

"FEDERALISMO FISCAL COMPARADO. IMPACTO DE LA APLICACION PARA ESPAÑA DEL MODELO CANADIENSE"

David CANTARERO PRIETO (*)

Profesor Doctor en Economía Aplicada

Departamento de Economía. Universidad de Cantabria. Avda. Los Castros. 39005.

Santander. Tfno: 942201646. Fax: 942201603. E-mail: cantared@unican.es

Area temática 5: Economía del Sector Público. Modalidad: Ponencia.

RESUMEN: El cambio significativo en el pasado reciente de la descentralización fiscal traducido en el modelo actual de financiación autonómica en función de las Leyes 7, 21 y 22/2001, de 27 de Diciembre, incorpora un importante aumento en la autonomía del gasto y en la corresponsabilidad fiscal mediante la utilización de impuestos participados y cedidos así como la eliminación de parte de las garantías financieras anteriores por lo que los recursos financieros subcentrales dependerán en mayor medida de sus tributos propios y de la evolución de sus economías regionales. Con el objeto de analizar la incidencia que tendrían en el sistema español las experiencias más significativas de federalismo fiscal, en este trabajo se exponen los principales fundamentos teóricos de esta teoría mediante los cuales se planifican los diferentes modelos según los países y se aplica parcialmente el sistema canadiense a partir de la consideración de sus propios rasgos institucionales y de organización política en términos de asignación de competencias de gasto e ingresos, comparando así los resultados tanto desde una perspectiva estática como de sus condicionantes en términos dinámicos.

PALABRAS CLAVE: Federalismo fiscal, experiencia comparada, corresponsabilidad fiscal.

(*) Una parte del presente trabajo se integra dentro del proyecto de mayor dimensión *Estudio del modelo actual de financiación autonómica común y su compatibilidad con los sistemas foral y de experiencia federal comparada: Aspectos metodológicos y aplicación empírica*, en curso de realización. Agradezco la ayuda concedida por el Instituto de Estudios Fiscales para su elaboración.

1. Introducción: Fundamentos teóricos del federalismo fiscal y descentralización.

Con los condicionantes de necesidad de suficiencia financiera, la Teoría del Federalismo Fiscal argumenta que la descentralización impositiva ha de derivarse como consecuencia de la descentralización del gasto público¹, por lo que los desarrollos teóricos tratan de definir los criterios a seguir para su articulación efectiva (Cuadro 1).

Así, la descentralización tributaria encuentra su justificación en el cumplimiento de los principios de *autonomía y corresponsabilidad fiscal*, planteando que la cuestión a resolver no es cómo repartir los ingresos impositivos entre niveles de gobierno sino cómo debe repartirse la capacidad de generar ingresos entre esos niveles. Parece que el propio contenido de la autonomía fiscal señalaría los límites de la descentralización tributaria en la financiación plena de las necesidades regionales de gasto dónde la situación óptima sería aquella en que todas las CCAA pudieran cubrir sus necesidades de gasto con sus propios impuestos y con participaciones territorializadas aunque requeriría bien ajustar la descentralización tributaria a las necesidades financieras de cada CCAA o bien diseñar un modelo uniforme de descentralización apoyado por transferencias negativas desde las CCAA con mayor capacidad fiscal. No obstante, habría que buscar una fórmula que garantice niveles significativos de descentralización tributaria (Goodspeed, 2000) y según la teoría podría argumentarse lo siguiente:

a) La solución de descentralización fiscal en este contexto no debe olvidar los dos principios “clásicos” de la distribución de impuestos. Es decir, que los impuestos adecuados para las funciones de *estabilización* (crecimiento económico estable) y *redistribución* (reasignación de rentas) deben ser centrales, lo que supone en lo que respecta a la primera de las funciones aludidas que cualquier impuesto debería asignarse al Gobierno Central (especialmente los directos) y en cuanto a la segunda que es evidente la conveniencia de centralizar la imposición progresiva. Por otro lado, la función de *asignación* (provisión de bienes y servicios públicos) ha de ser compartida por todos los niveles, en función del ámbito espacial de los beneficios de la acción pública y del propio Teorema de la Descentralización, de lo que se deriva el *modelo de beneficio* de la imposición subcentral. Es decir, siempre que sea posible, los Gobiernos Subcentrales deben cobrar una contraprestación por los servicios que proveen o, en su caso, exigir impuestos sobre beneficios específicos.

¹ Tal y como se recoge específicamente en Zubiri (1987).

CUADRO 1. LA DESCENTRALIZACION IMPOSITIVA OPTIMA Y LA TEORIA DEL FEDERALISMO FISCAL

PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACION	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF)	Impuesto sobre la renta de Sociedades (IS)	Impuestos Especiales (ILEE)	Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)
Asignación de impuestos finalistas, descentralización impuestos redistributivos y no estabilización	No se cumple	No se cumple	Se cumple relativamente	Se cumple relativamente
No-exportación fiscal	Se cumple sólo relativamente dado que las bases imponibles pueden ser móviles	No se cumple dado que las bases imponibles son altamente móviles	Se cumple especialmente con jurisdicciones grandes e inelasticidad de la demanda del bien alta	Se cumple especialmente con jurisdicciones grandes e inelasticidad de la demanda del bien alta
Perceptibilidad del impuesto	Disminuye con la descentralización fiscal	Disminuye con la descentralización fiscal	Escasa y aún menor con la descentralización fiscal	Escasa y aún menor con la descentralización fiscal
Evitar competencia fiscal	Se cumple sólo relativamente dado que las bases imponibles pueden ser móviles	No se cumple dado que las bases imponibles son altamente móviles	Se cumple relativamente con armonización de tipos impositivos y jurisdicciones grandes	Se cumple relativamente con armonización de tipos impositivos y jurisdicciones grandes
Difusión de la incidencia fiscal ampliamente extendida	Se cumple efectivamente	Se puede cumplir sólo relativamente	No se cumple tanto como en el IRPF e IVA	Se cumple efectivamente
Dimensión de los rendimientos impositivos	Distribución geográfica de los rendimientos y elasticidad de los rendimientos hacen que tenga que ser eminentemente central	Distribución geográfica de los rendimientos y elasticidad de los rendimientos hacen que tenga que ser eminentemente central	Distribución geográfica de los rendimientos se cumple relativamente y elasticidad de los rendimientos se cumple mejor cuando los impuestos son <i>ad valorem</i>	Distribución geográfica de los rendimientos y elasticidad de los rendimientos se cumple
Valoración final	Impuesto susceptible de ser descentralizado aunque con matices y en cualquier caso siempre debería quedar una parte importante de él en manos del Gobierno Central.	Impuesto con grandes dificultades a la hora de ser descentralizado dada la movilidad de sus bases imponibles y su papel como instrumento de política fiscal central que evitase la competencia fiscal por lo que siempre quedaría una parte de él en manos del Gobierno Central.	Impuestos que pueden ser descentralizados dada su escasa utilidad en la redistribución y estabilización y su carácter finalista además de que será necesario que se recauden en la fase minorista, si bien la descentralización plantearía problemas de ilusión fiscal.	Impuesto que puede ser descentralizado dada su escasa utilidad en la redistribución y estabilización además de que será necesario que se recaude en la fase minorista, si bien la descentralización plantearía problemas de ilusión fiscal.

FUENTE: Elaboración propia.

