



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

España y Alemania: Una teoría, dos federalismos

Autor/es

Diego Lara Ajona

Director/es

Julio López Laborda

Facultad de Economía y Empresa
2014/2015

Autor del trabajo: Diego Lara Ajona

Director del trabajo: Julio López Laborda

Trabajo vinculado a la titulación universitaria de Grado en Economía, de la Universidad de Zaragoza.

Curso 2014 – 1015

RESUMEN

El presente trabajo presenta los fundamentos teóricos del federalismo fiscal, con el objetivo de realizar una comparación entre los federalismos de España y Alemania, localizando las principales similitudes y diferencias entre ellos, y concluir cuál se adapta mejor a los fundamentos plasmados previamente. También trata de aportar mejoras a ambos sistemas, a partir de las incorrecciones teóricas localizadas.

ABSTRACT

This report presents the theoretical fundamentals of fiscal federalism, with the objective of making a comparison between the federalism of Spain and Germany, locating the main similarities and differences between them, and conclude which is better adapted to the fundamentals previously reflected. Also tries to contribute improvements to both systems, from the theoretical mistakes located.

Índice

<u>Introducción</u>	1
1. <u>El Federalismo Fiscal</u>	2
1.1. Definición y problemática	2
1.2. Funciones del sector público	3
1.2.1. Razones a favor del gobierno centralizado	
1.2.2. Razones a favor del gobierno descentralizado	
1.2.3. La forma óptima de gobierno: Un sistema federal	
1.3. Los ingresos del sector público	6
1.3.1. El equilibrio financiero vertical	
1.3.2. Sistemas de nivelación fiscal entre niveles de gobierno	
1.3.3. Distribución de los ingresos entre niveles de gobierno	
2. <u>España y el federalismo fiscal</u>	
2.1. La administración territorial en España	12
2.1.1. Comunidades Autónomas	
2.1.2. Entidades Locales	
2.2. Competencias	16
2.2.1. Competencias exclusivas del Estado	
2.2.2. Competencias de las Comunidades Autónomas	
2.2.3. Competencias de las Entidades Locales	
2.3. La financiación del federalismo español	19
2.3.1. Comunidades de Régimen Común	
2.3.2. Comunidades de Régimen Foral	
2.3.3. Entidades Locales	
2.4. El federalismo español en cifras	25

3. <u>Alemania y el federalismo fiscal</u>	26
3.1. La administración territorial de Alemania	26
3.2. Competencias	27
3.3. La financiación del federalismo alemán	28
3.3.1. Los grandes impuestos	
3.3.2. Los tributos propios	
3.3.3. Los mecanismos de nivelación	
3.4. El sistema federal alemán en cifras	33
4. <u>España y Alemania</u>	34
4.1. La administración territorial	34
4.1.1. Competencias	35
4.1.2. Competencias por materias	
4.1.3. Competencias por volumen de gasto público	
4.2. La financiación	37
4.2.1. Estructura fiscal	
4.2.2. Distribución de impuestos	
4.2.3. Mecanismos de nivelación	
5. <u>Valoración, conclusión y posibles mejoras</u>	41
5.1. Valoración	41
5.2. Conclusiones	43
5.3. Posibles mejoras	44
6. <u>Consideraciones Finales</u>	45
7. <u>Bibliografía</u>	46

INTRODUCCIÓN

En primer lugar, las motivaciones que me han llevado a elegir este tema y estos dos países son por un lado, el interés que me causo la asignatura Hacienda Autonómica y Local, cursada durante el grado en economía, despertando un deseo de plasmar lo aprendido acerca del Federalismo Fiscal en un proyecto más complejo. Por otro lado, la elección de España y Alemania viene motivada por ser el primero mi propio país y Alemania haberse convertido en términos económicos en el país referencia a nivel europeo, y cumplir ambos este modelo de gobierno.

El siguiente trabajo tiene como objeto el análisis y comparación de los países de España y Alemania, desde el punto de vista del federalismo fiscal, en dónde veremos las similitudes y diferencias que presentan en este contexto.

Finalmente, y con la ayuda de los fundamentos teóricos que se expondrán en la primera parte, intentaremos valorar la eficacia de ambos países en su sistema fiscal y su descentralización.

Los pasos a seguir pues en la realización del trabajo serán los siguientes:

1. En primer lugar, se recogerán de manera detallada los fundamentos teóricos del Federalismo Fiscal, para tener una base teórica en la que apoyarnos en los siguientes apartados del trabajo. Para ello atenderemos a bibliografía específica de este tema, de autores como Castells, Oates o Tiebout.
2. Para continuar, se analizarán las características de España en cuanto a su proceso de federalismo fiscal. Siempre siguiendo de manera ordenada la teoría recogida en el primer apartado.
3. Seguidamente, repetiremos el paso anterior con el caso de Alemania.
4. Comenzando la fase final del trabajo, se tratará de sintetizar de la manera más clara posible la información de ambos países en un intento de compararlos e indicar las diferencias y similitudes más representativas.
5. Finalmente, se intentará valorar la eficacia de ambos sistemas, siempre respetando los fundamentos teóricos, decantándonos por uno de ellos y para terminar, formular alguna propuesta para mejorarlos, a objeto de dotar al trabajo de un aspecto más personal.

1. EL FEDERALISMO FISCAL

1.1. DEFINICIÓN Y PROBLEMÁTICA

En primer lugar, definiremos en qué consiste el federalismo fiscal de una forma puramente teórica.

El federalismo fiscal es una ciencia económica, que estudia los problemas financieros que se derivan a raíz de la descentralización del poder en varios niveles de gobierno.

Analizando de forma individual los términos destacados de esta definición, surge el verdadero problema, que causa la existencia de un estudio para buscar soluciones eficaces.

A. Niveles de gobierno.

Existen tres niveles de gobierno claramente diferenciados, asumiendo cada uno competencias de diferente calibre, en cuanto al territorio que abarca:

1. *Nivel Central*: Este nivel tiene competencias sobre todo el territorio estatal.
2. *Nivel Regional*: La competencia que asume este nivel está delimitada.
3. *Nivel Local*: competencia sobre una parte del territorio todavía más delimitada.

B. Descentralización del poder.

Este proceso consiste en que cada jurisdicción dentro de cada nivel de gobierno pueda tomar sus propias decisiones. De esta forma conseguiría tener autonomía financiera, es decir, tener la capacidad suficiente para decidir el volumen y la estructura de los ingresos y gastos.

C. Problemas financieros.

Estos problemas surgen a partir de las funciones que tiene asignadas el sector público, cuya eficacia se ve aumentada a través de la descentralización del poder, aunque presenta ciertas complicaciones a la hora de llevarla a cabo, ya que también aumenta su complejidad.

Las funciones en las que el sector público interviene son:

- Asignación de los recursos.
- Redistribución de la renta.
- Estabilización de la economía.

Cómo veremos a continuación, según la teoría del federalismo fiscal, estas funciones conviene en algunos casos descentralizarlas o no. Y es aquí donde surge la cuestión principal: cómo distribuimos las funciones y los ingresos públicos entre los distintos niveles de gobierno para conseguir el mayor éxito en la resolución estos problemas.

1.2. FUNCIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Las funciones del sector público son asegurar un uso eficiente de los recursos, establecer una distribución equitativa de la renta y mantener a la economía en niveles altos de empleo con cierta estabilidad de precios. El objetivo es encontrar la organización del sector público que permita una mayor eficacia en el cumplimiento de estas funciones.

Siguiendo la estrategia del economista *Oates (1972)* para resolver este problema de decisión, conviene plantear una situación hipotética en la que sólo exista dos tipos opuestos de gobierno; por un lado, un gobierno totalmente centralizado, con una única unidad de gobierno que asume la total responsabilidad de las tres funciones económicas del sector público. Por otro lado, la total descentralización, en la cual el gobierno central está prácticamente absuelto de cualquier competencia, y son los gobiernos subcentrales los que asumen la responsabilidad de realizar estas funciones.

Aunque estos tipos de gobierno son prácticamente irreales, nos van a servir para visualizar las ventajas económicas relativas a escoger ambas alternativas.

1.2.1. Razones a favor del gobierno centralizado

Comenzando por analizar la función de estabilización de la economía, podemos sugerir que una forma de gobierno centralizada o unitaria, tendría una mayor capacidad para mantener unos niveles altos de empleo con precios estables. Las razones son obvias:

- Debe existir una agencia estatal que controle la oferta monetaria, de lo contrario, si cada unidad de gobierno pudiera crear o destruir dinero a su antojo, el resultado sería una inflación en crecimiento continuo. Por ello es necesario un control monetario centralizado.

- Por otro lado el uso de la política fiscal para estimular la economía, es claramente favorable para el nivel central, ya que los gobiernos subcentrales apenas conseguirían efectos en los multiplicadores asociados a los programas de impuestos y gastos.

Por tanto, *“un gobierno central tiene posibilidades para hacer un buen uso de las políticas fiscal y monetaria para mantener la economía en niveles altos de producción sin excesiva inflación. En contraste, los gobiernos locales están limitados en su capacidad para regular el nivel agregado de actividad económica en su jurisdicción”* (Oates 1972, p.21).

Continuando con el problema de la redistribución de la renta, no cabe duda que el concepto clave que argumenta la decisión de un gobierno centralizado es la movilidad interjurisdiccional.

Partimos de la base que el instrumento principal para conseguir una mayor redistribución de la renta es un impuesto negativo sobre la renta. Si nos encontramos en un sistema fiscal altamente descentralizado formado por gobiernos locales con objetivos redistributivos diferentes entre sí, habrá parte de estos que ejerzan una presión fiscal, en cuanto a la renta obtenida, diseñada con el objetivo de conseguir una distribución de la renta más igualitaria. Ello ocasionará un mayor incentivo a la movilidad de los ricos a otra jurisdicción en la que exista menor carga tributaria, y la entrada de los más pobres a las que diseñen este tipo de programas redistributivos.

De esta manera, se conseguiría una distribución de la renta claramente superior en estas jurisdicciones pero a costa de una disminución en la renta per cápita, debido a la salida de los ricos y la entrada de los pobres.

Por ello, *“la eficacia de las políticas redistributivas depende de la movilidad potencial de los residentes, que tiende a ser mayor cuanto menor sea la jurisdicción en cuestión”* Oates (1972, p.21). Siendo la movilidad internacional mucho menor que dentro de una misma nación, una política redistributiva tiene más probabilidades de resultar exitosa y de ser eficiente si se realiza a nivel nacional, es decir, a través de un gobierno centralizado.

Respecto al problema de la asignación de recursos, atendiendo al razonamiento de que “*es probable que para cierta clase de bienes, un gobierno altamente centralizado sea más adecuado a la hora de proporcionar los niveles de convenientes de output*” Oates (1972, p.21)

El sector público tiene la responsabilidad de satisfacer niveles apropiados de recursos de aquellos bienes y servicios que no proporciona el libre mercado. Algunos de estos bienes y servicios, otorgan beneficios a todos los individuos de una nación. Por tanto para este tipo de bienes, si el objetivo es maximizar el bienestar de la totalidad de los ciudadanos, se tomaría en cuenta el valor de una unidad marginal del bien público para los miembros de una nación, y la manera más eficiente para llevar esto a cabo es que lo realice el gobierno central.

1.2.2. Razones a favor del gobierno descentralizado

Ya hemos visto que los problemas de redistribución de la renta, y estabilización de la economía podían ser mejor resueltos por un gobierno centralizado, por tanto, los argumentos a favor de un sistema de gobiernos locales se centran en la provisión de algunos bienes y servicios públicos.

