

## Resumen

En este trabajo analizamos los principales problemas del sistema de financiación autonómica, a la luz de la experiencia internacional y la literatura sobre federalismo fiscal. La atención se centra en cuatro vectores principales: la suficiencia y la sostenibilidad del sistema; la nivelación interterritorial y la política regional; la autonomía y la responsabilidad fiscal y, finalmente, los aspectos institucionales, en particular los que definen la gestión tributaria y la transparencia y visibilidad del sistema para los ciudadanos. A partir de ahí se detallan una serie de recomendaciones para orientar una reforma de la financiación autonómica que ambicione una mejora significativa del proceso de descentralización fiscal en España.

*Palabras clave:* haciendas autonómicas, descentralización tributaria, nivelación interterritorial, reforma fiscal.

## Abstract

The main objective of this paper is to offer an assessment of the salient issues and main problems with the current intergovernmental finance system in Spain. This analysis is carried out from the perspective of the international experience and is also informed on the theoretical principles of fiscal federalism. The analysis focuses on four main dimensions: Adequacy and sustainability of the financing system; equalization across autonomous communities and regional development policy; autonomy in decision making and fiscal responsibility; and finally, the current framing of fiscal institutions, more specifically the organization of tax administration and enforcement and the degree of transparency and visibility of the current system to ordinary citizens. The analysis provides the basis for recommendations for the integral reform of the intergovernmental finance system in Spain.

*Key words:* regional public finance, tax decentralization, equalization, fiscal reform.

*JEL classification:* H71, H72, H74, H77.

# EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: ¿QUO VADIS? (\*)

Santiago LAGO PEÑAS

*GEN (Universidad de Vigo)*

Jorge MARTÍNEZ-VÁZQUEZ

*International Center for Public Policy (Georgia State University)*

*GEN (Universidad de Vigo)*

## I. INTRODUCCIÓN

EL sistema de financiación de las comunidades autónomas (CC.AA.) de régimen común tiene ante sí un nuevo proceso de reforma. El precipitado simultáneo de factores de naturaleza diversa desemboca en un escenario particularmente complejo para el acuerdo y el avance. La mala evolución macroeconómica de los últimos años se ha traducido en caídas generalizadas de los recursos financieros y, de ahí, en recortes y críticas de insuficiencia. La crisis ha revelado que las comunidades autónomas siguen siendo muy dependientes de las decisiones fiscales de la Administración central, con escasa capacidad de establecer el *mix* de los ajustes presupuestarios obligados por los compromisos de recorte en el déficit público.

A pesar del avance que supuso la reforma de 2009 en el terreno de la equidad, la evolución dinámica asimétrica del sistema ha arruinado esa mejora y las disparidades en financiación por habitante ajustado se sitúan en el presente en niveles difícilmente justificables. El modelo actual ha pagado un precio elevado en términos de complejidad y falta de transparencia para dar cabida a las demandas que encontraban su respaldo en las reformas estatutarias de la década pasada; en

particular, la de Cataluña. La tensión centrífuga que se está viviendo hoy en esta Comunidad no tiene parangón en la historia autonómica desde comienzos de la Transición. Y además, esta vez el Ministerio de Hacienda sostiene que no va a ser posible incrementar los recursos como se hizo en la reforma pasada.

Nuestra percepción es que, a pesar de todos los avances en las pasadas décadas, todavía no hemos conseguido clarificar de forma adecuada las esferas de influencia, competencias y responsabilidades del Gobierno central de las correspondientes a las comunidades. De hecho, la forma de afrontar la crisis de las finanzas públicas ha tendido a reforzar el papel de la Administración Central.

En el futuro, y en particular si la apuesta es por un modelo federal, la clave para la estabilidad dinámica del sistema de financiación de las comunidades autónomas radica en una separación más nítida de fuentes de ingresos y responsabilidades funcionales de gasto, reduciendo todo lo posible la legislación estatal sobre las competencias autonómicas.

Por otro lado, cuando contemplamos en su conjunto el proceso de descentralización que arranca en la Transición aparece

con claridad el rol secundario del nivel local de Gobierno, ignorando en buena medida el principio de subsidiaridad. El escalón autonómico se superpone al provincial sin solventar su encaje, salvo en las comunidades uniprovinciales. Y el ámbito municipal se mantiene con escasos cambios, lo que contrasta sobremanera con el dinamismo competencial y financiero que define el mapa autonómico. La situación presente es el resultado de dos ímpetus de reforma que han estado actuando desde el principio de la Transición. El primero, enfocado exclusivamente en las comunidades autónomas, ha seguido una tendencia «federalizante» de marcado carácter político, con los objetivos de recobrar y crear presencia y poder político en la escala regional. El segundo, teniendo como protagonistas a las comunidades y los municipios, ha seguido una tendencia descentralizadora de carácter más técnico y que trata de resolver la cuestión de cómo garantizar la provisión eficiente y equitativa de los servicios públicos. Desde el principio de la Transición el imperativo «federalizante» ha dominado claramente sobre el imperativo descentralizador. El resultado ha sido un sistema descentralizado desequilibrado, si no disfuncional, en los roles y poderes institucionales de las comunidades *versus* los municipios. La tan esperada y discutida «segunda descentralización» hacia los municipios nunca ha llegado a materializarse, en gran parte debido a que los poderes políticos de corte federal de las comunidades quedaron fuertemente establecidos en la «primera descentralización». Un sistema municipal reforzado y responsable de algunas de las funciones que son responsabilidad de las comunidades autónomas hubiese derivado en una provisión más eficiente de la

cartera global de servicios públicos y en un sistema institucional más estable.

En una nueva ocasión, desafortunadamente fallida, la reforma aprobada en 2013 no ha tenido la ambición y el enfoque necesarios para remediar las deficiencias de las cuatro últimas décadas (Pedraja y Suárez, 2015). Seguimos precisando de cambios profundos en el mundo local. Unos cambios en competencias, en estructura organizativa e institucional, y en financiación que deberían ir de la mano de los que se produzcan en el ámbito de las comunidades autónomas.

Afrontar todos estos desafíos trasciende con mucho el conocimiento y las prescripciones técnicas. Pero ambos siguen siendo fundamentales para que los necesarios compromisos políticos se construyan a partir de un diagnóstico certero de los problemas y un catálogo abierto de posibles soluciones. Con este fin, este trabajo adopta una perspectiva global del sistema, que trata de observarlo y analizarlo desde fuera. Para ello, se estructura siguiendo un enfoque iterativo: cada uno de los vectores del modelo se analiza desde dos perspectivas complementarias: la que ofrece la literatura sobre el federalismo fiscal y la que brinda la experiencia comparada.

Las áreas en las que organizamos los vectores que deberían afrontarse en una reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas son cuatro. En la sección II nos centramos en la suficiencia y sostenibilidad del sistema. En la sección III abordamos la nivelación interterritorial y la política regional. En la sección IV tratamos la autonomía y la responsabilidad

fiscal. En la sección V nos centramos en aspectos institucionales: gestión tributaria, transparencia y visibilidad. La sección VI cierra el artículo con un apartado de conclusiones.

