

DISTINTOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER TRIBUTARIO EN ESPAÑA

FEDERALISMO FISCAL EN LA TEORÍA.

Federalismo fiscal:

un campo moderno con raíz centenaria.

Esquema de las líneas básicas del federalismo fiscal.

Hacienda local y federalismo fiscal no son expresiones sinónimas. El binomio hacienda pública más espacio conduce a la organización, dentro de un Estado, de distintas unidades de decisión sobre ingreso y gasto público.

El federalismo fiscal plantea el análisis de las interrelaciones que surgen en el proceso de ingreso y gasto público entre cada una de las haciendas locales, tanto entre las situadas en un

mismo nivel (Galicia y Asturias, supuesta la institucionalización de las regiones), como las que se sitúan a distinto niveles (España, Cataluña, área metropolitana de Barcelona, ciudad de Barcelona).

La Hacienda local es fruto de la combinación de dos ingredientes: la hacienda pública y el espacio. En la ciencia económica, el espacio tardó, paradójicamente, en hacerse sitio. Las grandes corrientes del pensamiento económico (clasicismo, marginalismo, keynesianismo, etc.) han contemplado, en general, a la hacienda pública bajo una óptica unitaria, sin plantearse las cuestiones teóricas derivadas de la existencia en el espacio nacional de diferentes centros de decisión ingreso y gasto público a distintos niveles.

Una excepción a esta regla ha sido la aportación de la escuela económica alemana, tal vez porque la preocupación por los problemas espaciales constituye una constante histórica. Sin embargo, hasta después de la segunda guerra mundial, y principalmente a partir de la década de mil novecientos sesenta, se han generalizado en los países científicamente más

desarrollados las investigaciones y publicaciones relacionadas con la hacienda local.

Desde un **punto de vista económico**, el **federalismo fiscal** es la parte de la economía dedicada a estudiar la actuación del sector público en un marco político federal. Se refiere a una situación jurídica en donde existen diversas clases de gobierno que tienen diferente competencia en un mismo territorio, esto es, realizan una actividad primaria con capacidad de decidir sobre sus ingresos y egresos con un poder tributario.

Desde un **punto de vista jurídico**, el federalismo fiscal es el sector del derecho público que reúne las normas relativas a las competencias de ingresos y gastos públicos en los diversos niveles de gobierno que componen un Estado Federal.

Federalismo fiscal y democracia.

La mayor parte de los Estados son democráticos con existencia de división de poderes y de niveles de gobierno (federal, estatal, municipal, etc.), con poder tributario.

Anteriormente había una relación entre los diversos poderes, sin embargo, actualmente esta división en rigor no se aplica ya que existen diferentes niveles de gobierno y, desde este aspecto, debe haber un respeto de poder entre los diferentes niveles de gobierno y por tanto una democracia, en tanto que hay diferentes poderes tributarios. Ello permite entonces que exista una limitación al poder y que por lo mismo éste no sea autoritario. Esto es, debe existir una competencia y un poder tributario.

Principio de autonomía financiera.

El federalismo tributario se rige por este principio consistente en la capacidad de decidir sobre los ingresos y los gastos y su estudio pretende dar soluciones para que exista una distribución óptima entre los diferentes niveles públicos y sus competencias.

Principios para la distribución del gasto público.

- a) **Estabilizadores.** Se denominan anticíclicos ya que tratan de compensar los ciclos de la economía, esto

es, se impone un gravamen de conformidad con el aspecto cíclico de la economía.

- b) **Distributivos o redistributivos.** Son aquéllos que tratan de procurar una distribución de la renta más equitativa entre los ciudadanos.
- c) **Asignativos.** Se refieren a la provisión de bienes y servicios públicos para los ciudadanos.

Existen tres niveles de gobierno: central, regional y local.

El **gasto público** lo debe realizar el gobierno central, el regional y el local no deben ejercer dicho gasto.

Los **gastos estabilizadores** deben realizarse por el gobierno central al igual que los gastos distributivos, no sólo en una región, porque esto podría crear que el gasto de este tipo en un solo lugar o región movilizara a las personas físicas a estos lugares para obtener estos beneficios.

