

NIVELACIÓN DE SERVICIOS EN HACIENDAS DESCENTRALIZADAS: COMENTARIOS AL «LIBRO BLANCO»

Ana AGÚNDEZ GARCÍA
Francisco PEDRAJA CHAPARRO

I. INTRODUCCIÓN

 N su reunión del día 7 de octubre de 1993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) acordó la elaboración de un *Libro Blanco* por un grupo de expertos independientes sobre los problemas actuales de la financiación de las comunidades autónomas y sus posibles vías de solución.

Dicho informe fue presentado en dos partes, una en octubre de 1994 y otra en marzo de 1995 (Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé, 1995). En la primera, se ofrece inicialmente un inventario de los problemas de la financiación de las comunidades autónomas a partir de un análisis histórico del proceso descentralizador. A continuación, se incluye la opinión del mencionado proceso mostrada por sus protagonistas —Administración central y comunidades autónomas—, tratando de apreciar el origen de los problemas previamente identificados. Posteriormente, se exponen las líneas de reforma y sus contenidos básicos.

En la segunda parte, se desarrolla cada uno de los aspectos fundamentales del modelo propuesto: la descentralización de los ingresos y la corresponsabilidad fiscal, el cálculo de las transferencias de nivelación y otras cuestiones relacionadas con la solidaridad y, por último, las tareas de coordinación que habrán de ser reforzadas como consecuencia de las fórmulas propuestas.

El punto de partida es, como dijimos, la identificación de los problemas básicos del actual sistema de financiación de las comunidades autónomas, lo que no impide que, globalmente, se evalúe positivamente su funcionamiento durante estos años. Tales defectos, ampliamente compartidos (1), pueden sintetizarse como sigue:

- Falta de corresponsabilidad fiscal. El proceso descentralizador se caracteriza por una fuerte asimetría, debido a diversas razones (tanto de diseño

inicial del sistema como de su desarrollo posterior), en la que se produce una fuerte descentralización de gastos junto a una reducida descentralización de ingresos. Esta situación se verá acrecentada en el futuro a medida que se vayan completando los traspasos de educación y sanidad.

- Falta de un criterio redistributivo explícito a partir del cual establecer un mecanismo apropiado de nivelación financiera o, si se quiere, insatisfacción con el grado de solidaridad del sistema de financiación.
- Necesidad de mejorar la coordinación de las políticas presupuestarias y de endeudamiento.

Como puede apreciarse, la identificación de los problemas, fruto de una revisión del sistema de financiación, expresa insatisfacciones con el grado de cumplimiento de principios básicos que deben presidir todo esquema de financiación descentralizado, es decir: autonomía-corresponsabilidad, nivelación-solidaridad y coordinación.

El presente trabajo es un comentario al esquema de nivelación propugnado por los expertos, y se centra, por tanto, en cuestiones de equidad y solidaridad. Después de una breve síntesis del citado esquema, las observaciones que siguen se refieren a cuatro aspectos fundamentales: la opción de nivelación elegida, los «criterios» de equidad enunciados, el posible conflicto con el principio de autonomía y una referencia final a la dimensión temporal del susodicho esquema.

II. SÍNTESIS DEL ESQUEMA DE NIVELACIÓN PROPUESTO

El punto de partida del modelo de financiación propuesto es la determinación y cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas, con una idea o principio general de fondo: el esquema de nivelación debe permitir que cada comunidad autónoma, con independencia de su capacidad fiscal, pueda prestar, con un *determinado esfuerzo fiscal*, un mismo nivel de servicios transferidos.

Para el cálculo de las necesidades relativas de las comunidades autónomas, el *Libro Blanco* propone cuatro «criterios de equidad»:

- G*1) Igualdad de capacidad de gasto por habitante.
- G*2) Igualdad de capacidad de gasto por usuario.
- G*3) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente.

G*4) Igualdad de capacidad de gasto por usuario equivalente ajustado.

El primero de ellos supone que un nivel semejante de servicios transferidos puede alcanzarse siempre que se iguale el gasto per cápita.

