



EQUILIBRIOS Y DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS (VERTICALES Y HORIZONTALES)

Prof. Titular Dr. D. David Cantarero Prieto

Departamento de Economía

Universidad de Cantabria

david.cantarero@unican.es

<http://personales.unican.es/cantared/>

1

Índice

Motivación

Objetivos Fundamentales

1. Concepto de equilibrio financiero

2. Equilibrio financiero vertical (transferencias de suficiencia)

3. Equilibrio financiero horizontal (transferencias de nivelación)

4. Desequilibrios fiscales interregionales y mecanismos de coordinación

TEMA 2. EQUILIBRIOS Y DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS (VERTICALES Y HORIZONTALES)

PREGUNTA 1. CONCEPTO DE EQUILIBRIO FINANCIERO

Situación ideal: Desde p.v. autonomía, que la jurisdicción subcentral obtuviera todos sus ingresos mediante el ejercicio de su poder fiscal, sin tener que recibir ayudas de ningún tipo. Desde p.v. suficiencia, que los ingresos no financieros totales fueran iguales al total de gastos no financieros.

Optimo de óptimos es lograr simultáneamente total autonomía y suficiencia: **AUTOSUFICIENCIA**. En esa dirección apunta equilibrio financ. (para todos n.gobierno)

INDICE DE EQUILIBRIO FINANCIERO (Recordar que $IP = IPE + IPC$)

Índice de equilibrio financiero = $(\text{Ingresos propios no financieros}) / (\text{Gastos no financieros totales}) \times 100$

Índice ESTRICTO de equilibrio financiero = $[(IPE) / (GNFT)] \times 100$

Índice AMPLIO de equilibrio financiero = $[(IPE + IPC) / (GNFT)] \times 100$

VINCULOS INDICES AUTONOMIA, SUFICIENCIA Y EQUILIBRIO FINANCIERO:

Índice de autonomía financiera = $(\text{Ingresos propios no financieros}) / (\text{Ingresos no financieros totales}) \times 100$

Índice de suficiencia financiera = $(\text{Ingresos no financieros totales}) / (\text{Gastos no financieros totales}) \times 100$

Índice de equilibrio financiero = $(\text{Ingresos propios no financieros}) / (\text{Gastos no financieros totales}) \times 100$

- a) Los índices de equilibrio y autonomía financiera coinciden cuando el total de gastos no financieros es igual a los ingresos no financieros totales.
- b) El índice de equilibrio será igual al de suficiencia financiera siempre que los ingresos no financieros totales provengan por completo de los ingresos propios.
- c) Si los ingresos no financieros totales se obtienen en su totalidad de los ingresos propios, y son iguales al total de gastos no financieros, **coinciden los índices de autonomía, suficiencia y equilibrio**. Además, todos ellos serán iguales al 100% y se estaría en la situación de **autosuficiencia**.

Dado que en las haciendas regionales y locales de los países federales son casi inexistentes las situaciones de autosuficiencia, lo habitual es hablar del *grado de desequilibrio financiero* de los gobiernos subcentrales.

$$\text{Índice de desequilibrio financiero} = 100 - \text{Índice de equilibrio financiero}$$

$$\text{Índice ESTRICTO de desequilibrio financiero} = 100 - \text{Índice ESTRICTO de equilibrio financiero} = 100 (1 - [(IPE) / (GNFT)])$$

$$\text{Índice AMPLIO de desequilibrio financiero} = 100 - \text{Índice AMPLIO de equilibrio financiero} = 100 (1 - [(IPE + IPC) / (GNFT)])$$

PREGUNTA 2. EQUILIBRIO FINANCIERO VERTICAL (TRANSFERENCIAS DE SUFICIENCIA)

Definición de EQUILIBRIO FINANCIERO “VERTICAL” (Recordar que $IP = IPE + IPC$)

$$\frac{IP^c}{GNFT^c} = \frac{IP^R}{GNFT^R} = \frac{IP^L}{GNFT^L} = 1$$

Coincide con un sistema en el que los tres niveles de gobierno (C, R, L: Niveles Central, Regional y Local) son simultáneamente autosuficientes. No obstante, lo habitual en los países federales es la presencia de desequilibrio vertical (si bien, es posible que una región o un gobierno local se encuentre en situación de autosuficiencia, dado el carácter agregado del equilibrio vertical). **EJEMPLOS**

Lo más frecuente es que los gobiernos ~~centrales~~ centrales tengan un índice de equilibrio superior a 1 ($IP^C > GNFT^C$) y que los gobiernos regionales y locales se encuentren en claro desequilibrio financiero ($IP^{R,L} < GNFT^{R,L}$). Para solucionar tales desequilibrios o reducir su magnitud, se pueden utilizar diferentes soluciones:

1. Las que afectan al poder asignado a cada nivel de gobierno (Gasto / Ingresos)
2. Las que afectan al poder ejercido por los gobiernos subcentrales (Gasto / Ingresos)
3. La que compensa los resultados. Autonomía \Rightarrow Suficiencia.