Con los **gastos asignativos** se ha de procurar que exista una distribución nivelada de bienes y servicios públicos (educación, sanidad, transporte, etc.)

El Gobierno central opera con una solución estabilizadora.

De acuerdo con los sistemas distributivos, la estabilización debería hacerse por medio del poder central.

De acuerdo con los principios asignativos, se ha de procurar una distribución nivelada de los bienes públicos para que los ciudadanos en cualquier lugar en que se encuentren tengan bienes y servicios públicos. Esta estabilización ha de darse entre los gobiernos regionales y locales.

Principio de reparto del Poder Tributario.

Se rige por un principio de posterioridad del gasto público, ya que para realizar el gasto, primero se debe tener recursos,

esto es, primero los Estados se plantean la necesidad de cubrir ciertos gastos y después buscan los recursos para cubrir esos gastos. Así, al incrementar los impuestos, los Estados tienen más gastos que cubrir y nunca es a la inversa, esto es, que un Estado se plantee la recaudación y después considere en qué se lo va a gastar.

De acuerdo con las bases de Musgrave para el reparto del poder tributario puede haber: **a)** movilidad interterritorial, **b)** imposición personal, **c)** imposición progresiva, **d)** estabilización (cíclicos y anticíclicos), **e)** bases desiguales en la distribución.

Existe una posterioridad en el ingreso público, pues los entes públicos no deciden qué ingresos van a tener y en qué lo van a gastar sino que se plantean necesidades sobre el gasto y buscan recursos para hacer frente a ellos.

En los ingresos tributarios existe:

1) Movilidad interterritorial de las bases imponibles.

Cada tributo grava sobre una base imponible y se requiere ver si

tiene movilidad. Por ejemplo el impuesto sobre inmuebles no tiene movilidad interterritorial, aunque hay excepciones (buques, aeronaves, considerados como inmueble). En cambio, en la renta ligada a la residencia de un sujeto, sí tiene una movilidad territorial, pues basta con que se mueva un sujeto que cambia de residencia, para que el tributo sea movido. Los gobiernos regionales o locales pueden repartir los tributos no nacionales y hacerlo en favor del central cuando hay movilidad.

2) Imposición personal. En los tributos reales y personales debe observarse si lo **personal** se liga con la persona y en cambio los tributos serán **reales** si se ligan con los bienes, de lo que dependerá la aplicación de la movilidad.

3) Imposición progresiva. Significa que se debe tomar el carácter progresivo o proporcional de los impuestos (tasas y contribuciones especiales) y que se debe dar por el gobierno central.

4) Estabilizadores cíclicos y anticíclicos. Los ingresos de estabilización son para el gobierno central.

5) Bases imponibles distribuidas. Significa que las bases deben estar distribuidas en todo el territorio y si están en desigualdad, existe mayor recaudación tributaria.

6) Principio de beneficio. Los tributos que descansen sobre tasas de beneficio y contribuciones especiales, a favor de los entes que hayan generado el servicio o prestación, quedarán distribuidos por el ente que dé el beneficio. Por ejemplo el nivel de gobierno que hace una obra es el que puede exigir el tributo.

En general se habla de un federalismo compartido. Sin embargo, existe el problema de compartir una misma base imponible para los diferentes niveles de gobierno.

Principios de reparto del poder tributario.

1) Principios de Dieter Biehl:

En las competencias de ingreso y gasto en los entes de gobierno debe haber:

- * Una asignación óptima de competencias.
- * Una delimitación óptima de competencias: exclusivas y compartidas.
- * Una combinación óptima de competencias.
- * Subsidiaridad, en caso de que la asignación pueda darse tanto en el gobierno federal como por el regional, se ha de preferir el nivel inferior de gobierno, tanto en ingresos como en gastos.
- * Una representación óptima de contribuyentes y beneficiarios, es decir que el impuesto sea recaudado por todos en el mismo caso y que el beneficio llegue a todos en forma directa. Esto es, que los ingresos sean recaudados y aplicados por quienes tienen obligación de representarlos y se beneficie a quien lo necesita.
- * Una adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno.
- * Un reparto equitativo de la carga

Como conclusión, se advierte que debe haber una identificación y cuantificación del poder fiscal y una capacidad de decidir sobre los ingresos públicos contando y cuantificando, tanto

en ingreso como los gastos, gastos propios y derivados o transferencia de otros niveles de gobierno.