El segundo se centra en la necesidad de diferenciar a los usuarios de los servicios de los habitantes. En ese sentido, se citan los casos de educación, donde se considera usuarios a los individuos menores de 25 años, y vivienda y servicios sociales, en los que aquéllos se corresponden con la población situada en los dos cuartiles más bajos de renta.

El tercero establece distinciones entre los propios usuarios por los mayores costes que produce alguna categoría de ellos, como sucede en el caso de la sanidad con los ancianos frente al resto de usuarios.

Por último, el cuarto «criterio» contempla la inclusión de diferencias en los costes por unidad de *output* a causa de determinadas circunstancias (superficie, orografía, insularidad, etcétera).

Los anteriores «criterios» darían lugar a posiciones relativas diferenciadas entre comunidades autónomas, con independencia de la financiación que se garantice (G^*). Los expertos insisten en la dimensión esencialmente política de la elección entre los «criterios» señalados.

Una segunda decisión del mismo carácter —es decir, con un fuerte componente político— es la determinación del gasto total garantizado o grado de suficiencia relativa del sistema (G^*). El gasto garantizado en la *CA* (G^*) será igual a G/G^* .

El volumen de gasto garantizado se establece para dos situaciones competenciales distintas. Una incluye las transferencias comunes y de educación; otra añade a la anterior la sanidad. Al considerar los recursos necesarios para financiar el gasto garantizado, se supone la equivalencia financiera en relación con el sistema actual, y se mantiene, en consecuencia, el grado de suficiencia relativa del sistema. Sin embargo, no se contemplan entre esos ingresos las transferencias condicionadas (Fondo de Compensación Interterritorial, fondos estructurales de la UE, convenios de inversión, etcétera).

El paso siguiente será buscar la financiación para ese volumen de gasto previamente fijado. Ello ha de hacerse, siguiendo al *Libro Blanco*, mediante mecanismos que potencien la corresponsabilidad fiscal, cuya ausencia es, como dijimos, otro de los principales defectos del sistema de financiación.

Según el Informe, el camino lógico, ante la asimetría del proceso descentralizador, será llevar a cabo una descentralización también de los ingresos, y reducir con ello el grado de dependencia financiera (vía subvenciones) de la Hacienda central. Esta descentralización ha de ser cualificada, es decir, ha de proporcionar a las comunidades autónomas una auténtica corresponsabilidad fiscal, que se consigue, según los expertos, mediante instrumentos perceptibles por los ciudadanos y que otorgan a las comunidades autónomas algún poder normativo (2).

La fórmula financiera propuesta, «los tributos compartidos» o «impuestos autonómicos normalizados», son recargos sobre la base imponible de una serie de impuestos estatales, en concreto: IRPF, IVA (fase minorista), impuestos especiales y tributos actualmente cedidos (3).

Determinadas las necesidades de gasto y lo que podríamos denominar la financiación propia (vía impuestos autonómicos normalizados), faltaría únicamente establecer las subvenciones de nivelación. Un paso previo es imprescindible: fijar un esfuerzo fiscal *standard* para, a partir de él, obtener la recaudación normativa con los impuestos autonómicos normalizados (T^*) y, por diferencia, las correspondientes transferencias de nivelación (S^*).

$$S^* = G^* - T^*$$

El esfuerzo fiscal *standard* es definido en el Informe como aquel que permite a la comunidad con mayor capacidad fiscal cubrir exactamente sus necesidades de gasto con el producto de sus impuestos normalizados.

Una vez calculadas las transferencias de nivelación en el momento inicial, el Informe contempla, en su primera parte, dos alternativas: repetir el cálculo anualmente o revisarlo cada cierto tiempo, evolucionando anualmente según la tasa de variación del PIB. En la segunda parte, los expertos optan por esta última alternativa.

