

# **EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS DEL ESTADO FEDERAL CANADIENSE COMO REFERENCIA PARA EL CASO ESPAÑOL\***

**Pedro Atienza Montero\*\***

## **RESUMEN:**

El objetivo de este trabajo consiste, primero, en mostrar cómo el sistema de transferencias de la financiación autonómica de régimen común de nuestro país no cumple satisfactoriamente el principio, bien consolidado en la teoría del federalismo fiscal, de nivelación interterritorial de los recursos financieros. En segundo lugar, realizar una comparación con el sistema canadiense para verificar cómo este país resuelve la aplicación práctica de dicho principio y resaltar que ofrece mejores resultados en cuanto a su cumplimiento. Para realizar dicha tarea se explicitan unos criterios de reparto distinguiendo tres tramos de financiación, nivelación de gastos, nivelación de ingresos y reequilibrio interterritorial. Se elaboran regresiones lineales simples para comprobar qué país cumple mejor las variables-objetivo en el reparto de los recursos.

**PALABRAS-CLAVE:** Financiación subcentral, sistema de transferencias, reequilibrio interterritorial, nivelación interterritorial, nivelación de gastos, nivelación de ingresos, comparación Canadá-España.

## **SUMMARY:**

The aim of this paper consist of, first, show how the spanish system of transfers not perform satisfactorly the principle, well consolidated in the theory of fiscal federalism, of interterritorial equalization. Second, to achieve a comparison with the canadian system for to verify how this country resolve the practical application of aforementioned principle and to emphasize how show better results. For achieve this task we explicit some criterion of distribution and we distinguish three flight of regional finances. Finally, we achieve an analysis of the lineal regression for observe what country perform better the aims of the distribution of the resources.

**KEY WORDS:** Regional finances, transferts system, interterritorial solidarity, equalization, takings equalization, spending equalization, comparison Canada-Spain

J.E.L.: H71, H77, H79

Uno de los defectos que se suelen achacar a nuestro sistema de financiación autonómica es el de la carencia de un criterio claro y explícito de reparto de los recursos de financiación de las haciendas autonómicas con una finalidad básica de nivelación interterritorial en la dotación de servicios públicos descentralizados. Sobre la creencia de que una perspectiva

---

(\*) Original recibido en diciembre de 2004 y revisado en julio de 2005.

(\*\*) Profesor del Departamento de Teoría Económica y Economía Política de la Universidad de Sevilla.

comparada de análisis puede ser esclarecedora, hemos elegido la referencia de Canadá<sup>1</sup> que a nuestro modo de ver sí dispone de un sistema de transferencias con objetivos claros y valorables en términos económicos.

La comparación cuantitativa se fija en el año 1.999 (y por tanto en el modelo de financiación autonómica del período 1.997-2.001), al no disponer aún de datos definitivos de la liquidación de la aplicación del último modelo de financiación vigente a partir de 2002, datos que provienen de la fuente que consideramos mejor, el informe anual sobre la financiación autonómica de régimen común que elabora el Ministerio de Hacienda. Por otra parte, como quiera que a la altura de 1.999 todavía existía un considerable desnivel competencial de gasto entre las CC.AA. del 151 y del 143, realizamos el análisis cuantitativo separadamente para estos dos grupos de CC.AA. Además, como se muestra en Atienza (2003), en la medida en que tanto en el nivel de gasto por habitante como en la distribución funcional del mismo, existen bastantes similitudes entre los Gobiernos provinciales canadienses y las CC.AA. del 151, la comparación se va a realizar entre estos dos conjuntos de Administraciones regionales, amén de una comparación interna entre las del 151 y las del 143.

En el epígrafe 1 se procede a realizar una clasificación de las transferencias existentes en los dos países, en base a unos criterios teóricos esbozados previamente. Por su parte, en el epígrafe 2 procedemos a la comparación cuantitativa, mediante la metodología consistente en la realización de regresiones simples, la cual consideramos adecuada para cumplir nuestro objetivo enunciado en el primer párrafo. Por último, finalizamos con un apartado de conclusiones donde también hacemos unas breves consideraciones, ahora sólo cualitativas, sobre si el actual modelo de financiación vigente a partir del año 2.002 corrige o mejora nuestro sistema de nivelación, previamente criticado a la luz del canadiense en el epígrafe anterior.

## **1. UNA CLASIFICACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES EN CANADA Y ESPAÑA<sup>2</sup>.**

Las transferencias intergubernamentales constituyen una pieza imprescindible para comprender la configuración financiera de un Estado descentralizado y las relaciones financieras en el mismo. ¿Qué papel juegan las transferencias en el escenario de la financiación subcentral?, ¿qué funciones económicas cumplen? Básicamente la funcionalidad de las

---

(1) Canadá es un Estado federal constituido por diez Provincias (Terranova, Isla del Príncipe Eduardo, Nueva Escocia, Nueva Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta y Columbia Británica) y tres Territorios (Territorios del Noroeste, Yukón y Nunavut). Sin embargo, los Territorios, verdaderamente no tienen una autonomía política real al estar bajo jurisdicción federal. Por otra parte, los Territorios tienen una relevancia insignificante tanto demográfica (0,3% de la población) como económica (0,5% del PIB en 1997). Es por ello que excluimos a los Territorios del análisis, centrándonos exclusivamente en los diez Gobiernos provinciales. Véase Hogg (1997).

(2) Como quiera que estamos analizando el nivel intermedio de Gobierno en ambos países, es decir, CC.AA. de régimen común en España y Provincias y Territorios en Canadá, siempre que utilicemos la expresión "subcentral" o "territorial" se entiende referido a dicho nivel intermedio de Gobierno. Preferimos estas expresiones a la de "regional" debido a la configuración de los Estados canadiense y español como federal sin duda alguna en el caso del primero y como federal en la práctica en el caso español.

transferencias reside en la corrección, por parte del Gobierno central, de los efectos negativos económicos que, sobre la eficiencia económica y la equidad distributiva, produce la conformación fiscal de un Estado descentralizado en comparación a un Estado estrictamente unitario. Aquí estamos interesados en la cuestión de la equidad distributiva desde un punto de vista interterritorial (los principios de nivelación y reequilibrio interterritorial).

Con la finalidad de realizar una clasificación de las diferentes transferencias en ambos países en base a un fundamento teórico, hacemos breve referencia a los objetivos que persiguen las transferencias siguiendo la ilustración de la figura 1.

La clasificación más común en la literatura distingue básicamente entre transferencias condicionadas (o específicas) e incondicionadas (o generales)<sup>3</sup>. Por otra parte, además del grado de condicionalidad impuesta por el Gobierno concedente respecto al destino específico de los recursos transferidos y el consecuente control central sobre los mismos, otro criterio relevante de clasificación consiste en el hecho de si la transferencia se concede bajo una fórmula de reparto objetivo en base a determinadas variables o, por el contrario, dicho reparto obedece a criterios discrecionales del Gobierno central: transferencias objetivas *versus* transferencias discrecionales.

Sin embargo creemos que la discrecionalidad como criterio de reparto de los recursos provenientes de las transferencias, sea cual sea el objetivo que persigan, es un mal criterio *per se* ya que lo común es que bajo el telón de la presumible buena voluntad discrecional del Gobierno central nos encontremos con unos rasgos de bilateralidad y opacidad que encierran, en definitiva, situaciones de mayor o menor poder de negociación de las distintas jurisdicciones subcentrales respecto al Gobierno central, mayor o menor poder de presión política sobre este último, consideraciones de oportunismo político, etc., es decir, factores políticos que a la postre configuran el reparto de los recursos financieros. Esta situación creemos que es indeseable, como, desgraciadamente, tantas veces ha ocurrido en nuestro sistema de financiación autonómica<sup>4</sup>, ya que lo que debe prevalecer son consideraciones teórico-económicas y variables objetivas de reparto como intentamos reseñar seguidamente. La objetividad científica (la que proviene del cuerpo teórico del federalismo fiscal) y la multilateralidad deberían ser los rasgos característicos de la configuración de cualquier sistema de financiación subcentral, tanto en sus elementos de diseño como de reparto de los recursos financieros.

Aparte de los dos primeros objetivos<sup>5</sup>, una razón fundamental para transferir fondos condicionados desde el centro tiene que ver con las políticas de desarrollo regional<sup>6</sup>. Con

---

(3) Esa literatura es de una extensión enorme. Entre otros, Oates (1972), King (1984), Castells (1988), Monasterio, Suárez Pandiello (1998), Ma (1997), Hierro Recio (1996), etc.

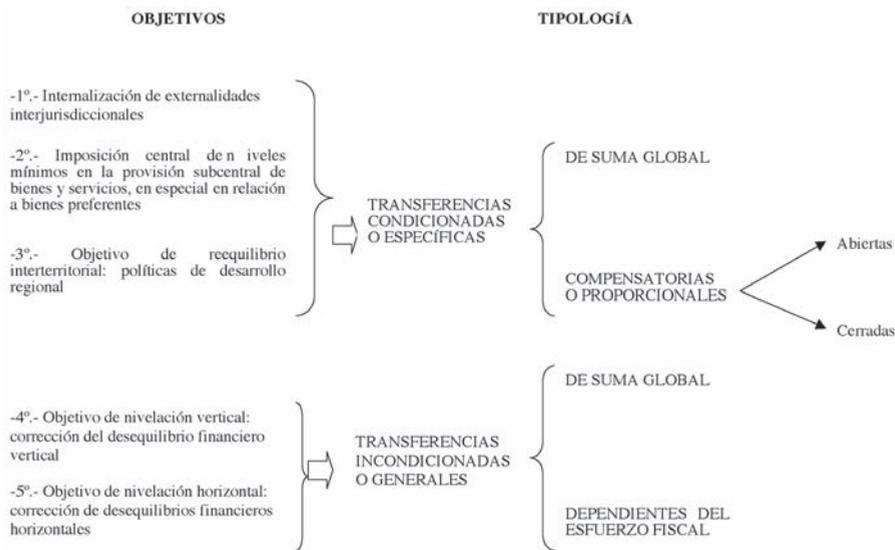
(4) En Atienza (2.003) se expone la evolución que ha mantenido nuestra financiación autonómica y se muestra en detalle cómo esos factores políticos han predominado más de lo deseable en la configuración tanto del diseño como de los criterios de reparto de las transferencias intergubernamentales.

