



La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña*

ANTONIO ZABALZA
Universidad de Valencia

Recibido: Septiembre, 2006.
Aceptado: Mayo, 2007.

Resumen

Este artículo identifica el tipo de financiación que el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña implica. Se argumenta que, en materia de financiación autonómica, el Estatuto de Cataluña da cobertura a una pluralidad de modelos con características distintas en lo que a sus propiedades de nivelación se refiere. El artículo especifica dos modelos básicos que ilustran esta indeterminación e identifica los dos modelos límite y la familia de mecanismos de financiación legalmente admisibles por el Estatuto. Todos estos modelos son simulados utilizando datos de las Comunidades Autónomas de régimen común para 2004.

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

Clasificación JEL: H2, H4, H6, H7.

1. Introducción

El propósito de este artículo es identificar el tipo de financiación que el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña (*BOE*, 2006) implica. Este es un ejercicio necesario por dos razones. Primero, porque desde el 9 de agosto de 2006, fecha en la que esta norma entró en vigor, tanto la Administración central como la Administración autonómica catalana están obligadas a desarrollar un nuevo mecanismo de financiación. Segundo, porque el Estatuto de Cataluña ha servido de referencia para muchas de las posteriores reformas estatutarias llevadas a cabo y la interpretación de su contenido jugará un papel destacado en la negociación multilateral que, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, deberá acordar el nuevo modelo de financiación.

* Versiones previas de este trabajo han sido presentadas en las Universidades de Zaragoza, Barcelona, Pompeu Fabra y Valencia, así como en el Servicio de Estudios del Banco de España, Instituto de Análisis Económico e Instituto de Estudios Fiscales. Agradezco a los asistentes a dichos seminarios y, en particular, a J. Andrés, M. Bassols, S. Díaz de Sarralde, R. Doménech, J. M. Esteban, A. Esteller, A. de la Fuente, L. González, S. Lago, G. López Casasnovas, J. López Laborda, D. Martínez López, A. Mas-Colell, M. A. Monés, J. Onrubia, J. Roselló, J. Ruiz-Huerta, A. Solé, M. Vilalta y dos evaluadores anónimos de *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública* sus comentarios y sugerencias, que han servido para mejorar de forma sustancial este trabajo. La responsabilidad por los errores que puedan subsistir y por el contenido del artículo es exclusivamente mía.

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 básica, son de carácter general y ofrecen márgenes de indefinición. La tesis de este trabajo es que, en materia de financiación, las disposiciones del Estatuto de Cataluña dan cobertura legal a más de un modelo de financiación y que estos modelos tienen características distintas en lo que a sus propiedades de nivelación se refiere.

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. Su objetivo no es defender un modelo frente a los demás, sino simplemente identificar los modelos que son legalmente admisibles por el Estatuto. 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.

La siguiente sección presenta un análisis textual de las disposiciones del Estatuto que interesan a la financiación autonómica y, en particular, al esquema de nivelación. Se argumenta que el texto del Estatuto puede ser leído partiendo de cualquiera de los dos enfoques básicos por los que se rige la financiación de los distintos niveles de gobierno en una estructura política federal —el enfoque de las necesidades de gasto y el enfoque de la capacidad fiscal— y que ambas lecturas dan lugar a modelos coherentes de financiación. La Sección 3 desarrolla el marco analítico que se utiliza en la derivación de los distintos modelos de financiación y, en particular, identifica los requerimientos formales que el Estatuto plantea. La Sección 4 aborda en primer lugar la cuestión central del artículo —la especificación de los dos modelos básicos que se derivan del Estatuto, Modelos I y II, el análisis de sus propiedades y la simulación de los mismos utilizando datos de las Comunidades Autónomas de régimen común para el año 2004—; en segundo lugar, compara estos dos modelos con la financiación actual, y en tercer lugar, examina las implicaciones de la condición de salvaguarda establecida en el artículo 206.5 (la llamada condición de ordinalidad). Los dos modelos básicos no agotan el rango de alternativas legalmente admisibles que el Estatuto ofrece. De ahí que en la Sección 5 se aborde la identificación de los dos modelos límite que configuran dicho rango —Modelos III y IV— y de la familia de modelos admisibles; la Sección se completa con un análisis de las propiedades de nivelación de estos modelos y con la simulación empírica de los mismos. La Sección 6 analiza la sensibilidad de los resultados de simulación a distintos valores del parámetro que mide el peso relativo de los gastos esenciales dentro del gasto total de las Comunidades Autónomas, que, como se verá más adelante, juega un papel importante en la especificación de los distintos modelos. La Sección 7 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 8 resume el argumento y presenta las principales conclusiones alcanzadas.

2. Análisis textual del Estatuto de Cataluña

En materia de financiación de los distintos niveles de gobierno de una estructura política federal existen dos enfoques básicos que, para facilitar su referencia, denominamos el enfoque de las necesidades de gasto y el enfoque de la capacidad fiscal. El texto del Estatuto de autonomía de Cataluña puede ser leído partiendo de cualquiera de estos dos enfoques y ambas lecturas dan lugar a modelos coherentes de financiación. Nada en el texto del Estatuto permite excluir una interpretación en favor de la otra.

El Estatuto es un texto legal de naturaleza constitucional y es normal que para llegar a un modelo operativo de financiación sea necesario introducir determinados supuestos interpretativos. Estos supuestos son necesarios sea cual sea el enfoque adoptado y su naturaleza es similar. Nada en el texto del Estatuto permite tampoco favorecer de forma decisiva una interpretación sobre la otra.

2.1. Dos enfoques básicos de financiación

El enfoque de las necesidades de gasto determina los recursos de las Comunidades según las necesidades de gasto que se derivan de las competencias por éstas asumidas y para ello contempla la nivelación de la capacidad fiscal de las mismas. El resultado final de este enfoque es dotar a las Comunidades de recursos suficientes por unidad de necesidad, evaluados éstos a un determinado esfuerzo fiscal de referencia. Si alguna Comunidad, en el ejercicio de sus competencias tributarias, aplica un esfuerzo fiscal superior al de referencia, acaba disponiendo de más recursos (por unidad de necesidad) que los reconocidos por el sistema; si el esfuerzo fiscal es inferior al de referencia, sus recursos finales acaban siendo menores que los reconocidos por el sistema.

El concepto central de este enfoque es el de las necesidades de gasto, de forma tanto agregada como para cada Comunidad, aunque ello no significa que la capacidad fiscal no juegue un papel también importante. En efecto, los ingresos generados por dicha capacidad pueden globalmente ser inferiores a los gastos necesarios, circunstancia que precisaría de una aportación neta de recursos desde el Estado, y su volumen para cada Comunidad puede o no coincidir con las necesidades de la misma, razón por la cual, además de la transferencia desde el Estado, sería preciso un sistema de redistribución de recursos entre Comunidades con el fin de dotarlas de recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades de gasto.

Este es el mecanismo básico de financiación utilizado en la práctica totalidad de los países federales. Pueden existir diferencias en el cálculo de las necesidades, en la imputación de la capacidad fiscal o incluso en el grado de uniformidad que el mecanismo de nivelación persigue, pero estos tres elementos siempre están presentes y los recursos que, para un esfuerzo fiscal de referencia, se reconocen a las Comunidades siempre están basados en las necesidades de las mismas.

El enfoque de la capacidad, en cambio, determina los recursos de las Comunidades, más que por las necesidades de gasto que se derivan de sus competencias, por la capacidad fiscal

de cada Comunidad y, en principio, sólo por esta capacidad. Esta es naturalmente la forma en que se financian los países independientes y, en cierta manera, la que está detrás de la financiación de los Ayuntamientos. En el campo federal, aunque no es el enfoque imperante, cuenta con ejemplos de relevancia como son el de los Estados de los Estados Unidos de Norteamérica y el de los Cantones de Suiza. En el caso español, éste es el enfoque en el que se basa el modelo del cupo aplicado a las Comunidades forales del País Vasco y Navarra¹. Es una filosofía que se apoya de manera fundamental en el carácter de propios de los ingresos tributarios obtenidos, en el sentido de recabados a través de figuras tributarias sobre las que los Gobiernos correspondientes tienen la capacidad normativa y de las que, por tanto, deben responder ante sus electores.

En la siguiente sección se presentan las dos lecturas del Estatuto de acuerdo con cada uno de estos enfoques y se detallan los supuestos interpretativos que cada una de ellas requiere para pasar del texto legal a un modelo operativo de financiación.

2.2. El texto del Estatuto

Dentro del Título VI del Estatuto, que es el que se ocupa de la financiación de la Generalitat, el artículo 206 es el que establece los principios por los que deberá regirse el particular mecanismo de financiación que finalmente se adopte. El análisis que sigue se centra por tanto en dicho artículo, aunque también considera otras disposiciones del Título VI. Para sistematizar la exposición se aborda la cuestión siguiendo un orden algo distinto del presentado en el texto legal. Se considera en primer lugar el planteamiento general del Estatuto en materia de financiación; en segundo lugar, el mecanismo de nivelación; en tercer lugar, la dimensión del sistema de financiación, y finalmente, otros aspectos relacionados.

2.2.1. Planteamiento general

El planteamiento general que el Estatuto adopta en materia de financiación viene descrito en el primer apartado del artículo 206, que se transcribe a continuación:

206.1. El nivel de recursos financieros de que disponga la Generalitat para financiar sus servicios y competencias se basará en criterios de necesidades de gasto y teniendo en cuenta su capacidad fiscal, entre otros criterios. A estos efectos, los recursos de la Generalitat, entre otros, serán los derivados de sus ingresos tributarios, ajustados en más o menos por su participación en los mecanismos de nivelación y solidaridad.

La lectura de este artículo de acuerdo con el enfoque de las necesidades de gasto es inmediata y no requiere de ningún supuesto interpretativo, ya que el texto es una descripción estándar del modelo que se deriva de este enfoque. El artículo establece explícitamente que los recursos de las Comunidades deben determinarse de acuerdo con las necesidades de gasto asociadas a las competencias asumidas, y que para conseguir este fin deberán nivelarse las diferencias de capacidad que pudieran existir entre las distintas Comunidades. Si la distribución de las capacidades es distinta de la de las necesidades, determinar los recursos

según las necesidades requerirá por fuerza tener en cuenta la capacidad fiscal de las Comunidades; lo requerirá para detracer recursos de aquellas Comunidades cuya capacidad supere a la de referencia y para dar recursos adicionales a aquellas cuya capacidad fiscal esté por debajo de la de referencia.

La lectura del artículo 206.1 según el enfoque de la capacidad es menos inmediata pero también admisible. La vía por la que este artículo puede ser interpretado como conducente a un modelo en el que los recursos vienen determinados por la capacidad es la presencia del concepto de capacidad fiscal en el texto y la interpretación de que con ello el Estatuto está poniendo a la capacidad en el mismo plano que las necesidades como criterio de reparto. En esta interpretación, la referencia a las necesidades de gasto vendría justificada porque el artículo anticipa que los ingresos obtenidos de la capacidad fiscal serán objeto de un determinado mecanismo de nivelación, que en este estadio del texto queda todavía sin especificar, pero en el que, de una forma u otra, las necesidades desempeñarán un papel.

La conclusión, en lo que a este artículo se refiere, es que el Estatuto da cobertura legal a dos modelos: uno basado en las necesidades de gasto y otro basado en la capacidad fiscal, pero sujeto a una cierta nivelación. Nada en el texto permite excluir un modelo en favor del otro.

2.2.2. Mecanismo de nivelación

El propósito del artículo 206.3 es establecer la existencia de un mecanismo de nivelación de la capacidad fiscal, pero referido únicamente a un subconjunto de gastos: los asociados a la Educación, Sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado de bienestar, que para abreviar denominaremos servicios esenciales. El artículo 206.6, por su parte, detalla los elementos principales que el índice de necesidades aplicable a estos servicios debe tener en cuenta. El texto de ambos artículos es el siguiente:

206.3. Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de Educación, Sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado de 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. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado.

206.6. Debe tenerse en cuenta, como variable básica para determinar las necesidades de gasto a que se refiere el apartado 1, la población, rectificada por los costes diferenciales y por variables demográficas, en particular, por un factor de corrección que será en función del porcentaje de población emigrante. Asimismo, deben tenerse en cuenta la densidad de población, la dimensión de los núcleos urbanos y la población en situación de exclusión social.

Antes de pasar a la lectura de estos artículos según los dos enfoques, es conveniente despejar del camino una dificultad técnica del artículo 206.3, que afecta por igual a ambas interpretaciones. Obsérvese que el artículo plantea el principio de garantizar iguales recursos (por unidad de necesidad) sólo si el esfuerzo fiscal es por lo menos igual al de referencia. Este principio es fácilmente traducible a un esquema operativo cuando se refiere a la totalidad de los recursos del sistema, pero es inaplicable cuando su ámbito se restringe a sólo una parte de estos recursos como hace el artículo 206.3. Dado el carácter no finalista de la financiación, el concepto de esfuerzo fiscal es necesariamente un concepto referido a todo el conjunto de impuestos, mientras que la garantía se formula sólo para un subconjunto de los gastos: los servicios esenciales. Puede perfectamente ocurrir que haya Comunidades que puedan satisfacer estos servicios esenciales al nivel prescrito y, a pesar de ello, ejercer un esfuerzo fiscal inferior al de referencia. Estas Comunidades tendrán menos recursos para satisfacer otras necesidades (en el caso del enfoque de necesidades) o verán disminuir el nivel de sus recursos libres (en el caso del enfoque de la capacidad), pero la aplicación de un esfuerzo fiscal por lo menos igual al de referencia deja de ser una condición necesaria para beneficiarse de esta particular garantía. No se cumple, pues, ni se puede diseñar un sistema que con carácter general cumpla, que *«los diferentes Gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares [de provisión de servicios esenciales] en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar»*.

