
Las subvenciones de nivelación fiscal³

En un sector público con varios niveles de gobierno (central, regional y local) que toman decisiones sobre las políticas presupuestarias de ingresos y gastos, pueden surgir problemas de desequilibrios fiscales entre las diferentes unidades de gobierno.

Los desequilibrios fiscales pueden ser de dos clases:

- a) *verticales*, que tienen lugar cuando para el conjunto de las unidades de un nivel subcentral de gobierno existe un desequilibrio entre sus necesidades de gasto agregadas y su capacidad fiscal agregada (capacidad para generar ingresos tributarios);
- b) *horizontales*, que son desequilibrios fiscales entre las unidades de un mismo nivel de gobierno, a causa de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto.

En este sentido, las subvenciones de nivelación son, normalmente, sistemas de subvenciones de carácter general, dotadas por los gobiernos de ámbito superior y distribuidas entre las unidades de gobierno de ámbito inferior con propósitos igualadores.

Su existencia responde, la mayoría de veces, a un doble objetivo. Por una parte, a un objetivo de equidad vertical entre niveles de gobierno, y, por otra parte, a objetivos de equidad horizontal entre unidades de gobierno de un mismo nivel.

3. Ver Castells y Frigola (1984), y Castells, Sorribas y Vilalta (2004).

Los desequilibrios verticales y las subvenciones destinadas a garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos locales

Los desequilibrios fiscales verticales se producen como consecuencia de los desajustes, o la falta de correspondencia, entre la distribución vertical de competencias (y, por tanto, de necesidades de gasto) y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales entre los diferentes niveles de gobierno. Esto desemboca, normalmente, en una clara insuficiencia financiera de los gobiernos subcentrales. Se trata, por tanto, de atender a un principio de equidad vertical entre diferentes niveles de Administraciones Públicas.

El equilibrio fiscal vertical requiere que cada nivel de gobierno disponga de los recursos financieros necesarios para desarrollar sus responsabilidades competenciales. El desequilibrio vertical es fruto de dos fuerzas contrapuestas. Por una parte, de la contrastada facilidad de descentralizar competencias en los niveles inferiores de gobierno,⁴ y, por otra, de la evidente dificultad de descentralizar ingresos impositivos a unidades espaciales reducidas. Esta tensión y el consiguiente desequilibrio se verán intensificados en el futuro ante la previsible pérdida de importancia de los recursos propios locales motivada por los cambios económicos que se vienen produciendo.⁵

No obstante, incluso suponiendo que en un momento inicial existiese un perfecto equilibrio entre los ingresos tributarios y las necesidades de gastos legalmente atribuidos a los gobiernos locales, unos y otros podrían fácilmente tener un comportamiento diferente, con lo cual el equilibrio se alteraría. Eventualmente, se podría revisar la atribución legal de recursos y competencias de los gobiernos locales. Pero esto no se puede hacer de manera permanente.

Para resolver esta situación de desequilibrio vertical, uno de los mecanismos más generalizados e importantes que se han implementado en los diferentes países ha sido el establecimiento de un mecanismo de subvenciones que permita redistribuir los recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Así pues, estas subvenciones tienen por finalidad la de proceder a una redistribución de los recursos fiscales disponibles para el conjunto de las Administraciones Públicas, canalizándolas desde las superiores hacia las inferiores, por entender que éstas, consideradas globalmente, se encuentran en una situación de insuficiencia financiera.

Hay que señalar que la justificación de este tipo de subvenciones se fundamenta en un desequilibrio de las Administraciones locales, consideradas de manera agregada. En algunos casos, si algunos gobiernos locales presentan un volumen de ingresos superior

4. Ver Litvack *et al.* (1998).

5. Ver Tannenwald (2001).

a sus necesidades de gasto, no existe razón para realizar un reajuste vertical hacia estos gobiernos.

Estas subvenciones tienen que ser, evidentemente, de carácter general, dado que no se relacionan con ningún servicio concreto. En las subvenciones de nivelación vertical hay tres elementos clave:

- La cuantía global de la subvención que otorga el Gobierno central hacia los gobiernos subcentrales, en este caso, hacia los gobiernos locales.
- La actualización de esta cuantía en el tiempo, es decir, de qué variables se hace depender su evolución para garantizar una cierta estabilidad en el tiempo y que no se reduzca en términos reales ni en términos relativos en relación con los ingresos del Gobierno central.
- La distribución de la subvención entre las diferentes unidades de gobierno subcentral. En concreto, se trata de diseñar una fórmula de reparto de la cuantía que supone la subvención entre los gobiernos locales.

