

DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETENCIA FISCAL EN ESPAÑA

Alberto Gómez

La eliminación del impuesto sobre el patrimonio por parte de la Junta de Andalucía para atraer contribuyentes con rentas altas desencadenó reacciones muy diversas. Algunas comunidades autónomas decidieron seguir la dirección marcada por Andalucía, es el caso de Murcia –que ha anunciado la eliminación del impuesto sobre el patrimonio en 2023– o la Comunidad Valenciana –que acaba de aprobar una modesta rebaja del IRPF para las rentas más bajas–. Otros gobiernos autonómicos, reacios a bajar sus impuestos y conscientes de que las decisiones de cada comunidad autónoma afectan a todas las demás, se limitaron a criticar la medida y solicitar la intervención del Estado para impedir lo que ellos consideran competencia desleal o “dumping fiscal”. El Gobierno, por su parte, atacó la eliminación de este tributo por parte del gobierno andaluz, alegando que es una medida que sólo beneficia a los contribuyentes ricos, y presentó el mal llamado “impuesto solidario” a las grandes fortunas. Todos estos hechos están estrechamente ligados, y para entenderlos, es necesario conocer el contexto y cómo las comunidades autónomas compiten entre sí en materia impositiva.

El sistema de financiación autonómica presenta un grado importante de descentralización. Las comunidades autónomas de régimen común (CCAA) tienen capacidad normativa sobre el 50% del IRPF y el 100% de los impuestos sobre sucesiones y donaciones, transmisiones patrimoniales, patrimonio, actos jurídicos documentados, tributos sobre el juego y otros con escasa capacidad recaudatoria. Poseen también un re-

cargo autonómico en el impuesto sobre hidrocarburos y en el impuesto especial sobre determinados medios de transporte y tienen participaciones territorializadas –sin capacidad normativa– en el 50% del IVA, el 58% de los IIEE y el impuesto sobre la electricidad. Además, las CCAA tienen la capacidad de crear nuevos tributos propios. La Comunidad de Madrid, por ejemplo, no tiene ninguno actualmente, mientras que Cataluña posee 15, entre los que se encuentran varios impuestos medioambientales, un impuesto a las bebidas azucaradas y un impuesto a las viviendas vacías.

Bajo los arreglos de este sistema de financiación, los gobiernos de las CCAA pueden elegir –dentro de los límites marcados –la combinación recaudatoria que estimen oportuna para hacer frente a sus gastos. Ahora bien, cada decisión en materia fiscal de cada comunidad autónoma tiene consecuencias, para ella y para todas las demás. Los ciudadanos y las empresas pueden trasladarse de unas comunidades autónomas a otras, pueden ‘votar con los pies’. Los gobiernos autonómicos, por tanto, compiten por proveer los servicios públicos que sus ciudadanos demandan de la manera más efectiva posible, pudiendo así ofrecer a su vez un clima fiscal más favorable para sus contribuyentes. Aquí reside la principal ventaja de la descentralización fiscal: en el medio/largo plazo, ninguna comunidad autónoma puede expoliar fiscalmente a sus contribuyentes sin proveer servicios públicos o proveyéndolos de manera insuficiente. De hacerlo, los contribuyentes emigrarían a regiones con políticas que se adapten mejor a sus preferencias. Nó-

tese que los contribuyentes no necesariamente tienen que preferir los impuestos bajos o inexistentes. Grosso modo, cada contribuyente tiene preferencias diferentes y está dispuesto a pagar Y impuestos a cambio de una provisión de X servicios públicos. Habrá algunos que estén dispuestos a pagar impuestos por valor de un alto porcentaje de su renta a cambio de una mayor cobertura pública de bienes y servicios, mientras que otros preferirán pagar los impuestos más bajos posibles y proveerse de todo lo que necesitan privadamente. La existencia de esa descentralización y esa competencia fiscal posibilita además que los ciudadanos puedan vivir en comunidades más adaptadas a sus preferencias de lo que lo harían bajo un estado central que aplicara las mismas políticas para todos.