III. DESEQUILIBRIOS FISCALES Y NIVELACIÓN: COMENTARIOS

La asimetría del proceso descentralizador, aunque especialmente aguda en España, no es un fenómeno único en países con haciendas descentralizadas. Hay razones de diverso tipo (evitar competencia fiscal, distributiva, etc.) que aconsejan mantener determinadas figuras en manos de la Hacienda central y que justifican, por tanto, la existencia de subvenciones para cumplir el objetivo de equi-

dad vertical; es decir, para corregir los desajustes relativos de unas esferas de la hacienda frente a otras entre los ingresos fiscales y las competencias de gasto. Pero también es cierto que uno de los grandes retos que tiene hoy planteada la teoría del federalismo fiscal, como nos recuerda Oates (1992), es evitar que esas subvenciones con finalidades equilibradoras creen más problemas que los que tratan de solucionar, ya que su peso excesivo va en contra de la autonomía y vitalidad en la toma de decisiones descentralizadas.

Cuando, para una misma esfera de gobierno, hay desajustes entre necesidades de gasto y capacidades fiscales, se dice que existen desequilibrios fiscales horizontales.

Si asumimos un grado de eficiencia similar en la prestación de los servicios, las diferencias en los niveles de cobertura de las necesidades, para un mismo esfuerzo fiscal, se deben a discrepancias en las capacidades tributarias y/o en las necesidades de gasto. A su vez, las diferencias en las necesidades de gasto pueden tener un doble origen:

a) El número de unidades de *output* necesario para proporcionar un determinado nivel de servicio es distinto. Eso sucede porque, para una misma población, no coincidan el número de habitantes con el de usuarios (en educación, población en edad escolar) y/o porque los usuarios requieran gastos diferentes entre ellos para un mismo nivel de prestación (en sanidad, usuarios de mayor edad).

b) Los costes por unidad de *output* difieren. Así sucede con los kilómetros de carretera en función de la orografía.

Como resultado, áreas con diferentes capacidades tributarias per cápita, diferentes unidades de *output* necesarias para prestar un determinado nivel de servicio y distintos costes unitarios tendrán como resultado que individuos con la misma renta y que paguen los mismos impuestos reciban distintos niveles de servicios (beneficios) según el lugar donde vivan. Es decir, utilizando la terminología de Buchanan (1950), se enfrenten a residuos fiscales distintos, incumpliéndose la equidad horizontal. Ese objetivo de equidad horizontal es el que se trata de alcanzar mediante las subvenciones de nivelación.

Llegados a este punto, convendría realizar algunas precisiones. En primer lugar, la equidad horizontal es un juicio de valor que, como tal, tiene sentido en la medida en que se acepte (4). Hay también un argumento de eficiencia, aunque secundario, para la nivelación; esas diferencias pueden incentivar

la emigración, reducir el *output* y consumir recursos. Por último, proponer como instrumento a las subvenciones supone reconocer que otras alternativas, como la financiación según el principio del beneficio o los impuestos centralizados con tipos variables según áreas, no son muy prometedoras.

A medida que se ceda capacidad tributaria a las regiones desde la Hacienda central, para una distribución de competencias dada, irá perdiendo importancia el objetivo de equidad vertical, y las subvenciones atenderán en mayor medida a la corrección de desequilibrios fiscales horizontales. En el extremo, si a las dos esferas se les proporciona, de acuerdo con sus necesidades de gasto, la misma capacidad tributaria relativa, las subvenciones generales atenderían exclusivamente al objetivo de equidad horizontal, produciéndose transferencias de diverso signo entre las propias comunidades autónomas (5).

¿Cómo se articularía un esquema de equiparación para corregir los anteriores desequilibrios?

Sean NG_i las necesidades de gasto de la *CA*_i, y G_i^* el gasto garantizado que permite igualar el nivel de cobertura de sus necesidades, como sucede con el resto de comunidades

$$\frac{G_i^*}{NG_i} = \frac{G_j^*}{NG_j} \quad \forall i, j$$

Definamos la recaudación normativa T_i^* como aquella que se obtiene al aplicar el tipo *standard* o esfuerzo fiscal *standard* t_s a la base imponible de la comunidad *i*, BI_i , cualquiera que ésta sea.

La subvención de nivelación S_i^* , será aquella que permita alcanzar el gasto garantizado G_i^* una vez restada la recaudación normativa:

$$S_i^* = G_i^* - T_i^*$$

La financiación total con la que contará esa comunidad, F_i^* , vendrá dada por la anterior subvención (S_i^*) y los ingresos tributarios propios I_i^* , resultado de aplicar a su base imponible un determinado tipo impositivo t_e . Ese tipo real puede o no coincidir con el *standard* (t_s).

$$F_i = I_i + S_i^*$$

$$I_i = t_e \times BI_i$$

En el caso de que coincidan ambos tipos ($t_e = t_s$) el nivel de cobertura de sus necesidades es el garantizado, que iguala al garantizado en las demás comunidades.