Por lo que se refiere a la cuantía de la subvención, no existe una teoría establecida que determine su volumen, pero sí que es obvio que ésta debe venir determinada por la amplitud del desequilibrio fiscal entre el Gobierno central y el conjunto agregado de los gobiernos locales. El criterio fundamental que se tendría que seguir es que los gastos originados por los servicios de competencia local tendrían que ser financiados con fondos de carácter general, es decir, ingresos tributarios más subvenciones de nivelación. Hay que tener presente que un volumen excesivo de la subvención va en contra de la autonomía y de la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos subcentrales.

Dado que el desequilibrio vertical acaba produciéndose por una falta de ingresos tributarios de los gobiernos locales, la cuantía de la subvención niveladora puede determinarse en forma de participación en la recaudación de los impuestos del Gobierno central. De esta manera, una parte de los ingresos tributarios del Gobierno central se destina, directamente, vía subvención de nivelación, a los gobiernos locales.

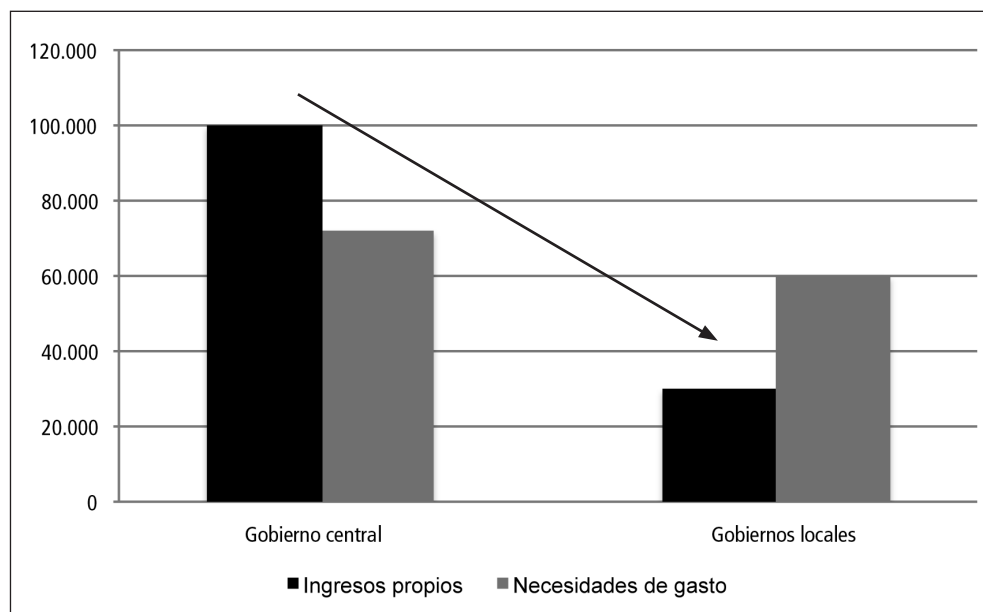
En cuanto a la actualización de la cuantía de la subvención, ésta se puede vincular a la evolución de los impuestos del Gobierno central. No obstante, pueden existir otros criterios automáticos de actualización que pueden ser perfectamente aceptados (evolución del PIB, evolución del IPC, etc.). En cualquier caso, generalmente, la fijación de la cuantía será el resultado de una negociación periódica entre los diferentes niveles de gobierno implicados.

La distribución de un fondo de subvenciones de carácter general de esta naturaleza entre las diferentes unidades de gobierno local debe garantizar que tanto el nivel de

gobierno superior como los niveles subcentrales puedan tener el mismo grado de suficiencia relativa, es decir, el mismo grado de cobertura de las necesidades de gasto. Se trata de que la participación de cada nivel de gobierno en el conjunto de necesidades de gasto del sector público sea la misma que su participación en el conjunto de ingresos potenciales. En este sentido, la distribución de la subvención puede hacerse depender de variables representativas de las necesidades de gasto (demográficas, sociales, etc.) y de la capacidad fiscal.

En el gráfico 1, se muestra de manera visual el funcionamiento de un sistema de nivelación vertical, en el cual el Gobierno central otorga una subvención a los gobiernos locales que presentan un desequilibrio vertical que les genera problemas de insuficiencia financiera. Es evidente que los gobiernos locales que no tienen este problema de suficiencia no necesitan recibir ninguna subvención por este concepto.

