



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

COMPARACIÓN DEL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN DE SUIZA Y ESPAÑA

**COMPARATION BETWEEN SPANISH AND SWISS
DESCENTRALITATION MODEL**

AUTORA

SARA ARANZUBÍA MARTÍNEZ

DIRECTOR

JULIO LÓPEZ LABORDA

FACULTAD DE ECONOMÍA Y EMPRESA

2017

TÍTULO: Comparación del modelo de descentralización de Suiza y España

AUTOR DEL TRABAJO: Sara Aranzubía Martínez

TUTOR DEL TRABAJO: Julio López Laborda

TITULACIÓN: Economía

RESUMEN DEL TRABAJO

El objetivo principal de este trabajo es llevar a cabo una exhaustiva comparación entre los modelos de descentralización vigentes en Suiza y España. Para ello, en primer lugar, se explica la teoría del federalismo fiscal referente al reparto de funciones, así como la explicación de los términos equilibrio financiero vertical y equilibrio financiero horizontal. A continuación se va a analizar el reparto de funciones en Suiza y España, detallando las competencias de gastos e ingresos atribuidas a cada nivel de gobierno. Por último se van a analizar los sistemas de nivelación llevados a cabo en la actualidad por cada uno de estos dos países, para lo cual se precisan datos relativos a las variables más relevantes: capacidad tributaria por habitante ajustado y financiación total por habitante ajustado. La interpretación de estos datos dan una respuesta clara a nuestra comparación: el modelo de descentralización llevado a cabo por Suiza es notoriamente más eficiente que el español.

ABSTRACT

The main objective of this work is to carry out a comprehensive comparison between the models of decentralization currently in force in Switzerland and Spain. In order to achieve our objective, we first explain the theory of fiscal federalism regarding the distribution of functions, as well as explaining two essential terms: vertical financial balance and horizontal financial balance. The distribution of functions in Switzerland and Spain is analyzed below, detailing the competences of both income and expenses attributed to each level of government. Finally, the systems of leveling carried out by each of these two countries will be analyzed. In order to do so, data are needed on the most relevant variables: adjusted per capita tax capacity and adjusted per capita total funding. The interpretation of these data gives a clear and forceful answer to our comparison: the model of decentralization carried out by Switzerland is notoriously more efficient than the Spanish one.

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	4
2. LAS RECOMENDACIONES TEÓRICAS SOBRE EL REPARTO DE FUNCIONES E INGRESOS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO	4
2.1 EL REPARTO DE LAS FUNCIONES DE ESTABILIZACION, REDISTRIBUCION Y ASIGNACION	
2.1.1 FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN	4
2.1.2 FUNCIÓN DE REDISTRIBUCIÓN.....	5
2.1.3 FUNCIÓN DE ASIGNACIÓN	5
2.2 LA GARANTÍA DEL EQUILIBRIO FINANCIERO VERTICAL Y LA ELECCIÓN ENTRE INGRESOS PROPIOS Y TRANSFERIDOS.....	7
2.3 LA GARANTÍA DEL EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL: TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN	8
3. EL MODELO DE DESCENTRALIZACION FICAL DE SUIZA	11
3.1 INTRODUCCIÓN	11
3.1.1 DATOS GENERALES.....	11
3.1.2 ORGANIZACIÓN POLÍTICA	11
3.2 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	13
3.3 ASIGNACIÓN DE TRIBUTOS POR NIVELES DE GOBIERNO.....	15
3.4 MECANISMO DE NIVELACIÓN DE LOS CANTONES.....	16
4. EL MODELO DE DESCENTRALIZACION FISCAL DE ESPAÑA	18
4.1 INTRODUCCIÓN.....	18
4.1.1. DATOS GENERALES.....	18
4.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE GASTO.....	20
4.3 ASIGNACIÓN DE TRIBUTOS POR NIVELES DE GOBIERNO.....	23
4.4 LOS MECANISMOS DE NIVELACIÓN	25
5. COMPARACION DE LOS DOS MODELOS	29
5.1 REPARTO DE FUNCIONES	29
5.2 REPARTO DE IMPUESTOS	30

5.3 TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN	30
6. CONCLUSIONES	32
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, tanto el reparto de funciones como la financiación de los gobiernos subcentrales, ha suscitado gran interés dada la relevancia que ello conlleva para garantizar un buen funcionamiento del sistema económico y político.

Los objetivos fundamentales de este trabajo consisten en el minucioso estudio del reparto de funciones entre los diferentes niveles de gobierno de España y Suiza, así como una descripción del reparto de impuestos en los mismos y un análisis del sistema de nivelación aplicado en cada uno de los dos países. Además de esto, llevaremos a cabo una profunda comparativa entre España y Suiza relativa a los puntos previamente citados.

El trabajo se ha estructurado en cinco secciones, además de esta introducción. En la primera de ellas se estudian en detalle las recomendaciones teóricas sobre el reparto de funciones e ingresos en los diferentes niveles de gobierno. Las dos siguientes secciones recogen el estudio de Suiza y España, respectivamente. En ellas se aportan datos generales de cada uno de los dos países, se analizan los repartos de competencias en materias de gastos e ingresos y los sistemas de nivelación aplicados por Suiza y España. La penúltima sección recoge una comparativa de ambos países, contrastando el funcionamiento de ambos y una valoración relativa a quién se ajusta mejor a las recomendaciones teóricas. La última sección incluye las conclusiones principales arrojadas por el estudio y la comparativa realizada entre España y Suiza.

2. LAS RECOMENDACIONES TEÓRICAS SOBRE EL REPARTO DE FUNCIONES E INGRESOS ENTRE NIVELES DE GOBIERNO

Oates (1972) presenta con claridad las ventajas y desventajas de dos posibles tipos de gobierno. En primer lugar, un gobierno completamente centralizado que asume todas las funciones en términos económicos. En segundo lugar, en dirección totalmente contraria, un estado descentralizado que transfiere sus competencias económicas a otros niveles de gobierno regionales o locales. No obstante, en ambos casos, dichos gobiernos deben disponer de una moneda única y, además, no deben existir restricciones a los movimientos de bienes y servicios dentro de la región a la que pertenecen.

2.1 EL REPARTO DE LAS FUNCIONES DE ESTABILIZACIÓN, REDISTRIBUCIÓN Y ASIGNACIÓN

Para hacer un análisis más minucioso de los elementos que componen el estado centralizado vamos a enfocar nuestro estudio en las principales funciones que integran este sistema económico.

2.1.1 FUNCIÓN DE ESTABILIZACIÓN

Entre los argumentos favorables que avalan la gestión de un gobierno centralizado, resalta la idea de que esta forma de gobierno siempre tiene una mayor capacidad para mantener los precios estables e incluso mejorar los niveles de empleo, siendo

absolutamente necesaria la presencia de una autoridad central que controle la oferta monetaria.

Llegados a este punto, el autor nos recuerda que los gobiernos locales ejercen competencias puramente fiscales (mediante la modificación del gasto público y los ingresos) lo cual las convierte en economías muy abiertas pero a su vez muy limitadas. Por el contrario, un gobierno central tiene capacidad para estimular su economía por el alto índice de movilidad de capital. De este modo, esta gestión de carácter nacional nunca agravará la situación económica de sus ciudadanos.

Teniendo en cuenta estos argumentos presentados, parece evidente que un gobierno centralizado es notablemente superior a otro completamente descentralizado. Este argumento parece evidente a la hora de hacer un buen uso de las políticas fiscal y monetaria que a su vez son capaces de estimular la actividad económica productiva y contener los niveles de inflación. Además, es importante señalar que las políticas contra-cíclicas sólo son aplicables y operativas a escala nacional.

2.1.2 FUNCIÓN DE REDISTRIBUCIÓN

Al igual que ocurriría con la estabilización, la función de redistribución resulta altamente difícil en un Estado que presenta un elevado grado de descentralización del sector público. La única forma lógica y viable en este sistema sería mediante la transferencia de rentas de las clases más favorecidas a las clases con mayor dificultad económica. En otras palabras, se trataría de que las rentas más altas pagaran impuestos que a su vez fueran redistribuidos a las clases sociales con una mayor necesidad económica. Lógicamente, este proceso no es fácil y con frecuencia surgen grandes complicaciones con difícil solución.

Un programa de impuestos negativos sobre la renta que se aplica en una determinada región y cuyo objeto es lograr una redistribución igualitaria de la renta, podría incentivar la movilidad de los ciudadanos residentes que buscarían una situación más favorable para sus economías. De este modo, los ciudadanos ricos que cambian de región, encontrarán formas de evadir estos impuestos negativos.

Aunque el sentimiento general de los ciudadanos sea el de contribuir a las arcas comunes con el objeto de reducir las desigualdades económicas, a la hora de la verdad y a efectos prácticos, son mayoría los ciudadanos que prefieren dejar para otros la carga de la financiación de los programas redistributivos, adoptando una posición de *free-rider*. Por esa razón, una política redistributiva a nivel nacional tiene mayor garantía de éxito, ya que de este modo se paliará el problema atribuido al grado de movilidad jurisdiccional. Además, una redistribución descentralizada sería ineficiente ya que distorsiona las decisiones de los individuos. Por tanto, se demuestra una vez más que un gobierno centralizado es notablemente más eficaz en términos redistributivos.

2.1.3 FUNCIÓN DE ASIGNACIÓN

Una vez más, el gobierno centralizado parece más eficaz en términos de asignación de bienes o servicios públicos nacionales, es decir, cuando su ámbito de beneficio también

lo es a nivel nacional. Este tipo de bienes públicos con beneficio nacional serían, por ejemplo, la red de carreteras del estado, el ejército, la justicia o la televisión pública. Este Estado garantiza el abastecimiento de dichos bienes públicos en los casos en que no son dotados en una cantidad suficiente a través del libre mercado. Oates (1972) presenta como ejemplo la adquisición de un sistema de misiles que se establece para proteger a toda una comunidad. En este caso, dicho sistema serviría como elemento disuasor a aquellas fuerzas que pretendieran invadir alguna de las comunidades afectadas. Este ejemplo es el paradigma de un bien público puro. En otras palabras, son bienes que por su naturaleza se consumen conjuntamente y en la misma cantidad por todos los ciudadanos. En el caso que hemos descrito anteriormente, el bien público es la seguridad de toda la comunidad, las fuerzas exteriores esperarían un ataque con misiles si invadiera alguna de estas regiones. Por ello, no es eficiente que los bienes nacionales sean provistos por los gobiernos subcentrales, ya que el nivel de bienes públicos prestado será inferior al óptimo puesto que no se tendría en cuenta a todos los beneficiarios.

Este acuerdo global de contribución económica para la provisión de bienes públicos nacionales, se diluye notablemente en aquellos casos en los que los beneficiarios son solamente un grupo concreto de la población. Este supuesto parece más idóneo en un gobierno con niveles de mayor descentralización del sector público, ya que la acción de un gobierno centralizado supondría niveles más homogéneos en el disfrute de ese bien público y en todos los sectores de su sociedad. Desde este punto de vista, no hay duda de que un gobierno descentralizado será capaz de dar una respuesta mucho más precisa y eficaz a la hora de proporcionar bienes y servicios públicos a sus ciudadanos. Todo ello se traduce, lógicamente, en mayores niveles de utilidad que redundan directamente en los niveles de bienestar de los contribuyentes.

