OPOSICION TECNICO COMERCIAL Y ECONOMISTA DEL ESTADO

Tema 4B-15: El federalismo fiscal. Financiación de las haciendas territoriales

Miguel Fabián Salazar

30 de diciembre de 2020

ÍNDICE	Página
Idea clave	1
Preguntas clave	1
Esquema corto	2
Esquema largo	6
Gráficas	18
Conceptos	19
Preguntas	20
Notas	21
Bibliografía	22

IDEA CLAVE

IMPORTANTE Leer Marín González, C. (2020) Descomposición de los saldos presupuestarios de las CCAA. 2014-2018

Preguntas clave

ESQUEMA CORTO

Introducción

1. Contextualización

- i. Economía pública
- ii. Justificación
- iii. Importancia
- iv. Instrumentos
- v. Estructura vertical del estado
- vi. Estructura horizontal
- vii. Programas de investigación relacionados

2. Objeto

- i. ¿Qué programas de investigación relevantes?
- ii. ¿Qué nivel del estado cumple mejor función dada?
- iii. ¿Qué tamaño óptimo de las jurisdicciones?
- iv. ¿Qué mecanismos de decisión respecto niveles y tamaños?
- v. ¿Cómo financiar haciendas territoriales?
- vi. ¿Qué aplicaciones de federalismo fiscal?

3. Estructura

- i. Primera generación
- ii. Segunda generación
- iii. Financiación
- iv. Aplicaciones

I. PRIMERA GENERACIÓN

1. Idea clave

- i. Contexto
- ii. Objeto
- iii. Resultado

2. Estabilización

- i. Idea clave
- ii. A favor de descentralización
- iii. En contra de descentralización
- iv. Valoración

3. Redistribución

- i. Idea clave
- ii. A favor de descentralización
- iii. Votantes deciden grado óptimo de redistribución
- iv. Desigualdad interregiones incentiva competencia de políticas
- v. Evitar pobres de ricas transfieran a ricos de pobres
- vi. Regiones más ricas fuerzan redistribución a su favor
- vii. En contra de descentralización
- viii. Posibles efectos de selección negativa
- ix. Desigualdades regionales
- x. Valoración

4. Asignación

- i. Idea clave
- ii. A favor de descentralización
- iii. Ineficiencia de provisión uniforme
- iv. Solución al problema de revelación de preferencias

4B-15 Esquema corto

- v. Hipótesis de Tiebout (1956)
- vi. Análisis empírico de Oates (1969)
- vii. Teorema de Oates (1972)
- viii. En contra de descentralización
- ix. Congestión creciente
- x. Movilidad es costosa
- xi. Economías de escala en provisión de bienes públicos
- xii. Otras variables relevantes en decisión de localización
- xiii. Valoración

5. Tamaño óptimo

- i. Idea clave
- ii. Formulación
- iii. Implicaciones
- iv. Valoración

II. SEGUNDA GENERACIÓN

1. Idea clave

- i. Contexto
- ii. Objetivos
- iii. Resultados

2. Elección colectiva

- i. Idea clave
- ii. FBS
- iii. Teorema de Arrow
- iv. Revelación de preferencias

3. Restricciones presupuestarias blandas

- i. Idea clave
- ii. Formulación
- iii. Implicaciones
- iv. Valoración

4. Conflicto político

- i. Idea clave
- ii. Amenazas creíbles frente a estado central
- iii. Soluciones

5. Race-to-the-bottom fiscal

- i. Idea clave
- ii. Formulación
- iii. Implicaciones
- iv. Valoración

6. Acción colectiva y grupos de interés

- i. Idea clave
- ii. Formulación
- iii. Implicaciones
- iv. Valoración

III. FINANCIACIÓN DE HACIENDAS TERRITORIALES

1. Idea clave

- i. Contexto
- ii. Objetivo
- iii. Resultados

2. Impuestos

4B-15 Esquema corto

- i. Idea clave
- ii. Participados
- iii. Compartidos
- iv. Cedidos
- v. Propios
- vi. Distorsiones
- vii. Herramientas de reducción de distorsiones
- viii. Vías de armonización
- ix. Competencia fiscal

3. Transferencias

- i. Incondicionadas
- ii. Condicionales no compensatorias
- iii. Condicionales compensatorias (cofinanciación)
- iv. Bienes públicos inferiores
- v. Efecto flypaper

4. Deuda

- i. Instrumentos de deuda
- ii. Crowding-out de fondos prestables
- iii. Sostenibilidad de deuda regional

IV. APLICACIONES DE TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL

1. España

- i. Estabilización
- ii. Redistribución
- iii. Asignación
- iv. Tamaño de jurisdicciones
- v. Conflicto político

2. Unión Europea

- i. Estabilización
- ii. Redistribución
- iii. Asignación
- iv. Tamaño de jurisdicciones
- v. Conflicto político

3. Estados Unidos

- i. Estabilización
- ii. Redistribución
- iii. Asignación
- iv. Tamaño de jurisdicciones
- v. Conflicto político

4. Otros

- i. Francia
- ii. Alemania
- iii. Japón
- iv. Reino Unido

Conclusión

1. Recapitulación

- i. Primera generación
- ii. Segunda generación
- iii. Financiación de haciendas territoriales

2. Idea final

4B-15 Esquema corto

- i. Cita de Alexis de Tocqueville
- ii. Gobiernos centrales y haciendas territoriales
- iii. Tendencia hacia mayores estados
- iv. Tendencia hacia descentralización
- v. Federalismo fiscal a nivel global

ESQUEMA LARGO

Introducción

1. Contextualización

- i. Economía pública
 - a. Cuando es necesario actuar
 - b. Oué efectos tiene la intervención del estado
 - c. Qué mecanismos de decisión
- ii. Justificación
 - a. Eficiencia
 - b. Equidad
 - c. Estabilización
- iii. Importancia
 - a. Cualitativa
 - b. Cuantitativo
- iv. Instrumentos
 - a. Regulación
 - b. Empresas públicas
 - c. Presupuesto
- v. Estructura vertical del estado
 - a. Qué distribución de competencias
 - b. Cuántos niveles
- vi. Estructura horizontal
- vii. Programas de investigación relacionados

2. Objeto

- i. ¿Qué programas de investigación relevantes?
- ii. ¿Qué nivel del estado cumple mejor función dada?
- iii. ¿Qué tamaño óptimo de las jurisdicciones?
- iv. ¿Qué mecanismos de decisión respecto niveles y tamaños?
- v. ¿Cómo financiar haciendas territoriales?
- vi. ¿Qué aplicaciones de federalismo fiscal?

