

PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

FEDERALISMO FISCAL

UNA PROPUESTA PARA ESPAÑA



INSTITUTO
JUAN DE MARIANA

PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

FEDERALISMO FISCAL

UNA PROPUESTA PARA ESPAÑA

ISSN: 2695-6705
ENERO 2020, MADRID



SANTIAGO CALVO

DOCTORANDO EN ECONOMÍA POR LA UNIVERSIDAD DE SANTIAGO
COLABORADOR Y MIEMBRO DEL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL IJM



FRANCISCO CABRILLO

SECRETARIO DE CIVISMO Y CATEDRÁTICO DE ECONOMÍA APLICADA Y
HACIENDA PÚBLICA EN LA UCM



INSTITUTO
JUAN DE MARIANA

CONTENIDOS

I. Introducción (4)

II. Federalismo y competencia fiscal (6)

III. ¿Es España un Estado federal? (19)

IV. Propuesta de modelo federal para España (39)

V. Conclusiones (55)

Bibliografía (57)

I. INTRODUCCIÓN

La descentralización política y administrativa es uno de los rasgos que definen la Constitución española de 1978. Pero en nuestro país se trata de una cuestión no resuelta, que sigue planteando serios problemas. Muchos españoles muestran, en efecto, su descontento por la forma de organización del Estado; y lo hacen con criterios muy diferentes. En unos casos se defiende la idea de que la descentralización ha sido insuficiente, se llega incluso a negar que España sea una nación y se concluye que algunas de las actuales comunidades autónomas deberían constituirse como Estados independientes. Pero desde otro punto de vista radicalmente contrario, mucha gente piensa que el denominado Estado de las autonomías ha ido demasiado lejos y que sería conveniente devolver determinadas competencias al Gobierno central. La mayoría de los españoles parece encontrarse, sin embargo, en una posición intermedia. Pienzan que el nivel actual de descentralización -muy elevado si se lo compara con lo que ocurre en otros países, incluidos Estados federales- es adecuado y que podrían introducirse mejoras concretas sin modificar de forma sustancial el modelo de Estado.

Este Informe se centra en los aspectos fiscales de la descentralización. Pero, aunque se trate de un trabajo fundamentalmente técnico, sus autores son conscientes de las

implicaciones que la elección de un modelo u otro tienen tanto sobre la libertad económica como sobre la libertad individual de cada uno de los españoles en el más amplio sentido del término. Esta idea de relacionar el federalismo con la libertad no es nueva, ciertamente. Ya en *El Espíritu de las Leyes*, Montesquieu defendió las ventajas de este sistema político por ser capaz de combinar las ventajas de una pequeña república -libertad y participación ciudadana- con la seguridad que ofrecen organizaciones políticas más extensas. Y la distribución de competencias entre el Gobierno federal y los Estados que forman la Unión es uno de los elementos fundamentales del sistema de frenos y contrapesos característico de la democracia norteamericana, que ha frenado en muchas ocasiones los intentos de incrementar el poder del Estado sobre el ciudadano.

No es casualidad que los mayores ataques al autogobierno de los Estados y los principales intentos para aumentar el poder del Gobierno federal hayan venido de presidentes cuyo objetivo fundamental era incrementar el tamaño del sector público y el poder del Estado en la regulación de la actividad económica privada. A nadie sorprende, en efecto -por poner el ejemplo más conocido-, que el presidente Roosevelt y su política de New Deal se esforzaran

en atribuir mayores competencias al Gobierno y al Congreso federal y trataran de reducir los poderes de los Gobiernos y los Congresos de cada uno de los estados. Es razonable, por tanto, generalizar la idea de que quienes defienden un modelo económico socialdemócrata, con impuestos más elevados y una regulación más intensa de la economía, estén a favor de una mayor centralización, que refuerce el monopolio del poder público y haga más difícil esa competencia -fiscal y regulatoria- entre jurisdicciones que beneficia al ciudadano y a las empresas. Resulta bastante sorprendente, por tanto, que la izquierda española defienda una mayor descentralización en el país y apoye, en algunos casos, la independencia *de facto* de determinadas comunidades autónomas. Quienes así piensan muestran tener una argumentación bastante incoherente, ya que, por una parte, defienden mayores grados de autonomía; y, por otra, se oponen a su consecuencia natural, que es la competencia fiscal y regulatoria. Y, para ello, como se verá más adelante, no dudan en promover acuerdos que restrinjan dicha competencia.

El actual modelo de financiación autonómica ha tenido problemas importantes desde su creación; y las diversas reformas que se han ido realizando a lo largo de las últimas cuatro décadas no han conseguido construir un sistema estable y de aceptación general. El modelo puede y debe mejorar, y los cambios que pueden introducirse deben tener presente dos criterios fundamentales. Por una parte, la necesidad

de hacer viable un modelo político y económico descentralizado que funcione con eficiencia y no sea obstáculo para el crecimiento económico del país. Pero, por otra, debe garantizar también un amplio ámbito de libertad económica para los ciudadanos y las empresas, que es la mejor garantía para su prosperidad.

II. FEDERALISMO Y COMPETENCIA FISCAL

Introducción: los principios del liberalismo fiscal

Dos son los modelos en los que de manera preeminente se ha basado la literatura sobre el federalismo fiscal durante los últimos cincuenta años: el modelo o teoría del federalismo fiscal de Oates (1972) y el modelo de Tiebout (1956).

De acuerdo con Oates (1972), en ausencia de economías de escala y externalidades, los Gobiernos subcentrales —Gobiernos regionales y locales— son los más adecuados para proveer bienes y servicios de consumo conjunto, dada su cercanía a los ciudadanos y, por lo tanto, al mayor conocimiento de sus preferencias.

El modelo tieboutano parte de la existencia en un país de diversas haciendas subcentrales, en cada una de las cuales los votantes pueden obtener diferentes niveles de servicios ofrecidos por el sector público en función de las preferencias de sus residentes. Existe, por otra parte, una correlación directa entre el nivel de gasto público y la presión fiscal que soportan quienes residen en cada una de ellas. Las personas, en cuyo esquema de preferencias los beneficios que ofrece un elevado nivel de servicios públi-

cos son superiores a los costes que implica un nivel alto de presión fiscal, se desplazarán a las jurisdicciones de mayor gasto público. Y lo contrario harán quienes prefieran un nivel más bajo de presión fiscal a cambio de un menor gasto público. “Votarán con los pies” buscando la combinación gasto público/presión fiscal que mejor se adapte a sus preferencias.

Pero los efectos de la descentralización no se limitan a la esfera de la asignación de recursos. Uno de los temas que ha sido objeto de más amplios debates es determinar si un mayor nivel de autonomía y de competencia fiscal puede afectar al nivel de gasto público de las haciendas subcentrales; y si lo hace, en qué sentido. La cuestión fundamental sería si el federalismo fiscal eleva o reduce el nivel del gasto público.

La teoría económica, desde el trabajo seminal de Brennan y Buchanan (1980), ha defendido durante mucho tiempo que más descentralización debería implicar menor gasto, ya que el control de los ciudadanos sobre las cuentas públicas sería más directo y los contribuyentes serían más conscientes de la mayor carga fiscal que les supone cada nuevo programa de gasto implementado por un Gobierno regional. La eviden-

cia empírica muestra resultados que respaldan dicha idea (Craw, 2008), aunque no existe consenso al respecto (Yeung, 2009; Cassette & Paty, 2010).

El de España, sin ir más lejos, ofrece pocas dudas con respecto a la posibilidad de que un proceso de descentralización vaya acompañado de un mayor nivel de gasto público

Lo que se plantea desde la teoría de la “segunda generación” del federalismo fiscal¹ es que la clave del debate puede estar en la forma en la que se financian los Estados, las regiones o, en nuestro caso, las comunidades autónomas. Se argumenta, en concreto, que una financiación basada en ingresos propios de estas entidades políticas permite al votante ver que existe una relación concreta entre más servicios públicos e impuestos más elevados; lo que da pie, a su vez, para llevar a cabo un control más exhaustivo del gasto. Pero resulta que los sistemas en los que la financiación regional se basa en la participación en impues-

tos estatales, y no en ingresos propios, crea fuertes incentivos a los gobernantes para gastar más. Si los Gobiernos autonómicos gastan y es el Gobierno central el que recauda, la estrategia de los primeros será la de actuar como *free riders*, gastando por encima de sus posibilidades y tratando de conseguir, después, una mayor participación en el reparto de los ingresos.

No es sorprendente, por tanto, que exista un acuerdo bastante generalizado entre los hacendistas españoles con respecto a la conveniencia de atribuir mayores competencias recaudatorias a las comunidades autónomas que obliguen a los Gobiernos autonómicos a asumir, en un grado algo mayor, los costes electorales y políticos de sus programas de gastos². El modelo de federalismo fiscal norteamericano podría enseñarnos mucho en este sentido. Como en él, la Administración central española podría tener su propio impuesto sobre la renta, cuyos ingresos administraría en un cien por cien. Cada comunidad autónoma podría establecer el suyo particular, cuyos ingresos serían propios en su totalidad. Los tipos de gravamen serían fijados por cada comunidad.

Volviendo al caso de Estados Unidos, conviene recordar que actualmente existen diferencias significativas en la forma en la que los estados gravan la renta personal de

1. Para una aproximación a esta literatura, véase Oates (2005) y Oates (2008).

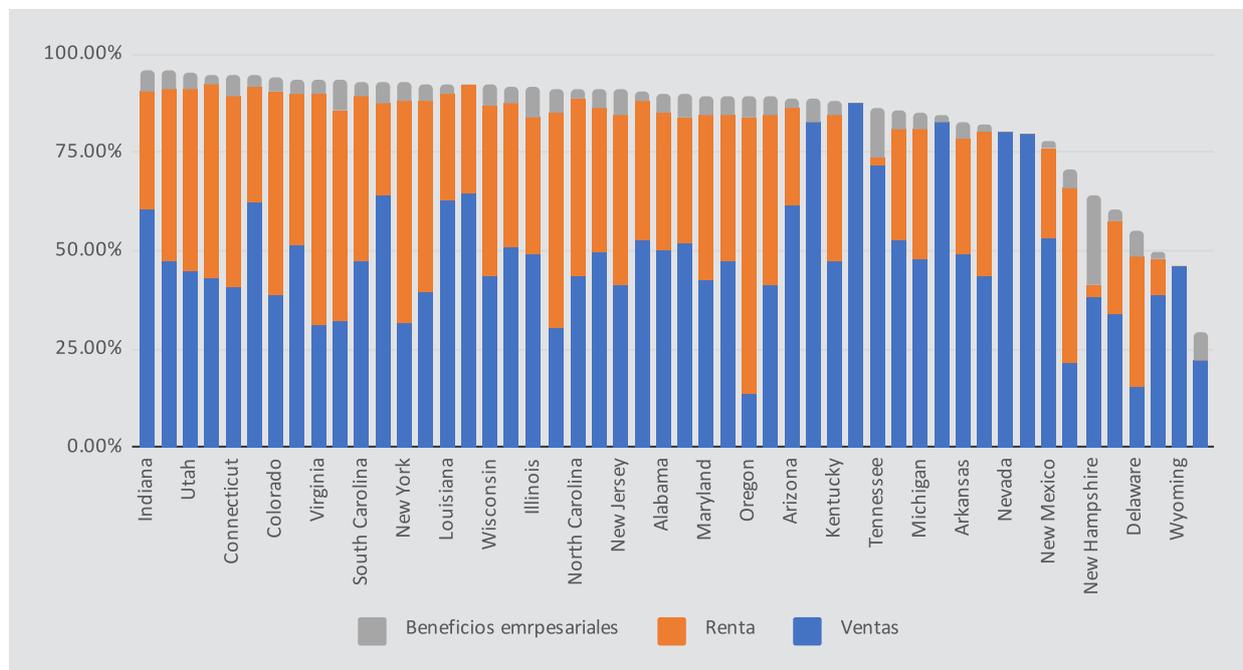
2. Como se explicará más adelante, las comunidades autónomas han hecho poco uso de su competencia normativa para subir o bajar impuestos según sus preferencias, generando situaciones de ilusión fiscal que incentivan comportamientos irresponsables.

sus residentes. En 2019, de los cincuenta estados de la Unión, siete no tienen impuesto personal sobre la renta. Y entre los que lo recaudan existen diferencias significativas, tanto en la definición de sus bases imponibles como en los tipos de gravamen aplicados, que oscilan entre el 2% de Tennessee y el 13,30% de California. Por otra parte, algunos estados aplican el principio de proporcionalidad, mientras otros utilizan tipos progresivos. Y, al mismo tiempo, hay numerosos municipios que han establecido impuestos locales sobre la renta con tipos muy reducidos, por lo general-

mientras otros han preferido prescindir de este ingreso.

Como se puede apreciar en el gráfico siguiente, en Estados Unidos existe una gran diferencia entre estados a la hora de fijar sus tributos. Por ejemplo, Dakota del Sur, Nevada o Texas perciben más de 8 de cada 10 dólares de ingresos públicos a través del impuesto sobre las ventas, mientras que en Nueva York o Carolina del Norte el impuesto sobre la renta implica más del 50% del total de sus emolumentos.

Gráfico 1. Ingresos por tipo de tributo sobre el total de ingresos por estado en Estados Unidos, 2017.



Fuente: elaboración propia a partir de United States Census.

En el viejo continente también es posible encontrar países en los que la competencia fiscal es la norma, como Suiza, donde los 26

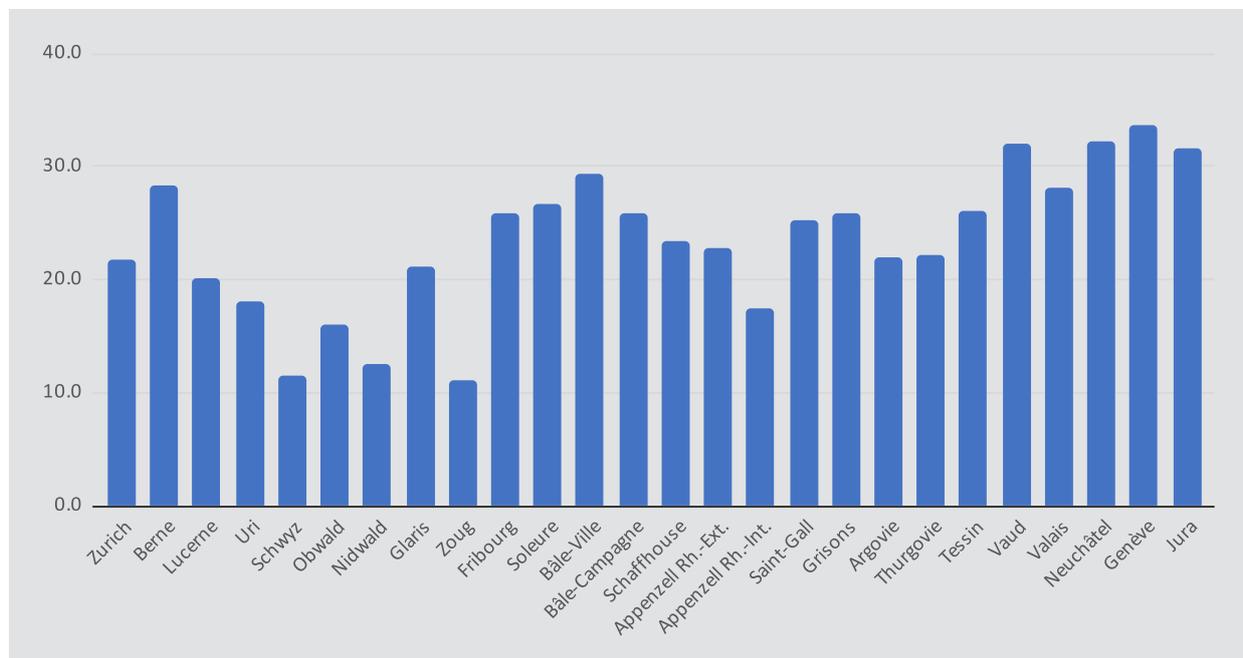
cantones pueden fijar las tasas impositivas de varios de los tributos más importantes del país con solo dos condicionantes: apli-

car el principio de capacidad económica y evitar la doble imposición entre cantones³.

De esta manera, la presión fiscal por cantones, medida por los ingresos tributarios en relación con las bases imponibles, varía de manera notable. Ginebra, por ejemplo,

aplica una presión fiscal del 33,7%, mientras que, en el lado opuesto, los habitantes de Zug se enfrentan a una carga tributaria sobre los ingresos personales, patrimonio y beneficios empresariales del 11,2%.

Gráfico 2. Carga tributaria sobre bases imponibles por cantones en Suiza, media 2014-2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Federal Statistical Office.

3. Artículo 127 de la Constitución de la Confederación Federal de la Federación Suiza.

Dentro de la Unión Europea, al no existir una política fiscal común, es posible encontrar cierta competencia entre Estados miembros para atraer contribuyentes, que acaban siendo los principales beneficiarios de tal situación

Un reciente ejemplo está siendo el caso de Portugal, que está atrayendo a residentes extranjeros y empresas situadas en puntos cercanos a su frontera con España gracias a importantes incentivos fiscales. (Chacón y Tahiri, 2019).