De todos modos, las prescripciones señaladas, son difícilmente aplicables y, de hecho, se desoyen en alguna medida en todos los países con estructura federal de gobierno (McLure, 1983; Grewal, 1985). Como puede apreciarse si se revisa tanto la evidencia europea como internacional (Castells, 1988; Giménez, 2000 y 2002), las soluciones adoptadas en cada país están influenciadas tanto por las prescripciones de la Teoría del Federalismo Fiscal como por su contexto político, institucional, cultural e histórico propio. De ahí, que parecería razonable adoptar una interpretación más abierta de estas directrices que, en todo caso, apostaría por el principio de beneficio y porque el nivel central mantuviera una preeminencia (pero no-exclusividad) en el desempeño de las funciones de estabilización y redistribución (IRPF e IVA).

b) Los impuestos no deben ser exportables o trasladados a los individuos de otras áreas que no se benefician de los bienes y servicios públicos prestados por la jurisdicción que recauda efectivamente el impuesto.

c) Los electores han de percibir los impuestos con claridad para tomar correctamente sus decisiones en materia de gastos y cumplir el principio de “*equivalencia fiscal*” ya que, según la Teoría de la Elección Pública, la falta de percepción de los impuestos satisfechos impediría que el contribuyente evaluase correctamente el coste de bienes y servicios públicos recibidos, lo que podría inducirle a elecciones ineficientes del gasto público. Esta ilusión fiscal podría acrecentarse con la descentralización fiscal.

d) Las jurisdicciones de los niveles subcentrales deben armonizar sus sistemas impositivos (como sucede a nivel supranacional con el IVA en el caso europeo), por ejemplo, fijando tipos de gravamen mínimos, o bien someter a tributación las bases que tengan baja movilidad interjurisdiccional (necesitándose elevados tamaños jurisdiccionales) a fin de evitar competencia fiscal.

e) Los impuestos subcentrales han de generar suficientes ingresos para evitar desequilibrios fiscales verticales. Asimismo, si se supone que una jurisdicción determina su provisión de bienes y servicios públicos según las preferencias del votante mediano y recauda sus ingresos a través de un impuesto que recae sobre un grupo reducido de su población (dónde está el votante mediano) es de esperar que el gasto público se sitúe por encima de su nivel óptimo. Por tanto, una de las características que debe cumplir un buen impuesto subcentral es que la difusión de su incidencia fiscal está ampliamente extendida.

f) La propia dimensión de los rendimientos impositivos es también un criterio importante al diseñar un sistema de financiación. Esto se traduce en dos vertientes:

1- En cuanto a la distribución geográfica de los rendimientos se diría que las bases impositivas que estén distribuidas de forma altamente desigual entre jurisdicciones deben poder usarse centralmente (King, 1988).

2 - En cuanto a la elasticidad de los rendimientos, los impuestos elásticos con alto potencial recaudatorio contrarrestan las fluctuaciones de los ciclos económicos (estabilizador automático), siendo aconsejable que se asignen al nivel de hacienda central.

Una vez razonado que las metas que podrían alcanzarse con la descentralización parcial (IRPF, IS, IVA e Impuestos Especiales) habría que examinar los dos mecanismos con los que se podía llevar a cabo: la concesión de participaciones territorializadas en la recaudación global de esos impuestos o la atribución a las entidades subcentrales de competencias normativas, especialmente con la fijación de tipos de gravamen:

- La primera denominada *fórmula de participación territorializada* no parecería muy compleja y para hacerla visible podría incluso hacerse un desdoblamiento de tipos en factura que hiciera a los contribuyentes más perceptible el destino final de sus impuestos (algo similar a lo que sucede en Canadá).

- El otro mecanismo *atribuiría competencias normativas a las haciendas subcentrales no sólo sobre el IRPF sino también sobre el IVA y Especiales e incluso hasta el IS*. En cuanto a la extensión de dichas competencias bastaría con las que afectan a la fijación del tipo de gravamen, dadas las advertencias de la experiencia comparada y se ejercerían previo desdoblamiento de los tipos vigentes en uno estatal y otro regional.

En consecuencia, en el medio plazo pudiera ser mejor para los diferentes países desarrollados la aplicación de participaciones territorializadas en determinados impuestos pudiendo ensayar posteriormente la cesión con competencias normativas dado que, a fin de cumplir el principio de sencillez, habría que evitar un diseño complejo para el ciudadano con muchos impuestos descentralizados en diversos porcentajes y con problemas de *ilusión fiscal*.

2. El sistema de federalismo fiscal canadiense.

2.1 Características político-institucionales.

Canadá se configura como un Estado federal asimétrico y cooperativo, tras un dilatado y complejo proceso de independencia respecto a su pasado colonial, con monarquía constitucional y democracia parlamentaria constituido a su vez por un nivel regional formado por diez Provincias² (Terranova, Isla del Principe Eduardo, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica) y tres Territorios (Territorios del Noroeste, Yukón y Nunavut), por lo que en la práctica solo existen dos niveles de gobierno autónomos y coordinados ya que el posible tercer nivel (local), constituido por unos 4.700 municipios, son simplemente “*criaturas de las provincias*” y se están reduciendo en número buscando una mayor eficiencia administrativa (Krelove, Stotsky y Vehorn, 1997; Giménez, 2002).

A destacar, que tras la experiencia de la Ley Constitucional de 1867, el 17 de Abril de 1982³ se proclamó la “*Constitution Act*” (CA) que hacía posible que los canadienses pudiesen modificar su propia constitución sin necesitar ya el visto bueno británico anterior y sirvió también para reformar la distribución de poderes entre federación y provincias. Especialmente, en todo este proceso la especial situación de Québec⁴ ha condicionado parte de la propia estructura institucional y política y actualmente continúa teniendo un *status* especial, eso sí, dentro de la federación.

2.2 Los mecanismos de financiación de las haciendas multijurisdiccionales en la federación canadiense.

2.2.1. La distribución de los gastos.

Una característica básica del sistema canadiense es la del federalismo asimétrico aunque cooperativo reflejada, en gran parte, en las numerosas relaciones interjurisdiccionales⁵ (*Conferencias Intergubernamentales*).

² Québec y Ontario son las provincias de la “*región central*” en Canadá desde la perspectiva histórica, económica y demográfica.

³ Desde entonces Canadá puede reformar su propia Constitución sin necesidad del permiso británico, si bien su pertenencia a la Commonwealth hace que su máxima autoridad (Jefatura del Estado) continúe siendo la Reina de Inglaterra.

⁴ Desde las concesiones británicas del Acta de 1774, Québec ha defendido siempre su derecho a ser reconocida como diferente en la federación. No obstante, los dos referéndum celebrados sobre su independencia el 20 de Mayo de 1980 y el 30 de Octubre de 1995 rechazaron la eventual independencia de la federación canadiense por un 59,6% y un 50,6% respectivamente. Las últimas elecciones provinciales han otorgado desde el pasado 29 de Abril de 2003 la mayoría al Partido Liberal de Québec que promueve la unidad canadiense, después de que los independentistas ostentarán el poder durante nueve años.

⁵ Si bien, no tienen una regulación constitucional o legal concreta sino que son básicamente voluntarios.