La función de asignación motivaría la descentralización a nivel regional y local, en función de su ámbito de beneficio. La descentralización regional es deseable cuando prestan bienes públicos con un ámbito de beneficio propiamente regional. Por ejemplo: la provisión de la sanidad y de la educación. Lo mismo sucede con la descentralización local. Ésta será más apropiada cuando su ámbito de beneficio sea local. Podemos encontrar algunos ejemplos como: la recogida de basuras, la provisión del transporte público o el alumbrado.

La conclusión que se extrae de esta sección es que la función de redistribución deberá ser centralizada cuando exista un alto grado de movilidad entre regiones. La función de estabilización también deberá estar centralizada si se quiere que sea efectiva, puesto que la movilidad de capitales, mercancías, etc., será menor entre países que entre regiones. Por el contrario, en cuanto a la función de asignación parece más adecuada una descentralización de la provisión de los bienes públicos propiamente regionales y locales a los gobiernos subcentrales siempre que el ámbito de beneficio sea una comunidad autónoma o una localidad, respectivamente. Esta descentralización se llevará a cabo en función del ámbito de beneficio para garantizar así una asignación más eficiente de los recursos. De esta forma, la provisión será óptima y se estará cumpliendo la condición de que el beneficio de cada individuo sería igual a su coste.

2.2 LA GARANTIA DEL EQUILIBRIO FINANCIERO VERTICAL Y LA ELECCION ENTRE INGRESOS PROPIOS Y TRANSFERIDOS

Castells (1988) define el equilibrio financiero vertical como aquella situación en la que todos los niveles de gobierno disponen de los recursos que les permiten satisfacer sus necesidades de gasto en la misma proporción. Es decir, los ingresos potenciales tienen una adecuada correspondencia siendo capaces de cubrir las necesidades de gasto en los diferentes niveles de gobierno.

$$\frac{I_c}{NG_c} = \frac{\sum I_i}{\sum NG_i} = \frac{\sum I_j}{\sum NG_j}$$

$$\begin{array}{ll} \frac{I_c}{NG_c} : & I_c: \text{Ingresos potenciales del nivel central.} \\ & NG_c: \text{Necesidades de gasto del nivel central.} \\ \frac{\sum I_i}{\sum NG_i} & I_i: \text{Ingresos potenciales del nivel regional.} \\ & NG_i: \text{Necesidades de gasto del nivel regional.} \\ \frac{\sum I_j}{\sum NG_j} & I_j: \text{Ingresos potenciales del nivel local.} \\ & NG_j: \text{Necesidades de gasto del nivel local.} \end{array}$$

Dentro del equilibrio financiero vertical, definimos principio de suficiencia como la situación en la que un nivel de gobierno cubre todas sus necesidades de gasto con sus ingresos.

¿Cómo se garantiza mejor el equilibrio financiero vertical, con ingresos propios o transferidos? Llegados a este punto, resulta necesario definir y describir los principales rasgos de los ingresos propios y de los ingresos transferidos.

En primer lugar, los ingresos propios son aquellos impuestos que cada administración exige y recauda de sus ciudadanos. Este tipo de ingresos garantizan la autonomía financiera, que se define como la capacidad que tiene un gobierno en cuanto a las decisiones de ingresos y gastos, sobre el volumen y su composición. Gracias a la práctica de ingresos propios se corrige la ineficiencia y la ilusión financiera.

Dentro de los ingresos propios, éstos se dividen en dos grupos: tributarios y no tributarios.

- Los ingresos tributarios son los procedentes de los tributos, tales como impuestos, tasas o contribuciones especiales. Sobre estos impuestos pueden ejercerse competencias como: recaudación, gestión y competencias normativas relativas a quién regula el impuesto.
- Los ingresos no tributarios hacen referencia a las multas o ingresos patrimoniales, entre otros.

En segundo lugar, en cuanto a los ingresos transferidos, es el nivel central quien tiene competencias para redistribuirlos. En otras palabras, hay un poder central financiero, de forma que se evita el coste político de tener que recaudar impuestos por parte de los niveles subcentrales. Con este sistema de ingresos transferidos no se consigue la autonomía financiera, ya que los gobiernos subcentrales sólo tienen cierta autonomía en

los gastos y su composición. Además, tampoco se logra el principio de beneficio que garantiza la eficiencia en la asignación de los recursos. Este principio no se cumple puesto que surge un exceso de demanda de bienes públicos más conocido como ilusión financiera. Cuando se produce dicha situación, el coste aparente de financiación es cero, por lo que hay incentivos que tienden a una demanda infinita.

Por todo ello parece evidente que para alcanzar el equilibrio financiero vertical, un sistema de ingresos propios sería el más adecuado ya que garantizaría la autonomía financiera y se corregirían tanto la ineficiencia como la ilusión financiera. Además, es importante que se tengan en cuenta tanto el principio de visibilidad como el de no exportación del impuesto. El primero de ellos hace referencia a la importancia de que los impuestos sean visibles por parte de los ciudadanos para que exista eficiencia y se evite la ilusión financiera. El segundo de ellos, asegura que no es recomendable que se establezcan impuestos que puedan exportarse, ya que se estará recaudando por encima del nivel óptimo.

¿Cuáles son los mejores impuestos para cada nivel? Musgrave (1983) nos presenta diferentes criterios de distribución de los impuestos de un país con varios niveles de gobierno:

- La imposición progresiva, cuyo objeto es garantizar la redistribución debe gestionarla mayoritariamente el gobierno central.
- El gobierno central deberá recaudar impuestos para garantizar una correcta función de estabilización.
- Las jurisdicciones de los niveles subcentrales gravarán aquellos hechos que carezcan de movilidad jurisdiccional.
- Todos los gobiernos, tanto centrales como subcentrales, podrán aplicar impuestos según el principio de beneficio.

Si se siguen estas recomendaciones, la mayor parte de los tributos se asignan al nivel central, por lo que siempre serán necesarias las transferencias, para complementar a los ingresos transferidos.

2.3 LA GARANTIA DEL EQUILIBRIO FINANCIERO HORIZONTAL: TRANSFERENCIAS DE NIVELACION

Basándonos en Castells (1988) y King (1984), el equilibrio financiero horizontal pretende garantizar un mismo grado de cobertura entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto en todas las unidades de gobierno.

Es decir, pretende garantizar que todas las regiones de una nación tengan el mismo ratio entre ingresos y gastos, en otras palabras, que no existan desigualdades entre los mismos niveles de gobierno.

$$\frac{I_i}{NG_i} = \frac{I_j}{NG_j}$$

$\frac{I_i}{NG_i}$: I_i : Ingresos potenciales de la región i .

NG_i : Necesidades de gasto de la región i .

$\frac{I_j}{NG_j}$: I_j : Ingresos potenciales de la región j .

NG_j : Necesidades de gasto de la región j .

Para ello, partimos de la idea de que todos los gobiernos autonómicos deben tener el mismo poder fiscal, tanto a nivel de recaudación como de competencias de gasto. Las causas que pueden producir un desequilibrio financiero horizontal pueden derivarse bien sea por las diferencias en los ingresos propios obtenidos por parte de cada gobierno subcentral, o bien porque el gasto para una provisión similar sea mucho mayor en unas regiones que en otras.

El argumento de eficiencia horizontal, el cual garantiza el cumplimiento del equilibrio financiero horizontal, consiste en una correcta asignación de los bienes para que su rendimiento sea óptimo. Si no existe equilibrio financiero horizontal, existirán beneficios fiscales netos distintos en diferentes territorios, por lo que se incentiva la movilidad jurisdiccional.

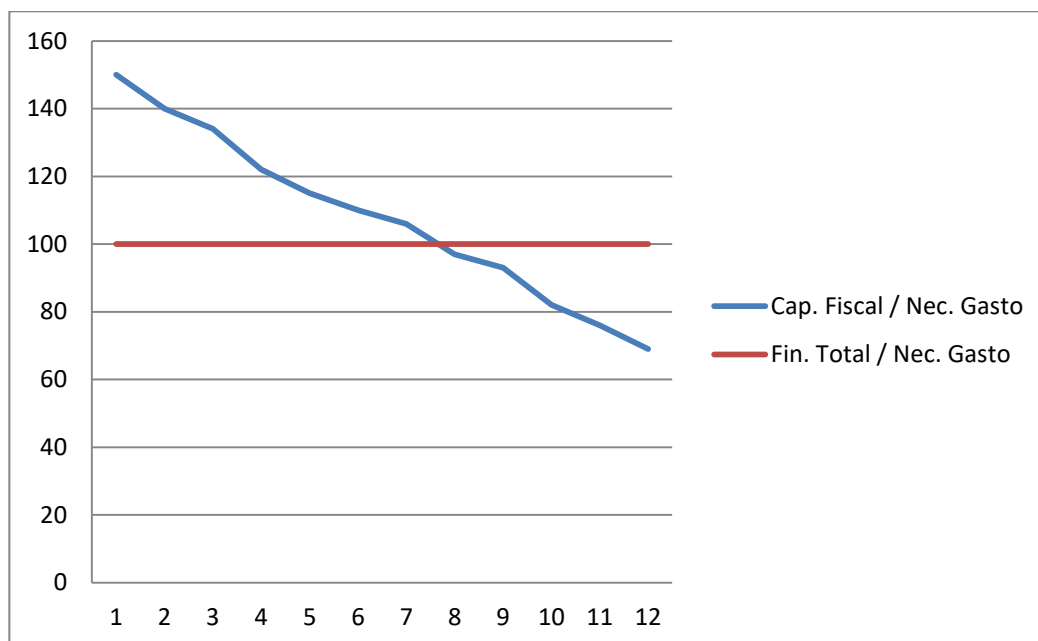
Para respetar el criterio de equidad interterritorial, resulta imprescindible la realización de las transferencias de nivelación. Estas transferencias pretenden alcanzar la equidad entre regiones, es decir, garantizar el equilibrio horizontal. El importe de estas transferencias se calcula según la capacidad fiscal potencial y las necesidades de gasto, es decir, la transferencia es fija y está calculada en base a una presión fiscal estándar. A partir de ahí, la jurisdicción establece la presión fiscal que va a exigir a sus residentes en función del nivel de servicios que quiera prestar a sus ciudadanos.

Estos desequilibrios pueden ser causados por: diferencias en las bases imponibles per cápita, en los costes unitarios de provisión de servicios públicos o diferencias en las necesidades de gasto de servicios públicos de unas regiones u otras, debido a las características demográficas ya que, por ejemplo, un nivel elevado de población de envejecida supondrá un aumento en la demanda de sanidad, o la tasa de población escolar influirá en la demanda de educación.

Con todo esto se pretende que todas las regiones sean capaces de prestar el mismo nivel de servicios y que para alcanzar este mínimo no tengan que someter a sus ciudadanos a una presión fiscal superior al que llevarán a cabo en el resto de regiones.