(5) Como quiera que estamos interesados sobre todo en los objetivos 3, 4 y 5 señalados en la figura 1, obviamos los dos primeros. Sin embargo, remitimos a Atienza (2.003) para una consideración de los mismos.

(6) Esta justificación es resaltada por Hierro Recio (1.996).

el fin de acortar la distancia en renta per cápita y capacidad productiva entre los distintos territorios del país, se hace necesario el desarrollo de políticas a tal fin, que requerirán fondos centrales para aquellos territorios con menor capacidad de ahorro para fomentar su desarrollo. Son transferencias, en consecuencia, con un trasfondo redistributivo explícito.

**FIGURA1**  
**TRANSFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES: TIPOS Y OBJETIVOS**



Fuente: Elaboración propia a partir de King (1984).

Pero hay que diferenciar esta modalidad de equidad interregional con la que seguidamente se expondrá, que está referida, no al estímulo de la capacidad productiva de la economía territorial, sino a la capacidad del Gobierno subcentral de proveer niveles similares de servicios públicos que la media estándar (nacional o no), sin que ello exija la aplicación de una presión fiscal sobre sus ciudadanos superior a un nivel estándar establecido también. Las políticas de desarrollo territorial están vinculadas al principio de reequilibrio (o solidaridad) interterritorial; la segunda clase de transferencias mencionadas al principio de nivelación interterritorial de la capacidad de suministro de servicios públicos. Las subvenciones aplicadas para el desarrollo regional deben corresponderse a transferencias condicionadas de suma global o transferencias en bloque condicionadas en su uso a proyectos de desarrollo endógeno de la jurisdicción beneficiaria.

Las subvenciones generales o incondicionadas, por su parte, están concebidas para atender los desequilibrios financieros que pueden surgir entre las distintas unidades de Gobierno en un sistema político descentralizado. En primer lugar, cerrar la brecha fiscal que normalmente existe entre los dos niveles de Gobierno, el central y el subcentral, tomado en

su conjunto. O, segundo y más relevante desde el punto de vista teórico, mitigar las disparidades fiscales interterritoriales. Es decir, las diferencias tanto en capacidad fiscal como en necesidades de gasto entre los distintos Gobiernos subcentrales (desequilibrio financiero horizontal). Se trataría de definir niveles uniformes en las variables relevantes (capacidad fiscal, esfuerzo fiscal y necesidades de gasto, incluyendo en éstas los costes unitarios de provisión pública) a partir de las cuales se deduzcan las transferencias generales necesarias otorgar a cada Gobierno subcentral a fin de dotarle de la capacidad de provisión de un nivel similar de servicios a la de una media estándar preestablecida, sin verse obligado para ello a imponer tipos impositivos significativamente diferentes a sus ciudadanos respecto a otras jurisdicciones territoriales. Este objetivo se denomina nivelación de la capacidad de suministro de servicios públicos por parte de los Gobiernos subcentrales<sup>7</sup>.

Por consiguiente, se pueden distinguir dos objetivos de nivelación tal como se explicita en la figura 1. El primero está concebido para reducir el desequilibrio vertical (nivelación vertical), es decir, se hace necesario cubrir el déficit financiero que pueda experimentar una hacienda subcentral, en el sentido de que sus propios ingresos tributarios no sean suficientes para la financiación de sus propias necesidades de gasto, a partir de una transferencia procedente del Gobierno central. Un segundo objetivo de nivelación sería el horizontal, en el que se han de considerar las disparidades horizontales tanto en necesidades de gasto como en capacidad fiscal a partir de un esfuerzo fiscal estándar. Respecto a este segundo habría que formular, idealmente, una nivelación tanto de gasto (necesidades de gasto) como de ingresos (capacidad de obtención de los mismos). Por tanto, aún cuando se puede concebir teóricamente una transferencia general con propósito de contrarrestar tanto uno como otro desequilibrio financiero, en realidad es el objetivo de nivelación horizontal el que ha recibido mayor atención académica<sup>8</sup>, consistente en la garantía de una igualdad básica en el acceso a los servicios públicos descentralizados por parte de los ciudadanos, donde quiera que sea el lugar de su residencia.

En resumen, se puede distinguir, teóricamente, entre una nivelación vertical y una nivelación horizontal y, por otra parte, entre una nivelación de ingresos y de gastos. Anteriormente también se ha introducido una tercera distinción referida al carácter objetivo o discrecional del reparto de los recursos financieros. Y es que, aunque según su concepción teórica,

---

(7) En términos teóricos se pueden definir, dentro de un fondo global destinado a repartirse entre las haciendas subcentrales, dos subfondos: uno destinado al objetivo del desequilibrio vertical y otro al horizontal. En su implementación práctica, sin embargo, normalmente las transferencias generales cumplen los dos objetivos simultáneamente. En diversos trabajos se formula analíticamente el diseño de un esquema de subvenciones donde se distinguen los dos subfondos mencionados. Véanse Castells Oliveres (1988, 1991) o más recientemente Castells, Solé Ollé (2000). También López Laborda (1991), Giménez Montero (1995), Pérez García (1998, 2000). O el trabajo clásico de King (1984).

(8) Tanto en lo que se refiere a preocupaciones en aras de un diseño objetivo y formulado como a las razones teórico-económicas que justifican su razón de ser. Éstas últimas están relacionadas tanto con consideraciones de asignación eficiente de los recursos como en razones de equidad horizontal. El trabajo pionero en esta cuestión es el de Buchanan (1952). Un análisis exhaustivo de estas justificaciones de eficiencia y equidad para la implementación de transferencias de nivelación horizontal se encuentra en Boadway, Flatters (1982). Véase también Boadway (2.001) y Boadway (2.003).

la transferencia general e incondicionada con objetivo de nivelación (vertical y horizontal) habría de responder idealmente, en base a las variables relevantes en que se fundamenta (necesidades de gasto, capacidad fiscal, costes de provisión de servicios públicos...) a un cálculo objetivo de dichas variables y, consiguientemente, a un reparto intergubernamental también objetivo en razón a una fórmula de reparto, no habría que descartar la indeseable posibilidad de un diseño y distribución discrecional por parte del Gobierno concedente. Como esto es precisamente lo que ocurre en los dos países, hemos de incluir un apartado de transferencias discrecionales, a pesar de la valoración negativa que hemos realizado de esta situación de la discrecionalidad.

Por otra parte, considerando sólo un reparto objetivo y formulado, una tarea previa sería dotar un fondo global para distribuir entre las haciendas subcentrales. Independientemente de la cuantificación de esa dotación, los recursos de ese fondo podrían provenir en exclusiva del Gobierno central y procederse en consecuencia a una distribución vertical del mismo, o bien provenir de aportaciones de aquellas administraciones subcentrales, que según la fórmula de reparto, dispongan de una posición financiera más favorable (mayor capacidad fiscal o menores necesidades de gasto) y, en consecuencia, procederse a su distribución entre las haciendas subcentrales que se revelen más desfavorecidas fiscalmente según dicha fórmula: un reparto neto horizontal. Por tanto, en cuanto a la dotación del fondo global y sentido del reparto, se puede distinguir también entre la realizada por el Gobierno central (reparto vertical) y la realizada por los propios Gobiernos subcentrales con situación de superávit financiero y un consecuente reparto horizontal<sup>9</sup>.

En definitiva, centramos nuestra atención en dos objetivos fundamentales que han de cumplir las transferencias intergubernamentales, el objetivo de nivelación interterritorial y el de reequilibrio interterritorial, distinguiendo, a su vez, en el primero, entre una nivelación de gastos (de necesidades de gasto) y otra de ingresos (de capacidades fiscales). Quedaría, por tanto, indicar cuáles serían las variables-objetivo en el reparto de los recursos de las transferencias que responden a esos objetivos señalados. Se trata de proponer variables-objetivo o criterios de reparto que sean suficientemente relevantes del mismo, fácilmente evaluables cuantitativamente en cuanto a su grado de consecución y de fácil gestión y operatividad.