En cuanto a la distribución de competencias establecida en 1867 y modificada posteriormente en 1940, 1951, 1964 y 1982, destaca que como principio general, todo lo que la Constitución federal no atribuye expresamente a las provincias es competencia federal. Así, existen competencias exclusivas del gobierno central federal (según el artículo 91 de la CA son la defensa, regulación, moneda, etc.), exclusivas de los gobiernos provinciales (según los artículos 92 y 93 de la CA, básicamente sanidad y educación), concurrentes o compartidas (según el artículo 95 de la CA con primacía federal en caso de conflicto, como es el caso, por ejemplo, de las pensiones de vejez y prestaciones sociales adicionales), residuales (según el artículo 91 de la CA, atribuibles al gobierno federal según la cláusula *P.O.G.G: Peace, Order and Good Government*), aquellas con poder federal de gastar (*spending power*⁶) y otras disposiciones adicionales. En el Cuadro 2 se muestra el reparto del gasto según la clasificación funcional del mismo y según el nivel de gobierno dónde puede apreciarse como casi el 68% del gasto total corresponde a las tres funciones principales del Estado del Bienestar (sanidad, educación y prestaciones sociales), si bien existen claras diferencias entre las propias provincias y territorios canadienses⁷.

CUADRO 2. REPARTO DE COMPETENCIAS DE GASTO EN CANADA. AÑO 2002 (en % respecto al total)

Concepto	Nivel Federal	Nivel Provincial-Territorial	Nivel Local	Total: Todos los niveles
Servicios generales	50,50	19,30	30,20	4,62
Defensa y Protección	57,18	21,21	21,61	9,19
Transportes y comunicaciones	10,10	43,31	46,58	4,73
Sanidad	4,44	94,16	1,40	19,54
Servicios Sociales	57,88	35,63	6,49	30,26
Educación	10,60	88,98	0,42	17,39
Conservación de Recursos naturales	38,88	54,93	6,19	3,85
Abastecimiento y residuos	16,03	16,66	67,31	2,52
Recreación, cultura y espectáculos	30,83	19,12	50,04	2,81
Trabajo, empleo e inmigración	68,46	31,54	0	0,81
Vivienda	34,83	43,51	21,66	1,15
Asuntos exteriores	100,00	0	0	1,28
Planificación y desarrollo	13,30	49,52	37,18	0,60
Investigación	80,71	19,29	0	0,68
Otros gastos	1,14	87,31	11,56	0,57
TOTAL GASTOS GENERALES	34,00	52,72	13,28	100,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de *Statistics Canada (2002), National Economic and Financial Accounts*.

⁶ Se justifica en base de que mediante este instrumento el Gobierno federal puede conseguir objetivos de interés nacional tales como estándares nacionales en la provisión de servicios públicos, equidad nacional, preservación del mercado común y unión económica nacional, entre otros.

⁷ Así, por ejemplo, en 2002 la sanidad en Ontario suponía un 42% del gasto público provincial frente al 29,9% de Alberta mientras que la educación representaba un 26,85 en Alberta frente al 18,3· % de Saskatchewan.

2.2.2. La distribución de los ingresos.

El Sistema tributario canadiense configurado a partir de la propia norma constitucional establece una especie de libre concurrencia en cuanto a fuentes tributarias de los diversos niveles de gobierno (*impuestos superpuestos*) de entre las que destacan la imposición sobre las rentas y la propiedad. Dicho modelo se fundamenta en los Acuerdos Fiscales⁸ (*Tax Collection Agreement*) dónde se incluyen figuras impositivas (*fiscal room*) que suponen aproximadamente más de la mitad de los ingresos fiscales de las diez provincias canadienses. Estos Acuerdos tienen carácter voluntario e individualizado para cada provincia que esté dispuesto a firmarlo⁹, son de vigencia quinquenal y se aplican tan sólo al Impuesto Provincial sobre la Renta¹⁰ y el Impuesto Provincial sobre Sociedades¹¹ según la “*fórmula base*” (obliga a usar la misma base imponible que el impuesto federal pudiendo decidir sobre tramos de tarifa, tipos y deducciones y recargos en la cuota provincial) o la “*fórmula cuota*” (tipo impositivo provincial único sobre la cuota federal y como resultado una cuota provincial sobre la que se pueden fijar recargos o deducciones provinciales) (Cuadro 3).

CUADRO 3. REPARTO DE COMPETENCIAS DE INGRESOS NO FINANCIEROS EN CANADA. AÑO 2002
(en % respecto al total)

Concepto	Nivel Federal	Nivel Provincial-Territorial	Nivel Local
Impuestos sobre las rentas	63,02	31,73	0
Impuestos sobre las ventas y consumos	20,36	21,84	0,14
Impuestos sobre la propiedad	0	4,07	53,34
Otros impuestos	0,28	7,03	1,13
Cotizaciones sociales	10,02	4,10	0
Ventas de bienes y servicios	2,24	3,54	21,31
Rentas patrimoniales	3,43	12,56	5,02
Otros ingresos	0,34	0,26	1,20
Transferencias incondicionadas	0,29	12,27	2,66
Transferencias condicionadas	0,01	2,59	15,20
TOTAL	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de *Statistics Canada (2002), National Economic and Financial Accounts*.

⁸ Básicamente desde los de 1962 que reemplazaron a los anteriores de 1941 (*Tax Rental Agreements*) y cuya una de sus últimas versiones es la asumida en Diciembre de 1998 y cuya entrada en vigor ha sido el pasado 1 de Enero de 2001 (*Department of Finance Canada*) habiendo recibido los apoyos de la OCDE por este sistema de armonización.

⁹ De ahí las diferencias entre ellas en cuanto a sus respectivas estructuras de financiación (McLarty, 1998).

¹⁰ En la actualidad, todas las provincias excepto Québec tienen Acuerdo en este impuesto ya que Québec tiene desde 1954 su propio impuesto

¹¹ En todas en 2003 excepto Québec, Alberta y Ontario que tienen impuestos propios.

2.2.3. La distribución de las transferencias intergubernamentales.

Pilar fundamental de su federalismo cooperativo, a pesar de suponer ahora cerca del 15% de los ingresos no financieros totales provinciales, especialmente para sanidad, educación y programas sociales. Las transferencias federales se resumen en cinco:

- “*The Québec Abatement*”: Se concibe como transferencia implícita (*tax transfer*) aunque contablemente aparece en la CHST.
- *Canada Health and Social Transfer* (CHST): Sustituye desde 1996 a las antiguas transferencias incluidas en el *Canada Assistance Plan* (CAP) de 1966 y el *Established Programs Financing* (EPF) de 1977. Financia de modo quinquenal (aunque no totalmente condicionado) parte de los gastos provinciales en sanidad, asistencia social, servicios sociales y educación post-secundaria y es la de mayor cuantía. Se articula de modo per cápita y consta de una mitad en forma de pago monetario del gobierno federal al provincial y otra mitad que son *tax transfers* en los impuestos federales sobre la renta personal y de sociedades.
- *The Equalization Program*: Sistema de nivelación horizontal (transferencias incondicionadas) creado en 1957 y con el objetivo de ayudar a las provincias relativamente más pobres¹² (*nivelación federal-provincial*). Los fondos son federales (sin contribución de las provincias más ricas) y de vigencia quinquenal (última revisión en 1999) dónde los pagos correspondientes a cada provincia se estiman a partir de un procedimiento complejo que tiene en cuenta hasta 33 figuras impositivas propias seleccionadas de las provincias¹³. En el ejercicio 2002-2003 según el Department of Finance canadiense hasta ocho provincias recibirán unos 10,3 billones de \$ del nivel federal.
- *Revenue Guarantee*: Creada en 1982 y de vigencia quinquenal (última revisión también en 1999) para garantizar a las provincias de eventuales reducciones en la recaudación del IRPF por reformas federales en dicho impuesto, toda vez que la provincias haya firmado los Acuerdos Fiscales correspondientes¹⁴.
- *Territorial Formula Financing* (TFF): Transferencia de vigencia quinquenal con el objetivo de que los Territorios puedan ofrecer niveles de servicio comparables a los de las Provincias y estimada a partir de la diferencias entre necesidades estimadas y capacidad fiscal ponderada.