Si $t_e = t_s$:

$$F_e = T_e^* + S_e^* = G_e^* \rightarrow \frac{G_e^*}{NG_e}$$

En el caso de que no coincida, el nivel de cobertura será superior al garantizado, si $t_e > t_s$; o inferior si $t_e < t_s$. Si $t_e \neq t_s$:

$$F_e \neq G_e^*$$

Si $t_e > t_s$:

$$I_e > T_e^* \quad F_e > G_e^* \quad \frac{F_e}{NG_e} > \frac{G_e^*}{NG_e}$$

Si $t_e < t_s$:

$$I_e < T_e^* \quad F_e < G_e^* \quad \frac{F_e}{NG_e} < \frac{G_e^*}{NG_e}$$

Hemos creído conveniente hacer esta breve presentación para poder realizar una serie de observaciones al esquema de nivelación propuesto por los expertos, que básicamente se ajusta al modelo anterior. Observaciones que pueden ordenarse en los siguientes epígrafes.

1. Equiparación de la capacidad fiscal frente al potencial fiscal

La opción elegida se conoce en la literatura del federalismo fiscal como equiparación de la «capacidad fiscal», y es la más común en los sistemas comparados frente a otras opciones como la equiparación del «potencial fiscal» (vid. Musgrave, 1961, y King, 1984, cap. 5.º).

Observando el cuadro n.º 1, comprobamos, en efecto, que, si se aplica el tipo *standard* (5 por 100), las comunidades A y B obtienen un mismo nivel de

cobertura de sus necesidades (50 por 100), mientras que si se utilizan tipos distintos (del 2 por 100 en A y del 10 por 100 en B) los niveles de cobertura son diferentes. En este último caso, incluso la comunidad relativamente más pobre (B) obtiene una cobertura superior (62,5 por 100) que la más rica (A), que alcanza el 35 por 100. Pero no es menos cierto que, aplicando tipos iguales (del 10 por 100 por ejemplo), se obtienen niveles de cobertura distintos (más favorables en la comunidad rica) salvo que esos tipos idénticos coincidan con el *standard*.

Lo anterior permite apreciar las diferencias entre un sistema de nivelación de capacidades fiscales (el propuesto) y otro que equipare el potencial fiscal, opciones distintas con respecto a los principios de eficiencia y equidad. Por su parte, un sistema de compensación del potencial fiscal permitiría a todos los gobiernos regionales proporcionar un mismo nivel de cobertura cuando exijan de sus respectivos ciudadanos un mismo esfuerzo fiscal, cualquiera que éste sea.

El esquema elegido presenta ventajas evidentes. Todos los cambios en los gastos locales recaen sobre los impuestos locales, de manera que no hay ningún subsidio (o impuesto) implícito sobre los aumentos de gasto debido al plan de subvenciones (en favor de la eficiencia). Sin embargo, las subvenciones globales se traducen, como hemos visto, en desiguales grados de cobertura en áreas con esfuerzos comunes, a menos que se realice el esfuerzo *standard* (t_s), lo que resulta más perjudicial cuanto menor sea la capacidad tributaria *standard* (T_s^*) con respecto al gasto garantizado (G_s^*). Como puede apreciarse en el cuadro anterior, un incremento de 5 puntos en el tipo impositivo *standard* (del 5 al 10 por 100) provoca un aumento de 25 puntos en el grado de cobertura de A (comunidad más rica) y de 12,5 puntos en la B; es decir, el doble en la co-