La forma de resolver esta dificultad es interpretando el artículo 206.3, no como un mecanismo de nivelación a través de la igualación de la capacidad fiscal, sino simplemente como una garantía de financiación mínima asociada al gasto necesario para los servicios esenciales. La expresión *«siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar»* debe ser considerada un mero recurso retórico.

Salvado este escollo, e interpretado el artículo como simplemente una garantía de mínimos, es fácil ver la coherencia de los anteriores artículos desde ambos enfoques.

Desde el enfoque de las necesidades, lo que el artículo 206.3 hace es singularizar un subconjunto de gastos e introducir para dicho subconjunto un criterio de reparto específico, cuyo contenido se apunta con bastante detalle en el artículo 206.6. En razón a su importancia o, utilizando la misma terminología estatutaria, en razón a su esencialidad, el Estatuto hace particular hincapié en este conjunto de servicios, se pronuncia explícitamente sobre el reparto de los recursos necesarios para financiarlos y deja al desarrollo de la norma la definición concreta del criterio de reparto de los demás recursos. Y todo ello manteniendo la característica fundamental de este enfoque de asegurar un mismo nivel global de recursos si el esfuerzo fiscal aplicado es por lo menos el de referencia.

Desde el enfoque de la capacidad, los artículos 206.3 y 206.6 simplemente establecen una garantía para que las Comunidades dispongan de un determinado nivel de recursos mínimos y fijan esta garantía de acuerdo con las necesidades de gasto de los servicios esenciales. La razón por la que se hace hincapié en los servicios esenciales es exactamente la misma que para el enfoque de las necesidades: la importancia o esencialidad de estos servicios. Por otra parte, y de acuerdo con lo considerado anteriormente, la garantía de mínimos no va ligada a ningún requerimiento general asociado al esfuerzo fiscal de las Comunidades.

2.2.3. *La dimensión cuantitativa del sistema*

El artículo 206.2 podría a primera vista parecer irrelevante respecto a la cuestión que aquí nos ocupa, pero no lo es. El texto del artículo es el siguiente:

206.2. La Generalitat participará en el rendimiento de los tributos estatales cedidos. El porcentaje de participación se establecerá teniendo en cuenta sus servicios y competencias.

El artículo es relevante porque incide en el punto de contacto entre los dos enfoques: el ámbito al que se refiere el sistema de financiación. En el caso del enfoque de las necesidades, el ámbito es muy claro: se corresponde con la financiación de los gastos necesarios para cumplir con las competencias asumidas. En el caso del enfoque de la capacidad, el ámbito es más difuso. No existiendo una referencia clara por la vía de los gastos, ¿cuál es la capacidad fiscal que debe atribuirse a las Comunidades? El artículo 206.2 zanja esta cuestión haciendo uso del concepto de necesidades y, en su generalización, escalando el sistema con referencia a una Comunidad particular, Cataluña, cuya capacidad en relación a sus necesidades está por encima de la media. Con esta decisión, que debe ser coherente con el aumento de ingresos tributarios establecido en otras disposiciones de la norma (en particular, las Disposiciones adicionales séptima a décima), el Estatuto está avanzando un sistema de financiación que en términos globales contempla la existencia de un desequilibrio vertical que deberá ser cubierto con cargo a una transferencia desde el Estado.

Esta es la situación típica de todo Estado federal, que el modelo que se deriva del enfoque de las necesidades resuelve sin ninguna dificultad, al hacer frente dentro de su mecanismo de nivelación tanto a este desequilibrio vertical, como al desequilibrio horizontal que pudiera existir si, como es de esperar, la distribución de las necesidades entre Comunidades no coincide con la de las capacidades.

Tampoco surge mayor problema si el enfoque es el de la capacidad. Además de los recursos tributarios iniciales, aparecen ahora unos recursos adicionales que, de acuerdo con la interpretación que este enfoque hace del artículo 206.1, se reparten según el criterio de la capacidad. Es decir, si existe un desequilibrio vertical, el enfoque de la capacidad busca apoyo en las necesidades para definir la dimensión global del sistema y utiliza la capacidad para repartir estos recursos entre las distintas Comunidades².

Tenemos pues que, en lo que se refiere a la dimensión global del sistema, los dos enfoques encajan razonablemente dentro de las prescripciones del Estatuto. Una dificultad significativamente mayor, en cambio, es la que plantea el artículo 202.1, en el que el Estatuto define el principio de suficiencia³. Este artículo, en su interpretación generalizada, aborda también la cuestión de la dimensión del sistema y lo hace de forma desagregada para cada una de las Comunidades Autónomas. El texto del artículo es el siguiente:

202.1. La Generalitat dispone de unas finanzas autónomas y de los recursos financieros suficientes para hacer frente al adecuado ejercicio de su autogobierno.

Generalizando, este artículo dice que cada Comunidad debe tener recursos suficientes para hacer frente al ejercicio de su autogobierno y los artículos 206.1 y 206.2 dicen que estos recursos son los necesarios para financiar los servicios y competencias que la Comunidad tiene asumidas. El requerimiento de suficiencia del artículo 202.1, además, lejos de estar referido a un subconjunto de gastos, se plantea con carácter global. En este punto, por tanto, parece inevitable tener que forzar en alguna medida la interpretación para que estas disposiciones den cabida a una distribución final de recursos distinta de la distribución de las necesidades de gasto. Este es posiblemente el flanco más débil de la interpretación bajo el enfoque de la capacidad, que se ve obligado a convivir con una situación en la que, por unidad de necesidad, los recursos suficientes para ejercer el autogobierno, a pesar de lo que dicen los artículos 206.1 y 206.2, son distintos dependiendo de si la Comunidad tiene más o menos capacidad fiscal.

2.2.4. *Otros aspectos*

El artículo 206.4 es neutro en lo referente a la cuestión aquí considerada. A pesar de ello, es interesante transcribirlo porque pone de manifiesto que la nivelación debe arbitrarse de acuerdo con una fórmula general y que no son admisibles ajustes específicos aplicados individualmente a cada una de las Comunidades.

206.4. La determinación de los mecanismos de nivelación y solidaridad se realizará de acuerdo con el principio de transparencia y su resultado se evaluará quinquenalmente.

Por último, el artículo 206.5 parece tener una finalidad que queda en gran medida desvirtuada por la redacción del mismo.

206.5. 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.

En relación al tamaño de las economías de las distintas Comunidades, el volumen de recursos distribuido por el sistema de nivelación no es suficientemente grande como para alterar el orden de las Comunidades según su renta por habitante. El artículo, pues, en la redacción aprobada no parece tener incidencia alguna en la selección del modelo de financiación.

Un requerimiento potencialmente más operativo, y distinto del prescrito por el Estatuto, se hubiera logrado haciendo referencia no a las rentas por habitante, sino a los recursos del sistema de financiación por habitante. Pero entonces la dificultad vendría de la referencia al número de habitantes como factor de estandarización. Dado que los índices de necesidad que se acaben acordando pueden ser bastante distintos del índice de población (artículo 206.6), es previsible que no sólo los modelos basados en el enfoque de las necesidades, sino también los basados en la capacidad, violen esta nueva salvaguarda.

3. Los requerimientos del Estatuto para la financiación autonómica

La conclusión del anterior análisis es que el texto del Estatuto no es en sí mismo suficiente para derivar un modelo de financiación operativo. El Estatuto necesita ser interpretado. El análisis anterior muestra que el texto admite tanto la interpretación basada en el enfoque de las necesidades de gasto como la interpretación basada en el enfoque de la capacidad. Esta sección identifica los requerimientos formales que el Estatuto exige a los modelos de financiación. Antes, sin embargo, se desarrolla el marco analítico que será utilizado para establecer estos requerimientos así como para derivar formalmente los modelos de financiación legalmente admisibles.

3.1. Marco analítico

3.1.1. El presupuesto consolidado

El presupuesto consolidado, visto desde la perspectiva de los Gobiernos autonómicos, puede representarse de la siguiente forma

$$G^* = I^* + S, \quad (1)$$

donde G^* e I^* son respectivamente los gastos e ingresos que el sistema reconoce a las Comunidades Autónomas, y S es la transferencia total que el conjunto de Comunidades Autónomas recibe del Gobierno central. De acuerdo con 1, el volumen total de gasto que los gobiernos autonómicos pueden financiar es igual a los ingresos tributarios que el sistema les reconoce más la transferencia recibida del Gobierno central. La transferencia S es una medida del *desequilibrio vertical* existente entre los dos niveles de gobierno (el central y el autonómico).

El presupuesto agregado de las Comunidades Autónomas tiene el correspondiente reflejo en cada una de las n Comunidades Autónomas. Para la Comunidad i , el presupuesto es

$$G_i^* = I_i^* + S_i, \quad (2)$$

donde $G^* = \sum_{i=1}^n G_i^*$, $I^* = \sum_{i=1}^n I_i^*$ 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 y 2 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 2, 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^* y que el volumen de recursos a los que esta Comunidad debe tener acceso para financiar sus competencias de gasto (es decir, el volumen de recursos que el sistema reconoce a la Comunidad i) es G_i^* . A la Comunidad i , por otra parte, la ecuación 2 le está diciendo que la transferencia se ha calculado bajo el supuesto de que su política tributaria es la de referencia y que, por tanto, un volumen I_i^* 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.

Para ver esto más formalmente, es conveniente distinguir entre aquéllos ingresos tributarios sobre los que la Comunidad tiene potestad normativa y aquéllos sobre los que no la tiene. Una forma sencilla de representar teóricamente la imputación de ingresos a la Comunidad i es definiendo una base agregada de referencia 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 $t^* B_i^*$. Si además llamamos a los segundos, ingresos tributarios participados, y los denominamos I_i^p , entonces los ingresos imputados a la Comunidad i son

$$I_i^* = t^* B_i^* + I_i^p. \quad (3)$$

Los ingresos tributarios representados por $t^* B_i^*$ 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.

Los ingresos tributarios imputados a una determinada Comunidad, I_i^* , no tienen porqué coincidir con los ingresos tributarios realmente obtenidos por esta Comunidad, I_i , que vienen dados por la expresión

$$I_i = t_i B_i + I_i^p, \quad (4)$$

donde t_i es el tipo impositivo realmente aplicado y B_i la base imponible realmente adoptada por la Comunidad.

3.1.2. Gastos esenciales y resto de gastos

El Estatuto, al distinguir entre los gastos esenciales y el resto de gastos, altera el presupuesto consolidado acabado de especificar. Si a los gastos autonómicos esenciales definidos

en el artículo 206.3 los llamamos G^{e*} y al resto de los gastos autonómicos G^{r*} , donde $G^{e*} + G^{r*} = G^*$, el presupuesto consolidado 1 se convierte en

$$S = G^{e*} + G^{r*} - I^*. \quad (5)$$

Si existe un desequilibrio vertical en favor del Estado, la expresión 5 nos dice que la transferencia global deberá financiar el exceso que la suma de los gastos esenciales y del resto de gastos representa sobre los ingresos imputados a las Comunidades Autónomas. Es importante señalar que la distinción entre los gastos esenciales y el resto de gastos no debe ser interpretada como una diferenciación finalista de los recursos puestos a disposición de las Comunidades Autónomas, pues ello iría en contra de la autonomía financiera que el mismo Estatuto confiere a las Comunidades⁵. El desglose según estas dos categorías de gasto es necesario sólo a los efectos del cálculo de la transferencia de cada Comunidad, debido a las distintas restricciones que, como se verá más adelante, operan sobre cada una de ellas.

La expresión 5 puede también escribirse de la siguiente manera

$$S = \left(\frac{G^{e*}}{G^*}\right)G^* + \left(\frac{G^{r*}}{G^*}\right)G^* - I^*. \quad (6)$$

La ratio (G^{e*} / G^*) indica el peso relativo de los gastos esenciales en el presupuesto de las Comunidades, que denominamos γ ($0 < \gamma < 1$) y juega un papel importante en los modelos que se presentan en este trabajo. Es decir, definimos γ de la siguiente manera:

$$\gamma = G^{e*} / G^*. \quad (7)$$

Sustituyendo 7 en 6 obtenemos el presupuesto consolidado en términos del parámetro γ :

$$S = \gamma G^* + (1 - \gamma)G^* - I^*. \quad (8)$$

3.2. Los requerimientos del Estatuto

De acuerdo con el análisis del texto del Estatuto avanzado en la Sección 2, los requerimientos formales que en términos operativos el Estatuto plantea para los modelos de financiación son dos: uno de carácter agregado, que exige el cumplimiento del presupuesto consolidado, y otro de carácter desagregado, que exige el cumplimiento para cada Comunidad de la garantía de mínimos establecida para los gastos esenciales.

Requerimiento agregado de cumplimiento presupuestario: *Las transferencias a las Comunidades deben ser tales que, en términos agregados, cumplan con el presupuesto consolidado.* Es decir, la suma de estas transferencias debe ser igual a la transferencia total.

$$\sum S_i = S, \quad (9)$$

donde la transferencia total, S , viene definida por la expresión 8.