Las dos primeras vías no son atractivas, siendo la solución preferida en muchos países la tercera que da pie a las "Transferencias de Suficiencia (TS), que proporciona ingresos no financieros adicionales a los propios.

$\nabla GNFT^{R,L}; \Delta GNFT^C \leftarrow \rightarrow \Delta IP^{R,L}; \nabla IP^C$
 $\nabla GNFT^{R,L}; \Delta IP^{R,L}$
TRANSFERIR "EXCEDENTES"
SS, DEUDA, ...

TRANSFERENCIAS DE SUFICIENCIA

Por simplificar si nos quedamos con los gobiernos regionales, caben dos opciones:

1. Que con la TS se quiera cubrir un porcentaje (π) de la insuficiencia (déficit no financiero) regional:

$$TS^R = \pi(GNFT^R - IP^R)$$

2. Que con la TS se pretenda que el índice de suficiencia alcance un determinado porcentaje (π) y conduce a:

$$TS^R = \pi GNFT^R - IP^R$$

Es evidente que cada objetivo de suficiencia da lugar a volúmenes distintos de TS, excepto cuando el gobierno central desee garantizar el 100% de suficiencia del nivel regional:

$$TS^R = GNFT^R - IP^R$$

En este último caso, los ingresos no financieros regionales totales serán iguales a:

$$INFT^R = IP^R + TS^R = GNFT^R$$

Si esta opción se generaliza a todos los niveles subcentrales de gobierno y se supone además que existe equilibrio presupuestario global, es decir, los ingresos no financieros totales nacionales son iguales a los gastos no financieros totales nacionales se tiene que:

$$INFT^N = GNFT^N$$

$$INFT^N = IP^C + IP^R + IP^L$$

$$GNFT^N = GNFT^C + GNFT^R + GNFT^L$$

Y la cuantía global TS que el gobierno central transfiere a los gobiernos subcentrales es:

$$TS^C = IP^C - GNFT^C$$

$$TS^C = TS^R + TS^L$$

Siendo las transferencias a cada nivel subcentral iguales a:

$$TS^R = GNFT^R - IP^R$$

$$TS^L = GNFT^L - IP^L$$

Así, se cumpliría el equilibrio financiero vertical, al cumplirse que:

$$\frac{IP^c - TS^c}{GNFT^c} = \frac{IP^R + TS^R}{GNFT^R} = \frac{IP^L + TS^L}{GNFT^L} = 1 \text{ ó } 100\%$$

DEMOSTRACION

De ahí se deduce la expresión de TS^R (o la de TS^L) que logra el equilibrio financiero vertical entre gobierno central y nivel regional, el siguiente paso sería repartirla (¿cómo?) entre las distintas regiones. Por diferentes motivos, casi todos los países federales calculan la masa global de la Transferencia de Suficiencia para el conjunto regional, y la distribuyen después en función de **más factores que el puro déficit particular de cada región**, siendo frecuentes las situaciones de “desequilibrio dentro del equilibrio” (**A PESAR DE “PRESIONES” REGIONALES**)

PREGUNTA 3. EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL (TRANSFERENCIAS DE NIVELACION)

Definición de EQUILIBRIO FINANCIERO “HORIZONTAL”

Se define también a partir del índice de equilibrio comparando ahora la situación de un territorio (región o municipio) respecto a los demás de su mismo nivel.

Por simplificar, nos referimos al **nivel regional**, compuesto de varias regiones a las que se identifica como $\alpha, \beta, \gamma, \dots, \omega$, el equilibrio se alcanza cuando se cumple:

$$\frac{IP^{\alpha}}{GNFT^{\alpha}} = \frac{IP^{\beta}}{GNFT^{\beta}} = \dots = \frac{IP^{\omega}}{GNFT^{\omega}}; \forall \lambda(\text{región})$$

No existe igualdad de ingresos propios y gastos no financieros como en el equilibrio vertical.

Es importante destacar que el equilibrio horizontal lo único que reclama es que todas las regiones estén igualadas, que no existan diferencias interterritoriales (no la autosuficiencia).