El federalismo fiscal desde la teoría de la elección pública

Uno de los rasgos más importantes de la nueva literatura sobre federalismo fiscal es la incorporación, en algunos de sus modelos, del análisis de la actividad política que se ha desarrollado a partir de la teoría de la elección pública (Brennan y Buchanan, 1980). Este enfoque permite estudiar, desde un punto de vista más realista, los objetivos y las estrategias de los políticos y, por tanto, diseñar marcos legislativos y regulatorios conformes con tales comporta-

mientos, y no basados en la idea del político como maximizador del bienestar social.

Idea clave del análisis económico de la política es, en efecto, el abandono de lo que se ha denominado la interpretación del gobernante como “déspota benevolente”. En otras palabras, se afirma que los políticos, como el resto de la gente, tienen sus propias funciones de utilidad y persiguen sus propios objetivos. El más importante de estos suele ser la permanencia en el poder, lo cual significa que el gobernante tendrá muy presente los posibles efectos de su actual política económica en su futuro político.

Esta forma de entender la actividad política ofrece nueva luz para el estudio de algunos de los problemas más importantes que la economía del sector público sufre en la actualidad: el excesivo crecimiento del gasto público y las grandes dificultades que existen para frenarlo, por una parte, y el déficit público, por otra. Si el gasto público crece, en efecto, como consecuencia de la propia estrategia de los políticos para mantenerse en el poder, hay que esperar que resulte muy difícil frenar la tendencia del crecimiento del gasto. Gastar menos significaría, para el gobernante, ofrecer una mayor resistencia a las presiones de estos grupos, que pasarían a apoyar a otros políticos para la defensa de sus intereses. Por otra parte, combatir el déficit supondría bien reducir el gasto, con los efectos antes señalados, bien elevar la presión fiscal, con lo que esta medida tiene siempre de antipopular y de pérdida de apoyo por parte de los

votantes. No es sorprendente, por tanto, la tendencia hacia el déficit público que ha caracterizado las políticas financieras de los Estados modernos durante mucho tiempo, y las dificultades que surgen siempre que se opta por una política sostenida de equilibrio presupuestario.

Si las funciones de utilidad que maximizan los políticos son las mismas en cualquier esfera, las restricciones para conseguir los objetivos buscados pueden ser, sin embargo, distintas; y esto lleva necesariamente a comportamientos diferenciados. Por ello es preciso analizar si los sujetos estudiados – los políticos y las Administraciones públicas en las comunidades autónomas españolas— se encuentran ante restricciones institucionales particulares que nos permitan explicar sus comportamientos específicos. Es habitual escuchar en España que, en no pocas comunidades autónomas, sus políticos se alejan más que los gobernantes nacionales de los principios básicos de la ortodoxia económica y financiera⁴. Se escuchan así quejas con respecto a los déficits de determinadas comunidades, a su exceso de regulación en determinadas materias o a la creación de numerosas empresas públicas autonómicas en momentos en los que el Estado ha cerrado o privatizado muchas de las que hasta ahora poseía. Si esto es así, y no hay razón para pensar que las preferencias puedan cambiar por el hecho de dirigir una Administración central o autonómica, tiene

que haber características específicas que expliquen las diferencias.

Existen, ciertamente, argumentos que pueden explicar esa mayor tendencia a la regulación y a la intervención del sector público en la economía, que se encuentran en algunos Gobiernos autonómicos, tanto en lo que se refiere al tema de los gastos y los ingresos públicos como en lo relacionado con la regulación. Cabe enfocar la primera de las cuestiones desde el punto de vista del político en el Gobierno como agente racional que intenta continuar en el poder; para ello analiza los costes y los beneficios electorales de cada una de sus decisiones. Las políticas de mayor gasto –ofrecimiento de nuevos servicios, inauguración de obras o creación de empleo público– tienen, por lo general, efectos electorales favorables para el gobernante que las lleva a cabo. Las políticas de aumentos de impuestos para conseguir la financiación necesaria para realizar tales gastos suelen tener, sin embargo, costes electorales; casi nadie quiere que le suban los impuestos. En otras palabras, el votante tiene una cierta miopía en cuanto apoya determinadas medidas de gasto y rechaza las políticas de ingresos necesarias para llevar a cabo las primeras. En el caso de las comunidades autónomas esta miopía se acentúa, al menos, por dos razones. La primera es que, dada la división de funciones entre el Gobierno central y Gobiernos autonómicos, estos últimos tienen la mayoría de

4. En los últimos años, y de manera más intensa durante los últimos meses, partidos de corte nacionalista español han criticado a las comunidades autónomas por ser la causa del despilfarro de la Administración Pública en España, algo que como se demostrará más adelante, no es cierto.

las competencias en gastos sociales (educación y sanidad, especialmente). Esto significa que un determinado incremento porcentual en el gasto tendrá efectos electorales más positivos para el partido que gobierna en una autonomía que para el que gobierna en la nación. Y, por lo tanto, los incentivos para aumentar el gasto serán mayores en el primero de los casos.

La segunda razón se encuentra en la peculiar estructura de la financiación de las comunidades autónomas en nuestro país, basada en buena medida en su participación en los ingresos estatales, que analizaremos más adelante con detalle. Tal modelo de financiación acentúa, sin duda, la miopía del votante. El gobernante autonómico realiza los gastos, pero los costes electorales de la recaudación de impuestos son soportados en gran medida por el Gobierno nacional. No es sorprendente que la política de los gobernantes en las autonomías consista mucho más en tratar de aumentar el nivel de participación en los impuestos estatales que en desarrollar los tributos propios o en aumentar sus ingresos en aquellos impuestos del Estado en los que tienen capacidad para ello.

Críticas a la competencia fiscal: gasto público y óptimo social

A pesar de que el federalismo fiscal se ha considerado desde sus orígenes una defen-

sa de los ciudadanos frente al poder público, la posibilidad real de que las naciones o las regiones compitan con su sistema fiscal o sus normas de regulación encuentra, sin embargo, bastante oposición tanto en el campo de la teoría de la hacienda como en el de la práctica de la política fiscal. Y esto se plantea tanto en el ámbito mundial como en el ámbito de un grupo de Estados con un alto nivel de integración -como la Unión Europea- o en el de un país con un nivel elevado de descentralización como España.

Para quienes están en contra de este tipo de competencia, su principal efecto negativo es la tendencia a nivelación a la baja tanto en los ingresos públicos como en los niveles de regulación en diversos sectores. Por ejemplo, se afirma que la no coordinación de tipos impositivos - en un marco de libre movilidad de factores de producción- reduce la capacidad de las Administraciones públicas para obtener ingresos que son necesarios para garantizar la oferta de los bienes públicos y bienes preferentes cuya provisión la sociedad encomienda al Estado⁵.

Este modelo puede presentarse en dos partes. La primera consiste en un juego no cooperativo en el que dos haciendas subcentrales tienen como objetivo recaudar el mayor volumen posible de impuestos para financiar unos determinados programas de gastos. Se presupone que:

5. En España es habitual que desde algunas comunidades autónomas se critiquen las bajadas de impuestos implementadas por regiones como la Comunidad de Madrid, y se llega a etiquetar dichas actuaciones como *dumping fiscal*.

- 1) Los contribuyentes pueden cambiar de circunscripción fiscal con bajos costes.
- 2) No existe un organismo superior que fije pautas de comportamiento obligatorias o que garantice el cumplimiento de los acuerdos que puedan alcanzar las autoridades de las dos circunscripciones fiscales.

Si cada una de las haciendas tiene la opción de fijar tipos de gravamen altos o bajos; y tipos diferentes tienen como efecto el desplazamiento de contribuyentes hacia el país con tipos bajos, los ingresos fiscales potenciales serán los siguientes:

Tabla 1. Recaudación fiscal en un juego no cooperativo.

		Región B	
		Impuestos altos	Impuestos bajos
Región A	Impuestos altos	10,10	5,12
	Impuestos bajos	12,5	7,7

Fuente: Elaboración propia.

Si una región reduce sus impuestos mientras la otra los mantiene altos se producirá un desplazamiento parcial de factores de producción de la última a la primera, que hará que el país con tipos más altos recaude menos –y el de tipos bajos recaude más–, ya que los factores de producción y la actividad económica se desplazarán al país que le ofrezca mejor tratamiento fiscal. Dados los postulados del modelo, el mejor resultado para las autoridades fiscales de ambos países sería la casilla superior izquierda, en

la que ambos mantendrían impuestos altos y unos ingresos de 10. Pero el equilibrio del juego se encuentra, sin embargo, en la casilla inferior derecha, que representa un ingreso fiscal de 7. La razón es que la adopción de la estrategia de impuestos altos por una de las partes tendría como efecto un movimiento estratégico por la otra para conseguir un ingreso de 12 y una pérdida de ingresos muy elevada para el primero.

La segunda parte del modelo analiza el pa-

pel del sector público en la asignación de los recursos productivos de un país para conseguir el máximo nivel posible de bienestar social. El modelo parte de una idea estándar en la literatura⁶, de acuerdo con la cual la oferta de bienes y servicios por parte del Estado tiene un doble efecto sobre el bienestar social. Por una parte, el gasto público eleva el nivel de bienestar de los ciudadanos; pero, por otra, la recaudación de impuestos necesaria para su financiación lo reduce. Dado que el beneficio marginal social del gasto público es decreciente, porque, a medida que se van cubriendo las necesidades básicas, cada unidad extra de inversión ofrece menor utilidad social; y, dado que el coste marginal social de los impuestos es creciente porque cada unidad extra de ingreso incide sobre una renta disponible menor de los contribuyentes, el Estado maximizaría el bienestar marginal social con un nivel de gasto público en el que el beneficio marginal social fuera igual al coste marginal social de dicho gasto.

De acuerdo con este modelo, la Administración hará crecer el gasto público hasta el nivel que considere óptimo. Cualquier reducción del gasto por debajo de este nivel hará caer el bienestar social, ya que la reducción del beneficio social será mayor que la del coste social. Y cualquier aumento por encima de dicho nivel óptimo tendrá también un efecto negativo sobre el bien-

estar social neto, ya que implicará mayores costes adicionales que beneficios tendrá el mismo efecto, ya que supondrá mayores costes que beneficios.

Si se consideran conjuntamente las dos partes del modelo se llega a la conclusión de que la competencia fiscal reduce el bienestar social, ya que esta reduce el gasto a un nivel subóptimo; y este es un resultado que se encuentra con frecuencia en la literatura hacendística. Pero tal conclusión no se fundamenta en una base sólida, ya que parte de un postulado de muy escasa consistencia: la idea de que un Gobierno a la hora de determinar el nivel de gasto público se situará siempre en el nivel óptimo por ser este punto el que más conviene a la sociedad. Tal resultado exige, sin embargo, que se cumplan al menos dos condiciones:

a) Que el Gobierno sea capaz de identificar dicho nivel óptimo.

b) Que, si tal cosa fuera posible, su objetivo sea fijar el volumen de gasto público en dicho punto. En el lenguaje de teoría de la elección pública, esto exigiría que el gobernante actuara como “déspota benevolente”, teniendo como principal objetivo de su acción el bienestar social –cualquiera que sea la forma en la que se defina este término–.

Ambas condiciones plantean, sin embargo,

6. Fue Musgrave (1956) y Musgrave (1959) el que insertó las ideas keynesianas y por tanto la intervención del sector público en el campo de la hacienda pública, poniendo de relieve las funciones claves que este debería desempeñar a través de políticas de gasto y de ingresos: asignación eficiente de los recursos, redistribución equitativa de la renta y lograr el pleno empleo con estabilidad de precios.

serias dudas con respecto a su cumplimiento. Y pueden darse muchas razones por las cuales un Gobierno tiende a elevar el nivel de gasto público. Es un resultado bien conocido de la literatura sobre elección pública que la actual estructura de los sistemas democráticos tiende a elevar el gasto público no hasta el nivel del óptimo social, sino hasta el punto que más favorece a los intereses de los Gobiernos. Supongamos que el nivel de gasto en un momento determinado es superior al óptimo. Si la competencia fiscal reduce dicho nivel de gasto público, de acuerdo con la primera parte del modelo, el resultado será una reducción del nivel de gasto. Y, como este se encuentra por encima del nivel óptimo, la competencia fiscal entre jurisdicciones tendrá como efecto un incremento del bienestar social. (Brülhart y Jametti, 2007; Cabrillo, 2013)

En resumen, el argumento básico en contra de la competencia fiscal, a pesar de su aparente solidez, es difícilmente aceptable tan pronto como se pone en cuestión la idea del gobernante como buscador altruista del bien común

y el mismo modelo puede servir para defender la idea de que la competencia fiscal

y la potencial reducción de impuestos que ésta conlleva elevan el bienestar colectivo.

Los Gobiernos como empresas: competencia y oligopolio

Este problema de coordinación o rivalidad de jurisdicciones fiscales puede plantearse fácilmente en términos de un modelo de competencia imperfecta.

Ante la posibilidad de enfrentarse a una competencia con otras agencias fiscales, muchos Gobiernos prefieren llegar a acuerdos entre ellos con el objetivo de mantener la estrategia de impuestos altos sin el riesgo de que sus contribuyentes se desplacen a otras circunscripciones

Y –visto el tema desde otro ángulo– el no desplazamiento de factores, empresas o personas físicas puede interpretarse como una prueba de la falta de competencia entre diferentes haciendas.

Stigler (1964/1968) definía una situación de “colusión perfecta” como aquella en la

que ningún comprador cambia voluntariamente de proveedor. Si se aplica esta idea a la política fiscal, cabe definir la “colusión perfecta” entre administraciones como aquella situación en la que ningún contribuyente tiene incentivos para cambiar su residencia por razones fiscales. Las ventajas de la colusión son, por tanto, claras para las administraciones fiscales. Pero pueden existir problemas importantes en relación con la estabilidad de los acuerdos, ya que quienes forman parte del grupo tienen muchos incentivos para violar las condiciones del pacto. Los oligopolios tienden, en efecto, a ser inestables si no existen mecanismos externos de control. Y uno de los temas más relevantes de la economía institucional es precisamente determinar las condiciones que permiten que un dilema del prisionero como el presentado en la Figura 1 tenga su solución en estrategias cooperativas como las representadas en la casilla superior izquierda.

Son varios los métodos que permiten llegar a una solución cooperativa; el más importante de los cuales, en un juego de competencia fiscal, es, sin duda, la existencia de una autoridad que pueda obligar a las haciendas implicadas a llegar a un acuerdo y tenga capacidad para sancionar su incumplimiento. Un informe del Consejo Asesor para la Reactivación Económica y el Crecimiento de Cataluña⁷ planteó hace algunos años, de forma matizada, algunas de estas críticas a la competencia fiscal. No niega

este trabajo las ventajas que, en principio, puede plantear un modelo de competencia fiscal entre regiones, ya que afirma que esta contribuye eficazmente al control del gasto público y a la existencia de una mayor transparencia a la hora de internalizar los costes fiscales generados por los programas de gastos, como en este trabajo se defiende. Pero señala que una competencia fiscal excesiva podría llegar a ser contraproducente. Para ello utiliza el argumento antes comentado de que:

La competencia fiscal sin restricciones puede generar una espiral de tipos impositivos a la baja y deducciones al alza en perjuicio último de los países y regiones que compiten. (Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement 2013, p. 11)

Y defiende que se llegue a una solución –que denomina “óptima”– consistente en que se produzca un proceso de negociación para definir el grado de competencia fiscal deseable al mismo tiempo que se establecen mecanismos de cooperación interterritorial:

Es por ello que la solución óptima pasa normalmente por un proceso de negociación seguido de un acuerdo que module el grado deseable de competencia fiscal, en beneficio mutuo de todas las partes implicadas. La cooperación interterritorial en esta materia entre Gobier-

7. *Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement (2013).*

nos descentralizados —dentro de cada Estado o grupo de Estados y a escala internacional— puede contribuir decisivamente a vincular las bases tributarias a sus territorios naturales en función de factores estrictamente económicos, reduciendo el grado de incertidumbre en la conducción de la política fiscal y evitando escaladas competitivas que eventualmente perjudiquen a todos. (Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement 2013, p.11)

En resumen, acepta la estrategia criticada en los párrafos anteriores de solucionar el juego no cooperativo mediante acuerdos de carácter oligopolista entre las comunidades autónomas. Y extiende este principio a las relaciones internacionales. Tiene razón el informe en que el problema de la competencia fiscal no es exclusivo de los Estados federales; y en afirmar que lo que es válido para estos debería serlo también, por ejemplo, para la Unión Europea. Pero, por los argumentos antes apuntados, no parece que esta especie de competencia fiscal “negociada” sea precisamente lo que más convenga a “todas las partes implicadas”, concepto que, por cierto, no se define en el informe. Cabría preguntarse, por ejemplo, si este “todas las partes” incluye a los contribuyentes que van a ver subir sus impuestos como consecuencia de un pacto entre administraciones fiscales para limitar la competencia.

Es importante señalar que, en temas como este, alcanzar el resultado más ventajoso

para las administraciones fiscales no significa que tal resultado sea el mejor para quienes pagan impuestos o para el crecimiento económico de la región. Una solución cooperativa del juego no implica necesariamente un beneficio para los contribuyentes; como una solución cooperativa entre empresas que pactan sus precios es negativa para los consumidores. De acuerdo con el modelo antes presentado, esta coincidencia de intereses solo se produciría si el nivel de gasto público previo fuera igual o inferior al óptimo. Si no fuera así, se plantearía un problema de relación principal/agente, ya que las administraciones tratarían de lograr un objetivo de mayores ingresos que no tendrían por qué maximizar el bienestar de la población.