Requerimiento desagregado de cumplimiento de la garantía de mínimos: *La transferencia debe ser tal que, para cada Comunidad, el volumen de recursos que genere no sea inferior al necesario para financiar los gastos esenciales de la Comunidad en cuestión de acuerdo con el criterio de necesidad definido en el artículo 206.6.* En términos operativos, si llamamos α^e al índice de necesidades correspondiente a los gastos esenciales, este requerimiento se puede expresar como sigue:

$$G_i^* \geq \alpha_i^e G^{e*}, \forall i$$

o

$$G_i^* \geq \alpha_i^e \gamma G^*, \forall i \quad (10)$$

donde $\sum \alpha_i^e = 1$.

4. La indeterminación del Estatuto: Modelos I y II

Como hemos visto en la Sección 2, el Estatuto puede ser leído partiendo tanto del enfoque de las necesidades de gasto como del de la capacidad fiscal. De estos enfoques surgen los dos modelos básicos del Estatuto: el Modelo I y el Modelo II.

Un modelo de financiación autonómica admisible es una transferencia para cada Comunidad, S_i , que satisface los dos requerimientos enunciados en la sección anterior. Existen muchas formas de derivar estas transferencias. Posiblemente la más sencilla es la que, partiendo del presupuesto consolidado 5

$$S = G^{e*} + G^{r*} - I^*,$$

reparte los tres términos a la derecha del signo de igualdad de acuerdo con los objetivos y/o condicionantes del modelo en cuestión. Dos de estos términos están ya repartidos: I^* , porque la capacidad fiscal viene medida para cada Comunidad, y G^{e*} , porque todos los modelos deben cumplir la garantía de mínimos para gastos esenciales y esta garantía viene definida también para cada Comunidad. El término que queda por repartir es G^{r*} , sobre el que el Estatuto no se pronuncia. Es precisamente esta falta de pronunciamiento la que da pie a las dos interpretaciones de las que resultan los Modelos I y II, y por ende a la indeterminación del Estatuto en lo que al sistema de nivelación se refiere.

4.1. Modelo I

De acuerdo con el enfoque de las necesidades de gasto, la transferencia para la Comunidad i que cumple con los dos requerimientos enunciados en la Sección 3.2, y a la vez reparte los recursos para los dos tipos de gasto (G^{e*} y G^{r*}) según las necesidades, es

$$S_i^I = \alpha_i^e G^{e*} + \alpha_i^r G^{r*} - I_i^*, \quad (11)$$

donde α^r es el índice de necesidades correspondiente al resto de gastos y $\sum \alpha_i^r = 1$. Utilizando el parámetro γ , la transferencia puede también reescribirse como

$$S_i^l = \alpha_i^e \gamma G^* + \alpha_i^r (1 - \gamma) G^* - I_i^*$$

o

$$S_i^l = \alpha_i G^* - I_i^*, \quad (12)$$

donde α_i es el índice global de necesidades de gasto que se define como

$$\alpha_i = \alpha_i^e \gamma + \alpha_i^r (1 - \gamma), \quad (13)$$

$$\text{y } \sum \alpha_i = \sum \alpha_i^e = \sum \alpha_i^r = 1.$$

El Modelo I asigna a la Comunidad i una transferencia que, para unas necesidades de gasto dadas, es mayor cuanto menor es su capacidad fiscal de referencia, I_i^* . La expresión 12 es el mecanismo de nivelación que este modelo utiliza para igualar las diferencias de capacidad entre las distintas Comunidades.

Los recursos totales que de forma efectiva el modelo pone a disposición de la Comunidad, G_i^l , vienen dados por la suma de la transferencia, S_i^l , más los ingresos tributarios que la Comunidad realmente obtiene de su particular política tributaria, I_i . Es decir,

$$G_i^l = S_i^l + I_i. \quad (14)$$

Sustituyendo 12 y 4 en la expresión 14, y utilizando 3, obtenemos

$$G_i^l = \alpha_i G^* + (t_i B_i - t^* B_i^*). \quad (15)$$

Los recursos que el Modelo I pone a disposición de la Comunidad, G_i^l , son iguales a los que le corresponden del reparto de los recursos totales según su índice de necesidades, $\alpha_i G^*$, más o menos una cantidad que depende de en qué medida los ingresos reales obtenidos de su particular política tributaria, $t_i B_i$, son mayores o menores que los ingresos imputados, $t^* B_i^*$. Si la política tributaria de la Comunidad es igual a la de referencia (es decir, si $t_i B_i = t^* B_i^*$), entonces

$$G_i^l = \alpha_i G^*. \quad (16)$$

Para una política tributaria igual a la de referencia⁶, el Modelo I iguala para todas las Comunidades los recursos totales por unidad de necesidad.

Otra forma de ver la naturaleza del Modelo I es reescribiendo la expresión 15 de la siguiente manera

$$G_i^l = t_i B_i + (\alpha_i G^* - t^* B_i^*). \quad (17)$$

Los recursos de la Comunidad son los derivados de sus ingresos tributarios, $t_i B_i$, ajustados en más o en menos por su participación en el mecanismo de nivelación de la capacidad fiscal, $(\alpha_i G^* - t^* B_i^*)$. La expresión 17 tiene la virtud de poner explícitamente de manifiesto el efecto del mecanismo de nivelación que opera en este modelo y el papel que en el mismo juegan las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de la Comunidad.

La igualdad de recursos por unidad de necesidad que el Modelo I genera puede verse mejor estandarizando los recursos con respecto a las necesidades. Definimos las necesidades globales de gasto de la Comunidad por medio de la variable N_i , donde $N_i/N = \alpha_i$. Luego, dividiendo ambos lados de la ecuación 16 por N_i , obtenemos

$$\frac{G_i^l}{N_i} = \frac{G^*}{N}. \quad (18)$$

Es decir, para una política tributaria igual a la de referencia, los recursos por unidad de necesidad puestos a disposición de la Comunidad i son, para $\forall i$, iguales a la media del conjunto total de Comunidades. El Modelo I, pues, no es otro que el modelo básico de igualación de la capacidad fiscal, con una particular restricción en lo que se refiere a la definición del índice de necesidades, que en lo relativo a las de naturaleza esencial deberán distribuirse de acuerdo con las variables enunciadas en el artículo 206.6.

Para facilitar el análisis de las propiedades de nivelación de este modelo es útil definir, también para una política tributaria igual a la de referencia, la desviación relativa de recursos por unidad de necesidad, D_i , que, partiendo de la expresión 18, es igual a la unidad para todas las Comunidades,

$$D_i^l = \frac{G_i^l/N_i}{G^*/N} = 1, \forall i. \quad (19)$$

$D_i^l = 1, \forall i$ es pues otra forma de expresar que la nivelación de recursos por unidad de necesidad que el Modelo I consigue es completa.

Finalmente, el Modelo I cumple los dos requerimientos del Estatuto. Sumando la expresión 12 para todas las Comunidades se obtiene que $\sum S_i^l = S$, con lo que el requerimiento agregado de cumplimiento del presupuesto consolidado queda satisfecho. Por otra parte, como sea que el índice de necesidades utilizado es el definido en la expresión 13, el requerimiento desagregado también queda satisfecho: dado que $\alpha_i^e > 0, \forall i$ y $0 < \gamma < 1$, los recursos totales siempre serán iguales o mayores que la garantía para gastos esenciales. Es decir,

$$G_i^l \geq \alpha_i^e \gamma G^*, \forall i.$$

4.2. Modelo II

Partiendo del presupuesto consolidado, el Modelo II reparte los recursos para gastos esenciales como el Modelo I, mantiene la misma definición de los ingresos imputados de

cada Comunidad Autónoma y en lo único que se diferencia es en los recursos para financiar el resto de gastos, que los reparte de acuerdo con el índice de capacidad β , donde $\beta_i = B_i^*/B^*$. Es decir, de acuerdo con este modelo y utilizando el parámetro γ , la transferencia a la Comunidad Autónoma i viene definida de la siguiente manera:

$$S_i^H = \alpha_i^e \gamma G^* + \beta_i (1 - \gamma) G^* - I_i^* \quad (20)$$

Luego, añadiendo I_i a la expresión 20 y utilizando 3 y 4, obtenemos G_i^H , los recursos totales efectivos que el Modelo II pone a disposición de la Comunidad i .

$$G_i^H = \alpha_i^e \gamma G^* + \beta_i (1 - \gamma) G^* + (t_i B_i - t^* B_i^*). \quad (21)$$

Si la política tributaria de la Comunidad es la de referencia (es decir, si $t_i B_i = t^* B_i^*$), la expresión 21 toma la forma

$$G_i^H = \alpha_i^e \gamma G^* + \beta_i (1 - \gamma) G^*. \quad (22)$$

El Modelo II, pues, distribuye los recursos entre Comunidades a través de un criterio mixto de reparto en el que intervienen tanto las necesidades como la capacidad.

El Modelo II satisface el requerimiento agregado de cumplimiento presupuestario, ya que sumando 20 para todo el conjunto de Comunidades obtenemos $\sum S_i^H = S$. Asimismo, como sea que $\beta_i > 0, \forall i$ y que $0 < \gamma < 1$, el modelo satisface el requerimiento desagregado de garantizar a cada Comunidad los recursos necesarios para sus gastos esenciales; es decir,

$$G_i^H \geq \alpha_i^e \gamma G^*, \forall i.$$

Como puede verse en la expresión 22, los recursos por unidad de necesidad, aun evaluados a la política fiscal de referencia, no se distribuyen de manera uniforme entre Comunidades. Para este modelo, la desviación relativa de recursos por unidad de necesidad es

$$D_i^H = \gamma + (1 - \gamma) \frac{\beta_i}{\alpha_i^e}, \quad (23)$$

donde $D_i^H = (G_i^H / N_i^e) / (G^* / N^e)$ y $\alpha_i^e = N_i^e / N^e$. Como sea que $0 < \gamma < 1$, el Modelo II da más recursos por unidad de necesidad cuanto mayor es la capacidad de la Comunidad en relación a sus necesidades.

4.3. Simulación de los Modelos I y II

Aunque 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 si ésta fuera generalizada a todas las Comunidades Autónomas, 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 2004 y la misma se restringe al conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común excepto Canarias. Canarias tiene una estructura impositiva distinta a la de las demás Comunidades, debido a la existencia de un sistema propio de tributación indirecta que genera unos ingresos muy bajos por impuestos participados. 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 esta singularidad, se opta por hacer la simulación para las catorce 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 adoptan vías relativamente sencillas para identificarlos empíricamente. Concretamente, y en lo que se refiere a los dos índices de necesidad, se intenta captar la diferencia entre el asociado a los gastos esenciales y el asociado al resto de gastos, pero por falta de datos no se considera la totalidad de los indicadores mencionados en el artículo 206.6. En lo referente al índice de capacidad, se opta por el utilizado en el actual sistema de financiación, a pesar de su posiblemente excesiva vinculación a los ingresos reales del año base del sistema⁷.

4.3.1. *Presupuesto consolidado*

El presupuesto consolidado visto desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas —es decir, la expresión 1— se evalúa utilizando datos de 2004, MEH (2006), e incorporando a los mismos los incrementos en los porcentajes de participación contemplados en las Disposiciones adicionales octava a décima del Estatuto⁸. Para el conjunto de Comunidades considerado en el ejercicio este presupuesto, en millones de €, es el siguiente:

$$G^* = 73.969$$

$$I^* = 70.090$$

$$S = 3.879$$

4.3.2. *Índices de necesidad y capacidad*

El Cuadro 1 presenta las variables utilizadas para la definición del índice de necesidades para gastos esenciales, α^e , y del índice de necesidades para el resto de gastos, α^r . Tanto la selección de variables como las ponderaciones utilizadas deben ser vistas como un ejercicio ilustrativo, cuya única finalidad es la definición de dos índices que en términos relativos capten las distintas necesidades asociadas a estos dos tipos de gastos. En la definición de α^e , y por falta de datos, se tiene en cuenta de forma sólo parcial el listado de variables que aparece en el artículo 206.6. Por otra parte, es razonable esperar que la selección de estos índices y sus ponderaciones sea uno de los aspectos más debatidos de la reforma y que su configuración final, aparte de consideraciones legales, sociodemográficas y económicas, venga significativamente influenciada por la fuerza negociadora de las Comunidades y tenga, por tanto, un evidente carácter político⁹.

El índice de necesidades para los gastos esenciales se define sobre la base de variables demográficas en las que, además del número de habitantes, se tiene en cuenta la estructura de edades y la población discapacitada. El índice correspondiente al resto de gastos, además de la población, tiene en cuenta la superficie, la insularidad y una constante que recoge las necesidades de gasto asociadas a las instituciones de gobierno de las Comunidades Autónomas. En términos globales, la población y su estructura de edades es el factor que más pesa (prácticamente un 97%), seguido de la superficie (2,2%), la constante (0,8%) y la insularidad (0,05%)¹⁰. La población para 2004 se obtiene del Instituto Nacional de Estadística, INE (2007), y las demás variables de Sánchez, Ordóñez y Molina (2006).

