



Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza

El debate sobre la nivelación en la próxima revisión de la financiación autonómica

Nos aproximamos a una nueva revisión del modelo de financiación autonómica. En ella, se pondrán sobre la mesa multitud de aspectos que precisan de una reforma. Sin duda, uno de los más destacados –y espinosos– es el que concierne a la nivelación. En este trabajo quiero apuntar algunas ideas sobre las cuestiones que podrían abordarse para corregir las deficiencias que presenta el sistema de nivelación en la actualidad (para un mayor desarrollo, véase López Laborda, 2014a, 2014b). En mi opinión, de cómo se afronte este problema puede depender la propia estabilidad del modelo de financiación (y, tal vez, no solo de este).

Lo primero que debe decidirse es cuál va a ser el grado de nivelación que se quiere garantizar, es decir, en qué medida se va a cerrar la brecha existente entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de las regiones. La capacidad fiscal (o recaudación normativa) es el rendimiento que puede obtener una comunidad autónoma de sus tributos cedidos si impone a sus ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal y actúa con un determinado grado de eficiencia en la gestión tributaria. Las necesidades de gasto son el gasto en que debe incurrir una comunidad para prestar el mismo nivel de servicios públicos que las restantes. Algunos creen que la nivelación debería ser plena y, por tanto, que habría que asegurar la igualdad en la provisión de todos los servicios transferidos a las CCAA, para un esfuerzo fiscal también igual. Otros piensan que sería suficiente con una aproximación de los niveles de prestación, sin llegar a la igualdad total entre CCAA, o que bastaría con garantizar la igualdad para algunos servicios, por ejemplo, los fundamentales; esto es, son partidarios de una nivelación parcial.

Los argumentos económicos no son concluyentes para preferir una nivelación total o parcial. Se trata de una decisión política que corresponde adoptar al Estado, previa coordinación con las CCAA, y que reflejará la importancia que se atribuya en cada momento a valores como la solidaridad o la competencia entre regiones. En las actuales circunstancias del país, parece más viable –no digo deseable– la nivelación parcial; y más aún si se produce la integración en los mecanismos de nivelación de las comunidades forales, de la que me ocupo más adelante. La nivelación parcial es, por otra parte, el sistema habitual en los países federales con los que nos comparamos.

En cualquier caso, de acuerdo con la Constitución, el grado de nivelación debe establecerse entre dos límites que no se pueden rebasar. El límite superior es la nivelación plena. El inferior corresponde a la nivelación de los servicios públicos fundamentales,

The Equalization Debate in the Forthcoming Review of the Regional Financing System

The financing system for Spain's Autonomous Communities (ACs) is coming up for review. This will bring to the table many questions in need of reform. Undoubtedly one of the main issues, and one of the thorniest, is that of equalization. In this paper I wish to present some ideas on the questions that might be addressed in order to correct the deficiencies of the equalization system as it stands (for a more detailed analysis, see López Laborda, 2014a, 2014b). It is my belief that the stability of the financing model (and, probably, much more) depends on the way in which this problem is tackled.

The first thing that needs to be decided is the degree of equalization we wish to guarantee; in other words, to what extent should the gap be closed between the fiscal capacity and the expenditure needs of the regions. The fiscal capacity (or "normative collection") is the yield an AC can obtain from its so-called "ceded" (transferred) taxes when levying a given tax rate on its taxpayers and acting with a certain degree of efficiency in its tax management. An AC's spending needs are the expenses it must incur to provide the same level of public services as provided by the other communities. Some believe that equalization should be full, thus guaranteeing equality in the provision of all services transferred to the ACs, for a tax effort that is also equal. Others believe that an attempt to bring service levels largely in line would be enough, without the need to achieve full equality between the ACs, or that it would be sufficient to guarantee the equality of some services, for example, the basic services; that is, they are in favor of partial equalization.

Economic arguments are inconclusive with regard to the preference for full or partial equalization. It is, after all, a political decision that has to be taken by the central government, in coordination with the ACs, and which reflects the importance attached at each moment to such values as solidarity and competition between the regions. In the circumstances that the country currently finds itself, partial equalization seems more viable – not to say desirable; and even more so if integration is achieved in the equalization mechanisms of the "foral" communities, which I examine below. Partial equalization is, moreover, the system usually adopted in the federal countries with which we compare ourselves.

Arguments aside, according to the Spanish Constitution, the degree of equalization must be established between two limits, neither of which must be exceeded. The upper limit is that of full equalization. The lower limit corresponds to the equalization of basic public services (the exact services to be identified by the central

cuya identificación también es competencia del Estado, y que ha de satisfacerse en todo caso para cumplir el principio de igualdad de todos los españoles (arts. 139.1 y 149.1.1.ª CE).