Existen ciertos bienes y servicios públicos que, como ya hemos visto, son “genuinamente nacionales”, es decir, que se consumen en idénticas cantidades por todos los individuos sin importar la comunidad de residencia, y para los que un gobierno centralizado es la mejor opción. Sin embargo, para otros bienes públicos, cuyos beneficios se limitan a un conjunto específico de la población, parece mucho más indicada, la elección de un gobierno descentralizado. Las razones son obvias:

1. Una forma de gobierno descentralizada, proporciona un nivel de asignación de bienes y servicios mucho más relacionado con las preferencias de un subconjunto de la sociedad, al poseer más información acerca de ellas. De esta manera, se consigue una mayor eficiencia económica ya que el nivel de provisión está ajustado en consonancia con los gustos de los consumidores.
2. Se tiene en cuenta los diferentes niveles de provisión de ciertos bienes públicos, en base a los cuales los recursos se pueden emplear de manera más eficiente.
3. La descentralización puede dar lugar a una mayor innovación en la producción de bienes públicos. A través de una mayor variedad de técnicas de producción y

provisión de servicios permitirán a largo plazo un mayor progreso técnico en la forma de proporcionar esos bienes y servicios, lo que se traduce a una mayor eficiencia económica tanto estática como dinámica.

1.2.3. La forma óptima de gobierno: Un sistema federal

Tras analizar en profundidad los argumentos a favor de un sistema de gobierno u otro, podemos concluir que una forma de gobierno centralizada puede resolver mejor los problemas de estabilización y distribución, pero en cuanto a la provisión de ciertos bienes públicos, es más eficiente una forma descentralizada. Por tanto lo más deseable es combinar las ventajas y evitar los defectos de estas dos alternativas, siendo pues una organización federal del gobierno, la elección que cumple este requisito.

“El federalismo representa, la combinación de un gobierno unitario, con la descentralización extrema” Oates (1972, p.21). Cada nivel de gobierno asume las funciones que mejor puede desempeñar, las antes mencionadas, de forma que se consigue, lo que se puede denominar en términos económicos, la **forma óptima de gobierno**.

En la práctica, el problema real es la determinación del grado apropiado de descentralización para un sector público concreto. Por ello, procederemos más adelante al análisis de dos sectores públicos totalmente distintos, y veremos diferentes grados de descentralización, con sus respectivas ventajas e inconvenientes.

1.3. LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO

De acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, los niveles subcentrales de gobierno pueden financiarse con ingresos propios y con ingresos transferidos.

- **Ingresos Propios:** son aquellos ingresos que establece la propia jurisdicción. Proporcionan una autonomía financiera¹ a los gobiernos subcentrales, es decir, *la capacidad de decisión del volumen y composición de los ingresos y gastos*, además de respetar la *responsabilidad fiscal*, y contribuir a la no elusión fiscal². Se pueden subdividir en dos:

- a) Ingresos no tributarios:
 - i. Ingresos patrimoniales: intereses, participaciones en sociedades, etc.
 - ii. Ingresos de crédito público: los que provienen de la deuda pública.
 - b) Ingresos tributarios: exigidos por el ente público.
 - i. Tasas.
 - ii. Contribuciones especiales.
 - iii. **Impuestos:** en los cuales hay que atender a diversas competencias:
 - Competencia de gestión.
 - Competencia de recaudación.
 - Competencia normativa o de regulación.
- ❖ Para que un impuesto sea propio se deben dar las competencias subrayadas forzosamente. En el caso de la competencia normativa, se debe de poder decidir al menos, el tipo impositivo
 - ❖ Existen ingresos propios genuinos, aquellos creado por un órgano de gobierno no central y que tiene el total control del impuesto.
- **Ingresos Transferidos:** son aquellos que provienen de otro nivel de gobierno. Con ellos, el gobierno central controla el gasto de los gobiernos subcentrales, asumiendo el coste político de recaudarlos y cediendo el beneficio político a los mismos. Pueden ser:
 - a) Participaciones impositivas pueden ser “tax-sharing” (atribución directa) o “revenue-sharing” (atribución indirecta).
 - b) Transferencias: son cantidades de dinero que un gobierno da a otro para que éste financie parte de sus gastos. Normalmente son los donantes los que tienen un nivel superior, aunque hay excepciones. Las transferencias pueden ser:
 - A. Condicionales: son aquellas en las que el donante especifica el uso que debe dar el beneficiario a los fondos transferidos. Dentro de esta clasificación se distinguen a su vez dos tipos:

¹ Este concepto aparecerá a lo largo de todo el desarrollo, debido a su gran importancia y objetividad.

² Conviene hacer una aclaración entre los términos de elusión y evasión fiscal. La evasión, supone una actuación ilícita, mientras que la elusión, no hay un acto ilícito sino que se actúa dentro de los límites legales.

- i. Compensatorias: la aportación del donante es un porcentaje de la aportación del beneficiario al proyecto en el cuál va destinada la transferencia.
- ii. No compensatorias: la cantidad transferida es fija, independientemente de la aportación propia del beneficiario a ese proyecto.

B. Incondicionales: el donante no impone ninguna restricción.

1.3.1. El equilibrio financiero vertical

Existe un principio básico en cuanto a la problemática de los ingresos públicos, el equilibrio financiero vertical. Este principio “*consiste en aquella situación en la cual todos los niveles de gobierno disponen de los ingresos necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades de gasto y ser considerados responsables de sus decisiones de tributación y gasto*” Castells (1988 p.69). La fórmula que representa este equilibrio es la siguiente:

$$\frac{I_C}{NG_C} = \frac{\sum_{i=R} I_i}{\sum_{i=R} NG_i} = \frac{\sum_{j=L} I_j}{\sum_{j=L} NG_j}$$

Es posible que en ocasiones los niveles de gobierno subcentrales, no cubran con sus ingresos las necesidades de gasto que tienen y por tanto incumplen el principio de equilibrio financiero vertical. Existen dos razones fundamentales por las que se produce este desequilibrio:

1. Las necesidades de gasto de los estos gobiernos subcentrales crecen, a causa de la extensión del sector público en servicios propios.
2. Los ingresos tributarios potenciales de estos gobiernos crecen más despacio que los del gobierno central.

La manera más eficiente de solucionar este problema es el establecimiento de sistemas de subvenciones del gobierno central a los gobiernos subcentrales. De esta manera se recupera la suficiencia financiera y se cumple el principio de equilibrio financiero vertical. Aunque este sistema presenta inconvenientes políticos graves:

- Limita la autonomía financiera de los gobiernos subvencionados.
- No restablece la relación entre ingresos impositivos y necesidades de gasto de los diferentes niveles de gobierno.

Ello puede tener consecuencias negativas tanto para el problema de asignación cómo desde el aspecto del correcto control de los poderes públicos por parte de los ciudadanos.

1.3.2. Sistemas de nivelación fiscal entre unidades de gobierno

*“De la misma forma que existe un problema de desequilibrio fiscal vertical entre niveles de gobierno, puede existir un problema de **desequilibrio fiscal horizontal**, es decir, entre unidades de gobierno de un mismo nivel”* Castells (1988 p.69). Tal y cómo señala Castells, es posible otro tipo de desequilibrio fiscal.

Este tipo de desequilibrio se produce a consecuencia de la falta de una relación perfecta entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de una determinada jurisdicción. No todas las unidades de gobierno, aún siendo del mismo nivel, disponen de la misma capacidad fiscal para hacer frente a sus necesidades de gasto equivalentes, y por tanto es necesario establecer un sistema de nivelación.

El sistema de nivelación que mejor cumple los principios de equidad y eficiencia es un sistema de subvenciones igualatorias entre unidades de gobierno del mismo nivel.

Pero para que estos principios se cumplan, es muy importante la forma correcta de calcular el volumen de estas subvenciones. Para ello vamos a analizar cuidadosamente los elementos que utilizaremos en este apartado.

El Equilibrio financiero horizontal se puede expresar de la siguiente manera:

$$\frac{T^*_{j}}{NG_j} = \frac{T^*_{k}}{NG_k} \quad \forall j, k$$

Como hemos enunciado puede darse el caso de un desequilibrio entre el mismo nivel de gobierno:

$$\frac{T^*_{j}}{NG_j} > \frac{T^*_{k}}{NG_k} \quad \forall j, k$$

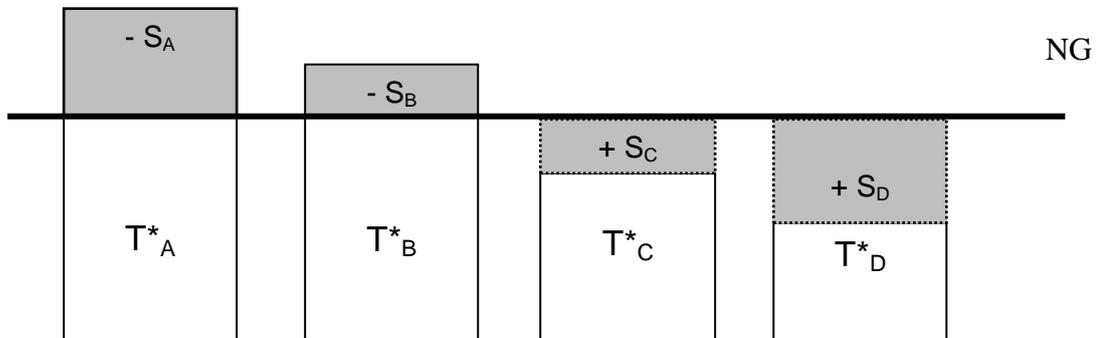
La solución puede ser una transferencia horizontal **S**:

$$\frac{T^*_{j} - S}{NG_j} = \frac{T^*_{k} + S}{NG_k} \quad \forall j, k$$

Es necesario distinguir entre

- Nivelación plena: en la cual el cálculo de la subvención igualatoria se realiza con el objetivo de que todas las unidades de gobierno acaben con un nivel de relación ingresos/gastos idéntico. De forma evidente, este proceso es preferido por las regiones más pobres.

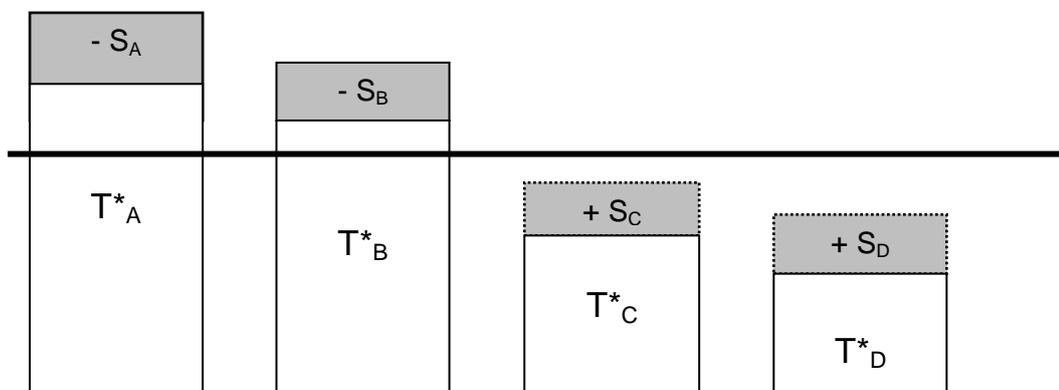
GRÁFICO 1.1. Nivelación Plena



Fuente: Elaboración propia, a partir de apuntes de LOPEZ LABORDA (2014)

- Nivelación parcial: por el contrario, en este caso, las subvenciones igualatorias se diseñan de manera que una vez sucedidas, siga existiendo una determinada desigualdad entre las distintas unidades de gobierno. Al contrario que las anteriores estas son preferidas por las jurisdicciones más ricas.

GRÁFICO 1.2. Nivelación Parcial



Fuente: Elaboración propia, a partir de apuntes de LOPEZ LABORDA (2014)

Es necesario indicar que, tomando como ejemplo la jurisdicción j :

- ❖ T^*_j : es la **recaudación potencial o capacidad fiscal**, de dicha jurisdicción, es decir, la recaudación que una región podría obtener si fijara un esfuerzo fiscal.
- ❖ NG_j : es el **gasto potencial o necesidades de gasto**, de dicha jurisdicción, son el gasto en que tiene que incurrir una jurisdicción para prestar el mismo nivel de servicios, que las demás jurisdicciones de ese mismo nivel.
- ❖ S : las subvenciones garantizan que si todas las jurisdicciones hacen su determinado esfuerzo fiscal están en condiciones de cubrir sus necesidades de gasto.