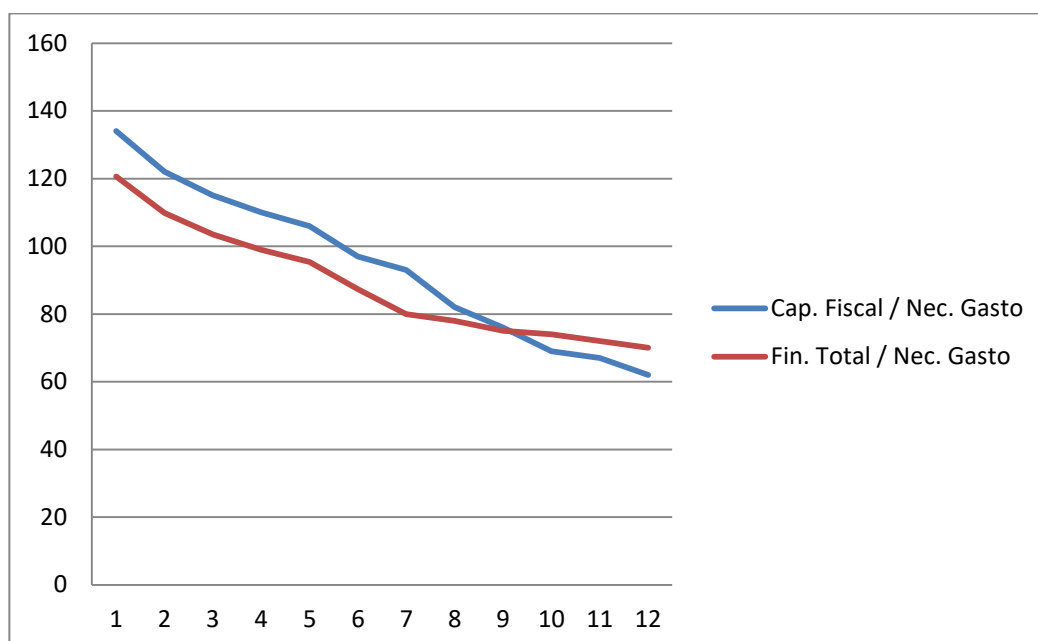
En cuanto a la nivelación se nos presentan dos posibilidades: nivelación total y nivelación parcial. La primera de ellas, nivelación total, hace referencia a la situación en la que, tras haber recibido las transferencias, todas las regiones tienen el mismo ratio de ingresos sobre gastos. Sin embargo, la segunda de ellas, nivelación parcial, trata de reducir las diferencias entre las regiones, pero no las iguala. Es decir, seguirá habiendo regiones que queden por encima después de llevar a cabo las transferencias de nivelación. A continuación presentamos dos gráficos que ejemplifican las dos opciones descritas anteriormente.

Gráfico 1. Ejemplo de un sistema de nivelación total



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 2. Ejemplo de un sistema de nivelación parcial



Fuente: Elaboración Propia

3. EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL DE SUIZA

3.1 INTRODUCCIÓN

3.1.1 DATOS GENERALES

Tomando como referencia Sevilla Segura (2013), La Confederación suiza es un país que se encuentra en el centro de Europa. Cuenta con aproximadamente ocho millones de habitantes y en ella se hablan cuatro idiomas. Es un país pequeño, puesto que su extensión alcanza poco más de 41.000 kilómetros cuadrados.

3.1.2 ORGANIZACIÓN POLÍTICA

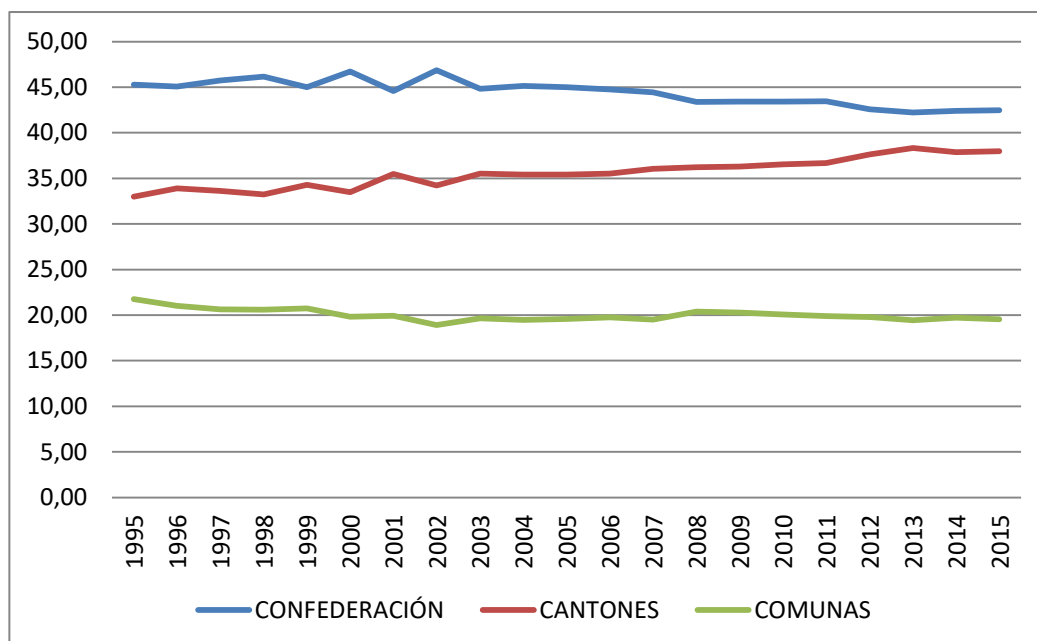
Suiza es un estado federal que cuenta con tres niveles de gobierno y se caracteriza por ser un país altamente descentralizado. El nivel central es conocido como confederación, el nivel regional lo constituyen veintiséis cantones (veinte cantones y seis *semicantones*) y, por último, el nivel local son las denominadas comunas.

En el gobierno central el órgano ejecutivo se denomina Consejo Federal. Está formado por siete miembros que se eligen en el parlamento para llevar a cabo sus funciones durante un intervalo de cuatro años. De esos siete miembros se elige a uno de ellos como Presidente de la Confederación. La duración de este mandato es de carácter anual. El órgano legislativo es la Asamblea Federal que está formada por el Consejo Nacional y por el Consejo de los Estados. El poder judicial federal recae en la Corte Suprema Federal cuyos representantes son elegidos por la Asamblea Federal. La duración de este cargo es de seis años.

Los cantones poseen una constitución propia y también tienen un órgano ejecutivo, un órgano legislativo y un sistema judicial. Cada cantón recoge en su constitución las características de sus órganos políticos, así como las competencias y el grado de autonomía.

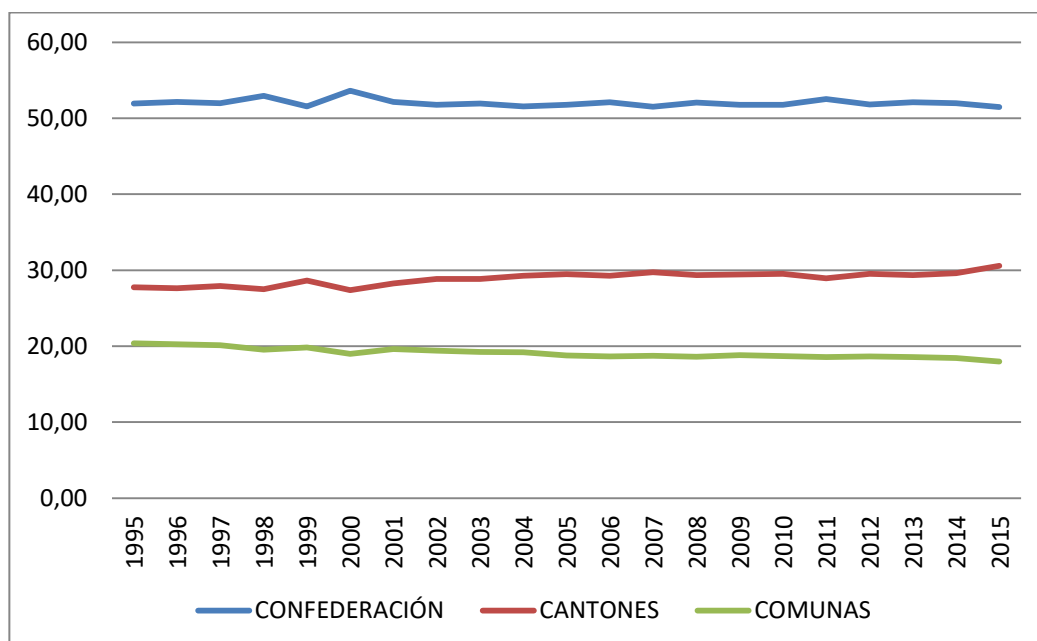
A continuación se presentan dos gráficos de la evolución en el tiempo del reparto de los gastos e ingresos entre los tres niveles de gobierno en Suiza.

Gráfico 3. Evolución de los gastos para cada nivel de gobierno en Suiza.
Datos en porcentaje (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE

Gráfico 4. Evolución de los ingresos para cada nivel de gobierno en Suiza.
Datos en porcentaje (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE

Como podemos observar en el **Gráfico 3**, Suiza no ha experimentado una variación relevante en cuanto al volumen de gastos que realiza cada nivel de gobierno. Existe una estabilidad que se mantiene en el tiempo, siendo el nivel central quien tiene el papel principal en materia de gastos. Cabe señalar el ligero incremento que han experimentado las comunas desde el año 2012 en detrimento de la confederación, lo que hace que estas dos tendencias concurren ligeramente en los últimos años. Pese a que la confederación lleva a cabo un gasto correspondiente a casi la mitad del total, se aprecia un elevado nivel de descentralización en competencia de gastos.

En relación al **Gráfico 4** se observa el porcentaje de ingresos que obtiene cada nivel de gobierno suizo. Estos niveles se mantienen estables a lo largo del tiempo, siendo la confederación quien recauda más de la mitad del total del país. Los cantones y las comunas llevan a cabo una recaudación de en torno al 30 y al 20 por ciento respectivamente. La descentralización en materia de ingresos es menor que en el caso de los gastos.

3.2 DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En lo que se refiere al reparto de funciones del sector público, las competencias del nivel federal están sujetas a la Constitución a diferencia de los cantones, quienes ejercen una soberanía en aquellas materias que no están contempladas en la Constitución Federal.

En 2004 Suiza se vio en la obligación de establecer con claridad los límites de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno, evitando de este modo posibles solapamientos en la toma de decisiones que venían afectando a la gestión de las diferentes administraciones. Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, la reforma constitucional de 2004 tuvo que introducir diferentes artículos que venían a poner orden en los diferentes ámbitos de gestión. Veamos algunos de estos artículos:

- El artículo 5a establece el principio de subsidiariedad.
- El artículo 43^a 2) introduce el principio de equivalencia financiera.
- El artículo 135 establece un mecanismo de nivelación, al que nos referiremos más adelante.
- El artículo 48 trata sobre la cooperación entre cantones.
- El artículo 49 expresa con rotundidad que *“El derecho federal prevalece sobre el cantonal”*.