Para analizarlo más detalladamente, es preciso aceptar un supuesto adicional: que todas las regiones tienen el mismo poder fiscal, tanto en materia tributaria como en competencias de gasto, ya que de otro modo la comparación entre regiones no sería correcta. Así, los ingresos propios serían iguales a la siguiente expresión:

$$IP^{\lambda} = \sum_{i=1}^n BI_i^{\lambda} TG_i^{\lambda}; \forall \lambda$$

donde región λ , n tributos y cada tributo i tiene su BI y tipo de TG.

Mientras que el gasto monetario que ese gobierno debe realizar para alcanzar determinados niveles de provisión, es decir, su gasto no financiero total es igual a:

$$GNFT^\lambda = \sum_{j=1}^n NI_j^\lambda CU_j^\lambda; \forall \lambda$$

donde región λ , n bienes y servicios, NI número de inputs y CU Coste Unitario.

Y el equilibrio financiero horizontal puede formularse así:

$$\frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\alpha TG_i^\alpha}{\sum_{j=1}^n NI_j^\alpha CU_j^\alpha} = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\beta TG_i^\beta}{\sum_{j=1}^n NI_j^\beta CU_j^\beta} = \dots = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\omega TG_i^\omega}{\sum_{j=1}^n NI_j^\omega CU_j^\omega}; \forall \lambda$$

A partir de dónde es inmediato identificar las causas del desequilibrio horizontal:

1. Diferencias en la cantidad de ingresos propios obtenidos.
 - 1.1. Porque haya diferencias en las respectivas Bases Imponibles (BI). Distr. Recursos / Poder Tributario **(DIFERENTE BI)** **DESIGUAL**
 - 1.2. Porque las regiones apliquen Tipos de Gravamen (TG) diferentes **(DIFERENTE PRESIÓN FISCAL)**
2. Diferencias en volumen de gasto necesario para similares niveles provisión.
 - 2.1. Porque se requiera distinto Número de Inputs (NI) **(CLIMA, OROGRAFÍA, ...)**

2.2. Porque los Costes Unitarios (CU) de cada input sean distintos entre unas y otras regiones. Economías de escala o no): orografía, dispersión, etc

La situación habitual es la de desequilibrio, y de sus implicaciones y posibles remedios se ha ocupado desde hace tiempo la Teoría del Federalismo Fiscal.

LA NIVELACION HORIZONTAL (Para la equidad horizontal, reducir desequilibrio horizontal y si posible, equilibrio)

- La elección del estándar de referencia (cuestión discrecional).

Sea cual sea la forma en la que se elige, su existencia modifica la definición de equilibrio horizontal, que pasaría a ser:

$$\frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\alpha TG_i^\alpha}{\sum_{j=1}^n NI_j^\alpha CU_j^\alpha} = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\beta TG_i^\beta}{\sum_{j=1}^n NI_j^\beta CU_j^\beta} = \dots = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\omega TG_i^\omega}{\sum_{j=1}^n NI_j^\omega CU_j^\omega} = IEH^* ; \forall \lambda$$

Llamando IEH al índice de equilibrio horizontal, y denotando por * el valor estándar seleccionado. El más sencillo es la media del correspondiente nivel aunque no tiene porque (es una cuestión discrecional).

EJ. EDUCACIÓN

- La medida del nivel de provisión de bienes y servicios públicos (Gastos público, Unidades físicas (outputs), resultados de esos outputs). Elección pública.
- Cálculo de las necesidades de gastos (Castells y Solé, 2000).

De entrada es una cuestión muy controvertida aunque desde un p.v. muy general se hace depender las necesidades de gasto de una región de un conjunto de variables ponderadas. Las diferencias entre unos y otros modelos radican tanto en el tipo de variables que se seleccionan como en la determinación de las respectivas ponderaciones. Así, lo más general, para cualquier región λ sería:

$$NG^\lambda = (p_1^\lambda x_1^\lambda + p_2^\lambda x_2^\lambda + \dots + p_n^\lambda x_n^\lambda)$$

donde “x” variables y “p” ponderaciones

↳ (POBLACIÓN, SPFCIE, RENTA, OROGRAFÍA, ETNIAS, ...)

Siempre es posible calcular la cuantía de la necesidad estándar (NG*), que se utilizará para determinar el valor del índice estándar de equilibrio horizontal (IEH*). El caso más sencillo es el de la población no ponderada. → **CRÍTICAS Y VENTAJAS**
(HECHO vs. DCHO) (NO ESTRATEGIAS)

- Cálculo de la “presión fiscal”.