Estas indicaciones son puramente teóricas, pero nos sirven para hacernos una idea del resultado real que tienen la aplicación de los sistemas de nivelación, a través de las transferencias.

1.3.3. Distribución de los ingresos entre niveles de gobierno

Según Richard Musgrave, existen una serie de criterios para distribuir correctamente los tributos entre los niveles de gobierno. Los reflejamos a continuación ya que serán los que usaremos para evaluar esta distribución de ingresos en los países que analizaremos posteriormente. Estos criterios son:

- La imposición progresiva, ideada para asegurar objetivos redistributivos, debe ser principalmente central.
- Los impuestos adecuados para propósitos de la política de estabilización deben ser centrales.
- Las jurisdicciones de los niveles subcentrales deben gravar las bases que tengan baja movilidad interjurisdiccional.
- Los impuestos aplicados según el principio de beneficio son apropiados para todos los niveles de gobierno.

Estos criterios nos pueden ayudar a valorar de manera objetiva y justificada el correcto reparto de los ingresos entre niveles de gobierno, de esta manera conseguimos una base teórica en la que basar nuestros razonamientos.

2. ESPAÑA Y EL FEDERALISMO FISCAL

2.1. LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

“El estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas autonomías gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.” (Constitución española de 1978). Aunque se distinguen cuatro niveles de gobierno, las normas que rigen la Constitución las simplifican en “corporaciones locales”. De esta forma, España cumple casi la misma división territorial que casi todos los países federales con tres niveles de gobierno: Central (Estado), regional (CC.AA.) y Local (Provincias y Municipios).

2.1.1. Comunidades Autónomas

España creó un nivel de gobierno regional, a partir de los dos preexistentes, de manera que dejó en manos de los gobiernos locales la iniciativa de crear las Comunidades Autónomas, quienes recibían del gobierno central parte de sus competencias de forma obligatoria, ya que era este quien tenía casi todo el poder e iba a perder una parte en beneficio de las CC.AA., a instancias de los gobiernos locales.

Aunque España presenta algunas diferencias conforme a otros países en cuanto a la construcción de su Estado autonómico *“posee muchos de los rasgos esenciales del federalismo, y se puede hablar con propiedad del federalismo fiscal”* (Giménez Montero, 2003). Según este autor, las principales características del federalismo español son las siguientes:

- **Imprecisión constitucional.**

Debido al entorno tanto político como social en el que se llevó a cabo la Constitución, la redacción de esta se realizó de manera abierta, dejando muchas cuestiones importantes aplazadas para acuerdos futuros. Si bien es cierto que ningún sistema federal puede considerarse “cerrado”.

- **Bilateralidad.**

Este carácter abierto de la Constitución se aprovechó para la bilateralidad en los pactos y las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Esto se consigue a partir de concesiones por parte del gobierno central a cambio de apoyos parlamentarios.

- **Los “hechos diferenciales”.**

Normalmente en los países federales, todas las regiones tienen los mismos poderes, derechos y competencias, sin embargo; en España existen diferencias de estos factores entre comunidades, lo que supone una divergencia respecto al resto de países federales.

- **La dualidad de creación.**

El hecho de que hubiera dos caminos para elaborar el proyecto de Estatuto de Autonomía no tiene mucha incidencia dentro del federalismo fiscal ya que únicamente afectaba a la rapidez con que se podía establecer el autogobierno y acceder a un elevado contenido competencial.

- **Principios constitucionales.**

La constitución establece una serie de principios básicos para regular la articulación del Estado Autonómico.

Estas características dotan al sistema federal español de una peculiar **heterogeneidad**. Esto hace que para nuestro sistema federal sea necesario realizar una clasificación y distinguir entre Comunidades Autónomas, basándonos en diferentes criterios que analizamos a continuación:

A. Según la vía de creación.

Como ya hemos señalado anteriormente, se aprobaron dos vías por las cuales llevar a cabo el proceso autonómico. Distinguimos entre las comunidades que eligieron el artículo 151 (Cataluña, Andalucía, País Vasco y Galicia) y las que optaron por el artículo 143 (Cantabria, Asturias, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra, Extremadura, Baleares, Madrid, y Castilla-León).

B. Según las competencias.

En un principio existían dos grupos claramente diferenciados en cuanto a este hecho, según la Comunidad tuviera competencia en sanidad y educación. Si bien es cierto que con el transcurso del tiempo todas las Comunidades Autónomas accedieron a estas competencias, reduciéndose drásticamente las diferencias.

C. Según los hechos diferenciales.

Existen un grupo de ocho comunidades que poseen competencias específicas que no poseen los demás en cuanto a lengua propia, derecho civil y organización territorial.

D. Según el sistema financiación.

Según el sistema de financiación, existen dos sistemas distintos, el Foral, que se aplica al País Vasco y Navarra y el Común, aplicable al resto de CC.AA. Más adelante, volveremos a tratar esta peculiaridad ya que merece un análisis más detallado.

E. Según la división territorial interna.

Existen CC.AA. que poseen una única provincia, a las que llamaremos uniprovinciales y otras que se subdividen a su vez en varias provincias, denominadas pluriprovinciales.

2.1.2. Entidades locales

Las Comunidades Autónomas españolas como nivel jurisdiccional, no son las únicas que presentan diferencias en materia competencial respecto a otros países. Las entidades locales españolas se caracterizan por depender directamente del Estado, e indirectamente de las Comunidades Autónomas, de manera que la “*prioridad jerárquica para el Estado*” (Giménez Montero, 2003), constituye la peculiaridad respecto a otros países.

Este hecho proporciona a las entidades locales una homogeneidad normativa, cuyo grado depende de la mayor o menos legislación estatal sobre la autonómica. De esta manera daría igual en que Comunidad Autónoma se sitúen ya que todas se rigen por las mismas normas tanto administrativas como fiscales.

Antes de analizar la estructura institucional del nivel local, conviene diferenciar entre las Entidades Locales, “*como unidades territoriales delimitadas*” y las Corporaciones locales, “*como órganos de gobierno y administración de los Entes locales*”. Estas son las distintas formas que existen de entidad local territorial en España:

1. Municipio:

Constituye la unidad básica de Entidad local. Posee personalidad Jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. Los elementos del Municipio son el territorio, la población y la organización.

2. Provincia:

Es una Entidad local formada por la agrupación de Municipios. También posee personalidad jurídica propia y plena capacidad para cumplir sus fines, que son:

- a) Asegurar la prestación en la totalidad del territorio de los servicios de competencia municipal.
- b) Garantizar la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

El Gobierno y la administración local autónoma corresponden a la Diputación, excepto en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales y la Comunidad Foral de Navarra, que son éstas las que asumen las competencias de las Diputaciones Provinciales.

3. Isla:

Son entidades locales cuyo ámbito territorial es la propia isla, que actúan como “*subdivisión territorial*” de la Comunidad Autónoma. Los órganos de gobierno son distintos al resto de Provincias; son los Cabildos Insulares en las Canarias y los Consejos Insulares en las Baleares.

4. Comarcas:

Son Entidades Locales que pueden ser creadas por las Comunidades Autónomas de acuerdo a la Ley y los Estatutos de Autonomía.

5. Entidades Metropolitanas:

Son Entidades Locales formadas por municipios de grandes aglomeraciones urbanas. Pueden ser creadas por las Comunidades Autónomas, previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones que corresponda.

6. Mancomunidades:

Son Entidades Locales formadas por la unión de varios municipios con el fin de facilitar el la prestación de obras y servicios.

7. Agrupaciones de municipios:

Son Entidades Locales formadas también por la agrupación de municipios, de manera diferente a las anteriores.

8. Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio:

Este tipo de entidad local comprende toda posible subdivisión municipal que permitan las leyes del régimen local de las Comunidades Autónomas.

2.2. COMPETENCIAS

El actual sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas es bastante razonable y comparte un gran parecido con los federalismos europeos. El conjunto de competencias se clasifica en cuatro grandes categorías siempre atendiendo al artículo 149 de la Constitución:

1. Competencias exclusivas del Estado.
2. Competencias concurrentes.
3. Competencias compartidas.
4. Competencias exclusivas de las CCAA.

Las competencias exclusivas, tanto del Estado como de las CCAA son aquellas que permiten a su titular ejercer todos los poderes sobre las mismas; aprobar la ley y sus reglamentos ejecutivos, así como organizar a los funcionarios encargados de dirigir su función.

Por otro lado tenemos las competencias concurrentes y compartidas en las que el nivel de reparto de poderes cambia según analicemos las primeras o las segundas.

En las competencias concurrentes, la aprobación de la Ley corresponde al Estado, mientras que las CCAA pueden aprobar unas leyes secundarias de desarrollo y además se ocupan de su reglamentación y ejecución. En cambio en las competencias compartidas todo el campo de la legislación pertenece al Estado y de la ejecución se encargan las CCAA.

2.2.1. Competencias exclusivas del Estado

Las competencias que asume el Estado de manera exclusiva, se recogen en el artículo 149.1 de la Constitución. Como podemos observar, son competencias que se pueden ejercer de manera igualitaria en todo el territorio español, es decir son leyes básicas.

2.2.2. Competencias de las Comunidades Autónomas

Las competencias que pueden asumir las CC.AA. vienen marcadas tanto por el artículo 148 de la CE en el que se exponen aquellas materias en las que pueden ejercer competencia, así como todas aquellas materias que no aparezcan en el art. 149.1 de la CE tal y como indica el art. 149.3 de la CE: “Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.”

Cabe destacar el carácter voluntario de competencia en muchas de las materias por parte de las CCAA, dándose la posibilidad de dejar fuera alguna de ellas.

CUADRO 2.1. Competencias constitucionales del Estado y las CCAA

Exclusivas Estado	Exclusivas CCAA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Igualdad ▪ Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería ▪ Relaciones internacionales ▪ Defensa y Fuerzas Armadas ▪ Administración de Justicia ▪ Propiedad intelectual e industrial ▪ Régimen aduanero y arancelario, comercio exterior ▪ Moneda, crédito, cambios, pesos, medidas y hora ▪ Hacienda general y Deuda del Estado ▪ Fomento ▪ Sanidad exterior. Regulación productos farmacéuticos ▪ Marina y Tráfico aéreo ▪ Ferrocarriles y carreteras nacionales ▪ Régimen minero y energético ▪ Uso y tenencia de armas de fuego y explosivos ▪ Títulos académicos y profesionales ▪ Estadística estatal ▪ Convocatoria de referéndums 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda ▪ Agricultura y ganadería ▪ Los montes y aprovechamientos forestales ▪ Pesca interior y caza ▪ Ferias interiores ▪ Desarrollo económico de la CCAA ▪ La artesanía ▪ Museos, bibliotecas y conserv. de música regionales ▪ Patrimonio monumental regional ▪ La cultura investigación y enseñanza de la lengua de la CCAA ▪ Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial ▪ Asistencia social
Concurrentes	Compartidas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislación mercantil, penal y penitenciaria ▪ Legislación civil ▪ Sanidad ▪ Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios ▪ Pesca marítima ▪ Aprovechamientos hidráulicos ▪ Medio ambiente ▪ Seguridad pública ▪ Cultura y deporte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislación laboral ▪ Seguridad social ▪ Patrimonio cultural y artístico

Fuente: Elaboración propia

2.2.3. Competencias de las Entidades Locales

Las competencias de los gobiernos locales presentan características diferentes que las anteriores, debido básicamente a tres argumentos:

- Los gobiernos locales tienen una autonomía organizativa escasa, ya que la tienen muy delimitada por la Ley 7/85 reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Por otro lado, ni los estatutos ni la Constitución ni la propia Ley de Bases dotan a estos gobiernos locales de competencias que correspondan de forma exclusiva a los municipios.
- Es posible que la prestación de ciertos servicios públicos puedan realizarla los tres niveles de gobierno, dejando por ello al nivel local en el plano más alejado.