Veamos ahora cómo quedan repartidas finalmente las funciones del sector público entre los tres niveles de gobierno suizo:

- Tareas atribuidas a la confederación:
Defensa nacional, ganadería y agricultura, servicios de divulgación agrícola, jubilación, carreteras nacionales, etc.
- Tareas atribuidas a los cantones:
Aeródromos, becas de formación, deporte escolar, ayudas a la formación social, instituciones de rehabilitación y readaptación, etc.
- Tareas conjuntas de confederación y cantones:

Autovías principales, tráfico urbano y regional, protección de la naturaleza, catastro, bosques, caza y pesca.

- Tareas atribuidas a la colaboración intercantonal:

Universidades cantonales, medicina especializada, escuelas superiores especializadas, depuración de aguas, gestión de basuras, etc.

A continuación vamos a analizar de una forma más detallada cómo queda repartido el gasto entre los niveles de gobierno suizo:

Examinando el primer bloque (*servicios generales, defensa y orden y seguridad pública*) observamos que aunque los tres niveles de gobierno contribuyen de forma notoria, la Confederación es quien realiza un desembolso mayor en lo que se refiere a servicios generales y defensa, 21.198 (57,3%) y 4.419 (91,1%) millones de francos en 2010 respectivamente. Sin embargo, en cuanto a *orden y seguridad pública* son los cantones quienes hacen una aportación económica de mayor volumen, ya que contribuyen un 64,4% del total del gasto.

En el segundo bloque (*asuntos económicos, protección del medio ambiente y vivienda y equipamiento colectivo*) encontramos cierto equilibrio en el reparto de los dos primeros gastos siendo la Confederación y los cantones quienes realizan una mayor aportación (42,3% y 37%). Por el contrario, en lo que se refiere al *gasto de vivienda y equipamiento colectivo* son las comunas quienes realizar el mayor esfuerzo económico, aportando el 81,8% del total del gasto.

En el tercer bloque (*salud, recreo, cultura y culto, enseñanza y protección social*) comprobamos que el gasto de la Confederación es prácticamente testimonial, siendo los cantones y las comunas quienes hacen frente estos gastos de una forma mucho más notoria. Así por ejemplo, en materia de *salud* son los cantones quienes realizan el desembolso mayoritario (84%), mientras que la Confederación y las comunas aportan el 3,2% y el 12,8% respectivamente. Sin embargo, en *recreo, cultura y culto*, son las comunas quienes llevan a cabo el papel principal con un 60,4%, mientras que la confederación aporta un 8% y los cantones un 31,6%. En cuanto a la *enseñanza* vuelven a ser los cantones quienes realizan un gasto mayor, un 60% en concreto, mientras que las comunas aportan un 31% y la confederación en último lugar aportando un 9%. Finalmente, en *protección social* encontramos un reparto del gasto más equitativo por parte de los tres niveles de gobierno: confederación 40,8%, cantones 39% y comunas 20,2%.

Para concluir este apartado es importante señalar que Suiza sigue las recomendaciones teóricas. Tanto la función de estabilización como la función de redistribución, son atribuidas a la Confederación, ya que es quien tiene competencias en materias como: política monetaria, regulación del funcionamiento de la banca y la bolsa, así como prestaciones de jubilación y prestaciones de invalidez. La función de asignación esta compartida por los diferentes niveles de gobierno en función de cuál sea su ámbito de beneficio. La Confederación tiene competencia exclusiva en cuanto a la defensa nacional y carreteras nacionales, mientras que los cantones son los principales

responsables de prestar la sanidad y la educación de su región, además de prestar ayuda domiciliaria a mayores y minusválidos, entre otras.

3.3 ASIGNACIÓN DE TRIBUTOS POR NIVELES DE GOBIERNO

Pasamos ahora a analizar cómo se reparten los tributos entre los niveles de gobierno en Suiza.

El artículo 129 establece una armonización de las normas fiscales para facilitar así la gestión de aquellos tributos recaudados por diferentes administraciones de forma paralela. Sin embargo es cada gobierno quién decide sobre los tipos impositivos, las deducciones y exenciones aplicables.

Veamos ahora cómo quedan repartidos los ingresos tributarios entre los distintos niveles de gobierno en el año 2010:

1. Confederación

Los *impuestos directos* suponen un 39%, destacando la aportación que supone la *renta de las personas físicas y jurídicas*.

Los *impuestos indirectos* ascienden hasta un 56%, siendo el de más relevante el *impuesto sobre el valor añadido*. Por último, los *cánones y las tasas* suponen un 4,45%.

2. Cantones

Los *impuestos directos* son prácticamente el total de la recaudación, ya que ascienden a un 94,54%. El impuesto de mayor aportación es el de la *renta de las personas físicas*, que supone un 61,86% del total.

Los *impuestos indirectos*, sin embargo, tienen una relevancia mucho menor, puesto que apenas llegan al 6% del total recaudado. Dentro de los mismos destaca el *impuesto sobre vehículos* que supone casi el 97%.

3. Comunas

Los *impuestos directos* son prácticamente la totalidad de su recaudación, suponiendo concretamente el 99,72% del total. Hay que señalar que la mayor aportación corresponde a la *renta de las personas físicas* que alcanza el 65% del total. Los *impuestos de tenencia y gasto* aportan una cifra casi simbólica, ya que apenas aportan el 0,3% del total recaudado.

Para cerrar con este apartado es importante hacer una valoración haciendo referencia a los criterios de Musgrave. En principio, Suiza no se ajusta rigurosamente a las recomendaciones teóricas. La imposición progresiva, como es el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, debería ser competencia exclusiva de la Confederación, mientras que, como hemos explicado, estas competencias están compartidas con los cantones y las comunas. Por otro lado, el nivel central sí recauda impuestos para garantizar una correcta función de estabilización como, por ejemplo, el Impuesto de Renta de las Personas Jurídicas.

Los gobiernos subcentrales gravan aquellos hechos imponibles que no tienen movilidad jurisdiccional, como es el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Por último, señalar que los tres niveles de gobierno tienen capacidad para aplicar impuestos a sus contribuyentes según el principio de beneficio

3.4 MECANISMO DE NIVELACIÓN DE LOS CANTONES

Desde el 1 de enero de 2008 se viene aplicando un nuevo mecanismo de nivelación que tiene dos cometidos fundamentales:

- I. *“Garantizar a todos los cantones una cantidad mínima de recursos por habitante.”*
- II. *“Compensar a los cantones que registren costes excesivos, bien a causa de factores geo-topográficos o de factores sociodemográficos”.*

El sistema de nivelación suizo garantiza una dotación económica para que cada cantón pueda sufragar sus propios gastos. Estas provisiones económicas nunca son inferiores al 85% de la media de todos los cantones. Estas aportaciones económicas proceden de aquellos cantones con mayor capacidad fiscal, que aportarán la misma cuantía, y de la hacienda federal.

A la hora de proceder al sistema de nivelación habrá que tener en cuenta el criterio de *ordinalidad* establecido por la ley federal en su artículo 6. Este criterio garantiza que, tras las transferencias, no habrá variaciones en cuanto al posicionamiento de las regiones, es decir, en ningún caso se invertirá el orden inicial, el cual nos informa de la capacidad tributaria por habitante ajustado. El potencial de recursos (la media de su capacidad fiscal) es el criterio central mediante el cual se pone en marcha este mecanismo de nivelación.

Los recursos potenciales de cada cantón, denominados *“base fiscal agregada”* se utilizan como indicador de capacidad fiscal, es decir, mide su capacidad de obtener ingresos de forma coactiva. Para calcularlo, se agregan las bases tributarias de los impuestos directos principales. El *índice de recursos* de cada cantón se obtiene comparando el potencial de recursos por habitante de un cantón con el valor medio de todos los cantones.

Además, existe un mecanismo nivelador para compensar aquellos cantones que sufren costes *excesivos* por razones de carácter geo-topográfico o sociodemográfico y que escapan a la voluntad de los cantones beneficiarios.

- Factores geo-topográficos

El primer mecanismo nivelador trata de compensar a aquellos cantones situados en montaña y que deben hacer frente a unas condiciones climatológicas adversas que encarecen los servicios. Los siguientes indicadores se toman como referencia para calcular dichos costes: *altitud, pendiente del terreno, estructura poblacional y densidad demográfica.*

- Factores sociodemográficos

Los factores sociodemográficos tienen en cuenta principalmente la mayor necesidad de servicios públicos por habitante. Este factor supone mayores costes vinculados a la estructura de la población. Para valorar estas necesidades se tienen en cuenta tres indicadores: *pobreza, estructura de edades y extranjeros*.

En el caso de las grandes ciudades se utilizan tres indicadores parciales: *tamaño de la comuna, tasa de empleo, densidad del hábitat*.

La asamblea federal aprueba la asignación de estos recursos complementarios tras consultar a los cantones. Las compensaciones asignadas a cada cantón son financiadas en (2/3) por la Confederación y (1/3) por los cantones.

Estos mecanismos de nivelación intercomunal pretenden garantizar un mismo nivel de servicios públicos a sus ciudadanos manteniendo la misma presión fiscal.

Como vemos a lo largo de la explicación de las transferencias de nivelación, este sistema es de nivelación parcial, puesto que se garantiza una cobertura del 85% de la capacidad fiscal de la media de los cantones, pero en ningún caso habla de cobertura total de los mismos. Además, se tienen en cuenta las necesidades de gasto, como son el caso de factores topográficos o factores sociodemográficos, como acabamos de explicar. Por tanto no se corrigen completamente las diferencias, puesto que los cantones con mayor capacidad fiscal estarán siempre por encima de las regiones menos favorecidas, por lo que no se estaría logrando una situación de equilibrio financiero horizontal.

4. EL MODELO DE DESCENTRALIZACION FISCAL DE ESPAÑA

4.1 INTRODUCCIÓN

4.1.1 DATOS GENERALES

Basándonos en Sevilla Segura, (2013) España es un país de la Unión Europea descentralizado en diecisiete comunidades autónomas. Su tamaño es aproximadamente de unos 500.000 kilómetros cuadrados y su población supera los 46 millones de habitantes.

España es un país democrático cuya forma de gobierno es la monarquía parlamentaria. La organización política está recogida en la Constitución española de 1978. Cuenta con tres niveles de gobierno: el gobierno central o general, los gobiernos de las comunidades autónomas y los gobiernos locales.

En el gobierno central el poder ejecutivo se encuentra en el Consejo de ministros, liderado por un presidente que es elegido en el parlamento. El poder legislativo pertenece a las Cortes Generales que están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Por último, el poder judicial lo conforman funcionarios de carrera y son dirigidos por el Tribunal Supremo.