¹² Quedan excluidos de la nivelación los Territorios, al disponer ya de un sistema específico de transferencias.

¹³ Incluyen al IRPF, IS, impuestos sobre las ventas, sobre la propiedad y otros tomando como *standard* a la renta media de cinco provincias: Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia..

¹⁴ Se estableció principalmente para las provincias que optan por la “*fórmula cuota*” en el impuesto provincial y sólo ha proporcionado fondos adicionales a Saskatchewan en 1986 y 1991. Es decir, algo similar a la garantía del IRPF esp año de 1998.

En síntesis, el resultado de este sistema federal en Canadá es un elevado grado de corresponsabilidad fiscal que, si se mide en términos de recaudación compartida, llega a suponer en 2003 cerca del 85%, pero compatible a su vez con apreciables grados de armonización fiscal y de diversidad de tipos impositivos entre las propias provincias.

3. La nueva financiación autonómica en España: Distribución estimada en 1999 (año base del nuevo modelo) y proyecciones con horizonte 2003 (Reforma IRPF).

Con la experiencia de anteriores sistemas y con la necesidad de conseguir un nuevo marco de financiación ante un horizonte de una mayor descentralización del gasto, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) a propuesta del Gobierno central aprobó en sus sesiones de los días 27 de Julio, 16 y 22 de Noviembre de 2001 un Acuerdo a fin de establecer un nuevo modelo de financiación autonómica para el conjunto de las CCAA de régimen común y aplicable desde el pasado 1 de Enero de 2002. Como resultado, por primera vez un Acuerdo de financiación autonómica, ha sido incorporado en un texto legal con rango formal de Ley (Leyes 7/2001, 21/2001 y 22/2001, de 27 de Diciembre), lo que supone fijar un elemento de estabilidad y referencia al mencionado sistema.

El año base era 1999 y, en concreto según el artículo 3 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, en primer lugar se estimaban las Necesidades de Gasto totales (NG_t) para cada CCAA (*“Restricción inicial del sistema: Suficiencia estática”*) por adición del Bloque General de Competencias Comunes (NG_{cm}), el de las Competencias de gestión de los servicios de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (NG_{in}) y el relativo a las Competencias de gestión de los Servicios Sociales de la Seguridad Social (NG_{im}).

Así pues la Restricción inicial del sistema o Necesidades de Gasto totales era:

$$NG_t = NG_{cm} + NG_{in} + NG_{im} \quad [3.1]$$

El paso siguiente, una vez que las Necesidades de Gasto eran fijadas ya de partida en la Restricción inicial para los distintos bloques de competencias es que éstas pasasen a convertirse para cada CCAA *“i-ésima”* en las *“Necesidades Homogéneas Totales de Financiación (NF_{ti})”* (art. 4 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre).

Es decir, se estimaban dichas Necesidades en términos de homogeneidad competencial mediante la aplicación de las variables sociodemográficas y distributivas y de las ponderaciones y modulaciones financieras. Por tanto, las Necesidades de Financiación totales para cada CCAA “*i-ésima*” (NF_{ti}) se obtenían por adición del Primer Bloque General de Competencias Comunes (NF_{cmi} todas las competencias menos la sanidad y servicios sociales), el Segundo relativo a la gestión de los servicios de Asistencia Sanitaria de la Seguridad Social (NF_{ini}) y el Tercero relativo a la gestión de los Servicios Sociales de la Seguridad Social (NF_{imi}) según la siguiente expresión:

$$NF_{ti} = NF_{cmi} + NF_{ini} + NF_{imi} \quad [3.2]$$

Una vez entonces determinadas dichas Necesidades totales de Financiación en el año base 1999 (art. 5 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre) existen diversos Recursos financieros que servirán para financiar las necesidades estimadas en el modelo a través de los Recursos tributarios cedidos y compartidos (participados) y las Transferencias niveladoras (“*Fondo de Suficiencia*”) en sus valores del año 1999.

Para calcular pues la Capacidad Fiscal (CF) del sistema en el año base 1999 (art. 6 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre) sería necesario estimar las siguientes partidas:

a) Recaudación de Tributos Cedidos (Patrimonio, IP , Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, $ITPAJD$, Sucesiones y Donaciones, ISD , determinados Medios de Transporte, $IIEM$, y Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, $IEVMH$) y Tasas Afectas a los servicios transferidos (TA) y sobre el Juego (TJ), por sus valores normativos y tarifa autonómica del 33% del $IRPF$.

b) Cesión del 35% de la recaudación líquida por IVA .

c) Cesión del 40% de recaudación líquida por Impuesto sobre la Cerveza (IEC).

d) Cesión del 40% de la recaudación líquida por los Impuestos sobre Productos Intermedios y sobre Alcohol y bebidas derivadas (IEA), por el Impuesto sobre Hidrocarburos (IEH) y por el Impuesto sobre Labores del Tabaco ($IELT$).

e) Cesión del 100% de recaudación líquida del Impuesto de Electricidad (IEE).

f) “*Fondo de Suficiencia*” (FS): En el año base 1999 es la diferencia (positiva o negativa) para una CCAA “*i-ésima*” entre las Necesidades totales de Financiación regionales y el valor de los Recursos mencionado anteriormente.

La definición de este FS puede tener gran relevancia debido a que su homólogo hasta ahora o Participación en los Ingresos del Estado (PIE) casi siempre había tenido un signo positivo¹⁵. Por tanto, en el sistema actual¹⁶ al no plantearse ninguna restricción a la cesión de tributos aparecen CCAA que tienen un exceso de recaudación por encima de sus necesidades de recursos y que deberían proceder a la devolución de este exceso (Baleares y Madrid). Así, las Necesidades Totales de Financiación de la CCAA_i se estimarían en el año base 1999:

$$NF_{ti} - CF_i - FILT_i = FS_i \quad [3.3]$$

con $FILT_i$:Fondo Ahorro en Incapacidad Laboral Temporal(región “i-ésima”)

O lo que es lo mismo al desarrollarla se obtiene la expresión siguiente [3.4]:

$$NF_{ti} - [IP_i + ISD_i + ITPAJD_i + TA_i + TJ_i + ILEM_i + IEVMH_i + 0,33 \times IRPF_i + 0,35 \times IVA_i + 0,40 \times IELT_i + 0,40 \times IEA_i + 0,40 \times IEC_i + 0,40 \times IEH_i + IEE_i] - FILT_i = FS_i$$

Finalmente, una vez determinada la cantidad de partida para cada CCAA debería actualizarse¹⁷ su importe al primer año de vigencia (*reglas de evolución* o “*suficiencia dinámica*” del sistema) según el artículo 7 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre.

