

FEDERALISMO COMPETITIVO Y FINANCIACION AUTONOMICA.

JUAN CORONA RAMON
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE CATALUNYA

PEDRO PUY FRAGA
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

1.- INTRODUCCIÓN.

El término "federalismo" es uno de los más utilizados en el ámbito de la teoría politológica y hacendística, pero su uso admite una trascendente variedad de significados, según el adjetivo que lo acompañe. Desde nuestro punto de vista, el sistema español de financiación de las Comunidades Autónomas debería tender hacia una configuración institucional o modalidad específica de federalismo político y fiscal: el federalismo competitivo. Se precisa, por tanto, una clarificación terminológica.

Para ello procederemos, en primer lugar, a diferenciar y clarificar el concepto de federalismo, analizaremos cuáles son las implicaciones de esta delimitación conceptual en el concreto ámbito del federalismo fiscal, y haremos una breve referencia a las formas en que éste se materializa en los países que tienen una estructura múltiple de niveles de gobierno. Estas referencias teóricas preliminares permitirán, posteriormente, elaborar una crítica a la reciente reforma del modelo LOFCA, una reforma que si bien inicia el camino hacia una configuración más competitiva entre jurisdicciones dotadas de competencias normativas en el terreno fiscal, lo hace con excesivas cautelas y prevenciones. A partir de ella, no obstante, es posible iniciar una serie de líneas de reforma futura basadas en el federalismo competitivo que estimamos necesarias para mejorar sustancialmente el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en España.

2.- EL FEDERALISMO: CONCEPTO Y MODALIDADES.

El término federalismo hace referencia a la existencia de distintos niveles de gobierno dentro de un mismo Estado. La finalidad de los sistemas políticos federales es aproximar las políticas públicas a las preferencias de los ciudadanos: cuanto más heterogénea es la población residente en un ente político determinado, la división del poder en niveles inferiores que agrupan a ciudadanos con preferencias más homogéneas entre sí sirve para aproximar el contenido de las políticas a esas preferencias. Se diferencia así de las formas de organización política centralizadas, en las que sólo hay un único gobierno; e incluso cuando, dentro de éstas, el poder administrativo se desconcentra territorialmente para ejecutar de forma más eficaz las políticas determinadas por el gobierno central. En los estados centralizados, por tanto, no cabe la posibilidad de desarrollar políticas territorialmente diferenciadas, por lo que, de existir una demanda heterogénea de bienes y

servicios públicos, se generan ineficiencias en la utilización de los recursos: en unas zonas se ofertan bienes en mayor medida de la demandada, en otras en menor.

Quando el poder político se descentraliza, y aparecen distintos niveles de gobierno, la articulación de las relaciones intergubernamentales, tanto verticales (ente central/entes subcentrales) como horizontales (entes del mismo nivel) determina modelos de federalismo muy diversos. La doctrina politológica, en base a las múltiples formas de articulación de las relaciones intergubernamentales que se han producido en los distintos países de estructura compleja, o en un mismo país federal a lo largo del tiempo, ha distinguido diversas modalidades de "federalismo"¹: "dual", "cooperativo", "centralizado", "representativo", "competitivo", etc. La diferenciación más trascendente a nuestros efectos es la que contrapone las instituciones federales cooperativas con las competitivas.

El federalismo cooperativo se caracteriza, en términos muy genéricos, porque las competencias de cada uno de los niveles de gobierno se entremezclan, de tal forma que los objetivos del poder central y los poderes centrales son únicos y compartidos, y se produce una cooperación entre los distintos niveles de gobierno, incluso cuando el ejercicio de las competencias sea exclusiva de uno de los niveles de gobierno.

La materialización más extrema de esta forma de federalismo llevaría a que, de hecho, el funcionamiento del sistema político federal no se diferenciaría en exceso de un sistema político centralizado (un federalismo centralizado), porque una vez que se establecen desde el nivel central las políticas prioritarias, los poderes subcentrales se convierten en meros ejecutores de las mismas, y su capacidad política queda apenas reducida al ejercicio de la representación democrática en los órganos que conforman una única política para todo el territorio estatal². En sus concreciones más moderadas, el poder central consigue la cooperación de los entes subcentrales mediante, la mayoría de las veces, la formulación de programas cuya aceptación por el ente político subcentral conlleva la vinculación de gastos territorializados, que no se producirían en el supuesto que el gobierno de inferior nivel no cooperase en la política diseñada a nivel central.

Los modelos que, en mayor o menor medida, se aproximan al federalismo cooperativo persiguen una mejora en la prestación de los bienes y servicios públicos a través de la descentralización de competencias políticas, pero la vía elegida para alcanzar el fin de toda organización federal se basa esencialmente en la confluencia de voluntades entre los distintos niveles de gobierno. De esta forma, las políticas tienden a ser únicas en el ámbito territorial más amplio, y los entes subcentrales ejercen su poder político para condicionar que en su formulación, diseño y financiación no se vulneren los intereses de sus residentes.

El federalismo competitivo, en contraste, se caracteriza porque cada nivel de gobierno ejerce las competencias que la constitución le atribuye

¹ Ver Dye, 1990, capítulo 1.

² Las controvertidas políticas de creación de la "Gran Sociedad" desarrolladas en los Estados Unidos a partir de los años 60 constituirían un ejemplo de cómo las fuerzas centralizadoras pueden subvertir la esencia del federalismo incluso en el país en el que se creó esta modalidad de división de los poderes públicos de índole horizontal.

autónomamente respecto de los demás poderes territoriales. De esta forma las políticas concretas que, dentro de su ámbito territorial, desarrolla un ente subcentral no tienen porqué coincidir con las de otro ente subcentral, antes al contrario: pueden ser formuladas con el fin de establecer un marco diferenciado que permita a los ciudadanos y empresas de la comunidad política más amplia optar por fijar su residencia en aquella jurisdicción en la que el balance costes/beneficios derivado de los procesos presupuestarios se adecúa mejor a sus preferencias.

Los modelos políticos que se aproximan al federalismo competitivo no deben confundirse con una dualidad absoluta de niveles de gobierno. El federalismo dual se caracteriza porque, dentro de sus competencias, cada nivel de gobierno goza de una capacidad absoluta para adoptar las políticas que considere oportunas, sin que los demás gobiernos del mismo o distinto nivel puedan interferir en el ejercicio de la soberanía de cualquier otro gobierno del mismo o de distinto nivel. En el federalismo competitivo, por el contrario, no sólo pueden compartirse competencias entre los niveles de gobierno, sino que se procura que el ejercicio de las competencias propias por cada gobierno incida en las políticas desarrolladas por los demás. El elemento característico esencial del federalismo competitivo radica en que el ejercicio de las competencias por cada uno de los gobiernos genera beneficios globales para el conjunto de la población.

Para comprender el alcance de las anteriores distinciones, se puede recurrir al siguiente ejemplo: El federalismo cooperativo se equipararía al modelo de mercado de competencia imperfecta del cartel; el federalismo centralizado se asemejaría al oligopolio de competencia imperfecta; el federalismo competitivo se asimilaría a un mercado perfectamente competitivo; y el federalismo dual se relacionaría con un mercado constituido por monopolios territoriales. En el primer caso, los responsables de los distintos niveles de gobierno pactan entre sí las políticas que se pondrán en marcha en todo el territorio; en el segundo caso, el gobierno central condiciona decisivamente las acciones de los entes subcentrales; en la tercera situación, los gobiernos al competir entre sí por la captación de recursos promueven el bienestar general, ofertando aquellos programas y políticas que mejor encajan con las preferencias de los ciudadanos; y en la cuarta, los gobiernos disfrutan un poder absoluto sobre los residentes en su jurisdicción.

Evidentemente, y tomando como dada la existencia de mecanismos democráticos de elección de los responsables políticos, todas las anteriores formas de organización política sirven mejor a la finalidad genérica de los sistemas federales: con respecto a la alternativa de un poder político centralizado, todas ellas permiten en mayor o menor medida graduar la acción colectiva de forma más próxima a las preferencias de los votantes/residentes de cada jurisdicción. Pero a la hora de elegir entre una de las anteriores orientaciones de la organización política descentralizada, el federalismo competitivo goza de una ventaja comparativa con respecto a las demás: además de permitir la satisfacción diferenciada de las heterogéneas preferencias de los residentes en cada distrito, permite que éstos (ciudadanos y empresas) ejerzan un control mucho más efectivo del ejercicio del poder por los responsables de cada gobierno.