## II. SUFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

El sistema de financiación autonómica es, ante todo, una cuestión de fondos financieros; de suficiencia y sostenibilidad en el tiempo de los recursos (1). Pero la suficiencia del sistema es algo que difícilmente podemos evaluar exógenamente con precisión. En este caso, la comparación global con otros países resulta menos iluminadora, porque el reparto de competencias entre niveles de Gobierno, el volumen de recursos que cada sociedad quiere asignarle a cada competencia o la forma en la que se provee difiere. En segundo lugar, la comparación entre comunidades autónomas sí es informativa sobre los niveles relativos de suficiencia. Pero eso nos conduce a la discusión sobre nivelación y reparto de recursos entre las comunidades que abordamos en el epígrafe siguiente, y orilla la cuestión de la distribución de recursos entre niveles de Gobierno. En este sentido, otra opción es considerar que esta cuestión solo la puede resolver la negociación entre el Gobierno central y los subcentrales hasta alcanzar un pacto financiero. Sin embargo, en un escenario de asimetría en la fuerza negociadora, es difícil pensar que por este camino lleguemos a un óptimo ajeno a las vicisitudes y los equilibrios políticos del momento. Finalmente, la comparación en el tiempo de la financiación media o la financiación global parece que evita los dos problemas anteriores, pero tampoco es perfecta. Por ejemplo, un

mismo volumen de recursos en términos nominales puede conllevar diferencias significativas en la capacidad financiera para la prestación de los servicios y el cumplimiento de objetivos. Entre otros motivos, por la variación en el nivel de los precios, en las necesidades de gasto (por cambios demográficos o avances tecnológicos), o por las diferencias en el momento de implantación de leyes básicas educativas, sanitarias o de dependencia.

En definitiva, nuestra opinión es que la suficiencia global del sistema solo puede determinarse endógenamente, a través de la interacción entre gobiernos y votantes. El único método para establecer el nivel de recursos globalmente suficiente es introducir un alto grado de flexibilidad financiera en el sistema, proporcionando los instrumentos tributarios adecuados para ajustar preferencias e ingresos públicos. Por eso creemos que la discusión sobre el volumen global de recursos en manos de uno u otro nivel de Gobierno debería girar hacia la discusión sobre la asignación y reparto de fuentes tributarias y la autonomía financiera en un contexto de restricción presupuestaria rígida. Este enfoque se convierte también en la mejor manera de atajar los problemas de desajustes verticales entre distintos niveles de Gobierno, en particular entre el Gobierno central y las autonomías.

Todo ello implicaría cuatro desarrollos (2). Primero, llegar a un acuerdo sobre si debe existir una lista cerrada de tributos a disposición de cada nivel de Gobierno o si, y bajo qué circunstancias, las comunidades autónomas podrían introducir nuevos tributos, con garantías para preservar la unidad de mercado a nivel nacional. Segundo, aceptar el principio

de cohabitación de las bases tributarias por distintos niveles de Gobierno salvaguardando la legalidad comunitaria. Tercero, fijar claramente la forma en que se podría ejercitar la autonomía en política tributaria por parte de las comunidades autónomas. En particular, estableciendo los tipos impositivos o, también en algunos casos, incluyendo la capacidad para definir las bases. Finalmente, definir como responsables de la administración tributaria a las propias comunidades, dejando siempre abierta la posibilidad de acuerdos y concertación con la administración tributaria central, especialmente para los tributos sobre los que esta tenga ventaja comparativa de información y gestión.

Es dentro de este marco de flexibilidad y autonomía tributaria donde el sistema de financiación de las comunidades autónomas se puede hacer sostenible en el tiempo, con capacidad de afrontar los avatares de la economía y el desarrollo dinámico de la demanda de servicios públicos y cambios en las condiciones de oferta de los mismos. Sencillamente, se trata de posibilitar que los gobiernos autonómicos cuenten con una capacidad de reacción propia en el ámbito tributario que les permita ejercer de una manera responsable e independiente del Gobierno central sus obligaciones como proveedores de servicios públicos y de acuerdo a las preferencias y necesidades de sus residentes. Porque existe evidencia empírica contrastada de que la combinación de corresponsabilidad fiscal y unas reglas fiscales diseñadas y aplicadas de forma inteligente son la clave para la disciplina y la sostenibilidad fiscal en Estados descentralizados (Hernández de Cos y Pérez, 2015).

### III. NIVELACIÓN INTERTERRITORIAL Y POLÍTICA REGIONAL

Un alto grado de autonomía tributaria tiende a generar desequilibrios horizontales, debido a las diferencias en las bases imponibles y las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. Por ello se requiere la aplicación de políticas de nivelación interregional. Una nivelación que se practica en la gran mayoría de los países mediante transferencias desde el Gobierno central. España se sitúa en este grupo mayoritario.

Los datos acreditan que el sistema de financiación autonómico de régimen común no premia a las comunidades con mayor capacidad de generación de recursos fiscales (3). En el cuadro n.º 1, correspondiente al ejercicio 2011, se muestran las cifras correspondientes a la capacidad fiscal por habitante (recursos per cápita de naturaleza fiscal); la población ajustada en base 100, los recursos globales del sistema por habitante y los recursos globales por habitante ajustado. Destaca lo siguiente:

1. Las transferencias reducen a la mitad la disparidad interterritorial en los recursos fiscales medida por la desviación típica.
2. Existen reordenaciones sustanciales al comparar el *ranking* de comunidades autónomas por recursos tributarios y por recursos globales, sea en términos per cápita o por habitante ajustado. El coeficiente de correlación de rangos de Spearman entre ambas variables es positivo, pero no significativo siquiera al 10 por 100 en ningún caso.
3. Las necesidades de gasto reconocidas por el sistema explican una parte muy pequeña de

los diferenciales en la financiación per cápita, como muestra la comparación de las columnas tercera y cuarta del cuadro n.º 1. La desviación típica se reduce ligeramente al considerar los ajustes por los diferenciales en las necesidades.

4. En definitiva, la mayor parte de los diferenciales en los recursos per cápita que proporciona el modelo no tiene que ver con la capacidad fiscal de los territorios, ni con las necesidades de gasto pactadas, ni tampoco con evoluciones económicas muy diferentes: en el primer año de funcionamiento del sistema vigente existían diferencias sustanciales en la financiación por habitante ajustado (De la Fuente, 2012). Esa ausencia de factores objetivables deriva en la percepción de que el sistema actual es injusto y arbitrario.

El factor principal que explica este divorcio entre principios y aplicación es el temor a romper el *statu quo* que ha petrificado valoraciones discutibles del coste efectivo en el momento de cada traspaso de competencias en cada territorio. Desde un punto de vista de la economía política, estos desfases también han llevado a capacidades negociadoras diferentes de las comunidades autónomas, complicando el sistema y haciéndolo menos transparente. Para enmaderarlo más si cabe, los diseñadores del modelo aprobado en 2009 tuvieron que hacer el encaje de bolillos habitual para respetar el *statu quo* en el año base del nuevo sistema, con una dificultad añadida: incorporar la idea de la nivelación parcial. El resultado no tiene parangón en la experiencia comparada internacional: un modelo formal-

mente de nivelación parcial que genera reordenaciones significativas en los *rankings* y que, al final, reparte los recursos de forma no muy diferente a como podría hacerlo un sorteo aleatorio.

La próxima revisión del sistema debería dar una solución a este galimatías. Y para ello deben aclararse cuatro cuestiones, con implicaciones trascendentes y de naturaleza política:

1. Decidir si el sistema español debe decantarse definitivamente por la nivelación parcial, como Canadá (4), o la plena o integral, como Australia. Lo que no tiene sentido, al margen de que sea el resultado de intentar conciliar posiciones enfrentadas, es asumir formalmente la idea de la nivelación parcial, como se hizo en la reforma de 2009 mediante

CUADRO N.º 1

## CAPACIDAD FISCAL, FINANCIACIÓN DEL SISTEMA Y HABITANTES AJUSTADOS PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN (2011)