En cuanto al caso objeto de estudio (estimación de resultados del modelo), la información disponible a priori son las variables de reparto relevantes para el cálculo de las Necesidades de financiación a partir de la Restricción inicial¹⁸. Asimismo, en base a diferentes hipótesis señaladas anteriormente en el epígrafe referido a la metodología, se han estimado los criterios de asignación de los recursos en la “*Cesta de impuestos*” (Cuadro 4).

¹⁵ Exceptuando el caso de la Comunidad de Madrid que ya en el modelo 1997-2001 tuvo una PIE negativa en los ejercicios liquidados de 1997 y 1998.

¹⁶ De este modo, el año base es 1999, lo que quiere decir que el cruce entre el anterior modelo y el actual se produce en euros de ese ejercicio por lo que todos los cálculos que conviertan los importes que resulten de los distintos conceptos que conformaban el modelo anterior en las cifras de partida del modelo deben referirse a 1999.

¹⁷ Para actualizar algunos elementos correspondientes al importe de la financiación se pasa a utilizar un índice de crecimiento que sustituye a los antiguos Ingresos Tributarios Ajustados del Estado (ITAE) y que son los Ingresos Tributarios del Estado (ITE_n) por la parte estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF (67%), IVA (65%) e Impuestos Especiales (60%) y excluyéndose otros tributos que antes estaban dentro del ITAE como el Impuesto de Sociedades y las cotizaciones sociales (art. 15 de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre). Por otra parte, el ITE regional (ITE_r) lo constituyen la recaudación en la CCAA sin competencias normativas por IRPF, IVA e Impuestos Especiales cedidos y susceptibles de cesión.

¹⁸ Para una explicación más detallada de la metodología empleada vid. Cantarero (2002b y 2003).

Puede apreciarse así como éstos no coinciden con la cifra relativa de población siendo relevante en el caso de los *Clásicos tributos cedidos clásicos y tasas normativas* para Cataluña (dada su mayor importancia relativa en cuanto a la recaudación por IRPF e IVA y Especiales), la C.Valenciana (por su mayor recaudación por IVA y Especiales), Baleares (por su mayor recaudación por IRPF, Especiales y, sobre todo, por IVA) y Madrid (dadas las nuevas cesiones de las Tasas sobre el Juego y el Impuesto sobre el Patrimonio en 1999 además de IRPF, IVA y Especiales). Por contra, Galicia, Andalucía, Murcia, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura y Castilla y León tendrían porcentajes de la “*cesta de impuestos*” inferiores a los que les corresponderían con el estricto reparto poblacional dada su menor riqueza.

CUADRO 4. CRITERIOS DE ASIGNACION DE IMPUESTOS DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA EN EL AÑO BASE 1999 (en porcentaje)

Concepto	Clásicos Tributos cedidos y tasas normativas.	IRPF 33%	IVA 35%	Impuestos Especiales	Porcentaje de Población de Derecho relativa por CCAA
Cataluña	18,61	23,38	19,50	19,79	16,58
Galicia	6,31	5,21	6,66	7,11	7,29
Andalucía	18,23	11,30	17,42	16,25	19,52
Asturias	3,30	2,71	3,16	3,65	2,90
Cantabria	1,20	1,34	1,44	1,84	1,41
La Rioja	0,64	0,77	0,72	0,70	0,71
Murcia	1,89	1,90	2,76	2,95	3,02
Comunidad Valenciana	10,24	9,44	11,27	11,19	10,86
Aragón	3,60	3,41	3,42	3,69	3,17
Castilla-La Mancha	3,77	2,54	3,61	4,66	4,61
Canarias	4,19	3,62	0,00	3,16	4,47
Extremadura	2,15	1,30	2,21	1,95	2,87
Baleares	2,20	2,46	5,57	2,98	2,20
Madrid	16,40	25,28	16,21	13,94	13,75
Castilla y León	7,26	5,34	6,07	6,14	6,65
TOTAL CCAA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia.

Con estas estimaciones, a continuación se pretende determinar la estructura del nuevo sistema en el año base dando cuenta de cómo se articularía el nuevo modelo de financiación autonómica en base a la asunción de las competencias en sanidad producida en Diciembre de 2001, aunque contabilizada en los diferentes Acuerdos de Traspaso en base a los valores del año 1999.

Así, según el Cuadro 5, el cálculo de la Restricción financiera inicial efectiva del sistema a partir de las liquidaciones de 1999 para pasar a ser las Necesidades de Financiación puede variar en algunas CCAA, especialmente en el caso de la Sanidad dónde se elevan¹⁹ claramente (509,88 millones de euros) y en los Servicios Sociales (60,93 millones de euros) por el efecto del peso de la población mayor de 65 años y por el hecho que las ganancias no estén limitadas ni moduladas a diferencia de las Competencias Comunes (1.713,25 millones de euros) sino que se han estimado teniendo en cuenta la generalización del proceso de transferencias de Competencias sanitarias y las garantías financieras establecidas.

Todo ello supone que de la Restricción financiera inicial total estimada (51.537,84 millones de euros) se aplican las variables de reparto de la Ley 21/2001, de 27 de Diciembre, a fin de estimar las Necesidades de Financiación globales²⁰ (53.821,89 millones de euros) dónde las Competencias Comunes son las de mayor importancia económica (29.493,41 millones de euros) con un 54,80% del total, seguidas por las de Sanidad²¹ (23.533,75 millones de euros) que son un 43,72% del total y Servicios Sociales (794,73 millones de euros) que representan un 1,48% del total. El resultado global de los tres componentes de las Necesidades de Financiación muestra un aumento relativo de recursos respecto a la restricción inicial del 4,43%, con un aumento significativo en regiones como Baleares (15,35%), Cantabria (14,71%) y La Rioja (13,57%) y menores incrementos en Andalucía (1,67%) y Galicia (2,10%).

¹⁹ Aproximadamente un 2,17% más que la restricción inicial dónde destacan los incrementos de La Rioja (23,37%), Baleares (16,80%), Cantabria (11,36%), Castilla-La Mancha (6,93%), Castilla y León (5,96%), Canarias (4,51%), Extremadura (3,20%), Galicia (2,78%), Aragón (2,54%) y Murcia (1,11%) respecto a la situación de partida. Por otro lado, la Comunidad Valenciana (0,21%), Asturias (0,10%) y Madrid (0,08%) aumentan en menor medida sus recursos mientras que Andalucía y Cataluña seguirían manteniendo las mismas cifras de partida. En resumen, si bien hasta siete regiones (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Murcia) hubiesen perdido recursos por la aplicación de las variables de reparto, la garantía de mínimos (*statu quo*) y las cantidades finalmente negociadas en los traspasos como coste efectivo han hecho aumentar el incremento inicial.

²⁰ Se ha homogeneizado la Restricción inicial y se incorporan al modelo las no aceptantes del anterior (Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura). El aumento global de recursos estimado ascendería así a 2.284,05 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 4,43% respecto a la Restricción inicial. Proporcionalmente obtienen más ganancias: Baleares (15,35%), Cantabria (14,71%), La Rioja (13,57%), Madrid (9,70%), Extremadura (6,71%), Castilla-La Mancha (6,21%), Canarias (5,27%) y Asturias (4,90%).

