

## COMPARACIÓN DE MODELOS DE FINANCIACIÓN ENTRE PAÍSES: ESPAÑA Y CANADÁ<sup>1</sup>

DAVID CANTARERO PRIETO<sup>2</sup>

Departamento de Economía  
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Universidad de Cantabria

*Recibido:* 1 de septiembre de 2004

*Aceptado:* 9 de noviembre de 2004

**Resumen:** 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 de la teoría del federalismo fiscal. Así, se aplica parcialmente el sistema canadiense al caso español 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.

### EVALUATING FISCAL FEDERALISM MODELS: SPAIN AND CANADA

**Abstract:** In order to analyze the incidence that would have another fiscal federalism models in the Spanish system, the main theoretical foundations of Fiscal Federalism Theory are exposed in this paper. Thus, it is applied the Canadian system to the Spanish case taking into account their own institutional features and political organization in terms of expenditures and revenues assignment, comparing these results from a static perspective and also a dynamic one.

**Keywords:** Fiscal federalism / Compared experience / Fiscal accountability.

## 1. INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL FEDERALISMO FISCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

La profunda transformación del sistema de financiación regional común ha coincidido con la generalización de las transferencias sanitarias a las diez comunidades autónomas (CC.AA.) que aún no disponían de ellas en el año 2002 y con la configuración de sus nuevos modelos de financiación, especialmente en el caso de las regiones de ámbito foral y común. En este sentido, el análisis y cuantificación sistemática de la evolución de la financiación en cada comunidad autónoma y sus interconexiones entre sí constituye un elemento importante a la hora de valorar la estabilidad y suficiencia del modelo actual de financiación autonómica. Asimismo, la comparación de sus resultados, tanto en términos estáticos como dinámicos, con los de las experiencias más significativas de federalismo fiscal en otros contextos

<sup>1</sup> Una parte del presente trabajo se integra dentro del proyecto *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*.

<sup>2</sup> Agradezco la ayuda concedida por el Instituto de Estudios Fiscales para su elaboración. Asimismo, agradezco los comentarios y las sugerencias realizadas por dos evaluadores anónimos a una versión inicial del presente artículo.

descentralizados resulta especialmente de interés, dada la relativa escasez de trabajos empíricos en este sentido para el modelo actual.

El objetivo del trabajo consiste en analizar las características y las implicaciones económicas de uno de los modelos de federalismo fiscal más representativos en la literatura (Canadá), así como del modelo español de financiación autonómica, lo cual exige un enfoque que combine diversas aproximaciones metodológicas cuantitativas con los fundamentos teóricos de la descentralización fiscal. Además, se compararán los resultados obtenidos con los que se derivarían de la aplicación del modelo canadiense en el contexto español.

La teoría del federalismo fiscal argumenta que la descentralización impositiva ha de derivarse como consecuencia de la descentralización del gasto público<sup>3</sup>, por lo que los desarrollos teóricos tratan de definir los criterios que es preciso seguir para su articulación efectiva (cuadro 1).

La descentralización tributaria encuentra su justificación en el cumplimiento de los principios de *autonomía y corresponsabilidad fiscal*, formulando que la cuestión que hay que resolver no es el reparto de los ingresos impositivos entre diferentes niveles de gobierno, sino cómo debe repartirse la capacidad de generar ingresos entre esos niveles. El propio contenido de la autonomía fiscal señalaría los límites de la descentralización tributaria en la financiación plena de las necesidades regionales de gasto, donde la situación óptima sería aquella en que todas las CC.AA. pudieran cubrir sus necesidades de gasto con sus propios impuestos y con participaciones territorializadas, aunque requeriría ajustar la descentralización tributaria a las necesidades financieras de cada comunidad autónoma o diseñar un modelo uniforme de descentralización apoyado por transferencias negativas desde las CC.AA. con una mayor capacidad fiscal. No obstante, habría que buscar una fórmula que proporcionase mayores niveles de descentralización tributaria (Goodspeed, 2000). En este sentido, según la teoría del federalismo fiscal en el reparto de las competencias de gasto e ingresos entre los niveles subcentrales de gobierno deberían respetarse las siguientes premisas:

- a) La solución de descentralización fiscal no debe olvidar los dos principios “clásicos” de la distribución de impuestos según la teoría del federalismo fiscal que adopta una concepción *musgraviana*. Es decir, que los impuestos adecuados para las funciones de *estabilización y redistribución* 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* ha de ser compartida por todos los niveles, en función del ámbito espacial de los beneficios de la acción pública y del