En el caso que nos ocupa, cuando algunas comunidades autónomas deciden bajar sus impuestos, atraen ciudadanos que prefieren pagar menos aún a cambio de menores o peores servicios públicos. Nótese también, que la existencia de impuestos más bajos no necesariamente tiene que ir aparejada de menos o peores servicios públicos. La eficiencia en la gestión del gasto público y factores como la dispersión territorial de la población o la composición de la pirámide poblacional juegan un papel importante. Así, algunas regiones recaudan y gastan menos por habitante que otras comunidades autónomas, pero consiguen proveer servicios públicos de mayor calidad. Estos movimientos de contribuyentes y empresas ocurren a costa de otras comunidades autónomas que verán como algunos de sus

ciudadanos se marchan. Ahora bien, lo mismo debería ocurrir al revés. Si algunos ciudadanos prefirieran pagar más impuestos de los que pagan en su región a cambio de recibir un mayor grado de servicios públicos, pueden irse a otras CCAA con una mayor presión fiscal. El hecho de que esto no ocurra revela que, en general, los ciudadanos creen que los impuestos son demasiado altos, y que deben reducirse a la vez que los servicios públicos se gestionan más eficientemente, copiando el ejemplo de las CCAA que mejor lo hacen. Por eso las comunidades con los impuestos más bajos son las que atraen más contribuyentes y empresas, mientras que otras no paran de perderlos. Pero la competencia y la descentralización fiscal no son sólo una cuestión de impuestos bajos, sino principalmente de preferencias y libertad. Si no existiera descentralización fiscal, los ciudadanos no podrían votar con los pies y el gobierno podría aplicar cualquier política sin oposición.

Pero nuestro sistema no llega a ser tan bueno como el descrito, ¿cuál es su principal problema? Sin duda, la falta de corresponsabilidad fiscal. Esto es, la falta de una correspondencia perfecta entre los ingresos fiscales que recaudan las comunidades autónomas y los gastos que realizan. La corresponsabilidad fiscal consiste en que los incrementos marginales de gasto de una comunidad autónoma sean financiados por incrementos marginales de tributos en esa comunidad. De ser así, las comunidades autónomas elegirían una combinación óptima de ingresos y gastos públicos, y competirían de manera “perfecta”, tal y como hemos

descrito anteriormente. Sin embargo, las CCAA tienen capacidad de decisión sobre en torno a una tercera parte de los ingresos autonómicos locales, pero proveen servicios estatales tan importantes como la educación o la sanidad públicas. Así, hay un descuadre importante entre su capacidad recaudatoria y su necesidad de gasto. De todo lo que recaudan las CCAA, el 75% se destina al Fondo de Garantía (una especie de caja común a la que contribuyen todas las CCAA del régimen común) y posteriormente se redistribuye entre todas las CCAA en función de diferentes criterios como la superficie, población, dispersión poblacional, insularidad, etc.

Esta particularidad del sistema de financiación autonómico genera incentivos perversos para la gestión de los gobiernos autonómicos. No existen incentivos suficientes para administrar eficientemente el gasto público porque, aunque los gobiernos autonómicos y sus ciudadanos reciben los beneficios de los incrementos del gasto público, los contribuyentes/electores no son los que soportan completamente los costes de este, sino que lo hacen los contribuyentes de todo el país. En consecuencia, los gobiernos autonómicos no internalizan los costes de sus decisiones y gastar les sale muy barato. Al revés, en ocasiones, los gobiernos autonómicos se permiten gastar por encima de sus posibilidades –generando enormes déficits e incrementando sus posiciones de deuda pública– para conseguir el apoyo de sus electores, sabiendo que el coste lo pagarán otros. Evidentemente, si todas las CCAA se comportaran de esta manera, el sistema caminaría hacia su colapso.