3. Estructura

- i. Primera generación
- ii. Segunda generación
- iii. Financiación
- iv. Aplicaciones

I. PRIMERA GENERACIÓN

1. Idea clave

- i. Contexto
- ii. Objeto
- iii. Resultado

2. Estabilización

- i. Idea clave
 - a. Agentes prefieren suavizar perfiles de consumo
 - b. Regiones sufren shocks asimétricos
 - c. Política monetaria asumida común a todas regiones
 - d. ¿Es deseable estabilización a nivel central?
 - e. ¿Pueden regiones estabilizar su propio output?

- f. ¿Estabilización a nivel regional es óptima?
- g. Factores relevantes

Asimetría de los shocks

Credibilidad de reglas de no bailout

Grado de integración comercial entre regiones

ii. A favor de descentralización

 a. Regiones relativamente poco conectadas Pocos spill-over regionales

iii. En contra de descentralización

a. Spill-overs entre regiones

Expansión fiscal en una región

- ightarrow Se transmite a regiones comercialmente cercanas
- Signo contrario a tono de PF de gobierno central
 Reducen efectividad de política de gobierno central
- c. Signo favorable a tono de PF de gobierno central Contexto de no-bailout poco creíble
 Cada región incentivada a expandir
 Pueden provocar calentamiento de la economía
- d. Free-riding de expansión de vecinos
 Contexto de shock relativamente simétrico
 Una región expandiendo fiscalmente por su cuenta
 - → Beneficia al resto
 - ⇒ Incentivos a no expandir
 - ⇒ Incentivos a esperar incentivo de otras regiones
 - ⇒ Equilibrio de Nash contractivo
- e. Coordinación con política monetaria Política discrecional tiene fuerte interacción con PM Estado central controla PM
 - → Puede ir en signo contrario a PF de local
 - ⇒ Inefectiva

iv. Valoración

- a. En la práctica, casi exclusivamente central
- b. Sistemas de consolidación y control fiscal de regiones

Muy variadas implementaciones

3. Redistribución

- i. Idea clave
 - a. Cierta aversión a desigualdad
 - b. Diferentes medidas
 - c. Dos dimensiones de desigualdad
 Desigualdad entre individuos en región

Desigualdad entre regiones

- → ¿Derecho a mismos servicios públicos entre regiones?
- → ¿Regiones más productivas implican mayor renta?
- ii. A favor de descentralización
- iii. Votantes deciden grado óptimo de redistribución

- a. Redistribuyen entre ciudadanos de la región
- iv. Desigualdad interregiones incentiva competencia de políticas
 - a. Aumenta presión competitiva para mejores políticas
 - también puede aumentar presión a mayor redistribución
- v. Evitar pobres de ricas transfieran a ricos de pobres
 - a. Crítica habitual a sistemas de redistribución estatales
 - b. Ciudadanos "pobres" de regiones ricas
 - → Transfieren a ricos de regiones pobres
- vi. Regiones más ricas fuerzan redistribución a su favor
 - a. Regiones más ricas mayor poder político
 - → Fuerzan redistribución a su favor
 - ⇒ Redistribución acaba siendo regresiva
- vii. En contra de descentralización
- viii. Posibles efectos de selección negativa
 - a. Modelo de Borjas
 - b. Inmigrantes con menores remuneraciones
 - → Y con correlación positiva origen-destino
 - ⇒ Migran donde menor dispersión de rentas
 - ⇒ Aumento de migrantes con menor productividad
- ix. Desigualdades regionales
 - a. Administración central puede arbitrar redistribución regional
 - b. Programas de transferencias a regiones más pobres
- x. Valoración
 - a. Relativamente habitual función mixta
 - Redistribución a nivel estatal
 Programas básicos
 - c. Redistribución a nivel regional
 Programas redistributivos dentro de región
 - d. Redistribución entre regiones Ligados a sistemas de financiación

4. Asignación

- i. Idea clave
 - a. Gobiernos proveen bienes públicos
 - b. Importancia creciente de bienes públicos Numerosas explicaciones
 - → Leyes de Wagner
 - → Transformaciones de Musgrave
 - c. Numerosas teorías sobre bien público
 - d. ¿A qué nivel proveerlos?
- ii. A favor de descentralización
- iii. Ineficiencia de provisión uniforme
 - a. Gobierno provee misma cantidad

En todos los lugares

- → Sin atender a heterogeneidad de preferencias
- b. Problema

Diferentes preferencias en distintos lugares

 \rightarrow Provisión puede ser ineficiente

Ejemplo:

- → regiones A y B
- → Nivel común de bien público 10
- \rightarrow CMg(10) = 75

Región A:

 $\rightarrow \sum UMg_A(10) = 100$

Región B:

 $\rightarrow \sum UMg_B(10) = 50$

Resultado:

- $\rightarrow \sum UMg_A(10) = 100 > CMg(10) = 75$
- ⇒ Demasiado poco bien público en A
- ⇒ Sería óptimo proveer más en A
- $\rightarrow \sum \text{UMg}_{B}(10) = 50 < \text{CMg}(10) = 75$
- ⇒ Demasiado bien público en B
- ⇒ Sería óptimo proveer más en B
- Gráfica I
- iv. Solución al problema de revelación de preferencias
 - a. Habitual en provisión de bienes públicos
 - b. Difícil conocer verdaderas preferencias
 Porque pueden implicar mayor pago individual
 - c. Voto como solución

No tiene porque inducir cumplimiento de CSamuelson

- \rightarrow No tiene por qué \sum RMS = RMT
- d. Descentralización fiscal puede solucionar problema
 Cada jurisdicción decide cuanto bien público proveer

Agentes deciden en qué jurisdicción radicarse

- → De acuerdo con sus preferencias
- ⇒ Tiebout (1956)
- ⇒ Oates (1969)
- v. Hipótesis de Tiebout (1956)¹
 - a. Solución a problemas de revelación y agregación
 Bajo supuestos realistas
 - → Provisión local puede ser óptima
 - b. Formulación
 - i. Todos los agentes son plenamente móviles
 - ii. Diferentes jurisdic. proveen diferente BPúblico Dinámica
 - ightarrow Votantes se desplazan donde BP a nivel preferido
 - ⇒ "Votar con los pies"

Resultado

- → Todos serán votante mediano en su ubicación
- → Comunidades homogéneas
- → Asignaciones óptimas de bien público
- c. Argumentos en contra

Coste de movilidad

ightarrow Reduce eficiencia de desplazamiento

¹Leer Palgrave.