---

<sup>3</sup> Tal y como se recoge específicamente en Zubiri (1987).

propio teorema de la descentralización (Oates, 1972), 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<sup>4</sup>. 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 la internacional (Castells, 1988; Giménez, 2000, 2002), las soluciones adoptadas en cada país están influenciadas tanto por las prescripciones de la teoría del federalismo fiscal como por su propio contexto político, institucional, cultural e histórico. 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 imponibles que tengan baja movilidad interjurisdiccional (necesitándose elevados tamaños jurisdiccionales) a fin de evitar fenómenos de competencia fiscal.
- e) Los impuestos subcentrales han de generar suficientes ingresos para así 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 (donde está el votante mediano) es de esperar que el gasto público se sitúe por encima de su nivel óptimo. Por lo tanto, una de

---

<sup>4</sup> Aplicado a la asignación de impuestos finalistas, supone que éstos deben asignarse a los niveles de gobierno encargados de la provisión de servicios para cuya financiación se crearon aquellos tributos, ya que según McLure (1994) “no tendría sentido, por ejemplo, que un nivel de gobierno se responsabilizara de la construcción y mantenimiento de un sistema de vías de peaje, puentes y túneles y que un segundo recibiera los peajes abonados”.

las características que debe cumplir un buen impuesto subcentral es que la difusión de su incidencia fiscal esté ampliamente extendida.

- f) La propia dimensión de los rendimientos impositivos es también un criterio importante a la hora de 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 de manera central (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 –impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), impuesto sobre sociedades (IS), impuesto sobre el valor añadido (IVA) e impuestos especiales (I.I.EE.)–, 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 para los contribuyentes más perceptible el destino final de sus impuestos (algo similar a lo que sucede en el caso de Canadá).
- El otro mecanismo *atribuiría competencias normativas a las haciendas subcentrales no sólo sobre el IRPF sino también sobre el IVA y sobre los impuestos 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 dos: 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<sup>5</sup>, 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*.

---

<sup>5</sup> Vid. para un mayor detalle, Cantarero (2003).

**Cuadro 1.-** La descentralización impositiva óptima y la teoría del federalismo fiscal

PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZ.	IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (IRPF)	IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE SOCIEDADES (IS)	IMPUESTOS ESPECIALES (I.EE)	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 alta de la demanda del bien	Se cumple especialmente con jurisdicciones grandes e inelasticidad alta de la demanda del bien
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 de gran movilidad	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 y en el IVA	Se cumple efectivamente
Dimensión de los rendimientos impositivos	Distribución geográfica de los rendimientos y elasticidad de los rendimientos hacen que tenga que ser central	Distribución geográfica de los rendimientos y elasticidad de los rendimientos hacen que tenga que ser 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 al 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, aunque la descentralización formularía 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, aunque la descentralización formularía problemas de ilusión fiscal

FUENTE: Elaboración propia.

## 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 de su pasado colonial, con un sistema de monarquía constitucional y democracia parlamentaria, constituido a su

vez por un nivel regional formado por diez provincias<sup>6</sup> y tres territorios. Así, en la práctica sólo 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 (Boadway y Hobson, 1993; Clark, 1997; Krelove, Stotsky y Vehorn, 1997; Atienza, 2001; Lago, 2001; Giménez, 2002).

Es de destacar que, tras la experiencia de la Ley constitucional de 1867, el 17 de abril de 1982<sup>7</sup> 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 Québec<sup>8</sup> 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 interjurisdiccionales<sup>9</sup> (*conferencias intergubernamentales*).

En cuanto a la distribución de competencias establecida en el año 1867 y modificada posteriormente en los años 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

---

<sup>6</sup> Québec y Ontario son las provincias de la “*región central*” en Canadá desde la perspectiva histórica, económica y demográfica.

<sup>7</sup> Desde entonces Canadá puede reformar su propia Constitución sin necesidad del permiso británico, aunque su pertenencia a la *Commonwealth* hace que su máxima autoridad (jefatura del Estado) continúe siendo la reina de Inglaterra.

<sup>8</sup> Desde las concesiones británicas del Acta de 1774 Québec ha defendido siempre su derecho a ser reconocida como una entidad “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 por 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.

<sup>9</sup> Aunque no tienen una regulación constitucional o legal concreta sino que son básicamente voluntarios (Telford, 1999).