CC.AA.	Capacidad fiscal por habitante	Población ajustada sobre población	Recursos del sistema por habitante	Recursos del sistema por habitante ajustado
Cataluña .....	119,13	99,14	99,40	100,26
Galicia .....	91,17	106,13	110,91	104,50
Andalucía .....	79,90	98,01	93,89	95,80
Asturias .....	106,65	103,80	112,60	108,48
Cantabria .....	114,40	99,78	124,27	124,54
La Rioja .....	103,16	101,72	120,65	118,61
Murcia .....	83,54	97,81	93,14	95,23
C. Valenciana .....	93,73	98,32	93,58	95,18
Aragón .....	114,61	105,21	116,32	110,56
Castilla-La Mancha .....	85,44	104,91	103,42	98,58
Canarias .....	42,23	103,50	88,24	85,26
Extremadura .....	76,17	105,10	114,50	108,94
Baleares .....	121,69	99,89	100,82	100,93
Madrid .....	134,18	94,57	95,51	100,99
Castilla y León .....	101,47	107,15	116,27	108,51
Total .....	100,00	100,00	100,00	100,00
Desviación típica .....	22,87	3,74	11,55	9,92
Desviación típica (sin Canarias) .....	17,06	3,85	10,84	8,82
Coefficiente de correlación de Spearman respecto a la capacidad fiscal per cápita .....			0,17	0,41

Nota: En todos los casos, las variables aparecen estandarizadas respecto a la media, igualdad a 100.  
Fuente: Elaboración propia a partir de Lago Peñas y Fernández Leiceaga (2014).

la distinción entre servicios públicos fundamentales y no fundamentales (5), y luego desactivar sus implicaciones mediante una maraña de fondos y correcciones que complican sobremedida el modelo.

2. Determinar si se ponen límites a la reordenación o no. La nivelación parcial conlleva de por sí una menor probabilidad de reordenación; menor cuanto menor sea el porcentaje de nivelación que se acuerde (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2014). Pero pueden discutirse cláusulas adicionales y explícitas que impidan la reordenación. En este sentido, la forma en que aparece redactado el principio de no reordenación en el artículo 206.5 del Estatuto de Cataluña es irrelevante a efectos prácticos (Zabalza, 2012) (6).

3. Decidir si el sistema sigue tomando como referencia el concepto de necesidades de gasto per cápita (los llamados «habitantes ajustados») y un conjunto de factores a la hora de establecerlas, o se limita a utilizar la población como variable (7). Lo primero es lo que se hace en Australia, lo que se ha hecho hasta ahora en España y lo que defiende el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el Estatuto de Cataluña (Zabalza, 2012). Lo segundo es lo que en esencia se practica en Alemania. Pero una vez tomada la decisión hay que ser coherentes. En particular, si queremos referenciar el modelo de financiación al coste de los servicios tendremos que contar con un organismo técnico e independiente como en Australia, con una comisión especial de transferencias. Una vez estimados y aceptados esos costes, no podemos desviarnos sin un criterio objetivo y explícito, como hacemos hoy en día.

4. Mejorar sustancialmente la participación de las comunidades forales en la financiación del sistema de nivelación interterritorial (8). Resignarnos a respetar el anclaje constitucional del sistema foral, con todo lo que significa como una forma de asimetría fiscal sin homólogos significativos en la experiencia internacional, no debería conllevar aceptar el sustancial sesgo a la baja en el cómputo del importe del cupo vasco y de la aportación navarra por las competencias del Estado no asumidas, entre ellas la nivelación interterritorial (9). Si, al contrario, la solución a este agravio comparativo que beneficia a las comunidades forales pasa por extenderlo a otras, en gran medida se vaciaría la razón de ser del Gobierno central y su capacidad para ejercer sus competencias, incluida la nivelación interregional.

¿Qué nos dice la literatura a la hora de afrontar la respuesta a estos cuatro puntos? Ante todo, que la nivelación es fundamentalmente una cuestión política y que las fórmulas finalmente aplicadas son, casi siempre, consecuencia de acuerdos políticos previos (Bird, 1994; Martínez-Vázquez y Searle, 2006). Sin duda, el grado de compromiso con la equidad en cada sociedad es un factor fundamental y es lo que explica las diferencias entre casos extremos como Estados Unidos y Australia, por ejemplo. La existencia de partidos políticos de anclaje territorial es otro factor a tener en cuenta, en la medida en que la nivelación se convierte en un proceso con múltiples jugadores y la voz de los territorios con mayor capacidad fiscal puede oírse con más nitidez.

Continuando en el terreno político, la nivelación puede ser vista como un «pegamento social», al

redistribuir los dividendos sociales generados por un mercado común que suele favorecer la concentración de la actividad económica y, por tanto, los recursos fiscales en una parte del territorio. No obstante y en sentido contrario, la nivelación puede generar descontento en las regiones contribuyentes netas si es percibida como excesiva, como ha ocurrido en Alemania, motivando un cambio constitucional. El trabajo de Le Breton y Weber (2003) combina ambos argumentos para concluir teóricamente que una nivelación del 50 por 100 puede ser un equilibrio estable. En todo caso, la realidad muestra que la estabilidad de una federación depende de muchos otros factores más allá de la intensidad de la nivelación y los beneficios relativos. Entre ellos, destacan el grado de nacionalización del sistema de partidos, el compromiso con la equidad mayoritaria en una sociedad, y las diferencias culturales y sociales entre territorios. Como lo planteamos en Lago Peñas (2008), el caso de Canadá ofrece un buen ejemplo: ¿Por qué las tensiones separatistas en Canadá se producen en Quebec y no en Ontario, por ejemplo, siendo la primera beneficiaria y la segunda contribuyente de un sustancial proceso de nivelación?

Desde el punto de vista de la eficiencia, una nivelación muy intensa (en el límite, plena e integral) puede generar efectos positivos y negativos (Lago, 2008). Entre los positivos aparecen los tres siguientes: la nivelación permite la provisión de servicios públicos (educación, infraestructura, sanidad) con un estándar de calidad similar en todo el país, lo que promovería el crecimiento económico de los territorios menos desarrollados; desde la perspectiva de la teoría

de la imposición óptima, la nivelación conllevaría ganancias de eficiencia porque permitiría tipos impositivos más bajos en promedio y reduciría la competencia fiscal nociva (Dahlby, 1996; Esteller-Moré y Solé, 2002); finalmente, la nivelación puede contribuir a suavizar el efecto de choques asimétricos regionales que afectan a los presupuestos subcentrales.

En el otro lado de la balanza, la nivelación puede provocar que los gobiernos regionales se despreocupen de incentivar y promover el crecimiento económico de sus territorios y, por tanto, de sus bases fiscales (Lago, 2002; Vilalta, 2015). En particular, la reordenación puede generar incentivos negativos sobre el desarrollo endógeno de las bases impositivas por parte de las comunidades autónomas. En segundo lugar, la literatura sobre geografía económica argumenta que la concentración de la actividad económica es más eficiente que una distribución homogénea, por tanto con menos nivelación habría más concentración y crecimiento económico global. En tercer lugar, la nivelación podría ser superflua en la medida en que los precios de los activos inmuebles reflejarían los diferenciales en los beneficios fiscales (Oates, 1972) (10). Finalmente, si el objetivo primordial es la asignación eficiente de los recursos, los estándares de servicios públicos deberían ser más bajos en las regiones con costes de provisión más altos a fin de igualar los costes marginales en todos los territorios (Boadway, 2004) (11). Los tres primeros argumentos serían también de aplicación directa a la política regional, a la que nos referimos posteriormente.

En definitiva, en el terreno de la eficiencia económica existen

argumentos a favor y en contra de una nivelación fuerte, que deberían ser evaluados mediante un análisis coste-beneficio para el caso español. Porque la intensidad de los diferentes mecanismos no tiene por qué ser la misma en cada caso. Por ejemplo, la movilidad interregional o la intensidad de los choques asimétricos regionales no es análoga en todos los países. Como tampoco la estructura fiscal y, por tanto, los efectos de la nivelación sobre el exceso de gravamen para el conjunto del país. Más aún, en el caso que se llegue a la conclusión de que una nivelación fuerte es en conjunto negativa desde el punto de vista de la eficiencia, una decisión final con respecto al grado de nivelación tendría que sopesar el objetivo de eficiencia con el objetivo de equidad. La decisión del grado de nivelación supone una disyuntiva entre los objetivos de equidad y eficiencia (Martínez-Vázquez y Timofeev, 2014), lo que nos lleva necesariamente a la dimensión eminentemente política a la que nos referimos antes. En todo caso, se pueden diseñar y aplicar fórmulas de nivelación que limitan el desincentivo al estímulo del crecimiento de las bases imponibles (Lago Peñas, 2002), o el ejercicio de la autonomía tributaria propia (Zabalza, 2013).