Así, en primer lugar, en cuanto al objetivo de nivelación de necesidades de gasto, éste se puede dividir, como hemos dicho, en dos subobjetivos relativos al de mitigar el desequilibrio financiero vertical (suficiencia financiera) y los desequilibrios financieros horizontales. En cualquier caso, se debería basar en un cálculo objetivo de las necesidades en cada una

---

(9) No obstante, aunque teóricamente parece claro cuáles habrían de ser los principales elementos en el diseño de este tipo de transferencias de nivelación, ¿cómo se realiza su implementación? ¿cómo se formulan en la práctica? A partir de la dotación del fondo global, la transferencia per cápita que ha de recibir cualquier jurisdicción subcentral se establece como un porcentaje del fondo global en proporción directa a las necesidades de gasto (per cápita) y en proporción inversa a la capacidad fiscal (per cápita). Lo que realmente hay que nivelar es la capacidad de provisión de servicios públicos y, para ello, hay que considerar tanto la capacidad de obtención de ingresos por parte del Gobierno subcentral (a un nivel de esfuerzo fiscal razonable) como las necesidades de gasto. En ese sentido, en Ma (1997) y en Boex y Martínez Vázquez (2.004), entre otros, se realizan estudios comparados internacionales sobre la puesta en práctica de sistemas de transferencias de nivelación.

de las funciones y subfunciones de gasto, ya que cada una de ellas presenta sus propias y diferenciadas variables representativas de dichas necesidades. Sin embargo, aunque lo óptimo sería realizar ese cálculo desagregado de necesidades de gasto, un criterio de reparto operativo, susceptible de fácil medición cuantitativa y deseable, aunque no sea el criterio óptimo, podría ser el de la igualdad per cápita<sup>10</sup> en el reparto de las transferencias que responden a ese objetivo de nivelación de gastos, es decir, tomar la población como variable-objetivo de reparto<sup>11</sup>. Se trata, la población, de un indicador básico representativo de las necesidades de gastos en la mayoría de funciones de gasto, como, por ejemplo se muestra en Castells, Solé-Ollé (2.000), además de ser el indicador relevante de reparto en el sistema de transferencias de nivelación gastos existente tanto en Canadá como España, como veremos.

En segundo lugar, en lo que respecta a la nivelación horizontal de ingresos se trata de nivelar las capacidades fiscales relativas de las jurisdicciones subcentrales. Consideramos al PIB regional per cápita un indicador relevante, sencillo y operativo de medición de la capacidad fiscal subcentral. En consecuencia el objetivo en cuanto al reparto de los recursos consistiría en lograr un reparto progresivo de los recursos financieros per cápita afectos a estas transferencias: a menor PIB regional per cápita mayor volumen de recursos per cápita y viceversa.

Por último, en cuanto al objetivo de reequilibrio interterritorial, por su propia funcionalidad ya expuesta, se debería conceder más recursos en términos per cápita a medida que menor sea la capacidad productiva de la economía territorial en cuestión. Ésta última se podría medir por el PIB regional per cápita. Es decir, se trata de conseguir un reparto progresivo de los recursos financieros afectos a este objetivo, en términos per cápita. Este debería ser el criterio básico de equidad que debe predominar en el objetivo de reequilibrio interterritorial.

La configuración teórica que presentamos de un sistema de financiación subcentral, incluye, por tanto, un sistema de transferencias intergubernamentales dividido en tres tramos, correspondientes los tres objetivos reseñados, aparte del tramo de la financiación tributaria. Las transferencias discrecionales, teóricamente, por lo argumentado anteriormente deberían desaparecer e integrarse bien en el tramo de nivelación de gastos o de reequilibrio interterritorial según su naturaleza.

Por consiguiente, se trata de conseguir, primero, un reparto igualitario por habitante en el tramo de la nivelación de gastos. En segundo lugar, un reparto progresivo de los recursos afectos al objetivo de nivelación de ingresos que contrarreste la distribución regresiva

---

(10) Boex y Martínez Vázquez (2.004), como resultado de simulaciones que llevan a cabo sobre la nivelación de las necesidades de gastos a partir de distintos métodos, llegan a la conclusión que el criterio de la igualdad por habitante podría ser un buen sustituto de un método más complejo, más sofisticado y mejor como es el basado en la configuración de un "sistema representativo de gastos".

(11) Tal sistema de cálculo de las necesidades objetivas de gasto en cada una de las funciones y subfunciones es el que existe en Australia, basado en el mencionado "sistema representativo de gastos". Por otra parte, aunque en ninguno de los dos países existe tal sistema de cálculo desagregado, sí han existido propuestas y estudios sobre su eventual implantación. Respecto a España, quizá la mejor muestra se encuentra en Castells, Solé Ollé (2000).

que presumiblemente presenta la financiación tributaria. En tercer lugar las transferencias de reequilibrio interterritorial añadirían un mayor grado de progresividad que, unido a las transferencias discrecionales residuales que, a pesar de todo, pudieran existir, consiguieran un grado aceptable de reparto progresivo en los recursos totales de la financiación subcentral. Por último, en cuanto al sistema en su conjunto, sería deseable conseguir, primero, un reparto progresivo y, segundo, un reparto igualitario de los recursos totales. Habría que comprobar en qué grado se cumplen estos dos objetivos simultáneamente. Éste es el criterio de equidad interterritorial que debería prevalecer en la distribución del total de la financiación.

### **CUADRO 1 LOS OBJETIVOS EN EL REPARTO DE LOS RECURSOS DE LA FINANCIACIÓN SUBCENTRAL.**

Tramos u objetivos del sistema de financiación subcentral	Objetivo en el reparto de los recursos
1º tramo: objetivo nivelación (necesidades) de gastos	Reparto igualitario en términos per cápita
2º tramo: objetivo nivelación ingresos (capacidades fiscales)	Progresividad del reparto
Total Nivelación	Progresividad del reparto Reparto igualitario
3º tramo: objetivo reequilibrio interterritorial	Progresividad del reparto
Conjunto del sistema de financiación subcentral	Progresividad del reparto Reparto igualitario

Fuente: Elaboración propia.

Pues bien, en base a todas estas consideraciones teóricas, se ha realizado la clasificación del sistema de transferencias existentes en ambos países, mostrado en el cuadro 2<sup>12</sup>.

Empezando por las transferencias discrecionales, en España, se sitúan los convenios de inversión conjunta y los contratos programas, de concesión y reparto absolutamente discrecionales, así como de carácter bilateral. Estas transferencias no están distribuidas en base a una fórmula objetiva de reparto donde se expliciten los indicadores y variables relevantes para dicha distribución, sino que el reparto está a merced, básicamente, del criterio discrecional del Estado o bien del poder de influencia de los Gobiernos autonómicos.

En Canadá, a su vez, son transferencias discrecionales las derivadas de múltiples programas de financiación conjunta en ámbitos de gasto muy específicos. Se podrían asimilar a la financiación proveniente de los convenios de inversión conjunta de nuestro sistema de financiación autonómica.

(12) Para una descripción minuciosa de cada una de las transferencias integrantes de los sistemas de financiación regional canadiense y español nos remitimos a Atienza (2003).

**CUADRO 2  
CUADRO CLASIFICATORIO DE LAS TRANSFERENCIAS HACIA LAS  
ADMINISTRACIONES REGIONALES EN AMBOS PAÍSES.  
EN ESPAÑA REFERIDO AL MODELO 1997-2001**

		Canadá	España	
Transferencias no discrecionales (objetivas)	Transferencias de nivelación	De gastos, tanto vertical como horizontal	Transferencia canadiense con destino a la sanidad y a los programas sociales (T.C.S.P.S.)  Pagos de estabilización financiera  Pagos especiales a los Territorios	Participación en Ingresos Generales del Estado  Transferencias de la Seguridad Social  Otras transferencias correspondientes a la sección 32
		De ingresos, a nivel horizontal	Transferencia de nivelación Pagos especiales a los Territorios	
	Transferencias de reequilibrio interterritorial			Fondo de Compensación Interterritorial  Fondos Estructurales europeos
	Otras transferencias <sup>1</sup>			Participación de Entidades Locales en Ingresos del Estado  Subvenciones estatales gestionadas por las CC.AA.  FEOGA-garantía
Transferencias discrecionales		Programas de financiación conjunta	Convenios de inversión conjunta  Contratos-programas	

Fuente: Elaboración propia. 1. Estas "otras transferencias" se excluyen del análisis ya que consideramos que no constituyen verdaderamente financiación de las CC.AA. al no estar destinadas a la hacienda autonómica sino a terceros ya sean particulares, empresas o Administraciones Locales, sobre las que el Estado mantiene prácticamente toda su regulación, aunque las CC.AA. puedan ejercer algún papel en su gestión.

No obstante, centrándonos en las transferencias objetivas o no discrecionales, habría que distinguir entre las que persiguen los siguientes objetivos:

-1º) Objetivo de nivelación.

-Nivelación de gastos.

A su vez, hay que distinguir entre nivelación de gastos vertical y horizontal. Entre las primeras, cuyo objetivo es la corrección del desequilibrio vertical (o garantizar la suficiencia

financiera de los Gobiernos subcentrales) destacaban en España, con anterioridad al actual modelo de financiación, fundamentalmente la Participación en Ingresos Generales del Estado y las transferencias procedentes del sistema de la Seguridad Social. En nuestro país, ante el proceso descentralizador de competencias y de servicios, el Estado debía garantizar una financiación suficiente a las CC.AA. que asumían tales competencias según el coste efectivo de los servicios en el momento de su traspaso. Por eso se incluyen las transferencias financieras de la Seguridad Social hacia las CC.AA. como garantía de financiación suficiente hacia los servicios sanitarios y sociales traspasados. Por su parte, se integra también la Participación en Ingresos del Estado (P.I.E.) en tanto en cuanto, en su origen estuvo directamente ligada a la financiación del coste efectivo de los servicios que se traspasaban; posteriormente, a partir de 1987, la distribución de la misma se hizo en función de una serie de variables socio-económicas pero, sobre todo en el quinquenio 1987-91, los cálculos de las ponderaciones de estas variables se hicieron de manera que ninguna C.A. saliera perjudicada en relación a lo que percibía durante el período transitorio (durante el cual la P.I.E. sí estuvo ligada directamente a la financiación del coste efectivo) y, por tanto, garantizando una financiación suficiente de las competencias transferidas. Asimismo habría que incluir a las transferencias procedentes de la sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado (en cuanto transferencias provisionales con vocación de integrarse definitivamente en la P.I.E.) y, como modalidad de ésta última, a la Participación en Ingresos del Estado de las CC.AA. uniprovinciales.