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 *POGG: Peace, Order and Good Government*); aquellas con poder federal de gastar (*spending power*); y otras disposiciones adicionales. En el cuadro 2 se muestra el reparto del gasto según su clasificación funcional y según el nivel de gobierno; en él puede apreciarse como casi el 68% del gasto total corresponde a las tres funciones principales del estado del bienestar (sanidad, educación y prestaciones sociales), aunque existen claras diferencias entre las propias provincias y territorios canadienses.

**Cuadro 2.-** Reparto de competencias de gasto en Canadá en el 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	0,00	0,81
Vivienda	34,83	43,51	21,66	1,15
Asuntos exteriores	100,00	0,00	0,00	1,28
Planificación y desarrollo	13,30	49,52	37,18	0,60
Investigación	80,71	19,29	0,00	0,68
Otros gastos	1,14	87,31	11,56	0,57
<b>TOTAL GASTOS GENERALES</b>	<b>34,00</b>	<b>52,72</b>	<b>13,28</b>	<b>100,00</b>

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

### 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*), entre las que destacan la imposición sobre las rentas y la propiedad. Este modelo se fundamenta en los acuerdos fiscales<sup>10</sup> (*Tax Collection Agreement*), en los que 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 vo-

<sup>10</sup> Básicamente desde los acuerdos fiscales del año 1962 que sustituyeron a los anteriores del año 1941 (*Tax Rental Agreements*) y de los que una de sus últimas versiones es la asumida en diciembre del año 1998 y cuya entrada en vigor fue el pasado 1 de enero de 2001 (*Department of Finance Canada*), recibiendo los apoyos de la OCDE por este sistema de armonización.

luntario e individualizado para cada provincia que esté dispuesta a firmarlo<sup>11</sup>, su vigencia es quinquenal y sólo se aplican al impuesto provincial sobre la renta<sup>12</sup> y al impuesto provincial sobre sociedades<sup>13</sup>, 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 según 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 Canadá, 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 no condicionadas	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*.

### 2.2.3. La distribución de las transferencias intergubernamentales

Las transferencias intergubernamentales se configuran como uno de los pilares fundamentales del sistema de federalismo cooperativo canadiense, a pesar de suponer en los últimos años cerca del 15% de los ingresos no financieros totales provinciales, especialmente para sanidad, educación y programas sociales (cuadro 4). Las transferencias federales se resumen en cinco:

- “*The Québec Abatement*”: se concibe como transferencia implícita (*tax transfer*) aunque a efectos contables aparece en la CHST.

<sup>11</sup> De ahí las diferencias entre ellas en cuanto a sus respectivas estructuras de financiación (McLarty, 1998).

<sup>12</sup> En la actualidad todas las provincias tienen acuerdo en este impuesto, excepto Québec que tiene desde el año 1954 su propio impuesto.

<sup>13</sup> En todas en el año 2003 excepto Québec, Alberta y Ontario que tienen impuestos propios.

- *Canada Health and Social Transfer* (CHST): sustituye desde el año 1996 a las antiguas transferencias incluidas en el *Canada Assistance Plan* (CAP) del año 1966 y el *Established Programs Financing* (EPF) del año 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 transferencias, en forma de participación en los impuestos federales sobre la renta personal y de sociedades.
- *The Equalization Program*: sistema de nivelación horizontal (transferencias incondicionadas) creado en el año 1957 con el objetivo de ayudar a las provincias relativamente más pobres<sup>14</sup> (*nivelación federal-provincial*). Los fondos son federales (sin contribución de las provincias más ricas) y de vigencia quinquenal (última revisión en el año 1999); 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 provincias<sup>15</sup>. 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 el año 1982 y de vigencia quinquenal (última revisión también en el año 1999) para garantizar a las provincias suficiencia financiera ante eventuales reducciones en la recaudación del IRPF por reformas federales en dicho impuesto, dado que la provincia firmara los acuerdos fiscales correspondientes<sup>16</sup>.
- *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 diferencia entre necesidades estimadas y capacidad fiscal ponderada.

En síntesis, el resultado del modelo de federalismo fiscal canadiense es un elevado grado de corresponsabilidad fiscal que, si se mide en términos de recaudación compartida, ha llegado a suponer en el pasado año 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.

<sup>14</sup> Quedan excluidos de la nivelación los territorios, al disponer ya de un sistema específico de transferencias (Smith, 1998; Boadway, 2002).