CUADRO N.º 1

SISTEMA DE NIVELACIÓN DE LA CAPACIDAD FISCAL

	A	B	Hacienda central		A	B	Hacienda central		A	B	Hacienda central
Base imponible (B)	1.000	500	1.500	Base imponible (B)	1.000	500	1.500	Base imponible (B)	1.000	500	1.500
Tipo estándar (t_s)	5 %	5 %	15 %	Tipo efectivo (I_e)	2 %	10 %	15 %	Tipo efectivo (I_e)	10 %	10 %	15 %
Recaudación Normativa (T_s^*): $t_s \times B$	50	25	225	Recaudación Real (I): $I_e \times B$	20	50	225	Recaudación Real (I): $I_e \times B$	100	50	225
Necesidades de Gasto (NG)	200	200	200	Necesidades de Gasto (NG)	200	200	200	Necesidades de Gasto (NG)	200	200	200
Gasto Garantizado (G_s^*) para t_s	100	100	100	Ingresos Totales (F): $I_e + S^*$	70	125	100	Ingresos Totales (F): $I_e + S^*$	150	125	100
Transferencias de nivelación (S^*): $G_s^* - T_s^*$ (t_s)	50	75	-125	Transferencias de nivelación (S^*)	50	75	-125	Transferencias de nivelación (S^*)	50	75	-125
Cobertura de las necesidades (Cob): G_s^*/NG	50 %	50 %	50 %	Cobertura de las necesidades (Cob): G_s^*/NG	35 %	62,5 %	50 %	Cobertura de las necesidades (Cob): G_s^*/NG	75 %	62,5 %	50 %

munidad relativamente más rica que en la relativamente más pobre, la misma relación que existe entre las capacidades tributarias de una y otra.

El problema anterior puede resolverse haciendo que la subvención que reciba cada área dependa de su esfuerzo fiscal, solución ésta que tendrá, no obstante, otros inconvenientes ya que, al depender las subvenciones de cada área de los tipos impositivos establecidos, se crearán incertidumbres, bien sobre el volumen global de subvenciones (lo que parece poco conveniente dadas las restricciones financieras actuales), bien sobre la subvención final que recibirá cada área. Es posible desarrollar fórmulas intermedias que conserven las ventajas de los planes anteriores y reduzcan sus inconvenientes.

2. Cálculo de las necesidades de gasto y «criterios» de equidad

No nos parece apropiada la identificación de elementos que han de tenerse en cuenta a la hora de calcular las necesidades de gasto con «criterios di-

ferentes de equidad». Las opciones de equidad se encuentran más en los distintos sistemas de equiparación, anteriormente señalados, que en los orígenes de los desequilibrios horizontales. La amplitud de la compensación, total o parcial, es compatible con cualquiera de esos sistemas. Las denominaciones del Informe —«población», «usuarios», «usuarios equivalentes» y «usuarios equivalentes ajustados»— pueden reconducirse fácilmente a la terminología habitual sobre determinación de necesidades de gasto.

Las tres primeras son aspectos que afectan al número de unidades de *output* necesarias para alcanzar un determinado nivel de servicio —apartado a) anterior. La última, trata de recoger las diferencias en los costes por unidad de *output* —apartado b).

Si pudieran calcularse las necesidades teniendo en cuenta todos los factores implicados, no deberíamos detenernos en ninguna etapa; es decir, tendríamos que llegar hasta el cálculo del gasto por usuario equivalente ajustado, siguiendo la terminología del Informe.

CUADRO N.º 2

COMPARACIÓN DE LA FINANCIACIÓN GARANTIZADA ACTUAL CON LAS PROPUESTAS DEL LIBRO BLANCO PARA EL CASO DE TRANSFERENCIAS COMUNES Y EDUCACIÓN (Año 1992)

COMUNIDADES	Actual (a)	G*1 (b)	G*2 (b)	G*4 (b)
Cataluña	100	110,08	100,11	96,81
Galicia	100	96,67	92,63	93,99
Andalucía	100	104,26	116,91	114,61
C. Valenciana	100	122,53	123,59	116,46
Canarias	100	88,43	104,10	116,52
TOTAL COMUNIDADES 151	100	106,34	108,74	107,65
Asturias	100	95,56	83,18	83,22
Cantabria	100	91,48	86,15	84,72
La Rioja	100	81,31	69,26	70,06
Murcia	100	103,56	115,38	112,80
Aragón	100	84,96	74,81	80,23
Castilla-La Mancha	100	84,43	86,54	92,93
Extremadura	100	82,64	89,23	93,31
Baleares	100	99,96	111,82	120,22
Madrid	100	102,49	97,06	92,69
Castilla y León	100	83,27	77,12	81,84
TOTAL COMUNIDADES 143	100	92,29	89,38	90,70
TOTAL	100	100,00	100,00	100,00

(a) Incluye «Educación», repartida ésta según el criterio de igualdad de gasto por habitante para las comunidades autónomas del 143.