Para el caso de Canadá, en la nivelación de gastos vertical se incluyen la Financiación de los Programas Consolidados (F.P.C. de aquí en adelante) y el Régimen de Asistencia Pública de Canadá (R.A.P.C.), que proceden de anteriores transferencias específicas hacia determinadas áreas de actividad pública como la sanidad, la educación o la asistencia social, que se han ido englobando en estas transferencias en bloque y que, a partir de 1.996 se han integrado en una única transferencia, la Transferencia canadiense con destino a la sanidad y a los programas sociales (T.C.S.P.S. de aquí en adelante)<sup>13</sup>. Por tanto, han perdido gran parte de su carácter de condicionadas y se pueden considerar como transferencias de nivelación vertical, en el sentido de que el Gobierno federal incentivaba a través de las mismas una provisión adecuada, y bajo criterios uniformes en todo el territorio nacional, de estos servicios públicos cuya competencia la ostentan los Gobiernos regionales canadienses. Asimismo, en lugar muy secundario, destacan los Pagos de estabilización financiera.

Respecto a la nivelación de gastos horizontal, con el objetivo de la mitigación de los desequilibrios financieros entre los Gobiernos regionales, en España, tanto la P.I.E. como las procedentes del sistema de la Seguridad Social, ya que tanto una como otra se distribuyen en base a unas variables indicativas de las necesidades de gasto en competencias comunes y sanitarias y sociales respectivamente (siendo el indicador fundamental la población). Se las puede considerar, en ese sentido, como transferencias de nivelación horizontal por el lado del gasto y, al mismo tiempo, están al servicio de la nivelación vertical (al servicio de la

---

(13) Para una descripción del sistema de transferencias intergubernamentales canadiense véanse, entre otros, Boadway, Hobson (1993), Vaillancourt (1995), Treff, Perry (2001), Boadway, Hobson (ed.) (1998), Boessenkool (1996), etc.

garantía de la suficiencia financiera) de las haciendas autonómicas, cumpliendo, en consecuencia, los dos objetivos simultáneamente. Respecto a Canadá, con una evidente semejanza respecto a las transferencias procedentes de la Seguridad Social española en cuanto a su destino y método de reparto, se incluyen en este apartado la Financiación de los Programas Consolidados canadiense.

-Nivelación horizontal de ingresos. Cumpliendo esta función, existe en Canadá la precisamente denominada Transferencia de Nivelación, la cual constituye uno de los rasgos característicos del sistema de financiación provincial canadiense<sup>14</sup>. Este tipo de transferencias no existe en España.

### 2º) Objetivo de reequilibrio interterritorial.

Como se ha hecho referencia, estas transferencias se basan en la competencia centralizada de promover el desarrollo regional y la convergencia en renta per cápita entre las distintas jurisdicciones subcentrales. Responden al principio de solidaridad interterritorial, recogido tal cual en nuestra Constitución. En España dicho objetivo está compartido entre el Estado y la Unión Europea, de manera que habría que distinguir entre los recursos procedentes del Estado (Fondo de Compensación Interterritorial) y de la Unión Europea (Fondos estructurales).

Sin embargo, en Canadá no existe verdaderamente un sistema explícito de transferencias vinculadas a un objetivo de reequilibrio interterritorial, como ocurre en España. Sí existen, algunas pequeñas transferencias federales afectadas a la financiación de infraestructuras o de proyectos de inversión subcentrales y, por ende, al desarrollo regional, pero, aparte de su irrelevancia cuantitativa, se caracterizan por su carácter bilateral y discrecionalidad, en el sentido de que no están integradas en un sistema explícito de transferencias de reequilibrio interterritorial, de carácter multilateral y formulado en base a criterios objetivos de reparto, como ocurre con el Fondo de Compensación Interterritorial español. Por ello la financiación central procedente de este conjunto de programas de financiación conjunta federo-provincial la hemos integrado en el bloque de transferencias discrecionales.

### 3º) Otras transferencias.

Por último existen otras transferencias, sólo en el caso de la financiación autonómica, que no están afectadas a la financiación de las CC.AA. al no estar destinadas a la hacienda autonómica sino a terceros ya sean particulares, empresas o Administraciones Locales, sobre las que el Estado mantiene prácticamente toda su regulación, aunque las CC.AA. puedan ejercer algún papel en su gestión. Por tanto estas transferencias se excluyen del análisis al no constituir verdaderamente financiación autonómica. Nos referimos a la Participación de las Entidades Locales en Ingresos del Estado, las subvenciones estatales gestionadas por las CC.AA. o el FEOGA-garantía.

---

(14) El principio de nivelación está consagrado explícitamente en la Constitución canadiense (art. 36).

## **2. ANÁLISIS CUANTITATIVO-COMPARADO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE REPARTO DE LOS RECURSOS AFECTOS A LOS PRINCIPIOS DE NIVELACIÓN Y REEQUILIBRIO INTERTERRITORIALES EN ESPAÑA Y CANADÁ.**

Este análisis pretende estimar en qué medida se cumplen ambos principios en los dos países, de comprobar qué país ofrece un mejor sistema de transferencias en el sentido del grado de cumplimiento de los criterios de reparto indicados anteriormente respecto a los objetivos de nivelación y reequilibrio interterritoriales. Pero el análisis va más allá al considerar a la financiación regional en su conjunto, es decir, incluyendo la financiación tributaria. Esa comparación, obviamente, está referida a las dos agrupaciones de Administraciones subcentrales relevantes, es decir, CC.AA. del art. 151 para España y Gobiernos provinciales para Canadá, por los motivos ya expuestos. Asimismo se procederá a una comparación interna entre las CC.AA. del 151 y las del 143<sup>15</sup>.

Se trata de comprobar cuantitativamente cuál es la pauta distributiva de los recursos afectos a cada uno de los tramos u objetivos destacados anteriormente de la financiación subcentral en ambos países. Para ello utilizamos la metodología consistente en la realización de regresiones simples. Estamos interesados, sobre todo, en comprobar si tal reparto se explica fundamentalmente por la capacidad económica de las respectivas jurisdicciones subcentrales, es decir, si existe y en qué medida un reparto progresivo de los recursos. Para ello realizamos las correspondientes regresiones entre la variable financiación por habitante con un indicador básico de tal capacidad económica: el PIB regional por habitante. Se trata, entonces de observar cómo y en qué medida están correlacionadas la financiación tributaria y los diferentes componentes de la financiación por transferencias, en términos per cápita, con el PIB per cápita, para comprobar, en definitiva, si los recursos totales se reparten de manera progresiva y si las transferencias, sobre todo las vinculadas a los objetivos de nivelación y reequilibrio interterritoriales, ayudan a lograr esa pauta distributiva progresiva.

Sin embargo, es evidente que algunos tipos de transferencias no van a resultar significativamente correlacionadas con el PIB por habitante. Así ocurre con las transferencias cuyo criterio primordial de reparto es la población, como la PIE, las transferencias de la Seguridad Social y la T.C.S.P.S. canadiense, es decir, con las transferencias con objetivo de nivelación de gastos, como se ha explicado. Para éstas se realizan las respectivas regresiones con la población.

Una vez realizado el estudio de regresión de cada uno de los componentes integrantes del sistema de transferencias en los dos países, indicados en el cuadro 2, además de la financiación tributaria, pasamos a una segunda fase del análisis consistente en, a partir de la financiación tributaria, ir agregando sucesivamente cada uno de los tramos del sistema

---

(15) No obstante, respecto a Canadá, no se disponen de datos desagregados de transferencias hacia Gobiernos provinciales y territoriales, por lo que, se tomará el conjunto de Gobiernos provinciales-territoriales. Este hecho no distorsiona prácticamente la comparación debido a la escasa entidad financiera de los Gobiernos territoriales en el conjunto de la financiación subcentral canadiense, además de su irrelevancia demográfica y económica, como ya se ha hecho referencia con anterioridad.

de transferencias para mostrar si éstas últimas corrigen el reparto presumiblemente regresivo que mantienen los tributos. Pues bien, los cuadros 3 y 4 siguientes resumen los resultados de las regresiones lineales<sup>16</sup>.

Así, en primer lugar, respecto a la financiación tributaria el cuadro 3 nos dice que, efectivamente, tanto en las CC.AA. del 151 como en las del 143, la capacidad fiscal, medida por el PIB per cápita, es la variable fundamental que explica las fuertes divergencias inter-territoriales en la recaudación tributaria (con unos coeficientes de determinación de 0,925 y 0,8314 respectivamente). En Canadá se mantiene una línea de tendencia también con similar pendiente creciente pero con un coeficiente de determinación mucho más bajo ( $R^2 = 0,4886$ ). Sin embargo, para el caso de Canadá, el ajuste que representa la función cúbica mejora sustancialmente el coeficiente pasando a  $R^2 = 0,631$ , lo que no ocurre en España donde las regresiones lineales son suficientemente explicativas.