De manera contraria, la responsabilidad fiscal es algo que el sistema desincentiva. Si una autonomía consigue proveer eficientemente los servicios públicos que sus ciudadanos demandan y generar un superávit, no podrá disfrutar los beneficios del mismo, pues el 75% de ellos se destinarán al Fondo de Garantía y se repartirán entre todas las CCAA. Esto hace que, ante la expectativa de un superávit, los gobiernos autonómicos opten por sobredimensionar el gasto público (aumento que sus ciudadanos percibirán en su totalidad y de lo que el gobierno se beneficiará políticamente) en vez de bajar los impuestos (en cuyo caso los ciudadanos de esa región sólo recibirían el 25% de la bajada). De esta manera, el sistema incita a los gobiernos autonómicos a reducir los impuestos y aumentar los gastos generando déficits crecientes que serán pagados por el resto de las autonomías. Realmente se requiere un elevado grado de responsabilidad por parte de los gobiernos para no dejarse seducir por estos incentivos.

¿Cómo se puede resolver este problema? La respuesta es más descentralización, descentralización responsable, corresponsabilidad fiscal. Las CCAA deberían tener la capacidad tributaria para hacer frente a los servicios que gestionan y, a partir de ahí, poder competir entre ellas optimizando siempre los ingresos fiscales en función de los gastos. Las autonomías deben gastar en función de lo que ingresan, y no en función de lo que puedan ingresar las otras. Así, cuando un gobierno autonómico quiera gastar más, tendrá que imponer el coste de ese gasto adicional a sus propios ciudada-

nos, con lo que ello conlleva. Si los contribuyentes lo estiman necesario, lo aceptarán de buen grado. Si no, se marcharán o elegirán a otro partido para el gobierno en las elecciones más próximas. Lo mismo sucede al revés, si un gobierno autonómico decide bajar los impuestos, las consecuencias las deben soportar sus ciudadanos, tanto los impuestos más bajos como la menor cobertura pública. Las dinámicas competitivas bajo este sistema obligarían a las comunidades autónomas optimizar sus elecciones de gastos/ingresos y llevar a cabo una gestión más eficiente para beneficio de todos.

Es cierto, como argumentan algunos críticos de la competencia fiscal, que estas condiciones podrían derivar en una “race to the bottom”, una carrera hacia el fondo en la que cada autonomía busca tener los impuestos más bajos para atraer contribuyentes a costa de mermar los servicios públicos. Esto es cierto, pero incompleto. A diferencia de lo que sugieren, los gobiernos tendrían que preocuparse de brindar unos servicios mínimos a sus ciudadanos, al menos todos los que estos consideren oportunos y demanden. Los gobiernos recortarían sus gastos, sí, pero principalmente en aquellas áreas que los ciudadanos consideran irrelevantes y que no les aporta ningún valor, acabando así con el despilfarro político. Lo idóneo es, por tanto, que la descentralización sea la máxima posible, tanto en los ingresos como en los gastos, pues los incentivos a la eficiencia y el buen gobierno serían mucho mayores que en la situación actual.

Más allá de en el ámbito fiscal, la descentralización en la mayor parte de ámbitos del estado es positiva. La

descentralización reduce la distancia entre los gobernantes y los gobernados y, cuanto menor sea, los primeros serán más conscientes de los problemas de los segundos, podrán tomar mejores decisiones y estarán sometidos a un mayor escrutinio. La mayor competencia hacia la que se ven sometidos los entes políticos en entornos descentralizados les hace competir por atraer ciudadanos y empresas a costa de otros entes, de nuevo optimizando la gestión, la recaudación y el gasto. Así, los gobiernos realmente tienen incentivos para ser responsables e innovar, y las dinámicas competitivas descubren en el proceso la mejor manera de gobernar y gestionar, que el resto de unidades políticas tendrá que copiar para poder competir. En definitiva, la descentralización política –hasta cierto grado– beneficia a la ciudadanía en su conjunto.

Desconocemos cuál es el grado óptimo de descentralización. Pero podemos asegurar que España, a pesar de ser uno de los países más descentralizados del mundo, aún está lejos de alcanzarlo. España necesita corresponsabilidad fiscal y mayor descentralización. Sigamos promoviéndola.