En este sentido, y como veremos inmediatamente, el federalismo competitivo se ajusta mejor que el cooperativo a la función de satisfacer más eficientemente las preferencias de los ciudadanos, porque introduce restricciones institucionales que limitan la utilización del poder que se

delega temporalmente en los responsables de los diferentes niveles de gobierno. Porque, en esencia, el federalismo competitivo trata de reforzar la existencia de una rivalidad entre los gobiernos subcentrales con el fin de que oferten un conjunto de bienes y servicios públicos a un coste fiscal inferior, de forma que los ciudadanos puedan optar por residir en aquella jurisdicción que mejor satisface sus preferencias.

3.- FEDERALISMO FISCAL Y FEDERALISMO COMPETITIVO.

El "federalismo fiscal", entendido en su sentido más amplio como un sistema descentralizado en el que los entes territoriales inferiores al Estado tienen competencias para determinar políticas específicas en su ámbito territorial, y por tanto sus gastos y al menos parcialmente sus ingresos, ha sido analizado profusamente desde el punto de vista de la teoría económica.

Al igual que en otros ámbitos de la economía pública, se pueden distinguir dos enfoques en el tratamiento del federalismo fiscal: el más convencional de la hacienda múltiple (Musgrave-Oates) y el económico político (Brennan-Buchanan). Ambos enfoques coinciden en su conclusión fundamental: la eficiencia de una organización política y económicamente descentralizada. Pero difieren parcialmente en lo relativo a los instrumentos y las competencias financieras que se pueden atribuir a los gobiernos subcentrales. Ambos enfoques se complementan en muchos aspectos, por lo que un tratamiento completo de la cuestión requiere un esfuerzo de integración teórica, y la exposición, siquiera sumaria, de las principales implicaciones de cada uno de ellos.

Las teorías convencionales del federalismo fiscal³ tienen dos aspectos en común: en primer lugar, aceptan, de forma implícita o explícita, el enfoque tradicional o múltiple de la Hacienda Pública, definido por las ideas de Musgrave, y basado en criterios de optimalidad social, que trata de determinar la actuación correcta del sector público en términos económicos, con la finalidad de perfeccionar el modelo del Estado del Bienestar. En segundo lugar, la defensa de la descentralización contenida en todas esas teorías descansa en argumentos de eficiencia económica, sin considerar la influencia de los factores políticos.

A partir de las anteriores premisas, la teoría convencional presenta sus argumentos favorables al federalismo fiscal centrándose en tres aspectos diferenciados:

A) Elementos teóricos que la fundamentan: El Teorema de la Descentralización (Oates 1972⁴); la Teoría Económica de los Clubs⁵; y el "voto con los pies" (Tiebout, 1956).

³ Los antecedentes de la teoría del federalismo se encuentran claramente en la concepción de la hacienda múltiple elaborada por Musgrave (1959), aunque, en sentido estricto, el punto de partida de las concepciones actuales se encuentra en Oates (1972), cuyo "Teorema de la descentralización" se desarrolló complementándose con algunos estudios pioneros, como la "Teoría del voto con los pies" de Tiebout (1956), y la "Teoría económica de los clubs" de Buchanan (1965), reformulada posteriormente por Musgrave y Musgrave (1989). Ver cap. 1 de Monasterio y Suárez, 1996.

⁴ Reeditado en Oates (1991).

B) La determinación de las competencias que resulta más eficiente atribuir a cada nivel de gobierno: A partir del concepto de hacienda múltiple desarrollado por R.A. Musgrave, el papel de la descentralización varía según la rama de la hacienda a la que nos referimos: La asignación eficiente de recursos, en la que la descentralización en la provisión de bienes públicos permite diversificar las ofertas en función de las preferencias de los ciudadanos; la redistribución de la renta y la riqueza, que, para ser eficaz, debe ser uniforme dentro de un área en la que exista un alto grado de movilidad de capital, trabajo y residencia, y por tanto una función atribuida al gobierno central⁵; y la estabilización económica, en la que existe sin duda un menor apoyo a la participación subcentral.

C) La atribución de instrumentos financieros a cada nivel: La teoría convencional propugna, con carácter general, la existencia de una armonización fiscal, para evitar la existencia de desigualdades horizontales, en los tributos de carácter redistributivo y estabilizador; y la descentralización de impuestos configurados, de forma genérica, al principio de beneficio, más fácilmente territorializables (p.e., impuestos sobre la propiedad). A mayores, y en diversos grados, se establecen mecanismos de transferencias desde el nivel central, con distintos fines y objetivos (generalmente niveladoras); y se recomienda restringir severamente el recurso al endeudamiento por parte de los poderes subcentrales.

4.- El enfoque económico-político.

A diferencia del tradicional enfoque adoptado en la literatura del federalismo fiscal, la perspectiva económico política no se centra en los aspectos relacionados con la "optimalidad" que se deriva de una determinada distribución de competencias entre los distintos poderes territoriales. En claro contraste, el enfoque económico político trata de comparar la eficiencia de un sistema institucional descentralizado (respecto de la alternativa centralizada) en el terreno de los incentivos que cada uno de ellos genera en el comportamiento de los individuos que forman un grupo social, y las consecuencias que tales incentivos institucionales generan en términos de bienestar individual. Su característica fundamental consiste, por tanto, en el tratamiento conjunto de los comportamientos con trascendencia económica y las instituciones en el ámbito del federalismo fiscal.

Las aportaciones de este enfoque pueden resumirse haciendo referencia a sus hipótesis fundamentales y a las consecuencias analíticas que se derivan del planteamiento general que lo inspira.

⁵ La aproximación más utilizada para resolver este problema deriva de la aportación de Buchanan (1965), destacando su aplicación al problema de la determinación del tamaño óptimo de las autoridades subcentrales, realizada por Musgrave y Musgrave (1989), definiendo la optimización en términos de eficiencia, y el tamaño en términos de población y de gasto total en los bienes públicos de carácter local.

⁶ Musgrave distingue entre redistribución obligatoria y voluntaria, afirmando que aunque la obligatoria no es factible a nivel local, al poder "huir" con facilidad los residentes que salgan perdiendo, puede hacerse un razonamiento a favor de la redistribución como función local en términos del enfoque voluntario.

A) Las hipótesis fundamentales del enfoque económico político se pueden clasificar en dos grupos, dependiendo que se centren en la oferta o en la forma de financiación de los gastos del sector público descentralizado.

1º.- Respecto de la oferta de bienes públicos, la teoría se basa en la conocida y polémica hipótesis de la descentralización, elaborada por Brennan y Buchanan⁷.

Estos autores, con el fin de configurar un sistema fiscal óptimo, parten de la presunción analítica de que el gobierno *podría* comportarse como un ente monolítico que tiende de forma sistemática a maximizar el tamaño de sus ingresos fiscales, sin considerar las preferencias de los ciudadanos. Entre las soluciones institucionales que evitarían la desviación del sector público de las preferencias de los ciudadanos, Brennan y Buchanan consideran que la descentralización del sector público puede ser un instrumento efectivo para controlar las tendencias expansivas del Leviatán.

De forma análoga al papel que juega en el sector privado, la competencia entre distintas unidades de gobierno a un nivel descentralizado puede contribuir a quebrar el poder monopolístico de un único gobierno central, lo que supone introducir una recomendación política en favor de la descentralización del sector público, a diferencia de las implicaciones derivadas del enfoque tradicional.

De hecho, la teoría convencional del federalismo, como hemos puesto de relieve, se limita a asignar las funciones de gobierno entre distintos niveles, y a tratar de determinar las unidades de "tamaño óptimo" para la provisión de los distintos bienes públicos. Estos objetivos podrían lograrse si los bienes públicos locales fueran asignados por unidades de gobierno supralocales, oportunamente descentralizadas en términos administrativos, de acuerdo con los límites establecidos por las externalidades. No hay ningún análisis que demuestre la superioridad de una estructura política auténticamente federal frente a una estructura unitaria, cuando esta última está descentralizada administrativamente.

La teoría normativa que se deriva de este enfoque difiere del ortodoxo en que no se centra en los efectos del federalismo en la localización de los bienes públicos, sino en su efectividad como medio para asegurar que los individuos cuenten con un instrumento eficaz para controlar la expansión del sector público: al existir diversas opciones disponibles de ingresos y gastos públicos en las distintas jurisdicciones, sus elecciones actúan de hecho como restricciones fiscales a favor de la eficiencia del sistema: la competencia fiscal entre las diversas unidades se convierte en el instrumento básico para conseguir la eficiencia del sector público⁸.

⁷ Brennan y Buchanan, 1980.