Los Cuadros 2 y 3 presentan para las catorce Comunidades consideradas los índices de, respectivamente, necesidad y capacidad que se utilizan en esta simulación. En la columna 1 del Cuadro 2 se presenta el índice de necesidades para los gastos esenciales, α_i^e ; en la 2 el índice de necesidades para el resto de gastos, α_i^r ; y en la 3 el índice global de necesidades, α_i , calculado según la expresión 13 para un valor de γ igual a 0,8¹¹. En la columna 1 del Cuadro 3 se detalla el índice de capacidad, β_i , que se basa en la distribución de los ingresos tributarios imputados a las Comunidades, $\beta_i = I_i^*/I^*$; y en la 2 la ratio de la capacidad con respecto a las necesidades, β_i/α_i . Las Comunidades se ordenan, en éstos y en los demás cuadros de este trabajo, de menor a mayor capacidad por unidad de necesidad. En la columna 3 de este mismo Cuadro se muestran, medidos en millones de €, los impuestos imputados a cada Comunidad, I_i^* . Esta variable se obtiene de Ministerio de Economía y Hacienda, MEH (2006).

Cuadro 1
Variables y ponderaciones de los índices de necesidad

Variables	Ponderación (%)	Millones de Euros
Gastos esenciales	80,00	59.175
Población	50,00	29.588
Población mayor de 65 años	10,00	5.918
Población menor o igual de 16 años	39,00	23.078
Población discapacitada	1,00	592
Resto de gastos	20,00	14.794
Población	84,75	12.538
Superficie (Km ²)	11,00	1.627
Insularidad	0,25	37
Constante	4,00	592
Todos los gastos	100,00	73.969
Variables poblacionales	96,95	71.713
Superficie	2,20	1.627
Insularidad	0,05	37
Constante	0,80	592

Nota: Los 592 millones de € que reparte la constante equivalen a 42,3 millones de € por Comunidad Autónoma. Ver Sánchez, Ordóñez y Molina (2006) para la definición de las distintas variables.

Cuadro 2
Índices de necesidad

Comunidad Autónoma	α_i^e (1)	α_i^r (2)	α_i (3)
Extremadura	0,0305	0,0362	0,0316
Castilla-La Mancha	0,0515	0,0621	0,0536
Galicia	0,0814	0,0701	0,0791
Andalucía	0,2128	0,1927	0,2088
Murcia	0,0343	0,0341	0,0342
Castilla y León	0,0727	0,0794	0,0740
Asturias	0,0304	0,0289	0,0301
Cantabria	0,0150	0,0163	0,0153
Comunidad Valenciana	0,1115	0,1077	0,1108
La Rioja	0,0067	0,0105	0,0075
Aragón	0,0296	0,0413	0,0319
Cataluña	0,1744	0,1599	0,1715
Baleares	0,0223	0,0276	0,0233
Madrid	0,1268	0,1333	0,1281
TOTAL	1,0000	1,0000	1,0000

Fuentes: INE (2007) Sánchez, Ordóñez y Molina (2006) y elaboración propia.

Cuadro 3
Índice de capacidad fiscal

Comunidad Autónoma	β_i (1)	β_i/α_i (2)	I_i^* (3)
Extremadura	0,0184	0,5827	1.291
Castilla-La Mancha	0,0375	0,7000	2.632
Galicia	0,0585	0,7388	4.098
Andalucía	0,1551	0,7427	10.869
Murcia	0,0266	0,7783	1.867
Castilla y León	0,0593	0,8010	4.157
Asturias	0,0268	0,8919	1.882
Cantabria	0,0144	0,9439	1.011
Comunidad Valenciana	0,1129	1,0191	7.912
La Rioja	0,0077	1,0316	539
Aragón	0,0350	1,0963	2.454
Cataluña	0,2116	1,2336	14.832
Baleares	0,0341	1,4627	2.393
Madrid	0,2019	1,5762	14.153
TOTAL	1,0000	1,0000	70.090

Nota: La columna (3) se expresa en millones de €.

Fuentes: MEH (2006) y elaboración propia.

A pesar de la elevada ponderación de las variables demográficas, el índice global de necesidades difiere de la distribución relativa de la población entre Comunidades. El Gráfico 1, que muestra para cada Comunidad la ratio entre su índice global de necesidades, α , y su población relativa, ilustra esta diferencia. Para las Comunidades relativamente pobres, las necesidades medidas de acuerdo con el índice α son mayores que la población relativa, y viceversa para las relativamente ricas.

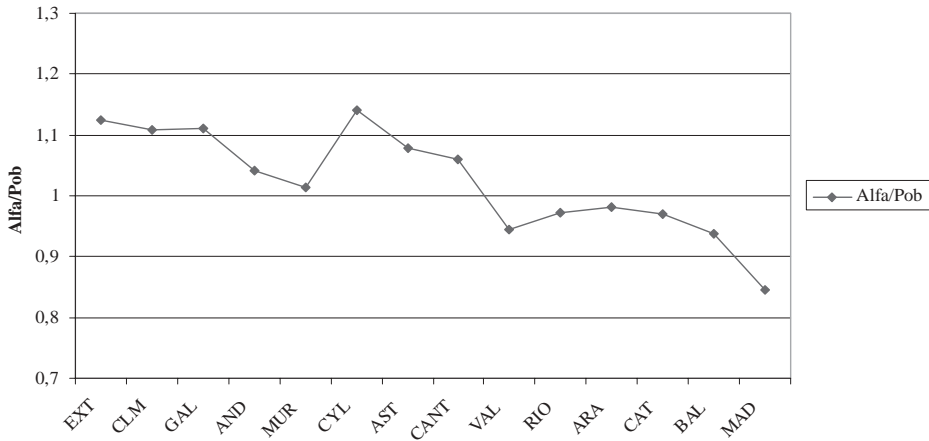


Gráfico 1. Necesidades globales (Alfa) y población (Pob)

4.3.3. Simulación

El Cuadro 4 presenta los resultados de la simulación del Modelo I. La columna 1 muestra la transferencia, S_i^t ; la 2 los recursos totales, G_i^t ; la 3 los recursos mínimos necesarios para los gastos esenciales, G_i^e ; la 4 los recursos totales por unidad de necesidad, G_i^t / N_i^{12} , y la 5 la desviación relativa de los recursos por unidad de necesidad, D_i^t . La transferencia es negativa para Madrid, Baleares, Cataluña y Aragón y positiva para el resto de Comunidades. Por otra parte, como muestra la columna 4, los recursos totales que el modelo pone a disposición de las Comunidades son, por unidad de necesidad, 740 millones de € para todas las Comunidades. El modelo, pues, genera una nivelación completa.

El Modelo I cumple los dos requerimientos del Estatuto. La suma de las transferencias a las Comunidades es 3.879 millones de € (la transferencia total) y, por tanto, se cumple que $\sum S_i^t = S$. Asimismo, la garantía de mínimos para los gastos esenciales se cumple también, ya que todos los elementos de la columna 2 son mayores que los de la columna 3. Es decir, $G_i^t \geq G_i^e, \forall i$.

El Cuadro 5 muestra los resultados de la simulación del Modelo II. En comparación con el Cuadro 4, la diferencia fundamental puede verse en las columnas 4 y 5. Los recursos totales por unidad de necesidad (evaluados a la política tributaria de referencia) que el Modelo II pone a disposición de las Comunidades Autónomas no se distribuyen de manera uniforme. Por unidad de necesidades esenciales, las Comunidades relativamente pobres reciben menos recursos que las Comunidades relativamente ricas. Considerando los extremos de la distribución, Madrid dispone de 827 millones de € por unidad de necesidad (un 11,84% más que la media), mientras que Extremadura dispone de 681 millones de € por unidad de necesidad (un 7,91% menos que la media); una dispersión total, medida por el rango de la distribución, del 19,75%. El Modelo II, por último, cumple también los dos requerimientos del Estatuto:

las transferencias a cada Comunidad suman 3.879 millones de € y cumplen, por tanto, el presupuesto consolidado, y los recursos totales (columna 2) están por encima de la garantía de mínimos (columna 3) para todas las Comunidades.

**Cuadro 4
Modelo I**

Comunidad Autónoma	S_i^I (1)	G_i^I (2)	G_i^e (3)	G_i^I / N_i (4)	D_i^I (5)
Extremadura	1.047	2.338	1.802	740	1,0000
Castilla-La Mancha	1.336	3.968	3.049	740	1,0000
Galicia	1.756	5.854	4.817	740	1,0000
Andalucía	4.576	15.445	12.595	740	1,0000
Murcia	665	2.532	2.028	740	1,0000
Castilla y León	1.320	5.477	4.302	740	1,0000
Asturias	345	2.227	1.799	740	1,0000
Cantabria	119	1.131	890	740	1,0000
Comunidad Valenciana	282	8.193	6.600	740	1,0000
La Rioja	12	551	396	740	1,0000
Aragón	-92	2.363	1.751	740	1,0000
Cataluña	-2.144	12.689	10.323	740	1,0000
Baleares	-666	1.726	1.318	740	1,0000
Madrid	-4.677	9.476	7.505	740	1,0000
TOTAL	3.879	73.969	59.175	740	1,0000

Nota: Las columnas (1) a (3) se expresan en millones de € y la columna (4) en millones de € por unidad de necesidad.

**Cuadro 5
Modelo II**

Comunidad Autónoma	S_i^{II} (1)	G_i^{II} (2)	G_i^e (3)	G_i^{II} / N_i^e (4)	D_i^{II} (5)
Extremadura	784	2.075	1.802	681	0,9209
Castilla-La Mancha	973	3.605	3.049	700	0,9457
Galicia	1.585	5.682	4.817	698	0,9436
Andalucía	4.019	14.889	12.595	700	0,9457
Murcia	555	2.422	2.028	707	0,9555
Castilla y León	1.022	5.179	4.302	712	0,9632
Asturias	314	2.196	1.799	722	0,9766
Cantabria	92	1.103	890	734	0,9920
Comunidad Valenciana	359	8.270	6.600	741	1,0024
La Rioja	-29	509	396	762	1,0299
Aragón	-185	2.269	1.751	767	1,0367
Cataluña	-1.379	13.454	10.323	771	1,0426
Baleares	-569	1.823	1.318	818	1,1065
Madrid	-3.661	10.492	7.505	827	1,1184
TOTAL	3.879	73.969	59.175	740	1,0000

Nota: Las columnas (1) a (3) se expresan en millones de € y la columna (4) en millones de € por unidad de necesidad.

El Gráfico 2, que mide la desviación relativa de recursos por unidad de necesidad, muestra la comparación entre los Modelos I y II, y la relación de los mismos con respecto a la garantía de mínimos. Las propiedades de nivelación de los dos modelos son evidentemente distintas y ambos modelos generan recursos que están por encima de la garantía de mínimos. En el Modelo I: a) la nivelación es completa; b) los recursos totales están por encima de los recursos garantizados para todas las Comunidades, y c) los recursos para el resto de gastos (medidos por la distancia vertical entre las dos líneas horizontales) son los mismos para todas las Comunidades. En el Modelo II: a) la nivelación es incompleta; b) los recursos totales están por encima de los recursos garantizados para todas las Comunidades, y c) por unidad de necesidad, los recursos para el resto de gastos (medidos por la distancia vertical entre la línea creciente y la línea horizontal inferior) son menores para las Comunidades pobres que para las ricas.

En el Gráfico 2 los recursos están medidos con respecto al índice global de necesidades para el Modelo I y con respecto al índice de necesidades de gastos esenciales para el Modelo II. Con el fin de homogeneizar el ejercicio, en el Gráfico 3 se repite la comparación pero en términos de euros por habitante. Es interesante señalar la ligera tendencia decreciente con respecto a la riqueza de las Comunidades que el Modelo I muestra cuando los recursos se expresan por habitante, a pesar del alto peso que la población tiene en los índices de necesidad¹³. Esta tendencia es menor en el caso del Modelo II, pero aún en este caso sigue siendo decreciente. Estas observaciones ponen de manifiesto el efecto sustancial que la adición de variables distintas a la población, aún con ponderaciones relativamente moderadas, puede tener sobre la distribución de recursos por habitante. El Estatuto, que en su artículo 206.6 identifica algunas de estas variables adicionales con un detalle sorprendente para una norma de esta naturaleza, parece no querer rehuir este efecto.