De la ya definida expresión:

$$IP^\lambda = \sum_{i=1}^n BI_i^\lambda TG_i^\lambda ; \forall \lambda$$

DE LA PUESTA & GORDIN (2007)

efectivo terminará siendo fijado por la práctica o por la doctrina del Tribunal Constitucional. Con todo, *la norma apunta con claridad hacia un reforzamiento, en nuestra opinión no deseable, de los mecanismos de negociación bilateral ya existentes en el sistema.*

El problema está también presente en otros textos estatutarios (véase la sección 8.b del Anexo). Así, el Estatuto andaluz y la propuesta aragonesa contemplan la creación de comisiones mixtas similares a la catalana, a las que se atribuye la competencia de concretar, aprobar y actualizar el sistema de financiación. En el caso andaluz, la comunidad se atribuye la facultad de decidir su vinculación al modelo de financiación, mientras que en el aragonés las competencias de la comisión incluyen el desarrollo del mismo. En Baleares, la misma comisión tiene competencias menos amplias sobre el diseño del sistema de financiación aunque, como en el caso catalán, le corresponde acordar la contribución del archipiélago a los mecanismos de nivelación.

4.2. Otras disposiciones estatutarias

Además de las disposiciones ya comentadas, tanto el Estatuto catalán como los otros textos ya aprobados o en trámite contienen artículos que pueden condicionar otros elementos del sistema de financiación regional así como la formulación de ciertas políticas públicas de competencia estatal. En esta sección nos centraremos en tres temas: los criterios que han de utilizarse para cuantificar las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, los condicionantes impuestos a la distribución territorial de la inversión del Estado y las posibilidades de descentralización que se apuntan en materia de gestión tributaria.

a. Criterios de reparto para la financiación regional

El Cuadro 23 muestra todas las variables que, de acuerdo con los nuevos textos y proyectos estatutarios, han de tenerse en cuenta a la hora de determinar el volumen de financiación que corresponde a las comunidades autónomas. El texto completo de los artículos correspondientes aparece en la sección 10.a del Anexo.

Cuadro 23: Criterios de financiación en los nuevos Estatutos

- Capacidad fiscal: Cataluña (Art. 206.1), Baleares (Art. 123.1 y 130.1)
- Esfuerzo fiscal: Aragón (Art. 107.1)
- Necesidades de gasto: Cataluña (Art. 206.1), Baleares (Art. 123.1 y 130.1), Valencia (Art. 67.3)

Variables a considerar para calcular las necesidades de gasto:

- Población: Cataluña (Art. 206.6), Valencia (Art. 67.3)
- Población real efectiva: Andalucía (Art. 175.2.b), Baleares (Art. 120.2 y 130.1)
- Población protegida/asistida: Andalucía (Art. 175.2.b), Baleares (Art. 120)
- Envejecimiento de la población: Aragón (Art. 107.1), Castilla y León (Art. 83.6)
- Porcentaje de población inmigrante: Cataluña (Art. 206.6)
- Densidad de población: Cataluña (Art. 206.6), Aragón (baja densidad, Art. 107.1), Castilla y León (baja densidad, Art. 83.6)
- Dispersión de la población: Aragón (Art. 107.1), Castilla y León (Art. 83.6)
- Población en situación de exclusión social: Cataluña (Art. 206.6)
- Desequilibrios territoriales internos: Aragón (Art. 107.1)
- Dimensión de los núcleos urbanos: Cataluña (Art. 206.6)
- Ultraperifericidad/lejanía: Canarias (Art. 142.1)
- Características diferenciadas de la economía regional: Canarias (Art. 142.1)
- Insularidad/Pluriinsularidad: Baleares (Art. 120.2, 130.1, DA sexta), Canarias ("fragmentación territorial", Art. 142.1)
- Extension territorial: Castilla y León (Art. 83.6).

Algunas disposiciones de interés

- *Baleares. 130.2:* La eventual aplicación de *reglas de modulación* que tengan como finalidad restringir el alcance de los resultados obtenidos en el cálculo del nivel de necesidades de gasto... deberá justificarse de manera objetiva...

(*Baleares, propuesta aprobada por el Parlamento insular, Art. 130.1:* La eventual aplicación de reglas de modulación que tengan como finalidad restringir el alcance de los resultados obtenidos en el cálculo del nivel de necesidades de gasto real... deberá justificarse de manera objetiva y en ningún caso podrá suponer reducciones superiores a la media de las reglas de modulación aplicadas en el conjunto de las comunidades autónomas de régimen común.)

- *Castilla y León. Art. 83.3:* La Hacienda de Castilla y León recibirá, en su caso, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado una asignación complementaria que garantice la suficiencia de su financiación en términos dinámicos, compensando las situaciones en las que se produzca una evolución desfavorable de los ingresos procedentes de los tributos cedidos respecto a la evolución de los mismos en el ámbito estatal, descontando los efectos de las decisiones adoptadas por la Comunidad en el ámbito de su capacidad normativa.

