de repartir la transferencia asignada a los gastos no básicos: el Modelo I, que la reparte según las necesidades; el Modelo II, que la reparte según la capacidad; y el Modelo III, que la reparte combinando necesidades y capacidad.

Aunque existen varios modelos, todos ellos comparten ciertas características que permiten identificarlos como pertenecientes a una misma familia. En particular, la condición de que en materia de gastos básicos los recursos puestos a disposición de las comunidades deben ser iguales si éstas ejercen un mismo esfuerzo fiscal, junto con la caracterización de estos recursos como mínimos y junto con el gran peso que este tipo de gastos tiene en el presupuesto total de las comunidades, hace que todos estos modelos sean: por una parte, distintos a los dos modelos actualmente vigentes en España –el cupo y el modelo de régimen común–; y, por la otra, mucho menos extremos que éstos en lo que se refiere a la dispersión de la distribución final de recursos totales entre comunidades.

Con todo, el grado de nivelación global que el Estatuto contempla queda como una cuestión abierta que va desde la nivelación incompleta de los Modelos I y II a la potencial sobre nivelación del Modelo III. Se ha argumentado en este trabajo que una determinada interpretación del Artículo 206.5, según la cual el mismo impediría la reordenación de comunidades a consecuencia del mecanismo de nivelación, haría ilegal e inadmisibles el Modelo III y cerraría, por tanto, en alguna medida el rango de posibilidades del grado de nivelación global. Se reconoce, no obstante, que existe otra interpretación, más textual que la anterior, según la cual el Modelo III sería perfectamente admisible. Este trabajo, dada su naturaleza no jurídica, no se pronuncia sobre esta cuestión.

Este artículo es un ejercicio de interpretación económica –el mismo que, en algún momento e inevitablemente, tendrán que abordar la Administración central y las Administraciones autonómicas implicadas. Su utilidad reside no sólo en la particular interpretación del Estatuto que aquí se hace, y en los modelos que desarrolla y propone como consecuencia de esta interpretación, sino también y de manera preponderante en el esquema de análisis que avanza,

que debería permitir a estas Administraciones disponer de un marco en el que centrar el problema y ordenar la discusión con el fin de alcanzar un acuerdo sobre el mecanismo de financiación autonómica.

Referencias bibliográficas

BOE (2006), *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid.

King, D. (1984), *Fiscal Tiers. The Economics of Multilevel Government*, Londres, Allen & Unwin.

MEH (2004), *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Cedidos, Fondo de Suficiencia y Garantías de Asistencia Sanitaria en el Año 2002, Madrid*: Dirección General de Financiación Territorial, Ministerio de Economía y Hacienda.

Mathews, R. L. (1977), Mechanisms for Fiscal Equalisation in an Integrating Economic Community, en MacDougall, D. (Chairman), *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Bruselas: Comisión de the European Communities.

Musgrave, R. A. (1961), Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, en Buchanan, J. M. (ed.), *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton: National Bureau of Economic Research, Princeton University Press.

Sen, A. K. (1973), *On Economic Inequality*, Oxford: Oxford University Press.

Zabalza, A. (1987), El Nuevo Sistema de Financiación Autonómica, *Papeles de Economía Española*, 30/31, 374-384, reproducido en Bosch, A. (ed.), *Cinco Estudios sobre la Financiación Autonómica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1988.

Zabalza, A. (2003), A General Framework for the Analysis of Fiscal Equalisation Systems, *Spanish Economic Review*, 5, 205-232.