Gráfico 1. Nivelación vertical



FUENTE: Elaboración propia.

De hecho, los gobiernos locales que presentan unos recursos propios que les permiten más que cubrir sus necesidades de gasto, podrían también contribuir a financiar al resto de gobiernos locales que presentan una situación contraria, mediante el establecimiento de mecanismos de igualación horizontal. A continuación, se analizan con detalle este tipo de desequilibrios y las subvenciones de igualación fiscal horizontal.

Los desequilibrios horizontales y las subvenciones niveladoras

Los desequilibrios fiscales horizontales entre unidades de gobierno de un mismo nivel se producen por el desajuste existente entre la capacidad fiscal (expresada como los ingresos tributarios potenciales que se puedan obtener de las bases tributarias que tengan atribuidas) y las necesidades de gasto de cada una de estas unidades de gobierno consideradas individualmente. Se podría dar el caso de que el conjunto del nivel de gobierno no tuviese un problema de insuficiencia financiera o de desequilibrio vertical en relación con otros niveles de gobierno, pero que sí existiese un problema de desequilibrio horizontal. Es decir, que no todas las unidades dispusieran de una capacidad fiscal equivalente para atender necesidades de gasto equivalentes.

Los desequilibrios fiscales horizontales pueden tener lugar por tres causas básicas: a) diferencias entre las unidades de un mismo nivel de gobierno en la capacidad fiscal o bases imponibles per cápita; b) diferencias interjurisdiccionales en los costes unitarios de provisión de los servicios públicos; y c) diferencias interjurisdiccionales en las necesidades de provisión per cápita en los servicios públicos, por ejemplo por razones demográficas.

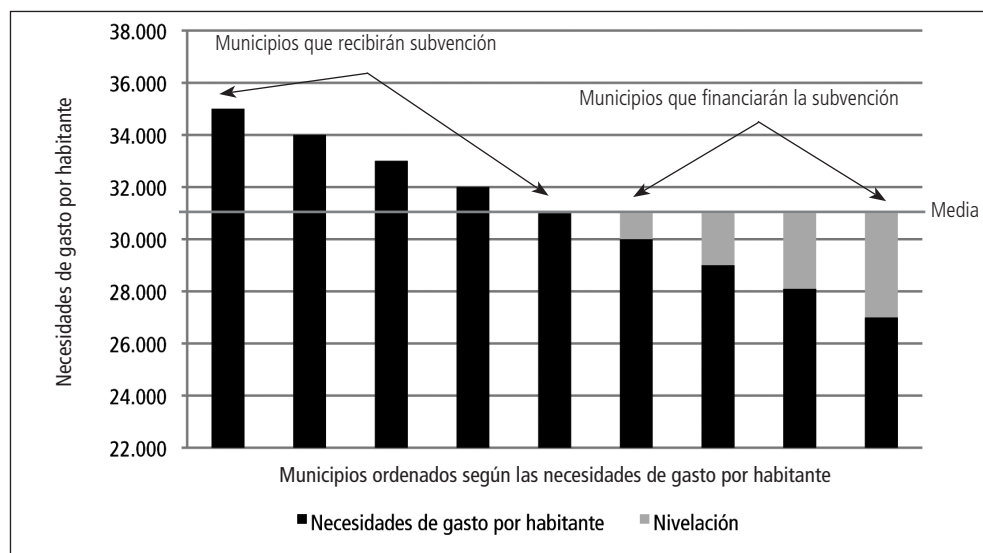
Las subvenciones de nivelación fiscal son el principal instrumento para corregir los desequilibrios fiscales de carácter horizontal. Su objetivo es, pues, permitir que las diferentes unidades de gobierno de un mismo nivel puedan alcanzar un nivel similar de prestación de los servicios que tienen atribuidos, pidiendo un esfuerzo fiscal similar a sus ciudadanos, con independencia de la capacidad fiscal que tengan, de acuerdo con la distribución territorial de las bases imponibles atribuidas a este nivel de gobierno. Es decir, se trata de evitar que las jurisdicciones más pobres se encuentren en la situación de tener que prestar un nivel de servicios inferior, o bien de tener que pedir un esfuerzo fiscal mayor a sus ciudadanos para prestar el mismo nivel de servicios.⁶

Un mecanismo de subvenciones niveladoras es, si no cumple otros objetivos, estrictamente horizontal o de suma cero. Canaliza recursos desde aquellos municipios que disponen de una elevada capacidad fiscal para atender los gastos que se derivan de sus necesidades hacia aquellos otros municipios que disponen de una reducida capacidad fiscal para hacer frente a los mencionados gastos. Las subvenciones percibidas por los municipios, pues, tienen relación directa con las necesidades e inversa con la capacidad fiscal. El sistema, al ser de suma cero, supone la existencia de municipios perceptores de subvenciones y otros que actúan como subvencionadores, respondiendo así al principio de equidad horizontal.