Es comprensible que quienes defienden un mayor peso del sector público en la economía estén a favor de un modelo centralizado que impida la competencia entre las comunidades autónomas

también, en este sentido, la experiencia histórica de Estados Unidos resulta muy ilustrativa. Y es comprensible también que quienes consideran que la dimensión del sector público y la presión fiscal han alcanzado niveles excesivos, piensen que la des-

centralización puede actuar como una barrera al crecimiento del poder del Estado y como una garantía para los contribuyentes, que, al menos, podrían “votar con los pies” y escapar de aquellas jurisdicciones en las que se consideran maltratados. Lo sorprendente de la realidad española es que los mismos que por motivos políticos defienden una mayor descentralización fiscal, se oponen en muchas ocasiones a la competencia entre administraciones. Y que, cuando se desea evitar comportamientos competitivos, incluso desde planteamientos nacionalistas, se solicite la intervención del Gobierno central para limitar la descentralización. Este es un serio problema, al que, en algún momento, habrá que encontrar una solución.

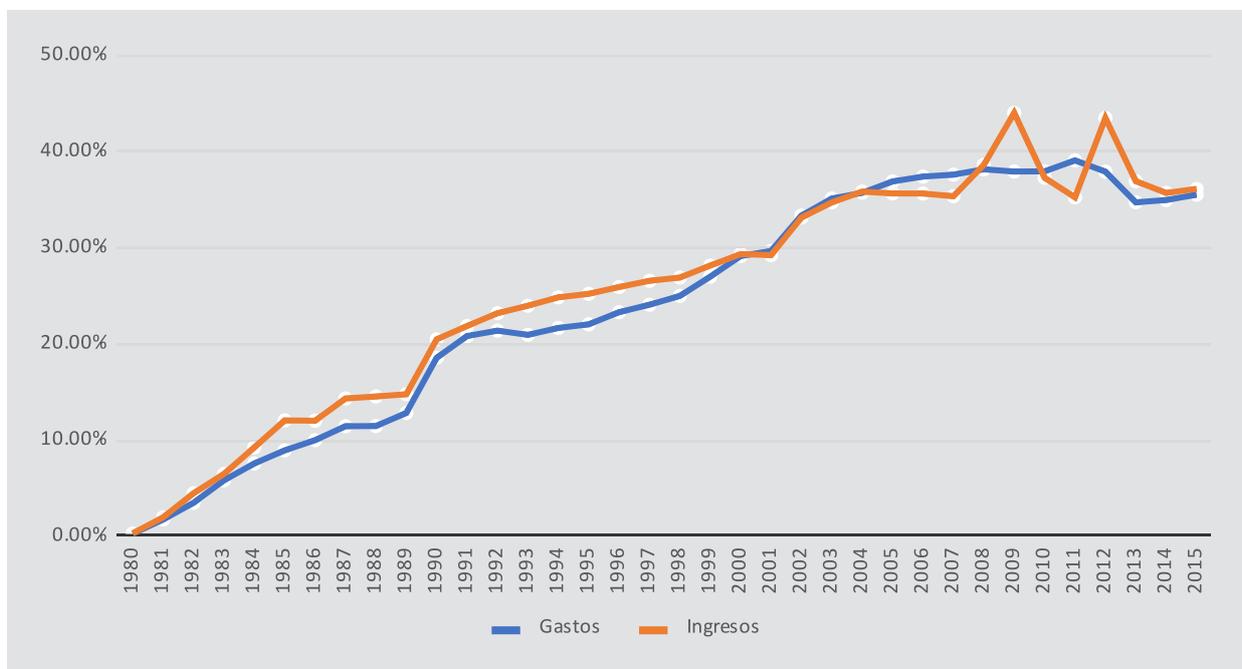
III. ¿ES ESPAÑA UN ESTADO FEDERAL?

De un Estado centralizado a uno descentralizado

Durante los últimos 40 años España ha vivido una intensa descentralización en favor de las comunidades autónomas, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de

los gastos. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, de tener un control muy marginal de los recursos públicos, los Gobiernos regionales han pasado a manejar el 35% del presupuesto que controlan las Administraciones públicas.

Gráfico 3. Gasto e ingresos de las comunidades autónomas como porcentaje del total del sector público en España

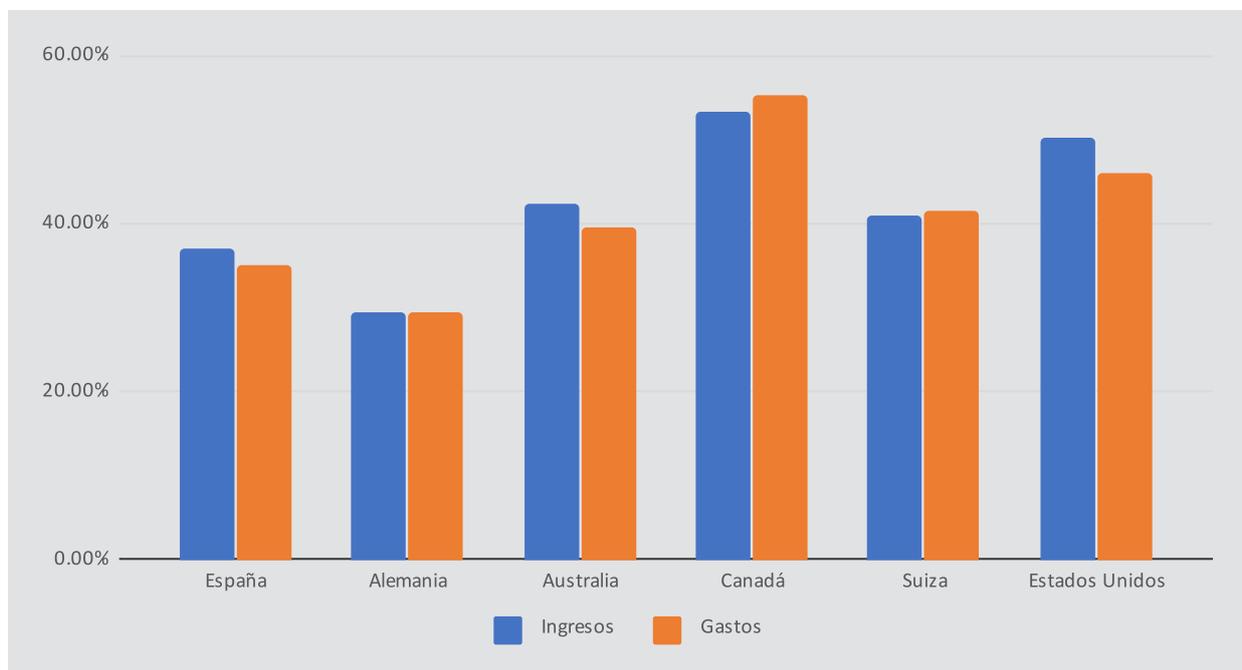


Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional.

Tal ha sido este proceso que organismos como el Foro de Federaciones han clasificado a España entre uno de los 24 países federales existentes en el mundo⁸, y su nivel de descentralización es uno de

los más elevados entre las naciones más desarrolladas, aunque todavía está lejos de países como Estados Unidos o Canadá, al menos en materia presupuestaria.

Gráfico 4. Gasto e ingresos en manos de los Gobiernos regionales como porcentaje del total del sector público en los países seleccionados



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional.

Sin embargo, la descentralización no lo es todo. Una de las características de los Estados federales es que se produzca un reparto más o menos claro de las competencias entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, en el caso español esto no es así. La Constitución fijó un marco que serviría de base para el posterior desarrollo de la autonomía de las regiones y Gobiernos autonómicos durante las siguientes décadas.

Es decir, no se estableció una organización territorial del Estado fija, pero sí el proceso por el cual los territorios podrían devenir en comunidad autónoma y qué competencias podrían llegar a adquirir. (Aragón, 2006)

Tal y como apunta Aragón (2006), la idea de los padres de la Constitución española era la de crear un Estado descentralizado como garante de la democracia y canaliza-

8. Ver <http://www.forumfed.org/>

dor de las diversas demandas de autogobierno existentes en algunas regiones. La vía del *holding together* hace referencia a la descentralización de los Estados como forma de acomodar una heterogeneidad de preferencias, otorgando así mayor poder a los Gobiernos más cercanos al ciudadano.

Desde la perspectiva del federalismo fiscal, el proceso de descentralización, un tanto desorganizado, ha provocado que todavía tengamos que hablar de España como un Estado cuasifederal.

La descentralización en las competencias ha ido por delante de la descentralización en la recaudación, primero a través de transferencias y, después, a través de ingresos tributarios, tanto cedidos parcial y totalmente como propios

Completar el modelo de financiación autonómico quizás deba ser más cualitativo que

cuantitativo, puesto que como veremos más adelante, la capacidad fiscal de las CC. AA. es difícilmente aumentable, aunque sí lo es el ejercicio de dicha capacidad fiscal. (Lago-Peñas, 2019)

Como hipótesis, el hecho de que todos los padres de la Constitución hubieran tenido formación jurídica y no económica, además de las características y coyuntura en la que se desarrolló el proceso de organización territorial, parecen ser algunos de los factores que explican por qué desde el punto de vista fiscal y financiero el modelo territorial no funciona de manera eficiente.

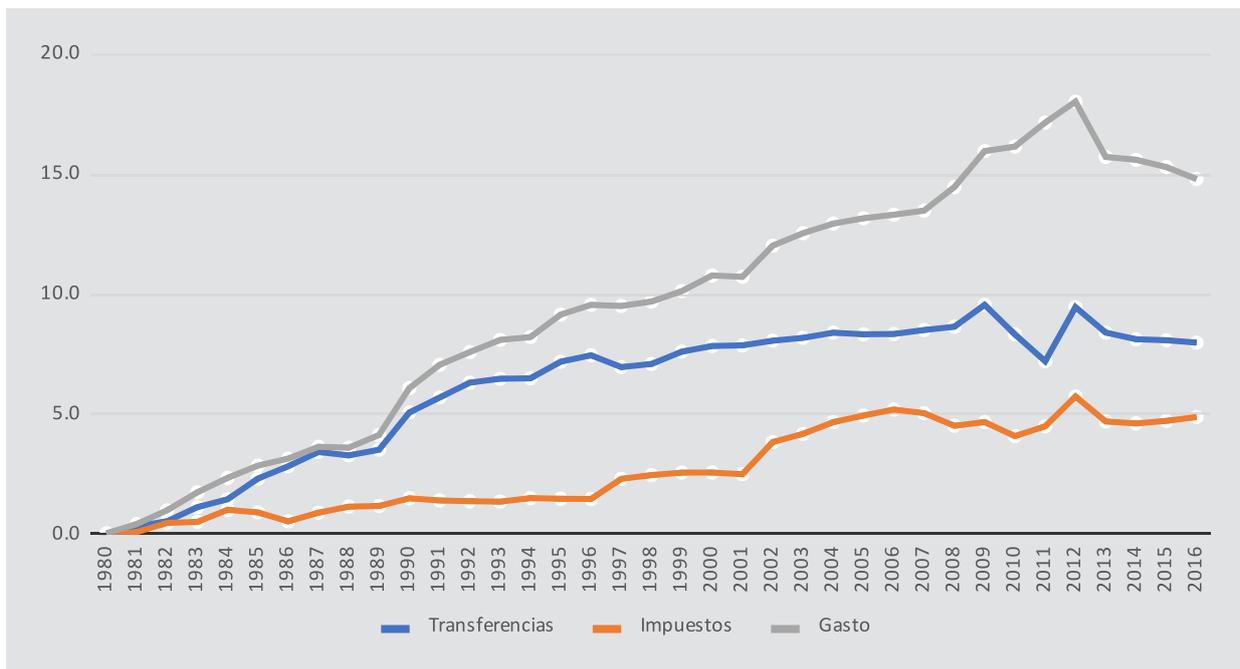
La descentralización en España se produjo por el lado del gasto. A partir de comienzo de los años 80 se produjeron numerosos trasposos de competencias desde el Gobierno central a las CC. AA., con el sustento legal los distintos Estatutos de autonomía que se fueron aprobando, aunque con diferencias entre las regiones, al establecerse dos vías de acceso a la autonomía⁹. Como se puede apreciar en el anexo 1, los trasposos aprobados se concentran de forma mayoritaria durante los primeros años de los 80, cuando se aprueban los Estatutos de las diferentes CC. AA.

9. Las vías de acceso son dos, (1) por un lado, la vía rápida, la cual se recoge en el artículo 151, a través de la que accedieron Andalucía y, a través de la disposición transitoria segunda, Galicia, País Vasco y Cataluña; y (2) la vía lenta, recogida en el artículo 143, a través de la cual accedieron el resto de autonomías, aunque con algunas singularidades, como son los casos de Navarra, Canarias o Valencia. Como explica Peces-Barba (1980), la diferencia entre ambas vías es la aceleración en la adquisición de competencias, no su límite; las regiones que se acogieron al artículo 151 no debían esperar 5 años para poder lograr competencias fijadas en el artículo 149 de la Constitución Española, mientras que las que lo hicieron a través del artículo 143 debían esperar un lustro para ampliar mediante una reforma de sus Estatutos sus competencias.

De acuerdo con Guo et al. (2018) esto condujo a un importante desajuste vertical en España. Los gastos realizados por las autonomías eran muy superiores a sus propios

recursos, lo que incentivó comportamientos irresponsables ligados a la hipótesis de la restricción presupuestaria blanda¹⁰.

Gráfico 5. Evolución del gasto y de los ingresos por tipo de las comunidades autónomas, en % de PIB



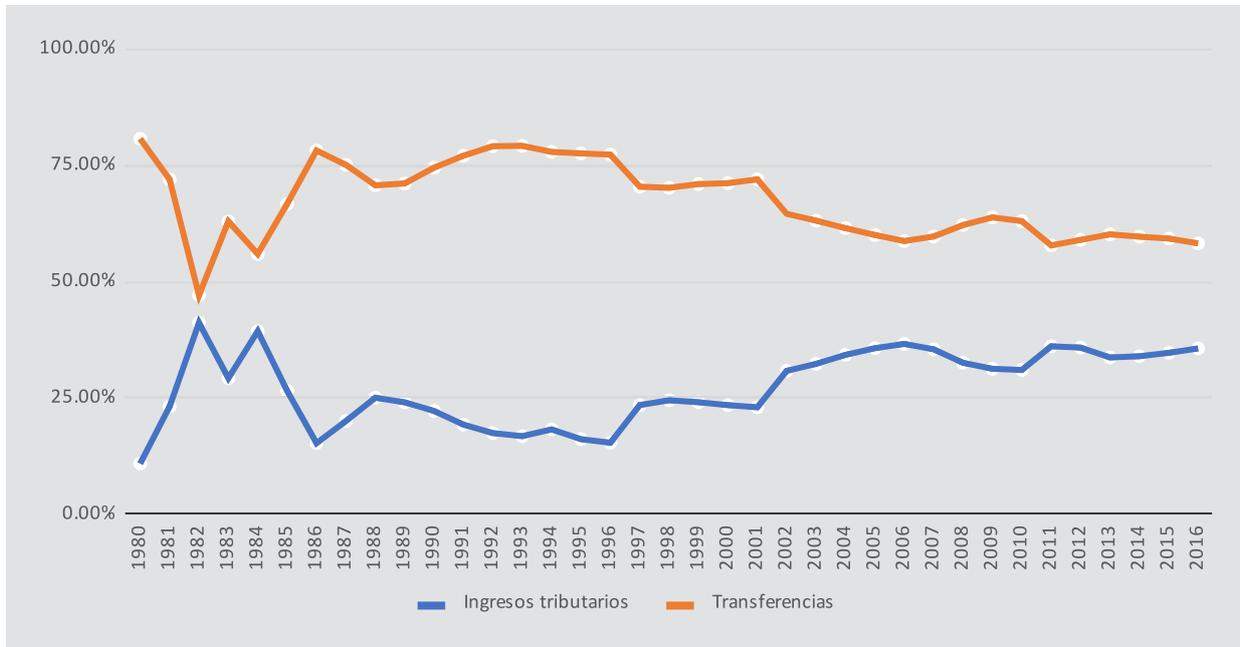
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional.

Los ingresos recaudados por las CC. AA. han incrementado considerablemente durante las últimas décadas, aunque si bien es cierto, las transferencias siguen tenien-

do un peso superior debido al efecto que tienen los rendimientos por impuestos en los que el Gobierno central se reserva la capacidad de gestión.

10. De acuerdo con Goodspeed (2017), la restricción presupuestaria blanda surge cuando un gobierno subcentral en el período t se sobre-endeuda bajo la expectativa que al final del ese período el gobierno central lo rescatará.

Gráfico 6. Evolución de la procedencia de los ingresos de las comunidades autónomas por tipo, en % de los ingresos totales



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Fondo Monetario Internacional.

La evolución del sistema de financiación autonómica

El proceso de descentralización por el lado de los ingresos se debe a la sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica que, de acuerdo con León (2015), se han basado en criterios más políticos que técnicos, “lo que ha lastrado el diseño de los distintos modelos, que se caracterizan por su excesiva complejidad y opacidad y por la ausencia de racionalidad en el reparto de los recursos entre comunidades autónomas” (p.118).

Desde 1980 se han aprobado hasta seis reformas conformando hasta cinco modelos distintos de funcionamiento del reparto de ingresos entre Gobiernos regionales

y central. Para el repaso de los diferentes sistemas de financiación aprobados se ha seguido como base el resumen realizado por León (2015).