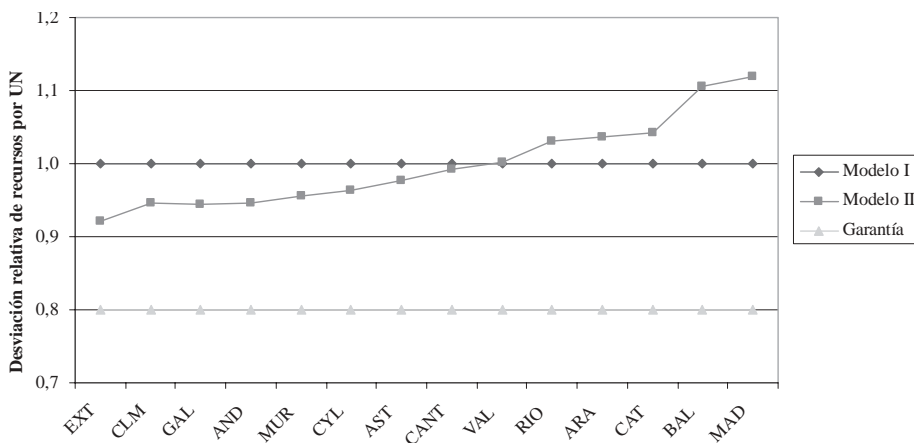


Gráfico 2. Comparación de los Modelos I y II

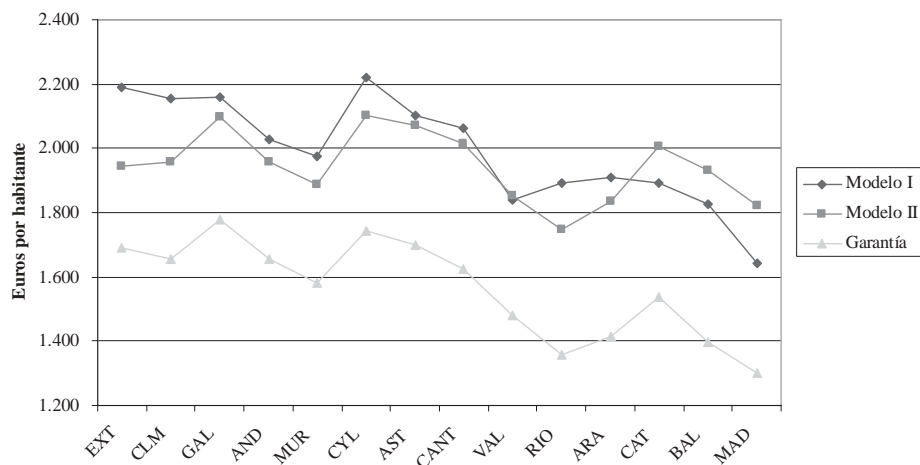


Gráfico 3. Comparación de los Modelos I y II (Euros por habitante)

4.4. Comparación con la situación actual (2004)

¿Cómo comparan los Modelos I y II con la situación actual? La respuesta a esta pregunta la da el Gráfico 4. La primera característica que destaca de esta comparación es que las diferencias son quizás menores que las esperadas. Evidentemente las hay, pero una parte significativa de las oscilaciones de la financiación actual es recogida también por los Modelos I y II.

Dada la forma en que se ha definido la capacidad, la diferencia entre el Modelo I y la financiación actual tiene que obedecer o bien a la distinta especificación hecha del índice de necesidades, o bien al efecto de las modulaciones existentes en el sistema actual. Hay tres Comunidades que se ven particularmente beneficiadas por la situación actual: La Rioja, para la que la financiación actual está un 24,8% por encima de la que le reportaría el Modelo I; Aragón, un 13,0%, y Cantabria, un 12,6%. En el lado opuesto hay dos Comunidades: Murcia, para la que la financiación actual es un 13,0% inferior a la que le correspondería según el Modelo I, y Baleares, un 10,9% menos.

Con respecto al Modelo II, además de las modulaciones, la comparación recoge la nivelación incompleta que este modelo genera. Las Comunidades más favorecidas por la situación actual son: La Rioja, un 35,0%; Extremadura, un 19,0%; Aragón, un 17,7%, y Cantabria, un 15,4%. Las más desfavorecidas son ahora: Murcia, un 9,0% menos, y Baleares, un 15,7% menos.

La última cuestión que merece ser destacada es que la financiación actual también cumpliría con la garantía de mínimos requerida por el Estatuto.

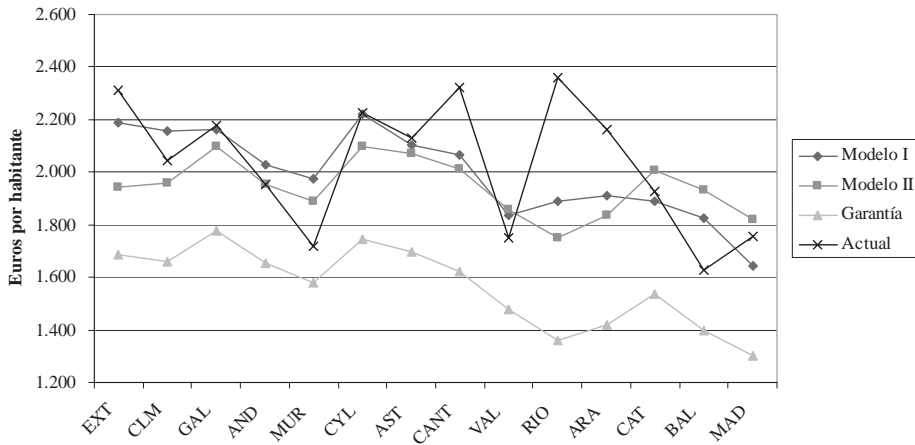


Gráfico 4. Comparación de los Modelos I y II con la financiación actual

4.5. Condición de ordinalidad

Antes de dejar los Modelos I y II: la última cuestión que se considera es en qué medida estos modelos cumplen o no con la condición de ordinalidad planteada por el artículo 206.5 del Estatuto. Según esta condición, y generalizando, el Estado deberá garantizar que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere, con respecto a la situación anterior a esta nivelación, la posición de las Comunidades según la renta por habitante. Los Modelos I y II cumplen esta condición; de hecho, dado que el sistema de financiación es relativamente pequeño en comparación con la dimensión de la economía, ninguno de los modelos considerados en este trabajo se ve afectado por esta restricción.

Como se ha señalado antes, un criterio alternativo que podría haberse utilizado para hacer la restricción más operativa, pero que el Estatuto no utiliza, es el de definir el orden de referencia no según las rentas por habitante, sino según los recursos del sistema de financiación por habitante. Con este criterio alternativo, ninguno de los dos modelos cumple la condición de ordinalidad. Ni siquiera el Modelo II, a pesar de la nivelación incompleta que genera. Esto puede verse en el Gráfico 5, que vuelve a mostrar las distribuciones de recursos por habitante generadas por los Modelos I y II y las compara con la que existiría sin transferencia y sin mecanismo de nivelación. Si las Comunidades dispusieran únicamente de los ingresos tributarios derivados de su capacidad fiscal (evaluada ésta a la política tributaria de referencia), la distribución sería la indicada por la línea creciente del gráfico. Claramente, una mera inspección ocular es suficiente para llegar a la conclusión de que las ordenaciones de Comunidades que surgen de los Modelos I y II son totalmente distintas de la que surge de los ingresos tributarios. Cataluña, en particular, ocupa la tercera posición en la ordenación de Comunidades por ingresos tributarios, mientras que en el Modelo I ocupa la undécima y en el Modelo II la quinta. De hecho, de una comparación pormenorizada de las tres ordenaciones resulta que, en ambos modelos, absolutamente ninguna Comunidad está en la posición que ostenta en la ordenación por ingresos tributarios.

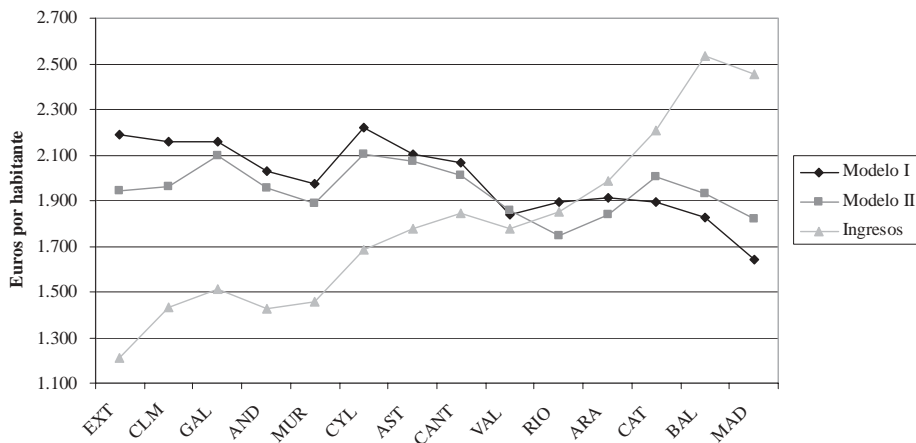


Gráfico 5. La condición de ordinalidad (Art. 206.5)

5. Los límites del Estatuto

Los Modelos I y II constituyen interpretaciones razonables de los mecanismos de financiación que pueden derivarse del Estatuto de acuerdo con los dos enfoques utilizados (necesidades y capacidad). El Estatuto, sin embargo, da pie a una multiplicidad de modelos, de los cuales los Modelos I y II son sólo dos ejemplos. En términos operativos, el Estatuto admite cualquier transferencia siempre que ésta cumpla con el presupuesto consolidado y los recursos puestos a disposición de las Comunidades cumplan con la garantía de mínimos. Bajo el enfoque de las necesidades, y una vez definido el índice de necesidad α_i y sus dos componentes α_i^e y α_i^r , esta flexibilidad no tiene mayor trascendencia; el mecanismo de nivelación resultante es el modelo estándar de igualación de la capacidad fiscal: el Modelo I. Bajo el enfoque de la capacidad, en cambio, dada la existencia de dos criterios de reparto de naturaleza distinta, α_i^e y β_i , la flexibilidad ofrecida da pie a la admisión de toda una familia de modelos. Si en aras a la transparencia (artículo 206.4) nos restringimos a transferencias plasmadas en una fórmula explícita basada en la capacidad y las necesidades y en las que la relación entre la desviación relativa de recursos, D_i , y la capacidad relativa, β_i / α_i^e , sea de naturaleza lineal, una forma de caracterizar el conjunto de mecanismos admisibles es, primero, identificando los dos modelos límite que dentro de esta familia de modelos cumplen con el presupuesto consolidado y con la garantía de mínimos —el Modelo III y el Modelo IV— y, segundo, especificando dicha familia de modelos.

5.1. Modelo III

Aparte de su interés metodológico, el Modelo III tiene interés normativo porque en cierta manera es el que, dentro de los requerimientos impuestos por el Estatuto, más se acerca

a la concepción pura del enfoque de la capacidad. La característica esencial de este modelo es que la transferencia para satisfacer la garantía de servicios esenciales es la mínima posible y, por tanto, la distribución final de recursos que resulta de la misma es similar a la distribución de la capacidad. Concretamente, la transferencia mínima se define como aquella que permite que la Comunidad con menos ingresos tributarios por unidad de necesidad (Comunidad m) tenga *justo* los recursos suficientes para financiar sus necesidades de gasto esenciales.

Supongamos que la capacidad por unidad de necesidad de esta Comunidad es

$$\varphi^m = \frac{\beta^m}{\alpha^{em}}.$$

Entonces, la transferencia que, en el sentido dado anteriormente, moviliza el volumen mínimo de recursos es

$$S_i^{III} = \alpha_i^e \gamma G^* + \theta_i^m (1 - \gamma) G^* - I_i^*, \quad (24)$$

donde

$$\theta_i^m = \frac{1}{1 - \varphi^m} \beta_i - \frac{\varphi^m}{1 - \varphi^m} \alpha_i^e. \quad (25)$$

Evaluados a la política tributaria de referencia, los recursos que el modelo pone a disposición de las Comunidades vienen dados por la siguiente expresión

$$G_i^{III} = \alpha_i^e \gamma G^* + \theta_i^m (1 - \gamma) G^*. \quad (26)$$

De 25 obtenemos que la suma del índice θ^m es igual a la unidad; es decir, $\sum \theta_i^m = 1$. Por tanto, el Modelo III satisface el requerimiento agregado de cumplimiento presupuestario $\sum S_i^{III} = S$. Por otra parte, el valor del índice θ^m es cero para la Comunidad m , $\theta_m^m = 0$, y positivo para las demás Comunidades, $\theta_i^m > 0, \forall i \neq m$. Esto, a la vista de la expresión 26 y teniendo en cuenta que γ es menor que la unidad, implica que, evaluados a la política tributaria de referencia, los recursos de la Comunidad m son exactamente iguales a la garantía, $G_m^{III} = \alpha_m^e \gamma G^*$, y los de las demás Comunidades superiores a la garantía, $G_i^{III} > \alpha_i^e \gamma G^*, \forall i \neq m$. Es decir, el Modelo III satisface también el requerimiento desagregado de garantía de recursos para gastos esenciales

$$G_i^{III} \geq \alpha_i^e \gamma G^*, \quad \forall i.$$

Por último, la desviación relativa de recursos por unidad de necesidad que el Modelo III genera, $D_i^{III} = (G_i^{III} / N_i^e) / (G^* / N^e)$, es

$$D_i^{III} = \frac{\gamma - \varphi^m}{1 - \varphi^m} + \frac{1 - \gamma}{1 - \varphi^m} \left(\frac{\beta_i}{\alpha_i^e} \right). \quad (27)$$

El Modelo III genera una nivelación incompleta de recursos por unidad de necesidad, pero de mayor intensidad que la generada por el Modelo II. Comparando la expresión 27 con la 23 es fácil ver esta diferencia en las características de la relación entre la desviación relativa de recursos y la capacidad por unidad de necesidad. Como sea que $0 < \gamma < 1$ y $0 < \varphi^m < 1$, en el Modelo III esta relación tiene una intersección vertical menor y una pendiente mayor que en el Modelo II.

5.2. Modelo IV

A diferencia del Modelo III, el interés del Modelo IV es meramente metodológico: señala el límite opuesto al definido por el Modelo III. Su naturaleza, por tanto, es fuertemente redistributiva en favor de las Comunidades menos ricas y el único antecedente que puede traerse a colación es quizás el modelo que, sobre la base del artículo 13 de la LOFCA, entonces vigente, se especificó en el primer acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (1987-1992), en el que la pobreza relativa de las Comunidades figuraba expresamente como un criterio de reparto (Zabalza, 1987). En el modelo actual esta variable redistributiva sigue existiendo, pero con un efecto mucho menor que el que tenía en el modelo acordado en 1987 (Ruiz-Huerta y Granado, 2002).