<sup>15</sup> Incluyen IRPF, IS, impuestos sobre las ventas, sobre la propiedad y otros tomando como *standard* la renta media de cinco provincias representativas: Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia..

<sup>16</sup> 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 los años 1986 y 1991. Es decir, algo similar a la garantía del IRPF español del año 1998.

**Cuadro 4.-** Transferencias (millones de dólares canadienses) y financiación *per cápita*. Canadá, 2002-2003 (en dólares)

CONCEPTO	CHST (pagos directos)	CHST ( <i>tax transfers</i> )	EQUALIZATION	TERRITORIAL FORMULA FINANCING	INGRESOS NO FINANCEIROS TOTALS
Alberta	1.432	1.582			9.560
British Columbia	2.367	1.765	488		6.826
Quebec	4.142	3.584	4.678		7.667
Ontario	5.066	6.768			5.900
Manitoba	617	558	1.158		7.066
Saskatchewan	528	514	325		6.940
Newfoundland	299	262	1.019		7.525
Prince Edward Island	75	68	248		7.081
New Scotia	510	458	1.260		6.174
New Brunswick	407	368	1.174		7.117
Yukon Territory	19	13		323	17.171
NorthWest Territories	13	30		547	22.497
Nunavut Territory	24	7		566	24.150
TOTAL	15.499	15.977	10.348	1.436	6.995

FUENTE: Elaboración propia a partir de *The Fiscal Balance in Canada (2000)*, Department of Finance Canada.

### 3. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ACTUAL EN ESPAÑA

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, y 16 y 22 de noviembre de 2001 un acuerdo con el fin de establecer un nuevo modelo de financiación autonómica para el conjunto de las CC.AA. de régimen común, y que es 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 de referencia al mencionado sistema.

El funcionamiento básico del modelo de financiación era el siguiente. El año base para la puesta en práctica del sistema 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 comunidad autónoma (“*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 igual a la siguiente expresión:

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

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 dichas necesidades de gasto pasasen a convertirse para cada comunidad autónoma “*i-ésima*” en las “*necesidades homogéneas totales de financiación* ( $NF_{ti}$ )” (artículo 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 lo tanto, las necesidades de financiación totales para cada comunidad autónoma “*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 ( $NF_{imi}$ ) y el tercero relativo a la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social ( $NF_{imi}$ ) según la siguiente expresión:

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

Una vez determinadas dichas necesidades totales de financiación en el año base 1999 (artículo 5 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre), existen en el modelo diversos recursos financieros que servirían para financiar las necesidades estimadas en el sistema 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 la capacidad fiscal ( $CF$ ) del sistema en el año base 1999 (artículo 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 comunidad autónoma “*i-ésima*” entre las necesidades totales de financiación regionales y el valor de los recursos mencionado anteriormente.

La definición de este fondo de suficiencia puede tener una gran relevancia debido a que su homólogo hasta el año 2002, o participación en los ingresos del estado (PIE), casi siempre había tenido un signo positivo<sup>17</sup>. Por lo tanto, en el sistema actual<sup>18</sup> al no formularse ninguna restricción a la cesión de tributos aparecen CC.AA. 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). Las necesidades totales de financiación de la (CCAA)<sub>i</sub> se estimarían en el año base 1999 del siguiente modo:

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

donde ( $FILT_i$ ) es el fondo ahorro en incapacidad laboral temporal (región “i-ésima”).

O, lo que es lo mismo, al desarrollarla se obtiene la siguiente expresión:

$$NF_{ii} - [ IP_i + ISD_i + ITPAJD_i + TA_i + TJ_i + IEM_i + IEVMH_i + 0,33 \times IRPF_i + 0,35 \times IVA_i + 0,40 \times IELT_i + 0,40 \times IEA_i + 0,40 \times IEC_i + 0,40 \times IEH_i + IEE_i ] - FILT_i = FS_i \quad [3.4]$$

Finalmente, una vez determinada la cantidad de partida para cada comunidad autónoma, debería actualizarse<sup>19</sup> 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 inicial<sup>20</sup>. Asimismo, se han estimado los criterios de asignación de los recursos en la “*cesta de impuestos*” (cuadro 5). De este modo, puede apreciarse como esos criterios de asignación impositiva 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

<sup>17</sup> Exceptuando el caso de la Comunidad de Madrid que ya en el modelo 1997-2001 tuvo una PIE negativa en varios ejercicios.