El primero modelo, considerado como provisional, se aprobó en 1980 teniendo como marco legal la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas. Teniendo en cuenta el rápido traspaso de competencias que se produjo, no fue posible crear un sistema eficaz y eficiente, sino que simplemente se trató de cubrir las necesidades de gasto de las haciendas autonómicas a través de tributos propios y la cesión de parte del rendimiento y de la gestión de impuestos estatales (Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones

y Donaciones, Patrimonio y tasas y demás exacciones sobre el juego). También se produjeron numerosas transferencias como la Participación en los Ingresos del Estado, el Fondo de Compensación Interterritorial y transferencias condicionadas de sanidad de competencias singulares.

Para el cálculo del fondo de cierre que suponía la Participación en los Ingresos del Estado, primero se calculaba el coste efectivo de la competencia transferida, teniendo en cuenta costes directos e indirectos de personal y de funcionamiento aunque sin valorar las posibles inversiones realizadas a posteriori, para luego restarle los tributos propios que obtenían por su cuenta las comunidades autónomas. Esto incentivó que se hiciese escaso uso de la poca capacidad normativa¹¹ en materia tributaria de la que disponían los Gobiernos autonómicos.

En 1987 entró en vigor un nuevo modelo que pretendía corregir los problemas de autonomía y suficiencia, partiendo de un esquema de diseño que se ha ido aplicando en las sucesivas reformas. A saber, 1) se establecen los recursos máximos del sistema, que se fijarían en el coste efectivo de las competencias traspasadas, el 25% del Fondo de Compensación Interterritorial y el resto de fondos y subvenciones condicionadas; 2) se cuantifican las necesidades de gasto, que a partir de ese momento se dispondrían según la ponderación de ciertas variables, como población, superficie, número de unidades administrativas, in-

sularidad y factores redistributivos; y por último 3) se fijan las fuentes de ingresos, que serían en esencia las mismas que en el modelo anterior.

A diferencia del primer modelo, en este caso y para establecer la cuantía de la Participación en los Ingresos del Estado no se tomaba la recaudación real. Se calculaba la recaudación normativa, para incentivar el uso de la capacidad normativa y evitar trasladar el coste al conjunto del Estado vía transferencias, aunque el aumento de dicha capacidad normativa debería venir por el lado de una gestión más eficiente, puesto que el diseño de los impuestos correspondía a la Administración central.

Tal y como establece la Ley Orgánica de Financiación de las comunidades autónomas, el modelo debe ser revisado cada cinco años, y eso fue lo que sucedió en 1992, aunque realmente los cambios fueron mínimos. El problema de la financiación de nueva inversión se dejaría de realizar a través del Fondo de Compensación Interterritorial, que se mantendría para cumplir el objetivo con el que fue creado, a saber, reducir las diferencias de renta entre territorios. Sin embargo, con la pérdida de la mayoría absoluta del PSOE y su dependencia para formar gobierno de Convergència i Unió, el 15% de la recaudación del IRPF pasaría a manos de las comunidades autónomas, aunque sin capacidad de gestión ni normativa.

11. Centrada en la gestión de los impuestos, no en su diseño.

Desde 1997 se puso énfasis en el incremento de la autonomía tributaria, sobre todo por la dependencia de partidos nacionalistas para gobernar. Partiendo de las recaudaciones normativas de los tributos cedidos, los rendimientos por la cuota del IRPF y la Participación en los Ingresos del Estado, se mantuvo el reparto de los recursos según el modelo anterior. La novedad vendría por la fuente de los ingresos, ya que en relación con el IRPF se permitía cierta capacidad normativa derivada del rendimiento del tramo autonómico, algo que también fue aplicado a los impuestos cedidos tradicionales.

El problema de esta reforma residía en que se garantizaba un crecimiento de la financiación autonómica al mismo ritmo que el PIB nominal, por lo que *de facto* muchas regiones continuaron por no hacer uso de su capacidad normativa y dejaron que fuesen las transferencias las que completaran sus necesidades de gasto. Además, Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía se negaron a aceptar el nuevo modelo, por lo que su financiación se calculó en función de las reglas establecidas entre 1992 y 1996.

A partir de 2002, las necesidades de gasto de las comunidades autónomas se vieron incrementadas debido al traspaso de las competencias en sanidad realizada hacia las regiones que accedieron a la autonomía por la vía lenta. El sistema se dividió en tres módulos, uno para las competencias comunes y de educación, otro para la sanidad y el último para los servicios sociales. Los recursos del sistema partían de la recauda-

ción normativa de los tributos cedidos, de la Participación en los Ingresos del Estado, de la recaudación del IRPF, además de los fondos que se crearon durante esta reforma; para los servicios sociales y la sanidad los recursos tomaban como base los gastos liquidados en 1999 en estas políticas.

Las necesidades de gasto se fijaban según la ponderación de ciertas variables, en la que destacaba la población (94%), y se añadía un Fondo de Garantía que evitaba que los recursos obtenidos por cada Gobierno autonómico no fueran inferiores a los percibidos con anterioridad. Para el caso de la sanidad la población continuaba siendo la variable más importante (75%), pero se añadía la población de más de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%). Las necesidades en materia de servicios sociales estaban ponderadas con base en el porcentaje de la población mayor de 65 años.

En relación con los ingresos, se incrementó la participación de los ingresos de varios impuestos, entre ellos, el IRPF pasó del 15 al 33% y el IVA entró en el cálculo con el 35% del total de la recaudación obtenida en cada región. También se amplió la capacidad normativa en numerosos tributos, como en el IRPF en relación con los tipos impositivos, o en el Impuesto sobre el Patrimonio, que dejaba de imponer límites a las deducciones y bonificaciones aplicables. Finalmente, el Fondo de Suficiencia actuaría como mecanismo de cierre, en vez de la Participación en los Ingresos del Estado.

En todos los modelos descritos anteriormente se constatan los problemas de diseño que generan una falta de incentivos para mejorar la corresponsabilidad fiscal

y que ayudan a explicar que, a pesar de las mejoras en la autonomía tributaria de las comunidades autónomas, las transferencias siguen siendo un elemento clave para conformar los recursos de los que disponen. De hecho, los criterios políticos han sido más importantes que los técnicos a la hora de crear un sistema de financiación autonómico, lo que le ha restado transparencia y eficacia en su aplicación, por ejemplo, a la hora de abordar los mecanismos de nivelación, los cuales se han movido entre la suficiencia (búsqueda de un mínimo para todas las comunidades autónomas en función de sus necesidades de gasto) y la solidaridad (se otorgan fondos a las regiones con menos recursos).

El actual sistema de financiación autonómica

Desde 2009 España continúa con el mismo

sistema de financiación autonómica, aunque en 2017 un comité de expertos propuso una reforma del mismo que caminaba hacia una mayor transparencia (manteniendo el principio de ordinalidad del sistema), corresponsabilidad fiscal (a través de figuras como el IVA colegiado o el copago en la sanidad) y menor injerencia de la política (a través de la eliminación de la cláusula del *statu quo* por la cual los recursos de una comunidad autónoma no podrían ser inferiores tras aprobarse un nuevo sistema de financiación).¹²

El sistema vigente corrige en parte algunos de los problemas de los anteriores sistemas, al aumentar, por ejemplo, los recursos y la capacidad de las comunidades autónomas

Sin embargo, algunos de los problemas anteriormente descritos siguen persistiendo.

El sistema actual cuenta con los recursos procedentes de los ingresos tributarios y de las transferencias del modelo anterior, a lo que se le suma nuevas aportaciones del Gobierno central. Se establece una nueva fórmula de cálculo de las necesidades de gasto en relación con los servicios públicos fundamentales, es decir, sanidad, educa-

12. El informe completo está disponible en: https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

ción y sanidad, a lo que se le suman algunos fondos creados para financiar el resto de competencias.

Por primera vez, se divide parte de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas

Partiendo de la recaudación normativa¹³, las regiones se quedan un 25%, mientras que el 75% restante se integra en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, al que se le suma la aportación del Estado de 7.400 millones de euros actualizada según el ITE, y que en 2017 alcanzó los 7.885 millones de euros, lo que supuso un total de 83.042 millones de euros a repartir.

El criterio de reparto de los recursos se realiza en base a la población ajustada atendiendo a diferentes variables:

- Población: 30%.
- Superficie: 1,8%.
- Dispersión 0,6%.
- Insularidad: 0,6%.
- Población protegida equivalente distribuida en siete grupos de edad: 38%.

- Población mayor de 65 años: 8,5%.
- Población entre 0 y 16 años: 20,5%. De esta manera, Madrid, Cataluña y Baleares son las únicas que salen perdiendo tras repartirse el Fondo de Garantía, mientras que las 12 regiones de régimen común¹⁴ obtienen un saldo positivo.

¹³. La recaudación normativa se calcula para los tributos gestionados por la Agencia Tributaria como la recaudación que obtendrían todas las comunidades autónomas si no hubieran hecho uso de su capacidad normativa, mientras que para los tributos cedidos tradicionales se estiman los ingresos en el momento en el que se cedieron agregando la tasa de crecimiento según el Índice de Ingresos Tributarios del Estado (ITE).

¹⁴. Las comunidades autónomas de régimen común son aquellas en las que no disponen de un régimen foral, es decir, todas las comunidades autónomas a excepción de Navarra y País Vasco.

Tabla 2. Reparto del Fondo de Garantía a las comunidades autónomas de régimen común, 2017

	[1] Capacidad tributaria	[2] Peso en población ajustada	[3]=0.75*[1] Aportación al Fondo	[4]=[2]*total [3] Participación en el Fondo	[5]=[4]-[3] Trasferencia de Garantía
Cataluña	20.832	17,03%	15.624	14.144	-1.480
Galicia	5.591	6,66%	4.193	5.531	1.338
Andalucía	14.875	18,78%	11.156	15.592	4.436
Asturias	2.415	2,50%	1.811	2.078	267
Cantabria	1.452	1,35%	1.089	1.117	29
La Rioja	763	0,74%	573	618	45
Murcia	2.796	3,30%	2.097	2.744	646
Valencia	10.844	11,04%	8.133	9.166	1.033
Aragón	3.341	3,20%	2.506	2.658	152
Castilla La Mancha	3.867	4,85%	2.900	4.031	1.131
Canarias	2.048	4,91%	1.536	4.077	2.540
Extremadura	1.791	2,59%	1.343	2.153	810
Baleares	3.267	2,54%	2.450	2.112	-338
Madrid	20.833	14,47%	15.625	12.015	-3.609
Castilla y León	5.493	6,03%	4.120	5.006	886

Fuente: Fuente (2019a).

A partir de este momento entra en juego el mecanismo de cierre del sistema¹⁵, con el fin de cerrar la brecha entre las necesidades de gasto y los recursos de cada región. La herramienta usada es el Fondo de Suficiencia, con el cual sale muy beneficiada Cataluña, por ser la región con más competencias asumidas. El importe de dicho fondo ascendió a 852 millones de euros en 2017, aunque algunas regiones obtuvieron una cifra negativa, puesto que los recursos obtenidos por la parte de los tributos no integrados en el sistema, además del Fondo de Garantía, superaban sus necesidades de gasto. Hay que tener en cuenta que los recursos de este Fondo aumentan con arreglo al ITE.

En este punto se añaden dos fondos más: el Fondo de Competitividad, que tiene como objetivo reforzar la equidad del sistema incentivando la autonomía y la capacidad fiscal y desincentivando la competencia fiscal a la baja; y el Fondo de Cooperación creado para equilibrar y armonizar el desarrollo regional.

Sin embargo, antes es necesario hacer un ajuste para obtener una financiación homogénea, ya que no todas las regiones disponen de las mismas competencias¹⁶ (ver anexo).

Una región que asuma muchas de las denominadas competencias singulares puede estar en una situación de infrafinanciación

15. El mecanismo de cierre dota de suficiencia a las comunidades autónomas, cerrando la brecha entre sus recursos propios y sus necesidades de gasto.

16. Sería el caso de las competencias singulares, es decir, competencias que solo han sido traspasadas a ciertas comunidades autónomas, como es el caso de la Justicia.

Tabla 3. Financiación normativa a competencias homogéneas de las comunidades autónomas de régimen común, 2017

	[1] Financiación básica a comps homogéneas	+ [2] Fondo de Cooperación	+ [3] Fondo de Competitividad	+ [4] comp. DA3	= [5] Financiación normativa a competencias homogéneas	+ [6] REF Canarias (rec. norm)	= [7] Fin. norm. a comps. homog. con REF
Cataluña	17.703	0	946	0	18.649	0	18.649
Galicia	7.152	192	0	0	7.344	0	7.344
Andalucía	18.943	663	0	0	19.606	0	19.606
Asturias	2.770	75	0	0	2.845	0	2.845
Cantabria	1.782	41	0	0	1.823	0	1.823
La Rioja	925	19	0	0	944	0	944
Murcia	3.249	70	97	0	3.416	0	3.416
Valencia	10.295	354	761	0	11.411	0	11.411
Aragón	3.651	78	0	0	3.729	0	3.729
Castilla La Mancha	5.056	156	0	0	5.212	0	5.212
Canarias	4.386	100	589	0	5.075	712	5.787
Extremadura	2.983	89	0	0	3.072	0	3.072
Baleares	2.205	0	582	0	2.787	0	2.787
Madrid	15.537	0	319	0	15.856	0	15.856
Castilla y León	6.744	167	0	0	6.911	0	6.911

Fuente: Fuente (2019a).

Una vez hecho este ajuste, se reparten los dos últimos fondos, que como ya se comentó, tienen el objetivo de reducir las disparidades entre regiones. En concreto, el Fondo de Cooperación se destina a las comunidades de menor renta, mientras que

el Fondo de Competitividad incrementa los recursos de las regiones cuya financiación por habitante ajustado se encuentra por debajo de la media, teniendo en cuenta el uso de su capacidad fiscal.¹⁷

¹⁷. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid obtiene unos ingresos por IRPF 500 millones de euros inferiores de no haber hecho uso de su capacidad normativa, por lo que obtiene menos recursos de este fondo que otras regiones.

Tabla 4. Financiación a competencias homogéneas de las comunidades autónomas de régimen común, 2017

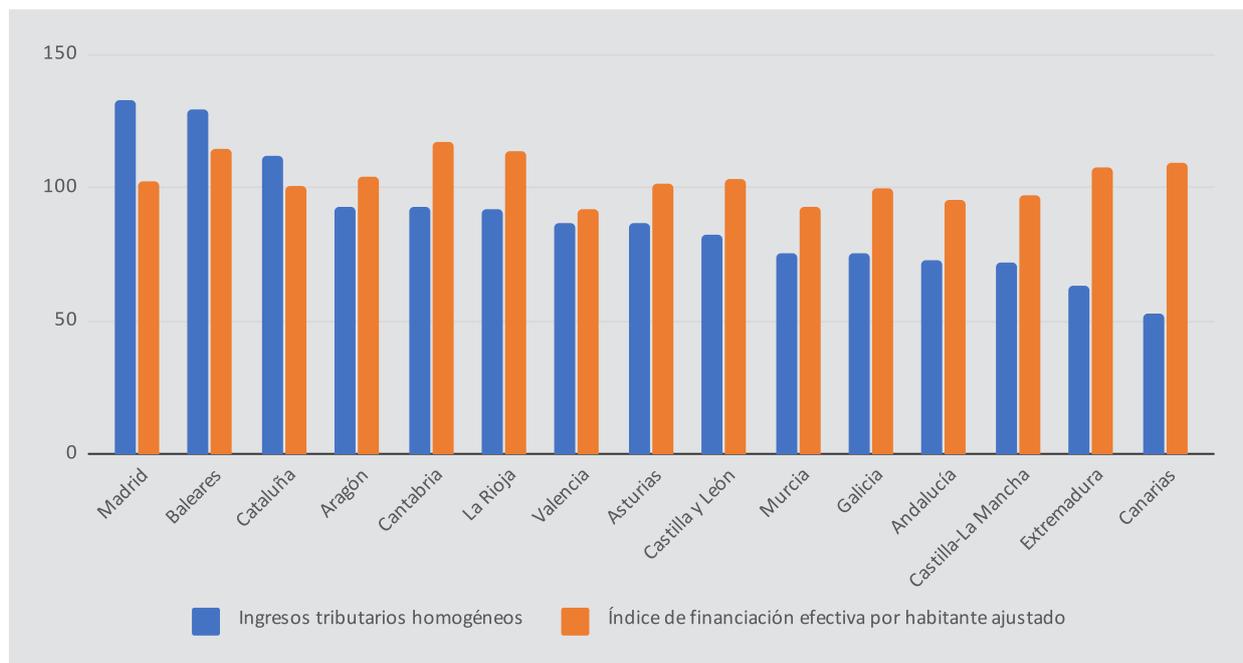
	[1] Capacidad Tributaria	[2] + Transferencia de garantía	[3] + Fondo de suficiencia todas las competencias	= [4] financiación básica normativa, a todas las comps.	- [5] Competencias singulares	= [6] Financiación básica normativa, a comps. homogéneas
Cataluña	20.832	-1.480	679	20.031	2.328	17.703
Galicia	5.591	1.338	523	7.452	300	7.152
Andalucía	14.875	4.436	440	19.750	807	18.943
Asturias	2.415	267	163	2.845	75	2.770
Cantabria	1.452	29	430	1.910	128	1.782
La Rioja	763	45	186	995	70	925
Murcia	2.796	646	-176	3.267	18	3.249
Valencia	10.844	1.033	-1.265	10.612	316	10.295
Aragón	3.341	152	243	3.736	84	3.651
Castilla La Mancha	3.867	1.131	69	5.068	11	5.056
Canarias	2.048	2.540	65	4.654	268	4.386
Extremadura	1.791	810	390	2.991	8	2.983
Baleares	3.267	-338	-613	2.316	111	2.205
Madrid	20.833	-3.609	-662	16.562	1.025	15.537
Castilla y León	5.493	886	380	6.759	15	6.744
Total 2017	100.209	7.885	852	108.946	5.564	103.382
Total 2016	97.277	8.140	981	106.398	5.745	100.654
Variación %	3,01%	-3,13%	-13,10%	2,40%	-3,14%	2,71%

Fuente: Fuente (2019a).