La característica fundamental del Modelo IV es que, con relación al Modelo III, señala el límite opuesto del conjunto de modelos admisibles por el Estatuto y lo hace sobre la base de conseguir la máxima redistribución de recursos que el cumplimiento de la garantía permite. Concretamente, el Modelo IV redistribuye de Comunidades ricas a Comunidades pobres y respeta la garantía asegurando que la Comunidad con más ingresos tributarios por unidad de necesidad (a la que denominamos Comunidad M) tenga *justo* los recursos suficientes para financiar sus gastos esenciales. Supongamos que la capacidad por unidad de necesidad de esta Comunidad es

$$\varphi^M = \frac{\beta^M}{\alpha^{\varepsilon M}}.$$

La transferencia que consigue la máxima redistribución de recursos y, a la vez, cumple la garantía para la Comunidad M es

$$S_i^{IV} = \alpha_i^{\varepsilon} \gamma G^* + \theta_i^M (1 - \gamma) G^* - I_i^*, \quad (28)$$

donde

$$\theta_i^M = \frac{\varphi^M}{\varphi^M - 1} \alpha_i^{\varepsilon} - \frac{1}{\varphi^M - 1} \beta_i. \quad (29)$$

Los recursos que, evaluados a la política tributaria de referencia, el Modelo IV pone a disposición de las Comunidades son

$$G_i^{IV} = \alpha_i^{\varepsilon} \gamma G^* + \theta_i^M (1 - \gamma) G^*. \quad (30)$$

Por otra parte, las propiedades del índice θ^M son las siguientes:

$$\sum \theta_i^M = 1 \quad ; \quad \theta_M^M = 0 \quad \text{y} \quad \theta_{i \neq M}^M > 0.$$

Dado que θ^M suma uno, el Modelo IV satisface el presupuesto consolidado, $\sum S_i^{IV} = S$. Asimismo, evaluados a la política tributaria de referencia, los recursos de la Comunidad M son exactamente iguales a la garantía, $G_M^{IV} = \alpha_M^e \gamma G^*$, y los de las demás Comunidades superiores a la garantía, $G_i^{IV} > \alpha_i^e \gamma G^*$, $\forall i \neq M$. El Modelo IV, por tanto, satisface también la garantía de recursos para gastos esenciales

$$G_i^{IV} \geq \alpha_i^e \gamma G^*, \quad \forall i.$$

Por último, la desviación relativa de recursos por unidad de necesidad que el Modelo IV genera, $D_i^{IV} = (G_i^{IV} / N_i^e) / (G^* / N^e)$, es

$$D_i^{IV} = \frac{\varphi^M - \gamma}{\varphi^M - 1} - \frac{1 - \gamma}{\varphi^M - 1} \left(\frac{\beta_i}{\alpha_i^e} \right). \tag{31}$$

El Modelo IV se distingue de los Modelos II y III en que es el que más recursos redistribuye. Como sea que $0 < \gamma < 1$ y $\varphi^M > 1$, la relación entre la desviación relativa de recursos y la capacidad por unidad de necesidad tiene una intersección vertical superior a la unidad y su pendiente es negativa.

5.3. Especificación de la familia de modelos

Partiendo del Modelo III¹⁴, una forma de especificar la familia de modelos que el enfoque de la capacidad genera es multiplicando el parámetro γ de la expresión 24 por un factor ϕ , tal que

$$S_i = \alpha_i^e \phi \gamma G^* + \theta_i^m (1 - \phi \gamma) G^* - I_i^*, \tag{32}$$

donde ϕ es un parámetro que toma valores en el rango

$$1 \leq \phi \leq \frac{(\varphi^M - \varphi^m) - \gamma(1 - \varphi^m)}{\gamma(\varphi^M - 1)}. \tag{33}$$

Si $\phi = 1$, el modelo generado por esta familia es el Modelo III; si ϕ es igual al límite superior del intervalo definido por la expresión 33, el mecanismo generado es el Modelo IV, y si

$$\phi = \frac{\varphi^m + \gamma(1 - \varphi^m)}{\gamma},$$

el mecanismo generado es el Modelo II.

Un valor de interés del parámetro ϕ es $\phi = 1/\gamma$. En tal caso, la familia 32 genera un modelo de igualación completa por unidad de necesidades esenciales, que podemos denominar Modelo V. Se trata de un mecanismo parecido al Modelo I, pero distinto del mismo en tanto que mientras el Modelo V iguala los recursos por unidad de necesidades esenciales, α^e , aquél lo hace por unidad de necesidades globales, α . La transferencia de este modelo, evaluada a la política tributaria de referencia, es

$$S_i^V = \alpha_i^e G^* - I_i^*;$$

la expresión para los recursos totales puestos a disposición de cada Comunidad, también evaluados a la política tributaria de referencia, es

$$G_i^V = \alpha_i^e G^*;$$

y la desviación relativa de recursos

$$D_i^V = \frac{(G_i^V / N_i^e)}{(G^* / N^e)} = 1. \quad (34)$$

La Figura 1 muestra la comparación de los Modelos II a V en términos de sus respectivas propiedades de nivelación a partir de la representación de las expresiones 23, 27, 31 y 34. Como puede comprobarse, los cuatro modelos se cruzan en el punto (1,1). El que genera la menor redistribución de recursos es el Modelo III. El cumplimiento de la garantía de este modelo queda plasmado en la propiedad de que para $(\beta_i / \alpha_i^e) = \phi^m$, $D_i^{III} = \gamma$; es decir, a pesar del escaso nivel de redistribución, la Comunidad relativamente más pobre tiene estrictamente los recursos necesarios para hacer frente a sus gastos esenciales, mientras que las demás Comunidades tienen también recursos para financiar otros gastos en proporción directa a su capacidad relativa. El Modelo II redistribuye más recursos que el Modelo III; en este caso, la garantía se cumple para cualquier valor de (β_i / α_i^e) y, por tanto, todas las Comunidades tienen recursos en exceso de los estrictamente necesarios para financiar sus gastos esenciales, también en proporción directa a su capacidad relativa. El Modelo V iguala, por unidad de necesidades esenciales, los recursos de todas las Comunidades Autónomas; en este modelo, los recursos en exceso de los garantizados se reparten también de acuerdo con el índice de necesidades esenciales. Finalmente, en el Modelo IV tenemos que para $(\beta_i / \alpha_i^e) = \phi^M$, $D_i^{IV} = \gamma$; es decir, a pesar del significativo nivel de redistribución, la Comunidad relativamente más rica tiene estrictamente los recursos necesarios para financiar sus gastos esenciales, mientras que las demás Comunidades tienen también recursos para financiar otros gastos, en este caso en proporción inversa a su capacidad relativa.

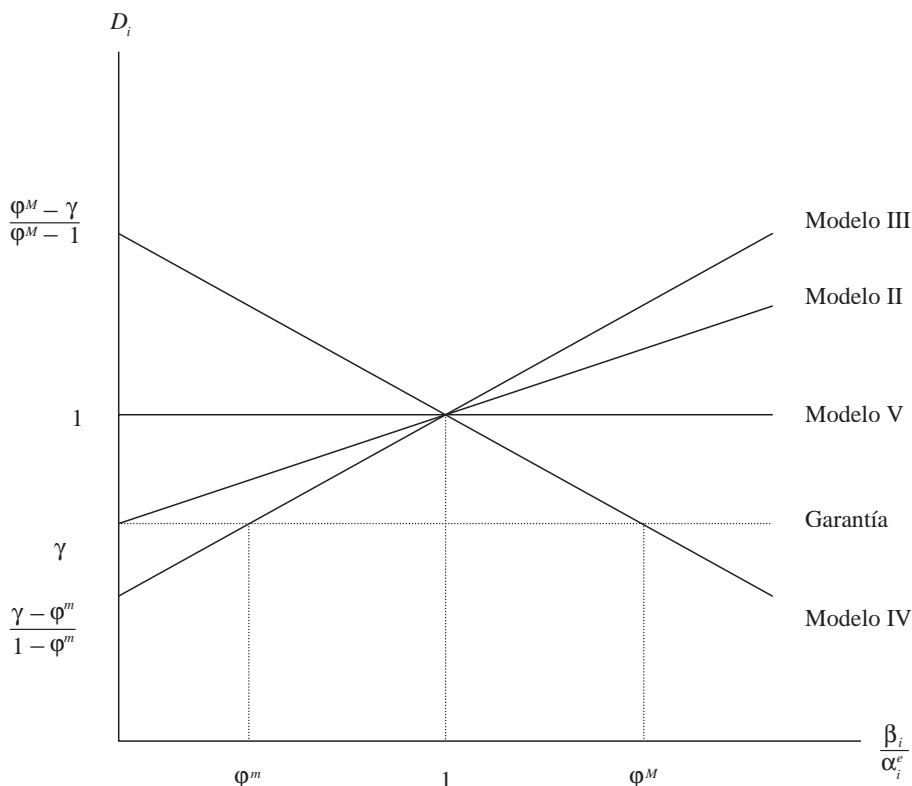


Figura 1. Propiedades de nivelación de los Modelos II a V

5.4. Simulación de los Modelos III, IV y V

El Cuadro 6 muestra la simulación del Modelo III. Comparado con el Modelo II, y coherentemente con el diseño del mismo, la redistribución de recursos es mucho menor en este caso. Concretamente, en el Modelo II las Comunidades que contribuyen recursos a la redistribución (La Rioja, Aragón, Cataluña, Baleares y Madrid) aportan 5.823 millones de €, mientras que en el Modelo III las Comunidades contribuyentes (que coinciden en ambos casos) aportan sólo 2.871 millones de €, menos de la mitad. Por tanto, no es sorprendente que la transferencia que el Modelo III genera sea mucho menor para las Comunidades relativamente pobres y mucho mayor para las relativamente ricas, de tal suerte que mientras Extremadura dispone de un 13,2% menos recursos que en el Modelo II, Madrid dispone de un 16,2% más. La tercera columna del Cuadro explicita la garantía de mínimos y, de acuerdo con el objetivo de este modelo, los recursos totales de la Comunidad más pobre, Extremadura, justo coinciden con la garantía de mínimos. Dicho de otra manera, Extremadura no tiene en este modelo recursos adicionales para el resto de gastos, mientras las demás Comunidades sí los tienen y, por unidad de necesidad, de forma creciente según

su capacidad relativa. La nivelación generada por el modelo es evidentemente incompleta: los recursos por unidad de necesidad de los que dispone Extremadura son un 20% inferiores a la media, mientras que los dispuestos por Madrid son un 30% superiores a la media; un rango de la distribución de 50 puntos de porcentaje.

Cuadro 6
Modelo III

Comunidad Autónoma	S_i^{III} (1)	G_i^{III} (2)	G_i^e (3)	G_i^{III} / N_i^e (4)	D_i^{III} (5)
Extremadura	512	1.802	1.802	592	0,8000
Castilla-La Mancha	657	3.288	3.049	638	0,8627
Galicia	1.065	5.163	4.817	634	0,8574
Andalucía	2.712	13.582	12.595	638	0,8627
Murcia	382	2.249	2.028	656	0,8874
Castilla y León	719	4.876	4.302	671	0,9068
Asturias	234	2.116	1.799	696	0,9409
Cantabria	78	1.090	890	725	0,9797
Comunidad Valenciana	389	8.301	6.600	744	1,0061
La Rioja	-7	532	396	796	1,0757
Aragón	-63	2.392	1.751	808	1,0928
Cataluña	-538	14.295	10.323	819	1,1078
Baleares	-301	2.092	1.318	939	1,2693
Madrid	-1.962	12.192	7.505	961	1,2996
TOTAL	3.879	73.969	59.175	740	1,0000

Nota: Las columnas (1) a (3) se expresan en millones de € y la columna (4) en millones de € por unidad de necesidad.

Este Cuadro es particularmente apto para ilustrar la dificultad del artículo 206.3, comentada en la Sección 2.2.2, relativa a la pretensión del Estatuto de condicionar la garantía de mínimos a la aplicación de un esfuerzo fiscal igual al de referencia. Los recursos totales mostrados en la segunda columna del Cuadro son los que las Comunidades tendrían si aplicaran la política tributaria de referencia. Pues bien, supongamos que en estas circunstancias Madrid decide reducir su tributación en un 10%. Después de esta reducción, Madrid dispondría de 11.369 millones de €, cómodamente por encima de los 7.505 millones que la garantía para esta Comunidad establece. Para Madrid, pues, no se cumple que la garantía sólo se puede alcanzar cuando se aplica la política tributaria de referencia¹⁵.