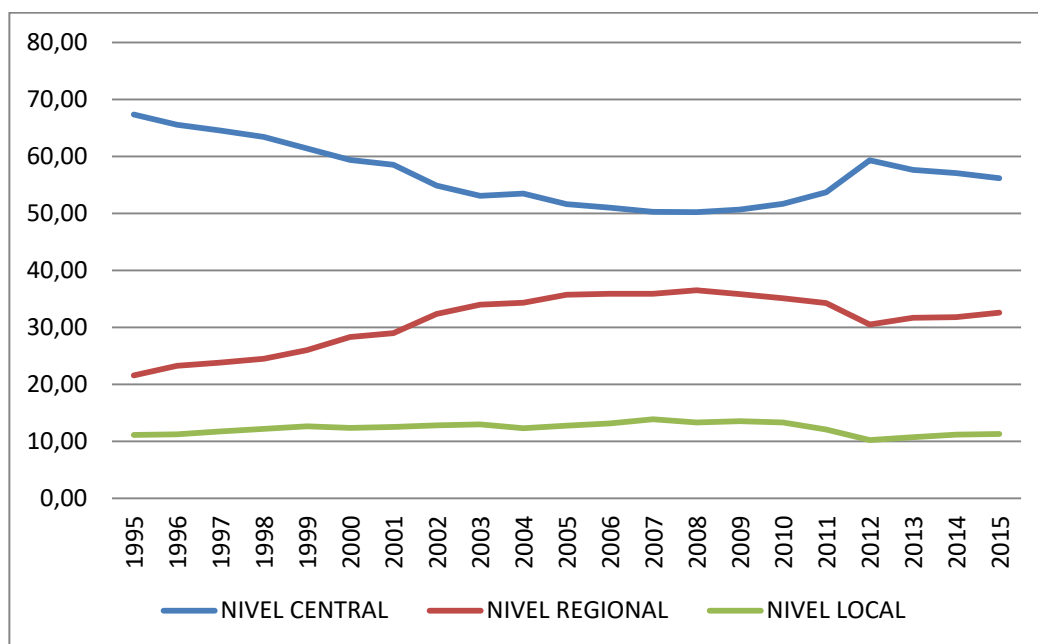
El nivel regional de cada comunidad autónoma cuenta con un Estatuto de autonomía. Además, el poder ejecutivo tiene un presidente que es elegido por su respectivo parlamento. El poder legislativo está representado por los miembros de una única cámara elegidos popularmente. No existe un poder judicial autonómico propio.

La provincias y los municipios conforman el nivel local, concretamente se trata de cincuenta provincias y más de 8000 municipios. El alcalde y los concejales son los encargados de la gestión de los mismos. El alcalde es elegido por los concejales y éstos, a su vez, son elegidos mediante sufragio universal.

El órgano legislativo es el Pleno que está formado por los concejales, mientras que la comisión de gobierno representa el órgano ejecutivo. La agrupación de municipios integra una provincia, siendo la diputación su órgano de gobierno. Al igual que los municipios, la Diputación dispone de una Comisión de Gobierno y un Pleno.

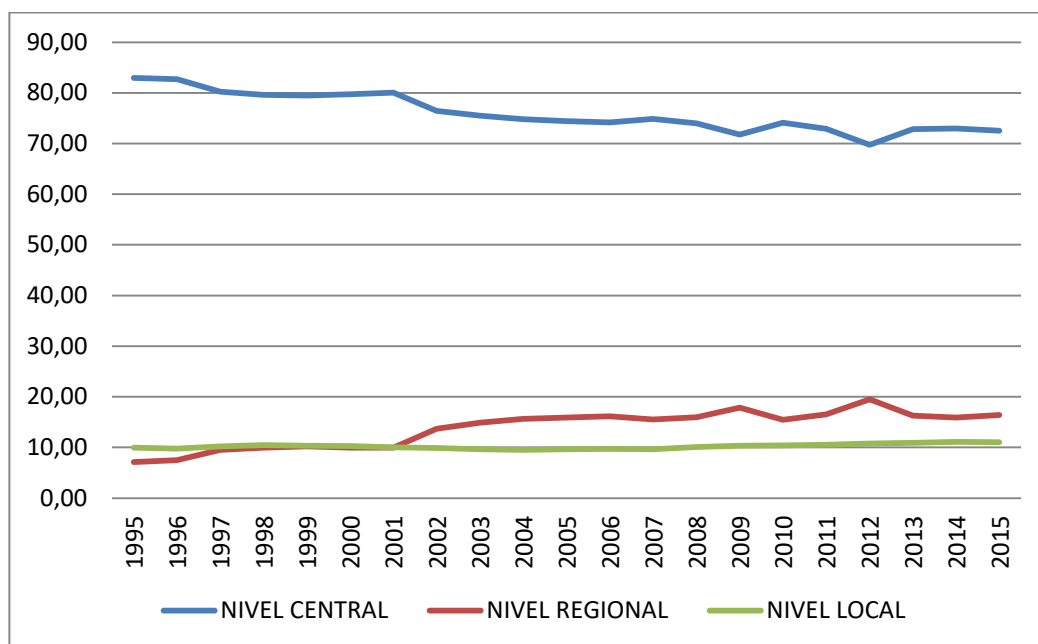
A continuación se presentan dos gráficos de la evolución en el tiempo del reparto de gastos e ingresos entre los tres niveles de gobierno en España.

Gráfico 5. Evolución de gastos para cada nivel de gobierno en España.
Datos en porcentaje (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE

Gráfico 6. Evolución de ingresos para cada nivel de gobierno en España.
Datos en porcentaje (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE

El **Gráfico 5** presenta el porcentaje de gastos en los que incurre cada nivel de gobierno. Es evidente que en los primeros datos del cuadro, es el nivel Central principalmente quien tiene el papel principal en cuanto a competencia de gastos, ya que sus cifras alcanzan casi el 70% del total. Sin embargo, vemos que esta tendencia va reduciéndose a lo largo del tiempo. El nivel regional, por su parte, ha ido ganando peso y su porcentaje ha ido aumentando de un 20% hasta casi el 40%, lo que ha hecho que los gobiernos Central y regional hayan reducido de forma notoria sus diferencias. Sin embargo, el nivel local se ha mantenido estable a lo largo del tiempo, en unas cifras que rondan el 10% del gasto total de España.

El **Gráfico 6** muestra el porcentaje de ingresos recaudados por cada nivel de gobierno en España. En el caso de España hay una diferencia muy notable entre el nivel Central y los gobiernos subcentrales. Desde mediados de los años 90, es el nivel Central quien lleva a cabo el 80% de la recaudación del país, pero desde el año 2000 ha ido reduciendo levemente su cuantía, mientras que el nivel regional ha incrementado ligeramente su porcentaje. Esto nos muestra el proceso de descentralización que se ha experimentado durante las dos últimas décadas en España hacia las comunidades autónomas. Sin embargo, el nivel local se mantiene prácticamente estable a lo largo de todo el periodo, en una cifra que apenas alcanza el 10% de la recaudación total del país.

4.2 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE GASTO

La distribución del gasto público en España por niveles de gobierno, presenta un contexto similar al que aparece en muchos otros países de la Unión Europea. La descentralización de los gastos es notablemente superior a la de los ingresos.

Tomando como ejemplo los datos del ejercicio 2015 vemos que el gasto descentralizado prácticamente alcanza el 50% del total del gasto público, mientras que en el caso de los ingresos, la recaudación por parte de los gobiernos subcentrales, apenas alcanza la tercera parte del total de los ingresos del país. Esta descompensación entre ingresos y gastos descentralizados ronda el 10% del PIB.

El gobierno central recauda el 12% más de lo que gasta, sin embargo, en los gobiernos regionales sucede justamente lo opuesto: sus gastos superan a sus ingresos en más de un 10% y esto mismo ocurre en los gobiernos locales en una menor medida. Esta descompensación justifica la necesidad de recurrir a transferencias desde el gobierno central a los gobiernos subcentrales.

A diferencia de la cuantía de las transferencias de la Unión Europea al gobierno central, que apenas alcanzan el 8%, las transferencias intergubernamentales en España tienen un peso muy importante. Estas transferencias procedentes del gobierno central suponen aproximadamente un tercio de los ingresos de las comunidades autónomas y gobiernos locales.

En primer lugar vamos a analizar las competencias atribuidas a cada nivel de gobierno. La Constitución española recoge únicamente las competencias correspondientes al nivel Central y a las comunidades autónomas y la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local recoge las competencias atribuidas a los gobiernos locales.

Un nivel de gobierno tiene competencia exclusiva cuando tiene capacidad de decisión sobre la legislación básica, la legislación del desarrollo o la ejecución de una materia. En caso de no tener competencias sobre alguna de las tres acciones anteriores se trata de una competencia concurrente o compartida por varios niveles de gobierno.

En el artículo 149 de la Constitución Española se detallan las competencias exclusivas del Estado. Entre ellas encontramos:

1. Nacionalidad, migración, extranjería y asilo.
2. Relaciones internacionales.
3. Defensa y fuerzas armadas.
4. Administración de justicia.
5. Sistema monetario, divisas y ordenación de crédito, banca y seguros.
6. Hacienda general y deuda del estado.
7. Seguridad social.

Sin embargo, es importante señalar que en la mayor parte de puntos recogidos en este artículo el Estado puede tener competencias compartidas con las comunidades autónomas, lo cual estará recogido en los Estatutos de las mismas.

En el artículo 148 de la Constitución Española encontramos una serie de materias sobre las cuáles las comunidades autónomas *“podrán asumir competencias”*. De este modo cada comunidad autónoma incluirá en su Estatuto aquellas materias sobre las cuales va a asumir competencias.

Estos son algunos ejemplos de materias sobre las cuales las comunidades autónomas pueden adoptar competencias:

1. Sanidad e higiene.
2. Educación.
3. Organización de instituciones de autogobierno.
4. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
5. Obras públicas de interés de la comunidad autónoma.
6. Ferrocarriles y carreteras totalmente contenidas en la comunidad.
7. Agricultura y ganadería.

Las competencias de las comunidades autónomas pueden ampliarse de las dos formas detalladas a continuación:

- A. Recogido en el artículo 149.3 de la Constitución Española: *“las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos”*. De esta forma, si una comunidad autónoma recoge en su Estatuto las competencias de determinada materia pasará a asumirlas directamente, en caso de no hacerlo, el artículo 149.3 afirma que estas competencias serán materia del Estado.
- B. En el artículo 150, puntos uno y dos, donde se recoge la ampliación de las competencias autonómicas.

En conclusión, las comunidades autónomas pueden tener competencia sobre cualquier materia siempre y cuando estas queden recogidas en sus Estatutos y no estén atribuidas de forma exclusiva al Estado por la Constitución Española. Del mismo modo, el Estado

tiene las competencias exclusivas definidas por la Constitución Española y, además, sobre aquellas materias que no hayan recogido las comunidades autónomas en sus estatutos.