En segundo lugar, en relación a la nivelación de gastos, en Canadá la T.C.S.P.S. toma como criterio de reparto fundamental la población de cada Provincia. En efecto su objetivo final es la nivelación de los gastos per cápita entre cada una de las Administraciones provinciales. En consecuencia, la pauta distributiva de los recursos financieros de la T.C.S.P.S. debería ser, en principio, independiente del PIB per cápita de cada una de las Provincias. A ésta se le añadía otras transferencias menores de carácter residual como las subvenciones legislativas o los pagos de estabilización de ingresos. No obstante, resulta una correlación significativa con respecto al PIB per cápita, si eliminamos la Provincia de Québec, según el cuadro 3<sup>17</sup>. En efecto, el coeficiente de determinación alcanza 0,7801. El dato correspondiente a Québec es anómalo debido a que esta provincia disfruta de unas específicas reducciones impositivas adicionales integradas en la T.C.S.P.S. que recibe esta provincia en particular.

Por su parte, en España, el sistema de nivelación de gastos se componía en 1.999 fundamentalmente de la P.I.E. y de las transferencias del sistema de la Seguridad Social. Como quiera que en España, como se ha dicho, no existe nivelación de ingresos o de las capacidades fiscales, la nivelación de gastos coincide con la nivelación total. Pues bien, para nuestro país, tanto para las CC.AA. del 151 como para las del 143, no existe correlación significativa de las mismas respecto al PIB regional por habitante, como nos dice el cuadro 3. Sin embargo, es presumible una alta correlación de la nivelación en términos absolutos respecto a la población, por el motivo de que, tal como se ha explicado anteriormente, las transferencias de nivelación en España toma como variable de reparto fundamental la población de cada C.A. En efecto, según el cuadro 4, resulta, para las CC.AA. del 151 un altísimo coeficiente de determinación ( $R^2 = 0,9516$ ). Sin embargo, para las del 143, el ajuste lineal,

---

(16) En estas regresiones simples, el nivel de significación que hemos supuesto aceptable toma un valor de 0,05. Por otra parte, también se han realizado regresiones curvilíneas. En la mayoría de los casos no se mejora prácticamente los resultados y en los que así ha ocurrido se trataba de estimaciones de funciones cúbicas, en cuyo caso se indica en los cuadros mencionados.

(17) Sólo se incluye el componente en efectivo de la T.C.S.P.S. ya que se disponen de los datos de la parte en efectivo, debido a que la cesión impositiva respecto al IRPF y al Impuesto de Sociedades afectada a esta transferencia está incorporada en la configuración de la descentralización de estos impuestos de manera conjunta e inseparable, y por tanto, considerada como financiación tributaria.

**CUADRO 3**  
**ANÁLISIS REGRESIÓN LINEAL SIMPLE ENTRE FINANCIACIÓN POR HABITANTE (VARIABLE DEPENDIENTE) Y PIB PER**  
**CÁPITA (VARIABLE INDEPENDIENTE). RESULTADOS. AÑO 1999**

	Financiación tributaria <sup>1</sup>	Nivelación de gastos <sup>2</sup>	Nivelación de ingresos <sup>3</sup>	Total Nivelación <sup>4</sup>	Reequilibrio interterritorial	Transferencias discrecionales	Total Financiación
Canadá: Gobiernos provinciales	$y = 0,0544x + 1323,7$ t: (2,589) (3,422) p-valor: (0,036) (0,011) R <sup>2</sup> = 0,4686	$y = -0,0058x + 414,71$ t: (-4,991) (19,290) p-valor: (0,002) (0,000) R <sup>2</sup> = 0,7801	$y = -0,191x + 3843,8$ t: (-14,503) (17,743) p-valor: (0,000) (0,000) R <sup>2</sup> = 0,9788	$y = -0,1226x + 3005,3$ t: (-5,382) (7,190) p-valor: (0,001) (0,000) R <sup>2</sup> = 0,7636	$y = -0,0212x + 392,67$ t: (-5,248) (7,11) p-valor: (0,000) (0,000) R <sup>2</sup> = 0,6795	$y = -0,0042x + 110,01$ t: (-2,069) (2,973) p-valor: (0,025) (0,000) R <sup>2</sup> = 0,3484 (*)	$y = -0,0775x + 4633,7$ t: (-2,742) (8,935) p-valor: (0,025) (0,000) R <sup>2</sup> = 0,4846
España: CC.AA. del 151	$y = 0,0532x - 340,39$ t: (6,119) (-2,951) p-valor: (0,009) (0,06) R <sup>2</sup> = 0,925	$y = -0,0375x + 1648,6$ t: (-1,739) (5,761) p-valor: (0,180) (0,01) R <sup>2</sup> = 0,5017 (*)		$y = -0,0375x + 1648,6$ t: (-1,739) (5,761) p-valor: (0,180) (0,01) R <sup>2</sup> = 0,5017 (*)		$y = -0,0052x - 32,766$ t: (1,403) (-0,689) p-valor: (0,255) (0,553) R <sup>2</sup> = 0,3963 (*)	$y = -0,0066x + 1742$ t: (-0,199) (3,943) p-valor: (0,855) (0,029) R <sup>2</sup> = 0,013 (*)
España: CC.AA. del 143	$y = 0,0485x - 308,8$ t: (6,278) (-2,888) p-valor: (0,000) (0,02) R <sup>2</sup> = 0,8314	$y = -0,0041x + 443,1$ t: (-0,185) (1,439) p-valor: (0,858) (0,188) R <sup>2</sup> = 0,0043 (*)		$y = -0,0041x + 443,1$ t: (-0,185) (1,439) p-valor: (0,858) (0,188) R <sup>2</sup> = 0,0043 (*)		$y = -0,0002x + 36,655$ t: (0,073) (0,999) p-valor: (0,943) (0,347) R <sup>2</sup> = 0,0007 (*)	$y = 0,0254x + 540,85$ t: (1,122) (1,728) p-valor: (0,295) (0,122) R <sup>2</sup> = 0,1359 (*)

Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes de datos. Para España, del M.E.H., "Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas", y del INE (Contabilidad Regional y Padrón Municipal de Habitantes), para Canadá, del anuario K. Treff, D. Perry, Finances of Nation, 2001, CTF, Toronto y del Anuario estadístico de Canadá (1999) que publica Statistics Canada.

1: Los resultados de Canadá no incluyen a Québec, ya que esta Provincia dispone de un sistema tributario sui generis en relación a los dos impuestos sobre la renta, lo que no ocurre en las restantes Provincias y que produce una fuerte distorsión en el diagrama de dispersión en el sentido de que se aleja sustancialmente de la línea de tendencia. En electo, si se incluyera a Québec la financiación tributaria canadiense mostraría los siguientes resultados, estadísticamente no significativos:

$y = 0,0542x + 1492$  (1,398) (2,008) (0,2) (0,08) R<sup>2</sup> = 0,1963

otra parte, la mejor estimación curvilínea de los resultados de Canadá sin incluir a Québec es la función cúbica, cuyos resultados son los siguientes: R<sup>2</sup> = 0,631; F = 5,12 (sigl = 0,05).  
 2: Los resultados de Canadá no incluyen a Québec. La razón estriba en que esta provincia disfruta de unas reducciones impositivas adicionales que se sustraen de su participación en la T.C.S.P.S. y eso hace que se aleje significativamente de la línea de tendencia. En electo si se le incluyera los resultados ya no serían estadísticamente significativos:

$y = -0,0058x + 392,93$  (-0,829) (3,061) (0,431) (0,016) R<sup>2</sup> = 0,079

3: Se excluyen las Provincias de Ontario, Alberta y Columbia Británica ya que no reciben transferencias de nivelación. Sólo se incluyen las provincias receptoras.

4: En el caso de Canadá, la estimación de una función cúbica si mejora sustancialmente los resultados: R<sup>2</sup> = 0,953; F = 71,12 (sigl. = 0,000).

(\*) Ajustes de regresión lineal estadísticamente no significativos.

aunque estadísticamente significativo, muestra un coeficiente de determinación bajo. El ajuste cúbico mejora significativamente dicho coeficiente alcanzando un valor de 0,734.