La experiencia comparada ofrece todas las variantes (Lago, 2008; Lago y Fernández, 2014). Por citar algunos países paradigmáticos, la nivelación es plena e integral en Australia. Es muy fuerte, pero parcial y basada en el criterio poblacional, en Canadá, Austria y Alemania, si bien hay que tener en cuenta lo matizado antes sobre este último caso. En un peldaño más abajo en cuanto al grado de nivelación, aparece Suiza; y más abajo Brasil. Final-

mente, en Estados Unidos la nivelación interterritorial no preocupa en el sentido señalado anteriormente (12).

Por lo que se refiere a la política regional parece que ha llegado el momento de reformar su principal instrumento, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Su continuada y abrupta caída en los últimos años lo está condenando a la irrelevancia financiera (Fernández *et al.*, 2013), en un contexto de progresiva desaparición de las ayudas europeas al desarrollo regional en buena parte de las comunidades autónomas. Desde los primeros años noventa la política regional española, como la de otros países europeos, fue a remolque de la comunitaria. Pero ese deuteragonismo debería revisarse en los próximos años. En todo caso, es verdad que la política regional está sujeta al mismo tipo de interrogantes que la nivelación. ¿Cuántos recursos deben ser invertidos en las regiones más pobres para alterar la geografía económica de un país? ¿Cuál es la relación coste-beneficio de la política regional para el crecimiento económico del conjunto del país? La respuesta a esas preguntas también puede diferir entre países. De nuevo, el análisis económico es necesario para decidir la intensidad de la política de desarrollo regional y la mejor mezcla de los diferentes mecanismos de redistribución interterritorial para cumplir con los objetivos de equidad: los personales, la nivelación fiscal y la política regional (De la Fuente, 2004; Qiao *et al.*, 2007).

Más allá de su dotación global, el FCI acumula problemas que deberían ser resueltos en una reforma inmediata. En línea con lo apuntado en Fernández

*et al.* (2013), la reforma debería convertir el FCI en una palanca de desarrollo expresamente diseñada y no en una mera partida más del presupuesto, con una lógica muy diferente a la que rige para los fondos comunitarios. Por ello, se debería mejorar la eficiencia en la utilización del FCI, insertándolo en una estrategia plurianual y concertada de desarrollo; introduciendo la técnica de evaluación para los grandes proyectos y la rendición de cuentas periódica; ampliando su campo de aplicación para dar cabida a la acumulación de capital humano y tecnológico; reforzando la cofinanciación y el apalancamiento de recursos propios. Además, es preciso clarificar y objetivar el criterio de selección de las comunidades autónomas beneficiarias (por ejemplo las que cuentan con un PIB per cápita inferior a la media), así como repensar las variables distributivas para garantizar que reflejan adecuadamente la oportunidad y necesidad de la inversión pública.

#### IV. AUTONOMÍA Y RESPONSABILIDAD FISCAL (13)

La descentralización tributaria en España ha seguido la pauta habitual en los países que, a partir de una estructura fuertemente centralizada, optan decididamente por el federalismo fiscal. Esto es, a un ritmo inferior al de la descentralización del gasto y con más resistencias a la cesión del poder tributario desde arriba y a su aceptación desde abajo. Además, en el caso español la descentralización del gasto ha sido extraordinariamente intensa, hasta situarnos en los puestos de cabeza en el *ranking* mundial correspondiente.

En contraste, la autonomía tributaria se cede a cuentagotas hasta la reforma que entra en vigor en 1997, cuando se traspasan competencias normativas en los tributos cedidos. En las reformas que se ejecutan en 2002 y 2009 los grados de libertad aumentan en prácticamente todas las figuras cedidas y aparecen otras nuevas, como el impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos (IVMDH). Por tanto, no es cierto que no haya habido avances en la descentralización tributaria en España (Cuenca, 2014). No obstante, y más allá de que esas competencias normativas puedan ser de mayor o menor alcance, la realidad es que el uso de las mismas ha sido marginal en España. En el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), que supone más de dos tercios de esa autonomía teórica, lo que ha predominado son las rebajas fiscales, con un efecto recaudatorio acumulado siempre por debajo del 2 por 100 de la recaudación sin ejercicio de competencias (Cuenca, 2014, cuadro 5). En todo caso, en este frente de la autonomía tributaria existen varios desenfoques, afortunadamente corregibles.

En primer lugar, la autonomía solo tiene sentido si se ejerce. Para que ello sea así debería ir acompañada de una restricción presupuestaria dura, que haga que las comunidades autónomas consideren sus instrumentos tributarios como la vía principal para aumentar sus ingresos. Si las comunidades cuentan con amplia libertad y margen para el endeudamiento y se generan expectativas fundadas de que tienen capacidad para influir en el montante de las transferencias y subvenciones que reciben, lo más probable es que lo primero no vaya a ocurrir, por mucha capaci-

dad normativa que tengan en el frente tributario. Los costes políticos de las subidas impositivas no se asumen si existen alternativas más baratas en el plano electoral. El problema es que siguen existiendo esas expectativas. En la última década, se celebró en 2005 una conferencia de presidentes sobre sanidad y se acordó en 2009 una reforma del conjunto del sistema que incrementaron sustancialmente los ingresos autonómicos sin necesidad de ejercitar al alza su capacidad normativa. Por eso, en 2014 se vuelve a pensar que la administración central puede y debe volver a poner encima de la mesa un «almuerzo gratuito».

A este resultado se le añade otro que puede ser interpretado en la misma dirección. En la reforma de 2009 los incrementos porcentuales en la financiación per cápita en el año base aparecen correlacionados de forma positiva y estadísticamente significativa con el nivel de deuda per cápita, lo que no ocurrió en ninguna de las reformas anteriores (Simón-Cosano *et al.*, 2014) (14). Es perentorio acabar con esa laxitud de la restricción presupuestaria autonómica que ha dominado las relaciones fiscales intergubernamentales desde el comienzo de la Transición. En este sentido, hay que ser muy cuidadoso para que la reforma del sistema no proporcione recursos adicionales sin decisiones normativas propias o, al menos, sin la asunción de las responsabilidades políticas asociadas a esos recursos adicionales.

En segundo lugar, puede que nos hayamos excedido en la cesión de capacidad normativa sin límites *de facto* en el caso de la imposición patrimonial, en particular en el impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD), un

impuesto de recaudación relativamente baja pero con atributos redistributivos potencialmente muy importantes. Y no se ha regulado el espacio para la tributación propia autonómica, particularmente en el caso de los impuestos vinculados al medio ambiente. Tanto la experiencia comparada como la literatura sobre federalismo fiscal deberían haber sido tenidas en cuenta. Los casos de Australia y Canadá deberían habernos puesto en alerta ante la posible carrera a la baja hasta la práctica supresión del ISD. Por su parte, la literatura sobre asignación impositiva en Estados descentralizados sitúa la función redistributiva, a la que sin duda pertenecen los impuestos sobre la transmisión de patrimonio, en el escalón central. Por eso, la descentralización de estos impuestos debería haberse hecho por lo menos manteniendo mínimos de tributación comunes suficientemente elevados (15).