Como ya hemos visto, sólo Cataluña, Baleares y Aragón contemplan que la financiación regional dependa de la capacidad fiscal o del esfuerzo fiscal. En los demás textos, explícita o implícitamente, la asignación de recursos entre regiones ha de basarse en criterios de necesidades de gasto. Los distintos estatutos, sin embargo, ponen énfasis en variables diferentes de reparto, con cada región apuntándose a los criterios que le son más favorables. La mayor

Puede calcularse el tipo medio agregado de gravamen en una región (o “esfuerzo fiscal regional”) como:

$$TG^\lambda = IP^\lambda / \sum BI^\lambda$$

que en coherencia con el enfoque de nivelación horizontal anterior, habrá de ser igual al tipo medio (“esfuerzo”) elegido como estándar, TG^* .

Así, puede reformularse el equilibrio financiero horizontal, a partir de la definición que lo vinculaba al índice estándar. De esta forma la expresión:

$$\frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\alpha TG_i^\alpha}{\sum_{j=1}^n NI_j^\alpha CU_j^\alpha} = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\beta TG_i^\beta}{\sum_{j=1}^n NI_j^\beta CU_j^\beta} = \dots = \frac{\sum_{i=1}^n BI_i^\omega TG_i^\omega}{\sum_{j=1}^n NI_j^\omega CU_j^\omega} = IEH^*; \forall \lambda$$

se convierte en:

$$\frac{TG^\alpha \sum_{i=1}^n BI_i^\alpha}{NG^\alpha} = \dots = \frac{TG^\omega \sum_{i=1}^n BI_i^\omega}{NG^\omega} = \frac{TG^* \sum_{\alpha} \sum_{i=1}^n BI_i}{NG^*}; \forall \lambda$$

Por lo que una región está en desequilibrio, respecto al estándar elegido como referencia, cuando su tipo medio agregado de gravamen es diferente al estándar, o cuando sus bases imponibles y necesidades de gasto difieren de las estándar.

TRANSFERENCIAS DE NIVELACION

Lo más fácil es actuar sobre los resultados, estableciendo transferencias entre regiones (no aportaciones del nivel central), llamadas Transferencias de Nivelación (TN^λ), cuya cuantía depende de las diferencias entre índices de equilibrio regional e índice estándar. Añadir o quitar recursos para ser igualadas al estándar.

$$TN^\lambda = NG^\lambda IE^* - IPE^\lambda - IPC^\lambda - TI^\lambda - TC^\lambda$$

donde $INFI = IPE^\lambda - IPC^\lambda - TI^\lambda - TC^\lambda$

Un ejemplo muy sencillo puede ayudarnos a entender estas afirmaciones:

BOSCH, N. et al. (2005)

Tabla 2.1. Ejemplo de funcionamiento de las subvenciones de nivelación

Regiones	NECESIDADES POBLACION ↓		Alternativa I			Alternativa II		
	P	B	π	T	R/P	π	T	R/P
A "POBRE"	100	500	10%	50	0,5	20%	100	1,0
B "RICA"	100	1.000	10%	100	1,0	10%	100	1,0

Nota: P: población; B: base imponible; π : presión fiscal; T: ingresos tributarios; R: recursos totales.

"ESFUERZO"

Supongamos que tenemos dos regiones A y B, con la misma población (100 cada una de ellas) y las mismas competencias. Supongamos también que las necesidades de gasto están directa y exclusivamente relacionadas con la población, de manera que cada una de ellas tiene exactamente las mismas. Por el momento, consideramos que los ingresos de estas regiones proceden en exclusiva de sus propios impuestos. Ahora bien, estas dos regiones tienen una capacidad fiscal diferente. Mientras que una (la región B) es rica (tiene una capacidad de 1.000), la otra (la región A) es pobre (tiene una capacidad de 500). De manera que nos encontraremos en la situación que comentábamos antes: o bien (tabla 2.1, alternativa I) las dos regiones pedirán a sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal (un 10% de su renta), y en tal caso la más pobre sólo dispondrá de la mitad de recursos que la más rica para atender a los servicios que tiene que prestar a sus ciudadanos; o bien (tabla 2.1, alternativa II) la región más pobre tendrá que hacer el doble de esfuerzo que la más rica (el 20% en lugar del 10%) si quiere disponer del mismo volumen de recursos.