**CUADRO 4**  
**ANÁLISIS REGRESIÓN LINEAL SIMPLE ENTRE FINANCIACIÓN ABSOLUTA**  
**(VARIABLE DEPENDIENTE) Y POBLACIÓN (VARIABLE INDEPENDIENTE).**  
**RESULTADOS. AÑO 1999.**

	Nivelación de gastos <sup>1</sup>	Total Nivelación	Transferencias discrecionales	Total Financiación
Canadá: Gobiernos provinciales	$y = 0,0002x + 57,188$ t: (6,103) (0,334) p-valor: (0,000) (0,747) $R^2 = 0,8232$	$y = 0,0003x + 510,64$ t: (5,879) (2,408) p-valor: (0,000) (0,043) $R^2 = 0,812$	$y = 2E-05x + 17,745$ t: (4,055) (0,809) p-valor: (0,004) (0,442) $R^2 = 0,6726$	$y = 0,0033x + 216,56$ t: (20,676) (-0,29) p-valor: (0,000) (0,779) $R^2 = 0,9816$
España: CC.AA. del 151	$y = 0,0011x + 33,405$ t: (7,682) (0,046) p-valor: (0,005) (0,966) $R^2 = 0,9516$	$y = 0,0011x + 33,405$ t: (7,682) (0,046) p-valor: (0,005) (0,966) $R^2 = 0,9516$	$y = 2E-05x + 62,231$ t: (0,891) (0,689) p-valor: (0,438) (0,540) $R^2 = 0,2094$	$y = 0,0015x + 404,46$ t: (14,580) (0,793) p-valor: (0,001) (0,486) $R^2 = 0,9861$
España: CC.AA. del 143	$y = 8E-05x + 307,56$ t: (2,341) (4,294) p-valor: (0,047) (0,003) $R^2 = 0,4064$	$y = 8E-05x + 307,56$ t: (2,341) (4,294) p-valor: (0,047) (0,003) $R^2 = 0,4064$	$y = 5E-05x - 15,174$ t: (9,177) (-1,251) p-valor: (0,000) (0,246) $R^2 = 0,9134$	$y = 0,0007x + 150,68$ t: (20,817) (2,185) p-valor: (0,000) (0,060) $R^2 = 0,9819$

Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes de datos. Para España, del M.E.H., "Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas" y del INE (Padrón Municipal de Habitantes); para Canadá, del anuario K. Treff, D. Perry, Finances of Nation, 2001,CTF, Toronto y del Anuario estadístico de Canadá (1999) que publica Statistics Canadá.

1: Respecto a las CC.AA. del 143, la estimación de una función cúbica mejora sustancialmente los resultados:  $R^2=0,734$ ;  $F=5,52$  (sigf. = 0,037)

Por otra parte, en Canadá hay que añadir la nivelación de ingresos. Respecto a la transferencia de nivelación provincial canadiense, obviamente, habría de esperar que ofreciera un acentuado carácter redistributivo (una tendencia notablemente decreciente) al tratarse de una nivelación de la capacidad fiscal relativa de los Gobiernos provinciales y constituyendo un indicador básico de dicha capacidad PIB per cápita, sobre todo en relación a los impuestos directos. Los resultados del cuadro 3 lo confirman ( $R^2 = 0,9768$ ). En relación al conjunto de la nivelación canadiense también se presentan unas regresiones estadísticamente significativas con coeficientes de determinación altos. En conclusión, la nivelación canadiense se presenta como muy progresiva en el reparto de los recursos financieros, con una línea de tendencia pronunciadamente negativa y con un alto grado de correlación.

En tercer lugar, y como último componente de las transferencias no discrecionales, en España existen transferencias con una vinculación explícita al principio de reequilibrio interterritorial, tal como se ha explicado. Debido a que este tipo de política es independiente del nivel competencial de gasto asumido por las CC.AA., al perseguir un mayor desarrollo

de las regiones con menor capacidad económica y productiva y no estar relacionada con el nivel de gasto autonómico, habría que analizar el conjunto de CC.AA. de régimen común. Es decir, aquí no es relevante la distinción básica entre CC.AA. del 151 y del 143 en función del reiterado desnivel de gasto asumido, ya que la financiación del desarrollo económico es independiente, en principio, de dicho desnivel. Por otra parte, sería de esperar una alta correlación entre dicha financiación con el PIB, en términos per cápita. Además la línea de tendencia habría de ser idealmente de pendiente bastante negativa, lo que corroboraría el hecho de que se persigue el objetivo de ir reduciendo las divergencias en el nivel de PIB per cápita entre las CC.AA. En fin, si el PIB per cápita es el indicador fundamental de desarrollo económico, entonces es en relación a este tipo de transferencias donde en mayor grado sería previsible una alta correlación de carácter fuertemente redistributivo. Pues bien, considerando al conjunto de todas estas transferencias, resulta un coeficiente de determinación de 0,6795 y una línea de tendencia de pendiente negativa.

El último componente del sistema de transferencias lo constituyen las discrecionales. Esta clase de transferencias en principio no obedecen a ninguna pauta ni criterios objetivos y explícitos en el conjunto de la financiación subcentral, sino que su funcionalidad se sitúa en el ámbito de la bilateralidad y discrecionalidad. En efecto, los resultados del cuadro 3 nos confirma que no se pueden sacar conclusiones estadísticamente aceptables sobre la pauta distributiva implícita que siguen. Ahora bien, del cuadro 4 se puede deducir que este tipo de transferencias, aunque no explícitamente, tiende a distribuirse en proporción a la población tanto en Canadá como en las CC.AA. del 143, no así respecto a las del 151, donde el ajuste no es estadísticamente aceptable.

Una vez estudiados cada uno de los tramos de la financiación subcentral, quedaría por emprender un análisis agregado de todos ellos con el fin de obtener una representación y evaluación globales del sistema de financiación subcentral en ambos países. De manera que, al igual que antes, se realizan las pertinentes comparaciones entre, primero, Gobiernos provinciales canadienses y CC.AA. del 151 y, segundo, entre los dos grupos de CC.AA. Los resultados se muestran en el cuadro 5 y se ilustran en los gráficos 1 a 3<sup>18</sup>. En ellos, partiendo de la financiación tributaria se ha ido agregando, en España, primero, las transferencias de nivelación. Segundo, las transferencias discrecionales; por último las transferencias de reequilibrio interterritorial, lo que daría lugar al total de la financiación. En Canadá, a los tributos se añade, primero, las transferencias de nivelación y, segundo, las discrecionales, obteniendo entonces la financiación total.

Sobre todo, estamos interesados en destacar cómo en Canadá el PIB por habitante constituye un criterio básico de reparto de los recursos totales de financiación y cómo la transferencia de nivelación de ingresos cambia la pauta distributiva regresiva de la recaudación tributaria para hacerla progresiva en relación a la financiación total (las transferencias

---

(18) Con el fin de evitar confusiones en la interpretación de estos gráficos sólo se muestran en ellos las líneas de tendencia para aquellos ajustes estadísticamente significativos. En los demás casos, sólo se representa el diagrama de "nube de puntos".

discrecionales, aunque de manera residual, también coadyuva a ese cambio de tendencia en el reparto de los recursos financieros). Sin embargo, eso no ocurre en España. En efecto, tanto para las CC.AA. del 151 como para las del 143 los coeficientes de determinación no son en absoluto relevantes, sobre todo para las primeras. En todo caso sí parece desprenderse una cierta pauta regresiva en las CC.AA. del 143. Respecto a Canadá, la bondad del ajuste es al menos aceptable y se puede decir que el nivel de PIB per cápita es una variable explicativa de primer orden, aunque no la única, en el reparto de los recursos totales de financiación, lográndose una pauta distributiva claramente progresiva. En cuanto a España, sólo se puede decir que el nivel de renta per cápita media de las CC.AA. no es un indicador relevante en el reparto de los recursos financieros. Además no existe en absoluto una pauta progresiva en tal reparto, sino que más bien, en las del 143, tiende a ser regresiva.

Por otra parte, en cuanto al reparto del total de financiación en términos absolutos, tanto en un país como en otro, el criterio de la población es la variable explicativa por antonomasia, según los estadísticos representados en el cuadro 4. Con una línea de tendencia prácticamente horizontal para las tres agrupaciones de Administraciones regionales, el coeficiente de determinación alcanza casi la unidad en todas ellas.

En consecuencia, la diferencia fundamental entre los dos países estriba en la redistribución acentuadamente progresiva que realizan las transferencias de nivelación en Canadá (sobre todo la de ingresos), que invierte totalmente la pauta distributiva de los tributos. Esa función redistributiva no la realiza la nivelación española en absoluto. Sí la realizan las transferencias de reequilibrio, pero de manera a todas luces insuficiente si tomamos como término de comparación la financiación total de las Provincias canadienses y de las CC.AA. del 151. Dado ese contraste esencial, la cuestión clave está, creemos, en la emisión de un juicio de valor sobre la deseabilidad o no para España de la implementación de una nivelación de ingresos al estilo canadiense y la consecuente pauta redistributiva que se presenta en el país norteamericano.

**CUADRO 5**  
**ANÁLISIS REGRESIÓN LINEAL SIMPLE ENTRE FINANCIACIÓN POR HABITANTE**  
**(VARIABLE DEPENDIENTE) Y PIB PER CÁPITA (VARIABLE INDEPENDIENTE).**  
**RESULTADOS DE LA AGREGACIÓN DE COMPONENTES DE LA FINANCIACIÓN.**  
**AÑO 1999**

	Financiación tributaria <sup>1</sup>	Tributos + nivelación	Tributos+nivelación+ transferencias discrecionales	Total Financiación (lo anterior más transferencias de reequilibrio interterritorial) <sup>2</sup>
Canadá: Gobiernos provinciales	$y = 0,0542x + 1492$ t: (1,398) (2,008) p-valor: (0,2) (0,08) R <sup>2</sup> = 0,1963 (*)	$y = 0,0684x + 4434,3$ t: (-2,322) (8,205) p-valor: (0,049) (0,000) R <sup>2</sup> = 0,4026	$y = -0,0775x + 4633,7$ t: (-2,742) (8,935) p-valor: (0,025) (0,000) R <sup>2</sup> = 0,4846	$y = -0,0775x + 4633,7$ t: (-2,742) (8,935) p-valor: (0,025) (0,000) R <sup>2</sup> = 0,4846
España: CC.AA. del 151	$y = 0,0532x - 340,39$ t: (6,119) (-2,951) p-valor: (0,009) (0,06) R <sup>2</sup> = 0,925	$y = 0,0158x + 1308,2$ t: (0,671) (4,185) p-valor: (0,550) (0,025) R <sup>2</sup> = 0,1306 (*)	$y = 0,021x + 1275,5$ t: (0,841) (3,851) p-valor: (0,462) (0,031) R <sup>2</sup> = 0,1908 (*)	$y = 0,0066x + 1742$ t: (-0,199) (3,943) p-valor: (0,855) (0,029) R <sup>2</sup> = 0,013 (*)
España: CC.AA. del 143	$y = 0,0485x - 308,8$ t: (6,278) (-2,888) p-valor: (0,000) (0,02) R <sup>2</sup> = 0,8314	$y = 0,0444x + 134,3$ t: (1,846) (0,404) p-valor: (0,102) (0,697) R <sup>2</sup> = 0,2989 (*)	$y = 0,0446x + 170,95$ t: (1,903) (0,536) p-valor: (0,089) (0,607) R <sup>2</sup> = 0,3184 (*)	$y = 0,0254x + 540,85$ t: (1,122) (1,728) p-valor: (0,295) (0,122) R <sup>2</sup> = 0,1359 (*)