<sup>18</sup> 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 al año 1999.

<sup>19</sup> 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<sub>n</sub>) 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 (artículo 15 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre). Por otra parte, el ITE regional (ITE<sub>r</sub>) lo constituyen la recaudación en la comunidad autónoma sin competencias normativas por IRPF, IVA e impuestos especiales cedidos y susceptibles de cesión.

<sup>20</sup> Para una explicación más detallada de la metodología empleada, vid. Cantarero (2002b y 2003).

mayor importancia relativa en cuanto a IRPF e IVA y especiales), la Comunidad Valenciana (por su mayor recaudación por IVA y especiales), para Baleares (por su mayor recaudación por IRPF, especiales e IVA) y para Madrid (dadas las nuevas cesiones de tasas sobre el juego e impuesto sobre el patrimonio en el año 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.

Con estas estimaciones, se pretende a continuación determinar la estructura del sistema actual en el año base, dando cuenta de cómo se articularía en función de la asunción de las competencias en sanidad producida en diciembre del año 2001, aunque contabilizada en los diferentes acuerdos de traspaso en función de los valores del año 1999.

**Cuadro 5.-** Criterios de asignación de impuestos del sistema actual de financiación autonómica 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 CC.AA.
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
Com. 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 CC.AA.	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FUENTE: Elaboración propia.

Así, según el cuadro 6, el cálculo de la restricción financiera inicial efectiva del sistema a partir de las liquidaciones del año 1999 para pasar a ser las necesidades de financiación puede variar en algunas CC.AA., especialmente en el caso de la sanidad donde se elevan<sup>21</sup> claramente (509,88 millones de euros) y en los servicios so-

<sup>21</sup> Aproximadamente un 2,17% más que la restricción inicial, donde 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, aunque hasta siete regiones (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Murcia) hubie-

ciales (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.

Con estas premisas, se estiman a continuación las cantidades correspondientes a la fórmula de descentralización impositiva elegida (cuadro 7), 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). Esos porcentajes estimados reflejan una composición heterogénea y desigual por CC.AA.

**Cuadro 6.-** Estructura del sistema actual de financiación autonómica (competencias comunes, sanidad y servicios sociales): restricción inicial y necesidades de financiación en el año 1999 (millones de euros corrientes)

CONCEPTO	TOTAL RESTRIC. INICIAL	BLOQUE GENERAL C. COMÚNS	NEC. FINANC. COMUNES	DIFERENC.	DIFERENCIA EN % SOBRE DIFERENCIA TOTAL	BLOQUE C. SANIDAD	NEC. FINANC. C. SANIDAD	DIFERENCIA	DIFER. EN % S/DIFER. TOTAL
Cataluña	8.408,86	4297,50	4535,42	237,92	92,75	4001,69	4001,69	0,00	0,00
Galicia	4.115,53	2346,33	2384,27	37,94	43,80	1703,44	1752,12	48,68	56,20
Andalucía	10.115,32	5590,06	5741,42	151,36	89,66	4418,07	4418,07	0,00	0,00
Asturias	1.553,85	778,81	851,89	73,08	96,05	749,83	750,60	0,78	1,02
Cantabria	791,35	421,15	491,79	70,64	60,67	357,07	402,86	45,80	39,33
La Rioja	405,76	238,33	245,58	7,26	13,18	156,63	204,42	47,79	86,82
Murcia	1.493,09	800,21	844,32	44,11	85,29	673,13	680,74	7,61	14,71
C. Valenc.	5.249,57	2690,02	2838,94	148,92	87,78	2494,97	2500,38	5,41	3,19
Aragón	1.836,90	1002,95	1046,06	43,11	67,43	796,03	816,85	20,82	32,57
C-Mancha	2.494,37	1419,17	1497,43	78,26	50,55	1027,84	1104,39	76,56	49,45
Canarias	2.338,74	1327,46	1400,83	73,37	59,54	990,96	1037,84	46,88	38,04
Extremad.	1.666,65	963,21	1052,73	89,52	80,02	676,00	698,35	22,35	19,98
Baleares	952,44	502,23	560,72	58,49	40,02	434,08	521,75	87,67	59,98
Madrid	6.249,92	3146,81	3746,06	599,26	98,85	3017,02	3019,63	2,61	0,43
C. y León	3.865,49	2255,92	2255,92	0,00	0,00	1527,11	1624,04	96,93	100,00
CC.AA. art. 143 CE	21.309,82	11528,79	12592,51	1063,72	70,55	9414,74	9852,14	437,40	29,01
CC.AA. art. 151 CE	30.228,02	16251,37	16900,89	649,53	80,70	13609,14	13710,11	100,97	12,55
Total CC.AA.	51.537,84	27780,16	29493,41	1713,25	75,01	23023,88	23533,75	509,88	22,32

sen 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.