Los sistemas de subvenciones de nivelación tratan, precisamente, de corregir esta situación. Una solución muy elemental consistiría en establecer una transferencia de la región rica a la región pobre, de manera que las dos dispusieran de los mismos recursos por habitante si hicieran el mismo esfuerzo fiscal. Es lo que sucedería en nuestro ejemplo si, en la alternativa I, decidiéramos implantar una subvención por importe de 25 que fuera de la región más rica a la más pobre (tabla 2.2).

Tabla 2.2. Ejemplo de subvención de nivelación de la región rica a la pobre

Regiones	P	B	π	T	G	R	R/P
A	100	<u>500</u>	10%	50	+25	75	<u>0,75</u>
B	100	<u>1.000</u>	10%	100	-25	75	<u>0,75</u>

Nota: P : población; B : base imponible; π : presión fiscal; T : ingresos tributarios; R : recursos totales; G : subvención de nivelación.

Ahora las dos regiones dispondrán de los mismos ingresos por habitante y, por lo tanto, estarán en igualdad de condiciones para prestar sus servicios, y realizarán el mismo esfuerzo. Estaremos, pues, respetando el criterio de equidad interterritorial que hemos considerado deseable.

de financiación menos igualitario en el que los recursos de cada región pasarían a depender en alguna medida de su nivel de renta.

Cuadro 22: La nivelación en los nuevos Estatutos de autonomía

Cataluña

Art. 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...

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 del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar...*

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.*

- Art. 201.4: ... la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes comunidades autónomas...

Baleares

Art. 123

1. El sistema de ingresos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears garantizará... los recursos financieros que, atendiendo a las *necesidades de gasto* de las Illes Balears y a su *capacidad fiscal* aseguren la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos...

2. Los recursos financieros de que disponga la Comunidad Autónoma de las Illes Balears podrán ajustarse para que el sistema 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 del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar....*

Aragón

Art. 107

1. La participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los ingresos del Estado Se atenderá al *esfuerzo fiscal* de Aragón, su estructura territorial y poblacional, especialmente el envejecimiento, la dispersión y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales....

3. La Comunidad Autónoma de Aragón participará en los mecanismos de solidaridad con el resto de las Comunidades Autónomas, en el marco de lo dispuesto en el sistema general de financiación, *a fin de que los servicios públicos fundamentales prestados por las diferentes administraciones autonómicas a sus ciudadanos se sitúen en niveles similares atendiendo a su esfuerzo fiscal.*

Cuadro 22: La nivelación en los nuevos Estatutos de autonomía -- continuación

Andalucía

Art. 175.2: La Comunidad Autónoma de Andalucía dispondrá de los recursos necesarios para atender de forma estable y permanente el desarrollo y ejecución de sus competencias para que *quede garantizado el principio de igualdad en el acceso y prestación de servicios y bienes públicos en todo el territorio español*. Todo ello de acuerdo con los principios de: ...

c) *Garantía de financiación de los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar para alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar expresado en términos de la normativa y de acuerdo con el artículo 31 de la Constitución.*

Castilla y León

Art. 83.1: La Comunidad Autónoma de Castilla y León dispondrá de los recursos suficientes para atender de forma estable y permanente la gestión y el desarrollo de sus competencias, en condiciones que garanticen que los castellanos y leoneses reciban *un nivel de prestación de servicios equiparable al del conjunto del Estado....*

El cambio de modelo resulta ya aparente en el artículo 206.1 del texto (véase el Cuadro 22), donde la *capacidad fiscal* se añade a las necesidades de gasto como determinante del nivel de financiación de la Generalitat, y se hace aún más explícito en los apartados 3 y 5 del mismo artículo, donde se ha optado por diluir la garantía de igualdad, limitándola a los *servicios básicos* (educación, sanidad y servicios sociales esenciales) y condicionándola a que las regiones realicen el mismo *esfuerzo fiscal* y a que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere la ordenación de las regiones en términos de renta por habitante (esto es lo que se llama en ocasiones el *principio de ordinalidad*).

¿Qué puede suponer todo esto en la práctica? Aunque el texto no entra en detalles, una posible forma de implementar el principio de nivelación parcial sin modificar demasiado la estructura del sistema de financiación regional consistiría en mantener un esquema de reparto similar al actual (esto es, basado únicamente en criterios de necesidades de gasto), pero únicamente para las partidas ligadas a la financiación de los servicios considerados básicos. El resto de los recursos asignados a las comunidades autónomas, sin embargo, se distribuiría entre éstas de acuerdo con criterios diferentes, entre los que tendría un peso importante algún indicador de la capacidad fiscal de cada región (antes del posible ejercicio de sus competencias normativas). De esta forma, el sistema eliminaría sólo parcialmente las diferencias de capacidad fiscal entre territorios