Centrándonos ahora en las competencias de los gobiernos locales, vamos a detallar algunos de los puntos que recoge el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local:

1. Seguridad en lugares públicos
2. Ordenación de tráfico en vías urbanas
3. Protección civil, incendios
4. Gestión de atención primaria a la salud
5. Transporte público de viajeros
6. Cementerios y servicios funerarios
7. Alumbrado público

El artículo 36 recoge las cuatro competencias de las Diputaciones:

1. Coordinación de los servicios municipales para su adecuada prestación.
2. Asistencia técnica o jurídica a los municipios, especialmente a los más pequeños.
3. Prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal.
4. Fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

Todos estos criterios de reparto de competencias pueden analizarse de una forma orientativa en la distribución funcional del gasto público por niveles de gobierno.

▪ Nivel central

Prioriza sus gastos principalmente en *servicios generales*, financiando el 65,2% de su coste, en cuanto a *defensa* financia el 100% y en *protección social* el 91,6%.

▪ Comunidades autónomas

Destinan su gasto principalmente a las materias de *sanidad y educación*, financiándolas en un 92,2% y 91,6% respectivamente. En segundo lugar contribuyen a la financiación de *vivienda y servicios comunitarios* aportando un 43,1% del total de su coste.

▪ Gobiernos locales

Llevan a cabo un gasto considerable en materias de *protección del medio ambiente, vivienda y servicios comunitarios* aportando el 68,1% y el 53,4% respectivamente.

Para finalizar este apartado hay que señalar que el reparto de competencias entre niveles de gobierno en España se ajusta a las recomendaciones teóricas del federalismo fiscal. En primer lugar, tanto la función de redistribución como la función de estabilización son atribuidas al Estado, ya que hemos visto que es el gobierno Central quien tiene competencias en materias como: sistema monetario y divisas, relaciones internacionales y seguridad social, entre otras. Por su parte, la función de asignación está atribuida al nivel Central o subcentral dependiendo de si son bienes nacionales o regionales, es decir, dependiendo de su ámbito de beneficio. A nivel Central encontramos ejemplos como la defensa o ferrocarriles, mientras que a nivel regional podemos señalar principalmente sanidad y educación, además de museos, bibliotecas y conservatorios de

la propia comunidad autónoma, entre otras. Dada esta doble recomendación y la complejidad de la administración de estos bienes y servicios por una sola competencia se aconseja la distribución entre ambas.

4.3 ASIGNACIÓN DE TRIBUTOS POR NIVELES DE GOBIERNO

Basándonos en López Laborda (2006) y en Sevilla Segura (2013), en este apartado nos vamos a centrar en las comunidades autónomas de régimen común. Siguiendo las recomendaciones teóricas, España opta por dos fuentes principales de ingresos: los tributos cedidos y la participación en ingresos del Estado.

Los tributos cedidos son regulados por el nivel Central, que es, a su vez, quien atribuye competencias al nivel regional. Hasta finales de los 90 las comunidades autónomas carecían de capacidad normativa para gestionar estos tributos cedidos, por lo que se conocían como participación impositiva o territorializada (*tax-sharing*), pero en ningún caso como ingresos propios cedidos. Sin embargo, desde 1997, en algunos de estos tributos cedidos se atribuyen competencias normativas como son: tipo de gravamen, reducciones y deducciones. Por este motivo, y bajo el consenso mayoritario existente, este tipo de ingresos han pasado a denominarse ingresos propios de las comunidades autónomas.

El nivel central abarca los tres impuestos de mayor cuantía y en los cuales las comunidades autónomas participan:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: este impuesto está *compartido* con las comunidades autónomas ya que éstas tienen la capacidad normativa para fijar las cuotas y, en parte, su patrón distributivo. Las comunidades autónomas participan en un 50% del total la recaudación total del Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Impuesto sobre el Valor Añadido: en este impuesto también participan las comunidades autónomas en un 50% de la recaudación obtenida en su región, pero en ningún caso tienen capacidad normativa.
- Impuestos Especiales: al igual que en el IVA, las comunidades autónomas participan en un 58% de su recaudación.
- El resto de impuestos atribuidos al nivel central (*Impuesto sobre la Renta de los No Residentes, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre las Primas de Seguros y Aranceles sobre el Comercio Exterior*) son competencia exclusiva del estado.

A continuación en la **Tabla 1** se recogen los tributos cedidos a las comunidades autónomas actualmente. En ella se detallan las competencias que se les atribuye, así como la gestión y regulación de cada uno de ellos. La última columna hace referencia a la calificación de tributo propio o participación impositiva desde el punto de vista económico.

Tabla 1. Tributos cedidos a las comunidades autónomas de régimen común.

TRIBUTO	RENDIMIENTO	GESTIÓN	NORMATIVA	CALIFICACIÓN
IRPF	50%	NO	Tarifa y deducciones	Tributo propio
TASA SOBRE EL JUEGO	100%	SÍ	Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones, devengo, aplicación.	Tributo Propio
IVA	50%	NO	NO	Participación
IMPUESTO SOBRE PATRIMONIO	100%	SÍ	Mínimo exento, tarifa, deducciones, bonificaciones.	Tributo propio
IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURIDICOS DOCUMENTADOS	100%	SÍ	Tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones (salvo en el Impuesto sobre Operaciones Societarias), gestión y liquidación.	Tributo Propio
IMPUESTOS ESPECIALES DE FABRICACIÓN: cerveza, vino y bebidas fermentadas, 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)	Participación
IMPUESTO S. SUCESIONES Y DONACIONES	100%	SÍ	Reducciones, tarifa, cuantías y coeficientes del patrimonio preexistentes, deducciones, bonificaciones, gestión y liquidación.	Tributo Propio
IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE DETER	100%	SÍ	Tipos de gravamen	Tributo Propio
IMPUESTO SOBRE ELECTRICIDAD	100%	NO	NO	Participación
IMPESTOS 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 a los jugadores residentes en la misma.	Participación

Fuente: López Laborda (2016)

Por último, en el nivel local también diferenciamos entre impuestos propios y participaciones territoriales. La primera categoría, impuestos propios, hace referencia a esos tributos en los cuales los municipios tienen márgenes normativos, aunque su regulación básica sea a nivel central. En esta categoría se recogen, por un lado, los impuestos que un municipio va a llevar a aplicar obligatoriamente, como es el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto de Actividades Económicas o el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica. Por otro lado, se recogen los tributos que los municipios pueden establecer si consideran necesario, donde incluiríamos el impuesto sobre el Incremento de valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y el Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.

El cuadro general descrito anteriormente pone de manifiesto un claro proceso de descentralización que trata de dar un mayor peso recaudatorio a los niveles de gobierno subcentrales y que debería traducirse consecuentemente en un mayor nivel de autonomía y en una reducción notable de la dependencia de la hacienda central.

El reparto de tributos en España se ajusta parcialmente a las recomendaciones teóricas ya que la imposición progresiva debería estar atribuida al estado. Sin embargo, en el caso de España, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que es un impuesto progresivo, está repartido en la misma proporción entre el gobierno central y las comunidades autónomas y, además, éstas tienen competencias para gestionarlo. Por otro lado, se respeta la recomendación de que sea el gobierno central quien recaude impuestos para garantizar una correcta función de estabilización. En este caso podemos señalar como ejemplo el Impuesto de Sociedades, que es un impuesto estabilizador recaudado exclusivamente por el gobierno central. Los gobiernos subcentrales gravan aquellos hechos que carecen de movilidad jurisdiccional como es el caso de Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Además, los gobiernos subcentrales tienen capacidad para aplicar impuestos según el principio de beneficio como por ejemplo el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. Las entidades locales tienen un elevado grado de dependencia del nivel central a pesar de las recomendaciones de la teoría del federalismo fiscal. No obstante, este proceso descentralizador no ha proporcionado los resultados previstos inicialmente. Como consecuencia de ello, seguimos contemplando serias limitaciones que hacen que sea necesario recurrir al sistema actual de las transferencias entre los diferentes gobiernos. Pasamos ahora a describir dicha situación.

4.4 LOS MECANISMOS DE NIVELACIÓN

Tomando como referencia Sevilla Segura (2013), las transferencias percibidas por las comunidades autónomas se calculan a partir de un *año base* en el cual se cuantifican las *necesidades de financiación*, la cuantía de recursos a prestar a cada una de ellas y, por último, la recaudación normativa de sus ingresos tributarios, que en caso de no ser suficiente se compensaría con transferencias.

Las *necesidades de financiación* informan del nivel inicial de recursos del que dispone cada comunidad. Este sistema cuantifica el volumen de recursos inicial de una

comunidad. Esta cuantificación garantizará que estos recursos nunca serán inferiores a las cifras del año anterior. Estas necesidades de financiación que toman como referencia el *año base* lo integran dos elementos fundamentales. El primero de ellos referido a la totalidad de recursos que tuvo la comunidad en el ejercicio del año anterior. El segundo factor a tener en cuenta son las nuevas aportaciones procedentes de la hacienda central.

Una vez cuantificadas las necesidades de financiación en el año base, se procedería a conocer de dónde van a proceder tales recursos para cubrir estas necesidades.

En la Ley 22/2009 contempla tres fuentes de recursos. La primera de ellas, procedente de su capacidad tributaria, es decir, los ingresos tributarios que recaudaría cada comunidad autónoma. En segundo lugar la *Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* que explicaremos más adelante y, por último, la parte que no cubren los dos elementos anteriores será financiada por el *Fondo de Suficiencia*. De este modo en cada comunidad autónoma en el año base:

$$\text{Necesidad de financiación} = \text{Capacidad tributaria} \pm \text{Transf.FG} \pm \text{Fondo Suficiencia}$$

A continuación trataremos de profundizar en cada uno de los componentes de este sumatorio que definen las necesidades de financiación de cada comunidad autónoma.

▪ CAPACIDAD TRIBUTARIA

Este sumando representa la capacidad tributaria de una comunidad en valores normativos. Es decir, es un agregado del conjunto de impuestos recogidos por la ley y que son los impuestos cedidos.

▪ TRANSFERENCIA DEL FONDO DE GARANTÍA

Con la finalidad de garantizar una financiación de los servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales esenciales, se ha diseñado a tal efecto *El Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*. Este fondo de garantía estará provisto con el 75% de la capacidad tributaria de la que disponga cada comunidad autónoma.

La denominada *Transferencia de Garantía* de cada comunidad autónoma será la diferencia entre las necesidades de gasto previamente calculadas y la capacidad fiscal de cada comunidad autónoma. Esta transferencia del Fondo de Garantía constituye una transferencia de nivelación.

El artículo 9 de la ley será el regulador del proceso de distribución de recursos entre las comunidades autónomas. Para ello habrá que tener en cuenta algunas variables que definen la unidad de necesidad o población ajustada.

1. El 30% de los recursos del Fondo, en proporción a la población
2. El 1,8% de acuerdo con la superficie
3. El 0,6% de acuerdo con la dispersión de la población
4. El 0,6% por razón de insularidad
5. El 38% de acuerdo con la población *equivalente* con derecho a recibir asistencia sanitaria. Para ello, la población protegida se pondera, según grupos de edad.

6. El 8,5% de acuerdo con la población mayor de 65 años
7. El 20,5% de acuerdo con la población de 0 a 16 años, límite de la escolarización obligatoria.