**Cuadro 6 (continuación).**- Estructura del sistema actual de financiación autonómica (competencias comunes, sanidad y servicios sociales): restricción inicial y necesidades de financiación en el año 1999 (millones de euros corrientes)

CONCEPTO	BLOQUE C. IMSERSO	NEC. FINANC. C. IMSERSO	DIFERENCIA	DIFERENCIA EN % S/DIFER. TOTAL	NECESIDADES FINANC. GLOBALES	DIFERENCIA NEC. FINANC. Y RESTR. INIC.	DIFERENCIA REC. FINANC. Y RESTR. INIC. (en %)
Cataluña	109,66	128,25	18,58	7,25	8665,37	256,51	3,05
Galicia	65,76	65,76	0,00	0,00	4202,16	86,63	2,10
Andalucía	107,19	124,64	17,45	10,34	10284,13	168,81	1,67
Asturias	25,21	27,44	2,23	2,93	1629,94	76,09	4,90
Cantabria	13,13	13,13	0,00	0,00	907,79	116,44	14,71
La Rioja	10,80	10,80	0,00	0,00	460,80	55,04	13,57
Murcia	19,75	19,75	0,00	0,00	1544,81	51,72	3,46
C. Valenc.	64,58	79,91	15,33	9,03	5419,23	169,66	3,23
Aragón	37,91	37,91	0,00	0,00	1900,83	63,93	3,48
C-Mancha	47,35	47,35	0,00	0,00	2649,18	154,81	6,21
Canarias	20,32	23,30	2,98	2,42	2461,98	123,24	5,27
Extremad.	27,44	27,44	0,00	0,00	1778,52	111,87	6,71
Baleares	16,13	16,13	0,00	0,00	1098,60	146,16	15,35
Madrid	86,09	90,44	4,35	0,72	6856,13	606,21	9,70
C. y León	82,46	82,46	0,00	0,00	3962,43	96,93	2,51
CC.AA. art. 143 CE	366,28	372,86	6,58	0,44	22817,52	1.507,70	7,08
CC.AA. art. 151 CE	367,52	421,87	54,35	6,75	31032,87	804,85	2,66
Total CC.AA.	733,80	794,73	60,93	2,67	53821,89	2.284,05	4,43

NOTA: En el año base de 1999 se dio la circunstancia de que doce regiones presentaron ajustes por modulaciones en competencias comunes (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, la Comunidad Valenciana, La Rioja, Madrid y Murcia), siete por sanidad (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Cataluña, Extremadura y Murcia) e 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 y del IMSERSO, Liquidaciones de presupuestos de comunidades y ciudades autónomas, Agencia Estatal para la Administración Tributaria y Consejo de Política Fiscal y Financiera.

**Cadro 7.-** Cesta de impuestos y corresponsabilidad fiscal en el año 1999 (millones de euros corrientes)

CONCEPTO	CESTA DE IMPUESTOS PER CÁPITA MEDIA =100	CESTA DE IMPUEST. (en %)	CORRESP. FISCAL DÉBIL 1999 (en %)	CORRESP. FISCAL DÉBIL 97-01 (en %)	DIFERENCIAS CORRESP. FISCAL DÉBIL CON ANTERIOR (en %)	CORRESP. FISCAL FUERTE 1999 (en %)	CORRESP. FISCAL FUERTE 97-01 (en %)	DIFERENCIAS CORRESP. 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. Valenc.	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
C.-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
Extremad.	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
Cast. y León	92,40	6,14	54,47	16,05	38,99	23,08	11,62	11,46
CC.AA. art. 143 CE	112,26	46,34	71,37	20,16	54,03	34,64	15,32	19,32
CC.AA. art. 151 CE	94,41	55,44	62,79	23,82	39,66	29,86	16,56	13,30
TOTAL CC.AA.	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, en el año base 1999, sólo Baleares (113,25%) y Madrid (103,20%) tendrían cubiertas sus necesidades con el rendimiento de su *cesta de impuestos* procedente de sus correspondientes ITE regionales. Por contra, 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 las necesidades de financiación. Los recursos procedentes de este fondo resultan, entonces, muy importantes y se sitúan por encima de la mitad de las necesidades de financiación no sólo en Canarias (71,82%) sino también en Extremadura (63,23%) y en Castilla-La Mancha (52,03%), aunque es negativo en Baleares (-13,25%), al ser muy importante su parte de cesión de impuestos indirectos, y en la Comunidad Autónoma de Madrid (-3,19%), dadas sus elevadas "*cestas de impuestos*".