Haciendo algunos ajustes más, Fuente (2019a) obtiene la financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado del ejercicio 2017. Tomando como 100 la media de las comunidades autónomas del índice de financiación efectiva por población ajustada, vemos que el sistema es un tanto confuso, pues no sigue un patrón como en el caso de los sistemas canadiense o alemán (León, 2015). Ni busca unos

recursos mínimos para todas las regiones, ni respeta el principio de ordenación, pues hay comunidades autónomas que obtienen una financiación superior a la media a pesar de tener unos ingresos tributarios homogéneos inferiores a esta, y superan a otras que con unos recursos superiores, como es el caso de Madrid o Cataluña, se quedan cerca de la media.

Gráfico 7. Cambio en la financiación de las comunidades autónomas de régimen común después del sistema de financiación, 2017



Fuente: elaboración propia a partir de Fuente (2019a).

País Vasco y Navarra: la anomalía del federalismo fiscal español

Lo descrito hasta el momento no es aplicable a todas las comunidades autónomas. En España cohabitan dos modelos: el régimen común y el régimen foral, que se aplica al País Vasco y Navarra. Con arreglo a la Disposición Adicional Primera de la Constitución y su posterior desarrollo legislativo, ambas regiones, o más bien, sus diputaciones, disponen de plena autonomía tributaria para fijar los tributos que consideren, siempre y cuando se respete la estructura impositiva imperante en el resto del Estado, y con arreglo a unos parámetros definidos legalmente, contribuyen a los gastos de las competencias que no han asumido.

El cálculo del cupo es bastante complejo y entran en juego, de nuevo, variables políticas que alejan el resultado final del recomendable desde el punto de vista económico. Fuente (2017) y García et al. (2013) han descrito su funcionamiento y han estimado las desviaciones de los cálculos derivadas de un más que mejorable cómputo de los gastos que realiza el Estado en dichas regiones.

Para empezar, se debe establecer el valor de las cargas no asumidas por las diputaciones forales, es decir, el coste que le supone al Gobierno central ofrecer los bienes y servicios públicos no transferidos. Dicho valor debe ser multiplicado por un coeficiente,

que imputa cuánta parte de esos bienes y servicios no asumidos¹⁸ tienen como destino los territorios forales. Para el caso del País Vasco, el índice corrector es de 0,0624 y para Navarra de 0,016, con lo que es más o menos similar al peso de su renta en relación a la renta estatal en el momento en el que se aprobaron las leyes del concierto vasco y del convenio navarro.

Sin embargo, deben hacerse algunos ajustes. Por un lado, se descuenta el déficit del Estado para evitar pagar primero por la parte de las cargas no asumidas y, a posteriori, por las cargas financieras (amortizaciones e intereses), lo que implicaría un doble gasto; y por otro el otro se realiza un ajuste por IVA de tal forma que se imputa a cada región el IVA pagado por sus ciudadanos: el IVA de las importaciones que es previamente recaudado por la Agencia Tributaria disminuye el cupo, puesto que son unos recursos que deberían corresponder a los territorios forales; y, además, un consumidor vasco o navarro puede realizar compras en otros puntos del Estado y dejar el gasto en IVA en otra comunidad autónoma y, viceversa, por lo que en función del peso en el consumo y en la base del impuesto, se hace otro ajuste que, según Fuente (2011), beneficia de manera importante a los Gobiernos forales.

La aportación que realizan ambas comunidades anualmente, y que se calcula de manera quinquenal, asciende a 500 millones

18. Suponiendo que todas las comunidades autónomas tuviesen las mismas competencias que el País Vasco y Navarra.

de euros para Navarra y 1.300 millones de euros para el País Vasco.

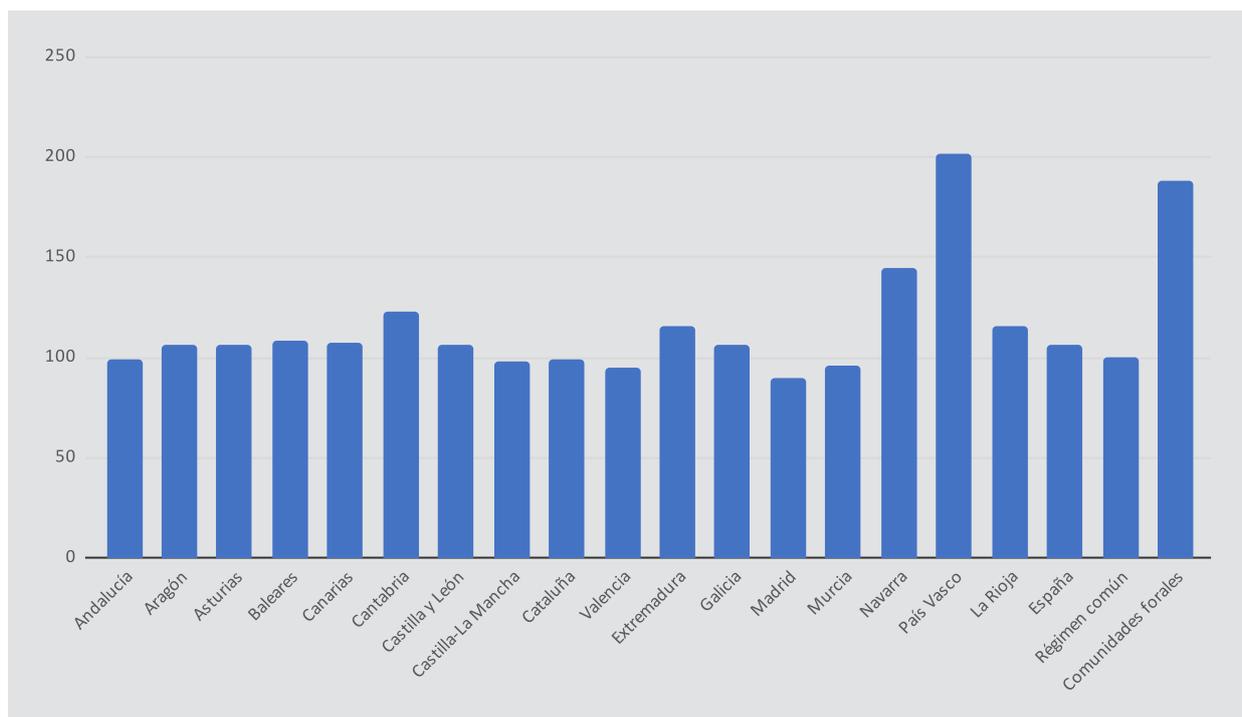
Autores como García et al. (2013), consideran que el País Vasco y Navarra se encuentran sobrefinanciados, en comparación con los recursos que recibirían de integrarse en el régimen común.

Los resultados señalan que los recursos adicionales dotados por el concierto ascienden a 1.600 millones de euros en Navarra y a 6.000 millones para el País Vasco, para datos de 2009, si bien es cierto que los autores no incluyen el coste de la poli-

cía autonómica vasca a efectos de financiar las competencias singulares.

Por su parte, Fuente (2017) indica que para el caso vasco, una correcta valoración de los servicios no asumidos implicaría un incremento del cupo de más de 1.800 millones de euros. De hecho, según el sistema de cuentas territorializadas para el año 2014, la financiación observada per cápita a competencias homogéneas muestra que las comunidades forales obtienen unos recursos por habitante el doble de grandes que las comunidades de régimen común (3.978 euros frente a 2.082 euros). (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017)

Gráfico 7. Cambio en la financiación de las comunidades autónomas de régimen común después del sistema de financiación, 2017



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Los problemas de la financiación autonómica en España

Visto el funcionamiento del sistema de financiación autonómica, se constatan varios problemas. Por un lado, una falta de autonomía de las comunidades autónomas, basada sobre todo en una falta de incentivos para hacer uso de sus capacidad normativa; por otro, una falta de transparencia que evita que los Gobiernos regionales y el Gobierno central asuman sus responsabilidades ante los electores; y, por último, una falta de coherencia en la existencia de dos sistemas y que ni siquiera en las comunidades de régimen común se logra fijar un criterio único de nivelación.

Empezando por la falta de autonomía fiscal, como recuerda Lago-Peñas (2012) y demuestran empíricamente Eyraud y Lusinyan (2011), una brecha entre la descentralización del gasto y del ingreso incrementa la irresponsabilidad fiscal, lo que incrementa el déficit público, debido a que se incentiva el uso de los recursos comunes para hacer frente a las necesidades de gasto. Asimismo, durante los últimos años, el Gobierno central ha creado mecanismos de liquidez para rescatar financieramente a las comunidades autónomas que tenían problemas para acceder a los mercados en condiciones favorables, lo que ha supuesto una restricción presupuestaria blanda que profundiza todavía más los problemas de corresponsabilidad fiscal. (Ruiz y Cuenca, 2014; Fuente, 2019b)

La propia esencia del sistema, como destaca Vilalta (2019), puede estar afectando a la capacidad real de la que disponen las CC. AA. para fijar impuestos. El hecho de que, a la hora de repartir el Fondo de Garantía, se tenga que aportar el 75% de la recaudación normativa y no real incentiva las subidas de impuestos, puesto que el 100% de la recaudación adicional se queda en la comunidad autónoma, pero no sucede lo mismo con la bajada de los impuestos, pues la cantidad a aportar al fondo continuará siendo la misma. El hecho de aplicar la recaudación real podría incentivar bajadas generalizadas de impuestos para poder obtener un saldo positivo con el sistema; sin embargo, un sistema que sea más neutro sería mucho más beneficioso para lograr una mayor equivalencia fiscal, con la capacidad normativa únicamente para el cálculo del reparto de los distintos fondos.

Por otro lado, el reparto de la cesta tributaria señala que la autonomía real sobre los ingresos tributarios es limitada

Buena parte de los recursos del sistema proceden de tributos (aproximadamente el 88%), sin embargo, el 40% de estos tienen como fuente el IVA, impuestos especiales y a la electricidad, en los cuales no existe capacidad normativa alguna. Es decir, algo

más de la mitad de los recursos suponen *de facto* una transferencia, lo que incrementa la dependencia de las comunidades autónomas. (Vilalta, 2019)

La forma en la que se reparten los fondos también afecta a los incentivos para hacer uso de la capacidad y autonomía fiscal. El caso de las entregas a cuenta es muy significativo, como explica Cuenca (2013) para el IRPF. Cuando una región toma una decisión sobre su aumento o disminución, el efecto sobre los contribuyentes se retrasa un año, hasta que presentan la declaración, y los efectos en la recaudación no se producen hasta pasados dos años.

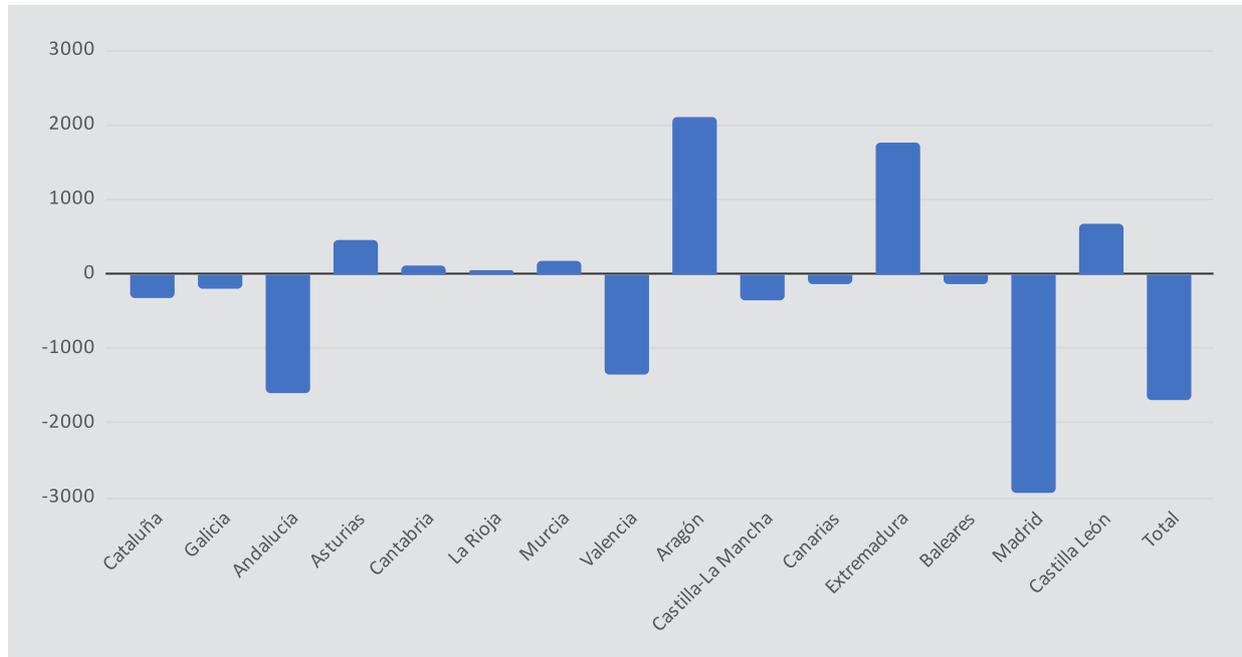
Teniendo en cuenta el agregado de todos los impuestos gestionados por la Agencia Tributaria, en los cuales las CC. AA. disponen de un porcentaje de su rendimiento, la recaudación real no es conocida hasta pasados dos años. Para evitar que las comunidades autónomas se queden sin los recursos que le corresponden en, supongamos 2019, a través de los Presupuestos Generales del Estado se hace una estimación de los ingresos, y se dan unas entregas a cuenta que se aproximan a la recaudación real. A los dos años, es decir, en 2021, es cuando se conocen las cifras reales de recaudación y se liquida el sistema, y es cuando el Estado da la diferencia a las comunidades autónomas (si las entregas a cuenta son menores que la recaudación real) o viceversa (cuando las entregas a cuenta sobreestiman la recaudación real).

Esta situación provoca situaciones anómalas, como la que se produjo en 2008 y 2009. Con una crisis que afectaba a los ingresos públicos, las comunidades autónomas pudieron incrementar el gasto corriente en más de un 9%, ya que durante esos años recibieron las liquidaciones positivas de 2006 y 2007, además de que las estimaciones de ingresos fueron muy superiores a las reales. (Conde-Ruiz, 2012)

La capacidad fiscal apenas ha sido usada por las comunidades autónomas

con lo que la recaudación real difiere de la normativa en apenas un 1,7%. En impuestos como el IRPF la diferencia apenas significa una recaudación adicional de 27 millones de euros.

Gráfico 9. Diferencia entre los ingresos normativos y reales, 2017



Fuente: Ministerio de Hacienda (2019)

También cabe destacar la falta de transparencia de un sistema como el español, basado en consideraciones más políticas que técnicas. Es necesario aclarar en qué grado se quiere un sistema más o menos solidario que opte por la suficiencia o por la redistribución. Además, también es importante definir cuánto se quiere redistribuir. Estas cuestiones son importantes porque actualmente la financiación de las CC. AA. no sigue un patrón claro, lo que desincentiva, de nuevo, el uso de su capacidad fiscal, con la esperanza de que sea el Gobierno central el que asuma la mayor parte de los costes.

Está claro que bajo el sistema actual no se está consiguiendo que las regiones convergen a un ritmo adecuado. Según Puente (2017), la disparidad de renta entre las

regiones españolas no se reduciría a la mitad hasta pasados 70 años; además, la reducción en las diferencias observada entre 1980 y 2015 se debe, principalmente, a la acumulación de capital privado.

Este oscurantismo conlleva un desconocimiento ciudadano acerca del nivel de gobierno que es responsable de las distintas políticas públicas y de los tributos. Según indican Herrero et al. (2015), menos de una quinta parte de los ciudadanos es capaz de atribuir correctamente la responsabilidad del IRPF e IVA, y apenas la mitad conoce que la sanidad y la educación están en manos de las comunidades autónomas. Aunque existen diferencias entre regiones, ya que a mayor descentralización fiscal mayor es la visibilidad, además de que la preferen-

cia por la descentralización es mayor allá donde se conoce mejor quién es el responsable de las políticas públicas y de los tributos (López y Rodrigo, 2014).

IV. PROPUESTA FEDERAL PARA ESPAÑA

¿Mayor o menor descentralización?