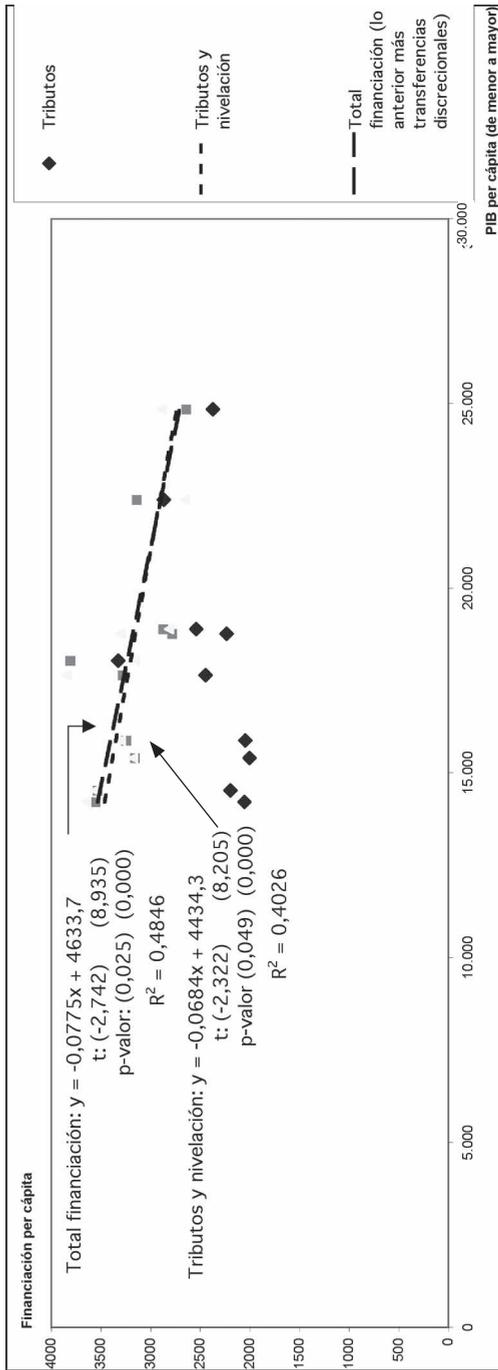
Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes de datos. Para España, del M.E.H., "Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas" y del INE (Contabilidad Regional y Padrón Municipal de Habitantes); para Canadá, del anuario K. Treff, D. Perry, Finances of Nation, 2001,CTF, Toronto y del Anuario estadístico de Canadá (1999) que publica Statistics Canadá.

1: Los resultados de Canadá ahora incluyen a Québec. Véase nota n° 1 del cuadro 3.

2: Al no existir en Canadá transferencias de reequilibrio interterritorial, los resultados del total de financiación coinciden con los de la columna anterior.

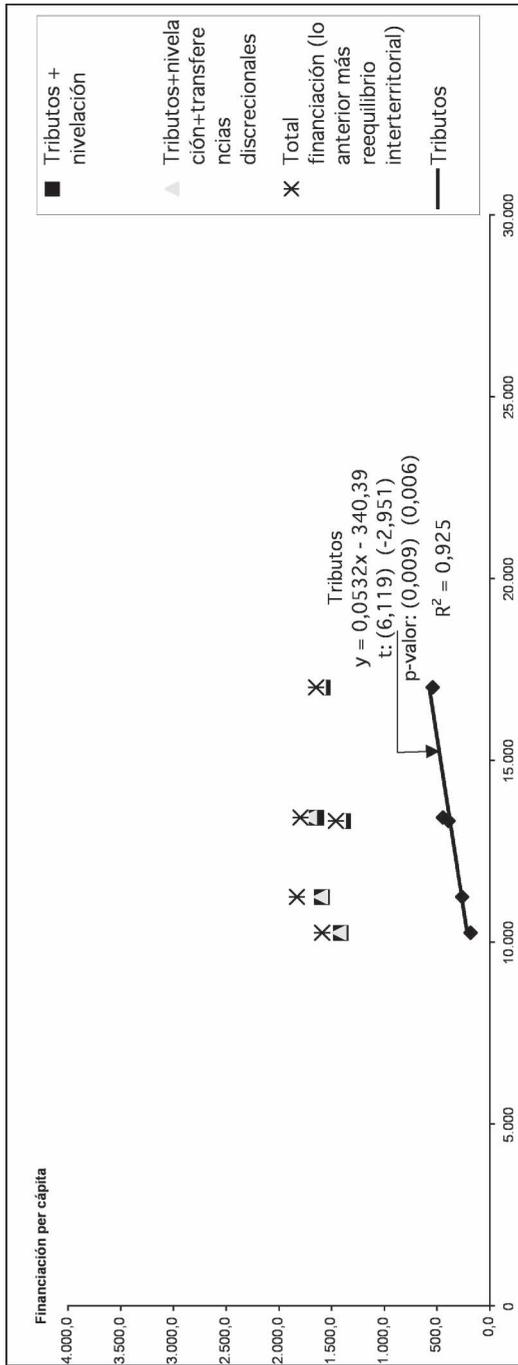
(\*): Ajustes de regresión lineal estadísticamente no significativos.

**GRÁFICO 1**  
**CANADÁ. ANÁLISIS DE LA FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS PROVINCIALES. AÑO 1999-2000**



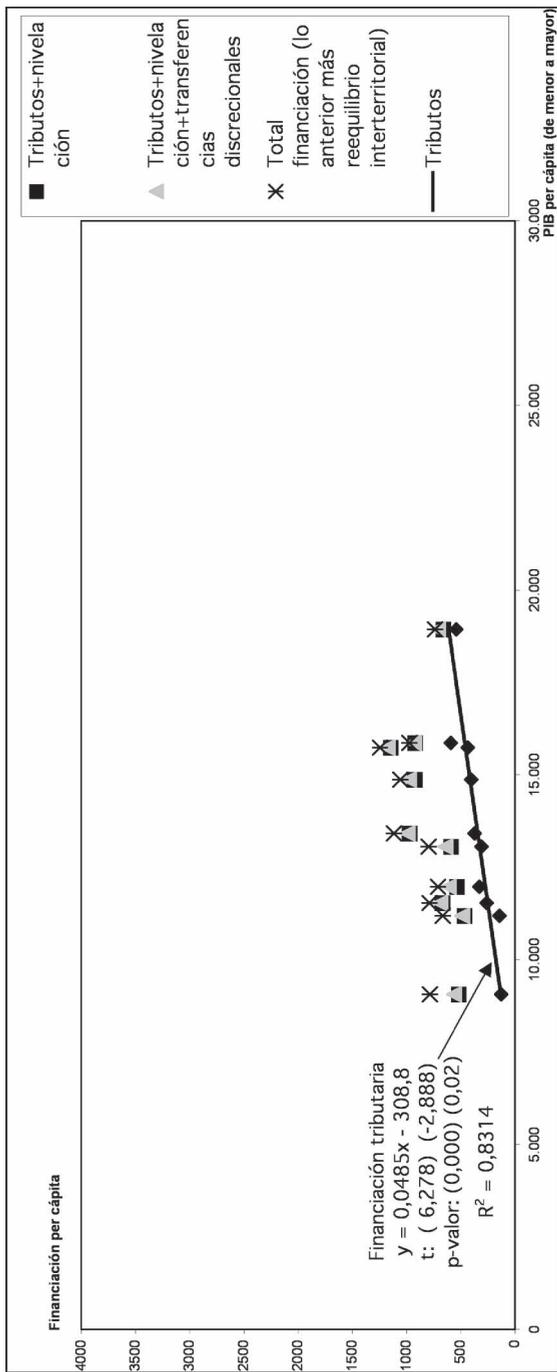
Fuente: Elaboración propia a partir del anuario K. Trefl, D. Perry, Finances of Nation, 2001, CTF, Toronto y del Anuario estadístico de Canadá (1999) que publica Statistics Canada.

**GRÁFICO 2**  
**ESPAÑA. CC.AA. DEL 151. ANÁLISIS DE LA FINANCIACIÓN. AÑO 1999**



Fuente: Elaboración propia a partir del M.E.H. "Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas" y del INE (Contabilidad Regional y Padrón Municipal de Habitantes).

**GRÁFICO 3**  
**ESPAÑA. CC.AA. DEL 143. ANÁLISIS DE LA FINANCIACIÓN. AÑO 1999**



Fuente: Elaboración propia a partir del M.E.H., "Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas" y del INE (Contabilidad Regional y Padrón Municipal de Habitantes).