#### 4. LA APLICACIÓN PARCIAL DEL SISTEMA CANADIENSE A LAS REGIONES ESPAÑOLAS Y SU MODELO 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 comunidad autónoma (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 "innovador" en comparación con el actual modelo español<sup>22</sup>.

Una vez estimados los ingresos *per cápita* de cada comunidad autónoma para cada conjunto de ingresos considerado, se han calculado las transferencias intergubernamentales precisas para que todas las CC.AA. se sitúen en la media de cada categoría de donde la suma de todas ellas (positivas o negativas) es necesaria para así poder estimar la subvención de nivelación a percibir<sup>23</sup>.

Como resultado de la nivelación del sistema canadiense disminuirían las desigualdades existentes debido a que la nivelación en ese país iguala con respecto a la media, aunque permanecen importantes diferencias, dado que las CC.AA. más ricas no están obligadas a realizar pagos al fondo de nivelación<sup>24</sup> (cuadro 8). En todo caso, requerirían mayores fondos centrales para así situar a las CC.AA. en una posición igual a la media.

---

<sup>22</sup> En este caso, resulta relevante la aportación empírica del trabajo de Utrilla y Herrero (2003) centrada en la comparación con Canadá y Alemania. Una aportación descriptiva de los principales sistemas comparados de federalismo fiscal es la de Giménez (2000, 2002).

<sup>23</sup> Lógicamente, si la suma de las transferencias que se percibirán es negativa, la comunidad autónoma no recibe subvención (al igual que sucede con el caso español), aunque tampoco está obligada a realizar ningún pago (no compensación interprovincial).

<sup>24</sup> A diferencia de otros países como, por ejemplo, en el caso de Alemania.

**Cuadro 8.-** Simulación de resultados aplicación del modelo canadiense en España en el año 1999 (índices media base 100 a partir de financiación *per cápita*, pc.)

CONCEPTO	CANADÁ ÍNDICE RECURSOS TOTALES PC	CANADÁ ÍNDICE RECURSOS TOTALES + NIVELAC. PC	ESPAÑA ÍNDICE RECURSOS TOTALES PC	ESPAÑA ÍNDICE RECURSOS TOTALES + NIVELAC. PC	DIFERENC. ÍNDICE RECURSOS TOTALES PC	DIFERENC. ÍNDICE RECURSOS TOTALES + NIVELAC. PC	VALORAC. GANANCIAS CAMBIO SISTEMA
Cataluña	128,00	115,00	134,00	96,00	-6,00	19,00	Positivo
Galicia	77,00	82,00	76,00	103,00	1,00	-21,00	Negativo
Andalucía	72,00	76,00	70,00	92,00	2,00	-16,00	Negativo
Asturias	90,00	91,00	89,00	103,00	1,00	-12,00	Negativo
Cantabria	99,00	100,00	90,00	103,00	9,00	-3,00	Negativo
La Rioja	114,00	108,00	111,00	109,00	3,00	-1,00	Negativo
Murcia	80,00	83,00	79,00	96,00	1,00	-13,00	Negativo
C. Valenciana	99,00	101,00	106,00	95,00	-7,00	6,00	Positivo
Aragón	108,00	105,00	115,00	107,00	-7,00	-2,00	Negativo
Cast.-La Mancha	75,00	82,00	74,00	106,00	1,00	-24,00	Negativo
Canarias	84,00	100,00	84,00	101,00	0,00	-1,00	Negativo
Extremadura	60,00	72,00	62,00	104,00	-2,00	-32,00	Negativo
Baleares	170,00	156,00	174,00	102,00	-4,00	54,00	Positivo
Madrid	143,00	149,00	145,00	90,00	-2,00	59,00	Positivo
Cast. y León	91,00	92,00	90,00	101,00	1,00	-9,00	Negativo
Media	100,00	100,00	100,00	100,00	0,00	0,00	
Dev. 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. intercuartilí- co	32,50	24,01	35,50	7,50			
Dev. abs. media	2243,78	101,72	1.504,57	124,02			

FUENTE: Elaboración propia a partir de *The Fiscal Balance in Canada (2000)*, Department of Finance Canada.