²¹ De dónde regiones como Baleares (47,49%), Cataluña (46,18%), Comunidad Valenciana (46,14%) y Asturias (46,05%) tienen un alto porcentaje de recursos sanitarios sobre el total de financiación mientras que en Extremadura (39,26%), Castilla y León (40,98%), Castilla-La Mancha y Galicia (41,69%) sucede lo contrario.

CUADRO 5. ESTRUCTURA DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA (COMPETENCIAS COMUNES, SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES): RESTRICCION INICIAL Y NECESIDADES DE FINANCIACION EN 1999 (millones de euros corrientes)

Concepto	Total Restricción inicial	Bloque general C.Comunes	Nec. Finanz. C.Comunes	Diferencia	Diferencia en % s/diferencia total	Bloque C.Sanidad	Nec. Finanz. C.Sanidad	Diferencia	Diferencia en % s/diferencia total	Bloque C.IMSERSO	Nec. Finanz. C.IMSERSO	Diferencia	Diferencia en % s/diferencia total	Necesidades Financiación globales	Diferencia Nec. Finanz. y Restr inic	Diferencia Nec. Finanz. y Restr inic en %
Cataluña	8.408,86	4297,50	4535,42	237,92	92,75	4001,69	4001,69	0	0	109,66	128,25	18,58	7,25	8665,37	256,51	3,05
Galicia	4.115,53	2346,33	2384,27	37,94	43,80	1703,44	1752,12	48,68	56,20	65,76	65,76	0	0	4202,16	86,63	2,10
Andalucía	10.115,32	5590,06	5741,42	151,36	89,66	4418,07	4418,07	0	0	107,19	124,64	17,45	10,34	10284,13	168,81	1,67
Asturias	1.553,85	778,81	851,89	73,08	96,05	749,83	750,60	0,78	1,02	25,21	27,44	2,23	2,93	1629,94	76,09	4,90
Cantabria	791,35	421,15	491,79	70,64	60,67	357,07	402,86	45,80	39,33	13,13	13,13	0	0	907,79	116,44	14,71
La Rioja	405,76	238,33	245,58	7,26	13,18	156,63	204,42	47,79	86,82	10,80	10,80	0	0	460,80	55,04	13,57
Murcia	1.493,09	800,21	844,32	44,11	85,29	673,13	680,74	7,61	14,71	19,75	19,75	0	0	1544,81	51,72	3,46
C. Valenciana	5.249,57	2690,02	2838,94	148,92	87,78	2494,97	2500,38	5,41	3,19	64,58	79,91	15,33	9,03	5419,23	169,66	3,23
Aragón	1.836,90	1002,95	1046,06	43,11	67,43	796,03	816,85	20,82	32,57	37,91	37,91	0	0	1900,83	63,93	3,48
Castilla-La Mancha	2.494,37	1419,17	1497,43	78,26	50,55	1027,84	1104,39	76,56	49,45	47,35	47,35	0	0	2649,18	154,81	6,21
Canarias	2.338,74	1327,46	1400,83	73,37	59,54	990,96	1037,84	46,88	38,04	20,32	23,30	2,98	2,42	2461,98	123,24	5,27
Extremadura	1.666,65	963,21	1052,73	89,52	80,02	676,00	698,35	22,35	19,98	27,44	27,44	0	0	1778,52	111,87	6,71
Baleares	952,44	502,23	560,72	58,49	40,02	434,08	521,75	87,67	59,98	16,13	16,13	0	0	1098,60	146,16	15,35
Madrid	6.249,92	3146,81	3746,06	599,26	98,85	3017,02	3019,63	2,61	0,43	86,09	90,44	4,35	0,72	6856,13	606,21	9,70
Castilla y León	3.865,49	2255,92	2255,92	0	0	1527,11	1624,04	96,93	100,00	82,46	82,46	0	0	3962,43	96,93	2,51
CCAA art. 143 CE	21.309,82	11528,79	12592,51	1063,72	70,55	9414,74	9852,14	437,40	29,01	366,28	372,86	6,58	0,44	22817,52	1.507,70	7,08
CCAA art. 151 CE	30.228,02	16251,37	16900,89	649,53	80,70	13609,14	13710,11	100,97	12,55	367,52	421,87	54,35	6,75	31032,87	804,85	2,66
TOTAL CCAA	51.537,84	27780,16	29493,41	1713,25	75,01	23023,88	23533,75	509,88	22,32	733,80	794,73	60,93	2,67	53821,89	2.284,05	4,43

Nota:

En el año base de 1999 se ha dado la circunstancia de que doce regiones presentaron ajustes por modulaciones en Competencias Comunes (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid y Murcia), siete por Sanidad (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Murcia) y nueve por Servicios Sociales (Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y La Rioja).

FUENTE: Elaboración propia a partir de Memorias del INSALUD e IMSERSO, Liquidaciones de presupuestos de Comunidades y Ciudades Autónomas, Agencia Estatal para la Administración Tributaria y Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Con estas premisas, a continuación en el Cuadro 6, se estiman las cantidades correspondientes a la fórmula de descentralización impositiva elegida, lo que condiciona, por un lado, el importe estimado de recaudación regional (35.144,19 millones de euros) y, por otro, el grado de corresponsabilidad fiscal estimado, que puede entenderse en sentido relajado o débil como porcentaje de la *Cesta de impuestos* sobre el total de financiación incondicionada (65,30% en el nuevo modelo frente al 21,38% del modelo 1997-2001) o en sentido estricto o fuerte como porcentaje de la *Cesta de impuestos* (con capacidad normativa en este caso) sobre el total de financiación incondicionada (30,74% en el nuevo modelo frente al 15,73% del modelo anterior). Dichos porcentajes estimados reflejan una composición heterogénea y desigual por CCAA.

CUADRO 6. CESTA DE IMPUESTOS Y CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN 1999 (millones de euros corrientes)

Concepto	Cesta de impuestos per cápita media =100	Cesta de impuestos en %	Correspons fiscal débil 1999 en %	Correspons fiscal débil 97-01 en %	Diferencias Correspons fiscal débil con anterior en %	Correspons fiscal fuerte 1999 en %	Correspons fiscal fuerte 97-01 en %	Diferencias Correspons fiscal fuerte con anterior en %
Cataluña	119,09	19,75	80,10	34,70	45,40	44,31	25,52	18,79
Galicia	82,63	6,03	50,40	15,20	35,20	21,00	12,29	8,71
Andalucía	75,38	14,71	50,27	17,20	33,66	19,34	7,63	11,71
Asturias	97,61	2,83	60,97	21,98	38,99	27,79	14,90	12,89
Cantabria	101,04	1,43	55,23	16,02	39,21	24,99	10,67	14,32
La Rioja	106,57	0,75	57,58	20,02	37,56	27,33	13,55	13,78
Murcia	82,93	2,51	57,01	16,03	40,98	20,81	11,34	9,47
C. Valenciana	102,89	11,18	72,48	30,97	41,51	33,03	20,12	12,91
Aragón	112,11	3,55	65,72	25,02	40,70	31,25	15,01	16,24
Castilla-La Mancha	78,41	3,62	47,97	13,40	34,57	16,91	10,35	6,56
Canarias	44,17	1,97	28,18	21,02	7,16	26,54	17,22	9,32
Extremadura	64,88	1,86	36,77	10,01	26,76	12,93	8,93	4,00
Baleares	161,25	3,54	113,25	30,01	83,24	36,60	27,69	8,91
Madrid	146,47	20,13	103,20	33,01	70,19	61,21	29,17	32,04
Castilla y León	92,40	6,14	54,47	16,05	38,99	23,08	11,62	11,46
CCAA art. 143 CE	112,26	46,34	71,37	20,16	54,03	34,64	15,32	19,32
CCAA art. 151 CE	94,41	55,44	62,79	23,82	39,66	29,86	16,56	13,30
TOTAL CCAA	100,00	100,00	65,30	21,38	46,51	30,74	15,73	15,01

FUENTE: Elaboración propia.