Por tanto podemos concluir que las competencias adquiridas por los gobiernos locales son muy escasas, y si existen están muy reguladas y en muchos casos incluso restringidas a ciertas condiciones. Las competencias asignadas al nivel local, según el art. 25.2 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local:

- Urbanismo.
- Medio ambiente urbano.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y tratamiento de aguas residuales.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- Asistencia social.
- Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- Protección de la salubridad pública.
- Cementerios y actividades funerarias.
- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y ocupación del tiempo libre.
- Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

2.3. LA FINANCIACIÓN DEL FEDERALISMO ESPAÑOL

El sistema de financiación de las CC.AA. responde a dos modelos bien diferenciados, como consecuencia de los derechos históricos de los territorios forales reconocidos por la constitución. Esto ocasiona que Navarra y País Vasco mantengan unos regímenes de Convenio y Concierto Económico respectivamente, o *régimen foral*, que dotan de una gran autonomía financiera y tributaria a dichas comunidades. El resto en cambio, se acogen al *régimen común*.

2.3.1. Comunidades de régimen común

Este régimen basa la obtención de medios económicos de las CCAA mediante:

- Impuestos cedidos, total o parcialmente, por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- Impuestos propios, tasas y contribuciones especiales.
- Transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.
- Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

La LOFCA y otras leyes posteriores definen exactamente este sistema de financiación, garantizando en cierta parte la autonomía financiera de las CCAA.

En un principio, este sistema basaba principalmente el reparto de los recursos para financiar las competencias en función del coste que suponía su realización para la Administración Central, o *coste efectivo* de los servicios transferidos, el cual pretendía recoger el coste total de cada servicio con el objetivo de cubrir todos los costes que le iba a suponer a la CCAA. Este coste se financiaba a través de transferencias tanto condicionadas como incondicionadas.

Este modelo de financiación presentaba dos claros defectos:

1. No asegura que las CCAA presten los servicios a un nivel similar, ya que el coste efectivo era calculado según el nivel al cual los prestaba el Estado.
2. Se incumplen dos principios básicos del federalismo: la *autonomía financiera*, ya que de esta manera las CCAA no deciden el nivel de ingresos y gastos, si no que está claramente marcado por el Estado; y la *responsabilidad financiera*, que requiere que los beneficiados de ese servicio asuman el coste de prestación del mismo.

Ya a finales de la década de los 80, se transforma este sistema, dando lugar a uno más acorde con la teoría del federalismo fiscal, el cual contaba con dos vías de ingresos: *los tributos cedidos*, regulados por el nivel central aunque a partir de 1997 incluso se ceden competencias normativas en algunos de ellos (tipo de gravamen), y *la participación en los ingresos del Estado*, así como la cuantificación del gasto autonómico según una serie de indicadores que reflejaban con más exactitud las necesidades de gasto de las CCAA.

“Estos tributos cedidos deben caracterizarse, de acuerdo con la opinión mayoritaria de la literatura, como ingresos propios de las Comunidades Autónomas” (López Laborda, 2006)

Además de estos tributos cedidos, existe un recurso más para que las CCAA puedan satisfacer sus necesidades de gasto, se trata de una transferencia de nivelación para cubrir esa necesidad faltante y se denomina *fondo de suficiencia*³.

El modelo de 2009, surge debido a la necesidad de revisar la cuantificación de las necesidades de gasto de las CCAA, la determinación de su capacidad fiscal, el funcionamiento dinámico del modelo y la extensión de la descentralización tributaria. Este nuevo modelo de 2009, se basa en los mismos tres elementos que el modelo de 2001: las necesidades de gasto, los tributos cedidos y el fondo de suficiencia. Entre los cambios introducidos, podemos destacar cuatro, claramente significativos:

- **Recursos adicionales:**

El modelo de 2009 aumenta las necesidades globales, lo que origina unos recursos adicionales que se reparten entre las CCAA atendiendo a diversos criterios. Estos recursos adicionales, están pensados básicamente para cubrir servicios del Estado del bienestar.

- **Servicios públicos fundamentales y no fundamentales:**

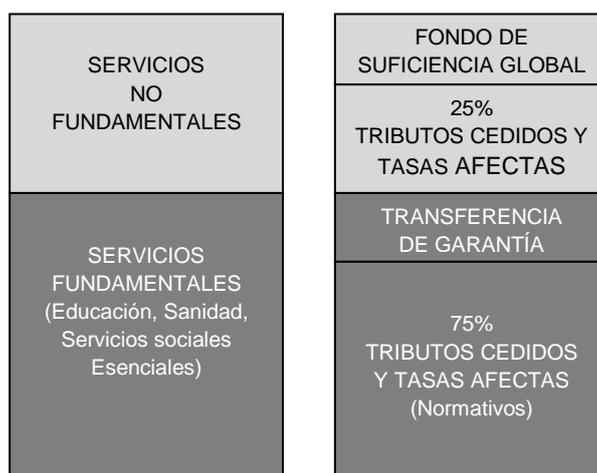
Las competencias autonómicas, las cuales originan necesidades de financiación, se dividen en dos; los servicios fundamentales (Educación, Sanidad, Servicios Sociales esenciales) y los servicios no fundamentales, formado por el resto de servicios autonómicos.

³ Es preciso indicar que las CCAA también reciben transferencias condicionadas, como los denominados *Fondos de Compensación Interterritorial, FCI*, y los fondos procedentes del presupuesto de la Unión Europea.

Los servicios fundamentales, se financian mediante dos herramientas de recaudación: un 75% de la recaudación normativa de los tributos cedidos y tasas, y la Transferencia del Fondo de Garantía, que cubre la necesidad existente entre la necesidad de financiación y la recaudación normativa de cada comunidad, por tanto, esta transferencia puede ser positiva o negativa.

Los servicios públicos no fundamentales, se financian a través del 25% restante de la recaudación de los tributos cedidos y a través del Fondo de Suficiencia Global, el cual también puede ser positivo o negativo.

GRÁFICO 2.1. El modelo de 2009: Estructura Básica



Fuente: López Laborda (2010)

- **Ampliación de la descentralización tributaria:**

El nuevo Modelo de 2009, amplía de manera notable la descentralización tributaria.

En la tabla 1 se muestran los tributos cedidos a las CCAA, con los porcentajes de rendimiento y sus competencias normativas.

TABLA 2.1. Tributos cedidos a las Comunidades de régimen Común

Tributo	Rendimiento, porcentaje [Porcentaje inicial de cesión]	Aplicación y revisión	Regulación
IRPF	[50]	NO	Tarifa y deducciones
Impuesto sobre el patrimonio	100	SÍ	Mínimo exento, tarifa, deducciones, bonificaciones
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	100	SÍ	Reducciones, tarifa, patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, gestión y liquidación
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados	100	SÍ	Tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones (salvo en el impuesto sobre operaciones societarias), gestión y liquidación
Tasas sobre el juego	100	SÍ	Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones, devengo, aplicación
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte	100	SÍ	Tipos de gravamen
IVA	[50]	NO	NO
Impuestos especiales de fabricación: cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos, labores del tabaco	[58] (100 del tipo estatal especial y el tipo autonómico del impuesto sobre hidrocarburos)	NO	NO (Tipo autonómico del impuesto sobre hidrocarburos)
Impuesto sobre la electricidad	100	NO	NO
Impuesto sobre actividades de juego*	100 juegos electrónicos, informáticos o telemáticos 100 ingresos por incremento tipo	NO	Incremento hasta un máximo del 20% de los tipos de gravamen, cuando los organizadores residan en la Comunidad, aplicable solo a los jugadores residentes en la misma
Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito*	100	NO	NO

Fuente: LÓPEZ LABORDA y ZABALZA (2015)

Es necesario reseñar que en el caso de IRPF no sólo se amplía el porcentaje, sino que también lo hacen las competencias normativas regionales, en materia de mínimo personal y familiar, tarifas y deducciones autonómicas.

- **El Fondo de Competitividad:**

Este Fondo de Competitividad entra dentro de la categoría de los nuevos fondos de este nuevo modelo, llamadas Fondos de Convergencia.

Este Fondo, combina dos objetivos uno de equidad y otro de eficiencia. El de equidad, se concreta en la reducción de las diferencias en financiación entre comunidades autónomas, el de eficiencia, potencia el incentivo de autonomía fiscal.

Este modelo de 2009 que acabamos de analizar a grandes rasgos, es el que continua vigente en la actualidad, como modelo de financiación para las CCAA de régimen común.

2.3.2. Comunidades de régimen foral

El régimen de financiación foral se aplica a las Comunidades Autónomas de Navarra, denominado sistema de convenio, y del País Vasco, concierto.

Este régimen de financiación dota a las estas dos comunidades de una autonomía financiera muy notable, descartando por tanto la atribución de recursos económicos en función de las necesidades de gasto. Estas CCAA se financian casi exclusivamente con ingresos tributarios, de manera que en Navarra reciben el nombre de tributos convenidos y en el País Vasco tributos concertados.

Este sistema permite a ambas comunidades tener competencias en dichos recursos mucho más amplias que las comunidades de régimen común. A continuación, en la tabla 2, se muestra un resumen de estos tributos concertados o convenidos.

Tabla 2.2. Tributos convenidos o concertados a las Comunidades de Régimen Foral

Tributo	Rendimiento (Porcentaje)	Aplicación y revisión	Regulación
IRPF	100	Sí	Plena
Impuesto sobre el patrimonio	100	Sí	Plena
Impuesto sobre sucesiones y donaciones	100	Sí	Plena
Impuesto sobre sociedades	100	Sí	Plena
Impuesto sobre la renta de no residentes	100	Sí	Plena para establecimientos permanentes
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y AJD	100	Sí	Plena, salvo en operaciones societarias, letras de cambio y documentos equivalentes (solo modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso)
Tributos sobre el juego	100	Sí	Plena, salvo en hecho imponible y sujeto pasivo
Impuesto especial sobre determinados medios de transporte	100	Sí	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
IVA	100	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuestos especiales de fabricación: cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, hidrocarburos, labores del tabaco	100	Sí	Tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre la electricidad	100	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre las primas de seguro	100	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre actividades de juego*	100	Sí	Incremento hasta un máximo del 20 por 100 de los tipos de gravamen, cuando los organizadores residan en la Comunidad, aplicable solo a los jugadores residentes en la misma Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuestos medioambientales: energía eléctrica, combustible nuclear, gases fluorados	100	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito*	100	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto especial sobre el carbón	100	Sí	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso

Fuente: LÓPEZ LABORDA y ZABALZA (2015)

Las Comunidades de Régimen Foral, no necesitan de transferencias complementarias para satisfacer sus necesidades de gasto, es más, son ellas mismas las que realizan una transferencia anual al nivel central, llamada *cupo* en el caso del País Vasco y *aportación* en el caso de Navarra, para contribuir al coste de los servicios públicos de carácter nacional. Estas transferencias se recalculan cada año y su método de cálculo se revisa cada cinco años.

2.3.3. Entidades locales

Las potestades tributarias de las entidades locales, vienen reguladas de manera desarrollada y concreta en la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas locales, cuya última actualización se produjo el 1 de enero de 2003.

Las entidades locales se financian con ingresos locales procedentes de su patrimonio, operaciones financieras, multas y sanciones en sus competencias así como los tributos propios, clasificados en:

- Tasas, contribuciones especiales e impuestos y recargos exigibles sobre impuestos ya existentes correspondientes a las CC.AA. o a otras Entidades locales.
- Impuestos locales: los cuales pueden ser de dos tipos
 - a. Obligatorios:
 - i. Impuesto sobre bienes inmuebles.
 - ii. Impuesto sobre actividades económicas.
 - iii. Impuestos sobre vehículos de tracción mecánica.
 - b. Potestativos:
 - i. Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.
 - ii. Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.
 - iii. Impuesto sobre gastos suntuarios.
- Precios públicos.
- Participación local en los tributos del Estado, basado en la territorialización de la recaudación en los casos de IRPF, IVA y ACCISAS.