Establecido el objetivo de nivelación, a continuación han de estimarse las necesidades de gasto para los servicios objeto de igualación. Esta es una cuestión que se ha resuelto siempre mal, al combinar la aplicación de indicadores habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada (población, superficie, etc.) con la imposición de la garantía de la financiación preexistente (la célebre garantía del *statu quo*) y con la utilización de fondos especiales y reglas de modulación, que se explican más por la necesidad de replicar un resultado previamente decidido o negociado que por razones técnicas. La consecuencia de este procedimiento –aplicado, además, con notable opacidad– es la aparición de diferencias difícilmente justificables entre CCAA y la insatisfacción generalizada de estas con el sistema.

Creo que una buena manera de abordar este problema sería sacarlo de la discusión entre CCAA, ya que cada comunidad siempre encontrará argumentos para apoyar los criterios que la favorezcan, en detrimento de los que beneficien a las demás; y atribuir la competencia de cuantificación de las necesidades de gasto a un órgano independiente, al estilo de la *Commonwealth Grants Commission* australiana. De adoptarse esta metodología, cesarían las continuas disputas en torno a las necesidades de gasto de las CCAA y se aseguraría la operatividad del principio de ordenación (u “ordinalidad”), sobre el que volveré enseguida.

La tercera etapa estriba en calcular la capacidad fiscal de las CCAA. Aunque la labor sea compleja, debería intentarse cuantificar, con mayor precisión que hasta ahora, la recaudación normativa de los tributos cedidos “tradicionales” (se puede consultar una propuesta al respecto en López Laborda y Zabalza, 2015). En su caso, esta competencia podría atribuirse al mismo órgano independiente mencionado en el párrafo anterior:

El último paso consiste en diseñar un sistema de transferencias de nivelación, complementarias de la capacidad fiscal autonómica, y destinadas a alcanzar los objetivos de nivelación determinados, tanto en el año base que se fije como en cualquier otro posterior de aplicación del sistema. En aras de una mayor transparencia y sencillez, debería suprimirse la plétora de fondos del modelo actual y sustituirse por una única transferencia. Un sistema así concebido respetará, sin ninguna duda, el principio de ordinalidad, interpretado como la garantía de que, si una comunidad tiene una capacidad tributaria por unidad de necesidad superior a otra, no pueda tener menos ingresos por unidad de necesidad que esta otra una vez que hayan operado los instrumentos de nivelación.

Una complicación adicional presenta la transición desde el modelo de financiación vigente hacia otro similar al esbozado en este trabajo si, como parece previsible, sigue operando la cláusula del *statu*

government), and which in any case must be satisfied in order to comply with the principle of equality of all Spaniards (arts. 139.1 and 149.1.1 of the Spanish Constitution).

Having established the goal of equalization, we next need to estimate the expenditure needs for the services that are subject to equalization. This is a question that has always been poorly resolved, by combining the usual indicators adopted in the literature and in other countries (population, area, etc.) with the imposition of a pre-existing funding guarantee (the well-known guarantee of the *status quo*) and with the use of special funds and rules of adjustment, which are explained more by the need to replicate a previously determined or negotiated result than by technical reasons. The consequence of this procedure – applied, moreover, with a considerable lack of transparency – is the emergence of differences between the ACs that are difficult to justify and widespread dissatisfaction among the communities with the financing system.

I believe a good way of tackling this problem would be to remove it altogether from the debate between the ACs – since each community will always find arguments to support the criteria that favor it most, to the detriment of those that benefit the others – and to appoint an independent body with the responsibility for quantifying their expenditure needs, as happens in Australia with its Commonwealth Grants Commission. By adopting this methodology, we would put an end to the continuous disputes over the spending needs of the ACs and we would ensure the effectiveness of the principle of “ordinality”, to which I shall return later.

The third step is to calculate the fiscal capacity of the ACs. Although this task is complex, attempts should be made to quantify more precisely (than has been done so to date) the “normative” collection of the traditionally ceded taxes: net wealth tax, inheritance and gift tax, capital transfer tax (for a proposal in this regard, see Lopez Laborda and Zabalza, 2015). Here again this responsibility could be assigned to the same independent body as mentioned in the previous paragraph.

The last step is to design a system of equalization transfers that complements the fiscal capacity of the ACs and which seeks to achieve the objectives of equalization, both in the base year and in any subsequent year in which the system is applied. In the interests of greater transparency and simplicity, the plethora of funds operated in the current model needs to be suppressed and replaced by a single transfer. Such a system would, undoubtedly, respect the principle of “ordinality”, the guarantee that, if an AC has a fiscal capacity per need unit (the adjusted population) greater than another, it cannot receive less revenues per need unit than this AC once the instruments of equalization have been applied.

An additional complication is presented by the transition from the current financing system to one similar to that outlined in this paper if, as seems likely, the *status quo* clause continues to be applied and

quo y no se pueden reducir los ingresos de ninguna comunidad en el año base del nuevo sistema. La transición se podría hacer; además de utilizando, en su caso, los ingresos adicionales proporcionados por el Estado, actuando sobre las reglas de evolución de los ingresos regionales: ralentizando el crecimiento de estos para unas comunidades y acelerándolo para otras, hasta convergir a las cifras del nuevo sistema en el plazo que se determinase.