(b) G*1: igualdad de capacidad de gasto por habitante; G*2: idem por usuario; G*4: idem por usuario ajustado.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Informe de la Comisión de Expertos*.

Ese «camino de perfección» está, sin embargo, plagado de problemas. La alternativa «población» compensa su inicial incorrección con su sencillez y su carácter no manipulable; la complejidad de las otras fórmulas no garantiza, sin embargo, el que pueda alcanzarse una solución estrictamente técnica. Como acertadamente señala el grupo de expertos, el cálculo de la importancia relativa de cada comunidad autónoma en las necesidades de gasto globales requiere, en última instancia, la aceptación política. Dicho de otra forma, no existe una solución «exclusivamente» técnica a esta cuestión.

Aunque no haya un esquema de nivelación diseñado a partir de un criterio redistributivo explícito, si aceptamos el párrafo anterior, tampoco podemos ignorar el reparto actual de los fondos. Proponer entonces, como hacen los expertos, los distintos «criterios de equidad» partiendo de la restricción básica de equivalencia financiera con el sistema vigente provoca, como puede apreciarse en el cuadro n.º 2, ganadores y perdedores según el criterio que se aplique en relación con la situación actual. Ello hace difícilmente aplicable cualquier propuesta con esa restricción. No debe olvidarse que, históricamente, los cambios en la participación relativa de las comunidades autónomas en la financiación global se han producido siempre con aumentos en la financiación garantizada (6).

La determinación de G^* , o grado de suficiencia relativa, es, en principio, una decisión independiente y con un claro componente político, unida tradicionalmente, como hemos dicho, a la decisión del reparto de los fondos garantizados. Un aumento en G^* , suponiendo que exista un acuerdo, y por tanto se acepte la distribución relativa de los fondos garantizados, puede contemplarse entonces como un mayor compromiso en términos de nivelación. Esto nos lleva a una tercera y muy discutida cuestión: el posible conflicto entre la autonomía y la nivelación.

3. Autonomía y nivelación: compatibilidad o conflicto

Las cuestiones de autonomía y nivelación son abordadas acertadamente por los expertos de manera conjunta. El motivo no es sólo político, difícilmente puede avanzarse en la autonomía sin el consenso en aspectos de nivelación, sino también técnico, ya que los instrumentos seleccionados acaban teniendo efecto sobre todos los principios.

Aunque uno tienda a asociar escasa autonomía con una elevada nivelación y una reducida nivelación con una acusada autonomía, lo cierto es que,

inicialmente, son compatibles grados distintos en el cumplimiento de ambos principios. Aun siendo compatibles, es explicable la preocupación de las comunidades autónomas con una reducida capacidad tributaria ante un proceso de descentralización fiscal en el que se modifica la importancia relativa de las fuentes que financian el gasto garantizado en favor de la tributación propia. Esa es la razón por la que la descentralización fiscal debe estar acompañada de una nivelación apropiada y suficiente. Es decir, un gasto garantizado distribuido correctamente en función de las necesidades relativas de gasto, y un gasto garantizado lo suficientemente elevado.