2.4. EL FEDERALISMO ESPAÑOL EN CIFRAS

A continuación, y con la intención de dotar de cierto realismo al presente análisis del sistema de financiación del federalismo español, y con la intención de comparar datos con Alemania, se presenta un cuadro que recogen los porcentajes de gastos e ingresos de los tres niveles de gobierno en España.

TABLA 2.3. El gasto público consolidado como porcentaje del gasto total de las AA.PP.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Central	64,52	63,38	61,35	59,38	58,53	54,86	53,08	53,45	51,58	51,00	50,28	50,18	50,63	51,66	53,52	59,34	57,59
Regional	23,78	24,47	26,01	28,30	28,96	32,36	33,94	34,28	35,72	35,89	35,89	36,52	35,83	35,07	34,37	30,42	31,62
Local	11,71	12,15	12,64	12,32	12,51	12,78	12,97	12,27	12,71	13,11	13,83	13,30	13,54	13,27	12,11	10,24	10,79

Fuente: OCDE (2013).

TABLA 2.4. El ingreso del gobierno consolidado como porcentaje del total de ingresos de las AA.PP.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Central	80,24	79,61	79,47	79,75	80,07	76,43	75,47	74,82	74,45	74,20	74,85	73,97	71,75	74,13	72,91	69,82	73,11
Regional	9,54	9,95	10,18	9,97	9,93	13,70	14,89	15,65	15,90	16,12	15,51	15,97	17,88	15,47	16,54	19,38	15,99
Local	10,22	10,44	10,34	10,28	10,00	9,88	9,64	9,53	9,65	9,68	9,64	10,06	10,37	10,40	10,54	10,80	10,90

Fuente: OCDE (2013).

3. ALEMANIA Y EL FEDERALISMO FISCAL

Alemania es un país, perteneciente a la unión europea, con una población de aproximadamente 82 millones de habitantes. Cuenta con una extensión territorial de 357.000 kilómetros cuadrados. Como indicador económico significativo su PIB per cápita se sitúa en torno a 32.000 euros anuales. A modo de observación, se puede afirmar a grandes rasgos, que Alemania actúa como referencia económica en Europa.

3.1. LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL DE ALEMANIA

La República Federal de Alemania, está formada principalmente por tres niveles de gobierno. El gobierno central, denominado Federación, está integrado por 16 entidades territoriales que son los estados federados o *Länder*.

Por lo general, estos estados federados se dividen en regiones o distritos que pueden ser tanto de ámbito rural como urbano, pero que no llegan a formar parte de los niveles de gobierno. Son los municipios los que dan forma a los gobiernos locales, y por tanto cierran el último nivel de gobierno. El número de municipios que componen los 16 estados federados, es 11.261 (Enero 2012).

Existen grandes diferencias en tamaño y población entre estos estados federados, aunque no tanto en cuanto a nivel de renta. Más de la mitad de la población aparece concentrada en tres estados, representando casi el 40% del territorio. Por otro lado el PIB per/cápita más bajo se sitúa en 21.703 euros, y el más alto en 40.768 euros, con una media en torno a 32.000 euros. Observamos su distribución en la Tabla 3.

TABLA 3.1. Características de los Länder

	Población (2011)	(%)	Superficie km2	(%)	Densidad (hab/km2)	PIB por hab. 2011 €	Gobiernos locales (2012)
Baden-Wurtemberg	10.786.227	13,18%	35.751,65	10,01%	302	35.493,4	1.101
Baviera	12.595.891	15,39%	70.549,19	19,76%	179	36.223,7	2.056
Berlin	3.501.872	4,28%	891,75	0,25%	3.927	28.881,7	1
Brandenburgo	2.495.635	3,05%	29.477,16	8,26%	85	22.627,5	419
Bremen	661.301	0,81%	404,23	0,11%	1.636	40.768,1	2
Hamburgo	1.798.836	2,20%	755,16	0,21%	2.382	51.950,3	1
Hesse	6.092.126	7,44%	21.114,72	5,91%	289	37.126,6	426
Mecklemburgo- Pomerania	1.634.734	2,00%	23.174,17	6,49%	71	21.703,8	792
Baja Sajonia	7.913.502	9,67%	47.618,24	13,34%	166	28.342,7	1.008
Renania del Norte- Westfalia	17.841.956	21,80%	34.083,52	9,55%	523	32.074,9	396
Renania-Palatinado	3.999.117	4,89%	19.847,39	5,56%	201	28.738,8	2.306
Sarre	1.013.352	1,24%	2.568,65	0,72%	395	31.084,9	52
Sajonia	4.137.051	5,05%	18.413,91	5,16%	225	23.055,1	458
Sajonia-Anhalt	2.313.280	2,83%	20.445,26	5,73%	113	22.249,8	220
Schleswig-Holstein	2.837.641	3,47%	15.763,18	4,42%	180	26.567,8	1.116
Turingia	2.221.222	2,71%	16.172,14	4,53%	137	21.866,3	907
Totales	81.843.743	100,0%	357.030,32	100,00%	229	31.677,4	11.261

Fuente: Federal Statistical Office of Germany (DESTATIS).

“Alemania es un país federal con características singulares, dados los escasos márgenes de autonomía decisional de que disponen sus estados. Se ha utilizado habitualmente como ejemplo de <<federalismo cooperativo>>...”. Sevilla (2013), a continuación analizaremos tanto las competencias de los distintos niveles de gobierno, como la financiación de los mismos.

3.2. COMPETENCIAS

El sistema de competencias de Alemania, viene marcado por su constitución. En particular, los arts. 73,74 y 75 señalan las materias que son competencia del gobierno federal. En el art. 70, indica que los estados federados tendrán derecho a legislar sobre aquellas materias que no sean atribuibles al gobierno federal.

Existen dos tipos de competencias claramente definidas:

- Competencias exclusivas: Sólo tiene capacidad para legislar el gobierno federal.
- Competencias concurrentes: Los estados pueden legislar, siempre y cuando el gobierno federal no lo haya hecho con anterioridad en esa materia.

Sin embargo existen dos artículos que limitan esta autonomía financiera a los estados federados. El art. 72 indica que el gobierno federal podrá legislar en cualquier materia siempre y cuando sean leyes iguales a todo el territorio federal o cuyo objetivo sea la unidad económica en interés de la totalidad del estado. El otro artículo al que nos referimos (art. 31), señala que en caso de conflicto el derecho federal prevalece frente sobre el derecho de los estados.

CUADRO 3.1. Competencias constitucionales del gobierno federal Alemán

Exclusivas	Concurrentes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asuntos exteriores ▪ Aduanas y fronteras ▪ Defensa y protección civil ▪ Nacionalidad, inmigración y extradición ▪ Moneda, cambios, pesos y medidas ▪ Unidad económica y libertad circulación mercancías ▪ Tráfico aéreo ▪ Ferrocarriles federales ▪ Correos y telégrafos ▪ Empleados federales ▪ Propiedad industrial e intelectual ▪ Estadísticas federales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derecho civil, penal, organización y procedimiento judicial ▪ Derecho de reunión y asociación ▪ Derecho de residencia ▪ Uso de armas y explosivos ▪ Régimen de previsión pública ▪ Derecho de economía ▪ Derecho de trabajo y seguridad social ▪ Ayudas a la enseñanza y fomento a la investigación ▪ Suelo y transacciones inmobiliarias ▪ Enfermedades contagiosas ▪ Protección al consumidor ▪ Tráfico en carretera ▪ Eliminación de residuos

Fuente: Sevilla (2013)

De esta manera, las competencias por parte de los estados federados, quedan a merced en la mayor parte de los casos del gobierno federal y por tanto incumplen aspectos importantes de la teoría del federalismo fiscal como es la *autonomía financiera*, o lo que es lo mismo, la capacidad de decidir el volumen y destino de sus gastos. En la práctica incluso, los estados federados se limitan en la mayoría de sus competencias a aplicar y gestionar las leyes, y es el gobierno federal quien se encarga de legislar.

Los estados tienen competencias plena en materias como la educación, la sanidad, las políticas culturales y las de desarrollo regional.

En cuanto a las competencias de los municipios, vienen reguladas de manera poco específica por el art. 28.2 de la Constitución, el cual les otorga el derecho a *<<regular bajo su responsabilidad, dentro del marco de la ley, todos los asuntos de la comunidad local>>*

Ante estos datos expuestos, podríamos pensar que la capacidad de decisión de los estados federados, así como de los municipios es muy escasa sin embargo gran parte del gasto público de Alemania, está descentralizado. Esto se debe en gran parte a que la aplicación de las competencias, como ya hemos señalado anteriormente, corresponde a gobiernos subcentrales, y por tanto el gasto público, a efectos de la contabilidad, lo realizan estos, aunque no tengan capacidad normativa en la mayoría de las materias.

3.3. LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA FEDERAL ALEMÁN

Para analizar el sistema de financiación de Alemania, nos basaremos en los tipos de impuestos que tienen. Así pues, podemos distinguir los llamados “grandes impuestos” que son renta, impuesto del valor añadido (IVA) y sociedades que se distribuyen entre los distintos niveles de gobierno, y por otro lado, tenemos los tributos propios de cada nivel de gobierno.

3.3.1. Los grandes impuestos

La legislación que marca la normativa de estos grandes impuestos, viene definida en el art. 106.3 de la constitución. De este artículo podemos extraer lo siguiente:

- La recaudación de los impuestos sobre la renta y sociedades se reparte entre la Federación y los estados federados a partes iguales.
- En cuanto a la del impuesto sobre las ventas será fijada por una ley federal, que requerirá la aprobación del Consejo Federal.
- Los municipios reciben parte del rendimiento del IVA y la renta, de acuerdo a una ley federal, y en el caso del IVA parte de esa recaudación será transferida por los Länder a los municipios. No tienen participación en sociedades.

Para el año 2012, el reparto de estos grandes impuestos comunes fue el siguiente:

TABLA 3.2. Distribución de la recaudación de los impuestos comunes entre los distintos niveles de gobierno

	FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
Impuesto personal sobre la renta	42,5%	42,5%	15,0%
Impuesto sobre sociedades	50,0%	50,0%	-
Impuesto sobre el valor añadido	53,0%	45,0%	2,0%

Fuente: Sevilla (2013)

Es preciso matizar, que del 45% del impuesto sobre el valor añadido que recaudan los estados federados se divide en dos partes:

- ❖ El 75% se distribuye entre los estados en proporción a su número de habitantes.
- ❖ El 25% se dedica expresamente a nivelar, complementando los recursos a aquellos estados cuyos ingresos por habitante no alcanzan la media. En siguiente apartado analizaremos con detalle los mecanismos de nivelación.

3.3.2. Los tributos propios

Como hemos adelantado anteriormente, además de los grandes impuestos compartidos, existen otros tributos que completan la financiación del sistema federal alemán, los cuales, son propios y exclusivos cada nivel de gobierno.

Los art. 106.1 y 106.2 regulan estos tributos propios. Al gobierno federal se le atribuyen un conjunto de impuestos especiales, que poseen una capacidad recaudatoria muy importante, un recargo sobre las cuotas de los impuestos sobre la renta y sociedades para financiar los costes de reunificación, entre otros que podemos visualizar en el cuadro 2, dónde también aparecen expuestos los tributos propios de los estados federados y de los municipios.