## 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 y la finalmente obtenida. En cuanto a su comparación con la hipotética aplicación del modelo canadiense en el año 1999 a España, ésta requeriría importantes fondos estatales adicionales a fin de situar las regiones en una posición igual a la media, por lo que si esos fondos se deducen del fondo de suficiencia actual, la nivelación podría ser menor que la conseguida inicialmente. En cualquier caso, la aplicación del modelo canadiense sería positiva en comunidades autónomas como Baleares, Madrid, Cataluña o la Comunidad Valenciana mientras que resultaría más perjudicial para 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**

- ATIENZA, P. (2001): “Una panorámica descriptiva del federalismo fiscal canadiense”, *VIII Encuentro de Economía Pública*. Cáceres.
- BOADWAY, R.W. (2002): *Revisiting Equalization Again: RTS vs. Macro Approaches*. (Working Papers 2/2002). Ontario: Queen’s University, Institute of Intergovernmental Relations in Canada.
- BOADWAY, R.W.; HOBSON, P.A.R. (1993): *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- CANTARERO, D. (2002a): “Sanidad, financiación autonómica y transferencias”, *Investigaciones Regionales*, núm. 1, pp. 59-81. Madrid.
- CANTARERO, D. (2002b): “Descentralización del gasto sanitario e implicaciones de su integración en el nuevo modelo de financiación autonómica”, en J. Salinas [dir.]: *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, pp. 111-161. Madrid: Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales.
- CANTARERO, D. (2003): “Análisis del gasto sanitario autonómico y su nueva financiación en España”, *Investigaciones*, núm. 8. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Barcelona: Ariel Economía.
- CLARK, D.H. (1997): “The Fiscal Transfer System in Canada”, en E. Ahmad [ed.]: *Financing Decentralized Expenditure. An International Comparison of Grants*, pp. 70-102. Chenttenham y Brookfield: Edward Elgar.
- GIMÉNEZ, A. (2000): “Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales”, *Papeles de Economía Española*, FUNCAS, núm. 83, pp. 2-24. Madrid.
- GIMÉNEZ, A. (2002): *Federalismo fiscal: teoría y práctica*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- GOODSPEED, T.J. (2000): “Tax Structure in a Federation”, *Journal of Public Economics*, 75, 3, pp. 493-506.
- GREWAL, B.S. (1985): “Criteria for State Taxes: A Review of Theoretical Perspectives”, en R.L. Mathews: *Tax Reform and the States*. The Australian National University.
- KING, D. (1988): *La economía de los gobiernos multi-nivel*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- KRELOVE, R.; STOTSKY, J.G.; VEHORN, C.L. (1997): “Canadá”, en T. Ter-Minassian [ed.]: *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, pp. 201-255. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- LAGO, S. (2001): “Desequilibrios horizontales en las haciendas federales: una perspectiva internacional”, en L. Caramés y S. Lago [dir.]: *La hacienda autonómica ante el nuevo siglo*. A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza.
- MCLARTY, R. (1998): “Coordinación y colaboración federo-provincial en la administración tributaria canadiense”, *Hacienda Pública Española*, 146, pp. 79-98.
- MCLURE, C.E. (1983): *Tax Assignment in Federal Countries*. Camberra: ANU.
- MCLURE, C.E. (1994): “El p.v norteamericano sobre el desequilibrio vertical y la asignación de poderes tributarios entre niveles de gobierno”, *Hacienda Pública Española*, 128.
- OATES, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

SMITH, J. (1998): *The Meaning of Provincial Equality in Canadian Federalism*. (Working Papers 1/1998). Ontario: Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations in Canada.

TELFORD, H. (1999): *The Federal Spending Power in Canada: Nation Building or Nation-Destroying*. (Working Papers 4/1999). Ontario: Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations in Canada.

UTRILLA, A.; HERRERO, A. (2003): "Corresponsabilidad fiscal y nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 32. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

ZUBIRI, I. (1987): "Sobre la distribución de recursos en un sistema federal", *Papeles de Economía Española*, núm. 30-31. Madrid.

### **PÁGINAS WEB CONSULTADAS**

<http://www.canada.gc.ca>

<http://www.statcan.ca>