⁸Al margen de su originalidad, esta teoría es especialmente interesante porque permite una contrastación empírica de la hipótesis: caeteris paribus, el tamaño del sector público global, variará inversamente con el grado de descentralización fiscal. Precisamente de esta posibilidad se derivan nuevos inconvenientes, ya que los numerosos estudios empíricos realizados no ofrecen evidencias sólidas a favor de la hipótesis de la descentralización, e incluso algunos la contradicen abiertamente. Entre los más importantes : Oates (1985), Nelson (1986, 1987), Saunders (1988), Forbes y Zampeli (1989), Zax (1989), Grossman (1989), Joulfaian y Marlow (1990), Moesen y Van Rompuy (1990),

2°.- Respecto de la financiación de las unidades subcentrales, el enfoque económico político aporta nueva luz al debate sobre si éstas deben recaudar sus propios tributos, o recibir transferencias desde la unidad central de gobierno.

Inicialmente se parte de una presunción similar a la expuesta respecto de la oferta descentralizada de bienes públicos: En principio, y si asumimos una situación de equilibrio financiero para el sector público global y que el nivel de gasto se determina en función de las preferencias de los ciudadanos, debiera ser indiferente que el gobierno central redujera sus impuestos o concediera transferencias a las autoridades locales. En ambos casos, el gasto público se incrementaría a través de la elasticidad-renta de la demanda. Una transferencia incondicional a un gobierno local es equivalente a un incremento de la renta privada de los residentes en dicha jurisdicción, ya que ambos producen un desplazamiento idéntico de la curva presupuestaria de la misma, y por lo tanto, una transferencia incondicional debe generar el mismo aumento del gasto público que un incremento de renta privada de idéntica magnitud.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible indica que las transferencias incondicionadas del gobierno central generan un incremento superior en el gasto público local al de una disminución de impuestos equivalente, que permita incrementar la renta privada. Concretamente, se ha estimado que un incremento de 1 unidad monetaria en transferencias, genera un aumento del gasto de 0,43 unidades, mientras que un incremento de 1 unidad en la renta privada de la jurisdicción sólo produce un aumento del gasto público entre 0,05 y 0,1 unidades⁹. Este fenómeno se conoce como efecto flypaper (efecto "papel cazamoscas" o efecto "adherencia"), porque indica que el dinero tiende a quedarse "pegado" en el primer sector en el que "impacta" (público o privado).

Este efecto es muy relevante porque explica que en los sistemas de financiación de los gobiernos locales a través de transferencias del gobierno central (bastante habituales en el sistema comparado), tiende a producirse un superior incremento en el gasto público local, que compensa la teórica disminución del gasto público global típica de una estructura de gobierno descentralizada¹⁰.

B) Del planteamiento general anterior se han deducido, más recientemente, una serie de importantes consecuencias analíticas, que se pueden resumir destacando las principales ventajas que se derivan de un sistema descentralizado para la teoría económico política del federalismo fiscal.

Heil(1991). En España se dispone de los estudios de Castells (1991) y de Bosch y Suárez (1993), que también cuestionan la hipótesis de la descentralización.

⁹ P.e., Gramlich, 1977. Ver Gramlich y Galper (1973), Gramlich y Rubinfeld (1982).

¹⁰ Se han ofrecido diversas explicaciones al efecto flypaper, la mayoría de las cuales requieren abandonar la concepción tradicional del federalismo fiscal, y utilizar la metodología de la "Public Choice", adoptando el supuesto más realista de aceptar la existencia de distorsiones entre las preferencias de los votantes y las decisiones adoptadas por sus representantes políticos. Las dos explicaciones que aparecen más adecuadas se derivan de la aplicación de las teorías de "la burocracia" y de la "ilusión fiscal".

Dichas ventajas se pueden agrupar en cuatro grandes apartados, haciendo referencia al problema que la solución descentralizada contribuye a resolver:

1º.- El problema de la adopción de decisiones colectivas. De forma muy genérica, un sistema político democrático ha de tratar que el resultado de los procesos decisorios públicos se ajuste de la forma más perfecta posible a las preferencias de los ciudadanos-votantes, y al menor coste. Es decir, las elecciones públicas deben reflejar de la forma más adecuada la suma de las voluntades individuales, y ello sin incurrir en elevados costes de transacción y negociación entre los individuos que componen la unidad política.

En los procesos de adopción de decisiones colectivas se pueden producir desviaciones a la hora de traducir las preferencias individuales de los ciudadanos en políticas públicas. Como señala la teoría económica del agente-principal, los agentes (los políticos) no siempre adoptan decisiones que reflejan las preferencias del principal (los votantes). Estas "distorsiones políticas"¹¹ serán menos acentuadas cuanto más democrático sea el sistema político; pero la presencia de imperfecciones en los mecanismos de representación electoral es inevitable.

El federalismo fiscal tiende a facilitar la incidencia de estas distorsiones, ya que aproxima las decisiones y políticas públicas a las preferencias de los votantes, pues las ofertas electorales han de tomar en consideración las preferencias por bienes públicos que se basen en diferencias territorializadas. Desde la perspectiva estrictamente financiera, la existencia de distintas jurisdicciones de índole territorial, y la consiguiente movilidad de personas y recursos entre ellas, constituye un incentivo adicional para que en cada nivel territorial la oferta de bienes y servicios se ajuste de forma más adecuada a las preferencias de gasto y de presión fiscal de los ciudadanos residentes. El incentivo generado en los representantes políticos opera en la dirección de recoger con mayor exactitud las preferencias de su residente-votante medio.

El argumento se centra, en definitiva, en el uso de un mecanismo complementario a la movilidad interjurisdiccional ("voto con los pies" o "salida"), que se puede ejercer a través de los mecanismos representativos: la expresión de las preferencias a través del mecanismo de la "voz"¹².

El mecanismo de la "voz" se refiere fundamentalmente a la acción de los ciudadanos en los procesos electorales cuando optan entre conjuntos presupuestarios alternativos, según las distintas ofertas electorales que se les presentan. De acuerdo con la teoría del votante racional, la participación en procesos electorales depende en buena medida de los costes relacionados con la obtención de información sobre las ofertas de cada fuerza política, así como de la capacidad de los ciudadanos de influir en los resultados electorales. A mayores costes de obtención de información, o menor capacidad de influir en el resultado del proceso decisorio, la participación disminuye; o su resultado es menos revelador de las preferencias de los votantes porque el voto no se emite con niveles de información adecuados. De esta forma, cuanto más próximo sea el nivel territorial en el que se manifiesta el voto, los incentivos para la obtención de información y ejercicio del sufragio se incrementan, por cuanto que se internalizan las inversiones realizadas en la obtención de información. A niveles territoriales inferiores, además, el

¹¹ La expresión es de Frey y Eichemberger, 1996: 337.

¹² Utilizamos la conocida terminología de A.O. Hirschmann.

conocimiento personal de los candidatos y de los problemas reduce los costes de su obtención.

2°.- El problema del control del poder. La existencia en los sistemas descentralizados de incentivos favorecedores de la correspondencia entre las políticas públicas y las preferencias de los ciudadanos depende crucialmente, no obstante, de la capacidad de control atribuida a los votantes en la esfera del poder subcentral a través del mecanismo de las votaciones con los pies, o "salida". Mediante su utilización, los ciudadanos pueden reaccionar ante decisiones de índole fiscal que no se ajustan a sus preferencias sobre los niveles de ingresos públicos y las decisiones de gasto.

Al igual que en la teoría convencional, se presenta el problema de los elevados costes relacionados con el ejercicio de esta opción por los individuos y las empresas. Pero la mera introducción de la posibilidad de emigrar establece un incentivo lo suficientemente poderoso sobre las autoridades como para que traten de ajustar al máximo las decisiones presupuestarias a las preferencias de sus votantes. En este sentido, el valor marginal del ejercicio de la "salida" por miembros destacados de un grupo social¹³ puede resultar más importante a la hora de constreñir a los gobiernos que la importancia cuantitativa de esas migraciones.

Por otra parte, diversos autores han negado la ausencia de una correlación entre el crecimiento del gasto público y la descentralización financiera a la que aludíamos en el apartado anterior. Y ello tanto desde el punto de vista estadístico¹⁴, como porque desde el propio marco teórico de la "Public Choice" se han formulado hipótesis plausibles sobre los resultados aparentemente contradictorios allí alcanzados¹⁵.

Una de estas hipótesis requiere especial atención, pues justifica la ausencia de relación entre la descentralización y la contención del gasto público en la existencia de tendencias a la colusión entre los distintos niveles de gobierno para beneficiarse conjuntamente de una posición de dominio o monopolio equivalente a la que se produciría bajo un sistema político centralizado. Tendencia que se ha constatado tanto al nivel internacional, por ejemplo en el seno de la Unión Europea¹⁶; como dentro de Estados de estructura federal, por ejemplo en Canadá¹⁷. En este supuesto, el nivel territorial de gobierno superior (la Comisión Europea o el gobierno central) actúa como agente reforzador del acuerdo de colusión, bien armonizando los impuestos en

¹³ "Fuga de cerebros", o grandes empresas que optan entre diversas localizaciones.