Congestión

→ Reduce utilidad tras desplazamiento

⇒ Posibles dinámicas complejas

Otros factores determinan localización

→ No sólo bienes públicos

⇒ Desplazamiento no necesariamente óptimo

Evidencia empírica

→ Muy poca evidencia favorable

→ Difícil contrastación

Economías de escala

- → Dispersión puede reducirlas
- ⇒ Desplazamiento desvía de óptimo

vi. Análisis empírico de Oates (1969)

a. Contexto

Contexto de hipótesis de Tiebout

Agentes se desplazan a jurisdicciones

- → Donde BPúblicos provistos acorde con prefs.
- → Impuestos bajos preferibles a altos

¿Cómo valorar si el fenómeno se produce realmente?

b. Formulación

Voto con los pies debería implicar:

- → Propiedades más caras donde más bien público
- ightarrow Propiedades más baratas donde menos bien público
- c. Implicaciones

Evidencia empírica favorable en New Jersey Aumento de la investigación sobre precios y bien público

vii. Teorema de Oates (1972)

- a. "Primer teorema de la descentralización fiscal"
- b. Contexto

Problemas de información y revelación

→ Gobiernos no pueden conocer BP deseado

No hay spill-overs entre regiones

Policymaker benevolente

c. Resultado

Si BPúblicos se proveen a nivel local

- → Niveles de bienestar
- ⇒ Siempre igual o superior al de nivel uniforme Bienes públicos deben proveerse a nivel local
- d. Representación gráfica Gráfica II

viii. En contra de descentralización

- ix. Congestión creciente
 - a. Reduce ventajas de provisión local
 - b. Posibles dinámicas complejas
- x. Movilidad es costosa
 - a. Pueden preferir mantenerse en lugar
 Aunque provisión de BP subóptima dadas preferencias

xi. Economías de escala en provisión de bienes públicos

- a. Fenómeno habitual
- b. Provisión a nivel regional implica duplicación

xii. Otras variables relevantes en decisión de localización

- a. En la práctica, bienes públicos es sólo 1 factor
- b. Muchos otros factores de decisión

xiii. Valoración

a. En la práctica, habitual provisión por locales Al menos en grado relevante

5. Tamaño óptimo

- i. Idea clave
 - a. Concepto de clubes

Organización a la que agente económico se asocia

- → Voluntariamente
- → Acceso a bien no rival y excluible
- ⇒ Posible evitar consumo por no socios
- ⇒ Características de BPúblico entre socios
- b. Jurisdicciones como clubes
 Lógicamente, acceso no es voluntario
 Cierta influencia en decisión de tamaño
- c. Aparición de trade-offs en decisión de tamaño Más tamaño
 - → Menos coste de provisión individual
 - → Más coste por congestión

ii. Formulación

a. Problema de maximización

$$\begin{aligned} & \max_{X,G,N} & U(X,G,N) \\ & \text{s.a:} & P_X X + t \leq W \\ & & \text{CF} + P_G G = t \cdot N \end{aligned}$$

Donde:

X: bien privado

G: bien público

N: número de agentes

t: impuesto de suma fija al agente

$$\frac{\partial U}{\partial X} > 0, \frac{\partial U}{\partial G} > 0, \frac{\partial U}{\partial N} < 0$$

b. Impuestos de suma fija deben financiar BPúblico Cada agente contribuye su parte $\frac{1}{N}$

$$t = \frac{CF}{N} + \frac{P_G G}{N}$$

c. Restricción presupuestaria se convierte en:

$$P_X X + \frac{CF}{N} + \frac{P_G G}{N} \le W$$

d. Resolviendo tenemos que N^* depende de:

$$N^* = -\frac{U_g}{U_n} \left(\frac{CF}{P_G} + G \right)$$

 $CF \rightarrow (+)$

⇒ Más tamaño cuanto mayor coste fijo

$$G \rightarrow (+)$$

⇒ Más tamaño de jurisdicción cuanto más bien público óptimo

$$\frac{\partial U}{\partial G} \to (+)$$

⇒ Más tamaño cuanta mayor *UMg* por BPúblico

- $\frac{\partial U}{\partial N} \to (-)$
- ⇒ Menos tamaño cuanta mayor pérdida por congestión

iii. Implicaciones

- a. Mayor coste fijo implica mayor tamaño
 Consistente con economías de escala en provisión
 - → Si tamaño óptimo acaba siendo muy grande
 - ⇒ Puede implicar centralización
- Mayor gasto público óptimo implica mayor tamaño
 Cuanto mayor bien público sea deseable
 Mayor número de contribuyentes deseables
- c. Mayor precio de BPúblico implica menor tamaño
 Mayor precio de bien público
 - → Implica menor cantidad óptima de bien público
 - ⇒ Necesaria menor tamaño de jurisdicción
 - ⇒ Reducción de congestión

iv. Valoración

- a. Factores históricos y path-dependency
 En la práctica, principales factores
- b. Cierta tendencia histórica hacia teoría de clubes
 Muy lentamente
 Probablemente siglos
- c. Reorganizaciones territoriales bruscas Generalmente, nunca poco a poco
- d. Otros factores relevantes Factores demográficos y étnicos

II. SEGUNDA GENERACIÓN

1. Idea clave

- i. Contexto
- ii. Objetivos
- iii. Resultados

2. Elección colectiva

- i. Idea clave
- ii. FBS
- iii. Teorema de Arrow
- iv. Revelación de preferencias