CUADRO 3.2. Principales tributos propios de cada nivel de gobierno

FEDERACIÓN	ESTADOS FEDERADOS		
<ul style="list-style-type: none"> • IMPUESTOS ESPECIALES <ul style="list-style-type: none"> – Sobre carburantes y combustibles – Sobre bebidas alcohólicas (excepto cerveza) – Sobre tabaco – Sobre energía eléctrica • RECARGO DE SOLIDARIDAD SOBRE RENTA Y SOCIEDADES • IMPUESTOS SOBRE TRANSACCIONES DE CAPITAL • IMPUESTOS SOBRE SEGUROS E IMPUESTOS SOBRE LETRAS DE CAMBIO. • IMPUESTOS SOBRE TRANSPORTES EN CARRETERA • LEVA SOBRE EL PATRIMONIO 	<ul style="list-style-type: none"> • IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO • IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES • IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES DE INMUEBLES • IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMÓVILES • IMPUESTO SOBRE LA CERVEZA • IMPUESTO SOBRE JUEGOS Y LOTERIAS 		
<table border="1" style="margin: auto;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #cccccc;">MUNICIPIOS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • IMPUESTO SOBRE EMPRESAS • IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES • ACCISAS Y LUJO </td> </tr> </tbody> </table>		MUNICIPIOS	<ul style="list-style-type: none"> • IMPUESTO SOBRE EMPRESAS • IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES • ACCISAS Y LUJO
MUNICIPIOS			
<ul style="list-style-type: none"> • IMPUESTO SOBRE EMPRESAS • IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES • ACCISAS Y LUJO 			

Fuente: Sevilla (2013)

Como podemos observar en el cuadro, los gobiernos subcentrales tienen un número de tributos propios importante, sin embargo; la autonomía financiera que les proporcionan es bastante escasa, por ejemplo en el caso de los estados, los ingresos por tributos propios no alcanzan el 15% del total de ingresos coactivos. Como venimos concluyendo durante todo el análisis, la escasa autonomía financiera de Alemania de la que gozan los gobiernos subcentrales, deja en entredicho el cumplimiento de la teoría del federalismo.

3.3.3. Los mecanismos de nivelación

La constitución alemana dicta en su artículo 106.3.2º: <<las necesidades de financiación de la Federación y de los Länder deberán ajustarse de tal forma entre sí que se garantice una distribución equitativa, evitando cargas excesivas a los contribuyentes y asegurando la igualdad de las condiciones de vida dentro del territorio federal>>. Para cumplir esto, es necesaria una herramienta de fiscalidad que analizaremos a continuación: el mecanismo de nivelación.

Este mecanismo de nivelación, está basado en tres etapas, lo que orienta a realizar el análisis tratando cada etapa por separado:

➤ **Primera etapa**

Las transferencias de esta primera etapa se financian con cargo al 25% de la recaudación del IVA que corresponde al conjunto de estados federados.

El primer paso se deben considerar los ingresos de cada estado, siendo estos los recursos que hayan obtenido por los impuestos sobre la renta, sociedades y empresas, y los tributos propios. A estos ingresos los llamaremos *ingresos tributarios de los Länder*.

Recibirán transferencia aquellos estados en los que el total de los ingresos tributarios de los Länder per cápita sea inferior a la media nacional.

El objetivo de esta primera etapa, es principalmente aproximar a los valores medios los recursos de los estados con menos capacidad fiscal, basándose de manera fundamental en el principio de equidad.

➤ **Segunda etapa**

En esta segunda etapa, la nivelación se produce entre los propios estados. Básicamente el funcionamiento radica en transferencias directas provenientes de los estados con mayor capacidad fiscal que van destinadas a los que menos ingresos fiscales. De esta manera se pretende conseguir una mayor capacidad de pago por habitante.

Esta capacidad de pago por habitante se enfrenta con la “necesidad” que es el resultado de dividir la suma de los ingresos tributarios de los Länder entre el total de los ciudadanos. La diferencia existente entre la capacidad y la necesidad es el resultado de la desigualdad que se pretende nivelar.

Para asegurarse de que este mecanismo redistributivo es eficiente, se establece una norma adicional: la ordenación de los estados de acuerdo con sus recursos por habitante deberá ser la misma antes y después de esta etapa de nivelación.

➤ **Tercera etapa**

La tercera etapa, finaliza el mecanismo de nivelación del sistema federal alemán, mediante transferencias desde el gobierno federal a los estados más pobres para complementar la nivelación realizada en la segunda etapa.

Dentro de estas transferencias existen dos tipos:

- De carácter general o según la teoría del federalismo fiscal, no condicionadas.
Van dirigidas a aquellos estados cuya capacidad de gasto por habitante, tras las dos primeras etapas, no alcance el 99,5% de sus necesidades.
- Dirigidas a atender necesidades especiales o condicionadas.
Principalmente dirigidas para financiar mejora de infraestructuras o costes fijos de la estructura política de los estados.

El impacto de las nivelaciones de la segunda etapa y de la tercera etapa, podemos observarlo en la tabla 4.

TABLA 3.2. Resultados de la nivelación de la segunda y tercera etapa

Capacidad fiscal por habitante antes de la nivelación entre estados (En % de la media)	(Segunda etapa) Capacidad fiscal por habitante después de la nivelación entre estados (En % de la media)	(Tercera etapa) Capacidad fiscal por habitante después de la nivelación entre estados y de la nivelación central (En % de la media)
70	91	97,5
80	93,5	98
90	96	98,5
100	100	-
110	104	-
120	106,5	-
130	109	-

Fuente: Sevilla (2013)

Tras las tres etapas, y observar el impacto que tienen en los estados en los que se aplican, podemos concluir, que el sistema de nivelación del federalismo español, se intenta acercar a un sistema de nivelación total por transferencias, ya que incluso el estado más pobre, alcanza el 97,5% de capacidad fiscal por habitante.

3.4. EL SISTEMA FEDERAL ALEMÁN EN CIFRAS

Al igual que hicimos en el caso de España, a continuación se muestran los cuadros de gastos e ingresos realizados por los distintos niveles de gobierno en cuanto al porcentaje total. En el último apartado, nos será muy útil para evaluar este sistema con la teoría del federalismo así como para compararlo con el caso de España.

TABLA 3.3. El gasto público consolidado como porcentaje del gasto total de las AA.PP.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Federación	62,68	63,08	63,02	61,03	62,36	62,71	62,90	62,46	62,67	62,18	61,79	61,58	61,86	62,09	60,73	60,92	61,03
Länder	22,45	22,33	22,38	23,49	23,03	22,77	22,70	22,90	22,41	22,42	22,48	22,63	22,31	22,09	23,13	23,04	22,66
Municipios	14,87	14,59	14,60	15,47	14,60	14,52	14,40	14,63	14,92	15,41	15,73	15,79	15,83	15,82	16,14	16,05	16,30

Fuente: OCDE (2013)

TABLA. 3.4. Los ingresos del gobierno consolidados como porcentaje del total de ingresos de las AA.PP.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Federación	66,46	65,91	65,73	65,55	66,14	66,44	66,68	65,51	65,55	64,83	63,95	63,80	64,79	64,92	64,87	64,55	64,43
Länder	22,91	23,26	23,52	23,80	23,32	23,08	22,97	23,58	23,42	23,76	24,50	24,62	24,03	23,69	23,91	24,25	24,44
Municipios	10,63	10,83	10,75	10,65	10,54	10,47	10,35	10,91	11,03	11,41	11,55	11,57	11,18	11,40	11,22	11,20	11,13

Fuente: OCDE (2013)

4. ESPAÑA Y ALEMANIA

En el presente apartado, vamos a comparar el sistema fiscal basado en el federalismo y la descentralización de estos dos países. Para que el proceso comparativo sea claro ordenado y objetivo, vamos a realizarlo siguiendo el mismo orden de apartados que hemos seguido a la hora de analizar a los dos países de forma individual.

4.1. LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL

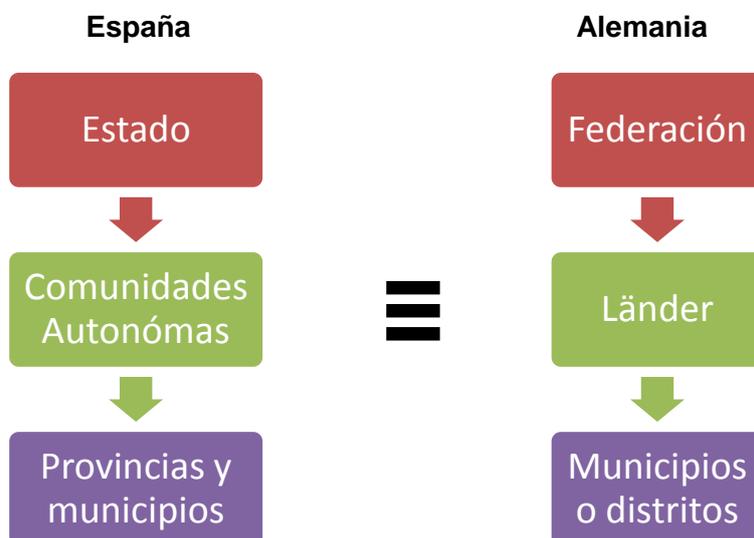
En cuanto a la administración territorial, tal y como podemos observar, presentan ambos una descentralización muy parecida.

Aunque la constitución española, afirme como hemos visto en el apartado dos, que el Estado se divide en municipios, provincias y Comunidades autónomas, en la práctica se simplifican en tres niveles, al igual que lo hace Alemania.

Si bien es cierto que el nivel local de España es mucho más complejo que el de Alemania. Esta última presenta en su nivel local únicamente formado por municipios e incluso los propios Länder se distribuyen a veces directamente en distritos, mientras que en el caso de España el nivel local aparece mucho más desagregado en municipios, provincias, mancomunidades, entidades metropolitanas, etc.

Debido a que esta compleja descentralización queda simplificada en tres niveles de gobierno, local, regional y central, podemos concluir que en este aspecto, la descentralización territorial de España y Alemania es muy similar.

CUADRO 4.1. Administración territorial de España y Alemania



Fuente: Elaboración propia

4.2. COMPETENCIAS

4.2.1. Competencias por materias

En este apartado vamos a comparar las competencias adquiridas por cada nivel de gobierno en cada país.

En primer lugar, observaremos la cantidad de materias que acoge cada nivel de gobierno y después presentaremos las diferencias en cuanto a volumen de gasto desagregado de cada país.

Comprobamos que en el caso de España, las CC.AA. tienen competencias exclusivas en muchas materias, a diferencia de Alemania, en la cual los Länder únicamente tienen competencia exclusiva en Sanidad, Educación, políticas culturales y desarrollo regional. En el caso de Alemania no existen las competencias compartidas, por tanto en todas la que participa en la recaudación, puede ejercer competencia normativa, eso sí, muy regulada y marcada por el gobierno federal.

Ambos países comparten muchas materias exclusivas del gobierno central, lo que les convierte en dos países bastante parejos a la hora de comparar por materias, pero sí que podemos concluir que España está más descentralizada desde este aspecto. A continuación analizamos cómo se comporta esta descentralización en términos de volumen de gasto.

4.2.2. Competencias por volumen de gasto público

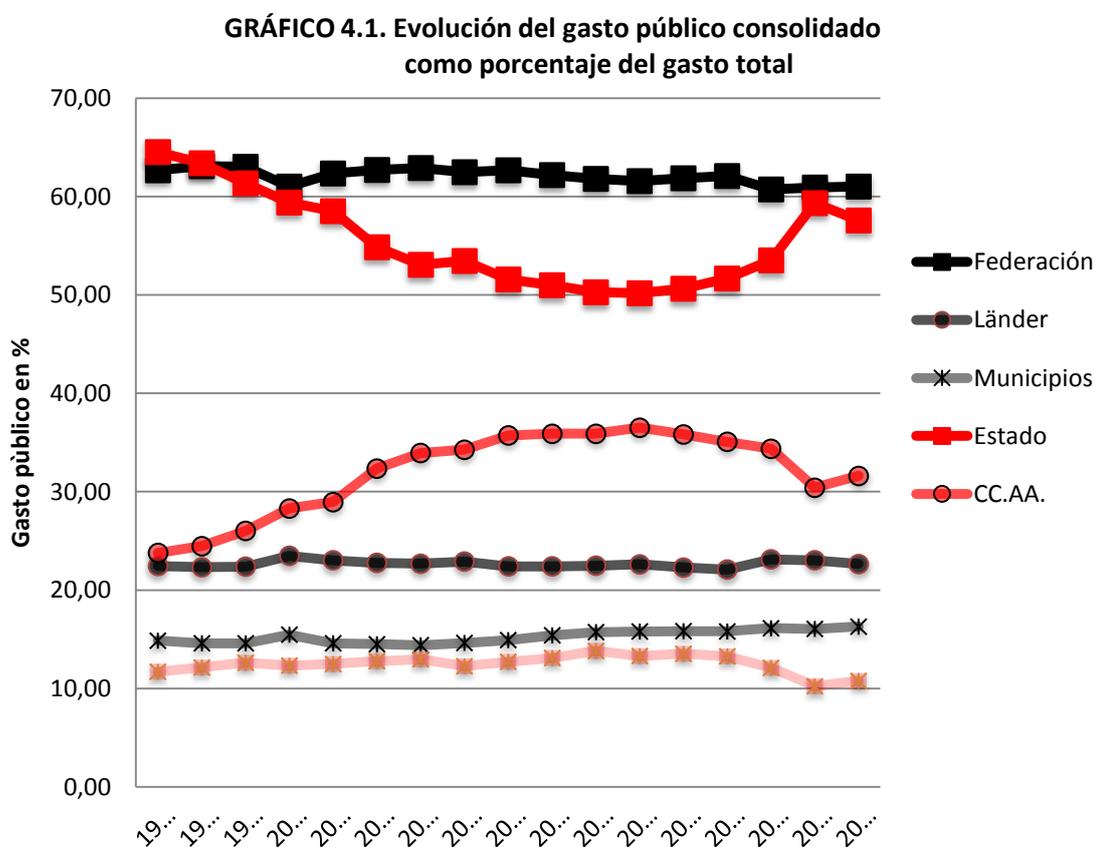
Aunque los Länder alemanes tengan pocas competencias exclusivas, estas generan un nivel de gasto significativo ya que son materias importantes dentro del funcionamiento de la economía del bienestar de un país. Además cuenta con un número notable de competencias concurrentes, que aumentan el volumen de gasto por parte de los estados federados.