El cálculo de los porcentajes de corresponsabilidad fiscal débil indica así que sólo Baleares (113,25%) y Madrid (103,20%) tendrían en el año base 1999 cubiertas sus Necesidades con el rendimiento de su *Cesta de impuestos* procedente de sus correspondientes ITE regionales. Castilla-La Mancha, Extremadura y Canarias no llegan ni siquiera al 50% de autofinanciación en el año base 1999.

Otro elemento del modelo es el *Fondo de Suficiencia* que, como elemento de cierre y nivelación, representaría un 34,70% del total de Necesidades de Financiación. Los recursos procedentes de este Fondo resultan entonces muy importantes y por encima de la mitad de Necesidades de financiación no sólo en Canarias (71,82%) sino también en Extremadura (63,23%) y Castilla-La Mancha (52,03%) aunque siendo negativo en Baleares (-13,25%) al ser muy importante su parte de cesión de impuestos indirectos y la CCAA de Madrid (-3,19%), dadas sus elevadas “*Cestas de impuestos*”. Además, según el Cuadro 7, las diferencias regionales en el año 2003 seguirían siendo importantes tanto por los condicionantes de la situación de partida (restricción inicial) y los topes establecidos así como la diferente evolución de las fuentes de financiación del sistema.

CUADRO 7. ESTRUCTURA DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA (COMPETENCIAS COMUNES, SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES): NECESIDADES DE FINANCIACION PER CAPITA EN 2003 (euros corrientes)

Concepto	Necesidades Financiación capitativas (población)	Necesidades Financiación capitativa (población) media=100	Necesidades Financiación capitativas C.Comunes (población)	Necesidades Financiación capitativas C.Comunes (población) media =100	Necesidades Financiación capitativas C.Sanidad (población)	Necesidades Financiación capitativas C.Sanidad (población) media=100	Necesidades Financiación capitativas C.S.Sociales (población)	Necesidades Financiación capitativas C.S. Sociales (población) media=100
Cataluña	1879,55	95,27	1004,83	92,85	846,43	98,56	28,29	88,98
Galicia	2005,28	101,64	1130,99	104,50	842,52	98,10	31,77	99,85
Andalucía	1853,48	93,95	1036,42	95,76	794,09	92,46	22,97	72,18
Asturias	1985,29	100,63	1042,49	96,32	908,89	105,83	33,90	106,55
Cantabria	2188,53	110,93	1156,08	106,82	1000,91	116,55	31,54	99,13
La Rioja	2287,29	115,94	1220,93	112,81	1012,06	117,85	54,29	170,65
Murcia	1774,88	89,96	961,86	88,87	790,05	91,99	22,97	72,18
C. Valenciana	1766,69	89,55	932,88	86,19	807,33	94,01	26,48	83,24
Aragón	2120,43	107,48	1173,88	108,47	903,61	105,22	42,94	134,95
C. La Mancha	1981,33	100,43	1099,25	101,57	846,24	98,54	35,83	112,63
Canarias	1948,41	98,76	1115,11	103,04	814,60	94,85	18,69	58,77
Extremadura	2136,69	108,30	1249,37	115,44	854,04	99,45	33,28	104,61
Baleares	1778,24	90,13	918,21	84,84	833,52	97,06	26,51	83,32
Madrid	1806,10	91,55	1011,74	93,48	770,50	89,72	23,87	75,01
Castilla y León	2080,61	105,46	1179,68	109,00	857,03	99,79	43,90	137,98
Media	1972,86	100,00	1082,25	100,00	858,79	100,00	31,82	100,00
Desv.Típica.	158,71	8,04	100,86	9,32	68,6816	7,99	9,16	28,79
Coef.Variación	0,0804	0,0804	0,0932	0,0932	0,0799	0,0799	0,2879	0,2879
Rango	520,5933	26,3878	331,1658	30,5990	241,5613	28,1281	35,5980	111,8809
Rec. Intercuartílico.	270,7255	13,7225	156,6952	14,4786	69,3534	8,0757	9,6934	30,4653
Desv. Abs. Media	2005,2277	101,6408	1334,6042	123,3175	780,6547	90,9018	106,5119	334,7562

FUENTE: Elaboración propia.

4. Una introducción a la posible aplicación parcial del sistema canadiense a las regiones españolas y su modelo actual de financiación.

Para el ejercicio de simulación del sistema canadiense en las regiones españolas se ha procedido en diversas fases comenzando en primer lugar por la estimación de la capacidad fiscal de cada CCAA (atribución de ingresos por IRPF, IVA y Especiales así como la recaudación real de tributos cedidos y asignación de ingresos locales) y, a su vez, se ha comparado con el nivel medio para calcular en su caso la transferencia vertical a recibir en cada caso, algo novedoso en comparación con el actual modelo español. Una vez estimados los ingresos per cápita de cada CCAA para cada conjunto de ingresos considerado, se han calculado las transferencias intergubernamentales precisas para que todas las CCAA se sitúen en la media de cada categoría de dónde la suma de todas ellas (positivas o negativas) sirve para estimar la subvención de nivelación a percibir²².

CUADRO 8. SIMULACION DE RESULTADOS APLICACION MODELO CANADIENSE EN ESPAÑA EN 1999
(índices media base 100 a partir de financiación per cápita)

Concepto	Canadá Índice Recurs Totales pc	Canadá Índice Recurs Totales + Nivelac pc	España Índice Recurs Totales pc	España Índice Recurs Totales + Nivelac pc	Dfcias Índice Recurs Totales pc	Dfcias Índice Recurs Totales + Nivelac pc	Valoración ganancias cambio sistema
Cataluña	128,00	115,00	134,00	96,00	-6,00	19,00	POSITIVA
Galicia	77,00	82,00	76,00	103,00	1,00	-21,00	NEGATIVA
Andalucía	72,00	76,00	70,00	92,00	2,00	-16,00	NEGATIVA
Asturias	90,00	91,00	89,00	103,00	1,00	-12,00	NEGATIVA
Cantabria	99,00	100,00	90,00	103,00	9,00	-3,00	NEGATIVA
La Rioja	114,00	108,00	111,00	109,00	3,00	-1,00	NEGATIVA
Murcia	80,00	83,00	79,00	96,00	1,00	-13,00	NEGATIVA
C. Valenciana	99,00	101,00	106,00	95,00	-7,00	6,00	POSITIVA
Aragón	108,00	105,00	115,00	107,00	-7,00	-2,00	NEGATIVA
C. La Mancha	75,00	82,00	74,00	106,00	1,00	-24,00	NEGATIVA
Canarias	84,00	100,00	84,00	101,00	0	-1,00	NEGATIVA
Extremadura	60,00	72,00	62,00	104,00	-2,00	-32,00	NEGATIVA
Baleares	170,00	156,00	174,00	102,00	-4,00	54,00	POSITIVA
Madrid	143,00	149,00	145,00	90,00	-2,00	59,00	POSITIVA
Castilla y León	91,00	92,00	90,00	101,00	1,00	-9,00	NEGATIVA
Media	100,00	100,00	100,00	100,00	0	0	
Desv. Típica.	28,47	23,50	30,17	5,37			
Coef. Variación	0,28	0,23	0,30	0,05			
Rango	110,00	84,00	112,00	19,00			
Rec. Intercuartílico.	32,50	24,01	35,50	7,50			
Desv. Abs. Media	2243,78	101,72	1.504,57	124,02			

FUENTE: Elaboración propia a partir de la información expuesta anteriormente.

