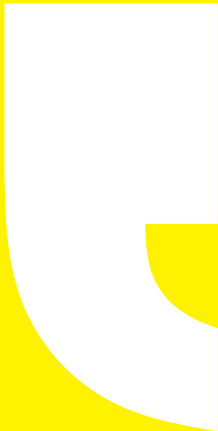


Las subvenciones de nivelación en la financiación de las comunidades autónomas:

Análisis de la situación actual y propuestas de reforma

trans
forma
cions



Antoni Castells (dir.)

Pilar Sorribas

Maite Vilalta

Publicacions i Edicions



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Instituto de
Estudios Fiscales

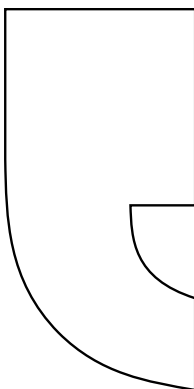
1.0

1.0

Las subvenciones de nivelación en la financiación de las comunidades autónomas:

Análisis de la situación actual
y propuestas de reforma

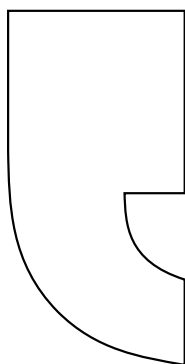
trans
forma
cions



trans
forma
cions

Las subvenciones de nivelación en la financiación de las comunidades autónomas:

Análisis de la situación
actual y propuestas de
reforma



Antoni Castells (dir.)

Pilar Sorribas

Maite Vilalta

Publicacions i Edicions



UNIVERSITAT DE BARCELONA



UNIVERSITAT DE BARCELONA. Dades catalogàfiques

Castells, Antoni (Castells Oliveres)

Las Subvenciones de nivelación en la financiación de las comunidades autónomas : análisis de la situación actual y propuestas de reforma.– (Transformacions ; 1.0)

Bibliografia

ISBN 84-475-2871-5

I. Sorribas Navarro, Pilar II. Vilalta i Ferrer, Maite III. Títol IV. Col·lecció

1. Subvencions 2. Finances autonòmiques 3. Comunitats autònomes 4. Relacions fiscals intergovernamentals 5. Espanya

Edición castellana de *Les subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitats autònomes* editada por el Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya.

© PUBLICACIONS I EDICIONS DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA, 2005

Adolf Florensa, s/n; 08028 Barcelona; Tel. 934 035 442; Fax 934 035 446

lcuenca@ub.edu; <http://www.publicacions.ub.es>

Diseño de cubierta: Quim Duran

Impresión: Gráficas Rey, S.L.

ISBN: 84-475-2871-5

Depósito legal: B-12342-2005

Impreso en España / Printed in Spain

Esta publicación ha contado con la colaboración del Instituto de Estudios Fiscales.

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra. Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada, transmitida o utilizada mediante ningún tipo de medio o sistema, sin autorización previa del editor.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.	9
2. LAS SUBVENCIONES DE NIVELACIÓN: ASPECTOS TEÓRICOS Y APLICACIÓN EN ALGUNOS ESTADOS FEDERALES	11
2.1. Las subvenciones de nivelación. Algunos aspectos teóricos y de diseño	11
2.1.1. El objetivo de las subvenciones de nivelación	11
2.1.2. El diseño de la fórmula de subvenciones.	13
2.1.3. Los indicadores de necesidades y de capacidad	15
2.1.3.1. Indicador de necesidades de gasto	16
2.1.3.2. Indicador de capacidad fiscal.	21
2.1.4. Otros aspectos	23
2.1.4.1. Subvenciones de nivelación verticales u horizontales	23
2.1.4.2. Grado de nivelación total o parcial	25
2.1.4.3. Subvenciones de nivelación basadas en el esfuerzo fiscal	26
2.2. Sistema comparado: Alemania, Australia y Canadá.	27
2.2.1. Alemania	28
2.2.2. Australia.	34
2.2.3. Canadá.	38
2.2.4. Observaciones del análisis comparado.	42
3. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA DE SUBVENCIONES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	45
3.1. Tipos de subvenciones de las comunidades autónomas de régimen común	45
3.2. Descripción del funcionamiento de la participación en los ingresos del Estado (PIE)	50
3.2.1. Cálculo de la PIE durante el quinquenio 1987-1991	51
3.2.2. Cálculo de la PIE durante el quinquenio 1992-1996	56
3.2.2.1. El Acuerdo del año 1992.	56
3.2.2.2. El Acuerdo sobre corresponsabilidad fiscal del año 1993	60
3.2.3. Cálculo de la PIE durante el quinquenio 1997-2001	63
3.2.4. Cálculo de la PIE a partir del Acuerdo del año 2001	66