¹⁴ Cuando el análisis se centra en la evolución temporal dentro de un mismo país, y no entre países, la hipótesis de la descentralización cobra fuerza: Diversos estudios aplicados a los Estados Unidos demuestran que cuanto mayor es el nivel de centralización de competencias de ingreso y gasto el tamaño del Sector Público tiende a crecer más deprisa (Nelson, 1986; Marlow, 1988). Estudios más recientes aplicados a la República Federal de Alemania y Suiza llegan a la misma conclusión (Kirchgässner y Pommerehne, 1996). Y en la amplia panorámica de Lybeck (1988) se concluye que "el federalismo está correlacionado muy consistentemente y de forma negativa con el crecimiento del tamaño del sector público".

¹⁵ Al respecto, la sugerente hipótesis recientemente planteada por J.L. Migué (1997).

¹⁶ Vaubel, 1994.

¹⁷ Migué, 1997.

todo el territorio (armonización fiscal expresa o explícita), bien condicionando las transferencias y subvenciones que otorga a los entes territoriales subcentrales al cumplimiento de lo acordado (armonización fiscal implícita). Libres de las restricciones derivadas de la movilidad de los factores de producción, los gobiernos subcentrales no se verían forzados a reducir los precios fiscales relativos para atraer recursos de otras zonas geográficas de la unión.

Estas tendencias alertan sobre la conveniencia de reforzar los mecanismos institucionales de descentralización, y evitar el exceso de oferta de bienes y servicios públicos; evitando procesos de armonización fiscal que minimicen el efecto de control ejercido por la movilidad de los factores de producción. De particular importancia resulta el reforzamiento de la capacidad de movilidad de los factores de producción. Los sistemas descentralizados sólo actúan como eficaz instrumento de control del poder fiscal del Estado, evitando distorsiones políticas, si la capacidad de expresión de las preferencias individuales a través de los mecanismos de "salida" y "voz" operan correctamente; lo que nos lleva a la cuestión de la elección de aquellos instrumentos fiscales que mejor facilitan su ejercicio.

Una primera recomendación de índole institucional se refiere a la clara delimitación, al nivel constitucional, de las competencias fiscales (tanto de ingreso como de gasto) de los diferentes niveles territoriales. Como ha señalado Bird (1993), la descentralización fiscal puede realizarse a través de dos modelos alternativos. En el primero (que denomina de "Haciendas federales") los límites competenciales y funcionales, y los correspondientes poderes fiscales, aparecen claramente delimitados en el texto constitucional; de forma que la coordinación legal alcanzada para preservar la unidad del mercado se resuelven en un foro político (también previsto constitucionalmente: un "Senado de las regiones") de forma conjunta entre los distintos niveles de gobierno. En el segundo modelo (que Bird califica de "federalismo fiscal" o "haciendas multinivel"), los límites competenciales, los poderes fiscales de los entes territoriales y la cuantía de las transferencias entre ellos, no aparecen explícitamente determinados a nivel constitucional, dependiendo en cada momento de un poder central que desempeña un papel dominante en los procesos descentralizadores (mediante su capacidad de alteración de los niveles de ingreso de los niveles territoriales inferiores). La vía constitucional resulta, obviamente, más eficaz para obtener las mayores ventajas de la descentralización financiera.

Una segunda clase de soluciones institucionales se refieren a la elección de los instrumentos fiscales atribuidos a cada uno de los niveles territoriales. En primer término, la dependencia financiera de los entes territoriales inferiores respecto del poder central debe ser lo más reducida posible: los sistemas de participación en los ingresos generales del nivel territorial superior y las consiguientes transferencias y subvenciones constituyen un elemento reforzador de la unificación o armonización fiscal a nivel global; mientras que la atribución de bases fiscales suficientes a los gobiernos subcentrales permiten a los ciudadanos ejercitar una mayor presión competitiva entre ellos, a través de los mecanismos del voto y de la movilidad interjurisdiccional¹⁸.

En segundo término, mediante la atribución a los gobiernos subcentrales de instrumentos tributarios suficientemente visibles por los ciudadanos-

¹⁸ Marlow, 1992.

votantes, de forma que sus manifestaciones electorales y sus desplazamientos interjurisdiccionales obedezcan a un cálculo racional e informado sobre los precios fiscales relativos¹⁹. La evidencia comparada demuestra al respecto que la capacidad de control de las políticas fiscales por parte de los ciudadanos es más intensa en aquellos países descentralizados en los que los entes subcentrales cuentan con tributos altamente visibles (imposición directa sobre la renta y sobre la propiedad) y no sujetos a fenómenos de ilusión fiscal (imposición indirecta sobre el consumo)²⁰.

3°.- El problema de los incentivos al desarrollo. La Nueva Economía Institucional ha destacado la estrecha relación que existe entre los incentivos que crea cada sistema jurídico y político en el comportamiento de los individuos y el grado de desarrollo económico alcanzado por cada grupo social.

Dentro de las instituciones político-económicas que contribuyen al desarrollo, el federalismo aparece como una de las más destacadas: diversos estudios históricos destacan como en el seno de estructuras descentralizadas se genera un mayor número de innovaciones y crecimiento económico²¹.

La explicación subyacente a este argumento se refiere a la capacidad de un sistema federal de fomentar la competencia entre los distintos entes públicos que conforman su unidad. En la medida en la que cada ente territorial elabora un propio sistema de normas y leyes (o conjuntos alternativos de incentivos a los individuos), y en función del resultado económico generado por la aplicación de esas instituciones alternativas en cada ente territorial, es posible discriminar entre conjuntos de reglas (deliberada o inconscientemente) y adoptar aquéllas que se muestran más eficientes para promover el desarrollo económico. Al igual que los empresarios tratan de encontrar soluciones eficientes a los problemas que se plantean en los mercados, y que la disciplina de la competencia económica ayuda a seleccionar los métodos de producción más eficientes; en la esfera política, la competencia entre jurisdicciones que tratan de generar mayores niveles de bienestar se traduce en una mayor capacidad de encontrar soluciones institucionales más eficientes²².

Para que los procesos de competencia entre sistemas institucionales alternativos generen la selección de los más eficientes es condición necesaria que los distintos entes territoriales puedan desarrollar su propio sistema legal-institucional; y los individuos y las empresas deben estar capacitados para adoptar, en sus relaciones económicas y de todo tipo, aquellas normas que consideren más favorables para sus intereses. La "movilidad" entre sistemas legales favorece la selección de las instituciones más eficientes²³.

¹⁹ Tesis que es reforzada por el argumento, antes aludido, de comportamientos generadores de ilusión fiscal por parte de los gobiernos subcentrales financiados mediante transferencias.

²⁰ Ver Kirchgässner y Pommerehne, 1996.

²¹ Ver Frey, 1996: 269.

²² Como indica Vanberg (1993: 33-34).

²³ De hecho, esta posibilidad ya existe en los países europeos, en aplicación de la ley comunitaria: en las relaciones comerciales entre empresas de distintos estados las partes pueden elegir la jurisdicción a la que someterán sus posibles futuras desavenencias.

4°.- El problema de los incentivos individuales a la cooperación social.

Toda norma jurídica, y particularmente en el terreno fiscal, requiere para su cumplimiento la existencia de mecanismos de ejecución y garantía de su respeto. Como es bien sabido, el problema del "free-rider" haría inviable la provisión de bienes y servicios públicos, salvo que existan mecanismos de coacción que internalicen en los defraudadores los costes del incumplimiento de sus obligaciones tributarias.

No obstante, si bien es cierto que la coacción reduce los márgenes de incumplimiento de las normas jurídicas, por sí sólo no los elimina de forma absoluta: la inspección fiscal es condición necesaria, pero no suficiente, para un generalizado cumplimiento de las obligaciones tributarias. Se requiere, como han puesto de manifiesto numerosos autores, y desde campos tan variados de las ciencias sociales como la filosofía, el derecho, la psicología social y la economía²⁴, un mínimo grado de compromiso voluntario con el sistema legal vigente para que lo en él establecido tenga una mínima validez o aplicabilidad. Y para ello es necesario que los ciudadanos "confíen" de alguna manera en su sistema tributario; pero también es necesario que el sistema legal contribuya a generar ese compromiso interno y voluntario en los votantes-contribuyentes.

Un sistema fiscal descentralizado contribuye a incrementar el compromiso voluntario de los ciudadanos con las normas tributarias; al menos de forma más eficaz que la centralización. Y ello por varios motivos.

En primer lugar, y con carácter general, porque las actitudes de compromiso "moral" o "ético" de los individuos están condicionadas por el entorno social en el que esos individuos actúan: por regla general en grupos sociales reducidos los ciudadanos manifiestan un nivel de comportamiento ético más elevado que en el marco de grupos sociales muy numerosos, ya que en los primeros se obtiene una clara remuneración o beneficio (en términos de verse correspondido en el trato).