▪ FONDO DE SUFICIENCIA GLOBAL

Las diferencias existentes entre *necesidades de financiación* y los ingresos procedentes de los dos sumandos anteriores, serán financiadas por este tercer elemento que estamos describiendo ahora. De este modo, despejando en la ecuación anterior obtenemos la siguiente expresión que viene a definir la transferencia de nivelación procedente del fondo de suficiencia:

$$\text{Fondo de Suficiencia} = \text{Necesidad de Financiación} - (\text{Cap. tributaria} \pm \text{T. Garantía})$$

Tabla 2. Financiación total, financiación por habitante y por habitante ajustado mediante el sistema de financiación actual. Año 2015 (euros)

Comunidad Autónoma	Cap. Tributaria	FS y FG agregados	Fondo de Convergencia	Financ. total	Fin./hab. ajust.
Cataluña	19.533.213,83	-2.751.213,83	873.131,25	17.655.131,25	2378,593
Galicia	5.411.036,13	1.581.963,87	236.909,12	7.229.909,12	2470,488
Andalucía	14.339.348,14	3.926.651,86	506.865,13	18.772.865,13	2295,872
Principado de Asturias	2.384.548,24	347.451,76	91.693,70	2.823.693,70	2553,066
Cantabria	1.420.109,45	349.890,55	49.867,54	1.819.867,54	3086,509
La Rioja	717.586,99	189.413,01	23.640,20	930.640,20	2853,762
Región de Murcia	2.645.086,04	450.913,96	160.613,66	3.256.613,66	2269,754
C. Valenciana	10.432.017,75	-643017,75	1.160.018,19	10.949.018,19	2269,240
Aragón	3.290.235,90	290.764,10	96.920,69	3.677.920,69	2622,936
Castilla-La Mancha	3.716.830,12	1.232.169,88	191.931,66	5.140.931,66	2396,198
Canarias	2.435.005,08	1.748.994,92	407.024,23	4.591.024,23	2154,041
Extremadura	1.764.789,41	1.208.210,59	107.733,11	3.080.733,11	2685,601
Illes Balears	2.949.427,61	-980.427,61	633.596,41	2.602.596,41	2379,003
Madrid	19.861.669,89	-5.246.669,89	132.861,03	14.747.861,03	2368,984
Castilla y León	5.356.798,52	1.306.201,48	206.948,93	6.869.948,93	2571,122
Total	95.716.703,09	3.552.296,91	4.879.754,84	104.148.754,84	2387,375

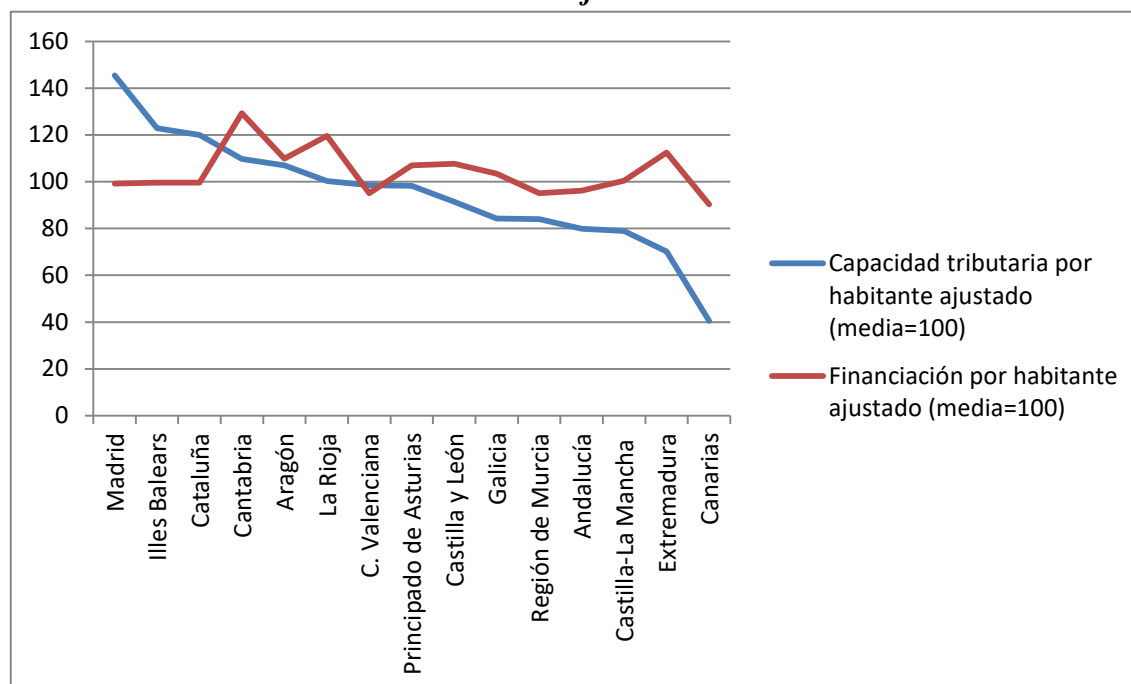
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública

En la **Tabla 2** se reflejan las cuantías monetarias que conforman la financiación de cada comunidad autónoma de régimen común en 2015. Esta financiación está compuesta por la propia capacidad tributaria (recaudación normativa de los tributos cedidos) de cada comunidad añadiéndose, además, el Fondo de Garantía y el Fondo de Suficiencia.

El cuadro se completa con otras variables que vienen a conformar el cuadro general de financiación de una comunidad autónoma como el Fondo de Convergencia.

En él se ve claramente cómo aquellas comunidades con mayor capacidad tributaria contribuyen con una transferencia negativa en el Fondo de Garantía, como es el caso de Madrid, Cataluña y las Islas Baleares.

Gráfico 7. Capacidad tributaria por habitante ajustado y financiación total por habitante ajustado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Este gráfico recoge la financiación por habitante ajustado en 2015. En él podemos observar claramente que España no aplica un sistema de nivelación total, puesto que las comunidades autónomas no quedan alineadas al mismo nivel tras aplicar el sistema de transferencias, como se puede ver en el gráfico 1. Además, es importante señalar que no se está respetando el criterio de *ordinalidad* según el cual se deben reducir las diferencias entre comunidades, pero en ningún caso se debe invertir el orden de las mismas. Sin embargo, el gráfico muestra cómo hay comunidades autónomas que, tras la percepción de transferencias, escalarían puestos en la ordenación relativa a financiación por habitante. Tomamos como ejemplo Cantabria. En primer lugar, vemos que le corresponde un cuarto puesto en la ordenación por capacidad tributaria por habitante ajustado. Sin embargo, tras recibir transferencias, Cantabria pasaría a ser la primera comunidad autónoma en el *raking* de financiación por habitante ajustado, desbancando a Madrid, Illes Balears y Cataluña, de forma que no se estaría respetando el *criterio de ordinalidad*.

Esta situación nos hace conocedores de las deficiencias existentes en el actual sistema de nivelación en España, lo que nos lleva a pensar que sería necesaria una reforma que abordara estas carencias del sistema vigente desde 2009.

5. COMPARACION DE LOS DOS MODELOS

En este apartado vamos a llevar a cabo una minuciosa comparativa de los dos modelos presentados por España y Suiza. En primer lugar vamos a analizar el reparto de funciones en ambos países. A continuación haremos una comparativa sobre cómo se lleva a cabo el reparto de impuestos en cada uno de los países y, por último, una comparación del sistema de nivelación vigente en España y Suiza.

5.1 REPARTO DE FUNCIONES

Para comenzar, basándonos en el *Gráficos 3* y en el *Gráfico 5*, resulta evidente que ambas economías tienen una estructura parecida en materia de gastos. Sin embargo resulta relevante la diferencia existente en cuanto la participación en el gasto total por niveles de gobierno. Refiriéndonos a Suiza, observamos en el gráfico 3 que la Confederación, los cantones y las comunas tienen una participación del 50, 30 y 20% del gasto respectivamente. Estas cifras son muy distantes a las que corresponden a los gobiernos de España, ya que el nivel Central es quien tiene un papel principal con una cifra muy próxima al 60% del total. Las comunidades autónomas y los gobiernos locales tienen menor relevancia, ya que participan en un 30 y un 10% respectivamente. En Suiza, no ha habido grandes variaciones entre los niveles de gobierno con el paso del tiempo, mientras que en España, en los primeros años del gráfico, el nivel Central estaba muy alejado del resto de niveles, pero a partir de 2001 se han ido reduciendo las diferencias entre el nivel regional y el nivel Central.

Como hemos ido comentando en epígrafes anteriores, el reparto de funciones en Suiza y España se ajusta a las recomendaciones teóricas del federalismo fiscal. Ambos países atribuyen tanto la función de estabilización, como la de redistribución, a sus gobiernos centrales. La función de asignación es competencia de cada nivel de gobierno, en función del ámbito de beneficio. De esta forma que se garantiza que la provisión de bienes y servicios públicos sea óptima. Ahora vamos a estudiar de forma detallada cómo se prestan los servicios relativos a sanidad y educación en ambos países, ya que son dos servicios fundamentales para el bienestar social y tienen gran relevancia.

En primer lugar, vamos a analizar cómo se lleva a cabo la prestación de la sanidad en Suiza. Los cantones son quienes llevan a cabo principalmente la prestación y la financiación de la sanidad alcanzando un 84% del gasto total, mientras que las comunas sólo financian un 12,7%. Estos datos, que suman casi el 97%, ponen de manifiesto que esta prestación es llevada a cabo por los gobiernos subcentrales casi en su totalidad. Lo mismo ocurre con la educación, ya que son los cantones quienes financian un 60% de su coste total y las comunas un 31%. Esta situación refleja de nuevo que son los gobiernos subcentrales quienes llevan a cabo la prestación de la enseñanza, ya que estas dos administraciones aportan más del 90% del total.

En España, son principalmente las comunidades autónomas quienes destinan sus recursos a la financiación de estas materias: sanidad y educación. Las comunidades autónomas financian casi el 93% del total del coste de la sanidad, mientras que los gobiernos locales sólo soportan algo más del 1%. En lo que se refiere a la educación,

encontramos un cuadro similar al que acabamos de describir. Las comunidades autónomas son quienes financian más del 91%, mientras que los gobiernos locales apenas aportan el 5%. De estos datos extraemos la misma conclusión que en Suiza. Son los gobiernos subcentrales quienes financian la sanidad y la educación casi en su totalidad. Además, es importante señalar que los gobiernos locales tienen más participación en Suiza que en España, ya que en España su aportación es significativa, mientras que las cifras que manejan las comunas en Suiza son muy superiores, llegando a alcanzar el 30% de la financiación total.

Esto nos hace ver que la descentralización en Suiza es ligeramente superior a la de España en estas materias, sobre todo en lo que se refiere a las entidades locales, ya que en España tienen una presencia prácticamente simbólica.