3. Restricciones presupuestarias blandas

- i. Idea clave
- ii. Formulación
- iii. Implicaciones
- iv. Valoración

4. Conflicto político

- i. Idea clave
- ii. Amenazas creíbles frente a estado central
 - a. Incentivos a fomentar rechazo a estado central
 En electorado de región
 - Posición de fuerza en negociación frente a estado central
 - c. Obtención de mayores recursos
- iii. Soluciones

- a. Mayor incorporación de región en estado central Fomentar internalización de decisiones
- b. Reducción de autonomía legislativa en región
- c. Amenazas creíbles de represalia
 En caso de actividades contrarias a unión
 → Problemas habituales de credibilidad
- d. Separación de estados

5. Race-to-the-bottom fiscal

- i. Idea clave
- ii. Formulación
- iii. Implicaciones
- iv. Valoración

6. Acción colectiva y grupos de interés

- i. Idea clave
- ii. Formulación
- iii. Implicaciones
- iv. Valoración

III. FINANCIACIÓN DE HACIENDAS TERRITORIALES

1. Idea clave

- i. Contexto
 - a. Estructura vertical no sólo de gasto
 - b. Financiación también relevante
 - c. Diferentes instrumentos diferentes efectos
- ii. Objetivo
 - a. Plantear instrumentos de financiación
 - b. Valorar problemas de cada instrumento
- iii. Resultados
 - a. Tres grandes instrumentos
 - Sin tener en cuenta otros instrumentos menores
 Tasas
 - Ingresos patrimoniales

2. Impuestos

- i. Idea clave
 - a. Diferentes grados de riesgo
- ii. Participados
 - a. Creados, diseñados, gestionados por Admón. Cen-
 - b. Transferencia de una parte a administración local
- iii. Compartidos
 - a. Creados por admón central
 - b. Gestionados por administración central
 - Parcialmente diseñados por administración regional
 - d. Recaudación compartida
 En la parte diseñada por gobierno regional
 - e. Regional asume riesgo recaudatorio En parte participada
- iv. Cedidos
 - a. Creados por admón central
 - b. Gestionados y diseñados por gobierno regional
- v. Propios

- a. Creados y gestionados por admón local
- b. Generalmente, distinto HImponible

vi. Distorsiones

- a. Aumento de coste administrativo
- b. Aumento de coste de cumplimiento
- c. Deslocalizaciones por motivo fiscal
- d. Fraude fiscal
- vii. Herramientas de reducción de distorsiones
 - a. Igualación
 - b. Compensación
 - c. Armonización

Diferentes impuestos y tipos impositivos

- → En diferentes jurisdicciones de mismo nivel Convergencia de:
- → Tipos
- → Estructura de impuestos

viii. Vías de armonización

a. Armonización unilateral

Cada una de las jurisdicciones decide armonizar unilateralmente

- → Acercar tipos y estructura
- b. Armonización positiva

Estado central toma medidas de armonización

c. Armonización vía mercado Presión competitiva presiona hacia igualación

ix. Competencia fiscal

3. Transferencias

- i. Incondicionadas
 - a. Idea clave

Transferencias sin condición sobre destino

b. Efectos

Desplazamiento paralelo de restricción presupuestaria

Gobierno elige nuevo óptimo

c. Representación gráfica

Gráfica III

- ii. Condicionales no compensatorias
 - a. Idea clave

Transferencia condicionada a uso determinado

- → Gasto mínimo en determinada partida
- b. Efectos

Desplazamiento de RP hacia la derecha

→ Pero restringida

No necesariamente vinculante:

- \rightarrow Si HT desea gastar más en partida que transferencia dada
- \Rightarrow Actúa como transferencia incondicional
- → Si HT no desea gastar más que transferencia

- ⇒ Actúa como restricción adicional a gasto
- c. Representación gráfica

Gráfica IV

- iii. Condicionales compensatorias (cofinanciación)
 - a. Idea clave

Transferencia condicionada a uso determinado Cuantía sujeta a gasto de HT en uso determinado

- → Cofinanciación de partida
- b. Efectos

Reducción de precio relativo de la partida

RP pivota sobre eje de coordenadas

- → Pendiente cae en valor absoluto si abscisas cofinanciadas
- c. Representación gráfica Gráfica V
- iv. Bienes públicos inferiores
 - a. Dda. de algunos bienes públicos

Cae cuanta mayor sea la renta

- → Sustituidos por otros bienes no inferiores Ejemplo:
- → Sanidad pública vs privada
- → Educación pública vs privada
- b. Transferencias fiscales

Pueden aumentar renta de agentes

- ightarrow Desplazamiento a bienes públicos más demandados
- v. Efecto flypaper²/pegamento
 - a. Aumento mayor del gasto público
 - → Cuando RP aumenta por transferencias
 - b. Si la financiación la tiene que extraer la HT
 - → Vía impuestos
 - → Vía deuda
 - ⇒ El aumento del gasto es menor
 - c. Si la transferencia se diese incondicionalmente a ciudadanos
 - → En vez de a gobierno
 - → El gasto sería menor
 - ⇒ La mosca se queda donde se posa: "flypaper"
 - d. Evidencia empírica favorable al efecto flypaper
 - e. Posible relación con burocracia de Niskanen

4. Deuda

- i. Instrumentos de deuda
 - a. Títulos en mercados
 - b. Instrumentos de financiación de estado central
- ii. Crowding-out de fondos prestables
- iii. Sostenibilidad de deuda regional

IV. APLICACIONES DE TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL

1. España

²El nombre del efecto hace referencia a un rollo de papel utilizado en determinados países para capturar moscas. Debido a un olor atractivo, las moscas vuelan hacia el papel, que está recubierto de una sustancia extremadamente pegajosa. Así, las moscas se quedan allí donde habían volado, de forma similar a lo que sucede con el dinero público transferido que se queda allí donde había sido transferido.