En segundo lugar, porque la ruptura del anonimato a consecuencia de la reiteración de relaciones sociales entre los mismos individuos, y que constituye uno de los principales incentivos para la aparición de la cooperación social²⁵, genera incentivos añadidos para el cumplimiento de las normas sociales: en entornos reducidos se valora mucho más la propia "reputación". Así, desde la perspectiva de la oferta de los bienes públicos, los comportamientos estratégicos de los burócratas públicos y de los representantes políticos suelen ser mucho más reducidos: los candidatos son más conocidos, las posibilidades de acceso de todos los individuos a la política son más amplias y, consiguientemente, resulta más sencillo desplazar a aquellos representantes que se apartan de las preferencias de sus votantes²⁶.

En tercer lugar, porque la reducción de los costes individuales derivados de la participación política y de la obtención de información propician, como ya se señaló, un mayor grado de involucración en las decisiones colectivas. De esta forma, la mayor participación genera un nivel superior de compromiso y confianza en las decisiones colectivas, induciendo al respeto de las reglas y obligaciones por parte de cada uno de los individuos.

²⁴ Ver Puy, 1996: 161-206; Frey, 1996: 272.

²⁵ Ver Axelrod, 1984.

²⁶ Eichemberger, 1994: 412.

La constatación en el ámbito financiero de las anteriores afirmaciones tiene un claro exponente en dos aspectos relacionados con la inducción interna de comportamientos "éticos": los diferentes niveles de cumplimiento de las obligaciones fiscales y la presencia de un nivel aceptable de distribución de la renta en los sistemas descentralizados. Respecto de la primera de las cuestiones, la falta de compromiso con el sistema tributario, en el contexto de un sistema centralizado en el que cada individuo tiene poca capacidad de influir en las decisiones presupuestarias y carece además de la alternativa de "emigrar" y desplazarse a otra jurisdicción más acorde con sus preferencias de ingreso/gasto público, se traduce en una predisposición a abandonar la economía oficial (total o parcialmente) e ingresar en la economía sumergida. De alguna forma, la alternativa "salida de la jurisdicción" se transforma, en un sistema fiscal centralizado, en la opción "salida de la economía oficial"²⁷.

La segunda cuestión, relacionada con los niveles de redistribución de la renta constatables en un estado descentralizado, es de particular importancia; por cuanto que una de las críticas más frecuentes que se realiza a los sistemas de federalismo fiscal se refiere a la inexistencia de mecanismos redistributivos: los ciudadanos con rentas más altas se desplazarían a las jurisdicciones con menor carga fiscal, reduciendo la capacidad de igualación económica de los poderes públicos.

Estudios elaborados para los Estados Unidos y Suiza²⁸, refutan abiertamente la mencionada conclusión. Respecto al último de los países señalados, tanto más significativo cuanto que es el único estado de corte federal en el que los principales impuestos directos son competencia exclusiva (en el período analizado) de los cantones (en clara contradicción con los tradicionales postulados de la teoría del federalismo fiscal), y comparando los índices de renta personal antes y después de la intervención de los poderes públicos, resulta en unos elevados niveles de redistribución, de la que son principalmente responsables los poderes subcentrales, tanto por la progresividad introducida por el lado de los ingresos como por el carácter compensatorio de buena parte de los gastos.

5.- El nuevo sistema de financiación autonómica y la "corresponsabilidad fiscal": una crítica desde la teoría del federalismo competitivo.

El nuevo modelo de financiación autonómica aprobado para el quinquenio 1997-2001 ha producido un giro notable en la composición y naturaleza de la financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas. Por primera vez se dota a las Comunidades Autónomas de instrumentos de ejercicio de la responsabilidad fiscal: la cesión de un 15% de la tarifa estatal del IRPF, la cesión de competencias normativas en los tributos cedidos, y la participación en la gestión del impuesto sobre la renta.

Este simple hecho hace que la reforma pueda ser calificada como un cambio positivo, aunque sólo sea por la filosofía subyacente que la inspira. Porque, en efecto, la reforma no constituye más que una alteración parcial del

²⁷ La escasa evidencia empírica disponible al respecto refuerza los argumentos expuestos en este apartado en lo que respecta al grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias cuando los ciudadanos se sienten vinculados a las decisiones financieras. Ver Pommerehne y Weck-Hannemann (1996).

²⁸ Ver, respectivamente, Gold (1991) y Kirchgässner y Pommerehne (1996).

marco general iniciado con la LOFCA, que ni resuelve alguno de las disfunciones y problemas inmediatos de la financiación autonómica ni, lo que es más importante, cierra el modelo dentro de un marco eficiente, estable y mínimamente duradero de descentralización financiera.

Sin que sea necesario esperar a los primeros resultados derivados del funcionamiento del nuevo sistema, es posible indicar algunos aspectos del modelo que justifican esta valoración crítica: 1º.- No se resuelven satisfactoriamente los problemas derivados de la inestabilidad congénita del modelo anterior (tanto desde la perspectiva de la estabilidad y predicibilidad de los ingresos de las Comunidades Autónomas, como desde una perspectiva institucional aplicada a los procesos de adopción de decisiones colectivas); 2º.- No se resuelve satisfactoriamente el problema de las transferencias fundamentadas en el principio de solidaridad, al introducirse un nuevo mecanismo (provisional) en el que la solidaridad y la suficiencia financiera se confunden en un único instrumento (el Fondo de Garantía), al tiempo que no se concretan los instrumentos constitucionalmente previstos para materializar la solidaridad interterritorial (muy particularmente, las Asignaciones de Nivelación de los servicios públicos fundamentales); 3º.- Se mantiene la financiación sanitaria fuera del sistema, y no se prevé una homogeneización de los criterios de la financiación sanitaria.

Desde la perspectiva institucional que hemos expuesto en las anteriores secciones una de las principales carencias del nuevo sistema se centra en que genera un insuficiente desarrollo de la responsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas: La diversa estructura financiera de las Comunidades Autónomas hace que, para muchas de ellas, el grado de responsabilidad fiscal sea poco relevante.

Como se ha señalado, el modelo aprobado para el quinquenio 1997-2001 ha introducido en el sistema LOFCA, por primera vez, instrumentos de ejercicio de la responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos de las Comunidades Autónomas; introducción que se debe valorar de forma positiva por cuanto viene a romper, siquiera en parte, la dinámica anterior: los gobiernos subcentrales poseen una fuente adicional de obtención de recursos distinta de la negociación política y/o el recurso al endeudamiento.

Esta valoración positiva se fundamenta, a mayores, en las ventajas que ofrecen los instrumentos elegidos: las facultades normativas que las Comunidades Autónomas pueden ejercitar tras la reforma inciden sobre los impuestos que gravan de forma directa o indirecta la renta de las personas físicas, las fuentes que la originan, y la transmisión de estas últimas (el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio, y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones). Se trata, por tanto, de impuestos transparentes y visibles para los contribuyentes, que así valorarán, a través del proceso electoral, la capacidad de gestión de los recursos de los responsables de los respectivos gobiernos autonómicos. El ejercicio diferenciado de las competencias normativas asumidas favorece la aparición de procesos de competencia fiscal entre los distintos distritos, circunstancia que constituye el elemento central de la eficiencia de una hacienda de corte federal.

El nuevo modelo, en fín, opta por un avance en la línea de la "competencia fiscal interjurisdiccional", que sustituye parcialmente a la hacienda de transferencias característica del modelo aplicado en los quinquenios anteriores.

No obstante, en el nuevo sistema se han introducido algunos condicionantes que minusvaloran la virtualidad de la competencia fiscal interjurisdiccional. Estos condicionantes se pueden desglosar en dos grupos: a) los que afectan a la capacidad de las Comunidades Autónomas para ejercitar competencias en materia fiscal; y b) los que afectan a la desigual capacidad de unas Comunidades respecto de otras para entrar en el proceso de competencia fiscal.

5.1.- Límites al ejercicio de la responsabilidad fiscal por las Comunidades Autónomas.

Respecto de los primeros condicionantes resulta sorprendente, y contradictorio con la filosofía que preside la cesión de competencias normativas sobre el 15% de la tarifa del IRPF, el número de cautelas y limitaciones que se imponen a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de tales competencias. El nuevo modelo, tras abrir la puerta a la aparición de procesos de competencia fiscal interjurisdiccional, se extiende en la enumeración de restricciones a la existencia de esos procesos.