Para comparar de una manera ilustrativa las competencias de gasto en términos de volumen, de todos los niveles de gobierno de cada país, hemos escogido un gráfico de líneas (Gráfico 1), cuyos datos se corresponden con las Tablas 2.3. y 3.3. de apartados anteriores.

En el gráfico observamos a Alemania, en negro, y a España, en rojo, y para distinguir los tres niveles de gobierno de cada país hemos degradado el color de cada una, tal y como muestra la leyenda.

El período utilizado es de aproximadamente 20 años atrás, suficiente para comprobar la evolución que han seguido estos países.

Podemos ver una gran diferencia en cuanto al nivel central. En el caso de Alemania mantiene un nivel de gasto constante durante todo el período, algo superior al 60 por ciento del gasto total.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los apartados 2.4. y 3.4. OCDE (2013)

En el caso de España, en los dos primeros años está por encima pero después se produce una clara descentralización del volumen de gasto hacia las CC.AA., que aumentan de manera inversa su volumen de gasto respecto al del Estado, llegando casi hasta el 40 por ciento, y dejando a este en torno al 50 por ciento. Si bien es cierto que en 2009, se produce de nuevo una clara centralización, motivada por la crisis económica y financiera, que disminuye considerablemente el volumen de gasto de las CC.AA., hasta llegar al 30 por ciento 2012.

Los Länder en cambio, permanecen todo el período expuesto por debajo de las CC.AA. españolas, ligeramente por encima del 20 por ciento.

Con respecto al tercer nivel de gobierno, podemos afirmar que se caracteriza por su estabilidad en ambos países, situándose entre el 10 y el 20 por ciento, y siendo ligeramente superior este volumen de gasto consolidado en los municipios (o distritos) alemanes que en las entidades locales españolas.

Como comentario final, concluimos que el Estado Federal de Alemania se caracteriza por una descentralización moderada, con cierta preferencia por la estabilidad de sus competencias y sin verse afectada por la crisis económica en este aspecto.

Por otro lado, España presenta un claro intento de descentralización progresiva durante todo el período, acercándose a un nivel muy óptimo en cuanto a la teoría del federalismo fiscal, nos fijamos que en 2008 prácticamente el nivel central tiene repartido a partes iguales su nivel de gasto con los niveles inferiores de gobierno, pero que se ha visto muy afectada por la crisis económica teniendo que retroceder su nivel de descentralización. Sería interesante obtener datos de los últimos años ya que en 2013 podemos observar un repunte hacia la descentralización.

4.3. LA FINANCIACIÓN

Ya hemos visto que en la administración territorial no existen diferencias significativas entre ambos países, como si es el caso de las competencias, dónde hemos podido comprobar que sobre todo a nivel de volumen de gasto, había diferencias notables entre los dos países.

En la financiación, aspecto más importante de este trabajo, vamos a ver cómo son dos países muy distintos, tanto en la estructura fiscal como en la distribución de los impuestos por los distintos niveles de gobierno y sobre todo en los mecanismos de nivelación.

4.3.1. Estructura fiscal

Comenzamos la comparación de la financiación en base a la estructura fiscal de los países.

Por un lado, la financiación del Estado español, se basa en dos modelos claramente diferenciados y marcados por derechos históricos territoriales de las Comunidades Autónomas, como ya hemos visto, estos son el régimen común y el régimen foral.

Estos modelos están regulados por la LOFCA y leyes posteriores, que garantizan la autonomía financiera de las CC.AA.

Las comunidades de régimen común gozan de una autonomía financiera notable, gracias a los impuestos cedidos, pero si nos fijamos en las comunidades de régimen foral, la autonomía es claramente superior, por no decir “plena”, gracias a los impuestos concertados o convenidos, convirtiéndose en un descentralización muy marcada gracias a esta estructura fiscal que otorga una distribución de los impuestos muy favorable para las CC.AA. como veremos en el siguiente apartado.

Por el contrario, el sistema fiscal alemán se basa, en dos tipos de impuestos. A diferencia de España, todos los organismos regionales (Länder) tienen las mismas condiciones.

Estos dos tipos de impuestos en los que se estructura el sistema alemán son los grandes impuestos (renta, IVA y sociedades) que están compartidos entre los distintos niveles de gobierno como veremos posteriormente, y los tributos propios. La legislación de estos impuestos, a diferencia de España, viene marcada por la propia Constitución.

Es importante apreciar la gran diferencia en la que se basan ambos sistemas, diferenciando por modelos según derechos territoriales en un estado mientras que en el otro la estructuración se basa en tipos de impuestos.

4.3.2. Distribución de impuestos

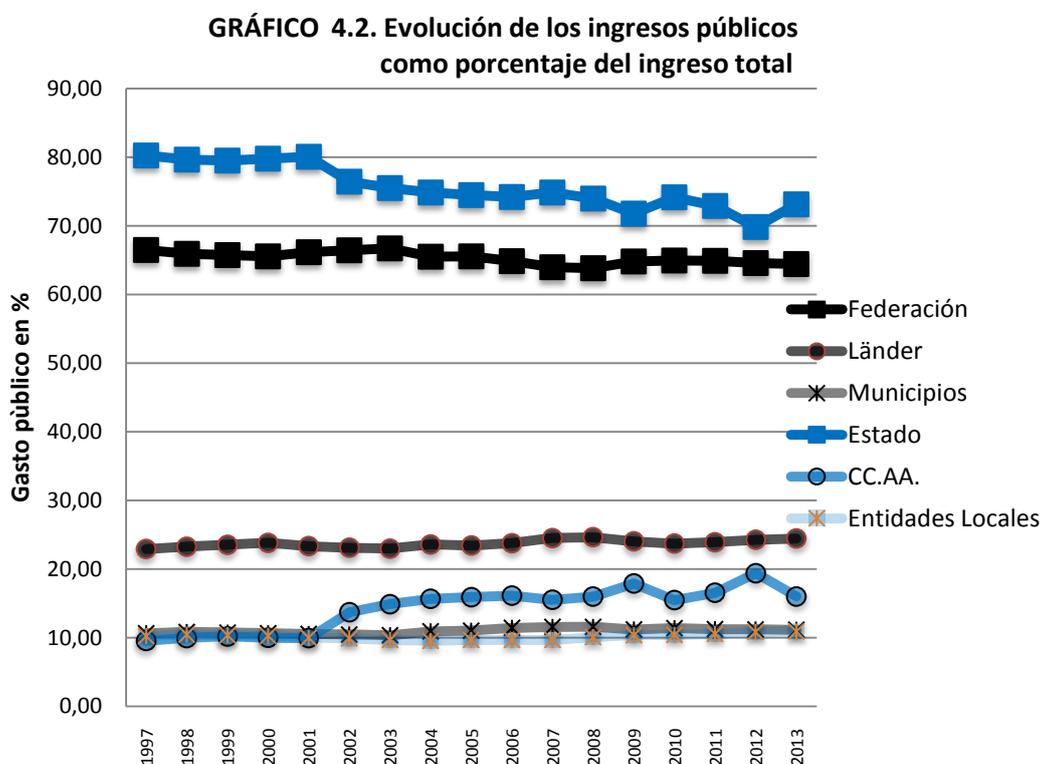
En cuanto a la distribución de los impuestos, tanto en la gestión y recaudación como en la parte normativa, también existen grandes diferencias, en parte motivadas por su propia estructura.

Para comparar la distribución de los impuestos de ambos países, es prácticamente necesario dejar a un lado a las CC.AA. de régimen foral de España, ya que estas, como hemos visto en la Tabla 2, tienen el cien por cien del porcentaje de rendimiento y capacidad normativa plena en la mayoría de los impuestos. Por otro lado también quedan fuera de recibir transferencias de nivelación, ya que son ellas mismas las que realizan una transferencia al nivel central.

Si atendemos únicamente a las comunidades de régimen común por parte de España, y las comparamos con la descentralización que se produce en Alemania, observamos las siguientes diferencias:

- En Alemania, los gobiernos subcentrales no tienen capacidad normativa en los grandes impuestos, que serían los equivalentes a los cedidos en España.
- Además, tanto en el impuesto sobre la renta como en IVA participan los tres niveles de gobierno con porcentajes fijos incluso en el nivel local, a diferencia que en España, donde la participación del nivel central en estos impuestos está territorializada, distinguiendo cuatro tipos de entidades locales.
- En España, es más normal que los impuestos en los que el nivel central no tiene capacidad normativa sean cedidos, mientras que en Alemania reciben la categoría de impuestos propios y exclusivos de los Länder.
- A nivel más particular destaca el suplemento solidario a la renta y sociedades existente en el sistema fiscal alemán, con motivo de la reunificación y destinado sobre todo a los Länder del Este. Este impuesto es de carácter obligatorio.
- Vemos como en el estado alemán, las ACCISAS y el lujo corresponden a los municipios, pero la cerveza tiene un impuesto especial que está regulado por los Länder.

Para hacernos una idea en términos de volumen de recaudación, introducimos otro gráfico, respetando el mismo diseño que el del volumen de gastos, y tomando como datos los de las tablas 2.4. y 3.4. de apartados anteriores.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los apartados 2.4. y 3.4. OCDE (2013)

Como podemos observar, en cuanto al volumen de ingresos, el estado alemán está más descentralizado que el español. Eso no significa que tenga más autonomía financiera, ya que el volumen de ingresos no da capacidad para decidir cuánto y en qué gastarlos.

Como características destacables, señalamos de nuevo la estabilidad de Alemania, que durante todo el período expuesto apenas se le aprecian cambios notables en ningún nivel de gobierno, manteniéndose más descentralizado que España todos los años.

Por parte de España vemos una clara tendencia a la descentralización, ejemplo notable de ello es la bajada en el porcentaje de ingresos del nivel central, desplazándose desde un 80 hasta un 70 por ciento en 2012 y una relacionada subida de los mismos en las CC.AA., desde un 10 a un 20 por ciento.

Las entidades locales mantienen prácticamente el mismo nivel de ingresos durante todo el período.

4.3.3. Mecanismos de nivelación

Para terminar, comparamos los sistemas de nivelación, siendo quizá uno de los aspectos en los que más se diferencia el sistema fiscal de ambos países.

En España el cálculo del importe de las distintas transferencias de nivelación que se realizan, buscan financiar bienes y servicios públicos fundamentales y no fundamentales.