En lo que se refiere a la tributación propia, la realidad es que las comunidades autónomas se han visto obligadas a moverse como en un campo de minas, pendientes de los recursos y las reclamaciones de la administración central y de los propios contribuyentes, con escasa seguridad jurídica, y tentadas a explorar caminos enrevesados. Partiendo de esta situación, sería conveniente que las comunidades autónomas y la Administración Central consensuasen un catálogo de figuras tipo al que las primeras pudiesen recurrir para expandir su poder tributario con seguridad jurídica, tanto para los gobiernos como para los contribuyentes.

En tercer lugar, la reforma de la financiación autonómica debería actuar también en el frente tributario, incrementando los

grados de libertad. En nuestra opinión, deberíamos avanzar de forma más decidida en la sustitución del actual sistema de impuestos cedidos por uno de impuestos separados o diferenciados que incrementen significativamente la visibilidad del sistema para los ciudadanos, y con ello la rendición de cuentas y responsabilidad fiscal de los gobiernos autonómicos. Pero que también proporcionen una capacidad real a las autonomías para que sus ajustes tributarios tengan influencia sustancial sobre el volumen de sus recursos.

En el caso del IRPF, lo que proponemos es avanzar de forma más decidida en la separación entre el poder tributario autonómico y el estatal, en línea con lo que se hace en los países federales que han optado por la compartición de bases en este tributo (16). En concreto, es fundamental que los ciudadanos perciban la existencia de dos impuestos separados, con responsables diferentes y destinos distintos. Los aspectos formales aquí son fundamentales: la separación de los tipos de retención en nóminas y facturas, borradores y autoliquidaciones con colores diferenciados, etcétera. Como veremos posteriormente, el porcentaje de ciudadanos que sigue percibiendo un solo sujeto activo es preocupante. Además, y en línea con la propuesta de Cuenca (2014), hay que solventar el desfase entre la aprobación de medidas normativas y sus consecuencias financieras, modificando el sistema de entregas a cuenta y haciendo que las retenciones reflejen con celeridad esos cambios. Debe existir simetría entre las consecuencias de las decisiones del Gobierno central sobre su IRPF y las que se derivan del ejercicio del poder tributario autonómico.

En cuanto a los impuestos sobre consumos específicos, lo ocurrido con el IVMDH clarifica las opciones (17). La introducción de tramos autonómicos en los impuestos armonizados es factible, salvo en el caso del tabaco. La normativa comunitaria obliga a utilizar el precio máximo en territorio nacional después de impuestos a la hora de fijar el impuesto especial armonizado. Finalmente, es posible introducir modificaciones en el caso de los impuestos sobre electricidad y seguros para dar capacidad normativa a las comunidades autónomas.

La posibilidad de establecer un IVA regional es técnicamente factible. La literatura ha desarrollado diferentes fórmulas, más o menos sofisticadas: el VIVAT, el CVAT, el IVA dual; y este último se utiliza parcialmente en Canadá, aunque es cierto que son excepcionales los países en donde funciona un IVA regional diferenciado. En todo caso, el principal escollo es la legislación comunitaria. Para evitar una situación de inseguridad jurídica como la vivida con el IVMDH sería clave superar la renuencia de la Comisión Europea a aceptar tipos diferenciados dentro de los países y tener una confirmación clara al respecto. No parece viable contar con ello en el horizonte temporal en el que se plantea la reforma.

No obstante, como concluíamos en Lago y Martínez-Vázquez (2010), la cuestión es si un IVA regional es imprescindible para garantizar la autonomía y la corresponsabilidad fiscales o si un IRPF autonómico genuino puede ser suficiente para dar las necesarias dosis de transparencia y responsabilidad fiscal al sistema de financiación autonómico en nuestro país. Por eso creemos que el IVA regional debería verse

solamente como una solución *in extremis*. Por el contrario, la posibilidad de que el conjunto de las comunidades contase con capacidad para decidir subidas de tipos impositivos, opción bautizada como «IVA colegiado», no plantearía un desafío a la normativa comunitaria y sería un avance respecto a la actual participación territorializada. Es cierto que seguiría sin proporcionar autonomía individual, pero puede servir para endurecer significativamente la restricción presupuestaria del conjunto de gobiernos autonómicos. El escalón autonómico de Gobierno contaría con una solución para incrementar sus recursos con un elevado potencial recaudatorio, solución a la que la Administración Central podría aferrarse para descartar las ampliaciones de las transferencias del Gobierno central bajo el argumento de insuficiencia financiera generalizada.

Sobre la imposición patrimonial, ya hemos indicado que su descentralización exige el establecimiento de suelos de tributación si se quiere garantizar su supervivencia, algo que nos confirma la teoría y la evidencia empírica. Como advertimos anteriormente, la experiencia española en la última década en el caso del ISD es un calco de lo ocurrido décadas atrás en Canadá y Australia.

Finalmente, en lo que concierne a la imposición energética y ambiental, los esfuerzos deben ir encaminados en un doble sentido. En primer lugar, clarificar el escenario para un ejercicio seguro de las competencias tributarias. Frente a la dispersión de figuras, la invención y los contenciosos con la Administración Central y los contribuyentes, deberíamos tener una plantilla de figuras consensuada, a la que las comunidades podrían acudir

para utilizarla de la forma que considerasen oportuna. En segundo lugar, necesitamos que los impuestos que gravan el uso de recursos naturales, el consumo energético, los residuos líquidos y sólidos, o la contaminación se hagan más inteligentes; que recurran a las posibilidades técnicas hoy disponibles para no agotar su función en lo recaudatorio y así asegurar un doble dividendo incentivando comportamientos más eficientes (Labandeira *et al.*, 2009; Rodríguez, 2009). La fiscalidad del automóvil es un buen ejemplo. Frente a la actual convivencia del impuesto autonómico (sobre la matriculación) y local (sobre el uso) podría diseñarse una figura recurrente y que discriminase mejor entre vehículos más o menos contaminantes.

## V. ASPECTOS INSTITUCIONALES

Las disfuncionalidades y defectos del sistema autonómico no se agotan en lo anterior. Cuando uno observa el sistema español en perspectiva y a la luz de las prescripciones de las teorías del federalismo fiscal constata que nos falta avanzar en la cultura federal del respeto mutuo en el espacio competencial de cada uno de los niveles de Gobierno, en la lealtad en el ejercicio de esas competencias, en la cooperación en pos de objetivos comunes, como es, hoy más que nunca, la estabilidad presupuestaria. Pero también en la claridad y la transparencia del sistema para los ciudadanos, en la codificación de instrumentos comunes a varios niveles de Gobierno, como puede ser una agencia tributaria integrada. Sin duda, choca cómo es posible que hayamos construido un sistema de Gobierno de estructura federal sin desmontar en paralelo el ar-

mazón del Estado unitario que heredamos. Tan solo en las comunidades uniprovinciales se hizo esa necesaria absorción. En lo que sigue, orillamos lo que tiene que ver con la cultura política federal y el conjunto de instrumentos para la cooperación vertical y horizontal, para concentrarnos en lo que tiene que ver con la rendición de cuentas y la gestión tributaria.

Para que la rendición de cuentas y la responsabilidad política funcionen, es básico que los ciudadanos comprendan el sistema y asignen correctamente las responsabilidades por el lado de la prestación de servicios y por el lado del pago de los impuestos (Martínez-Vázquez, 2014b). Un Estado descentralizado tiende a ser más complejo y por ello corre el riesgo de desvirtuar ese proceso de responsabilización. Y el modelo español cuenta con dos características que agravan el riesgo: su relativa juventud y el responder a una fórmula de federalismo cooperativo, con muchas competencias compartidas y un amplio poder legislador del nivel central. Lo reflejan con claridad los datos (Herrero, Goenaga y Ruiz-Huerta, 2015). Los ciudadanos españoles en su conjunto tienen un problema de comprensión del mapa competencial autonómico, lo que dificulta la asignación de responsabilidades y el control de los gobiernos. Un problema que es particularmente grave en el caso de los impuestos. No obstante, es verdad que los errores se reducen significativamente en el caso de las competencias no descentralizadas y en las comunidades autónomas en las que el proceso arrancó antes (Lago y Lago, 2010). Además, la crisis y los ajustes fiscales parece que están contribuyendo a mejorar la asignación competencial (Lago y

Lago, 2013). Por eso cabe esperar que con el paso del tiempo y de forma progresiva mejoremos algo. Pero el ritmo puede ser lento en exceso y existen riesgos de quiebra del sistema. A nuestro juicio, deberíamos ser más proactivos, simplificando el sistema, justo en la dirección opuesta a la de la reforma de la financiación de 2009 y esforzándonos en explicarlo dentro del propio sistema educativo reglado y en campañas informativas *ad hoc*.