De esta forma, se reducen parcialmente los beneficios potenciales derivados de la competencia fiscal (reducción de los incentivos para la movilidad interjurisdiccional, con las consiguientes pérdidas en eficiencia del conjunto del sistema), mientras que se imponen unos mayores costes, derivados de la heterogeneidad de la normativa fiscal.

El ejercicio de las competencias normativas se ve fundamentalmente limitado por la prohibición relativa a que la cuota resultante de aplicar la tarifa aprobada por la Comunidad Autónoma a la base liquidable regular del IRPF no podrá ser superior o inferior, en un 20 por 100, a la cuota que resultaría de aplicarse la tarifa estatal. De esta forma, cuando una Comunidad varíe al alza o a la baja la tarifa autonómica en el margen de lo permitido, la variación global de la cuota, respecto de la estatal, será como máximo del 3%. Igualmente, en el supuesto de que una Comunidad optase por elevar la tarifa al máximo, y otra por reducirla al mínimo, la máxima diferencia en la cuota que beneficiaría a un mismo contribuyente sería de un 6%.

Dado que los costes relacionados con el cambio de domicilio de las personas físicas suelen ser bastante elevados, como demuestra la experiencia de otros países, la variación en la cuota que se produciría entre jurisdicciones es muy reducida como para provocar efectos migratorios o "votaciones con los pies" significativas cuantitativamente; uno de los efectos que es deseable que se produzca si se trata de incrementar la eficiencia de un sistema de federalismo fiscal. Sólo aquellos individuos que soportasen una elevadísima presión fiscal podrían considerar la posibilidad de elegir una jurisdicción con un balance fiscal (servicios recibidos/presión fiscal soportada) más favorable. Pero el modelo también introduce severas restricciones a fenómenos migratorios cualitativamente relevantes, como se desprende de la normativa aprobada respecto de los puntos de conexión en el IRPF.

En efecto, la Ley de Cesión de tributos a las Comunidades Autónomas²⁹ define a los residentes (contribuyentes) de una Comunidad Autónoma en base al

²⁹ Ley 14/1996, de 30 de Diciembre.

concepto de "residencia habitual de las personas físicas". La Ley³⁰ establece tres criterios básicos para determinar la residencia habitual: Primero, la permanencia en el territorio de la Comunidad, que en el IRPF se refiere al período impositivo. Segundo, la localización del principal centro de intereses del contribuyente; que en el IRPF se relaciona con el territorio donde se obtenga la mayor parte de la base imponible. Tercero, y subsidiariamente, la última residencia declarada a efectos del IRPF.

Pues bien, una vez delimitado el concepto de residencia habitual, la Ley incluye la sorprendente regla del art. 10, nº Tres apartado 2: "No producirán efecto los cambios de residencia que tengan por objeto principal lograr una menor tributación efectiva en los tributos total o parcialmente cedidos". Y esta disposición se acompaña de una serie de presunciones adicionales de inexistencia de cambio de domicilio habitual, que sólo pueden ser superadas por la residencia continuada durante más de tres años en la Comunidad receptora:

a) Si en el año en que se produce el cambio de residencia, o en el siguiente, la base en el IRPF es superior en un 50% a la del año anterior al cambio.

b) Si en el supuesto anterior la tributación efectiva por el IRPF es inferior a la que se hubiese producido de no realizarse el cambio de residencia.

c) Si, en el año siguiente a aquél en el que se produce el supuesto previsto en la letra a), o en el siguiente al siguiente, el contribuyente vuelve a tener su residencia habitual en la Comunidad Autónoma en la que residió con anterioridad al cambio.

La regla anterior, y el conjunto de presunciones que la acompañan, limitan severamente la movilidad interjurisdiccional de las personas físicas, y resultan ciertamente sorprendentes, más aún si tenemos en cuenta las escasas restricciones a la movilidad que existen en el ámbito municipal (donde los costes de la migración son inferiores) y en el ámbito europeo. Las restricciones a la movilidad personal entre Comunidades Autónomas constituyen un freno excesivo que impide la aparición de los efectos positivos derivados de la movilidad interjurisdiccional en las haciendas auténticamente federales.

Otra importante limitación al ejercicio de la responsabilidad fiscal por parte de las Comunidades Autónomas, tanto en el tramo cedido del IRPF, como en el Impuesto sobre el Patrimonio y en el Impuesto sobre las Sucesiones y las Donaciones, es la exigencia de que se mantenga la progresividad en estos tributos.

En definitiva, a pesar de que la filosofía subyacente a la reforma es la de potenciar la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas, los estrechos límites en las que éstas pueden ejercitar sus competencias llevan a que se limiten al máximo los efectos que generaría un proceso de competencia fiscal entre las Comunidades Autónomas. Entre estos efectos, fundamentalmente, el de crear incentivos para variar a la baja la presión fiscal: difícilmente una Comunidad Autónoma va a poder atraer recursos humanos a su territorio, cuando la normativa apenas le deja margen de maniobra, y cuando los ciudadanos

³⁰ En su art. 10., que desarrolla lo previsto en el Acuerdo IV.2, del Acuerdo 1/1996 del CPPF

que decidiesen trasladarse por considerar su saldo fiscal más beneficioso fuesen considerados elusores fiscales, y se vieran obligados a tributar en la Comunidad Autónoma de origen.

Pero no sólo se reducen los beneficios que generaría la competencia fiscal interjurisdiccional: al mismo tiempo se incurre en los costes derivados de la existencia de normativas tributarias diferenciadas, agravados por las innecesarias complejidades que se han introducido para determinar lo que es "una movilidad artificial de la residencia habitual" de lo que no lo es, por parafrasear el texto del Acuerdo.

5.2.- Diferencias en el ejercicio de la responsabilidad fiscal por las Comunidades Autónomas.

El nuevo sistema de financiación implica una desigual capacidad de unas Comunidades respecto de otras para obtener recursos adicionales mediante la utilización de los instrumentos de responsabilidad fiscal, y para competir, en su caso, por la captación de recursos con otras Comunidades.

En efecto, el nuevo sistema dista mucho de aproximarse a una situación en la que la financiación de todas las Comunidades se base en una proporción significativa en recursos de tipo tributario generados en el territorio de la misma Comunidad Autónoma. Es bien cierto que algunas Comunidades se aproximan a este ideal, pero son escasas, con una capacidad fiscal muy superior a las demás, y poco significativas por el volumen de competencias que tienen asumidas.

Porque, en el nuevo sistema, el grado de autonomía financiera de los ingresos depende crucialmente de la combinación de dos factores: la capacidad recaudatoria de los tributos cedidos total o parcialmente y el volumen de gastos a realizar en función de las transferencias asumidas por cada Comunidad.

Y como se desprende del desglose de los recursos de las Comunidades Autónomas, calculado a partir de las cifras incluidas en el Acuerdo para el año base 1996 (Tablas 1 y 2), las Comunidades del art.151 reflejan una financiación por transferencias media del 60.66%; mientras que las del art. 143 tan sólo del 29,32%; lo que no deja de resultar paradójico: a mayor volumen de competencias de gasto, el nuevo sistema determina una menor capacidad de autonomía en los ingresos. Las Comunidades de Madrid y Baleares, dada su alta capacidad recaudatoria y su reducido nivel competencial, disfrutan así de una auténtica responsabilidad fiscal sobre el 95% de sus ingresos; mientras que autonomías con escasa capacidad recaudatoria y elevadas competencias de gasto, como Andalucía o Galicia dependen en un 73% de las transferencias del Estado a través de la participación en sus ingresos (PIE tramo general más PIE tramo 15% de participación en el IRPF estatal). Y para el conjunto de las Comunidades Autónomas, en fin, el Estado ha de continuar transfiriendo el 51.85% de los recursos, una cifra distante de los niveles alcanzados en aquellos países en los que los gobiernos subcentrales gozan de un nivel competencial equiparable al español.

TABLAS 1 y 2

La anterior consideración no sólo incide en la naturaleza diferenciada de los recursos que cada Comunidad obtendrá en el quinquenio 1997-2001. Su

diferente composición, en el contexto del incipiente y tímido proceso de competitividad fiscal que se abre con la reforma, afecta sustancialmente a la capacidad de cada Comunidad de ejercitar las nuevas competencias, dada la diferente incidencia que ese ejercicio puede tener sobre el total de sus recursos. Se presentan, consiguientemente, incentivos diferenciados para ofrecer tratos fiscales divergentes con el fin de atraer y/o retener en su territorio recursos: Las Comunidades cuyos ingresos estén compuestos prioritariamente de recursos sobre los que han asumida capacidad normativa gozan de una ventaja comparativa a la hora de determinar el volumen de recursos de que dispondrán; pero están en desventaja con respecto a las repercusiones que el ejercicio de esas competencias tiene en el total de sus ingresos. Una Comunidad con escasa autonomía para determinar sus ingresos, por ejemplo, puede obtener réditos políticos mediante la inclusión de deducciones en el IRPF a sus contribuyentes sin que ello suponga una minoración importante de sus recursos; mientras que una con mucha autonomía, ha de confrontar una reducción mayor en sus ingresos de aplicar una política similar.