### **3. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS CUANTITATIVO-COMPARADO. ¿SE PRODUCE UNA MEJORA CON EL ACTUAL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA DE RÉGIMEN COMÚN?**

En este trabajo nos hemos centrado en la funcionalidad que ejercen las transferencias en el cumplimiento de los principios de nivelación y reequilibrio interterritorial en cuanto a la consecución de los criterios de reparto reseñados.

En primer lugar hay que destacar que, según los resultados del cuadro 4, la población sí se erige en una variable fundamental explicativa del reparto de los recursos, sobre todo en las Provincias canadienses y en las CC.AA. del 151 y tanto en la nivelación de gastos, en la nivelación de ingresos como en la financiación total. En todos estos casos se alcanzan unos coeficientes de determinación altísimos y con unas líneas de tendencia prácticamente horizontales. Se puede decir que se cumple el objetivo de reparto igualitario en términos por habitante en los dos grupos de jurisdicciones comparables entre los dos países y en lo que respecta a los tramos de nivelación de gastos, nivelación total y de la financiación total.

Sin embargo, en cuanto al objetivo de la progresividad en el reparto de los recursos ya no ocurre lo mismo, ya que mientras que se puede decir que en Canadá sí se cumple satisfactoriamente no así respecto tanto a las CC.AA. del 151 como a las del 143. En efecto, dado el carácter distributivo semejante que presentan las transferencias de nivelación de gastos (tendencialmente un reparto igualitario en términos per cápita) la diferencia esencial entre los dos países reside en la existencia de una nivelación de ingresos (o de capacidades fiscales) en Canadá, con una clarísima finalidad distributiva progresiva, ausente en España. Además, en nuestro país, las transferencias de reequilibrio interterritorial, inexistentes en Canadá, aunque consiguen cambiar la pauta distributiva, sobre todo en las CC.AA. del 151, no tiene, en absoluto, la misma capacidad redistributiva en sentido progresivo que ostenta la transferencia de nivelación canadiense. Al final, por tanto, resulta que los recursos totales de financiación se reparten de forma progresiva en Canadá, constituyendo el PIB per cápita una variable bastante explicativa de tal reparto, mientras que en España no podemos llegar a ninguna conclusión dado que los ajustes de regresión no son estadísticamente significativos, salvo decir que el PIB per cápita no constituye en absoluto un criterio de reparto fundamental del total de financiación tanto de las CC.AA. del 151 como de las CC.AA. del 143.

Por último, respecto a la cuestión sobre si el actual modelo vigente a partir del año 2002 en España corrige la situación descrita en el epígrafe anterior, la reforma introducida consistió básicamente en una ampliación del sistema tributario autonómico (incluyendo mayor capacidad normativa respecto a los tributos ya cedidos con anterioridad y una mayor descentralización tributaria consistente en una participación parcial en la recaudación territorial del IVA e Impuestos Especiales) y la consecuente disminución de las transferencias de nivelación, ya que desaparecen las transferencias de la Seguridad Social y la PIE, quedando sustituidas por un más exiguo Fondo de Suficiencia. Esto tendrá como consecuencia presumiblemente una menor capacidad del sistema de redistribuir los recursos de manera más progresiva en el sentido que hemos argumentado anteriormente y tal como ocurre en Canadá. La única novedad aportada

respecto al principio de nivelación la constituyen las posibles Asignaciones de Nivelación respecto a la educación y la sanidad. Pero, como el propio Acuerdo recoge, se trata de un recurso extraordinario, de implementación no automática, de configuración incompleta que se pospone y de carácter básicamente discrecional en base a negociaciones bilaterales, es decir, rasgos contrarios a lo que debería ser una verdadera transferencia de nivelación. En definitiva, creemos que se pierde capacidad niveladora en el sistema de financiación autonómica, aún más cuando el FCI queda regulado prácticamente de la misma manera como había funcionado hasta ahora (sin aumentar, sobre todo, su dotación financiera global). Es decir, en este aspecto, se produce un alejamiento del modelo canadiense en cuanto, finalmente, el sistema va a perder progresividad en el reparto de los recursos totales entre las distintas CC.AA. Así pues, un mayor acercamiento al modelo canadiense, y ahora con más necesidad, consistiría en la implantación de una nivelación de ingresos parecida a la canadiense.

## BIBLIOGRAFÍA.

- ATIENZA MONTERO, P. (2003): *El federalismo fiscal canadiense: comparación con el Estado de las Autonomías y posibles aplicaciones al mismo*, Tesis Doctoral inédita, Universidad de Málaga.
- ATIENZA MONTERO, P. (2004): *El federalismo fiscal canadiense. La financiación de las Provincias y Territorios canadienses*, ESPAL (Asociación de Estudios del Sector Público Autonómico y Local), Sevilla.
- BOADWAY, R.W. (2001): "Equalization revisited: its role and design", *Mimeo*.
- BOADWAY, R.W. (2003): "The theory and practice of equalization", *Mimeo*.
- BOADWAY, R.W., FLATTERS F. (1982): *Une analyse économique de la péréquation*, Consejo Económico de Canadá, Ottawa.
- BOADWAY, R.W., HOBSON P.A.R. (1993): *Intergovernmental fiscal relations in Canada*, Canadian Tax paper nº 96, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- BOADWAY, R.W., HOBSON, P.A.R. (ed.) (1998): *Equalization: its contribution to Canada's economic and fiscal progress*, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, Kingston, Ontario.
- BOESSENKOOL, K.J. (1996): "The illusion of equality: provincial distribution of the Canada Health and Social Transfer", CD Howe Institute, Toronto.
- BOEX y MARTÍNEZ VÁZQUEZ (2004): "Designing intergovernmental equalization transfers with imperfect data: concepts, practices, and lessons", *Mimeo*, Georgia State University.
- BUCHANAN, J.M. (1952): "Federal grants and resource allocation", *Journal of Political Economy*, vol. 60, págs. 208-217.
- CASTELLS OLIVERES, A. (1988): *Hacienda autonómica: una perspectiva de federalismo fiscal*, Editorial Ariel, Barcelona.
- CASTELLS OLIVERES, A. (1991): "Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos", *Hacienda Pública Española*, nº 118-2, págs. 9-24.
- CASTELLS OLIVERES, A. (2000): "Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica", *Papeles de Economía Española*, nº 83, págs. 37-59.
- CASTELLS OLIVERES, A., SOLÉ OLLÉ A. (2000): *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

- GIMÉNEZ MONTERO, A. (1995): "Desequilibrios fiscales, financiación de las Comunidades Autónomas y participación en los ingresos del Estado: situación actual y perspectivas", *Perspectivas del Sistema Financiero*, nº 51.
- HIERRO RECIO, L. A. (1996): *Economía y Hacienda de las Administraciones Subcentrales*, Sevilla Siglo XXI, S.A., Sevilla.
- HIERRO RECIO, L. A. (1999): "La financiación autonómica. Una visión desde Andalucía", *Boletín Económico de Andalucía*, nº 25, págs. 51-77.
- HOGG, P.W. (1997): *Constitutional Law of Canada*, Carswell, 4ª edición, Toronto.
- KING D.N. (1984): *Fiscal Tiers: The economics of multi-level government*, George Allen and Unwin, Londres.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1991): *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 95, Madrid.
- MA, J. (1997): "Intergovernmental fiscal transfer: a comparison of nine countries", Working Paper, Banco Mundial.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA: "Informe sobre la financiación de las Comunidades y ciudades Autónomas", informe anual de publicación desde 1986.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2000): "La descentralización del gasto público en España".
- MONASTERIO ESCUDERO, C., SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., PÉREZ GARCÍA F., SEVILLA SEGURA, J.V., SOLÉ VILANOVA, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (Libro Blanco)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- OATES, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., N.Y. V.C. en Oates (1977), *Federalismo fiscal*, IEAL, Madrid.
- PÉREZ GARCÍA, F. (1998): "La equidad del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas tras su reforma", *Economistas*, nº 16 (77), págs. 243-257.
- PÉREZ GARCÍA, F. (2000): "Corresponsabilidad fiscal y nivelación regional", *Papeles de Economía Española*, nº 83.
- ROMANO VELASCO, J. (comp..) (1995): *La financiación de las Comunidades Autónomas: análisis y orientación desde el federalismo fiscal*, Junta de Castilla y León, Salamanca.
- ROMANO VELASCO, J. (1995): "El federalismo fiscal canadiense: interés del modelo para España" en Romano Velasco, J. (comp..), (1995).
- RUIZ ROBLEDO, A. (1990): "Canadá, un federalismo casi olvidado", *Revista de Estudios Políticos*, nº 69.
- SMITH, E.H. (1998): *Federal-provincial tax sharing and centralized tax collection in Canada*, Special studies in taxation and public finance nº 1, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- STATISTICS CANADA (1999): *Anuario estadístico de Canadá*.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1992): "Esfuerzo y corresponsabilidad fiscal", *Jornadas sobre Hacienda Territorial y Corresponsabilidad fiscal*, Santiago de Compostela.
- TREFF, K., PERRY, D.B. (1998): *Finances of the Nation, 1998*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- TREFF, K., PERRY, D.B. (2001): *Finances of the Nation, 2000*, Canadian Tax Foundation, Toronto.
- VAILLANCOURT, F. (1995): "Les transferts fédéraux-provinciaux au Canada", *Les publications du Québec*, Montreal.