6. Ver Castells, Sorribas y Vilalta (2004), pág.15.

El gráfico 2 muestra cómo actúa un sistema de nivelación de las necesidades de gasto horizontal. En este caso, los municipios que están por debajo de la media en necesidades de gasto tienen una subvención negativa, y los que están por encima positiva, de manera que la cuantía de las contribuciones hechas por los municipios con menos necesidades es igual a la de las subvenciones recibidas por los municipios o condados con más necesidades. Lo mismo sucede en el caso de la nivelación de la capacidad fiscal.

Gráfico 2. Nivelación de las diferencias en las necesidades de gasto



FUENTE: Elaboración propia.

El diseño concreto de una subvención de nivelación debe tener en cuenta una serie de cuestiones. En primer lugar, los ingresos propios que se deben considerar son los que se pueden obtener potencialmente, no los reales. De esta manera, se evitan incentivos negativos sobre el esfuerzo fiscal realizado por cada unidad de gobierno a la hora de gravar sus bases tributarias propias, y, a la vez, no se penaliza a las unidades de gobierno que realizan un mayor esfuerzo fiscal con la finalidad de proveer una mayor cuantía de servicios públicos o de proveerlos de una mayor calidad.

Por lo que se refiere a las necesidades de gasto, el indicador debe intentar reflejar, tan adecuadamente como sea posible, las necesidades de gasto de los gobiernos con relación a los servicios que tienen que prestar. En este sentido, hay que tener presente que las necesidades de gasto que se deben considerar son el resultado, fundamentalmente, de dos factores. Por una parte, de los usuarios que tienen derecho a recibir el

servicio, y, por otra parte, del coste de la provisión del servicio. No obstante, además de estos dos factores, hay otros que también inciden en la determinación del gasto de un determinado gobierno, como la eficiencia en la gestión del servicio y el nivel de prestación. Ahora bien, mientras que los dos primeros factores mencionados provocan diferencias en las necesidades de gasto que no son responsabilidad de los gobiernos, ni son consecuencia de unas determinadas decisiones gubernamentales, en cambio, las diferencias que provocan los dos últimos (eficiencia en la gestión y nivel de prestación) son fruto de la existencia de decisiones gubernamentales en relación con el volumen y con la manera de prestarse los servicios. Por tanto, es obvio que estas últimas no se deben tener en cuenta en un sistema de nivelación de los recursos.

Así pues, el sistema de subvenciones trata de garantizar la igualdad de ingresos por unidad de necesidad, entendiendo que estos ingresos están integrados por dos componentes: los ingresos tributarios, derivados de las bases imponibles que tienen atribuidas (si se les exigiese un esfuerzo fiscal estándar), y las subvenciones.

La implementación de las subvenciones de nivelación en la mayoría de países intenta a su vez corregir los desequilibrios fiscales de carácter vertical y horizontal. Estos sistemas tienen un coste neto para el Gobierno central, pues redistribuyen ingresos entre éste y los niveles subcentrales de gobierno.

De hecho, la subvención percibida por cualquier unidad de gobierno se puede obtener por la suma de dos componentes:

- Un fondo vertical, dotado de la cuantía total del importe de la subvención procedente del gobierno superior y distribuido estrictamente en función de las necesidades de gasto.
- Un fondo horizontal, de suma cero, constituido por los ingresos tributarios potenciales del conjunto de unidades de gobierno subcentrales, y distribuido entre las mismas en proporción directa a sus necesidades de gasto e inversamente a su capacidad fiscal.