En lo que se refiere a la gestión tributaria, la estructura de la Administración Subcentral en España presenta la peculiaridad de que coexisten dos regímenes marcadamente diferenciados (18). Por un lado, las comunidades autónomas de régimen común tienen facultades normativas en varios impuestos que administran directamente (ISD, transferencias onerosas y actos jurídicos documentados, entre otros), al tiempo que cuentan con atribuciones normativas en otros impuestos que son administrados a nivel central, como el IRPF o el actual tramo autonómico en el impuesto especial sobre hidrocarburos. Por otro lado, las comunidades de régimen foral cuentan con un grado de autonomía considerablemente mayor en las dos dimensiones. Cada comunidad foral es casi plenamente responsable de su sistema impositivo tanto en materia normativa como de administración. Con la excepción del IVA y los derechos de importación, el Gobierno central está ausente en materia tributaria en estas autonomías. La autoridad foral determina y administra todo lo demás, para transferir al Gobierno central un monto determinado como compensación por las actividades que el Gobierno central realiza y que las comunidades forales no han asumido como propias. En

realidad, las comunidades forales actúan *de facto* como en un régimen confederal, donde cada miembro contribuye con una parte al mantenimiento de la estructura de la confederación mientras se reserva para sí el grueso de las atribuciones y responsabilidades en materia tributaria. No existe en la experiencia comparada un nivel equiparable de descentralización de la potestad y administración tributarias.

La experiencia internacional también muestra una elevada variación en la organización de las estructuras subcentrales de administración tributaria (Onrubia, 2015). Los países federales tienden a adoptar estructuras de administración separadas con mayor frecuencia. En un extremo nos encontramos con situaciones donde los gobiernos centrales y subnacionales tienen sus propias administraciones tributarias separadas, aunque comparten la mayoría de las bases impositivas (Canadá y Estados Unidos). En ambos casos se opta por la cooperación y coordinación entre administraciones tributarias, pero siempre de forma voluntaria y no necesariamente simétrica. En otros países federales, si bien las administraciones tributarias están separadas, las bases imponibles son reservadas en exclusividad a un nivel de gobierno vía arreglos legislativos o constitucionales (India, Pakistán, Australia y Suiza). Existen países unitarios que también ofrecen potestades tributarias para algunos impuestos y con administraciones separadas, aun cuando comparten otros impuestos entre niveles de Gobierno (España, Hungría, Gran Bretaña y Japón). En otros países unitarios existe un alto nivel de descentralización tributaria, pero la administración corresponde exclusivamente al nivel central

(Países Escandinavos y Bélgica). En naciones con una tradición más centralizada como Francia, los gobiernos locales cuentan con autonomía fiscal, pero la recaudación es tarea de la agencia de administración tributaria única a escala estatal. En el otro extremo se encuentra Alemania, en donde la mayoría de la administración de los impuestos está descentralizada, al mismo tiempo que los gobiernos subcentrales no tienen ninguna capacidad de desarrollar política tributaria.

Queda claro que, en materia de administración tributaria y asignación de responsabilidades de recaudación, existe una considerable disparidad de soluciones en la práctica internacional. Podemos encontrar ejemplos para casi todas las combinaciones posibles de descentralización de administración tributaria y nivel de descentralización de potestades tributarias. De cara al futuro, naturalmente la reforma de las administraciones tributarias debe reflejar los cambios en la asignación de tributos. El nuevo diseño de la estructura de administración tributaria debería buscar un equilibrio entre los objetivos de eficiencia económica, por un lado, y la rendición de cuentas y la transparencia de la financiación de los servicios y bienes y públicos, por otro. La eficiencia se verá mejor servida por un número de impuestos, como el IRPF, con una administración concertada entre la AEAT y las comunidades autónomas. Ello permitiría la minimización del coste de administración, mejorar el uso de fuentes de información y reducir los costes de cumplimiento por parte del contribuyente. En contraste, la rendición de cuentas se vería mejorada cuando los contribuyentes paguen todos los impuestos posibles exclusiva y

directamente a sus administraciones tributarias autonómicas.

A nuestro juicio todo lo anterior pasa por reforzar sustancialmente las agencias tributarias autonómicas y utilizar la fórmula del consorcio con la AEAT para la gestión de figuras en las que las economías de escala y de información son significativas y evidentes.

## VI. CONCLUSIONES

El actual sistema de financiación autonómica de régimen común requiere nuevos ajustes en profundidad. Los problemas más acuciantes se arrastran desde hace décadas. Sin minusvalorar los avances logrados, seguimos padeciendo problemas que afectan a todas sus dimensiones. En particular, hay que referirse a dos vectores básicos. En primer lugar, las comunidades autónomas siguen siendo excesivamente dependientes de las decisiones del Gobierno central, lo que provoca que sean incapaces de resolver por sí los problemas de insuficiencia estructural o coyuntural y que su rendición de cuentas no esté a la altura de su relevancia política y presupuestaria. En segundo lugar, la equidad se aplica de forma arbitraria. Los ajustes *ad hoc* que alteran por completo las reglas de nivelación de partida y la forma en que se computan el cupo vasco y la aportación navarra son el caldo de cultivo óptimo para los sentimientos, fundados, de agravio comparativo.

A nuestro juicio, no deberíamos proseguir en la estrategia del parche y el remiendo, sino que deberíamos entrar a fondo en el rediseño de la arquitectura del sistema, incidiendo en la separación de las esferas de influencia, competencias y responsabilida-

des del Gobierno central de las correspondientes a las comunidades autónomas. Además, habría que aprovechar este momento de refundación para reforzar el permanentemente relegado nivel local de Gobierno. Un factor clave para la estabilidad dinámica del sistema de financiación de las comunidades autónomas aparece en la separación clara y tajante de fuentes de ingresos y responsabilidades de Gobierno, reduciendo todo lo posible la legislación estatal sobre las competencias autonómicas.

En este artículo hemos pretendido identificar los problemas y ofrecer un catálogo abierto de soluciones basadas en dos pilares: la experiencia internacional y la literatura sobre federalismo fiscal. La síntesis de nuestro análisis es la siguiente.

La suficiencia global del sistema solo puede determinarse endógenamente, a través de la interacción entre gobiernos y votantes. El único método para establecer el nivel de recursos globalmente suficiente es introducir un alto grado de flexibilidad financiera en el sistema, proporcionando los instrumentos tributarios adecuados para ajustar preferencias e ingresos públicos. En este sentido, la discusión sobre autonomía, corresponsabilidad y suficiencia convergen. La solución a todos los problemas pasa por combinar instrumentos tributarios propios y potentes con la aplicación de una restricción presupuestaria dura. En nuestra opinión, deberíamos avanzar de forma más decidida en la sustitución del actual sistema de impuestos cedidos por un sistema de impuestos separados o diferenciados para incrementar significativamente su visibilidad para los ciudadanos y proporcionar una capacidad real a las auto-

nomías para que sus ajustes tributarios tengan influencia sustancial sobre el volumen de sus recursos. La clarificación del sistema para los ciudadanos y contribuyentes también demanda responsabilizar en mayor grado a las comunidades autónomas de la gestión de sus propios tributos. Ello, naturalmente, puede entrar en conflicto con una aplicación estricta de criterios de eficiencia en la administración tributaria. Nos decantamos por reforzar las administraciones tributarias regionales pero al mismo tiempo profundizar en la fórmula de los consorcios con la AEAT para no perder las ventajas de las economías de escala y de compartición de la información, por lo menos en el caso de ciertos impuestos, como el IRPF.

