

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2018ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2018

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**INFORME CONFERENCIA: “LA REORGANIZACIÓN DE LAS
CONSTITUCIONES FINANCIERAS EN ESPAÑA Y ALEMANIA:
JUSTICIA Y SOLIDARIDAD TERRITORIAL”¹**por **Henrik Scheller**

Los debates sobre la recaudación, el gasto y el endeudamiento de las administraciones públicas son muy complejos y difíciles de resolver en todos los estados democráticos. Las cuestiones relativas al diseño óptimo de la estructura financiera, así como su impacto en la formulación de políticas y la rendición de cuentas de los gobiernos también están en el centro de los debates políticos en los estados federales y políticamente descentralizados. Estos estados tienen una complejidad adicional porque hay por lo menos dos niveles de gobierno, cada uno con sus propios poderes, responsabilidades y proyectos políticos. La dinámica entre estos niveles de gobierno, las relaciones financieras intergubernamentales y la distribución de competencias en este ámbito son, en este sentido, elementos centrales para el funcionamiento de un sistema federal o políticamente descentralizado. Por supuesto, estos elementos no son estáticos, sino que los cambios en las estructuras institucionales y en las condiciones socioeconómicas determinan la necesidad de reformas, así como la necesidad de debates sobre la división de las responsabilidades fiscales y políticas entre los gobiernos para garantizar la justicia y solidaridad territorial.

Nuestra conferencia pretendía analizar estas dinámicas en España y Alemania, resaltando las diferencias y similitudes entre ambos países y estudiar la reciente reforma del federalismo fiscal en Alemania, además de analizar el debate actual sobre la reforma del modelo español. En concreto, las presentaciones y el debate se centraron en los mecanismos de nivelación como instrumentos para cumplir con el principio de solidaridad interterritorial.

En términos generales, España (en lo que se refiere al régimen común) y Alemania tienen una distribución de competencias entre dos niveles de gobierno en materia tributaria similar y también la asignación de ingresos tributarios tiene muchos paralelismos. No obstante, los poderes legislativos tributarios y las responsabilidades de recaudación de impuestos entre los niveles de gobierno y entre territorios difieren. En lo que se refiere a la recaudación de impuestos, los *Länder* desempeñan un papel mucho mayor en la recaudación que las CCAA, ya que cuentan con una administración tributaria propia. A pesar de una divergencia en la legislación sobre el impuesto de transmisiones patrimoniales, la presión fiscal no difiere en el territorio de la Federación. La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas es más alta que la autonomía de los *Länder* en Alemania, donde la mayoría de los impuestos están legislados a nivel federal con la participación de los *Länder* a través del Bundesrat. Como resultado, aunque el sistema alemán favorece la coordinación y cooperación, carece de incentivos para una mayor competitividad e innovación tributaria. El sistema español, por el contrario, cuenta con débiles mecanismos institucionales de coordinación, pero ha generado cierta innovación tributaria y unas presiones fiscales muy diferentes entre las CCAA.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Debido a las diferencias del poder económico entre los *Länder* y entre las CCAA, existen grandes disparidades regionales en cuanto al nivel de ingresos y diferentes necesidades de gasto (p.e. en prestaciones sociales) por las características demográficas y por los distintos factores de coste que afectan a la provisión de los servicios públicos y el endeudamiento. Ambos países cuentan con mecanismos de nivelación que igualan los recursos disponibles -en territorios con diferentes niveles de ingresos tributarios, con objeto de cumplir con el principio de solidaridad interterritorial y para corregir inequidades interterritoriales. La nivelación conlleva en este sentido una redistribución de recursos de los territorios más ricos hacia los menos prósperos. Tras la nivelación, realizando el mismo esfuerzo fiscal, los gobiernos de los *Länder*/CCAA, independientemente de su poder económico, deberían poder prestar niveles de servicios públicos o de una calidad similar. Los sistemas se caracterizan por fórmulas específicas para determinar las necesidades o los objetivos de nivelación, y cuentan con un conjunto de mecanismos de transferencias horizontales y/o verticales. Una mirada en los orígenes de ambos sistemas releva ya una de las diferencias más destacadas. En Alemania, los gobiernos de los *Länder* acordaron los primeros mecanismos de nivelación incluso antes de la creación de la República Federal. Además, fomentaron el principio según el cual la redistribución de recursos se llevará a cabo según el número de habitantes y no conforme las necesidades de gasto reales de los *Länder*. En España, cuando en la Constitución de 1978 se diseñó el Estado de las Autonomías, los legisladores constituyentes se limitaron a establecer unos principios básicos: la autonomía financiera, la suficiencia, la coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles, ya que en estos momentos no se podía conocer el modelo territorial del país, el número de CCAA y su marco competencial. Mientas el modelo de financiación territorial alemán permaneció principalmente inalterado en las últimas décadas, el sistema del Estado autonómico ha evolucionado de un modelo basado casi exclusivamente en la recaudación centralizada de impuestos y transferencias condicionadas, a un sistema que se basa principalmente en transferencias intergubernamentales, la participación en los ingresos, algunas transferencias verticales condicionales y, cada vez más, ingresos fiscales regionales de fuentes propias.