El Gráfico 6 presenta estos resultados. En el mismo, además, se compara el Modelo III con el modelo del Cupo aplicado en España a las Comunidades forales. El modelo del Cupo aplicado a las Comunidades Autónomas de régimen común y, en particular, a los datos correspondientes a 2004 antes considerados, es un Cupo con un desequilibrio vertical en contra del nivel autonómico de gobierno y, por tanto, con una transferencia global, S , que va desde el Gobierno central a las Comunidades. El Cupo reparte esta transferencia de acuerdo con el índice de capacidad (Zubiri y Vallejo, 1995; Zabalza, 2003). Es decir, para este modelo, $S_i^C = \beta_i S$ y, dado que $S = G^* - I^*$, los recursos totales de los que dispone la Comunidad i , evaluados a la política tributaria de referencia, G_i^C , son

$$G_i^C = I_i^* + \beta_i (G^* - I^*). \tag{35}$$

El índice de capacidad, tal como se ha definido en la simulación empírica, es $\beta_i = I_i^* / I^*$. Sustituyendo esta definición en la expresión 35 obtenemos

$$G_i^C = \beta_i G^*.$$

El modelo del Cupo reparte los recursos totales, G^* , de acuerdo con la capacidad de las Comunidades¹⁶. Por unidad de necesidad, esto es equivalente a

$$\frac{G_i^C}{N_i^e} = \frac{\beta_i G^*}{\alpha_i^e N^e}$$

de donde la desviación relativa de recursos que sale del Cupo es

$$D_i^C = \frac{\beta_i}{\alpha_i^e}. \tag{36}$$

La distribución de recursos por unidad de necesidad que el cupo genera coincide con la distribución de la capacidad por unidad de necesidad. Evidentemente, la expresión 36 es distinta de la expresión 27 y queda por tanto establecido que el Modelo III es distinto del modelo del Cupo. En términos de la Figura 1, la expresión 36 sería 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. En términos del Gráfico 6, la distribución que el Cupo genera es la línea de mayor pendiente y la que, para las cinco Comunidades más pobres, no cumple con la garantía de mínimos. De hecho, la diferencia entre el Modelo III y el modelo del Cupo es precisamente la existencia de la garantía de mínimos: el Modelo III es un modelo tipo Cupo, sujeto a la garantía de mínimos establecida por los artículos 206.3 y 206.6.

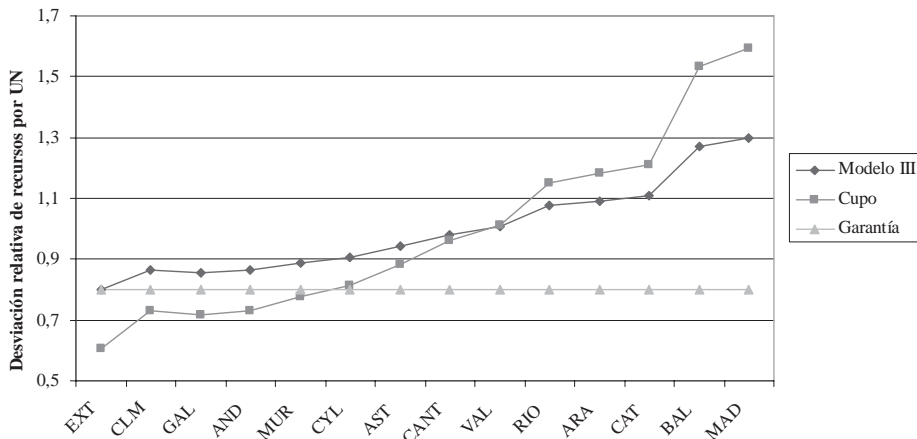


Gráfico 6. Modelo III y comparación con el Cupo

El Cuadro 7 muestra la simulación del Modelo IV. Las propiedades del Modelo IV son las opuestas de las del Modelo III. El Modelo IV es el que redistribuye de Comunidades ricas a pobres los máximos recursos posibles compatibles con la restricción de que la Comunidad más rica justo cumpla con la garantía de mínimos. Coherentemente con este propósito, frente a los 2.871 millones de € que se redistribuían de Comunidades ricas a pobres en el Modelo III, en el Modelo IV se redistribuyen 11.017 millones. La transferencia negativa de Madrid es, en términos absolutos, más de tres veces mayor, mientras que la positiva de Extremadura es dos veces y media mayor. El modelo pone a disposición de Madrid, la Comunidad más rica, 7.505 millones de €, que son precisamente los recursos necesarios para cubrir su garantía. Esto implica que Madrid no tiene otros recursos para satisfacer necesidades adicionales, mientras que sí los tienen, en relación inversa a su capacidad, las demás Comunidades¹⁷. Contrariamente a lo que ocurre con el Modelo III, el Modelo IV sobrenivela, dando más recursos por unidad de necesidad a las Comunidades pobres que a las ricas. Por unidad de necesidad, los recursos de los que Extremadura dispone son un 13,4% superiores a la media y los de Madrid un 20% inferiores.

Cuadro 7
Modelo IV

Comunidad Autónoma	S_i^{IV} (1)	G_i^{IV} (2)	G_i^e (3)	G_i^{IV}/N_i^e (4)	D_i^{IV} (5)
Extremadura	1.263	2.554	1.802	838	1,1335
Castilla-La Mancha	1.529	4.161	3.049	807	1,0916
Galicia	2.497	6.595	4.817	810	1,0952
Andalucía	6.317	17.186	12.595	807	1,0916
Murcia	858	2.725	2.028	795	1,0752
Castilla y León	1.555	5.712	4.302	786	1,0622
Asturias	455	2.337	1.799	769	1,0394
Cantabria	116	1.127	890	750	1,0136
Comunidad Valenciana	306	8.217	6.600	737	0,9960
La Rioja	-69	470	396	702	0,9495
Aragón	-401	2.053	1.751	694	0,9380
Cataluña	-2.857	11.975	10.323	686	0,9280
Baleares	-1.041	1.352	1.318	607	0,8202
Madrid	-6.649	7.505	7.505	592	0,8000
TOTAL	3.879	73.969	59.175	740	1,0000

Nota: Las columnas (1) a (3) se expresan en millones de € y la columna (4) en millones de € por unidad de necesidad.

El Cuadro 8 presenta la simulación del último de los modelos aquí considerados: el Modelo V. Aunque no idéntico, el Modelo V es muy parecido al Modelo I. El Modelo I distribuye los recursos de acuerdo con el índice global de necesidades α , que a su vez es un promedio ponderado del índice de necesidades esenciales α^e y del índice de necesidades aplicable al resto de gastos α' . El Modelo V distribuye los recursos exclusivamente de acuerdo con el índice de necesidades esenciales α^e . Es decir, en este modelo, una vez cubierta la garan-

tía, los recursos para el resto de gastos se distribuyen también de acuerdo con α^e . Las distribuciones de recursos que los Modelos I y V generan se diferencian únicamente en la medida en que los índices α y α^e difieren.

**Cuadro 8
Modelo V**

Comunidad Autónoma	S_i^V (1)	G_i^V (2)	G_i^e (3)	G_i^V / N_i^e (4)	D_i^V (5)
Extremadura	962	2.253	1.802	740	1,0000
Castilla-La Mancha	1.180	3.812	3.049	740	1,0000
Galicia	1.924	6.022	4.817	740	1,0000
Andalucía	4.874	15.743	12.595	740	1,0000
Murcia	668	2.535	2.028	740	1,0000
Castilla y León	1.221	5.377	4.302	740	1,0000
Asturias	367	2.249	1.799	740	1,0000
Cantabria	101	1.112	890	740	1,0000
Comunidad Valenciana	339	8.251	6.600	740	1,0000
La Rioja	-44	495	396	740	1,0000
Aragón	-266	2.189	1.751	740	1,0000
Cataluña	-1.929	12.904	10.323	740	1,0000
Baleares	-745	1.648	1.318	740	1,0000
Madrid	-4.772	9.381	7.505	740	1,0000
TOTAL	3.879	73.969	59.175	740	1,0000

Nota: Las columnas (1) a (3) se expresan en millones de € y la columna (4) en millones de € por unidad de necesidad.

El Gráfico 7, por último, presenta una comparación de los dos modelos que limitan la familia de mecanismos admisibles de acuerdo con el enfoque de la capacidad —el Modelo III y el Modelo IV— junto con los otros dos modelos de esta familia especificados en este trabajo —el Modelo II y el Modelo V.

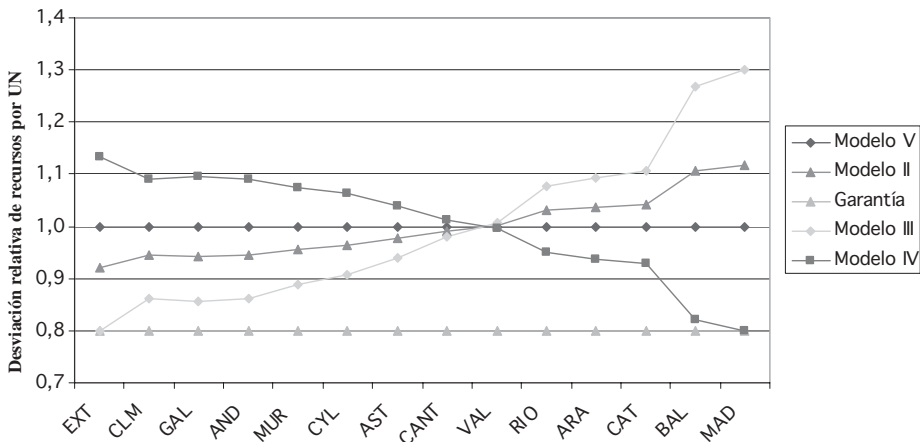


Gráfico 7. La familia de modelos

6. La influencia del parámetro γ

Todos los modelos considerados en este artículo han sido simulados para $\gamma = 0,8$. El parámetro γ , además, es crucial para determinar la posición de la relación entre la desviación relativa de recursos por unidad de necesidad, D_i , y la capacidad por unidad de necesidades esenciales, β_i / α_i^e , para los Modelos II a V. Con referencia a la Figura 1, para cualquier valor de γ distinto de uno, todos los modelos se cruzan en el punto (1,1). Si γ tiende hacia a la unidad, todos los modelos convergen hacia el Modelo V. Si γ disminuye, los Modelos II y III se hacen más regresivos (su pendiente positiva aumenta) y el Modelo IV se hace más progresivo (su pendiente negativa se hace más negativa). Si γ aumenta, los Modelos II y III se hacen menos regresivos (su pendiente positiva disminuye) y el Modelo IV se hace menos progresivo (su pendiente negativa se hace menos negativa).

Un indicador de la pendiente de la relación entre D_i y β_i / α_i^e es el rango de la distribución de D_i . El Cuadro 9 mide este rango restando el valor de D_i para Extremadura del valor de D_i para Madrid. Un rango igual a cero significa que la distribución es uniforme (recursos por unidad de necesidad iguales para todas las Comunidades). Un rango positivo significa que la distribución es regresiva (las Comunidades ricas disponen de más recursos que las pobres); cuanto mayor es el rango positivo, más regresiva es la distribución. Un rango negativo significa que la distribución es progresiva (las Comunidades pobres disponen de más recursos que las ricas); cuanto más negativo es el rango, más progresiva es la distribución. Por ejemplo, en el Modelo III para $\gamma = 0,8$, Extremadura (que en este modelo justo cubre la garantía de mínimos) recibe un 20% menos recursos que la media, mientras que Madrid recibe un 30% más; es decir, como indica el Cuadro, un rango de 50 puntos de porcentaje. Si el valor de γ se reduce a 0,7, Extremadura recibe un 30% menos recursos que la media y Madrid un 44,9% más: la diferencia entre lo que recibe Madrid y lo que recibe Extremadura aumenta a 74,9 puntos de porcentaje (es decir, la distribución se hace más regresiva).

7. Otros artículos del Estatuto

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 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, esencial-

mente 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.

Cuadro 9
Sensibilidad de los resultados a γ : Rango de la distribución de D_i (puntos de porcentaje)

Modelos	Valor de γ				
	0,6	0,7	0,8	0,9	1
Modelo III	99,9	74,9	50,0	25,0	0
Modelo II	39,5	29,6	19,8	9,9	0
Modelo V	0	0	0	0	0
Modelo IV	-66,7	-50,0	-33,4	-16,7	0

Es fácil anticipar cuál va a ser el nivel efectivo del desequilibrio vertical después de la aplicación de estos cambios. El Cuadro 10 muestra el cambio en la estructura de los ingresos de las Comunidades de régimen común (incluyendo Canarias) si la nueva norma se hubiera aplicado sobre los datos de 2004 utilizados en este trabajo. Los ingresos tributarios, contando los procedentes de impuestos participados, habrían pasado de representar un 66,6% de los recursos totales a representar un 92,1%, mientras que el peso de la transferencia, que es la medida del desequilibrio vertical del sistema, habría disminuido desde el 33,4 al 7,9%¹⁸.

Cuadro 10
Efecto del Estatuto sobre el desequilibrio vertical del sistema de financiación autonómica (datos 2004)

	Pre Estatuto		Post Estatuto	
	Mill. de €	%	Mill. de €	%
Ingresos tributarios	51.658	66,6	71.440	92,1
Impuestos titularidad	26.292	33,9	35.043	45,2
Impuestos participados	25.366	32,7	36.398	46,9
Transferencia	25.900	33,4	6.118	7,9
Recursos totales	77.558	100,0	77.558	100,0

Nota: Los datos de este cuadro, a diferencia de los utilizados en las simulaciones, incluyen la Comunidad Autónoma de Canarias.

Fuentes: MEH (2006) y elaboración propia.

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.

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 financiación¹⁹.

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 alteren el marco competencial de las distintas Administraciones, o por 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. Aunque temporalmente acotado, éste es un compromiso fuerte por parte del Gobierno central, que está generando ya demandas parecidas de otras Comunidades Autónomas.