- i. Estabilización
- ii. Redistribución
- iii. Asignación
- iv. Tamaño de jurisdicciones
- v. Conflicto político

2. Unión Europea

- i. Estabilización
 - a. Apenas nada a nivel UE
 - b. Política monetaria sí juega papel importante
 - c. Actuación estabilizadora implícita Vía compra de deuda soberana
 - d. Instrumentos de rescate
 MEDE, Balanza de pagos
 Énfasis en condicionalidad de oferta
- ii. Redistribución
 - a. Muy escaso papel de UE
 - b. Incremento en crisis de Covid
 - c. SURE
 - d. Papel indirecto de política monetaria
- iii. Asignación
 - a. Mayor papel de UE dentro de competencias
 - b. Fondos estructurales
 - c. EFSI Plan Juncker
 - d. BEI
 - e. MRR
 - f. ReactEU
 - g. Pequeño papel en relación con EEMM
- iv. Tamaño de jurisdicciones
 - a. Factores históricos
 - Pequeños avances en jurisdicciones propias Regiones NUTS
- v. Conflicto político
 - a. Actuación propiamente de UE Comisión Europea

Papel relevante

b. Cámara europea

Internalización de decisiones a nivel UE

Parlamento Europeo

Atribuciones crecientes en largo plazo

c. Órgano de EEMM Consejo de UE

3. Estados Unidos

- i. Estabilización
 - a. Gobierno federal elevado peso
 - b. Estímulos fiscales a nivel federal
 - c. Estabilizadores automáticos a nivel federal
- ii. Redistribución
 - a.
- iii. Asignación
 - a. Estados tienen mayor peso

- iv. Tamaño de jurisdicciones
 - a. Fuertes diferencias de tamaño
 - b. Factores históricos relevantes
- v. Conflicto político
 - a. Habituales conflictos entre administraciones
 - b. Transferencias condicionadas compensatorias
 Habitual fuente de conflicto
 Estados más pobres juzgan discriminatorias
 - → Favorecen a estados ricos que pueden gastar más

4. Otros

- i. Francia
 - Tamaño de jurisdicciones
 Reorganizaciones habituales
 - b. Estabilización

Nula importancia niveles regionales Estabilizadores automáticos de estado central Política fiscal discrecional de estado central Sin apenas margen endeudamiento regiones

- c. Redistribución
- d. Asignación

Cierta importancia de nivel local Departamentos y regiones

- ii. Alemania
- iii. Japón
- iv. Reino Unido

Conclusión

1. Recapitulación

- i. Primera generación
- ii. Segunda generación
- iii. Financiación de haciendas territoriales

2. Idea final

- i. Cita de Alexis de Tocqueville
 - a. "El sistema federal ha sido creado para combinar las diferentes ventajas de la grandeza y la pequeñez de las naciones."
- ii. Gobiernos centrales y haciendas territoriales
 - a. En la práctica

Gobiernos centrales no desempeñan únicamente

- → Haciendas territoriales también
- b. Competencias de actuación

Se reparten entre niveles de gobierno

- → CCAA y municipios en España
- → Estados y condados en EEUU
- → Unión Europea y estados miembros
- → ...
- iii. Tendencia hacia mayores estados
- iv. Tendencia hacia descentralización
- v. Federalismo fiscal a nivel global

Introducción

1. Contextualización

- i. Objeto de la economía pública
 - a. Rama de la economía
 - → Cómo interviene el estado en la economía
 - → ¿Qué efectos tiene la intervención
 - → ¿Qué procesos de decisión existen en el sector público?
- ii. Importancia del sector público
 - a. Cualitativa

Condiciona fuertemente las decisiones privadas

- → Poder coactivo
- → Superioridad de medios en países desarrollados
- b. Cuantitativa

Gasto público es 40% de PIB en OCDE

- iii. Justificación de la intervención pública
 - a. Marco básico de funcionamiento
 Marco legal de actuación
 Reducir incertidumbre de agentes económicos
 Garantizar derechos de propiedad
 - b. Eficiencia

Presencia de fallos de mercado

→ Asignaciones ineficientes en sentido de Pareto

c. Equidad

Sociedad realiza juicios de valor sobre deseable de asignaciones

- → Actúa para cambiarlas
- d. Estabilización

Suavizar fluctuaciones cíclicas

Reducir impacto de shocks sobre bienestar

- iv. Instrumentos de actuación
 - a. Regulación

Disposiciones legales y reglamentarias Cumplimiento mediante poder coactivo

b. Empresas públicas

Ordenación de factores productivos directamente por el Estado

- → Proveer bienes y servicios
- c. Presupuesto público

Recaudar fondos mediante ingresos públicos Distribuirlos mediante gasto público

- v. Cita de Alexis de Tocqueville
 - a. "El sistema federal ha sido creado para combinar las diferentes ventajas de la grandeza y la pequeñez de las naciones."
- vi. Gobiernos centrales y haciendas territoriales
 - a. En la práctica

Gobiernos centrales no desempeñan únicamente

- → Haciendas territoriales también
- b. Competencias de actuación

Se reparten entre niveles de gobierno

- → CCAA y municipios en España
- → Estados y condados en EEUU
- → Unión Europea y estados miembros

→ ...

2. Objeto

- i. ¿Cuándo es preferible descentralizar?
- ii. ¿Cómo se justifica la descentralización?
- iii. ¿Qué problemas causa la descentralización?
- iv. ¿Cómo se debe descentralizar?
- v. ¿Qué tamaño óptimo deben tener las haciendas territoriales?
- vi. ¿Cómo deben financiarse las haciendas territoriales?

3. Estructura

- i. Justificación de la descentralización fiscal
- ii. Tamaño óptimo de las áreas descentralizadas
- iii. Financiación de las haciendas territoriales bajo federalismo fiscal

I. JUSTIFICACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

1. Idea clave

- i. Objetivos de la intervención pública
 - a. Eficiencia
 - → Lograr máximo aprovechamiento de recursos
 - b. Equidad
 - → Alcanzar distribuciones más deseables
 - c. Estabilización

Reducir fluctuaciones de macromagnitudes

2. Eficiencia

- i. Provisión uniforme de bien público
 - a. Gobierno provee misma cantidad

En todos los lugares

- → Sin atender a heterogeneidad de preferencias
- b. Problema

Diferentes preferencias en distintos lugares

→ Provisión puede ser ineficiente

Ejemplo:

- → regiones A y B
- → Nivel común de bien público 10
- \rightarrow CMg(10) = 75

Región A:

 $\rightarrow \sum UMg_A(10) = 100$

Región B:

 $\rightarrow \sum UMg_B(10) = 50$

Resultado:

- $\rightarrow \sum \text{UMg}_A(10) = 100 > \text{CMg}(10) = 75$
- ⇒ Demasiado poco bien público en A
- ⇒ Sería óptimo proveer más en A
- $\rightarrow \sum UMg_R(10) = 50 < CMg(10) = 75$
- ⇒ Demasiado bien público en B
- ⇒ Sería óptimo proveer más en B

Gráfica VI

ii. Descentralización fiscal

a. Cada jurisdicción decide independientemente
 Cuánto bien público proveer

b. Problemas

¿Cómo agregar preferencias?