En lo que se refiere a los sistemas actuales, en la República Federal, hasta la entrada en vigor de la reciente reforma en 2020, la nivelación se realiza en tres pasos. En una primera fase se asigna la totalidad de los ingresos procedentes del IVA de los *Länder* en proporción a la población de cada *Land*. El 25% de estos recursos se destina a los *Länder* con una capacidad fiscal per cápita inferior a la media. En la segunda fase, se realizan transferencias horizontales desde los *Länder* con una capacidad fiscal superior a la media al resto de los *Länder*. Esta fase se elimina en el año 2020 conforme a la reciente reforma del sistema de nivelación. Finalmente, las transferencias de nivelación desde el nivel federal y las transferencias verticales para necesidades especiales ayudan a los *Länder* que después de las primeras dos fases siguen por debajo del 99.5% (a partir de 2020 99.75%) del promedio de la capacidad financiera. En la mayoría de los casos estas transferencias tienen un marco temporal de vigencia claramente establecido.

También en España existe una nivelación horizontal y vertical. En lo que se refiere a la primera, el Fondo de Garantía es el mayor mecanismo de nivelación. Financiado en el 75% por contribuciones de las CCAA estandarizadas y una contribución del nivel central, se redistribuye en proporción a las necesidades de gasto o de las poblaciones ajustadas. Las necesidades de gasto se calculan a través de diferentes indicadores. Por un lado, indicadores de demanda: población (general), usuarios (población ajustado) y por otro lado desde la oferta: diferencias territoriales, superficie, dispersión, insularidad, orografía. En cuanto a la nivelación vertical, hay un conjunto de transferencias desde el gobierno central hacia las CCAA.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

En relación a los resultados de la nivelación, en Alemania los mecanismos de nivelación reducen la desigualdad en alrededor de la mitad. En concreto, la primera fase de la nivelación elimina casi la mitad de las disparidades iniciales. La desigualdad en la financiación per cápita se reduce aún más, aunque en menor medida, por las transferencias horizontales (segunda fase). No obstante, las transferencias verticales y específicas se concentran principalmente en los *Länder* orientales y afectan el orden de los *Länder* en relación a su capacidad financiera.

El sistema español también reduce la desigualdad aproximadamente a la mitad, pero cambia de forma más significativa el orden de la capacidad financiera de las CCAA. El Fondo de Garantía reduce drásticamente las disparidades de financiación entre las CCAA, al tiempo que respeta en líneas generales el orden inicial de las CCAA en términos de su capacidad fiscal bruta. Las transferencias verticales, sin embargo, aumentan notablemente la dispersión de la financiación per cápita y alteran completamente el ordenamiento de las CCAA por ingresos fiscales.

A pesar del gran volumen de las transferencias horizontales y verticales siguen existiendo grandes desigualdades territoriales en Alemania, por lo que el sistema de nivelación no cumple con el objetivo constitucional de la creación de condiciones de vida equivalentes en Alemania (Apartado 2 del artículo 72 de la Ley Fundamental). No obstante, la principal ventaja del sistema alemán es que las transferencias verticales se realizan sobre una base comprensible y razonable, mientras que en España estos fondos se asignan según criterios muy diversos y a veces contradictorios. Otra lección importante del caso alemán son las limitaciones temporales en las asignaciones específicas, contrario a la congelación permanente de los patrones distributivos que tiende a generar el sistema español.

Por otro lado, el modelo español de vincular las necesidades fiscales a indicadores relacionados a las necesidades en los principales servicios públicos regionales podría ser también útil para el debate en Alemania. Un incremento de la autonomía fiscal y de gasto de los *Länder* podría aumentar también la transparencia del sistema, si bien especialmente los *Länder* con mayores necesidades de gasto rechazaron esta opción por el momento.