Lógicamente, para cualquier grado de autonomía, si se pretende aumentar la nivelación (el grado de cobertura de las necesidades en las comunidades autónomas) será preciso incrementar la presión fiscal (disminuir el grado de cobertura de la Hacienda central o aumentar el déficit). Ahora bien, si entendemos la autonomía no sólo como descentralización fiscal o reducción del grado de dependencia financiera, sino como la posibilidad de diferenciación de tipos para ajustar impuestos y niveles en la prestación de los servicios a las preferencias de las distintas comunidades, existirá un conflicto potencial en la medida en que queramos incrementar la nivelación y mantener un determinado grado de autonomía (7). Cuanto más elevados sean los tipos exigidos, necesarios para mayores nivelaciones, más difícil será relativamente la diferenciación (problema de incentivos). Dicho de otro modo, si son tan importantes los servicios que se cree necesario ofrecerlos al mismo y elevado nivel, ¿por qué descentralizarlos? o, despejando sospechas centralistas, si son «bienes públicos regionales» sobre los que es apropiada la diferenciación, ¿por qué ser tan exigentes en su nivelación? En ese mismo sentido, como nos recuerda Goodspeed (1991), el nivel garantizado debería permitir la utilización, en el margen, de recursos propios, de manera que sean compatibles las transferencias de nivelación y el principio de eficiencia.

4. Nivelación en el tiempo

Una cosa es garantizar un nivel de cobertura similar en un año para un esfuerzo fiscal determinado y otra bien distinta es que se mantenga dicho nivel de cobertura a lo largo del tiempo y con un grado similar para todas las comunidades autónomas. Si se pretende eso último, deberían calcularse cada año las capacidades tributarias, las recaudaciones normativas, etc. Esa es una opción costosa técni-

camente, pero también políticamente, ya que supone abrir anualmente una discusión sobre las variables implicadas, lo que no es bueno para la estabilidad del sistema.

Otra postura es la seguida por el grupo de expertos, que opta por fijar una regla de evolución (concretamente, la tasa de evolución del PIB) sobre las transferencias de nivelación. Fijar una regla de evolución sobre las transferencias supone asumir que tanto las necesidades de gasto como la recaudación normativa crecen a la misma tasa, coincidente, a su vez, con la de las transferencias.

Como eso puede no ser cierto (las recaudaciones tributarias pueden evolucionar de muy diversa forma, al igual que las necesidades), se producirán discrepancias en los grados de cobertura, aunque los resultados serán muy diversos y no asociados siempre a «región rica favorecida frente a región pobre». Ello dependerá de varios factores: tasas de crecimiento de las bases y las subvenciones, importancia de los ingresos propios en la financiación, evolución real de las necesidades, ...

Alternativamente, podría fijarse una regla de evolución sobre el gasto garantizado (suponemos que las necesidades de gasto evolucionan a esa misma tasa), y calcular las transferencias de nivelación como diferencia entre las necesidades y la recaudación normativa de cada año. En ese caso, el grado de cobertura se mantiene, aunque, como sucedía anteriormente, la situación puede resultar perjudicial o beneficiosa para la Hacienda central. No deberían olvidarse, sin embargo, los problemas de incentivos que plantea esta forma de calcular las transferencias.

Parece conveniente, no obstante, diferenciar aquellos cambios en la recaudación fruto del ejercicio de la autonomía —los producidos, por ejemplo, por modificaciones en los tipos impositivos— de aquellos otros fruto de una actitud pasiva por parte de las comunidades autónomas, como sucede con los aumentos de recaudación por cambios en las bases imponibles manteniendo tipos cuando ni siquiera se tienen competencias en gestión (pensemos, como señala Pedraja, 1994, en las actuales participaciones territoriales en el IRPF). En estos últimos casos, lo más lógico sería mantener una postura intermedia, de manera que los desiguales ingresos de las comunidades se mantengan dentro de unos límites aceptables, estableciendo unos tope máximos y suelos mínimos en la evolución de la financiación.

NOTAS

(1) *Vid.*, por ejemplo, MONASTERIO y SUÁREZ (1993), así como los trabajos de otros autores (SOLE, RUIZ HUERTA, PEDRAJA y TANCO) incluidos en esta misma obra.

(2) En otras partes, señalan que las comunidades autónomas deben poder determinar su volumen y estructura de ingresos añadiendo, como requisito aconsejable para la selección de fórmulas financieras descentralizadas, que aquéllos puedan «generar patrones distributivos alternativos».

(3) No es objeto de este trabajo el examen de las fórmulas propuestas en relación con el principio de corresponsabilidad fiscal. Una evaluación general en ese sentido puede encontrarse en RUIZ-HUERTA y LÓPEZ LABORDA (1994).