La nivelación interterritorial y la política regional son la otra parte fundamental del sistema. En este caso conviene clarificar las respuestas a cuatro cuestiones básicas. Cuestiones de naturaleza fundamentalmente política, como todo lo que tiene que ver con la redistribución de recursos, pero sobre las que el conocimiento técnico sobre los costes y beneficios de las diferentes soluciones resulta necesario y valioso. En primer lugar, decidir si el sistema español debe abrazar con todas sus consecuencias y sin correcciones la noción de nivelación parcial establecida en la reforma de 2009 (como Canadá) o volver a la anterior nivelación plena o integral (como Australia). En segundo lugar, decidir si se ponen límites o no a la reordenación. La nivelación parcial reduce la probabilidad e intensidad de la reordenación, pero no la elimina si se tienen en cuenta factores de necesidad adicionales a la población. En este sentido, y en tercer lugar, acordar si el sistema sigue tomando como referencia el con-

cepto de necesidades de gasto per cápita (los denominados «habitantes ajustados») y un conjunto de factores a la hora de establecerlas, o se limita a utilizar la población como variable de referencia. Finalmente, incorporar a las comunidades forales en la financiación del sistema de nivelación interterritorial en parte a través de un cálculo mucho más riguroso del cupo.

Si no se aborda todo lo anterior de forma decidida y valiente, en poco tiempo volveremos a hablar sobre los mismos problemas y seguiremos interactuando en un marco financiero impropio del grado de descentralización política por el que hemos optado en España.

#### NOTAS

(\*) Los autores agradecen los comentarios de los asistentes a la conferencia «La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas» organizada por Funcas en colaboración con la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización Financiera en España (RIFDE). Especialmente útiles han sido las sugerencias de Francisco Delgado, Santiago Díaz de Sarralde, Alain Cuenca y Antoni Zabalza. Finalmente, también agradecemos la financiación del proyecto de investigación CSO2013-4703-C2-2-R del Ministerio de Economía y Competitividad.

(1) Véase DE LA FUENTE (2015).

(2) Véanse, por ejemplo, MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2014a) y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y SEPÚLVEDA (2012).

(3) Véase VILALTA (2015) y FERNÁNDEZ LEICEAGA (2015).

(4) El caso de Alemania es particular en este sentido. Como se detalla en LAGO PEÑAS y FERNÁNDEZ LEICEAGA (2014), la existencia de transferencias específicas a las regiones orientales, determinadas legalmente hasta 2019 y de destino libre, anulan *de facto* los efectos de la nivelación parcial y el principio de no reordenación que rige para el resto del sistema.

(5) Una distinción que se concreta de una forma sujeta a discusión. Como indica ZABALZA (2013), la concreción por parte del Estado de lo que resulta fundamental puede ser más o menos amplia.

(6) En concreto se afirma: «El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la po-

sición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las comunidades autónomas antes de la nivelación». Obsérvese que se habla de renta per cápita y no de capacidad fiscal o ingresos fiscales per cápita, en cuyo caso el precepto sí sería muy relevante.

(7) Véase la discusión en PÉREZ y CUCARELLA (2015) y CUENCA y GONZÁLEZ (2015).

(8) Véase ZUBIRI (2015).

(9) Sobre la deficiente cuantificación del cupo y sus notables efectos sobre la suficiencia de la hacienda autonómica véanse ZUBIRI (2007 y 2015), MONASTERIO (2010), DE LA FUENTE (2011) y ZABALZA y LÓPEZ LABORDA (2014). Aunque existen diferencias significativas en los importes estimados en los trabajos, todos corroboran la existencia de un muy amplio margen de corrección.

(10) En los debates públicos en Estados Unidos sobre la falta de interés por la nivelación se utiliza de forma recurrente este argumento: la nivelación no importa porque el mercado ya compensa por ello. Un segundo argumento es que las políticas de gasto y transferencias de la Seguridad Social centralizada y la imposición progresiva a escala federal suponen de forma indirecta un ejercicio de nivelación interterritorial por cuanto hacen converger entre estados la capacidad fiscal de los individuos y, por tanto, su capacidad para financiar de forma más homogénea los presupuestos estatales.

(11) La literatura también distingue entre las diferencias en costes que son reflejo de desventajas inherentes, como la geografía, y las que puedan ser resultado de decisiones políticas deliberadas tomadas con anterioridad; en este último caso las diferencias en costes no deberían tenerse en consideración (SHAH, 2012).

(12) Pero, de nuevo, en el caso de Estados Unidos existe una intensa nivelación a nivel de las personas a través de los programas de bienestar social conjuntamente implementados por los gobiernos federal y estatales.

(13) Las referencias básicas para esta sección son LAGO PEÑAS y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2009, 2010 y 2013). CUENCA (2014) ofrece una buena síntesis del ejercicio de la autonomía tributaria por las comunidades autónomas de régimen común. Las cuestiones de tributación local las dejamos aquí al margen. Véase al respecto LAGO PEÑAS y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2014a).

(14) Es verdad que existe una correlación negativa entre los recursos por habitante proporcionados por el modelo anterior y la deuda acumulada, por lo que esa correlación positiva entre deuda y mejora en la financiación podría estar reflejando un rescate, un reequilibrio en las financiaciones per cápita, o ambas cosas. En todo caso, señalemos que el nivel de deuda autonómica sobre el PIB español a finales de 2001 era similar al del cierre de 2008 y, en cambio, la correlación entre las ganancias en financiación derivadas de la reforma están relacionadas con la deuda per cápita con signo negativo y estadísticamente significativo al 10 por 100.

(15) De hecho la propuesta número 57 del *Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del sistema tributario español* creada por el Ministerio de Hacienda (febrero de 2014) se refiere a esto en el ámbito del ISD.

(16) Para otra visión distinta sobre esta cuestión véase LÓPEZ LABORDA y ZABALZA (2015).

(17) Ante el riesgo de que la justicia comunitaria declarase ilegal el IVMDH, por ir en contra del marco normativo armonizado, en enero de 2013 el Ministerio de Hacienda integró el céntimo sanitario en el impuesto especial sobre hidrocarburos. En febrero de 2014 se confirmó esa ilegalidad y se abrió un proceloso proceso de devolución de cantidades ingresadas indebidamente.

(18) La referencia básica para esta sección es MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (2014b).