6.- Conclusiones.

El actual modelo de financiación de las Comunidades Autónomas adolece de una serie de defectos que aconsejan su reforma sustancial. El proceso de descentralización del gasto no se ha visto correspondido por una descentralización de los ingresos; por lo que nuestra propuesta se centra en reforzar la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. Una propuesta basada en los modelos de federalismo competitivo, capaces de incrementar la eficiencia global del sistema, sin menoscabar la solidaridad, como avala la doctrina y la experiencia comparada (Estados Unidos, Canadá, Suiza).

Las principales reformas deben encaminarse a reforzar los mecanismos de responsabilidad fiscal, incrementando las competencias de ingreso sobre las fuentes tributarias de las Comunidades Autónomas; a explicitar los mecanismos constitucionales de solidaridad interterritorial, manteniendo el Estado una suficiente capacidad redistributiva interpersonal; y a reforzar los mecanismos político institucionales de coordinación (ATI, Senado reformado) interjurisdiccional.

El final del proceso de descentralización fiscal en España configuraría, de seguir el avance en las direcciones apuntadas, una estructura de financiación propia del **federalismo competitivo**; un sistema que cuenta con numerosas ventajas comparativas respecto de la alternativa centralizada o la actual situación española:

1º.- Mejora la democracia: La descentralización mejora la eficacia de los mecanismos de adopción de decisiones colectivas; al generar incentivos para la participación en los procesos democráticos (reduce los costes de información sobre las políticas y los candidatos, incrementa el poder de cada voto individual) mediante el acercamiento del poder político a los ciudadanos-votantes.

2º.- Refuerza el control del poder político: La mejor adecuación entre las preferencias individuales y los procesos de adopción de decisiones colectivas facilita el control del poder político por parte de los ciudadanos-votantes (a través de los mecanismos de expresión del voto y del "voto con los pies"). En un sistema de federalismo competitivo los gobernantes tienen más dificultades

para utilizar instrumentos de "ilusión fiscal" que permiten incrementar el tamaño del sector público por encima del nivel óptimo.

3°.- Mejora la eficiencia económica: La mayor movilidad de los factores de producción en el conjunto de la economía favorece la eficiencia en la asignación de los recursos; que tenderán a localizarse en su uso más productivo.

4°.- Mejora la eficiencia del gasto público: El federalismo competitivo dificulta la duplicación del gasto público, porque se produce una clara delimitación de competencias y responsabilidades. La proximidad de los ciudadanos y su mayor capacidad de control de la Administración constriñe las posibilidades de expansión de las organizaciones burocráticas; y la oferta de bienes y servicios públicos se ajustará mejor a las demandas diferenciadas territorialmente de los ciudadanos de cada jurisdicción.

5°.- Reduce la presión fiscal: La consecuencia inmediata de un proceso abierto de competencia fiscal tiende a optimizar la utilización de los recursos públicos, y por lo tanto se plasma en políticas de reducción impositiva que, a pesar de las restricciones presupuestarias, se orientará a una moderación de la presión fiscal para atraer factores de producción o evitar su emigración.

6°.- Reduce el déficit público: En el federalismo competitivo la existencia de mecanismos institucionales de coordinación faculta la posibilidad de que los distintos poderes territoriales controlen mutuamente el cumplimiento de los objetivos de déficit y endeudamiento público para evitar que el incumplimiento por parte de alguno de ellos genere costes que se diluyan sobre los demás.

7°.- Refuerza el cumplimiento de las obligaciones fiscales: En los grupos políticos de tamaño reducido se acentúa el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, porque la mayor participación en la adopción de decisiones y la dificultad de esconderse en el anonimato de los grandes números incentiva la identificación de cada individuo con los objetivos del grupo.

8°.- Favorece el desarrollo económico: El federalismo competitivo favorece los procesos de innovación y competencia organizativa, pues al incrementarse el número de jurisdicciones, la capacidad social de contrastación de las soluciones institucionales alternativas también aumenta permitiendo la selección de los mecanismos legales más favorecedores del desarrollo económico.

Un diseño correcto del federalismo competitivo, correlativamente:

1°.- No pone en peligro la existencia de una autoridad central fuerte: si bien el federalismo competitivo conlleva una disminución en el abanico competencial estatal para que funcione adecuadamente requiere una autoridad central capaz de garantizar el cumplimiento de las condiciones necesarias para el funcionamiento del sistema: evitando la colusión entre los poderes subcentrales, garantizando la unidad del mercado, la puesta en práctica de políticas de solidaridad, ...

2°.- No conlleva barreras adicionales en los mercados: no altera la competitividad ya que no supone una fragmentación de los mercados. El buen funcionamiento de un mercado integrado no requiere que exista una armonización

de la imposición directa; y sí garantías de libre comercio, asegurado por el poder central, y por la unicidad de la imposición indirecta.

3°.- No menoscaba la solidaridad: no se debe confundir la articulación del sistema de financiación autonómica con la solidaridad. El objetivo esencial del sistema es dotar a las Comunidades Autónomas de suficiencia financiera, que en ningún caso puede condicionarse a la adopción de políticas de solidaridad. Precisamente, la redistribución territorial es una de las competencias esenciales del Estado central en un sistema como el propuesto.

4°.- No genera descoordinación entre los poderes territorializados: es consustancial al federalismo competitivo la existencia de mecanismos institucionales de coordinación (una cámara de representación territorial) que faciliten la adopción de políticas conjuntas coordinadas para la producción de aquellos bienes públicos con economías de escala y la corrección de deseconomías interjurisdiccionales.

5°.- No vulnera la vigente Constitución española: muchas de las medidas necesarias para la puesta en práctica del federalismo competitivo se ajustan a los amplios márgenes que establece la Constitución para el desarrollo del proceso autonómico y sus sistema de financiación. Algunos aspectos de las propuestas institucionales desarrolladas requerirían alguna adaptación de la actual Constitución, como la reforma del Senado; aspecto sobre el que, por lo demás, existe un amplio consenso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AXELROD, R.A. (1984), The evolution of cooperation, Basic Books Inc. Traducción al castellano en Alianza Editorial, 1986.

BIRD, R.M. (1993), "Threading the Fiscal Labyrinth: Some issues in Fiscal decentralization", National Tax Journal, 46, pp. 201-221.

BOSCH, N. y SUAREZ, J. (1993), "Tamaño del sector público y descentralización fiscal" Revista de Economía Aplicada Vol. I, nº3, págs. 181-193.

BRENNAN, G. y BUCHANAN, J.M. (1980), The Power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution, Cambridge University Press. Traducido al castellano por A. Menduïña y J.F. Corona, Unión Editorial, Madrid, 1987.

CASTELLS, A. (1991), Descentralización y gasto público. Un estudio empírico de diez países. Monografía nº94, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

DYE, T.R. (1990), American Federalism, Lexington Books.

EICHEMBERGER, R., "The benefits of federalism and the risk of overcentralization", Kyklos, 47, 3, pp. 403-420.

FORBES, K.F. y ZAMPELLI, E.M. (1989), "Is Leviathan a Mythical Beast?" American Economics Review, Junio, págs. 568-577.

FREY, B.S. (1996), "A directly democratic and federal Europe", Constitutional Political Economy, 7, pp. 267-279.

FREY, B.S. y EICHEMBERGER, R. (1996), "To harmonize or to compete? That's not the question", Journal of Public Economics, 60, pp. 335-349.

GOLD, S.D. (1991), "Interstate competition and state personal income tax. Tax policy in the 1980's", en Kenyon, D.A. y Kincaid, J. (eds.), Competition among States and Local Governments, Urban Institute Press, Washington D.C., 1991, pp. 205-217.

GRAMLICH, E.M. (1977), "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature" en W.E.OATES (Ed.) The Political Economy of Fiscal Federalism Lexington Books, Lexington, págs.219-239.

GRAMLICH, E.M. y GALPER, H. (1973), "State and Local Fiscal Behaviour and Federal Grant Policy" Brookings Paper on Economic Activity Vol.1, págs 15-58, Brookings Institution, Washington.

GRAMLICH, E.M. y RUBINFELD, D.L. (1982), "Microestimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median Voter hypotheses" Journal of Political Economy n°903, págs 536-560.

GROSSMAN, P.J. (1989), "Fiscal Decentralization and Government Size: An extension" Public Choice n°62, págs 63-70.

GROSSMAN, P.J. (1990), "The impact of federal and state grants on local government spending: a test of the fiscal illusion hypothesis" Public Finance Quarterly Vol.18, n°3, págs 313-327.