(4) Para SCOTT (1964), por ejemplo, la equidad horizontal no es un objetivo básico de la federación.

(5) La restricción establecida por el grupo de expertos de que no se produzcan transferencias negativas (desde las comunidades autónomas a la Hacienda central), al definir el esfuerzo fiscal *standard* como aquel que permite a la comunidad con mayor capacidad tributaria cubrir exactamente el nivel de cobertura fijado de sus necesidades de gasto, mantiene el objetivo de equidad vertical de las subvenciones, aunque éste pierda importancia en relación con la situación de partida.

(6) En las comunidades autónomas del 143, la aproximación al «criterio» de equidad sobre el que se produzca el acuerdo podría conseguirse aprovechando los nuevos traspasos de competencias.

(7) La incompatibilidad entre autonomía financiera de los gobiernos subcentrales e igualación regional, ha sido puesta de manifiesto por la Comisión de las Comunidades Europeas en un estudio aplicado a la experiencia internacional de cinco grandes federaciones (Australia, Alemania, Canadá, EE.UU. y Suiza). *Vid.* COMISIÓN EUROPEA (1990).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BUCHANAN, J. M. (1950), «Federalism and fiscal equity», *American Economic Review*, vol. 40, n.º 4, págs. 583-599.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990), «One market. one money», *European Economy*, n.º 44, cap. 6.
- GOODSPEED (1991). *Principios de federalismo fiscal*. FEDEA.
- KING, D. (1984). *Fiscal tiers: The economics of multilevel government*. George Allen & Unwin, Londres.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1993), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal en España*, Fundación BBV.
- MONASTERIO, C.; PÉREZ, F.; SEVILLA, J. V., y SOLÉ, J. (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Instituto de Estudios Fiscales.
- MUSGRAVE, R. A. (1961), «Approaches to a fiscal theory of political federalism», en *Public finances: needs, sources and utilization*, National Bureau of Economics Research (Princeton, N. J.: Princeton University Press), págs. 97-122.
- OATES, W. E. (1992), «Descentralization of the public sector: an overview», *Studies in Fiscal Federalism*, E. Elgar.
- PEDRAJA, F. (1994), «Una valoración de las participaciones territorializadas en el IRPF como instrumento de financiación de las comunidades autónomas», *Instituto de Estudios Fiscales*, mimeo, mayo.
- RUIZ-HUERTA, J., y LÓPEZ LABORDA, J. (1994), «Hacia un nuevo modelo de financiación autonómica», *Informe de Comunidades Autónomas*, 1993, Barcelona, Instituto de Derecho Público.
- SCOTT, A. D. (1964), «The economics goals of federal finance», *Public Finance*, vol. 19, n.º 3, págs. 241-288.

Resumen

El trabajo analiza la propuesta sobre nivelación de servicios públicos regionales, formulada por un Grupo de Expertos en el *Libro Blanco de la Financiación Autonómica*. Una vez sintetizado el esquema de nivelación propugnado, se valora atendiendo a cuatro aspectos fundamentales: la opción de nivelación elegida y sus posibles alternativas, el cálculo de las necesidades de gastos y su relación con los llamados «criterios» de equidad, el probable conflicto de este principio con el de autonomía financiera y, por último, una evaluación del esquema y sus alternativas desde una perspectiva dinámica.

Palabras clave: federalismo fiscal, subvenciones de nivelación, necesidades de gasto, desequilibrios fiscales verticales y horizontales.

Abstract

This work analyses the proposal about regional public services equalisation formulated by a Group of Experts in their «Libro Blanco de la Financiación Autonómica» (*The White Book on Regional Funding*). Once the proposed equalisation scheme has been summarized, it is assessed in detail, according to four fundamental issues: the chosen equalisation option over the possible alternatives, the way of calculating the expenditure requirements and their relationship with the so-called equity «criteria», the likely conflict between the equity and financial autonomy principles, and, finally, an evaluation of the equalisation scheme and its alternatives from a dynamic point of view.

Key words: fiscal federalism, equalisation grants, expenditure requirements, vertical and horizontal fiscal imbalance.

JET classification: D390, H700, H770.