En el caso de que no existiese un problema de desequilibrio vertical, la cuantía del fondo de la subvención sería cero y sólo existiría un conjunto de flujos de subvenciones, que se equilibrarían entre sí, entre las propias unidades de gobierno subcentral. Por contra, en el caso de que las unidades de gobierno del nivel de gobierno subcentral no tuviesen atribuido ningún tipo de ingreso tributario propio, entonces sólo existiría un fondo vertical que tendría que ser distribuido estrictamente en función de las necesidades de gasto.⁷

7. Castells (1991), pág. 13.

Por lo que respecta al diseño de las subvenciones de nivelación, éstas se calculan mediante una fórmula con una serie de variables representativas de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal. En concreto, la subvención total se distribuye de manera proporcional a las necesidades de gasto e inversamente proporcional a la capacidad fiscal. Una expresión simple y elemental de la fórmula de la subvención correspondiente a cada unidad es la siguiente:

$$G_i = (\alpha E_i / \Sigma E_i - \beta B_i / \Sigma B_i) Q$$

Donde G_i es la subvención que recibe la unidad de gobierno, E_i son las necesidades de gasto de la unidad de gobierno, B_i es el valor de las bases imponibles de la unidad de gobierno, Q es la cuantía total de la subvención a repartir entre las diferentes unidades de gobierno y α y β son la ponderación que se otorga a las variables de necesidades de gasto y a la variable de capacidad fiscal, respectivamente.

Una vez determinada la cuantía y la fórmula de su distribución, hay que analizar los indicadores tanto de la capacidad fiscal como de las necesidades de gasto.

Por lo que se refiere al indicador de capacidad fiscal, existe un amplio consenso en considerar, como el más adecuado, el valor de las bases imponibles que tienen atribuidos los gobiernos locales, ponderadas por un determinado nivel de esfuerzo fiscal igual para todas las unidades de gobierno.

La obtención de un indicador de necesidades de gasto se puede hacer de acuerdo con tres alternativas:

1. Considerar la población de derecho de cada jurisdicción como el único indicador de las necesidades de gasto. Esta opción evita la complejidad de realizar un cálculo detallado de las necesidades de gasto de cada jurisdicción. Además, es transparente y comprensible y no puede ser objeto de manipulaciones por parte de los gobiernos subcentrales. Hay estudios que evidencian que la población es una variable que representa de manera razonable las necesidades de gasto en la prestación de servicios de carácter personal. En cambio, hay otros casos, como por ejemplo los servicios vinculados al territorio (alumbrado, limpieza viaria, recogida de basuras, etc.), en que hay otras variables que tienen una relación más directa con las necesidades de gasto.⁸ Por otro lado, hay funciones en que existen grupos de usuarios claramente identificables.
2. Elaborar un índice complejo en el cual se consideren las necesidades en cada una de las funciones de gasto, ponderadas de acuerdo con su importancia relativa. La

8. Castells y Solé (2000).

obtención de un indicador de necesidades de este tipo exige un procedimiento relativamente complejo de elaboración. En primer lugar, se debe descomponer el indicador agregado en las subfunciones de gasto más adecuadas, ponderando el peso de cada una de ellas de acuerdo con un determinado patrón teórico normativo, o bien de acuerdo con la estructura de gasto realmente existente en la práctica. En segundo lugar, debe utilizarse la variable, o conjunto de variables, más apropiada para calcular, para cada una de estas subfunciones, el indicador específico correspondiente a cada unidad jurisdiccional. En tercer lugar, una vez obtenido el indicador agregado de cada una de ellas, debe corregirse su valor con el objetivo de incorporar la posible existencia de situaciones de diferente coste de provisión del servicio a lo largo del territorio. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que este tipo de estimaciones son especialmente complejas y que, finalmente, resulta inevitable introducir, implícita o explícitamente, muchas hipótesis, y optar entre alternativas igualmente razonables.

3. Una posibilidad intermedia es elaborar un índice sencillo y fácilmente comprensible que considere, además de la población, otras variables representativas de las necesidades de gasto (superficie, densidad, población de más de 65 años, etc.). En este caso, hay que decidir cuáles son estas variables, sus ponderaciones y la relación que se establece.

Un último aspecto a tener en cuenta es el grado de nivelación que se alcanza. En este sentido, hay que decir que existen dos posibilidades: la nivelación total o parcial. La aplicación de un sistema de subvenciones de nivelación completo supone eliminar del todo las diferencias entre las unidades de gobierno, lo cual puede provocar un fuerte desincentivo para el aumento de la capacidad fiscal de los gobiernos subcentrales. Es por ello que, en la práctica, los sistemas de nivelación existentes en los diferentes países no pretenden una nivelación total de la capacidad fiscal, sino solamente una nivelación parcial. En este caso se trata de reducir las diferencias, pero no de eliminarlas del todo.