²² Lógicamente, si la suma de las transferencias a percibir es negativa, la CCAA no recibe subvención (al igual que sucede con el caso español), aunque tampoco está obligada a realizar ningún pago (no compensación interprovincial).

Como resultado de la nivelación del sistema canadiense, se observa la disminución de desigualdades debido a que la nivelación en ese país iguala respecto a la media, si bien permanecen importantes diferencias dado que a las CCAA más ricas no se las obliga a realizar pagos al fondo de nivelación²³ (Cuadro 8), si bien se requerirían mayores fondos centrales para así situar a las CCAA en una posición igual a la media que si se descontasen del propio Fondo de Suficiencia actual en España, harían que la nivelación quizás fuese menor que la conseguida inicialmente por el modelo español desde el año 2002.

5. Consideraciones finales.

La financiación autonómica a partir de su modelo actual aplicable desde el pasado 1 de Enero de 2002 toma como base una restricción inicial a la que se añadían una serie de modulaciones y límites entre la financiación normativa o teórica y la finalmente obtenida dónde se aprecia un grado de dispersión de recursos per cápita importante en 2003 debido a la capacidad fiscal de cada territorio, corregido en parte por la nivelación aprobada. En cuanto a su comparación con la hipotética aplicación del modelo canadiense en 1999 a España, ésta requeriría importantes fondos estatales adicionales a fin de situar a las regiones en una posición igual a la media, por lo que si dichos fondos se deducen del Fondo de Suficiencia, la nivelación podría ser menor que la conseguida inicialmente por nuestro modelo actual. En cualquier caso, sería positiva la aplicación del modelo canadiense a CCAA como Baleares, Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana mientras que perderían el resto. En resumen, la correcta aplicación de esta alternativa procedente del campo de la experiencia comparada precisaría de su implantación efectiva en el contexto español y de su seguimiento de resultados en términos dinámicos al igual que nuestro propio modelo.

Bibliografía

1. Atienza, P. (2001): “Una panorámica descriptiva del federalismo fiscal canadiense”. *VIII Encuentro de Economía Pública*, 8 y 9 de Febrero, Cáceres.
2. Ahmad, E. et al. (1997): “Assigning Expenditure Responsibilities”. En Ter-Minassian, T. (ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, pp. 25-48, International Monetary Fund, Washington D.C.

²³ A diferencia de otros países como, por ejemplo, Alemania.

3. Bird, R.M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*. Canadian Tax Foundation, Toronto.
4. Boadway, R.W. y Hobson, P.A.R. (1993): *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*. Canadian Tax Foundation, Toronto.
5. Boadway, R.W. (2002): "Revisiting Equalization Again: RTS vs. Macro Approaches". Working Papers 2/2002, *Institute of Intergovernmental Relations in Canada*. Queen's University, Ontario.
6. Cantarero, D. (2002a): "Sanidad, financiación autonómica y transferencias". *Investigaciones Regionales*, nº 1, pp. 59-81, Madrid.
7. __ (2002b): "Descentralización del gasto sanitario e implicaciones de su integración en el nuevo modelo de financiación autonómica". En Salinas, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 111-161, Madrid.
8. __ (2003): "Análisis del gasto sanitario autonómico y su nueva financiación en España". *Investigaciones*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid (en prensa).
9. Castells, A. (1988): *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Ariel Economía, Barcelona.
10. Clark, D.H. (1997): "The fiscal transfer system in Canada". En Ahmad, E. (ed.): *Financing decentralized expenditure. An international comparison of grants*, Edward Elgar, pp. 70-102, Cheltenham y Brookfield.
11. Gimenez, A. (2000): "Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales". *Papeles de Economía Española*, FUNCAS, nº 83, pp. 2-24, Madrid.
12. __ (2002): *Federalismo Fiscal: Teoría y práctica*. Tirant Lo Blanch, Valencia.
13. Goodspeed, T.J. (1991): "The Principles of Fiscal Federalism". *FEDEA, Documento de trabajo*, 15, Madrid.
14. __ (2000): "Tax structure in a federation". *Journal of Public Economics*, 75(3), pp. 493-506.
15. Grewal, B.S. (1985): "Criteria for State Taxes: a review of theoretical perspectives". En Mathews, R.L: *Tax Reform and the States*. The Australian National University.
16. <http://www.canada.gc.ca>
17. <http://www.statcan.ca>

18. King, D. (1988): *La Economía de los Gobiernos Multi-nivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
19. Krelove, R.; Stotsky, J.G. y Vehorn, C.L. (1997): "Canada". En Ter-Minassian, T. (ed.): *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, pp. 201-255, International Monetary Fund, Washington D.C.
20. McLarty, R. (1998): "Coordinación y colaboración federo-provincial en la administración tributaria canadiense". *Hacienda Pública Española*, 146, pp. 79-98.
21. McLure, C.E. (1983): *Tax assignment in federal countries*. ANU, Canberra.
22. Monasterio, C. (2002a): "El sistema de financiación autonómica 2002". En Salinas, J. (dir): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 15-60, Madrid.
23. __ (2002b): "El laberinto de la financiación autonómica". *Hacienda Pública Española*, 163-(4/2002), Instituto de Estudios Fiscales, pp. 157-187, Madrid.
24. Smith, J. (1998): "The Meaning of Provincial Equality in Canadian Federalism". Working Papers 1/1998, *Institute of Intergovernmental Relations in Canada*. Queen's University, Ontario.
25. Telford, H. (1999): "The Federal Spending Power in Canada: Nation Building or Nation-Destroying". Working Papers 4/1999, *Institute of Intergovernmental Relations in Canada*. Queen's University, Ontario.
26. Utrilla, A. (2001): "El funcionamiento de los sistemas de garantía en el modelo de financiación autonómica". Papeles de Trabajo, *Instituto de Estudios Fiscales*, nº 23.
27. __ (2002): "Los efectos del nuevo sistema de financiación autonómico sobre la suficiencia y equidad". En Salinas, J. (dir.): *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto Estudios Fiscales, pp. 61-110, Madrid.
28. Utrilla, A. y Herrero, A. (2003b): "La viabilidad de los sistemas de nivelación en la financiación regional. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense". *Actas del X Encuentro de Economía Pública*, 5, 6 y 7 de Febrero de 2003, Tenerife.
29. Zubirí, I. (1987): "Sobre la distribución de recursos en un sistema federal". *Papeles de Economía Española*, nº 30/31, Madrid.