No existe, con carácter universal, un nivel óptimo de descentralización. Tanto por el lado de la regulación como por el lado de la hacienda –ingresos y gastos públicos- pueden existir restricciones de carácter histórico, institucional o técnico que determinen la conveniencia de que la descentralización no supere ciertos niveles. No cabe duda de que hay aspectos muy importantes de la regulación, los ingresos y los gastos públicos que, tras un proceso de descentralización, deben continuar en manos del Gobierno nacional. Poca gente defiende, por ejemplo, la conveniencia de descentralizar el sistema de pensiones o la regulación del comercio exterior. Pero hay ramas muy relevantes de la actividad pública que pueden pasar a ser competencia de entidades subestatales, como regiones o municipios.

Es razonable pensar que el nivel adecuado de descentralización para un país concreto no pueda establecerse con precisión a priori, ya que el proceso de implantación de un modelo nuevo que modifique las competencias regulatorias, la estructura del gasto, el modelo de financiación de dicho gasto y la organización de la Administración pública que va a ocuparse de tal modelo puede

mostrar que existen problemas o insuficiencias en alguno de estos campos, que aconsejen introducir medidas de corrección. En España tenemos ya una experiencia de varias décadas en la descentralización de la Administración y la hacienda pública y los problemas que el proceso mismo ha planteado -o la forma poco eficiente en muchos casos de llevarlo a cabo- han hecho surgir un sentimiento de rechazo en mucha gente, que manifiesta ya abiertamente que preferiría una cierta recentralización y que el Estado recuperara algunas competencias que ha cedido a las comunidades autónomas. El problema político que tal propuesta plantea es claro, ya que choca con la opinión de gran parte de la población española -en especial en determinadas comunidades autónomas- que está a favor de mantener niveles de autonomía elevados.

Y el debate político sobre las autonomías incide, además, en las estrategias de los partidos políticos. De hecho, una concreta situación política puede llevar a acuerdos entre grupos o partidos que utilicen la idea de una mayor descentralización -o una recuperación de competencias por parte del Estado- como instrumento de su estrategia global. Esto puede generar la adopción de medidas parciales en sectores del gasto o

los ingresos públicos que satisfagan las peticiones de alguno de dichos grupos o partidos, pero que produzcan resultados ineficientes en el largo plazo o una distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración poco coherente que, más tarde, resulte difícil modificar. Y esto ha ocurrido en España.

Utilizar medidas descentralizadoras como moneda de cambio en el juego político es, casi siempre, una mala estrategia

Es importante señalar que, en ningún caso, los proyectos de reforma del Estado pueden diseñarse en una hoja de papel sin tener en cuenta la realidad en la que tal reforma pretende incidir. Y resulta claro que, tras cuarenta años de descentralización no pueden plantearse las cosas como si estuviéramos en 1978. Cuando un modelo no funciona como nos gustaría -y esto es, sin duda, lo que piensan en España tanto los partidarios de una mayor descentralización como los que defienden una recentralización de competencias- la mejor estrategia no es, seguramente, retroceder en el tiempo, sino corregir los defectos existentes. Y estos defectos, en muchos casos, no se deben tanto al grado mayor o menor de descentralización como a un desarrollo in-

coherente del modelo.

A la hora de analizar cualquier reforma administrativa hay que estimar sus costes y sus beneficios

Y el hecho de que el sistema tenga hoy defectos no significa que un modelo más centralizado necesariamente vaya a funcionar mejor. En nuestro sistema existen, sin duda, muchas incoherencias. Pero, como ya se ha apuntado, la mayor es, seguramente, el ritmo diverso que han seguido la descentralización de los gastos y de los ingresos públicos. Y, si no se considera que reducir la actual capacidad de gasto de las comunidades autónomas es hoy conveniente -o incluso viable-, la medida que habría que recomendar sería aumentar la capacidad fiscal de las comunidades para permitirles mayor autonomía en la financiación de su propio gasto. Y esto podría pasar por la posibilidad de que generen sus propios impuestos -mientras no afecten a la unidad de mercado- y que puedan subir o bajar los tipos de gravamen en los impuestos cedidos.

Pero esta estrategia no es la que defienden hoy en España los partidos nacionales de izquierdas ni los Gobiernos de las comuni-

dades gobernadas por el PSOE. Lo que estos grupos políticos y Gobiernos piden es armonizar los tipos de gravamen y limitar la autonomía fiscal de las regiones. Y lo más llamativo es, como hemos visto, que incluso desde el nacionalismo se apoyan los ataques a la competencia fiscal y se defiende el oligopolio de Gobiernos al que anteriormente se hizo referencia.

¿Cómo elevar la capacidad fiscal de las comunidades autónomas? Una opción sería aumentar su participación en los impuestos cuya recaudación hoy comparten con el Estado. Pero esta sería una mala solución, ya que acentuaría la lucha por el reparto del dinero y reduciría la capacidad del Estado para financiar sus gastos. Una alternativa, que podría tomarse en consideración, sería la posibilidad de que el Estado y las comunidades autónomas tuvieran sus propios impuestos en aquellos casos en los que la unidad de mercado no se viera afectada. El caso más claro sería el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Es viable, en efecto, que el Estado y las comunidades autónomas tengan sus propios IRPF y guarden para sí el cien por cien de la cantidad recaudada, como ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos. En contra de esta propuesta puede argumentarse que esto sería equivalente a permitir que las CC. AA. establecieran sus tipos en la parte que les corresponde en el tributo, como sucede -con ciertos límites- en la actualidad; y concluir que el actual modelo de cesión y reparto de ingresos sería preferible por conseguir resultados similares con costes de recauda-

ción más bajos.

Sin negar esta posibilidad, habría que considerar también las ventajas de la separación de impuestos. La primera, y más importante, es que, de llevarse a cabo esta propuesta, el contribuyente sería mucho más consciente de la relación que tiene que existir entre los ingresos y los gastos públicos en su comunidad autónoma. Así, la tentación permanente que tienen los Gobiernos autonómicos de elevar su nivel de gasto y luego presionar al Gobierno central para obtener una mayor participación en ingresos se vería debilitada; lo que contribuiría a una mejor gestión del gasto público en las CC. AA. Además, para el Estado tendría la ventaja de que podría ahora disponer de unos fondos que no tendría que estar discutiendo continuamente con las autonomías. Y más tarde podría, desde luego, utilizarlos, además de para financiar sus gastos específicos, para realizar las transferencias entre comunidades que se considerarían necesarias. Pero el proceso tendría ahora una transparencia mucho mayor, ya que dispondríamos de mejor información con respecto a las transferencias de los contribuyentes de unas regiones a otras, lo que constituye hoy una fuente permanente de conflictos.

Esta propuesta -centrada de momento en el tributo más importante, pero que habría encajar en un marco global- reforzaría sin duda la autonomía de las comunidades; es decir, esa autonomía que tanto se dice que hay que defender, pero que no se duda en

mutilar si permite a los contribuyentes que puedan elegir entre jurisdicciones fiscales y votar en la suya por un determinado programa de ingresos y gastos públicos.

La creación de un IRPF propio -u otros tributos en el sentido antes indicado- por las CC. AA. podría tener la ventaja adicional de facilitar una mayor integración de los regímenes forales en el modelo general. Si bien lo más probable es que, dadas las grandes ventajas que el sistema actual ofrece a las dos comunidades forales, estas se resistirán al cambio, aunque la reforma permitiera diseñar un modelo más moderno y eficiente.

Habría que ser conscientes, desde luego, que este modelo haría más difícil llevar a la práctica esa idea tan extendida de que todos los españoles, independientemente de la comunidad en la que residan, tienen derecho a servicios públicos de igual calidad; por ejemplo, al mismo nivel de calidad de hospitales, de universidades, de transportes, etc. La idea parece sensata; pero plantea muchos más problemas de lo que podría parecer a primera vista. En primer lugar, resultaría excesivamente caro e ineficiente que, por ejemplo, regiones como Extremadura o La Rioja tuvieran hospitales con medicina de vanguardia, que tendría un coste enorme para su volumen de población. En Estados Unidos se encuentran, seguramente, los mejores hospitales del mundo; pero estados como Idaho o Missouri no los tienen. Por otra parte, tal política de igualación entre comunidades supondría una reducción significativa de la autonomía de las regiones españolas. Si tal

nivelación de servicios se realizara sería necesariamente a costa de dañar gravemente la capacidad de autogobierno de las comunidades. Si queremos que de verdad haya autonomía y los ciudadanos de cada región tengan mayor posibilidad de elección, no tiene sentido que, de forma centralizada, se fijen los niveles de los servicios públicos de manera uniforme para todas ellas.

¿Qué efectos podría tener este proceso de descentralización y competencia fiscal sobre el nivel del gasto público? Los datos internacionales a este respecto no son concluyentes (Yeung, 2009). Por un lado, atribuir mayores competencias a las regiones puede contribuir a controlar mejor el gasto. Por otro, en cambio, la descentralización puede generar un crecimiento del sector público en las regiones sin que se produzca una reducción equivalente en la Administración central, a pesar de que esta haya visto reducidas sus competencias. Hay experiencias internacionales interesantes a este respecto, que muestran la complejidad del tema y lo difícil que resulta llegar a una solución de aceptación general. Por mencionar solo una, cuando en Estados Unidos se planteó hace unos años un problema serio de financiación de la sanidad, que afectaba a las relaciones entre los estados y el Gobierno federal, se propusieron dos soluciones totalmente contrarias. Por una parte, se argumentó que sería bueno aumentar las competencias del Gobierno federal para ordenar y financiar de forma más homogénea la sanidad en todo el país. Pero, al mismo tiempo, se defendió la pro-

puesta de aumentar el nivel de autonomía de cada estado en este campo para facilitar un control directo del gasto que -se apuntaba- sería imposible desde la Administración federal.

¿Qué hacer en el caso español? Nuestra propuesta, detallada de forma amplia más adelante, se orienta claramente a reforzar la autonomía financiera de las comunidades autónomas, en un marco de competencia fiscal entre ellas.

La tendencia de los políticos de las autonomías a incrementar en todo lo posible su gasto público es inevitable y racional, dado el marco de incentivos en el que se mueven. Solo modificando estos incentivos y haciéndoles responsables en mayor grado ante sus votantes de la presión fiscal que estos sufren cabría esperar un mayor control del gasto y un abandono de la actual política de trasladar a otros contribuyentes sus propios gastos y responsabilizar al Gobierno central de cuantas deficiencias puedan encontrar los propios votantes en los servicios que reciben de la Administración.

Unidad de mercado

Junto a las ideas de que la competencia fiscal en el marco de una unión económica -sea nacional o internacional, como la Unión Europea- reduce el nivel de los ingresos y los servicios públicos y deteriora la equidad entre los territorios que la forman, una de las críticas que con más frecuencia se dirigen a esta forma de organizar las haciendas descentralizadas es que puede

resultar perjudicial para la unidad de mercado.

Los argumentos en favor de que un mercado alcance la mayor dimensión posible tienen su fundamento en uno de los principios básicos de la teoría económica. La extensión del mercado está directamente correlacionada con el grado de división del trabajo que es posible desarrollar en una determinada economía. Y, dado que la división del trabajo es requisito fundamental para conseguir un mayor nivel de especialización, mercados más amplios permiten elevar la eficiencia de una economía y, por tanto, conseguir un nivel de vida más elevado para quienes residen en el país. Dos son los tipos de factores que determinan la extensión de un mercado. El primero, las características de los productos y los costes de transacción en cada rama del comercio. El segundo, la regulación pública, que interfiere en los acuerdos potenciales de empresas y consumidores que, si no se limitara su capacidad de negociación, podrían llegar a pactos con resultados beneficiosos para ambas partes.

El primero de estos factores hace referencia a la distinción tradicional en teoría del comercio internacional entre bienes comerciables y bienes no comerciables entre naciones, regiones o ciudades. Los mercados de servicios de hostelería, de peluquerías o de talleres de reparación de automóviles difícilmente podrán estar abiertos a la competencia más allá de una ciudad o de un ámbito geográfico muy restringido, ya que los costes de transacción hacen que

no tenga sentido ir a tomar una cerveza, cortarse el pelo o arreglar el coche a muchos kilómetros de distancia, aunque se puedan conseguir precios más bajos. En los mercados de bienes comerciables, por el contrario, cabe desarrollar competencia con productores situados en lugares muy distantes. Y la reducción de los costes de transporte e información tiene como efecto aumentar la extensión de los mercados hasta darles, en algunos casos, una dimensión mundial. Internacionales son, en efecto, los mercados de ordenadores, de automóviles, del petróleo o de muchas materias primas. Por ello, es en este tipo de bienes en el que se han centrado siempre las políticas comerciales dirigidas a proteger a los productores nacionales –o locales- frente a la competencia exterior.

Pero, ¿cuál es el grado de armonización fiscal necesario para mantener unificado un mercado? Esta pregunta es fundamental y ha sido objeto de numerosos debates a lo largo de la historia económica de los dos últimos siglos. Y sigue constituyendo un tema controvertido en el marco de la Unión Europea, donde partidarios de una mayor armonización fiscal consideran que esta es un elemento importante para la consolidación del mercado único y de la estructura misma de la Unión. Pero aceptar, a priori, la idea de que, sin una armonización fiscal más amplia, el mercado único experimentará necesariamente problemas importantes es un error.

El mercado único europeo no exige una plena armonización fiscal

Y las únicas diferencias a eliminar en temas tributarios deberían ser aquellas que crearán distorsiones al libre movimiento de bienes, servicios y factores de producción; y para ello no es preciso, desde luego, armonizar los tipos de gravamen del IVA, del IRPF, de la tributación de los rendimientos del ahorro o del impuesto de sociedades. Un enfoque similar, salvando las distancias entre un mercado supranacional y un mercado nacional, podría utilizarse para analizar el nivel conveniente de armonización fiscal en España.

Tal enfoque no implica, desde luego, negar que, en nuestro país existen amenazas serias a la unidad de mercado, que deberían tomarse en consideración. Pero se refieren más a las políticas regulatorias que a las políticas fiscales de las comunidades autónomas. Por ejemplo, de acuerdo con un estudio de Marcos y Santaló (2010), duplicar la cantidad de normas autonómicas en una determinada comunidad autónoma con respecto a otras implica una caída del 3,5% en los niveles de productividad regional, al mismo tiempo que disminuye el número de patentes solicitadas y otros títulos de propiedad intelectual. El coste regulatorio de la no unidad de mercado se estima que puede rondar los 55.000 millones de euros, de acuerdo con cálculos de la CEOE (2012).

Hay razones por las que los políticos autonómicos tratan de controlar sus economías, incluso en un grado aún mayor de lo que lo hacen los gobernantes a nivel nacional. Por un lado, está la propia afirmación de su poder, en un sistema todavía relativamente joven. Muchos políticos parecen pensar que su comunidad tendría menos relevancia que la vecina si aceptara la regulación estatal en determinados campos en vez de tener una normativa propia. En muchos casos la forma tiene así mayor relevancia que el fondo: se trata no tanto de buscar un objetivo distinto como de buscar el mismo objetivo pero con una ley autonómica. En otros casos, sin embargo, la regulación es el resultado de objetivos específicos, dirigidos a apoyar los intereses de determinados grupos sociales y económicos. En este caso,

la mayor proximidad del grupo de interés al poder que se da en las comunidades autónomas elevan el beneficio del político que legisla en su interés, ya que la identificación de la norma y sus beneficiarios es más clara; y, por otra parte –y por la misma razón–, harían subir los costes para el político que resistiera a tales presiones. Por ejemplo, los pequeños comerciantes de ciertas regiones tienen mayor capacidad de influencia en su Gobierno autonómico que la que el conjunto de los pequeños comerciantes del país tienen en el Gobierno central.

Estas medidas son, en muchos casos, ineficientes. Pero no rompen necesariamente la unidad de mercado. Y pocas medidas fiscales han tenido, hasta la fecha, tales efectos. En la situación en la que nos encontramos actualmente en España, no estaría de más prestar atención a la forma en la que se han planteado estas cuestiones de competencia fiscal y regulatoria en economías como la norteamericana o la de la Unión Europea. Por citar sólo un par de ejemplos en el campo de la regulación. ¿Rompería la unidad de mercado el hecho de que una comunidad autónoma estableciera un salario mínimo superior o inferior al de otra? ¿Rompe el mercado norteamericano el hecho de que el estado de Delaware tenga un derecho de sociedades y unos tribunales mercantiles que hacen que muchas grandes empresas se acojan a estas instituciones? Y, pasando al tema fiscal, ¿rompe la unidad de mercado en aquel país la existencia de tipos muy diferentes en los IRPF que cobran los estados a sus residentes? O ¿ha causado daños

a la unidad de mercado en España las diferencias significativas que existen hoy en nuestro país en el impuesto de sucesiones o en el impuesto sobre el patrimonio? En todos estos casos la competencia fiscal y regulatoria no ha roto, ciertamente, la unidad de mercado; y ha generado un modelo más eficiente que el que habría resultado de la armonización generalizada de las normas regulatorias y fiscales.

La cuestión clave para la unidad de mercado no es que las regulaciones y las normas fiscales en Madrid, Andalucía o Cataluña sean diferentes, sino el hecho de que se dé o no a los agentes económicos libertad de elegir entre modelos institucionales alternativos.

El problema de la unidad de mercado surge cuando los Gobiernos intentan impedir la competencia

-mediante regulaciones específicas que distorsionan el mercado- no cuando diseñan instituciones que fomentan la actividad económica en un marco de libre movilidad de los agentes económicos.