UNA SOLUCION SIMULTANEA PARA LOS DOS DESEQUILIBRIOS

Aunque sólo sea por razones de economía administrativa, parece deseable que las Transferencias de Suficiencia (*TS*) y Nivelación (*TN*) se agreguen, formando una única Transferencias (TSN^λ). Frente a sus indudables ventajas, tiene el inconveniente de difuminar la importancia relativa de cada uno de sus componentes, lo que redundaría en una menor transparencia del sistema, especialmente indeseable en el ámbito de la solidaridad interregional (nivelación horizontal).

$$TSN^\lambda = NG^\lambda - TG^* BI^\lambda - TI^\lambda - TC^\lambda$$

PREGUNTA 4. DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS INTERREGIONALES Y MECANISMOS DE COORDINACION

Cualquiera que sea la magnitud elegida (renta per cápita, VAB, capital humano, etc) es casi imposible encontrar un país sin diferencias de este tipo entre sus regiones (Antoni Castells y Nuria Bosch (eds.) en “Desequilibrios territoriales en España y Europa”, Ariel Economía, 1999).

Sin entrar en la raíz del problema, puede señalarse que un instrumento fundamental para el reequilibrio territorial es la inversión pública y, más exactamente, la discriminación en su territorio, favoreciendo más a aquellos territorios que se encuentran en peor situación.

parte de los criterios propuestos son muy razonables. Muchos de ellos (población, población protegida, envejecimiento, insularidad, dispersión de la población, etc.) están ya recogidos en las fórmulas de reparto del sistema actual. Las novedades son la población inmigrante, la población en situación de exclusión social, la existencia de desequilibrios territoriales internos, la dimensión de los núcleos urbanos y la "características diferenciadas de la economía regional." La inclusión de las dos primeras variables en las fórmulas de reparto parece muy aconsejable dado su indudable efecto sobre las necesidades de gasto en servicios sociales y de acogida, pero la del resto puede ser bastante más discutible. En cualquier caso, *lo que ciertamente es cuestionable es el procedimiento de fijar los criterios de reparto mediante la agregación de los contenidos de los distintos Estatutos regionales. La LOFCA parece, en principio, un vehículo mucho más apropiado para establecer criterios de reparto, al menos si de lo que se trata es de diseñar un sistema de financiación coherente y claro para el conjunto del país.*

El Cuadro 23 recoge también dos disposiciones estatutarias de considerable interés por cuanto constituyen intentos de remediar, o al menos paliar en el caso de las regiones afectadas, dos importantes defectos del sistema actual de financiación: la arbitrariedad que introducen las llamadas normas de modulación en el reparto de recursos, y el diseño poco razonable de un Fondo de Suficiencia cuya evolución es independiente del comportamiento de las otras fuentes de ingresos regionales. El nuevo Estatuto de las Islas Baleares intenta evitar que se desvirtúe el resultado de los cálculos de necesidades de gasto a través de tales modulaciones, al menos en el caso de esta comunidad (aunque con una formulación bastante más suave que la adoptada en la propuesta original del Parlamento regional). Por su parte, la propuesta de Estatuto de Castilla y León exige fondos complementarios para los territorios que puedan ver crecer sus recursos tributarios a un ritmo inferior al promedio, en la medida en que esto no se deba al ejercicio de sus competencias normativas para reducir la presión fiscal.

b. Condicionantes al reparto de la inversión estatal

Algunos Estatutos o proyectos de Estatuto incluyen también cláusulas que intentan condicionar la distribución regional de las inversiones del Estado, especialmente en infraestructuras. El Cuadro 24 resume las disposiciones más relevantes.