8. Conclusión

El Estatuto de Cataluña, más que un único modelo de financiación, contiene implícitamente una familia de modelos. Esta indeterminación debería facilitar el acuerdo en la negociación multilateral que, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, deberá decidir el nuevo sistema de financiación autonómica. El propósito de este artículo ha sido mostrar que el texto admite sin mayor dificultad la interpretación basada en el enfoque de las necesidades y admite también, con supuestos interpretativos razonables, la interpretación basada en el enfoque de la capacidad.

El texto finalmente aprobado es un híbrido que contiene elementos de los dos enfoques y que no permite excluir ninguno de ellos. Visto desde el punto de vista del enfoque de las

necesidades de gasto, la referencia a la capacidad fiscal en el artículo 206.1, aunque puede ser perfectamente vista como una referencia al objeto del sistema de nivelación, permite también ser interpretada como la admisión de la capacidad fiscal como criterio de reparto. Visto desde el punto de vista del enfoque de la capacidad, el planteamiento general descrito en el artículo 206.1, que es una descripción estándar del modelo canónico que surge del enfoque de las necesidades, y la adhesión al principio de suficiencia en el artículo 202.1, que requiere para las Comunidades recursos suficientes para hacer frente al ejercicio de su autogobierno, que a su vez, sobre la base de los artículos 206.1 y 206.2, no pueden ser otros que los necesarios para financiar sus servicios y competencias, son ambos elementos que dan una entrada plenamente justificada al enfoque de las necesidades.

A pesar de esta indeterminación, el Estatuto excluye posibilidades. En términos operativos, el Estatuto admite cualquier transferencia siempre que ésta cumpla con el presupuesto y con una determinada garantía de recursos mínimos para cada Comunidad. Estas dos restricciones, junto con el requerimiento de que, en aras a la transparencia, la transferencia esté plasmada en una fórmula explícita basada en las necesidades y la capacidad, permiten identificar el conjunto de modelos legalmente admisibles por esta norma. El modelo del Cupo no pertenece a este conjunto; en cambio, la distribución de recursos que el modelo de financiación actual generaría en ausencia de modulaciones y ajustes bilaterales, sí pertenece a este conjunto.

El trabajo aquí presentado se ha ocupado exclusivamente del sistema de nivelación y no ha entrado en otras cuestiones tan o más importantes que la nivelación. En particular, no se discute la cuestión de si el volumen total de recursos del sistema es o no el adecuado. La simulación se ha hecho para un volumen total de recursos igual al actual. En estas condiciones, los cambios en el sistema de nivelación generan necesariamente Comunidades perdedoras y Comunidades ganadoras. El artículo no trata la cuestión de cómo evitar que la reforma provoque pérdidas en algunas Comunidades, a pesar de la importancia de la misma en la futura negociación. Una forma de mitigar este problema sería a partir de la consideración simultánea de varios modelos a través de un sistema opcional que permitiera a las Comunidades escoger la alternativa preferida (Zabalza, 2004). Naturalmente, el ejercicio de la opción supondría un coste mayor que el de los modelos considerados aisladamente. Por ejemplo, para los datos aquí utilizados, un sistema opcional entre el Modelo I y el Modelo II tendría un coste extra de 1.955 millones de €, un 2,64% del total de recursos del sistema. En dicho sistema, Valencia, Cataluña, Baleares y Madrid optarían por el Modelo II y el resto de Comunidades por el Modelo I.

Otras cuestiones importantes que se han dejado de lado son la actualización temporal del sistema y la definición detallada de la capacidad fiscal. La primera se ha soslayado al tratar únicamente de la especificación del modelo en el año base, y en la segunda se ha seguido un criterio continuista y se ha optado por la definición que de este concepto da el modelo actual, no sin por ello reconocer la necesidad de mejorarlo de forma sustancial. Tampoco ha sido objeto de análisis, por quedar fuera del ámbito de la nivelación, la existencia de otras vías de financiación,

como son las asociadas al Fondo de Compensación Interterritorial o a los fondos europeos y la coordinación entre niveles de gobierno en materia de estabilidad presupuestaria. Un excelente tratamiento de estas dos cuestiones, así como de las referentes a la actualización del sistema y a la capacidad fiscal, puede encontrarse en López Laborda (2006).

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.

Notas

1. Ver López Laborda (2006) para una discusión del concepto de nivelación en el contexto de los modelos de financiación actualmente existentes en los países federales.
2. Si no existiera desequilibrio vertical alguno, el enfoque de la capacidad determinaría los recursos de las Comunidades simplemente de acuerdo con la capacidad de cada una de ellas, y la dimensión global del sistema sería simplemente la suma de los ingresos tributarios obtenidos de la capacidad tributaria asignada a las Comunidades.
3. El Estatuto introduce el principio de suficiencia en un artículo anterior, el 201.2, cuyo texto es: «*La financiación de la Generalitat se rige por los principios de autonomía financiera, coordinación, solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones públicas, así como por los principios de suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad constitucional entre las mencionadas Administraciones.*»
4. En el análisis teórico, y como forma de simplificar la presentación, se utiliza un tipo impositivo de referencia común para todas las Comunidades y una sola base imponible. Pero nada impide que dicho tipo varíe entre Comunidades para reflejar, por ejemplo, la progresividad agregada que el sistema tributario pueda tener (ver Zabalza, 1994, y Boadway, 2004), o que en lugar de un solo tipo y una sola base imponible, los ingresos tributarios imputados sean la suma de los ingresos imputados para distintas figuras impositivas. En cualquier caso, lo importante es que este tipo (o tipos) impositivo de referencia y esta base (o bases) imponible de referencia sean independientes de la política tributaria real de las Comunidades (ver Musgrave, 1961, y Zabalza, 2003). La definición de los ingresos tributarios de referencia (o, como también se les acostumbra a llamar, ingresos tributarios normativos) es, junto a la cesión de capacidad normativa, una cuestión importante a la hora de examinar en qué medida los sistemas adoptados inducen al ejercicio de la responsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas. Un análisis de este punto, en el contexto del desarrollo de la financiación autonómica en España, puede encontrarse en Monasterio (2002).
5. El principio de autonomía financiera se trata en los artículos 201.2 y 202.2 del Estatuto. El artículo 201.2 se transcribe en la nota número 3. El texto del artículo 202.2 es el siguiente: «*La Generalitat dispone de plena autonomía de gasto para poder aplicar libremente sus recursos de acuerdo con las directrices políticas y sociales determinadas por sus instituciones de autogobierno.*»
6. La expresión 15 es la más general posible. Si, por ejemplo, las Comunidades carecieran de competencias para variar la base imponible, su único instrumento para definir su política tributaria sería el tipo impositivo. En tal caso, en lugar de hablar de una política tributaria igual a la de referencia, hablaríamos de un esfuerzo fiscal igual al de referencia.
7. Con referencia al análisis teórico, esta simplificación supone tener en cuenta sólo el total de los ingresos imputados, I_i^* , más que cada uno de sus componentes, $t^* B_i^*$ y I_i^p . Hubiera sido interesante poder utilizar una medi-

da desagregada de las bases imponibles normativas y de los tipos impositivos de referencia, pero se carece de datos para acometer esta tarea. Una posible simplificación hubiera sido proceder en términos de un indicador macroeconómico amplio (por ejemplo, el PIB) como indicador de la base normativa agregada, pero esta vía, aunque en general funciona relativamente bien, plantea problemas para Baleares debido a su significativamente distinta estructura entre impuestos directos e indirectos con respecto a las demás Comunidades. Por otra parte, dado que el concepto normativo de capacidad que el actual modelo de financiación utiliza es I_i^* , es conveniente atenernos a este uso, con el fin de que la simulación refleje solamente los cambios del sistema de nivelación y no añada también los efectos de cambios en la definición de la capacidad fiscal que, aunque interesantes, no son el propósito de este artículo.

8. Los 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%.
9. Ver Lago (2006) para un análisis de la interacción entre la política y el análisis económico en la determinación de los modelos de financiación autonómica.
10. Debe tenerse en cuenta que, en este ejercicio de simulación, la insularidad afecta únicamente a una Comunidad: Baleares.
11. Como en el caso de las ponderaciones de las variables, éste es un valor meramente ilustrativo que refleja la notable importancia que estos gastos tienen en el total de gastos autonómicos. Su cálculo preciso deberá esperar a la definición que las Administraciones Públicas acuerden para los servicios esenciales y, en particular, al contenido que se convenga para el factor residual «*otros servicios sociales esenciales*». Ver Ruiz-Huerta y Granado (2002) y Sánchez, Ordóñez y Molina (2006) para un análisis de la estructura del gasto de las Comunidades Autónomas.
12. Los valores de N^c , N^r y N se fijan arbitrariamente, cada uno de ellos igual a 100.
13. Por construcción, el perfil de la distribución de recursos por habitante del Modelo I en el Gráfico 3 no es otro que el perfil de la ratio entre el índice α y la población relativa mostrado en el Gráfico 1.
14. La misma familia de modelos puede ser derivada partiendo del Modelo IV y utilizando un argumento similar al de esta sección.
15. El mismo argumento puede aplicarse a las demás Comunidades. En este modelo, el margen para reducir el esfuerzo fiscal y, a pesar de ello, seguir disfrutando de la garantía es menor cuanto más pobre es la Comunidad. Para la reducción del 10% utilizada en el ejemplo, sólo Extremadura dejaría de tener recursos suficientes para cubrir la garantía.
16. Este resultado es totalmente general y no depende de la definición de la capacidad empleada en la simulación empírica.
17. El Modelo IV obviamente no cumple con la condición de ordinalidad (artículo 206.5). Pero curiosamente, y con carácter general, tampoco lo hace el Modelo III, pese a la relativamente escasa redistribución de recursos que el mismo comporta. Concretamente, el orden de recursos por habitante generado por el Modelo IV no coincide para ninguna Comunidad con el orden de ingresos tributarios por habitante, mientras que en el Modelo III sólo coincide para cinco Comunidades (Extremadura, Cantabria, Cataluña, Baleares y Madrid). El Cupo, naturalmente, al no implicar redistribución alguna, sí cumple con esta condición.
18. El menor desequilibrio vertical es consecuencia del aumento del peso tanto de los ingresos procedentes del IRPF, 11,3 puntos de porcentaje, como de los ingresos procedentes de impuestos participados, 14,2 puntos.
19. Ver López Laborda (2006) para un análisis de los efectos que sobre la nivelación vertical y horizontal puede tener la práctica de actualizar el modelo de financiación de acuerdo con criterios *ad hoc*, más que según la evolución de las propias variables del sistema. Como señala López Laborda, con esta forma de actualizar el sistema el hecho de que se nivelen estos desequilibrios en el año base no garantiza que se sigan nivelando en los años sucesivos.

Referencias bibliográficas

- BOE (2006), *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Madrid.
- Boadway, R. (2004), *How Well is the Equalization System Reducing Fiscal Disparities?* Trabajo no publicado, Queen's University, Kingston, Ontario.
- INE (2007), *Contabilidad Regional de España. Principales Resultados. Serie 2000-2006. Base 2000*, Madrid.
- Lago, S. (2006), Algunas Consideraciones sobre la Economía Política de la Nivelación. Trabajo no publicado preparado para el seminario *El Futuro de la Financiación Autonómica a Debate*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 12 de julio de 2006.
- López Laborda, J. (2006), Veinticinco Años de Financiación Autonómica: Balance y Perspectivas, *Mediterráneo Económico*, n.º 10, Un Balance del Estado de las Autonomías, Fundación Cajamar, pp. 197-219.
- MEH (2006), *Financiación de las Comunidades Autónomas por los Impuestos Ceditos, Fondo de Suficiencia y Garantía de Financiación de los Servicios de Asistencia Sanitaria Correspondiente al Ejercicio 2004*, Madrid: Dirección General de Financiación Territorial, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Monasterio, C. (2002), El Laberinto de la Financiación Autonómica, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 4, 157-187.
- 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.
- Ruiz-Huerta, J. y Granado, O. (2002), *La Reforma de la Financiación Autonómica en el 2001: Cierre del Modelo de Reparto Competencial y Corresponsabilidad Fiscal*, Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Sánchez, J., Ordóñez, C. y Molina, C. (2006), As Necesidades Relativas de Gasto das CCAA. Elaboración dun Indicador Baseado na Poboación, *Administración & Cidadanía*, 1, 121-172.
- Zabalza, A. (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.
- (1994), Un Mecanismo de Corresponsabilidad Fiscal para el Sistema de Financiación Autonómica, *Revista Española de Economía*, 11, 333-367.
- (2003), A General Framework for the Analysis of Fiscal Equalisation Systems, *Spanish Economic Review*, 5, 205-232.
- (2004), *Sistemas Opcionales para la Financiación Autonómica Española*. Documento de Trabajo del Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Valencia. DT 01-04.
- Zubiri, I. y Vallejo, M. (1995), *Un Análisis Metodológico y Empírico del Sistema de Cupo*. Fundación BBV, Bilbao.

Abstract

This article identifies the type of finance implied by the new *Estatuto de autonomía de Cataluña*. It is argued that, as far as the fiscal equalising system is concerned, the Estatuto can endorse a plurality of models, the equalising properties of which are essentially different. The article specifies the two basic mechanisms that illustrate this indeterminacy, and identifies the two limit systems and the family of models that are legally admissible under the Estatuto. All these models are simulated using data for 2004.

Key Words: Fiscal federalism, Fiscal equalisation, Fiscal equalising models for the Autonomous Communities, Intergovernmental transfers.

JEL Classification: H2, H4, H6, H7.