Las reformas institucionales para apuntalar un modelo federal

Tal y como se ha destacado a lo largo del

presente informe, la descentralización fiscal promueve el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos a través de múltiples vías. Gracias a la competencia interjurisdiccional, la cual favorece la votación con los pies y la posibilidad de comparar las distintas cestas de bienes y servicios/impuestos que ofrecen cada uno de los Gobiernos subcentrales (Bastos, 2016) y a la cercanía de los ciudadanos con respecto a los *policy makers*, las políticas públicas pueden favorecer el desarrollo del capital humano, la inversión de capital privado y la productividad total de los factores de producción (Kim y Dougher, 2018).

De hecho, la descentralización fiscal puede promover mayores niveles de libertad económica, aunque todo dependerá de la existencia de un correcto diseño institucional que favorezca la autonomía y la responsabilidad fiscal (Calvo y Cadaval, 2019). Es decir, el federalismo puede preservar los mercados bajo un marco de funcionamiento que asegure una correcta asignación de los recursos y competencias entre los distintos niveles de gobierno (Weingast, 2009).

Aunque se han señalado algunos fallos en el diseño del sistema de financiación autonómica, esto no ha evitado que la descentralización haya propiciado que durante las últimas décadas en España se hayan logrado resultados muy positivos en diferentes campos.

Por ejemplo, Carrion-i-Silvestre et al.

(2008) han encontrado un efecto positivo de la descentralización fiscal en el crecimiento económico cuando este es medido de manera desagregada para cada comunidad autónoma. Resultados similares han sido obtenidos por Cantarero y Pérez (2009), por el lado de la descentralización de los ingresos.

Estos buenos resultados también se trasladan a la educación o a la sanidad, dos de las competencias más importantes que han adquirido las comunidades autónomas durante los últimos años. Entre 1977-1991, algunas regiones adquirieron las políticas educativas (Galicia, Cataluña, País Vasco, Navarra, Valencia, Andalucía y Canarias), lo que le ha servido a Salinas y Solé-Ollé (2018) para realizar un experimento natural en el que muestran que la descentralización provocó una caída en las tasas de abandono escolar en 1,5 puntos porcentuales de media (un descenso del 13% en las regiones que adquirieron durante los años analizados dichas competencias). De acuerdo con Cantarero y Pascual (2008), la descentralización de la sanidad también ha mejorado los niveles de mortalidad infantil y de esperanza de vida.

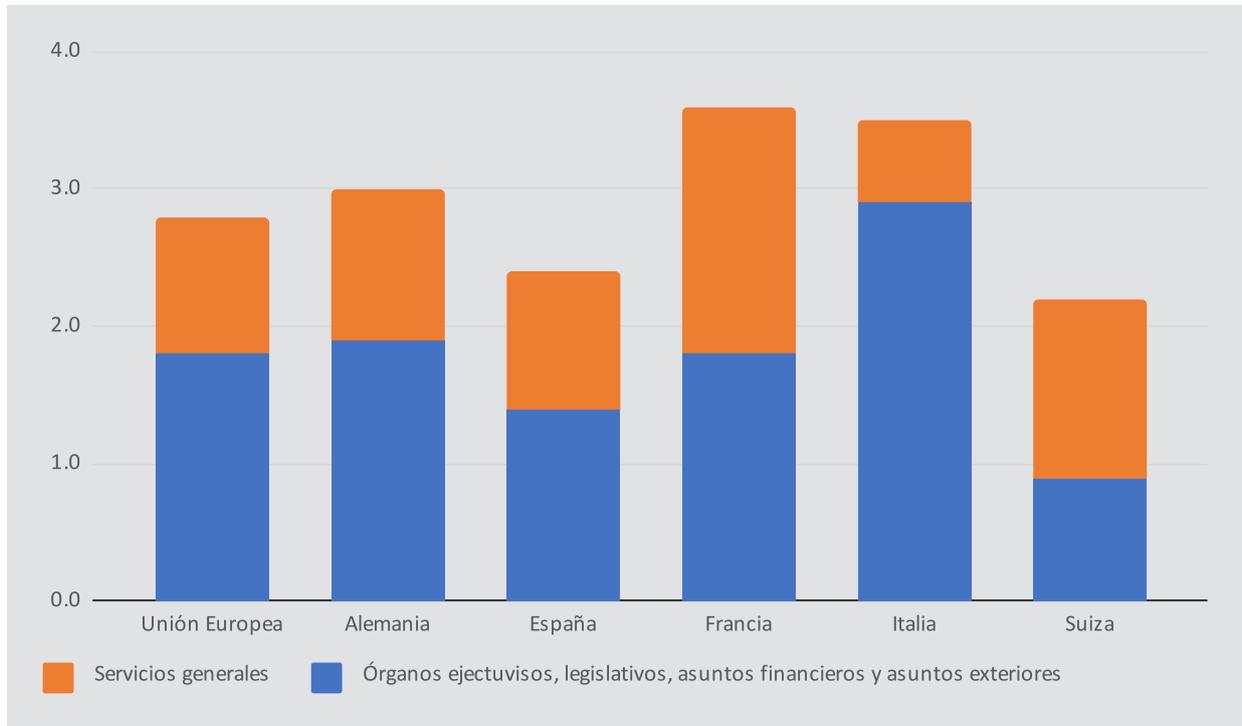
Además, hay que considerar que, a diferencia de lo que vienen defendiendo algunos partidos políticos, el Estado autonómico no se ha convertido en una especie de reino de 17 taifas en donde el gasto burocrático y político se ha disparado sin control. Según la clasificación del gasto público por funciones que ofrece Eurostat, existen dos

partidas que podrían asimilarse al gasto político o burocrático: el epígrafe “órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financieros y fiscales, asuntos exteriores”, que incluye el gasto en parlamentos, agencias fiscales y embajadas exteriores; y la rúbrica “servicios generales”, que tiene en cuenta el gasto del personal encargado de gestionar las políticas públicas. La suma de ambas partidas alcanzó en 2017 el 2,4% del PIB, por debajo de la media comunitaria y por debajo de países centralizados como Francia (3,6% del PIB). Es decir,

La descentralización no implica un mayor gasto público, aunque es cierto que tampoco garantiza que vaya a ser menor

como ya indicamos previamente, la evidencia empírica no es conclusiva al respecto.

Gráfico 10. Gasto político en países seleccionados como porcentaje del PIB, 2017.

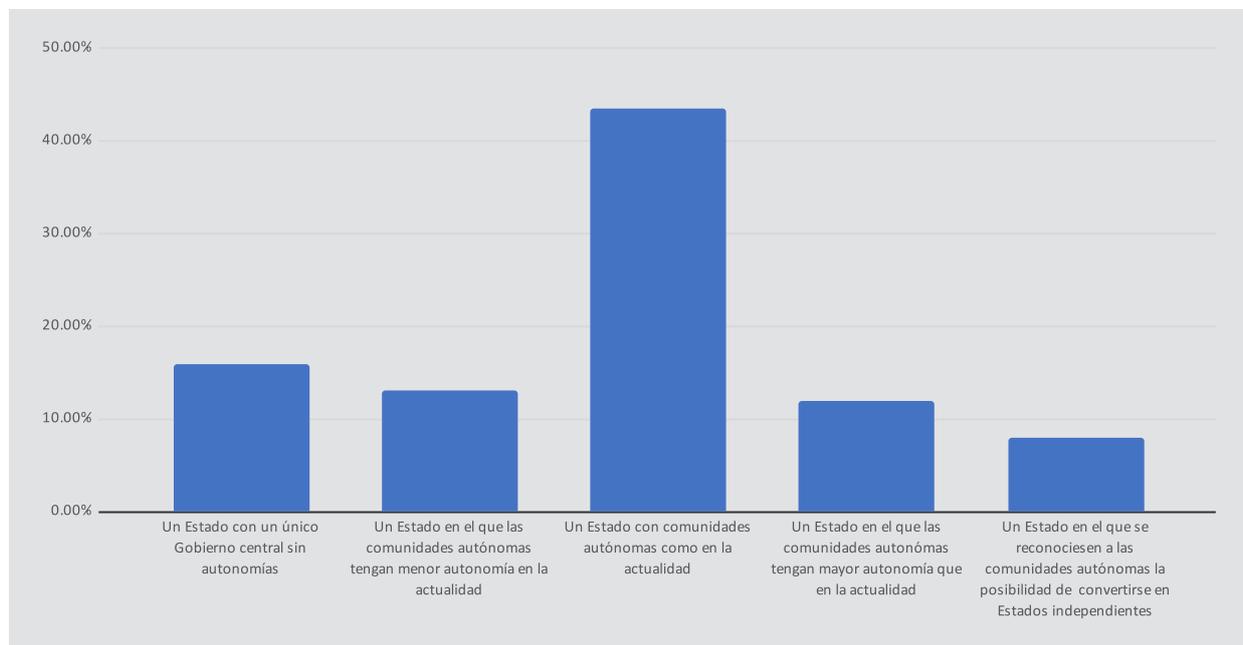


Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat.

Pero no podemos terminar nuestro análisis en los resultados obtenidos por el sistema autonómico, ya que debe tenerse en cuenta también las preferencias de los ciudadanos. Si nuestro objetivo es proponer un modelo que garantice la libertad individual y económica, al mismo tiempo que dé como resultado un funcionamiento eficiente y eficaz de la descentralización fiscal, no se debe pasar por alto el hecho de qué modelo territorial desean los individuos. De lo contrario, estaríamos jugando a ser una especie de planificadores liberticidas, algo que se situaría en la antítesis de lo que

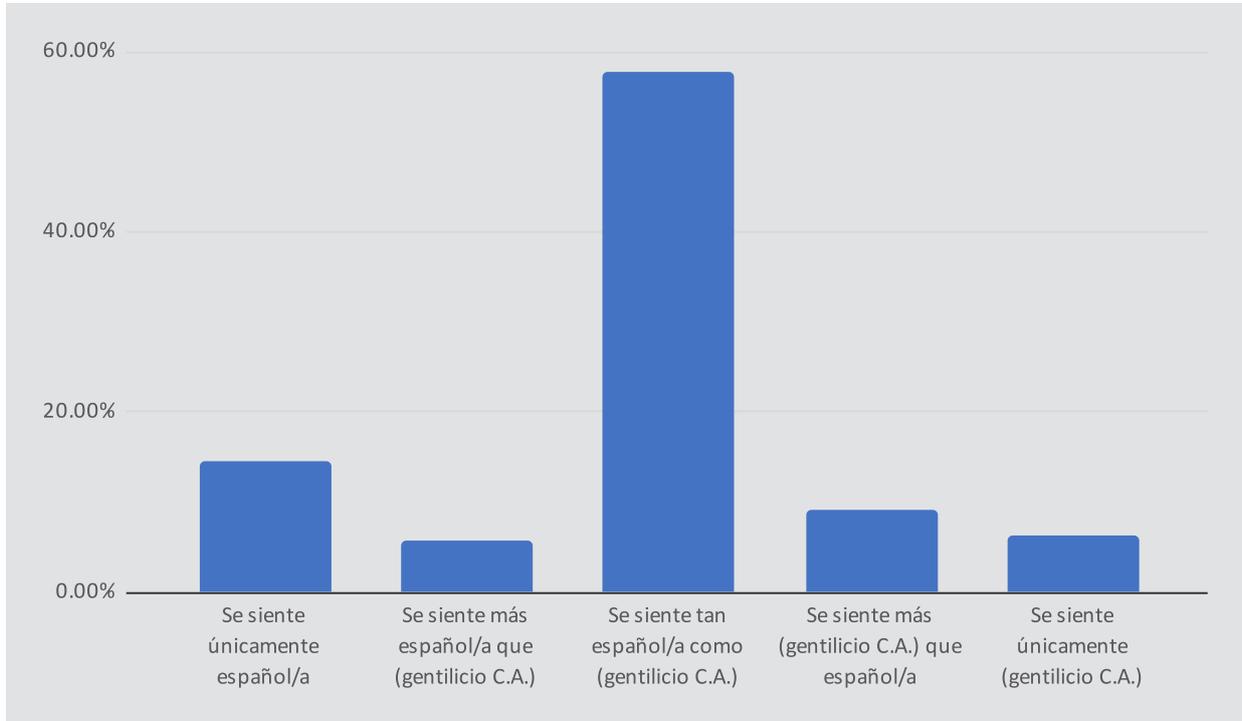
realmente es el objeto del presente trabajo. De esta manera, según el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) del mes de junio de 2019, un 63,2% de la población prefiere que, como mínimo, el nivel de descentralización se mantenga tal y como está o se profundice; por otro lado, en cuanto al sentimiento de pertenencia, más de la mitad de la población afirma sentirse al menos tan español como el gentilicio de su comunidad autónoma (57,8%), a lo que habría que añadir un 15,6% que afirma tener un sentimiento de pertenencia mayor o, incluso, exclusivo hacia su región.

Gráfico 11. Preferencia de modelo territorial, junio 2019.



Fuente: CIS.

Gráfico 12. Sentimiento de pertenencia, junio 2019.



Fuente: CIS.

Es decir, las propuestas de política económica que se avancen en el presente informe no pueden olvidar la necesidad de incidir en la descentralización fiscal como garante de un mayor desarrollo económico y social, y tratarla como la opción preferida por los ciudadanos, además de ser la opción que garantiza una mayor libertad, como así ha desarrollado Kukathas (2019) en su obra *El Archipiélago Liberal*.

En todo caso, se trata de proponer mejoras institucionales que perfeccionen y den solución a algunas de las deficiencias encontradas en el sistema territorial español, y que tengan en cuenta las cuestiones abordadas con anterioridad, a saber, garantizar la autonomía fiscal de las comunidades

autónomas y desarrollar mecanismos de coordinación que eviten críticas al desarrollo de dicha autonomía y dificulten la fragmentación del mercado interior.

No existe ningún modelo único de descentralización, ya que existen circunstancias territoriales, económicas, sociales e históricas que acaban por influir en el grado en el que los Gobiernos subcentrales adquieren poder político y financiero y, sobre todo, que condicionan las instituciones que regulan el funcionamiento de los países federales.

Como señala Simón (2018), España se encuentra en un proceso evolutivo. Ha desarrollado ciertas instituciones federales,

como puede ser el progresivo reparto de competencias, algunas compartidas, otras mantenidas de forma exclusiva, aunque si bien es cierto, existe poca claridad en este reparto, puesto que la Constitución es una especie de tabla rasa que se ha ido cubriendo a través de la legislación posterior; además, existe cierta asimetría entre regiones, sobre todo entre las forales y las de régimen común (entre estas últimas la asimetría ha ido desapareciendo).

En este sentido, quizás pueda ser necesaria una reforma constitucional que aporte luz al poder competencial tanto del Estado central como el de las comunidades autónomas. Una condición de claridad que sirva como marco para que cada Gobierno autonómico escoja qué competencias desarrollar, permitiendo cierta asimetría para una mayor adaptación a las preferencias heterogéneas. En el límite superior podrían situarse las competencias de las que ya disfrutaban Navarra y País Vasco, y que permitiría encajar a Cataluña dentro de España, aunque esto no implica replicar los modelos vasco y navarro en las restantes 15 comunidades autónomas, que adolecen de numerosos problemas de cálculo además de suponer un agravio comparativo para el resto de regiones.

Dentro del marco constitucional se podría desarrollar más en profundidad la cooperación interjurisdiccional, que es uno de los elementos más importantes a la hora de definir una federación (Wheare, 2008). En este sentido entraría en juego el poder le-

gislativo a través del Senado.

De acuerdo con el artículo 69.1 de la Constitución, el Senado se constituye como la “Cámara de representación territorial”. Sin embargo, en la práctica, se ha convertido en una cámara de segunda lectura, en la que los representantes de las distintas comunidades autónomas, incluidos aquellos que son designados por los parlamentos autonómicos, votan en función de las siglas del partido al que pertenecen. Por otro lado, el Congreso de los Diputados, que debería servir para propósitos de carácter general se ha convertido en los últimos años *de facto* en la cámara de representación territorial, con partidos regionalistas y nacionalistas condicionando los debates.

Este hecho produce cierta subordinación por parte del Gobierno central hacia las comunidades autónomas, al menos hacia aquellas que tienen algún partido político de carácter regionalista/nacionalista capaz de condicionar las votaciones más importantes (investidura y aprobación de presupuestos). Además, se rompen los canales de cooperación entre Gobiernos regionales, ya que algunas se tienen que conformar con el café, mientras que otras tienen a disposición toda la carta del *Starbucks*.

En este sentido, nos parece interesante abordar una reforma del Senado en la línea de lo que sucede en Alemania, en donde la elección de los senadores depende de los *länder*, directamente, algo que estaría más acorde con ser una cámara de representación, coordinación y cooperación territorial.

En ocasiones, se ha asimilado que los partidos nacionalistas representan a su comunidad autónoma en el Congreso y en el Senado, aunque su representatividad en número de votos en las circunscripciones en las que se presentan es minoritaria, por lo que su voz realmente no casa con la preferencia mayoritaria de los ciudadanos de dicha región. La elección de los senadores al estilo alemán tendría la ventaja de favorecer esa mayor representatividad.

El número de senadores por territorio tendería al equilibrio, aunque los más poblados dispondrían de un número mayor, como sucede en Alemania, en donde se establece que cada *land* dispone de como mínimo tres senadores y de un máximo de seis, dependiendo del número de habitantes.

Al mismo tiempo, cada grupo de senadores que representa a cada Gobierno estatal debe votar en bloque, es decir, tratando de garantizar que las preferencias de los territorios serán representadas a través de consensos.