Problemas de la cuantificación del poder del gasto.

Previamente cabe señalar que existen dos clases de gastos:

A) Gastos propios: (de competencia exclusiva o compartida)

- Estrictos, cuya competencia de gestión es exclusiva
- Amplios
- Estrictos o de competencia de gestión compartida

B) Gastos derivados: Se refieren a las transferencias a otros niveles de gobierno.

Medidas del poder fiscal:

La medida del poder fiscal precisa de dos aspectos:

1) La creación de los tributos.

2) La aplicación de los tributos, que pueden corresponder al mismo nivel de gobierno, aspecto este último que requiere ver las competencias de cada poder tributario (liquidación, recaudación, etc.)

La **legislación** le corresponde a la administración federal (gobierno central) y la **aplicación** de los tributos corresponde al gobierno regional o local.

En la creación de los tributos es necesario acudir a la legislación de los diferentes tributos (normas generales y concretas), así como a las competencias de creación de las normas, ya sea por gobierno central o el local.

En la liquidación y recaudación de tributos, los gobiernos locales pueden gestionarlos pero son creados por el gobierno central. Serán originarios o derivados dependiendo de si es derivado de la Constitución o creado por los Estados.

Medida de la **descentralización**: de gastos y de ingresos.

Concepto y medida del equilibrio financiero:

* **Autonomía fiscal:** Significa obtener todos los informes de su propio poder fiscal, esto es, para que haya autonomía fiscal debe haber poder de decisión y capacidad de contribución, pero si sólo se puede disponer parcialmente de esos recursos, sólo hay una autonomía reducida. Si los distintos gobiernos tienen autonomía, decisión de gasto y suficiencia tributaria, se da el equilibrio financiero.

* **Suficiencia:** significa que los ingresos sean iguales a los gastos.

* **Autosuficiencia:** implica el poder de decisión sobre los ingresos y los gastos.

* Si se da el equilibrio en todos los niveles de gobiernos la autosuficiencia es **vertical** y hay transferencias de suficiencia. Es muy raro el equilibrio, por lo que existen transferencias como mecanismo de compensación de un desequilibrio. Esto es, si hay

insuficiencia en un nivel de gobierno, generalmente no tiene capacidad de decisión por ser dependiente y debe recibir transferencias, por lo que hay una dependencia financiera.

* **Equilibrio financiero horizontal.** Existe entre los distintos gobiernos de su mismo nivel. Si no, se pueden aplicar mecanismos de nivelación, medidas compensatorias reguladas por el poder central, que tienen por objeto la provisión mínima de servicios y bienes.

La **nivelación horizontal** no es frecuente en forma directa aunque de manera indirecta sí coordinada por el poder central. Ejemplo si hay un desequilibrio vertical se da una provisión de bienes y servicios, como en el caso de la educación básica, siempre que el Estado regional o local, no tenga posibilidades recaudatorias suficientes para cubrir ese gasto.

- Elección del estándar de referencia.
- Medida del nivel de provisión de bienes y servicios públicos.
- Cálculo de las necesidades del gasto.

- Cálculo de la previsión fiscal.
- Transferencias de nivelación (tn) a otros gobiernos de su nivel.

Relaciones de imposición federal y de los Estados miembros. Sistemas:

- a) Sistema de separación de fuentes tributarias.
Ventaja: No hay una doble imposición sobre una misma fuente y tampoco es inequitativa, esto es, que grave a unos contribuyentes y a otros no. La doble tributación se puede regular a través de los mecanismos de la coordinación fiscal.
- b) Utilización conjunta de las fuentes tributarias:
 - 1) **Sin coordinación** con los niveles de gobierno.
 - 2) **Con coordinación** de los niveles de gobierno. La desventaja es la doble imposición y puede complicar los sistemas de la gestión de imposición tributaria

(presentación de declaraciones ante diferentes administraciones).