HEIL, J.B. (1991), "The Search for Leviathan Revisited" Public Finance Quarterly Vol.19, n°3, págs. 334-346.

JOULFAIAN, D. y MARLOW, M.L. (1990), "Government size and Decentralization: Evidence from disaggregated data" Southern Economic Journal Vol.56, n°4, págs. 1094-1102.

KIRCHGÄSSNER, G. y POMMEREHNE, W.W. (1996), "Tax harmonization and tax competition in the European Union: Lessons from Switzerland", Journal of Public Economics, 60, pp. 351-371.

LYBECK, J.A. (1988), "Comparing government growth rates: The non-institutional versus the institutional approach", en Lybeck, J.A. y Henrekson, M., Explaining the growth of government, North Holland, 1988, pp. 29-47.

MARLOW, M.L. (1988), "Fiscal Decentralization and Government Size" Public Choice n°56, págs. 259-269.

MARLOW, M.L. (1992), "Intergovernmental competition, voice and exit options and the design of fiscal structure", Constitutional Political Economy, 3, pp. 73-88.

MIGUÉ, J.L. (1997), "Public Choice in a federal system", Public Choice, 90 (1-4), pp. 235-254.

MOESEN, W. y VAN ROMPUY, P. (1990), "The Growth of Government Size and Fiscal Decentralization" en R.PRUDHOMME (Ed.) Public Finance with Several Levels of Government, I.I.P.F., Brussels.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1996), Manual de Hacienda Autonómica y Local, Ariel, Barcelona.

MUSGRAVE, R.A. (1959), The Theory of Public Finance: A study in public economy McGraw-Hill, New York. Versión castellana: Teoría de la Hacienda Pública (1968), Ed. Aguilar, Madrid.

MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B. (1989), Public Finance in Theory and Practice (5ª Ed.), McGraw-Hill, New York. Versión castellana: Hacienda Pública, Teoría y Aplicada (1991), McGraw-Hill, Madrid.

NELSON, M.A. (1986), "An empirical analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan model of government" Public Choice nº49, págs.283-294.

NELSON, M.A. (1987), "Searching for Leviathan: Comments and Extension" American Economic Review, Marzo, págs. 198-204.

OATES, W.E. (1972), Fiscal Federalism, Harcourt Brace, New York. Versión castellana: Federalismo Fiscal (1977) Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

OATES, W.E. (1985), "Searching for Leviathan: An empirical study" American Economic Review nº75,4, págs.748-757.

OATES, W.E. (1991), Studies in fiscal federalism, Edward Elgar Pub.

POMMERHNE W.W. Y WECK-HANNEMANN, H. (1996), "Tax rates, tax administration and income tax evasion in Switzerland", Public Choice, 88, pp. 161-170.

PUY FRAGA, P. (1996), Economía Política del Estado Constitucional, Cedecs, Barcelona.

SAMUELSON, P.A. (1954), "The Pure Theory of Public Expenditure" Review of Economics and Statistics nº36,4, págs.387-389. Versión castellana: "La teoría pura del gasto público" (1970) Hacienda Pública Española nº 5.

SAUNDERS, P. (1988), "Explaining international differences in public expenditure: an empirical study" Public Finance nº43, págs.271-294.

TIEBOUT, C.M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures" Journal of Political Economy nº64,5, págs.416-424.

VANBERG, V., 1993, "Competencia restringida e garantida constitucionalmente nos mercados e na política. Cunha referencia á Constitución europea", Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago, II, 2, pp. 11-45.

VAUBEL, R. (1994), "The political economy of centralization and the European Community", Public Choice, 81, pp. 151-190.

ZAX, J.S. (1989), "Is there a Leviathan in your neighborhood?" American Economic Review, Junio, 560-567.

RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AÑO BASE 1996 (DESGLOSE)

Tabla 1: Recursos de las Comunidades Autónomas. Año 1996 (millones de pesetas).

CCAA	TOTAL RECURSOS	RECAUDACIÓN NORMATIVA DE TRIBUTOS CEDIDOS	RECAUDACIÓN NORMATIVA DE TASAS AFECTAS	IRPF TARIFA COMPLEMENTARIA	DIFERENCIA: RECURSOS A TRANSFERIR POR PGE	PIE: TRAMO PARTICIPACIÓN EN IRPF ESTATAL	FINANCIACIÓN ADICIONAL POR TRANSFERENCIAS ESTATALES: PIE TRAMO GENERAL
CATALUÑA	605393,2	179271,9	11925,2	154869,9	259326,2	154869,9	104456,3
GALICIA	305940,8	40028,4	5296,8	37488,4	223127,2	37488,4	185638,8
ANDALUCÍA	740429,1	104987,8	16338,0	81987,0	537116,3	81987,0	455129,3
VALENCIA	356116,2	101349,9	5038,4	64256,2	185471,7	64256,2	121215,5
CANARIAS	184287,4	33794,6	2949,1	22821,4	124722,3	22821,4	101900,9
TOTAL ARTICULO 151	2192166,7	459432,6	41647,5	361422,9	1329763,7	361422,9	968340,8
ASTURIAS	53401,1	19929,7	2791,0	19950,7	10729,7	6650,2	4079,5
CANTABRIA	34991,1	7524,7	967,0	9090,4	17409,0	9090,4	8318,6
LA RIOJA	16818,0	5718,4	349,0	4922,8	5827,8	4922,8	905,0
MURCIA	42926,5	15187,5	1196,4	13230,6	13312,0	13230,6	81,4
ARAGÓN	73494,5	29409,9	2281,5	25775,2	16027,9	8591,7	7436,2
CASTILLA LA MANCHA	96511,4	20918,4	3407,5	20697,7	51487,8	20697,7	30790,1
EXTREMADURA	68420,6	10486,0	2061,0	9959,6	45914,0	9959,6	35954,4
BALEARES	30121,8	12674,4	1017,7	14768,4	1661,3	0	1661,3
MADRID	273196,4	89275,4	11772,2	161106,5	11042,3	0	11042,3
CASTILLA Y LEÓN	166907,1	41218,7	6560,9	41289,5	77832,1	41289,5	36548,6
TOTAL ARTICULO 143	856788,5	252343,1	32404,2	320791,4	251249,9	114432,5	136817,4
TOTAL	3048955,2	711775,7	73951,7	682214,3	1581013,6	475855,4	1105158,2

Fuente: Acuerdo 1996 (BOE de 22 de abril de 1997).

Tabla 2: Recursos de las Comunidades Autónomas. Año 1996 (porcentajes sobre el total de cada comunidad).

CCAA	RECAUDACIÓN NORMATIVA DE TRIBUTOS CEDIDOS (% TOTAL)	RECAUDACIÓN NORMATIVA DE TASAS AFECTAS (% TOTAL)	IRPF TARIFA COMPLEMENTARIA (% TOTAL)	DIFERENCIA: RECURSOS A TRANSFERIR POR PGE) (% TOTAL)	PIE: TRAMO PARTICIPACIÓN EN IRPF ESTATAL (% TOTAL)	FINANCIACIÓN ADICIONAL POR TRANSFERENCIAS ESTATALES: PIE TRAMO GENERAL (% TOTAL)
CATALUÑA	29,61	1,97	25,58	42,84	25,58	17,25
GALICIA	13,08	1,73	12,25	72,93	12,25	60,68
ANDALUCÍA	14,18	2,21	11,07	72,54	11,07	61,47
VALENCIA	28,46	1,41	18,04	52,08	18,04	34,04
CANARIAS	18,34	1,6	12,38	67,68	12,38	55,29
TOTAL ARTICULO 151	20,96	1,9	16,49	60,66	16,49	44,17
ASTURIAS	37,32	5,23	37,36	20,09	12,45	7,64
CANTABRIA	21,5	2,76	25,98	49,75	25,98	23,77
LA RIOJA	34,0	2,08	29,27	34,65	29,27	5,38
MURCIA	35,38	2,79	30,82	31,01	30,82	0,19
ARAGÓN	40,02	3,1	35,07	21,81	11,69	10,12
CASTILLA LA MANCHA	21,67	3,53	21,45	53,35	21,45	31,9
EXTREMADURA	15,33	3,01	14,56	67,11	14,56	52,55
BALEARES	42,08	3,38	49,03	5,52	0,0	5,52
MADRID	32,68	4,31	58,97	4,04	0,0	4,04
CASTILLA Y LEÓN	24,7	3,93	24,74	46,63	24,74	21,9
TOTAL ARTICULO 143	29,45	3,78	37,44	29,32	13,36	15,97
TOTAL	23,34	2,43	22,38	51,85	15,61	36,25

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo 1996 (BOE de 22 de abril de 1997).