Por supuesto, nada de lo anterior sirve para mucho si en la nivelación no participan las comunidades forales, con el período de adaptación que se estime necesario. Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, no debe quedar ninguna duda de que la nivelación es un instrumento de la solidaridad del Estado y, como tal, carga no asumida por las comunidades forales, en cuya financiación deben participar también estas. La integración de estos territorios en el sistema de nivelación eliminaría una de las principales causas de discrepancia entre los resultados financieros generados por los regímenes común y foral (aunque subsistirían otras, como el ajuste a consumo del IVA o el cálculo de las cargas no asumidas) y, consiguientemente, contribuiría a cegar una de las fuentes de inestabilidad del propio sistema común. La participación de las comunidades forales en la nivelación es perfectamente compatible con el mantenimiento de las especificidades del *Concierto* y el *Convenio*. Aunque no se trata de un problema técnicamente baladí, tampoco es irresoluble. Requiere de la cuantificación de las necesidades de gasto de esas comunidades, de acuerdo con los objetivos de nivelación señalados para el conjunto de CCAA; de la estimación de la recaudación normativa de los tributos concertados y convenidos; y de la modificación del importe del cupo y la aportación, para cubrir la diferencia entre necesidades de gasto y capacidad fiscal.

Y una última reflexión. Es cierto que el modelo de financiación se ha desarrollado extraordinariamente en estos 35 años, pero lo ha hecho a partir de unas normas constitucionales escasas y poco precisas. Quizás fuera este un buen momento para iniciar también una discusión sobre qué principios y normas podrían incluirse en la Constitución para garantizar, con la rigidez asociada a esta Ley, la autonomía financiera, la solidaridad y la calidad y previsibilidad de los ingresos autonómicos.

Referencias bibliográficas

- López Laborda, J. (2014a), "El futuro de la financiación autonómica: la reforma de la nivelación", *Mediterráneo Económico*, nº 25: "Un nuevo modelo económico para España", pp.147-163.
- López Laborda, J. (2014b), "Posibles reformas en la regulación constitucional de la financiación autonómica", *Fedea Policy Papers – 2014/02*, Madrid: FEDEA.
- López Laborda, J. y Zabalza, A. (2015): "A vueltas con la autonomía tributaria", *Papeles de Economía Española*, nº 143, pp. 94-109.

it proves impossible to reduce the revenues of any of the ACs in the base year of the new system. As well as using the additional revenues (if any) provided by the central government, the transition could be implemented by modifying the rules of evolution of regional revenues: slowing the growth of these for some communities and accelerating them for others, until they converge on the figures fixed for the new system within the pre-determined period.

Of course, none of the above proposals serves for much if the "foral" communities do not participate in the equalization and within the period of adjustment deemed necessary. Following the ruling of the Constitutional Court 31/2010, there can be no doubt that equalization serves as an instrument of State solidarity and, as such, the "foral" communities should also participate in the financing of the system. The integration of these territories in the equalization system would eliminate one of the main causes of discrepancy between the financial results generated by the "common" and the "foral" regimes (although others would remain, such as VAT collection adjustment and the calculation of central government responsibilities) and, consequently, it would contribute to overcoming one of the sources of instability of the common system itself. The participation of the "foral" communities in the equalization system is perfectly compatible with maintaining the specific characteristics of the *Concierto* (signed with the Basque Country) and the *Convenio* (signed with Navarre). Although it is far from a technically trivial problem, it is not unsolvable. It requires quantifying the expenditure needs of these communities in keeping with the equalization objectives identified for all the ACs; the estimation of the 'normative' collection of taxes under the *Concierto* and *Convenio*; and the modification of the *cupo vasco* and the *aportación navarra* (i.e. the respective transfers from the "foral" communities to central government) to cover the difference between expenditure needs and fiscal capacity.

And one final thought. It is true that the financing model has developed remarkably in these last 35 years, but it has done so based on very vague constitutional requirements. The time would seem to be ripe to initiate a debate regarding the principles and norms that need to be included in the Constitution to guarantee, with the force associated with this fundamental law, the financial autonomy, the solidarity, and the quality and predictability of regional revenues.

References

- López Laborda, J. (2014a), "El futuro de la financiación autonómica: la reforma de la nivelación", *Mediterráneo Económico*, nº 25: "Un nuevo modelo económico para España", pp.147-163.
- López Laborda, J. (2014b), "Posibles reformas en la regulación constitucional de la financiación autonómica", *Fedea Policy Papers – 2014/02*, Madrid: FEDEA.
- López Laborda, J. and Zabalza, A. (2015), "A vueltas con la autonomía tributaria", *Papeles de Economía Española*, nº 143, pp. 94-109.