Relaciones entre la imposición federal y la de los Estados miembros:

Existen técnicas de coordinación:

- Se establece un límite o porcentaje.
- Debe haber un crédito relacionado.
- Debe haber un crédito único.
- Debe haber impuestos compartidos. (impuesto sobre la renta de personas físicas en España en que hay una cuota estatal y otra autonómica, incluso las regulaciones compartidas)
- Debe haber una asistencia administrativa
- Utilización conjunta con coordinación.
- Impuestos independientes con regulación armonizada.
- Impuestos relacionados: Deducción de la tasa y tax credit.

- Imposición única: **a)** Impuestos compartidos; **b)** arrendamientos de impuestos (se cede un impuesto por una cantidad fija), son poco frecuentes.

3) Recargos (sobre cuotas tributarias)

4) Participación en los ingresos

- Asistencia administrativa para la mejor aplicación de las diversas técnicas.

Relaciones entre la imposición de los Estados miembros entre sí:

Problemas:

- Doble imposición interestatal. Por ejemplo la residencia de personas o el impuesto real sobre bienes inmuebles. El impuesto sobre el patrimonio (impuesto personal), residencia de la persona física, hecho imponible: bienes de unas personas, así como el impuesto por herencia o legado en que se grava la asociación de un conjunto de bienes por lo que se rige por la residencia de la persona.
- Competencia fiscal entre los Estados.
- Eliminación de impuestos.

- Trabas al comercio interestatal.
- Subimposición relativa.

Transferencia entre los niveles de gobierno:

Tipos de transferencia.

- 1) Grado de condicionamiento del receptor. Pueden ser condicionados e incondicionados por parte de los gobiernos.
- 2) Por la forma de determinación de su cuantía, hay de dos tipos: los **discrecionales**, cuyo monto es aprobado por el gobierno que lo realiza sin atenerse a un índice reglado y los **formulados** que son más utilizados, cuya cuantía se basa en una fórmula para el cálculo de la transferencia, utilizando como ejemplo el número de la población, el nivel de renta, dispersión geográfica, esfuerzo fiscal, sistemas productivos en crisis, etc.

- 3) Objetivos perseguidos en la transferencia de suficiencia y nivelación. En las primeras, esto es, en las transferencias de suficiencia, se trata de asegurar una provisión mínima de bienes y servicios. (Por ejemplo cada 10,000 habitantes tienen un centro de salud), mientras que en los objetivos de las transferencias de nivelación, se trata de equilibrar las diferencias de renta de un determinado territorio. (Por ejemplo el fondo de una región europea).

Grado de libertad o de condicionamiento del gobierno receptor para disponer de los fondos:

- Incondicionales.
- Condicionales.
- Globales. Consiste en una cantidad fija para un fin fijo. Por ejemplo para la creación de hospitales.
- Graduales. Se otorga un porcentaje. Por ejemplo al crearse un hospital se dará un 50%, etc.

- Sin límite y con límite.
- De suficiencia. Tratan de asegurar un nivel mínimo de bienes o servicios, como por ejemplo tratándose de la educación básica, asistencia a la salud, etc.
- De nivelación. Tratan de equilibrar la renta entre los diversos Estados o territorios. Por ejemplo, si están en un 60% menor a la generalidad.

Experiencias federales en la práctica.

Existe un desequilibrio financiero horizontal y vertical. Los impuestos son el mayor número de recaudación. Los impuestos a la propiedad son atribuidos a los gobiernos locales y regionales.

- 1)** Panorama general. No hay un federalismo fiscal como panorama general. Los esquemas dependen de las circunstancias.
- 2)** Grado de descentralización. La regla general es la existencia de tres niveles de gobierno (central, regional y local). Lo cierto es que en lo general hay

un desequilibrio vertical porque el gobierno central tiene mayor retabulación y hace transferencias a los gobiernos locales.

- 3) Asignación de los gastos públicos. Las normas constitucionales dan listas de competencias federales, generales y regionales, etc., con cláusulas residuales en favor del gobierno central o regionales y las competencias compartidas.
- 4) Distribución de los gastos públicos. Los ingresos públicos son la mayor fuente de financiamiento. El impuesto de renta a veces va al gobierno central y otras a las regionales. Otros impuestos van al gobierno central o al regional.

Unión Europea.

Origen Histórico.