**YA DISPONIBLE EN EL SITIO
WEB DE LA FUNDACIÓN:**

www.fundalib.org

Sobre la Fundación para el Avance de la Libertad

La visión que inspira a la Fundación para el Avance de la Libertad (Fundalib) es la de unas sociedades humanas prósperas, organizadas mediante el orden espontáneo de la cultura y del mercado, y respetuosas de la libertad individual de todos sus integrantes. Esta visión se concreta en la siguiente declaración de misión, que es también un llamamiento a cuantos quieran unirse a nosotros en este esfuerzo: *"Nuestra misión es promover el avance de la Libertad individual humana en todos sus aspectos y el éxito de las organizaciones y entidades que la impulsan y defienden"*.

En desarrollo de su misión, esta fundación libertaria organiza eventos y publica libros, informes y otros documentos así como material audiovisual. En particular, edita índices comparativos sobre la situación de la libertad en diversos ámbitos temáticos y geográficos. La revista mensual AVANCE de la Libertad llega a miles de lectores todos los meses. Los representantes de la Fundación participan en todo tipo de actos y en los medios de comunicación. Los proyectos de la Fundación han recibido diversos premios europeos y mundiales. La Fundación forma parte de la Red Atlas, que agrupa a los institutos de pensamiento liberales clásicos y libertarios en todo el mundo.

Corren tiempos difíciles para la Libertad de todos. Necesitamos tu apoyo. Hazte Amigo de la Fundación y suscríbete a nuestros proyectos y a la revista en patreon.com/fundalib o haz una donación en fundalib.org/don/



Propiedad intelectual. Esta obra se publica bajo la licencia de Creative Commons "CC Attribution-NoDerivatives 4.0 International" (CC BY-ND 4.0). Se permite expresamente la

reimpresión y reedición del contenido para cualquier fin en tanto no se modifique ni rehaga y siempre que se acredite la autoría, así como la condición de la Fundación para el Avance de la Libertad como entidad editora. Toda cita del presente informe deberá ser fiel y estar correctamente contextualizada. Toda mención digital deberá llevar el correspondiente enlace de hipertexto a la versión digital presente en el sitio web de la Fundación.

Fundación para el Avance de la Libertad, noviembre de 2022.
c/ Marqués de la Ensenada, 14, 1º 15, 28004 Madrid (España).
www.fundalib.org | contacto@fundalib.org
Coordinador de la colección Informes de la Fundación: Juan Pina.

Impreso en España | Imprimé en Espagne



Ética financiera. Para la investigación y para la publicación de este informe no se ha gastado dinero del contribuyente ni se ha aceptado subvenciones estatales. Si deseas realizar una donación para apoyar a la Fundación, por favor escanea el código QR o visite www.fundalib.org/don. También puede adquirir camisetas y otros productos en: tienda.fundalib.org



Atlas Network. La Fundación se enorgullece en formar parte de la Red Atlas, una plataforma compuesta por unos quinientos *think tanks* de un centenar de países que trabajan por la libertad tanto económica como personal. Para más información, por favor visite el sitio web de la Red Atlas en la dirección siguiente: www.atlasnetwork.org.

INFORMES DE LA FUNDACIÓN

La línea de publicaciones *Informes de la Fundación* persigue el objetivo de tratar de manera sucinta todo tipo de cuestiones específicas que resulten relevantes a la causa de la libertad, con una extensión limitada y un lenguaje divulgativo. Los autores son especialistas en las diversas áreas y cuestiones, que abordan desde una perspectiva favorable a las ideas de la libertad.

DESCENTRALIZACIÓN Y COMPETENCIA FISCAL EN ESPAÑA

El gobierno español de coalición PSOE-Unidas Podemos lleva varios meses persiguiendo y tratando de erosionar la libre competencia tributaria entre las comunidades autónomas, lo que constituye un ataque frontal al modelo autonómico recogido en el título VIII de la Constitución. La descentralización política y administrativa requiere competencias fiscales suficientes. El autor de este informe reflexiona sobre el grado de competencia fiscal que se da entre nuestras comunidades autónomas, a raíz de la fuerte diferenciación entre ellas desde septiembre de 2022, que ha provocado los intentos de recentralización encubierta de la fiscalidad española por parte de la izquierda política.