Otra de las cuestiones relevantes es que los debates en el *Bundesrat*, como recuerda Aja (2016), tienden a ser muy técnicos, priorizando los grupos de trabajo antes de que se produzca una votación en el pleno, en el que el Gobierno federal también participa, garantizando que ningún nivel de gobierno quede subordinado a otro.

Una reforma del Senado en España de este estilo mejoraría la calidad de los debates de

tipo territorial, y dejaría a un lado los intereses puramente electorales. Además, se reforzaría la participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones a nivel federal, y, sobre todo, se lograría un mayor grado de coordinación tanto horizontal como vertical.

Con un carácter más político que técnico, la Conferencia de Presidentes Autonómicos debería establecerse como otra institución de gobierno federal más, estableciendo una periodicidad de reunión fijada por Ley. Dicha Conferencia debería ser la que fijase los grandes debates de tipo territorial y financiero que después se desarrollen en un Senado convertido en cámara de representación territorial.

Por último, y relacionado con la segunda parte del presente informe, es necesario abordar la reforma de la financiación autonómica para dar solución a los problemas citados con anterioridad: corresponsabilidad, autonomía, suficiencia y grado de nivelación. Tarea que sería más sencilla con las nuevas instituciones federales propuestas.

La pata financiera de las reformas institucionales que precisa España debe tener en cuenta la necesidad de mejorar la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas para evitar comportamientos irresponsables y, en ocasiones, acomodaticios, que alimentan a los defensores de la recentralización y lastran el desarrollo económico —como ya se señaló con anterior-

ridad, la convergencia regional parece no verse favorecida por el actual sistema de financiación autonómica—.

Esta cuestión debe ir ligada, necesariamente, con el aumento de la autonomía financiera, como ya nos hemos referido anteriormente. Los Gobiernos regionales son dependientes para recibir una parte importante de sus ingresos, ya que no en todos los tributos se ha cedido su gestión, con lo que deben esperar a las entregas a cuenta y a su correspondiente liquidación pasados dos años para conocer sus ingresos reales. Este hecho resta margen de maniobra para llevar a cabo políticas públicas respetando los límites presupuestarios.

De acuerdo con los datos de Fuente (2019c), tan solo el 14,3% de los ingresos homogéneos de las comunidades autónomas provienen de tributos de los que disponen capacidad normativa plena, tanto para cambiar su diseño (tipos, desgravaciones...), como para gestionarlos y administrarlos. Por lo que parece conveniente ampliar la gestión y capacidad normativa en materia tributaria a favor de las comunidades autónomas.

Es cierto que podría argumentarse que para ciertas regiones el coste de mantener una Agencia Tributaria propia que gestione ingresos tan importantes como es el caso de IRPF sería excesivo. Sin embargo, al igual que proponemos que las competencias sean asumidas por las comunidades autónomas en la medida que así lo decidan, la

gestión de los tributos cedidos podría decidirse de manera voluntaria, como ya ocurre, por ejemplo, con el Impuesto sobre Patrimonio o el Impuesto sobre Matriculación de Vehículos, del que disponen de su administración siempre y cuando lo soliciten, y en caso contrario, es la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) la que se encarga de recaudar dicho impuesto y después ceder su rendimiento.

Al mismo tiempo, para aquellos tributos en los que se mantiene la gestión de manera centralizada, habría que buscar fórmulas de colaboración e integración de la AEAT con sus pares autonómicos para evitar retrasos y dependencia para asegurar la corresponsabilidad fiscal y evitar procesos de ilusión fiscal. (Lago-Peñas, 2019)

Finalmente, es necesario resolver los problemas de suficiencia y de nivelación del sistema. Ante la inestabilidad política que se vive en España, el sistema de financiación autonómica no se ha reformado para adaptarla a las nuevas necesidades de las comunidades autónomas. Sin embargo, para compensar la ausencia de reformas, como ya se ha mencionado en el apartado anterior, se han creado mecanismos extraordinarios de liquidez que no son más que un parche que incentiva comportamientos irresponsables.

De este modo, y aprovechándose de las nuevas estructuras de coordinación y cooperación, parece conveniente fijar un cálculo puramente técnico de las necesidades

reales de gasto (ponderado por las competencias asumidas y las características de la población), y alejado de la injerencia política que ha creado ad hoc reglas de financiación por puro interés electoral y partidista.

Con un terreno de juego equilibrado, quizás no sea necesario hablar de nivelar los ingresos, más allá de políticas específicas que debieran abordarse a escala federal y no autonómica, siempre y cuando se realicen las oportunas evaluaciones de eficiencia y eficacia, para evitar hacer confortable la dependencia vía transferencias.

Conjuntamente con la reforma constitucional y la mejora de los procesos de cooperación y coordinación interjurisdiccional (Senado y Conferencia de Presidentes Autonómicos), el sistema de financiación equilibraría las reglas de juego para todas las regiones, y las diferencias observadas dependerían de unas preferencias que son heterogéneas, y que vendrían representadas por la oferta de bienes y servicios públicos/impuestos que cada Gobierno autonómico realiza. Con estas reformas institucionales, no habría ya argumentos para atacar la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

En la mayoría de tributos, como indica Lago-Peñas (2019), el ajuste debe ser “fino”, puesto que la recaudación ya está bastante descentralizada. En todo caso,

La mayoría de reformas deben ir encaminadas a mejorar los procesos de gestión y la capacidad normativa de la que hacen uso de manera efectiva las comunidades autónomas

de tal forma que estas asuman sus responsabilidades y se respete la autonomía fiscal y financiera.

V. CONCLUSIONES

Este informe ofrece una serie de reflexiones sobre una de las cuestiones más debatidas en la sociedad española de los últimos cuarenta años: los aspectos financieros del proceso que han convertido un país de clara tradición centralista en otro altamente descentralizado. Como en todo proceso de esta naturaleza resulta muy difícil distinguir lo que son aspectos estrictamente técnicos, centrados en una asignación eficiente de los recursos, con otros políticos que, en este caso, afectan además a la distribución de la renta entre las regiones españolas.

Por ello, en los debates sobre financiación, cada parte incide en aquellos puntos que considera que le favorecen e intenta dejar de lado los que pueden apoyar la posición de otros. En el análisis hay que ir, por tanto, más allá de planteamientos en los que, de manera bastante sorprendente, todas las comunidades autónomas españolas -salvo las dos forales, seguramente- se consideran perjudicadas por el reparto de ingresos y gastos vigente en cada momento; y reclaman “deudas históricas” a las otras, de una forma tal que todas ellas se consideran acreedoras y ninguna, ciertamente, deudora.

El informe presenta propuestas muy diversas que, pensamos, pueden contribuir a mejorar el sistema actual y a ofrecer mayor

transparencia en un modelo en el que la confusión se utiliza a menudo como instrumento de negociación. Las sugerencias que aquí se plantean son tanto técnicas como políticas. Entre las últimas se encuentra la siempre comentada, pero nunca abordada, reforma del Senado, para convertir esta cámara en un órgano de representación territorial adecuado para un país fuertemente descentralizado como España. Y las propuestas de carácter estrictamente fiscal se fundamentan en dos criterios básicos. El primero, la conveniencia de reforzar la capacidad de recaudación de las comunidades autónomas con tributos que sus propios parlamentos regulen directamente. El principal efecto positivo de este cambio sería atribuir a los Gobiernos de las comunidades una mayor responsabilidad por su gestión que la que tienen hoy ante sus votantes. El modelo que se ha aplicado hasta la fecha consistente en descentralizar el gasto público en un grado significativamente mayor que los ingresos fiscales y crea incentivos indeseables en las políticas públicas. Dado que el gasto da votos al gobernante y los impuestos se los quitan, el incentivo de aquel será gastar todo lo que pueda sin hacerse responsable de unos tributos que, en la visión de la mayor parte de los contribuyentes, son recaudados por la Administración central. Hacerle responsable de los ingresos le obligará a dar cuenta

a sus ciudadanos de los efectos de sus políticas; y dejará más claro al contribuyente que nuevos programas de gasto van a suponer para él mayores impuestos.

El segundo criterio es la conveniencia de mantener, o incluso incrementar, la competencia fiscal entre las comunidades autónomas. Los argumentos de que esta estrategia llevaría a una reducción indeseable de los ingresos -y, por tanto, de los gastos- no se sostiene tan pronto como se acepta que los políticos no actúan como “déspotas benevolentes” -en la conocida expresión de James Buchanan-, sino que siguen estrategias de maximización de sus propias funciones de utilidad -cuyo principal argumento es el logro del poder-, para lo que no dudan en utilizar los instrumentos financieros que el Estado les ofrece. La competencia fiscal no es solo, por tanto, un instrumento que obliga a los políticos a gestionar con mayor eficiencia; es también una garantía para la libertad de los ciudadanos, a la que no deberíamos renunciar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. (2016). El Bundesrat alemán como inspiración para la reforma del Senado, por Eliseo Aja. Instituto de Derecho Público. Disponible en red en: <http://idpbarcelona.net/el-bundesrat-aleman-como-inspiracion-para-la-reforma-del-senado/>
- Aragón, M. (2006). La construcción del Estado autonómico. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fradrique Furió Ceriol*, 54-55, pp. 75-95.
- Bastos, M.A. (2016). Redundancia, escala y duplicidad en la administración: una crítica de los mitos acerca de la racionalidad administrativa en las propuestas de reforma de la administración pública española. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 65, pp. 129-156.
- Brennan, G.; Buchanan, J. (1980). *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brülhart, M.; Jametti, M. (2007). Does Tax Competition Tame the Leviathan? *CEPR Discussion Papers n° 6512*.
- Cabrillo, F. (2013). Federalismo y Competencia fiscal. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1-2, pp. 285-300.
- Calvo, S.; Cadaval, M. (2019). Does Fiscal Decentralization Promote Greater Economic Freedom? Manuscrito no publicado.
- Cantarero, D.; Pascual, M. (2008). Analysing the impact of fiscal decentralization on health outcomes: empirical evidence from Spain. *Applied Economics Letters*, 15(2), pp. 109-111.
- Cantarero, D.; Pérez, P. (2009). Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Spanish Regions. *Public Budgeting & Finance*, 29(4), pp. 24-44.
- Carrión-i-Silvestre, J.LI.; Espasa, M.; Mora, T. (2008). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Spain. *Public Finance Review*, 36(2), pp. 194-218.
- Cassette, A.; Paty, S. (2010). Fiscal decentralization and the size of government: a European country empirical analysis. *Public Choice*, 143(1-2), pp. 173-189.
- CEOE (2012). Inventario de las distorsiones de mercado existentes en España. Disponible en red en: http://contenidos.ceoe.es/resources/image/inventario_distorsiones_unidad_mercado_espana_2012_03_30.pdf
- Chacón, F.; Tahiri, j. (2019). Grandes fortunas y jubilados se refugian en Portu-

gal por sus bajos impuestos. ABC. Disponible en red en: https://www.abc.es/economia/abci-grandes-fortunas-y-jubilados-refugian-portugal-bajos-impuestos-201903312058_noticia.html

Conde-Ruiz, J. (2012). ¿Por qué las CCAA no llevaron a cabo el ajuste a su debido tiempo? *Nada es gratis*. Disponible en red en: <https://nadaesgratis.es/rubio-ramirez/por-que-las-ccaa-no-llevaron-a-cabo-el-ajuste-a-su-debido-tiempo>

Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement (2013). *S'han d'imposar límits a la competència fiscal en un estat descentralitzat?* Barcelona.

Craw, M. (2008). Taming the Local Leviathan: Institutional and Economic Constraints on Municipal Budgets. *Urban Affairs Review*, 43(5), pp. 663-690.

Cuenca, A. (2013). Autonomía y corresponsabilidad: La política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común. *Papeles de Economía Española*, 139, pp. 97-114.

Cuenca, A. (2014). Mejorando la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas: ¿ceder el 100% de IRPF? *Nada es gratis*. Disponible en red en: <https://nadaesgratis.es/j-ignacio-conde-ruiz/mejorando-la-corresponsabilidad-fiscal-de-las-comunidades-autonomas-ceder-el-100-del-irpf>

Eyraud, L.; Lusinyan, L. (2011). Decentralizing Spending more than Revenue: Does it

Hurt Fiscal Performance? *IMF Working Paper*, 11/226.

Fuente, A. de la (2011). ¿Está bien calculado el cupo? *Moneda y Crédito*, 231, pp. 93-150.

Fuente, A. de la (2017). Notas sobre el proyecto de nueva ley del cupo. *FEDEA, Policy Papers*, 2017/14.

Fuente, A. de la (2019a). La liquidación de 2017 del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común. *FEDEA, Estudios sobre la Economía Española*, 2019/25.

Fuente, A. de la (2019b). Las ayudas implícitas en los mecanismos adicionales de financiación a las comunidades autónomas. *FEDEA, Estudios sobre la Economía Española*, 2019/31.

Fuente, A. de la (2019c). La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2017. *FEDEA, Estudios sobre la Economía Española*, 2019/35.

García, M. A.; Herrero, A.; Loscos, J.; Ruíz-Huerta, J.; Vizán, C. (2013). El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común. XX Encuentro de Economía Pública. Congreso llevado a cabo en Sevilla.

Goodspeed, t. (2017). Bailouts and Soft

Budget Constraints in Decentralized Government: A Synthesis and Survey of an Alternative View of Intergovernmental Gran Policy. *Hacienda Pública Española*, 220(2/2017), pp. 113-134.

Guo, S.; Pei, Y.; Xie, Z. (2018). Decentralization and Overborrowing in a Fiscal Federation. *Federal Reserve Bank of Atlanta, Working Paper Series*, 2018-9.

Herrero, A.; Goenaga, M.; Ruíz-Huerta, J. (2015). Finanzas Autonómicas: Visibilidad, Transparencia y Atribución de Responsabilidades. *Papeles de Economía*, 143, pp. 185-204.

Kim, J.; Dougher, S. (Eds.) (2018). Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth. OECD Fiscal Federalism Studies. Paris/KIPF, Seoul: OECD publishing. Disponible en red en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/fiscal-decentralisation-and-inclusive-growth_9789264302488-en#page4

Kukathas, C. (2019). *El archipiélago liberal*. Barcelona: Deusto.

Lago-Peñas, S. (2012). La nueva estabilidad presupuestaria en España: un enfoque centralizador. *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal*, 12, pp. 76-79.

Lago-Peñas, S. (2019). La descentralización tributaria en España: avances significativos, retos pendientes. *Cuadernos de Información Económica*, 272, pp. 45-52.

León, S. (Coord.) (2015). *La financiación au-*

tonómica: claves para comprender un (interminable) debate. Madrid: Alianza Editorial.

López-Laborda, J.; Rodrigo, F. (2014). Los ciudadanos ante las Haciendas Regionales: quién es y quién debería ser responsable de servicios e impuestos. *Revista de Economía Aplicada*, 66(22), pp. 5-33.

Marcos, F.; Sataló, J. (2010). Regulation, Innovation and Productivity. *Instituto de Empresa Business School, Working Paper*, 10(4), pp. 1-54.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017). Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2014. Disponible en red en: https://www.hacienda.gob.es/CDI/cuentas%20territorializadas/informe_ministerio_scpt_2014.pdf

Ministerio de Hacienda (2019). Anexo numérico de la liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y Ciudades con Estatutos de Autonomía y de las participaciones en los Fondos de Convergencia Autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2017. Disponible en red en: https://www.hacienda.gob.es/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Cuadros_Liquidacion_2017.pdf

Musgrave, R. (1956). A Multiple Theory of Budget Determination. *FinanzArchiv/ Public*

Finance Analysis, 17(3), pp. 333-343.

Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw Hill.

Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*: New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 12, pp. 349 - 373.

Oates, W. (2008). On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, 61(2), pp. 313-334.

Peces-Barba, G. (1980). El acceso a la autonomía: la vía del artículo 143. *El País*. Disponible en red en: https://el-pais.com/diario/1980/01/17/espana/316911607_850215.html

Puente, S. (2017). Convergencia regional en España: 1980-2015. *Banco de España, Boletín Económico*, 3/2017.

Ruiz, V.; Cuenca, A. (2014). Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución. *Cuadernos de Información económica*, 241, pp. 35-44.

Salinas, P.; Solé-Ollé, A. (2018). Partial fiscal decentralization reforms and educational outcomes. A difference-in-differences analysis for Spain. *Journal of Urban Economics*, 107, pp. 31-46.

Simón, P. (2018). *El Príncipe moderno: democracia, política y poder*. Barcelona: Debate.

Stigler, G. (1964). A Theory of Oligopoly. *Journal of Political Economy*, 72(1), pp. 44-61.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.

Varios Autores (2017). Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. Disponible en red en: https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

Vilalta, M. (2019). La autonomía financiera de las comunidades autónomas: logros y perspectivas de una realidad compleja. En S. Lago y J. Martínez-Vázquez (Dir.). *Desafíos pendientes de la descentralización en España: suficiencia y autonomía tributaria, RIFDE*. Conferencia llevada a cabo en Santiago de Compostela.

Weingast, B. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), pp. 279-293.

Wheare, K. (2008). *Govern Federal* [Gobierno Federal] (Dolors Udina, trad.). Catalunya: Institut d'Estudis Autonòmics.

Yeung, R. (2009). The Effects of Fiscal De-

centralization on the Size of Government:
A Meta-Analysis. *Public Budgeting & Finance*, 29(4), pp. 1-23.