La Unión Europea no es un estado federado ni es estado, pero desde el punto de vista financiero, tiene características de federalismo fiscal. Surgió después de la Segunda Guerra Mundial y de los Tratados de 1953 y 1957.

Naturaleza jurídica.

Como se ha indicado la Unión Europea no es un Estado ni un organismo internacional sino que es una entidad supranacional que se regula por el Tratado de la Unión Europea (como por ejemplo el Tratado de la Energía Atómica) y que tiene como objetivos la existencia de un mercado único (mediante libertades de establecimiento, asegurar la libre competencia) y la libertad de establecimiento y circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

Estados integrantes 1957: Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo; 1972: Reino Unido, Irlanda, Dinamarca; 1985: Grecia, España, Portugal, Suecia, Finlandia, Chequia, Eslovaquia, etc.

Instituciones Comunitarias de la Unión Europea. Estas instituciones no pertenecen a todos los países:

- 1) Consejo Europeo
- 2) Consejo de Ministros
- 3) Comisión Europea con competencia legislativa
- 4) Parlamento Europeo. A veces hay una codecisión de la comisión y el parlamento.
- 5) Tribunal de Justicia. Su jurisdicción es a nivel europeo.
- 6) Tribunal de cuentas. Examina las cuentas

Ordenamiento jurídico.

Como **derecho originario** se encuentran los tratados y existe también la Constitución europea.

Como **derecho derivado** están los reglamentos, directrices, decisiones y recomendaciones.

Instrumentos:

Existen las políticas comunes y la fiscalidad.

Hacienda de la Unión Económica y Monetaria:

Ingresos: Los ingresos se constituyen por el arancel aduanero común, exacciones reguladoras agrícolas, el 1% al valor agregado, PNB, otros (multas, impuestos sobresueldos, etc).

Gastos: Instituciones y políticas (PAC, desarrollo regional), fondos estructurales, Fehoga, Feder, FSE.

Medidas fiscales de la Unión Europea:

- Abolición de fronteras interiores (aranceles, exacciones de efecto equivalente a un arancel aduanero). El Tribunal de Justicia ha vigilado que no haya aranceles aplicados con otros nombres.

- Prohibición de tributos internos discriminatorios de los ciudadanos de la comunidad europea, de otros estados.
- Prohibición de tributos internos discriminatorios de ciudadanos de otros estados.
- Prohibición de ayudas de Estado.
- Armonización fiscal.
- Cooperación y asistencia.

Armonización fiscal (normas):

- Unificación fiscal en cuanto al arancel aduanero común (unificación fiscal)
- Impuesto al valor agregado armonizado
- Accisas (impuestos especiales): al alcohol, tabaco, hidrocarburos, a las bebidas, etc.
- Operaciones societarias (sociedades mercantiles).
- Impuesto de sociedades indirecto: matriz - filial, pago de beneficios, escisión, fusión, absorción y canje de activos.
- Fiscalizador del ahorro

Federalismo fiscal en España:

Estado central, comunidades autónomas y gobierno local.

Ingresos: Los ingresos de las comunidades autónomas son sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales; impuestos cedidos total o parcialmente y otras participaciones en ingresos del Estado; recargos sobre tributos cedidos; transferencias del fondo de compensación internacional; otros de derecho privado, crediticios, multas, precios públicos.

Límites al poder tributario de las comunidades autónomas.

No se pueden gravar bienes situados en el extranjero ni bienes gravados por el Estado.

Las medidas fiscales no pueden ser obstáculo para la libre circulación de personas y bienes, ni para gravar bienes situados fuera de su territorio.

Hay un 33% de sesión en el impuesto sobre la renta para personas físicas, el total del impuesto sobre el patrimonio, del impuesto al valor agregado se transfiere el 35% a las comunidades autónomas y el 40% sobre impuestos especiales.

Impuestos especiales no cedidos:

Los impuestos de sociedades, operaciones societarias, impuestos sobre la renta de no residentes, impuestos sobre primas de seguro.

Existen diecisiete comunidades autónomas en España y cada una con su sistema presupuestal. Quince comunidades de régimen común (menos Navarra y los vascos) y todos han aprobado normas tributarias.

