

Nivelación total vs nivelación parcial

Francisco Pedraja y Diego Martínez
UNEX, Junta de Andalucía y UPO

FINANCIACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA Y OTROS PAÍSES

Madrid, 13 de abril de 2018

1. Objetivo y elementos de un sistema de nivelación
2. Precisiones
3. Nivelación y equidad

1. Objetivo y elementos de un sistema de nivelación

- Objetivo: sistema de financiación descentralizado permita a las regiones prestar servicios transferidos en condiciones de igualdad a sus residentes

- Elementos:

A) Necesidades de gasto

B) Capacidades fiscales

C) Transferencias de nivelación: cubrir diferencia A) y B)

2. Precisiones

- *Alcance* de la nivelación: objetivo (servicios / recursos): plena / parcial y subjetivo (unidades): todas / algunas
- *Esfera responsable*: perspectiva económica / jurídica
- Fondos de *nivelación* y de *desarrollo*: distintos objetivos e instrumentos
- Nivelación *permite / obliga* acceso en condiciones de igualdad: componente financiero frente a un determinado nivel servicios

3. Nivelación y equidad

- Argumento (principal): *equidad horizontal interpersonal*
- *Exige* la nivelación plena
- Compatible con la *eficiencia*
- Reinterpretación *criterio de ordenación*
- *Su alcance*: cuestión esencialmente política pero.....

1. Críticas habituales realizadas a la nivelación total

Ineficiencia y sobresolidaridad, trampa de la pobreza

2. Virtudes habituales atribuidas a la nivelación parcial

Incentivos a la disciplina fiscal y recaudación

3. Y además...la política

Cataluña, equidad, personas vs territorios

1. Críticas habituales a la nivelación total

- Traslación del dilema eficiencia vs equidad de las teorías de imposición óptima: una redistribución muy intensa daña los incentivos y, por ende, la eficiencia.
- En ese contexto, se afirma, el gasto es excesivo y/o los tipos impositivos subcentrales ineficientemente bajos en CCAA receptoras
- Pero esa traslación inmediata no es correcta porque:
 - A) La RP de un individuo (precios mercado) no es la misma que la de un gobierno (precios políticos; gasto público en especie) o la de una CA en su totalidad (Estatut)
 - B) No estamos en presencia de redistribución sino de nivelación (redistribución condicionada por necesidades de gasto –congestión, nivel precios, etc.)

1. Críticas habituales a la nivelación total

- Pero esa traslación inmediata no es correcta porque:

C) Hay argumentos de eficiencia adicionales a favor de nivelación: *spillovers*, migraciones ineficientes

D) La función objetivo de los gobiernos (federales) puede introducir –con agentes heterogéneos- aversión a la desigualdad y sesgos de equidad

E) En contextos de federalismo fiscal, además, externalidades verticales (que presionan los tipos impositivos al alza), competencia fiscal (más intensa si no hay nivelación), economías de aglomeración (rtos. crecientes que pueden ser compatibles con una progresividad reforzada y no tan costosa en términos de eficiencia...)

1. Críticas habituales a la nivelación total

- No en vano, desde el punto de vista académico, la nivelación total no desemboca en tipos impositivos ineficientemente reducidos: Smart (1998, 2007), Boadway and Hayashi (2001), Esteller-Moré and Solé-Ollé (2002), Dahlby and Warren (2003), Buettner (2005) and Egger et al. (2006).
- Y muy importante: con recaudaciones normativas bien definidas, los incentivos a reducir tipos impositivos sobre la base de una compensación vía nivelación, son neutralizados.

2. Virtudes habituales atribuidas a la nivelación parcial

- Se afirma que la nivelación parcial puede favorecer la disciplina fiscal vía menor laxitud presupuestaria.

La evidencia aquí es muy débil, por no decir nula. La clave está más bien en reglas fiscales bien definidas y bien aplicadas para marcos subcentrales.

Adicionalmente, el papel del gobierno central es clave en la efectividad de la gobernanza fiscal. Bailouts, Stackelberg

- Se afirma que la nivelación fiscal mejora la eficiencia recaudatoria de los gobiernos subcentrales.

Esto no es cierto si se utilizan recaudaciones normativas para los tributos cedidos y nivelados

2. Virtudes habituales atribuidas a la nivelación parcial

- Se afirma que la nivelación parcial desactiva potenciales trampas de la pobreza en regiones pobres.

Estos vínculos son difíciles de sustanciar porque:

- a) Ante trampas de la pobreza debemos pensar, sobre todo, en términos de incentivos privados a invertir en KH, I+D, crecimiento endógeno, instituciones, etc.; la financiación territorial es algo muy secundario.
- b) Las políticas de desarrollo regional suelen (o deberían) quedar al margen de la financiación autonómica
- c) Una sociedad empobrecida (en trampa de la pobreza) supone una potente demanda de gasto público para los gobiernos. Mal negocio para las CCAA.

3. Y, además, la política...

- Ciertamente la nivelación es una cuestión normativa.
- ¿Qué tal un principio normativo como “igual financiación por habitante (ajustado) para un mismo esfuerzo fiscal”?
- También nos podemos enredar con las balanzas fiscales pero no creo que ese sea el debate.
- Y aviso para navegantes: si una forma de resolver el problema de Cataluña es a través de privilegios financieros (ordinalidad, cupos) se transmitirá el mensaje de que el conflicto es rentable.

**MUCHAS GRACIAS
POR SU ATENCIÓN**