- → Problemas habituales de agregación
- ⇒ ¿Cómo agregar preferencias sobre bien público?
- ⇒ ¿Puede una regla cumplir axiomas deseables?
- → Problemas de revelación de las preferencias
- ⇒ ¿Tienen incentivos a revelar preferencias?
- ⇒ ¿Hay incentivos a declarar menos?
- ⇒ ¿Hay incentivos a freeriding?
- c. Voto como solución

P.ej.: mayoría simple

No asegura cumplimiento de cond. de Samuelson Con preferencias unimodales

→ Votante mediano determina gasto óptimo

iii. Hipótesis de Tiebout (1956)³

- a. Solución a problemas de revelación y agregación
 Bajo supuestos realistas
 - → Provisión local puede ser óptima

b. Formulación

- i. Todos los agentes son plenamente móviles
- ii. Diferentes jurisdic. proveen diferente BPúblico Dinámica
- → Votantes se desplazan donde BP a nivel preferido
- ⇒ "Votar con los pies"

Resultado

- → Todos serán votante mediano en su ubicación
- → Comunidades homogéneas
- → Asignaciones óptimas de bien público
- c. Argumentos en contra

Coste de movilidad

→ Reduce eficiencia de desplazamiento

Congestión

- → Reduce utilidad tras desplazamiento
- ⇒ Posibles dinámicas complejas

Otros factores determinan localización

- → No sólo bienes públicos
- ⇒ Desplazamiento no necesariamente óptimo Evidencia empírica
- → Muy poca evidencia favorable
- → Difícil contrastación

Economías de escala

- → Dispersión puede reducirlas
- ⇒ Desplazamiento desvía de óptimo
- iv. Análisis empírico de Oates (1969)
 - a. Contexto

Contexto de hipótesis de Tiebout Agentes se desplazan a jurisdicciones

- → Donde BPúblicos provistos acorde con prefs.
- → Impuestos bajos preferibles a altos

¿Cómo valorar si el fenómeno se produce realmente?

b. Formulación

Voto con los pies debería implicar:

- → Propiedades más caras donde más bien público
- ightarrow Propiedades más baratas donde menos bien público
- c. Implicaciones

Evidencia empírica favorable en New Jersey Aumento de la investigación sobre precios y bien público

v. Teorema de Oates (1972)

- a. "Primer teorema de la descentralización fiscal"
- b. Contexto

Problemas de información y revelación

- → Gobiernos no pueden conocer BP deseado No hay spill-overs entre regiones Policymaker benevolente
- c. Resultado

Si BPúblicos se proveen a nivel local

- → Niveles de bienestar
- ⇒ Siempre igual o superior al de nivel uniforme Bienes públicos deben proveerse a nivel local
- d. Representación gráfica Gráfica VII

3. Equidad

- i. Idea clave
 - a. Generalmente, aversión a desigualdad
 - b. Agentes rechazan desigualdad excesiva
 - c. Prefieren políticas que ↓ dispersión de riqueza/renta Ceteris paribus
- ii. Autoselección en función de redistribución
 - a. Individuos de renta elevada

Prefieren moverse donde menos redistribución

- → Menos recursos para redistribuir
- b. Individuos con rentas bajas

Prefieren moverse donde más redistribución

→ Más demanda de recursos para redistribuir

iii. Trampas de pobreza

- a. Intervención del gobierno central necesaria
- b. Proveer capital necesario para escapar de trampa
- iv. Spill-overs regionales
 - a. Contexto

Asumiendo economías integradas Alto grado de apertura interregional

b. Formulación

Redistribución regional induce spillovers Desarrollo de regiones pobres beneficia a otras

³Leer Palgrave.

c. Implicaciones

Equidad puede aumentar eficiencia Motivo para transferir de ricos a pobres

v. Valoración

a. En principio, descentralización fiscal:
 No mejora equidad

b. Actuación de gobierno central

Necesaria para garantizar cierta equidad

- → Transferir recursos para redistribuir
- → Evitar evasión de recursos a distribuir
- c. Problema de intervención de gobierno central Preferencias de gobierno
 - → No siempre son las de FBS Ejemplo:
 - \rightarrow Regiones ricas capturan mayor parte de funcionarios
 - → Funcionarios prefieren gastar en capitales
 - → Regiones poco pobladas poco peso electoral

4. Estabilización

- i. Idea clave
 - a. Agentes prefieren estabilidad cíclica
 - b. Fluctuaciones fuertes mejor que suaves
 - c. Aversión al riesgo
 - d. Descentralización fiscal dificulta estabilización
 - ⇒ PF descentralizada inefectiva para estabilizar
 - \Rightarrow Función estabilizadora mejor por gobierno central

ii. Obstáculos

- a. Descoordinación regiones-GCentral en PFiscal
- b. Interacción con PM

Efectividad de PF como estabilizadora

→ Depende de interacción con PM

PM competencia de GCentral o supranacional

- → Efectividad de PF muy reducida
- c. Spill-overs regionales

Regiones muy integradas económicamente

Spill-overs muy grandes

Muy intensos entre regiones de un mismo país

5. Aplicación en España

- i. Eficiencia
 - a. Fuerte descentralización en España
 - Mayoría de bienes públicos producidos a nivel regional

Sanidad, educación, servicios sociales

- ii. Equidad
 - a. Sistema de financiación autonómica articula fondos FCI, FGSPF, FConv...
- iii. Estabilización
 - a. Potestad legislativa sobre tributos más importantes
 - b. Capacidad recaudatoria sobre tributos principales IVA, IRPF, IS....