3.3. Análisis de los principales aspectos del funcionamiento de la participación en los ingresos del Estado	72
3.3.1. Las debilidades del sistema de subvenciones de carácter general	72
3.3.2. Análisis de la determinación de la cuantía inicial de la PIE: la sobreponderación de la variable <i>capacidad fiscal</i>	76
3.3.2.1. Aspectos previos.	76
3.3.2.2. El mal diseño de la variable <i>capacidad fiscal</i>	78
3.3.2.3. Implicaciones de esta sobreponderación.	82
3.3.3. Efectos niveladores erráticos y poco justificables	85
3.3.4. Análisis de la evolución de la cuantía inicial de la PIE: el desacuerdo en los índices escogidos.	87
3.3.5. Consecuencias de la no incorporación de las comunidades autónomas forales en el mecanismo de nivelación de los recursos	89
4. PROPUESTA	95
4.1. Determinación de la cuantía inicial de cada comunidad autónoma	95
4.1.1. Aspectos básicos	95
4.1.2. Indicador de necesidades de gasto.	104
4.1.3. Indicador de capacidad fiscal	107
4.1.4. Aplicación del sistema propuesto para el caso de las comunidades autónomas: resultados obtenidos	109
4.2. Evolución de la cuantía de la subvención.	128
4.2.1. Restablecimiento del equilibrio horizontal.	129
4.2.2. Restablecimiento del equilibrio vertical	132
4.2.2.1. La razón del problema	132
4.2.2.2. Señal de alarma por la quiebra del equilibrio vertical	136
4.2.2.3. Implicaciones sobre la cuota de participación de las comunidades autónomas	139
4.2.3. Mecanismo de seguimiento	142
4.3. Incorporación de las comunidades autónomas forales en el sistema de nivelación	143
4.4. Propuesta: resumen ejecutivo	149
Bibliografía	153
Anexos	155

1. INTRODUCCIÓN*

El objetivo esencial de una hacienda descentralizada es hacer compatibles los principios de autonomía e igualdad. Tanto la teoría del federalismo fiscal como el sistema comparado nos demuestran que esta compatibilidad es posible. Es decir, es compatible que los gobiernos que integran una hacienda descentralizada puedan tomar decisiones sobre el volumen y la composición de sus presupuestos, tanto de ingresos como de gastos, y al mismo tiempo que se garantice que todos los ciudadanos puedan disponer en condiciones de igualdad de los mismos servicios. Uno de los principales instrumentos que hacen posible la conciliación entre estos principios son las subvenciones de nivelación. Cabe decir que el sistema de financiación de las comunidades autónomas no ha permitido cumplir satisfactoriamente estos dos objetivos. En realidad, se puede afirmar que en el Estado español existe una idea equivocada sobre su compatibilidad, dado que se considera que es necesario renunciar a uno de los dos principios para poder avanzar en el otro.

El objetivo de este trabajo es, precisamente, elaborar una propuesta sobre el diseño de un mecanismo de nivelación entre las comunidades autónomas. Para hacerlo se repasan, en primer lugar, los aspectos teóricos que justifican la existencia de mecanismos niveladores en haciendas descentralizadas, así como su formulación. En segundo lugar, se estudia cómo funcionan estos mecanismos en tres países, Alemania, Australia y Canadá, donde existen sistemas de subvenciones de nivelación explícitos y sobre los cuales hay un cierto consenso con respecto a considerarlos un punto de referencia especialmente interesante. Ambos aspectos se tratan en el segundo capítulo de este trabajo.

En el tercer capítulo se lleva a cabo una descripción y análisis del sistema de subvenciones de las comunidades autónomas, examinando en especial la subvención de carácter general denominada *participación en los ingresos del Estado* (PIE). Este capítulo sirve para poner de manifiesto los principales problemas existentes, que son: 1) la carencia de una definición del concepto de *equidad interterritorial*, así como de transparencia y de reglas institucionales apropiadas en el proceso de negociación; 2)

* Agradecemos muy especialmente los comentarios realizados por la Dra. Núria Bosch Roca y el Dr. Albert Solé Ollé en las sucesivas versiones de este trabajo.

la carencia de una definición y justificación tanto del indicador de necesidades de gasto como del de capacidad fiscal; 3) la incorrecta ponderación relativa de los indicadores de necesidades y de capacidad fiscal; 4) los efectos niveladores erráticos y poco justificables; 5) la no inclusión de las comunidades autónomas forales en el mecanismo de nivelación de los recursos; 6) la carencia de mecanismos de actualización y de ajuste del sistema de subvenciones, y 7) la insuficiente fundamentación del índice de evolución seleccionado.

En el cuarto capítulo se formula la propuesta de un sistema de subvenciones de nivelación que pueda aplicarse en el actual modelo constitucional de Estado de las autonomías, que corrija las actuales deficiencias del sistema y que responda a las recomendaciones que se derivan de la experiencia de otros países y del análisis económico. Según la propuesta, la subvención de nivelación que debe recibir una comunidad autónoma debe estar directamente relacionada con un indicador de necesidades de gasto e, inversamente, con un indicador de capacidad fiscal. Los indicadores que se utilizan son objetivos, factibles y reflejan adecuadamente la realidad. Con relación a la evolución de la cuantía, se propone una regla de evolución general, así como la instrumentación de unos mecanismos de seguimiento que permitan detectar la necesidad de revisar el volumen de la subvención para que nunca se dejen de cumplir sus objetivos iniciales en términos de equidad vertical y horizontal. La formulación propuesta es abierta y permite: *a)* establecer diferentes grados de nivelación (total o parcial); *b)* ser compatible con cualquier estructura de distribución de los ingresos tributarios entre el Gobierno central y el autonómico (nivelación horizontal o vertical), y *c)* la incorporación de las comunidades autónomas forales en el mecanismo de nivelación.