Cuadro 24: Criterios de asignación de la inversión del Estado

- *Cataluña*: El peso de la región en la inversión del Estado en infraestructuras, excluyendo la financiada por el FCI, ha de ser igual como mínimo a su peso en el PIB nacional durante un periodo de 7 años. (Disposición adicional tercera).
- *Andalucía*: El peso de la región en la inversión del Estado (no se especifica que sea en infraestructuras ni se excluye el FCI) ha de ser igual como mínimo a su peso en la población nacional durante un periodo de 7 años. (Disposición adicional tercera).
- *Aragón*: Para determinar la participación de la región en la inversión del Estado en infraestructuras se tendrá en consideración la superficie del territorio, los costes diferenciales de construcción derivados de la orografía, así como su condición de comunidad fronteriza, y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más despobladas. (Disposición adicional sexta).
- *Canarias*: La inversión del Estado en la comunidad (excluida la destinada a compensar por el hecho insular y la lejanía) no puede ser inferior (se entiende que en términos per cápita) al promedio del conjunto de las comunidades autónomas. (Art. 133.2).
- *Baleares*: La propuesta original del Parlamento regional garantizaba una inversión estatal adicional de 3.000 millones de euros (por encima del promedio de los años 2005 y 2006) a realizar en un periodo máximo de 10 años. (Disposición transitoria octava). Esta cláusula desaparece en el texto finalmente aprobado, en el que se exige únicamente que la inversión por habitante en el archipiélago se fije durante siete años tomando como referencia la media de las comunidades de régimen común y teniendo en cuenta los hechos diferenciales del archipiélago (Disposición transitoria novena). Por otra parte, la disposición adicional sexta del texto final contempla la creación de un instrumento financiero independiente del sistema de financiación regional que aportaría fondos adicionales que, presumiblemente, financiarían al menos en parte actuaciones inversoras.
- *Castilla y León*: Para determinar la participación de la región en la inversión del Estado en infraestructuras se tendrá en consideración la superficie del territorio, su superficie forestal y la dispersión de su población, y se incorporarán criterios de equilibrio territorial a favor de las zonas más despobladas. (Art. 83.2 y 5)

Los nuevos Estatutos de Andalucía y Cataluña garantizan a estas dos regiones durante un periodo de siete años una participación en la inversión del Estado no inferior a sus pesos respectivos en la población y en el PIB españoles. En el caso catalán, esto se restringe a la inversión en infraestructuras tras deducir la financiada con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, mientras que en el andaluz no se establece ningún condicionante adicional. El proyecto canario exige un tratamiento favorable a efectos de cofinanciación estatal de las inversiones que puedan servir para paliar los efectos de la lejanía y de la insularidad y, tras excluir tales proyectos, garantiza al archipiélago un nivel de inversión (presumiblemente por habitante) no inferior al promedio nacional. La propuesta original del Parlamento Balear exigía una inversión adicional (por

Con este propósito, existen varias ayudas (Fondos Estructurales, Fondos para el Desarrollo, Fondo de Compensación Interterritorial, etc. que no son más que transferencias cuyo destino habitual es cubrir gastos de capital del gobierno que las recibe).

Naturalmente, estas subvenciones no son independientes de los desequilibrios financieros verticales y horizontales, ni de los gastos corrientes (equipamientos, inversiones).

Lo que interesa por el momento de este tipo de transferencias es que habitualmente se instrumentan de forma separada a las *TS*, *TN* y *TSN*. Para distinguirlas, podemos llamarlas *TD* (Transferencias para el Desarrollo), cuya principal característica es que su destino viene predeterminado. Casi siempre son Transferencias Condicionadas (*TC*) incluidas dentro de los ingresos no financieros.

En resumen, en los países federales se utilizan diversos tipos de transferencias intergubernamentales (*TS*, *TN*, *TSN*, *TD*) en función de diferentes enfoques que analizaremos en el siguiente tema.

Cuadro 4.3. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS

(Procedimiento de Déficit Excesivo)

	Código SEC	2008 (A)		2009	2010	2011	2012	2013
		Nivel	% de PIB	(F)	(F)	(F)	(F)	(F)
Capacidad (+)/Necesidad (-) de Financiación (EDP. B9)								UE
1. Total Administraciones Públicas	S.13	-44260	-4,1	-11,4	-9,8	-7,5	-5,3	-3,0
2. Administración Central	S.1311	-30500	-2,8	-9,5	-6,2	-2,5	-3,8	-1,9
3. Comunidades Autónomas	S.1312	-16992	-1,6	-2,2	-3,2	-4,2	-1,5	-1,1
4. Corporaciones Locales	S.1313	-5230	-0,5	-0,5	-0,7	-1,0	-0,3	-0,2
5. Administración de la Seguridad Social	S.1314	8462	0,8	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2
Administraciones Públicas (S. 13)								
6. Total ingresos	TR	402677	37,0	34,6	35,7	36,7	37,5	38,3
7. Total gastos	TE	446937	41,1	46,1	45,5	44,2	42,8	41,3
8. Capacidad o necesidad de financiación	EDP. B9	-44260	-4,1	-11,4	-9,8	-7,5	-5,3	-3,0
9. Intereses pagados	EDP. D41	17229	1,6	1,9	2,2	2,6	2,9	3,1
10. Saldo primario		-27031	-2,5	-9,6	-7,7	-4,9	-2,3	0,1



EQUILIBRIOS Y DESEQUILIBRIOS FINANCIEROS (VERTICALES Y HORIZONTALES)

Prof. Titular Dr. D. David Cantarero Prieto

Departamento de Economía

Universidad de Cantabria

david.cantarero@unican.es

<http://personales.unican.es/cantared/>

24