5.2 REPARTO DE IMPUESTOS

Como hemos reflejado anteriormente en el **Cuadro 2**, Suiza mantiene una estabilidad a lo largo del tiempo en cuanto a la recaudación de cada nivel de gobierno. Pese a que es el nivel central (Confederación) quién recauda más del 50%, los cantones y las comunas también participan en este proceso, ya que recaudan el 30% y el 20% respectivamente. Estas cifras son muy superiores a las de España, donde el gobierno central toma un papel más relevante en este proceso de recaudación. Como hemos visto en el **Cuadro 4** el gobierno central recauda más del 70%, mientras que los gobiernos subcentrales, regional y local, recaudan en torno al 12% y 10% respectivamente.

Si hiciéramos una valoración global de qué país se aproxima más a las recomendaciones teóricas de Musgrave, la respuesta sería España. Ya hemos ido comentando en apartados anteriores que Suiza es un país altamente descentralizado, lo cual hace que no respete alguno de los criterios que sugiere Musgrave. Por ejemplo, la imposición progresiva no es competencia exclusiva de la Confederación, ya que el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que se caracteriza por ser progresivo, está atribuido a los diferentes gobiernos subcentrales, los cuales disponen de competencias que les permiten gestionarlo. Esto convierte a Suiza en un país con un alto grado de autonomía financiera, lo que permite a sus gobiernos subcentrales tomar decisiones financieras sobre el volumen de sus gastos e ingresos. Esto, a su vez, obliga a los gobiernos subcentrales a tener una responsabilidad financiera, tratando de garantizar una correspondencia entre ingresos y gastos, con el objetivo de alcanzar el equilibrio financiero vertical. Esta visibilidad en la correspondencia entre gastos e ingresos hace que los ciudadanos sean conscientes del coste que supone la provisión de esos bienes y servicios públicos y de este modo combate la ilusión fiscal.

5.3 TRANSFERENCIAS DE NIVELACIÓN

Como hemos visto en apartados anteriores, ambos países llevan a cabo un sistema de nivelación parcial. En el caso de Suiza, utiliza un sistema de nivelación en el cual contribuyen tanto la Confederación como los cantones con mayor capacidad económica, lo que hace que este sistema de nivelación sea progresivo. Este sistema de nivelación

suizo respeta el *criterio de ordinalidad*, que garantiza que no variará el posicionamiento inicial de los cantones tras haber recibido las trasferencias.

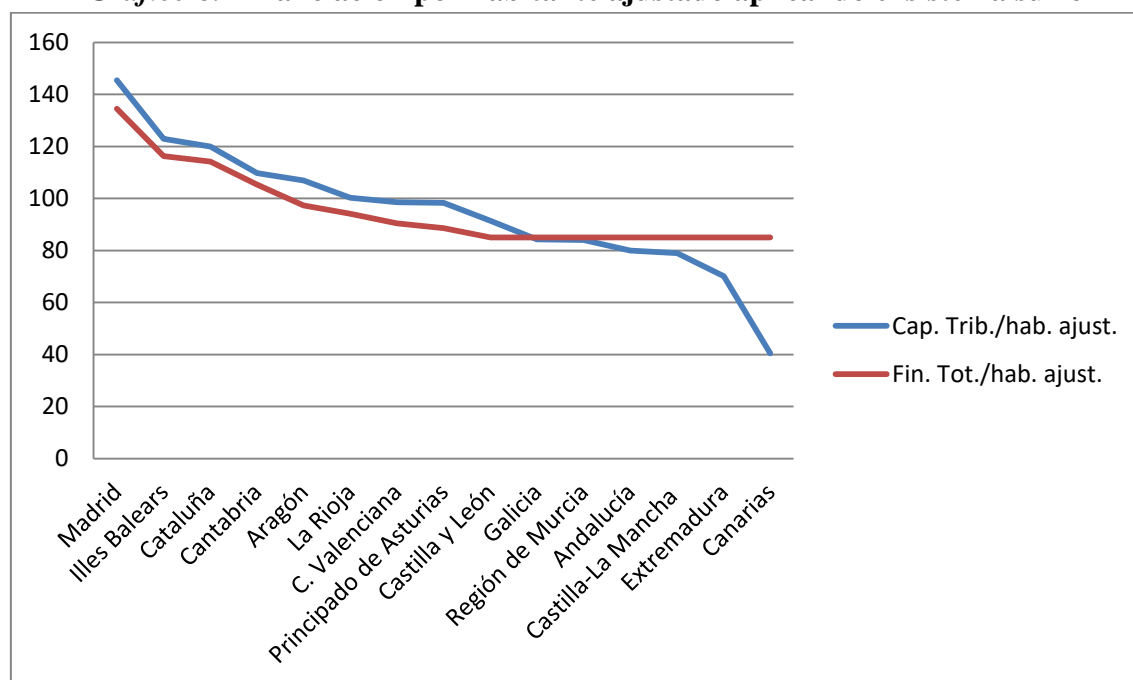
El sistema de nivelación en España pretende garantizar una nivelación total y alcanzar el equilibrio financiero horizontal, pero el mal diseño del sistema de transferencias hace que no se logre dicho objetivo. El sistema actual tiene carencias que residen básicamente en no tener en cuenta y no valorar las necesidades de gasto para los servicios no fundamentales, ya que a cada comunidad autónoma se le garantiza que, como mínimo, percibirá la misma cuantía que el año anterior. Además, el sistema de nivelación español no respeta el *criterio de ordinalidad*, por lo que se incurre en una sobre-nivelación, de forma que se invierte el orden inicial.

Por ello el sistema de nivelación vigente en Suiza tiene mejores resultados que en España. Esto no significa que haya que acabar con el sistema de transferencias ni suprimir los gobiernos de las comunidades autónomas de España, sino que sería suficiente con corregir las deficiencias que presenta el modelo de transferencias vigente en España. Esta reforma podría mejorar notablemente la estabilidad de nuestro modelo, evitando así que las fluctuaciones estructurales sean tan frecuentes como en la actualidad.

Para concluir este apartado vamos a llevar a cabo un ejercicio práctico en el cual, utilizando los datos de España, se va a aplicar el sistema de nivelación suizo.

Partiendo del total de la capacidad tributaria por habitante ajustado, calculamos el 85%, ya que será la parte que garantizada por el sistema.

Gráfico 8. Financiación por habitante ajustado aplicando el sistema suizo



Fuente: Elaboración Propia

Como observamos en el **Gráfico 8**, resulta evidente que el sistema suizo está mejor diseñado que el sistema español. Podemos observar que se ha aplicado un sistema de nivelación parcial, puesto que no todas las comunidades autónomas alcanzan el mismo nivel de financiación por habitante ajustado. Este sistema de nivelación trata de reducir las diferencias entre las comunidades autónomas y garantiza a las regiones con menor capacidad tributaria una cobertura del 85% de la media de todas las comunidades, por lo que Castilla y León, Galicia, Región de Murcia, Andalucía, etc. quedan alineadas al mismo nivel. Por otro lado es importante señalar cómo, tras llevar a cabo las transferencias, se respeta el *criterio de ordinalidad*, situación que no se logra con el sistema español como hemos visto en el **Gráfico 7**. Esto nos hace reforzar la idea de que el sistema español tiene deficiencias que hace que el funcionamiento del mismo no sea el correcto. Por ello es evidente que el sistema español precisa de una reforma del sistema de financiación autonómico vigente.

6. CONCLUSIONES

El objetivo principal de este trabajo ha sido llevar a cabo una comparación del modelo de descentralización entre Suiza y España. Para ello ha sido necesario el estudio del reparto de competencias de gastos e ingresos entre los distintos niveles de gobierno, así como el sistema de nivelación vigente en cada uno de los dos países. Además, hemos necesitado abordar conocimientos relativos al equilibrio financiero vertical, así como distinguir el sistema de nivelación total del sistema de nivelación parcial. A partir de todo esto, hemos tomado los datos más recientes de las variables más relevantes, lo cual nos ha permitido analizar los resultados relativos al sistema de nivelación aplicado por Suiza y España. Estos resultados nos han permitido saber qué país lleva a cabo un sistema de nivelación más adecuado. Para ello ha sido necesario conocer la capacidad tributaria por habitante ajustado, así como la financiación por habitante ajustado en cada uno de los dos países.

El resultado de toda esta comparativa ofrece una conclusión clara: el sistema de descentralización empleado por Suiza es más eficiente y más adecuado que el español. Este estudio, a su vez, nos da una percepción de las carencias existentes en el sistema vigente en España desde 2009. Por ello sería interesante plantear una reforma que tratase de corregir todas estas deficiencias, de forma que se logre una mayor estabilidad y evitar de este modo que los cambios estructurales sean tan frecuentes como en la actualidad.

Entre las limitaciones que hemos encontrado durante el desarrollo del trabajo, podríamos señalar la ausencia de datos para los años posteriores a 2015. Además, para construir la tabla 2, no hemos podido obtener los datos de Fondo de Suficiencia y Fondo de Garantía de forma desagregada, lo que nos ha obligado a hacer algunos ajustes para la obtención de los datos agregados.

Este trabajo podría ampliarse con una comparación con otros países como por ejemplo Australia, ya que es el único país que logra una nivelación plena, logrando el equilibrio financiero horizontal. Además de ampliar este trabajo con la comparativa con otros

países, también resultaría interesante incluir en este estudio las Comunidades de Régimen Foral. De esta forma podríamos analizar la eficiencia o las distorsiones que se generan en el país por el trato desigual entre los diferentes regímenes de las comunidades autónomas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBI, E. J.M. GONZALEZ-PÁRAMO e I. ZUBIRI (2004): *Economía Pública I*, 2ª ed., Barcelona: Ariel, capítulo 5.

CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Barcelona: Ariel.

GIMÉNEZ MONTERO, A. (2003): *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, 2ª ed., Valencia: Tirant lo Blanch, capítulo 8, pp.275-323.

KING, D.N (1984): *The Economics of Multi-Level Government*, Londres: George Allen & Unwin; versión española, *La economía de los gobiernos multi-nivel*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1988, capítulos 1 y 3.

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.

LÓPEZ LABORDA, J. (2006) “Venticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas”, *Mediterráneo económico*, nº10: “Un balance del Estado de las Autonomías”, pp. 199-201.

LÓPEZ LABORDA, J. (2010): “¿No hay quinto malo? La reforma de la financiación autonómica”, *Economistas*, nº123: “España 2009. Un balance”, pp. 182-187.

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2016): Informes sobre la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas a través del sistema de financiación: Cuadros de liquidación 2015. <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

MONASTERIO, C. y J. SUÁREZ PANDIELLO (1998): *Manual de hacienda autonómica y local*, 2ª ed. Barcelona: Ariel, capítulo 2, pp. 60-66.

MUSGRAVE, RICHARD A. (1983): *La Teoría de la Hacienda Pública: Un Estudio en Economía Pública*.

OATES, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich; versión española, *Un enfoque del federalismo*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local 1977.

SEVILLA SEGURA, J.V. (2013), *Lecciones sobre financiación pública en Estados descentralizados*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

TIEBOUT, Ch. m. (1956): “*A Pure Theory of Local Expenditures*”, *Journal of Political Economy*, nº 64, pp.416-424; versión española, “*Una teoría pura del gasto público local*”, *Hacienda Pública Española*, nº 50, 1978, pp. 324-331.