Para ello existen transferencias de nivelación incondicionadas que pueden ser positivas o negativas, en función de si la diferencia entre las necesidades de gasto son superiores o inferiores a la recaudación potencial de cada jurisdicción.

Estas transferencias son la Transferencia de Garantía que trata de financiar los servicios públicos fundamentales, y el Fondo de suficiencia Global, que cubre los servicios públicos no fundamentales de los niveles subcentrales.

El tipo de sistema de nivelación vigente se asemeja a un *sistema de nivelación parcial*, ya que se realiza en función de las necesidades de gasto de cada jurisdicción, cuyo cálculo se realiza con indicadores que favorecen a las comunidades más ricas.

Por el contrario, el sistema de nivelación de Alemania es más complejo. Consta de tres etapas como ya hemos visto y trata de alcanzar la máxima equidad posible entre los habitantes de las distintas jurisdicciones. En cada etapa se fija un valor medio como referencia que marca el importe que recibirá cada Länder. El sistema cuenta con transferencias verticales y transferencias horizontales. Al contrario que España, este sistema parece asemejarse más a un sistema de nivelación plena.

5. VALORACIÓN, CONCLUSIONES Y POSIBLES MEJORAS

Para finalizar, realizaremos una breve valoración de ambos sistemas, en la que intentaremos concluir que sistema cumple mejor con la teoría del federalismo fiscal e intentaremos proponer alguna mejora para su mejor funcionamiento.

5.1. Valoración

Para valorar el cumplimiento de la teoría del federalismo fiscal, nos basaremos su propia definición, analizada en el punto uno. De esta manera tenemos que:

“El federalismo fiscal es una ciencia económica, que estudia los problemas financieros que se derivan a raíz de la descentralización del poder en varios niveles de gobierno.”

De acuerdo a los niveles de gobierno, y a la descentralización territorial, podemos afirmar que ambos países cumplen de manera notable este aspecto, ya que como hemos visto a lo largo del análisis de los mismos, los dos cuentan con un nivel central, un nivel regional y un nivel local. Este principio es muy importante ya que es la base para formar un sistema federal, si no existen niveles de gobierno no se puede descentralizar el poder.

De acuerdo a los problemas financieros, que surgen por las funciones que tiene asignada el sector público, como son la estabilización de la economía, la redistribución de la renta y la asignación de los recursos. Según Oates, en la forma óptima de gobierno federal, las dos primeras funciones encajan mejor con el nivel central, mientras que la provisión de muchos bienes y servicios es preferible que se realice por los niveles subcentrales. Por tanto vamos a repasar que país cumple mejor con las recomendaciones sobre el reparto de funciones:

→ **Asignación:** en este apartado debemos ver si ambos países adjudican bien a cada nivel de gobierno los bienes públicos nacionales y los regionales.

En principio se puede observar como ambos países tienen centralizados los bienes públicos nacionales como la defensa, el tráfico aéreo, el correo o las carreteras nacionales, entre otros, mientras que delegan en los niveles subcentrales de gobierno aquellos bienes públicos que necesitan un estudio más exacto de las necesidades de la población, como pueden ser las asistencias sociales, la sanidad, la educación o el medio ambiente.

→ **Redistribución:** para analizar esta función, atenderemos a los instrumentos que se utilizan para llevarla a cabo, más concretamente, a los impuestos redistributivos, y cómo están repartidos por los distintos niveles de gobierno. Vemos en la Tabla 1 como en España tanto el Impuesto sobre el patrimonio y sucesiones y donaciones, están cedidos a las CC.AA. con un cien por cien de recaudación y con capacidades normativas; a su vez el IRPF, con un cincuenta por cien de recaudación pero con menos capacidad normativa.

En el caso de Alemania, los Länder no poseen competencias normativas en estos impuestos, por ello quizá en este aspecto Alemania cumple mejor esta función.

→ **Estabilización:** Por último, tanto España como Alemania, respetan la función de estabilización asumida por el nivel central, ya que la política monetaria (moneda, cambio y crédito), así como la capacidad normativa del IVA para el mantenimiento de los precios, dentro de la política fiscal, dependen del nivel central en ambos países.

En cuanto a la descentralización del poder, resulta más complejo valorar el cumplimiento de la teoría ya que depende del cumplimiento de la autonomía financiera que tengan los niveles subcentrales. Para valorar el grado de decisión en ingresos y gastos que tienen los niveles subcentrales, acudimos a dos herramientas que hemos utilizado en el presente trabajo.

Para ver la capacidad de decisión en la **estructura de los gastos**, atendemos a las competencias de los niveles subcentrales de gobierno.

Apreciamos a simple vista que ambos gobiernos centrales aportan un cierto grado de autonomía financiera a sus niveles de gobierno inferiores, si bien es cierto que España está más descentralizada que Alemania; sus CC.AA. y Entidades Locales, poseen más competencias en materia de gobierno respetando en mayor medida la autonomía financiera en cuanto a su estructura se refiere.

En cuanto al **volumen de gastos**, nos fijamos en el Gráfico 1. Aquí podemos observar cómo obviamente ambos países presentan una clara descentralización, pero España presenta un mayor volumen de gasto descentralizado.

Por el lado de los ingresos, en cuanto a cómo se estructuran, nos fijaremos en los **ingresos propios** que tienen los gobiernos subcentrales. Respetando el término en su máximo rigor teórico, es decir, que se tenga capacidad recaudatoria y normativa, España cuenta con un mayor número de ingresos propios, y que Alemania no cuenta con competencias normativas en la mayor parte de sus ingresos propios. De este modo, los niveles subcentrales de España cuentan con mayor autonomía financiera.

Sin embargo, si atendemos al Gráfico 2, vemos como Alemania cuenta con un mayor volumen **de ingresos descentralizados**, aunque el reparto de las recaudaciones sea parecido al de España.

Según los criterios de Musgrave sobre el óptimo reparto de ingresos propios entre niveles de gobierno, vemos cómo ambos cumplen casi todas las recomendaciones, sobre todo en los tributos que tienen baja movilidad jurisdiccional y aquellos destinados a cumplir la función de estabilización. Quizá la función de redistribución, recomendada para el nivel central, queda alejada de estos criterios, ya que los tributos correspondientes a cubrir esta función, están bastante descentralizados.

En cuanto al sistema de nivelación, tal y como hemos puntualizado anteriormente, es distinto en cada uno de los países.

Por un lado tenemos a España, cuyo sistema se acerca a una nivelación parcial, y por otro tenemos a Alemania, con un sistema de nivelación plena.

Partiendo de la base, de que los sistemas de nivelación son necesarios para practicar una economía del bienestar óptima, quizá España tenga un sistema de nivelación más eficiente. Es más sencillo y directo que el alemán, y al ser un sistema de nivelación parcial, contribuye a que las jurisdicciones más pobres no se “relajen” a la hora de obtener recursos, e intenten alcanzar su recaudación potencial, aprovechando al máximo su capacidad fiscal.

5.2. CONCLUSIONES

Hemos analizado ambos países por separado de manera detallada, posteriormente los hemos comparado en sus similitudes y diferencias más notables y por último hemos valorado brevemente si cumplían o no las teorías del federalismo fiscal.

Si bien es cierto que ambos sistemas presentan ciertas diferencias, podemos afirmar a modo de conclusión, que quizá España cumpla mejor los fundamentos teóricos del federalismo fiscal expuestos, siendo un sistema fiscal mejor estructurado y ordenado que el Alemán, aunque mucho más complejo debido a su mayor descentralización.

5.3. POSIBLES MEJORAS

Tras analizar ambos países por separado y compararlos, hemos podido detectar los puntos en los cuáles cada país no respeta los principios del federalismo.

Ahora podemos enunciar una serie de posibles modificaciones con el objetivo de mejorar ambos sistemas.

- ✓ Para el caso de España, quizá fuera positiva que el nivel de descentralización territorial fuera más sencillo en cuanto las Entidades locales se refiere, de esta manera tanto el reparto de competencias de gasto como la financiación serían más eficientes, y dotación de bienes y servicios apenas se vería afectada.
- ✓ Otra posible modificación para ambos países, sería la centralización de la función de redistribución, de esta manera se cumpliría mejor los principios del federalismo.
- ✓ En el caso de Alemania, podríamos pensar en una mayor descentralización en términos de autonomía financiera. Estamos en un federalismo en el que tanto en las competencias como en la financiación los niveles subcentrales gozan de poca autonomía, tanto es así que incluso algunos autores llaman al sistema federal alemán “federalismo centralista”.
- ✓ Por otro lado, una vez los niveles subcentrales gozaran de mayor autonomía financiera, se podría modificar el sistema de nivelación, acercándose más a un sistema de nivelación parcial, más sencillo.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Una vez plasmada la teoría del federalismo, analizado cada país por separado en este contexto, y puesto uno enfrente del otro, hemos extraído las diferencias y similitudes más relevantes entre ambos países.

Tras realizar un valoración de que país se ajusta mejor a los principios expuestos del federalismo fiscal, podemos concluir que España cumple ligeramente mejor que Alemania estos principios, acercándose más a la forma óptima de gobierno según Oates.

En lo referente a la realización del trabajo, se han presentado ciertas limitaciones sobre todo a la hora de analizar Alemania, debido a la dificultad de encontrar manuales en castellano que describan de manera clara y sencilla este sistema.

Por otro lado, los conocimientos adquiridos en la asignatura: "Hacienda Autonómica y Local" han sido clave para la correcta realización y enfoque del trabajo.

Se pueden plantear posibles extensiones al mismo, tales como un análisis más profundo de los sistemas de nivelación de ambos países, o abordar con más detalles el sistema de financiación de las CC.AA. mostrando más similitudes y diferencias entre los dos modelos.

También podríamos aportar datos reales y mediando un indicador, evaluar la eficiencia del sistema fiscal de ambos países.

De esta manera damos por terminado el presente proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

- . ALBI, E, J. M. GONZALEZ PÁRAMO e I. ZUBIRI (2004): *Economía Pública I*, 2ª ed., Barcelona: Ariel, capítulo 5, pp. 190 – 198.
- . CASTELLS A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva del federalismo fiscal*, Barcelona: Ariel, capítulo II, sección 3, páginas 69 – 75 y capítulo IV, secciones 1 y 2, páginas 93 – 105.
- . Constitución Española (1978), Título VII.
- . GIMENEZ MONTERO, A. (2003): *Federalismo Fiscal. Teoría y práctica*, 2ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, capítulo 8, páginas 275 – 286, 292 – 300, 314 – 323.
- . Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), modificada por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre.
- . Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- . LOPEZ LABORDA, J. (2006): “Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas”, *Mediterráneo Económico*, nº 10: “Un balance del Estado de las Autonomías”, páginas 197 – 219.
- . LOPEZ LABORDA, J. (2010): “¿No hay quinto malo? La reforma de la financiación autonómica”, *Economistas*, nº 123: “España 2009. Un balance”, páginas 182 – 187.
- . LOPEZ LABORDA, J. y ZABALZA MARTÍ, A. (2015): “A vueltas con la Autonomía Tributaria”, *Papeles de Economía Española*, nº143: “La nueva reforma de la financiación autonómica: análisis y propuestas”, páginas 94 – 109.

- MUSGRAVE, Richard A. (1969) “Teorías del federalismo fiscal” publicado originalmente en *Public Finance/Finances Publiques*, vol XXIV, nº 4 y publicado posteriormente en castellano en *Hacienda Pública Española* (1978) n.º 35, pp. 387-393.

- OATES, W. E. (1972): *Federalismo Fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, capítulo 1, páginas 17 – 39.

- OCDE (2013): *Fiscal Decentralisation Data Base*, París.

- SEVILLA SEGURA, J. V. (2013): “*Lecciones sobre financiación pública de estados descentralizados*”, Instituto de Estudios Fiscales, Manuales de la Escuela de la Hacienda Pública, lección 7ª, páginas 188 – 197.

- TIEBOUT, CH. M. (1956): “Una teoría pura del gasto público local”, *Hacienda Pública española*, nº 50, 1978, páginas 324 – 338.