Analizando las estructuras financieras actuales resulta evidente que requieren una actualización continua, tanto para hacer frente a situaciones complejas e intereses diferentes, como para garantizar la unidad del Estado a través de la justicia y la solidaridad. La dinámica de las relaciones financieras en los Estados federales o políticamente descentralizados y los procesos de reforma están influenciados por los desafíos sociales, demográficos y económicos. En Alemania, las dos grandes reformas del federalismo alemán en 2006 y 2009 no consiguieron los objetivos de una mejor delimitación de las competencias y una mayor autonomía de los *Länder* en la toma de decisiones. Al final del proceso de reforma, los *Länder* perdieron uno de los mecanismos fiscales únicos que tenían: los gastos financiados con nuevos créditos. La reforma del año 2017 representa una reorganización de las relaciones financieras entre la Federación y los *Länder*. Si finalmente contribuye al cumplimiento del objetivo constitucional de la creación de condiciones de vida equivalentes está por ver. La integración de la distribución horizontal de la recaudación del IVA y de la nivelación financiera en sentido estricto, en una única distribución de la recaudación del IVA conforme a la capacidad financiera de los *Länder*, en base al número de habitantes, no solo elimina la solidaridad horizontal, sino que la concentración en el número de habitantes sigue ignorando las necesidades reales del gasto y fomentando las desigualdades entre los *Länder*. Un modelo centrado en las necesidades de gasto favorecería en particular a los *Länder*-ciudad y los *Länder* con un gasto social superior a la media. Los *Länder*

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO DE 2018****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2018****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

con un alto nivel del endeudamiento y elevado gasto social por habitante también se beneficiarían en particular del sistema propuesto.

España está pendiente de una reforma. El actual modelo de financiación es un modelo desgastado que ha mostrado sus deficiencias y su dificultad para suministrar recursos a las CCAA en el momento que más los han necesitado. Ante la recuperación económica y la recuperación de la recaudación, estamos ante el momento de repartir adecuadamente los frutos de ese crecimiento. En la Conferencia de Presidentes del 17 de enero de 2017 se acordó crear una comisión de expertos con el fin de elaborar recomendaciones para el nuevo modelo de financiación. Tras varios meses de deliberaciones, la Comisión ha presentado recomendaciones que, en gran medida, son continuistas y posibilistas sin proponer cambios radicales. Según las conclusiones, no se requieren cambios significativos en la cesta de tributos cedidos, sino una actualización de la normativa que ayuda a organizar el sistema actual. En este sentido, es importante la necesidad de armonización al máximo de las bases impositivas para incrementar la transparencia y facilidad para calcular la recaudación. Sobre todo en lo que se refiere a los impuestos compartidos, se propone restringir la capacidad normativa de las CCAA para homogeneizar estos impuestos dentro de una franja claramente definida. Los expertos subrayaron también la necesidad de una Ley marco de fiscalidad ambiental con impuestos tipo que puedan ser establecidos por las CCAA. Además, se propone una administración tributaria con gobernanza y objetivos compartidos entre el gobierno central y las CCAA. En lo que se refiere a la nivelación, las propuestas se orientan a una redefinición de las necesidades de gasto, reflejando mejor el gasto real. Especialmente en relación a las necesidades en educación y servicios sociales y los criterios geográficos como la superficie, la dispersión e la insularidad. Asimismo, se ve indispensable la participación de las CCAA forales en el sistema de nivelación. Finalmente se recomienda mejorar los mecanismos institucionales de coordinación que han sido insuficientes, y en concreto se propone dotar al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de una estructura institucional estable creando una secretaría permanente con funcionarios del Estado y de las CCAA. Por otro, para mejorar los mecanismos de cooperación, se debería revitalizar la Comisión General de CCAA en el Senado y mantener y reforzar la Conferencia de Presidentes.

Aparte de estas recomendaciones quedan muchas preguntas abiertas en torno al futuro sistema: ¿se requiere un estándar de servicios básicos para todo el territorio nacional?, ¿cómo se debería articular la financiación de los gobiernos autonómicos con los locales? Y en relación a la consolidación fiscal, ¿sobre qué criterios debe basarse la distribución de los objetivos de déficit y deuda? ■