#### BIBLIOGRAFÍA

- BIRD, R.M. (1994), «A comparative perspective on federal financing», en K.G. BANTING, D.M. BROWN y T.J. COURCHANE (Eds.), *The Future of Fiscal Federalism*, School of Policy Studies (Queen's University), Kingston, pp. 293-322.
- BOADWAY, R. (2004), «The theory and practice of Equalization», *CESifo Economic Studies*, 50 (1): 211-254.
- CUENCA, A. (2014), «Autonomía y corresponsabilidad: La política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 139: 97-114.
- CUENCA, A., y GONZÁLEZ, R. (2015), «Sistema de financiación autonómica y gasto sanitario en España», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, 143: 75-93.
- DAHLBY, B. (1996), «Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants», *International Tax and Public Finance*, 3: 397-412.
- DE LA FUENTE, A. (2004), «Second best redistribution through public investment: a characterization, an empirical test and an application to the case of Spain», *Regional Science and Urban Economics*, 34: 489-503.
- (2011), «¿Está bien calculado el cupo?», *Moneda y Crédito*, 231: 93-150.
- (2012), «El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 203: 121-138.
- (2013), «Las finanzas autonómicas en boom y en crisis (2003-2012)», *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, 205: 127-150.
- (2015), «La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen

<p>común, 2002-2012», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 28-49.</p> <p>ESTELLER, A., y SOLÉ, A. (2002), «Tax setting in a federal system: The case of personal income taxation in Canada», <i>International Tax and Public Finance</i>, 9: 235-255.</p> <p>FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2015), «La equidad horizontal en el modelo de financiación 2009 de las comunidades autonómicas españolas de régimen común», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 152-171.</p> <p>FERNÁNDEZ, X.; LAGO, S., y ÁLVAREZ, X. (2013), «El Fondo de Compensación Interterritorial: Análisis y propuestas de reforma», MPRA Working Paper, n.º 51.507.</p> <p>HERNÁNDEZ DE COS, P., y PÉREZ, J. (2015), «Reglas fiscales, disciplina presupuestaria y responsabilidad fiscal», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 174-184.</p> <p>HERRERO, A.; GOENAGA, M., y RUIZ-HUERTA, J. (2015), «Finanzas autonómicas: Visibilidad, transparencia y atribución de responsabilidades», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 185-204.</p> <p>LABANDEIRA, X.; LÓPEZ, X., y PICOS, F. (2009), «La fiscalidad energético-ambiental como espacio para las comunidades autónomas», en S. LAGO PEÑAS y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, <i>La asignación de impuestos a las comunidades autónomas: Desafíos y propuestas</i>, pp. 237-268.</p> <p>LAGO, S. (2002), «Nivelación interterritorial e ineficiencia de las decisiones presupuestarias: reflexiones para el caso español», <i>Hacienda Pública española/Review of Public Economics</i>, 162: 79-97.</p> <p>— (2008), «Unbalanced development and regional governments: How much equalize and how to equalize?», en J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y F. VAILLANCOURT (Eds.), <i>Public Policy for Regional Development</i>, Routledge, Londres.</p> <p>LAGO, S., y FERNÁNDEZ, X. (2013), «Las finanzas autonómicas: Expansión y crisis 2002-2012», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 138: 129-146.</p> <p>— (2014), «Los límites a la redistribución entre territorios: Un análisis comparado», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 238: 77-86.</p> <p>LAGO, S., y LAGO, I. (2010), «Decentralization and electoral accountability», <i>Environment and Planning C: Government and Policy</i>, 28: 318-334.</p> <p>— (2013), «La atribución de responsabilidades políticas en estados descentralizados», <i>Cuadernos Económicos de ICE</i>, 85: 43-63.</p> <p>LAGO, S., y MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (Eds.) (2009), <i>La asignación de impuestos a las comunidades autónomas: Desafíos y propuestas</i>, IEF, Madrid.</p>	<p>— (2010), «La descentralización tributaria en las comunidades autónomas de régimen común: un proceso inacabado», <i>Hacienda Pública Española/Review of Public Economics</i>, 192: 129-151.</p> <p>— (Eds.) (2011), <i>Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma</i>, IEF, Madrid.</p> <p>— (Eds.) (2013), <i>La consolidación fiscal en España: El papel de las comunidades autónomas y los municipios (Experiencias, retos y perspectivas)</i>, IEF, Madrid.</p> <p>— (2014), «La política tributaria y las corporaciones locales: Elementos de análisis y discusión», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 139: 115-124.</p> <p>LASARTE, J. (2004), <i>Financiación autonómica. Dos estudios</i>, Comares, Granada.</p> <p>LE BRETON, M., y WEBER, S. (2003) «The art of making everybody happy: How to prevent a secession», <i>IMF Staff Papers</i>, 50: 403-435.</p> <p>LÓPEZ, J., y ZABALZA, A. (2015), «A vueltas con la autonomía tributaria», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 94-109.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. (2014a), «Tax assignments at the regional and local levels», en E. AHMAD y G. BROSIO (Eds.), <i>Handbook of Fiscal Federalism II</i>, Edward Elgar, Cheltenham, UK.</p> <p>— (2014b), «La Descentralización Tributaria a las comunidades autónomas en España: Desafíos y Soluciones», en J. DURÁN y A. ESTELLER-MORÉ (Eds.), <i>Por una verdadera reforma fiscal</i>, Ariel, Barcelona.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y SEARLE, R. (2006), <i>The Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers</i>, Springer Verlag.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y SEPÚLVEDA, C. (2012), «Toward a more general model of revenue assignments». International Center for Public Policy, <i>Working Paper</i> n.º 1.231, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.</p> <p>MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y TIMOFEEV, A. (2014), «Capital infrastructure and equity objectives in decentralized systems», en J. FRANK y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (Eds.), <i>Infrastructure and Decentralization: From Gaps to Solutions</i>, Edward Elgar, Cheltenham, UK.</p> <p>MONASTERIO, C. (2010), «Federalismo fiscal y sistema foral, ¿un concierto descafeinado?», <i>Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública</i>, 192: 59-103.</p> <p>OATES, W.E. (1972), <i>Fiscal Federalism</i>, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.</p> <p>ONRUBIA, J. (2015), «La gestión de los impuestos en un país descentralizado: Diagnóstico y</p>	<p>líneas de reforma para España», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 110-130.</p> <p>PEDRAJA, F., y SUÁREZ, J. (2015), «La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades autónomas y corporaciones locales», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 15-27.</p> <p>PÉREZ, F., y CUCARELLA, V. (2015), «Necesidades y gastos de las comunidades autónomas», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 52-74.</p> <p>QUIAO, B.; MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J., y XU, Y. (2008), «Equalization transfers and the trade-off between growth and equity: China's case», <i>Journal of Development Economics</i>, 86(1): 112-128.</p> <p>RODRÍGUEZ, M. (2009), «Otros tributos verdes: Experiencias y posibilidades a explorar», en S. LAGO PEÑAS y J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ (Eds.), <i>La asignación de impuestos a las comunidades autónomas: Desafíos y propuestas</i>, pp. 269-292.</p> <p>SHAH, A. (2012), «Public services and expenditure need equalization: Reflections on principles and worldwide comparative practices». Policy Research Working Paper n.º 6.006. The World Bank, East Asia and the Pacific Region, Poverty Reduction and Economic Management Unit (marzo). Washington, D.C.</p> <p>SIMÓN-COSANO, P.; LAGO-PEÑAS, S., y VAQUERO, A. (2014), «On the political determinants of intergovernmental grants in decentralized countries: The case of Spain», <i>Publius: The Journal of Federalism</i>, 44: 136-156.</p> <p>VILALTA, M. (2015), «La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: Un análisis del grado de progresividad», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 132-151.</p> <p>ZABALZA, A. (2012), «Una nota sobre la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, con referencia a los artículos 206.3 y 206.5», <i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>, 95: 407-433.</p> <p>— (2013), «Reforma del sistema de financiación para promover el esfuerzo fiscal y el crecimiento de las comunidades autónomas», <i>Revista del Instituto de Estudios Económicos</i>, 1-2(2013): 169-203.</p> <p>ZABALZA, A., y LÓPEZ, J. (2014), «The uneasy coexistence of the Spanish foral and common regional finance systems». Working Paper EC 2014-02, IVIE.</p> <p>ZUBIRI, I. (2007), «Los sistemas forales: características, resultados y su posible generalización», en S. LAGO PEÑAS (Ed.), <i>La financiación del Estado de las autonomías: Perspectivas de futuro</i>, IEF, Madrid, pp. 355-387.</p> <p>— (2015), «Un análisis del sistema foral de la CAPV y sus ventajas durante la crisis», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA</i>, 143: 205-224.</p>
--	--	--