- → Transferidos parcialmente o nada
- Tributos con poca capacidad recaudatoria y menos movilidad

ISD, JUEGO, IP, IBI

→ Transferidos

II. TAMAÑO ÓPTIMO DE LAS ÁREAS DESCENTRALIZADAS

1. Idea clave

- i. Contexto
 - a. Buchanan (1965)
 - b. Descentralización fiscal justificada
 Razones de eficiencia
 - c. Nuevo problema

En qué terminos descentralizar

Diseñar jurisdicciones de descentralización

- ii. Objetivo
 - a. Qué tamaño óptimo de las unidades descentralizadas?
 - b. ¿Cómo delimitar las unidades de descentralización?

iii. Resultado

a. Tamaño óptimo de jurisdicción como:

Función de:

- → Coste de provisión del bien público
- → Utilidad derivada del bien público
- → Congestión

2. Formulación

i. Maximización de la utilidad

$$\begin{aligned} & \underset{X,G,N}{\text{m\'ax}} & U(X,G,N) \\ & \text{s.a:} & P_X X + t \leq W \\ & & \text{CF} + P_G G = t \cdot N \end{aligned}$$

Donde:

X: bien privado

G: bien público

N: número de agentes

t: impuesto de suma fija al agente

$$\frac{\partial U}{\partial X} > 0, \, \frac{\partial U}{\partial G} > 0, \, \frac{\partial U}{\partial N} < 0$$

- ii. *Óptimo*
 - a. Impuestos de suma fija deben financiar BPúblico Cada agente contribuye su parte $\frac{1}{N}$

$$t = \frac{CF}{N} + \frac{P_G G}{N}$$

b. Restricción presupuestaria se convierte en:

$$P_x X + \frac{CF}{N} + \frac{P_G G}{N} \le W$$

c. Resolviendo tenemos que N^* depende de:

$$N^* = -\frac{U_g}{U_n} \left(\frac{CF}{P_G} + G \right)$$

CF → (+)

⇒ Más tamaño cuanto mayor coste fijo

$$G \rightarrow (+)$$

⇒ Más tamaño de jurisdicción cuanto más bien público óptimo

 $\frac{\partial U}{\partial G} \to (+)$

⇒ Más tamaño cuanta mayor *UMg* por BPúblico

 $\frac{\partial U}{\partial N} \to (-1)$

 \Rightarrow Menos tamaño cuanta mayor pérdida por congestión

3. Implicaciones

- i. Tamaño óptimo de club
 - a. Puede interpretarse geográficamente
 - b. N como tamaño de jurisdicción
- ii. Clubes para cada bien público
 - a. Interpretación no espacial
 Agentes se unen a club que consideren
 Ejemplo:
 - → "Club" de recogida de basuras
 - → "Club" de bomberos
 - ⇒ Realmente impracticable
 - b. Distribución óptima de miembros
 Resultado de optimización racional

4. Valoración

- i. Guía de acción pública
 - a. No interpretable literalmente
 - b. Explicita supuestosCoste de provisiónCongestión
- ii. Justificar provisión privada
 - a. En materias como sanidad o educación
 - → Más allá de perspectiva territorial
- iii. Literatura derivada

III. FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES BAJO FEDERALISMO FISCAL

1. Idea clave

- i. Contexto
 - a. Asumiendo necesario grado de descentralización
 - b. Bienes públicos deben financiarse
 - c. Forma de financiación afecta comportamiento
- ii. Objetivo
 - a. ¿Qué formas de financiación?
 - b. ¿Cómo inciden en decisión pública?
- iii. Resultados
 - a. Diferentes vías de financiación
 - b. Diferentes resultados

2. Impuestos propios

- i. Idea clave
 - a. Contexto

Administración subnacional desarrollada Mecanismos de recaudación eficientes a nivel

b. Objetivos

Corresponsabilidad fiscal

→ HHTT financien su propio gasto

Visibilización fiscal

→ Contribuyentes sean conscientes de fiscalidad Reducción de tensiones central-territorial

→ En teoría, haciendas pueden financiar su gasto

ii. Tipos

a. Impuestos propios en sentido estricto Creados por HHTT

Diseñados y gestionados por HHTT

- → Liquidación
- → Recaudación
- → Inspección
- b. Impuestos cedidos

Creados por Estado

Diseño y gestión cedidos a HHTT

c. Impuestos compartidos

Estado diseña elementos básicos

Estado gestiona

Discrecionalidad de diseño a HHTT

- → En determinados aspectos del tributo
- d. Impuestos participados

Diseñados y gestionados por el Estado

Parte de recaudación transferida a HHTT

- iii. Competencia fiscal
 - a. Efecto deseado/no deseado
 - b. Carrera a la baja para atraer recursos
 Competencias sobre impuestos sujetos a movilidad
 Restricción presupuestaria blanda
 - → Competencia fiscal a la baja
 - ⇒ Dilema del prisionero
 - ⇒ Posible alcanzar equilibrio subóptimo
- <u>iv.</u> Armonización fiscal
 - . Igualación

Igualar tipos entre jurisdicciones

b. Compensación

Compensar jurisdicciones que recaudan menos

c. Armonización

Convergencia de diseño de impuestos

Evitar descentralización de impuestos obstaculice mercado

3. Transferencias

- i. Idea clave
 - a. Contexto

Asumiendo descentralización necesaria Impuestos propios limitados

Necesidades de financiación no cubiertas

b. Objetivo

Transferir recursos a HHTT desde Estado Valorando formación de incentivos

c. Resultados

Interacción de objetivos y comportamiento

- → Estado y HHTT
- ii. Transferencias incondicionales

a. Idea clave

Transferencias sin condición sobre destino

b. Efectos

Desplazamiento paralelo de restricción presupuestaria

Gobierno elige nuevo óptimo

c. Representación gráfica

Gráfica VIII

iii. Transferencias condicionales no compensatorias

a. Idea clave

Transferencia condicionada a uso determinado

→ Gasto mínimo en determinada partida

b. Efectos

Desplazamiento de RP hacia la derecha

→ Pero restringida

No necesariamente vinculante:

- ightarrow Si HT desea gastar más en partida que transferencia dada
- ⇒ Actúa como transferencia incondicional
- → Si HT no desea gastar más que transferencia
- ⇒ Actúa como restricción adicional a gasto
- c. Representación gráfica

Gráfica IX

- Transferencias condicionales compensatorias (cofinanciación)
 - a. Idea clave

Transferencia condicionada a uso determinado Cuantía sujeta a gasto de HT en uso determinado

- → Cofinanciación de partida
- b. Efectos

Reducción de precio relativo de la partida RP pivota sobre eje de coordenadas

- → Pendiente cae en valor absoluto si abscisas cofinanciadas
- c. Representación gráfica

Gráfica X

- v. Efecto flypaper⁴/pegamento
 - a. Aumento mayor del gasto público
 - → Cuando RP aumenta por transferencias
 - b. Si la financiación la tiene que extraer la HT
 - → Vía impuestos
 - → Vía deuda
 - ⇒ El aumento del gasto es menor
 - c. Si la transferencia se diese incondicionalmente a ciudadanos
 - → En vez de a gobierno
 - → El gasto sería menor
 - ⇒ La mosca se queda donde se posa: "flypaper"
 - d. Evidencia empírica favorable al efecto flypaper

e. Posible relación con burocracia de Niskanen

vi. Valoración

a. Restricción presupuestaria blanda
 Reducen rigidez de restricción vía impuestos

→ Pueden empeorar problemas de Niskanen

b. España

Transferencias vía fondos

Generalmente incondicionales

→ Aunque ligadas a mínimos para servicios públicos (FGSPF)

En el pasado, distinción entre gasto sanitario

c. Bienes públicos inferiores

Ejemplo: sanidad o educación pública

→ Agentes prefieren privados cuando aumenta su renta

Transferencias pueden llegar a reducir gasto público

- → Si efecto renta reduce presión sobre BPúblicos
- ⇒ Importante tener en cuenta tipo de bien

4. Emisión de deuda

- i. Idea clave
 - a. Contexto

Impuestos propios y transferencias sujetos a limitaciones

A menudo insuficientes para grandes inversiones HT se financian vía deuda

b. Objetivo

Cubrir necesidades de financiación

c. Resultados

Estados permiten HT se financien vía deuda Diferentes modalidades y restricciones Coordinación y disciplina problemática

→ ¿HT serán rescatadas?

ii. Inconvenientes

- a. Erosión de función estabilizadora del Estado
 Endeudamiento es herramienta de estabilización
 - → Efectos sobre tipo de interés
 - → Efectos sobre demanda agregada

Endeudamiento autonómico

- → Introduce descoordinación de PFiscal estabilizadora
- b. Riesgo moral y free-riding

HHTT financian con deuda gasto que no pueden pagar

Aprovechan garantías implícitas de Estado

→ Bonos regionales como sustitutivos perfectos de estatales

Culpan a Estado de su indisciplina

→ Reducir costes de financiación

Problema evidente en España y UE

⁴El nombre del efecto hace referencia a un rollo de papel utilizado en determinados países para capturar moscas. Debido a un olor atractivo, las moscas vuelan hacia el papel, que está recubierto de una sustancia extremadamente pegajosa. Así, las moscas se quedan allí donde habían volado, de forma similar a lo que sucede con el dinero público transferido que se queda allí donde había sido transferido.

- → Déficits excesivos de CCAA
- \rightarrow EEMM
- ⇒ Fragmentación de mercados de deuda
- ⇒ Aumento de primas de riesgo

iii. Soluciones

- a. Límites al endeudamiento
- b. Sujección a autorización estatal
- c. Compromisos de no rescate Forzar internalización de costes
 - → Financiación
 - → Rescate

IV. FEDERALISMO FISCAL DE SEGUNDA GENERACIÓN

- 1. Idea clave⁵
 - i. Contexto
 - a. Primera generación de FF
 - b. Enfoque fundamentalmente normativo
 - c. Policy makers benevolentes
 - d. Alto grado de abstracción
 - ii. Objetivo

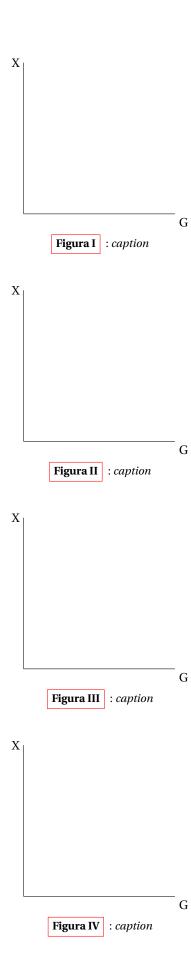
- a. Valorar papel de instituciones existentes
- b.
- iii. Resultados
- 2. Economías de escala en provisión de bienes públicos
 - i. Idea clave
- 3. Competencia fiscal
- 4. Restricciones presupuestarias blandas
- 5. Sistemas de transferencias e incentivos
- 6. Liberalización y competencia
- 7. Conflicto político

Conclusión

- 1. Recapitulación
 - i. Justificación de la descentralización
 - ii. Diseño de áreas jurisdiccionales óptimas
 - iii. Financiación de haciendas territoriales
- 2. Idea final
 - i. Convergencia real entre regiones
 - ii. Comparaciones internacionales de descentralización

 $^{^5}$ Ver Weingast (2009) en carpeta del tema.

GRÁFICAS



CONCEPTOS

PREGUNTAS

NOTAS

BIBLIOGRAFÍA

Mirar en Palgrave:

- clubs
- decentralization
- fiscal federalism
- intergovernmental grants
- local public finance
- public finance
- tax competition
- Tiebout hypothesis

Blankart, C. B.; Koester, G. B. (2005) *Political Economics versus Public Choice* KYKLOS, International Review for Social Sciences – En carpeta del tema

Gordon, R. (1983) An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism Quarterly Journal of Economics, november 1983 – En carpeta del tema

Marín Gonzalez, C. (2020) *Descomposición de los saldos presupuestarios de las CCAA 2014-2018* FEDEA. Estudios sobre la Economía Española Disponible aquí – En carpeta del tema