

BLOQUE VIII. TEMA 13.

LA HACIENDA MULTINIVEL: MODELOS DE FINANCIACIÓN.

LA HACIENDA INTERNACIONAL: LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL. LA ARMONIZACIÓN FISCAL.

1.-LA HACIENDA MULTINIVEL: MODELOS DE FINANCIACIÓN.

A) LA HACIENDA PÚBLICA MULTINIVEL

La consideración espacial de la HP es un elemento esencial para comprender cómo se toman las decisiones en los Sectores Públicos Modernos.

Las diferencias entre los bienes y servicios públicos que deben ser suministrados a los ciudadanos explica la existencia de niveles diversos de la Hacienda con atribuciones dispares en cuanto a la recaudación de ingresos y asignación de dichos recursos a la atención de las necesidades públicas.

Esta diferenciación de niveles dentro de la HP se manifiesta tanto a nivel interno **con el federalismo fiscal como a nivel internacional** con un crecimiento de las relaciones entre los Estados, en un entorno de la economía en general que tiende cada vez a un mayor grado de globalización.

B) PRINCIPIOS DEL FEDERALISMO FISCAL

A nivel interno, la descentralización territorial supone la existencia en un mismo Estado de un gobierno central y de gobiernos de nivel inferior, como son los gobiernos regionales y los gobiernos locales plantea 3 problemas fundamentales:

- 1) **cómo distribuir las competencias** entre los distintos niveles de gobierno,
- 2) **cuál es el tamaño óptimo** de las jurisdicciones o demarcaciones territoriales sobre las que ejercen sus competencias los gobiernos regionales y locales,
- 3) **cómo se deben financiar** los gobiernos regionales y locales.

La parte de la HP que analiza estas cuestiones se denomina **Teoría del Federalismo Fiscal**.

En relación con **los grupos de funciones fiscales enunciados por Musgrave**, (Asignación, Redistribución, Estabilidad y Crecimiento) existe consenso respecto a que **las autoridades locales y regionales** pueden desempeñar un **importante papel en la función de asignación** eficiente de recursos; menor **en la función de redistribución** de la renta; y **ninguno, en la función de estabilización** y crecimiento económico.

1) ASIGNACIÓN

La mayor eficiencia de la descentralización hay que ponerla en conexión con los bienes públicos locales, que son aquellos "cuyo ámbito espacial de beneficiarios se circunscribe a determinadas zonas del país". Ej.: iluminación de una calle, parque de bomberos, etc..

En la función de asignación, el principio general es que cada Administración debe suministrar los bienes cuyos, efectos económicos externos (externalidades) recaigan dentro de sus límites geográficos.

A su vez, para la financiación de estos Bienes Públicos Locales **cada jurisdicción debe utilizar exclusivamente recursos obtenidos** entre los consumidores de esos bienes.



Las razones a favor de la provisión de Bienes Públicos locales por los gobiernos territoriales se centran en las siguientes razones:

a) **el Carácter Imperfecto y Asimétrico de la Información** sobre las Preferencias de los Individuos en Relación con los Bienes Públicos Locales; Las autoridades regionales y locales producirán bienes cuya **calidad y cantidad se adaptará más a los gustos de los ciudadanos** de cada área. Si la provisión se realizase por el Gobierno central ésta resultaría más uniforme.

b) **las restricciones a las que está sujeto el gobierno central a la hora de diversificar las ofertas de bienes públicos.**

Las restricciones son de 2 tipos, como señala el Teorema de Oates:

- limitaciones de tipo legal, cuyo objetivo es evitar la discriminación,
- limitaciones derivadas de la dificultad de realizar estimaciones diferentes de las preferencias para cada jurisdicción.

c) **Thiebout defiende que la movilidad geográfica** de los individuos entre jurisdicciones refuerza, las ventajas de la existencia de varios niveles de gobierno.

Señala Thiebout que si a un individuo no le gusta la combinación gasto público/impuestos que le ofrece el gobierno local de la jurisdicción donde vive, podría irse a otra jurisdicción donde la combinación gasto/impuestos sea más adecuada a sus preferencias. A este fenómeno lo denomina Thiebout **“votación con los pies”**

Como argumentos en contra de la provisión local o regional de bienes públicos locales:

- 1) La posible **falta de eficiencia** si las autoridades subcentrales carecen de experiencia en el control del gasto.
- 2) La posibilidad de **exportación de impuestos** cuando parte de la carga de los impuestos locales puede recaer sobre no residentes.

2) REDISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y LA RIQUEZA

La función de redistribución de la renta debe recaer en el Gobierno Central.

La descentralización plantea numerosos problemas en cuanto al objetivo de equidad, así si se descentraliza, las jurisdicciones de renta elevada podrían decidir no realizar ningún gasto redistributivo para fomentar la emigración y dificultar la inmigración de individuos con renta baja.

3) ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO

Existe un amplio consenso en que el objetivo de la estabilización debe corresponder al gobierno central por tres razones:

- 1) Al carecer del poder de crear y destruir dinero, los gobiernos locales carecen de política monetaria. Además, **el endeudamiento público** presenta mayores dificultades en las comunidades fiscales locales.
- 2) Buena parte de las variables macroeconómicas básicas se determinan en mercados de ámbito nacional o supranacional. **Los movimientos cíclicos en la actividad económica agregada son de amplitud nacional;** por tanto, las políticas anticíclicas también deben operar a escala nacional.
- 3) Debido a la integración económica de las jurisdicciones de un país, cada comunidad forma un mercado abierto y permeable, la política fiscal llevada a cabo por una de ellas no limitará sus efectos positivos y negativos a dicha jurisdicción, sino que tales efectos se diluirán entre todas las jurisdicciones del país.

C) DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir en relación con la distribución de competencias, que:

- 1) deben corresponder al gobierno central: la política de estabilización económica, la política de redistribución, y la provisión de bienes públicos que no tienen el carácter de bienes públicos locales (*Ej.: defensa, justicia, ...*);
- 2) Deben corresponder a los gobiernos locales la provisión de aquellos bienes que benefician exclusivamente a los residentes de su jurisdicción, es decir, los bienes públicos locales.
- 3) **También debe tenerse en cuenta la Eficacia administrativa, debe asignarse la competencia al gobierno que incurra en un menor coste.**

D) MODELOS DE FINANCIACIÓN

Los principios serían:

a) Principio de Autonomía Financiera.

b) Generalidad del sistema tributario.

c) Principio de Suficiencia.

d) Principio de Equidad.

e) También deben contemplarse los principios clásicos de sencillez, comodidad, ausencia de duplicidades y menor coste.

Los gobiernos territoriales pueden financiarse básicamente a través de:

- 1) tributos, propios, compartidos, o cedidos
- 2) deuda pública y
- 3) transferencias del gobierno central
- 4) Ingresos Patrimoniales.

No pueden financiar vía incremento base monetaria porque carecen de poder para emitir dinero.

instituto ARQUITECTURA

1.- TRIBUTOS

Según qué tipos de impuestos se prevean se **pueden distinguir cuatro modelos teóricos de financiación:**

I. Modelo de Imposición Territorial. En este modelo, las Haciendas descentralizadas disponen de una potestad tributaria muy amplia, y se financian fundamentalmente con sus propios tributos.

II. Modelo de Imposición Central. La potestad tributaria radica básicamente en la Hacienda Central y la financiación de las descentralizadas recae principalmente en las transferencias que reciben de la Hacienda Central.

III. Modelo de Imposición Conjunta. Tanto la Hacienda Central como las descentralizadas disponen de potestad tributaria. En cada comunidad fiscal coinciden dos sistemas tributarios, el propio y el general, debiendo existir la necesaria cooperación y armonización entre ellas. Este modelo admite la existencia de transferencias.

IV. Modelo de Imposición Compartida. Existe un único sistema tributario de carácter general, permaneciendo la potestad tributaria con carácter exclusivo a favor de la Hacienda Central, y estableciéndose la participación de las Haciendas descentralizadas en la recaudación de ese sistema tributario único.

En relación con los anteriores modelos hay que señalar:

- a) **En la elección entre un sistema de tributos compartidos o un sistema de tributos exclusivos**, los impuestos exclusivos son preferibles a los compartidos porque los compartidos plantean 2 problemas:
- aumentan la presión fiscal indirecta ya que implican el cumplimiento de las obligaciones tributarias frente a varias Haciendas,
 - pueden producir una sobreimposición de la base imponible.
- Sin embargo, en la práctica, la existencia de pocos impuestos con capacidad recaudatoria significativa hace necesario compartir uno o más impuestos entre los distintos gobiernos, estableciendo los mecanismos de coordinación.
- b) **Elección entre tributos propios y tributos cedidos.**
- En los impuestos propios** el gobierno local diseña todos los elementos del impuesto para los residentes en su jurisdicción y se queda con la totalidad de la recaudación.
- En los impuestos cedidos** el diseño corresponde al gobierno central, atribuyéndose al gobierno local todo o parte de lo que se recaude por el impuesto en su jurisdicción.
- c) **Competencia fiscal** Un problema muy importante que se puede generar en la descentralización impositiva es el de la **competencia fiscal**, los gobiernos descentralizados pueden intentar competir tratando de atraer recursos productivos hacia su territorio ofreciendo a cambio una menor presión fiscal, en la creencia de que ello redundará en beneficio de los residentes.

2.- DEUDA PÚBLICA

Su uso por los gobiernos locales debe limitarse por 2 razones:

- 1) la DP no es solo un ingreso público sino también un instrumento al servicio de la política macroeconómica con efectos sobre los tipos de interés, la demanda agregada, etc.
- 2) los gobiernos locales no pueden monetizar la deuda.

3.- NIVELACIÓN FINANCIERA (TRANSFERENCIAS)

Es un conjunto de instrumentos de compensación entre las Jurisdicciones, instrumentados por el Gobierno Central, que se utilizan para corregir situaciones en se encuentran las diferentes comunidades fiscales.

Son varios los motivos que originan la necesidad de esa nivelación financiera:

1. Los diferentes niveles de renta y riqueza que existen entre los distintos territorios de un país obliga a prever mecanismos de **nivelación horizontal** ente comunidades. El exceso de capacidad fiscal de una jurisdicción se transfiere a las deficitarias.
2. La existencia de un **nivel mínimo de prestación de servicios públicos** considerados básicos obliga a prever mecanismos de **nivelación vertical** entre la Hacienda Central y las descentralizadas.

En ocasiones, las **diferencias en los costes de prestación de los servicios públicos** surgen por razones estructurales tales como la extensión superficial, la concentración urbana, etc.

De estas causas surgen los **tres objetivos de nivelación financiera**: **Compensación de las diferencias de capacidad fiscal, cobertura de necesidades fiscales y prestación de ayuda finalista.**

En relación con esta última, la ayuda finalista se instrumenta a través de subvenciones del Gobierno Central a los Subcentrales:

Las Transferencias pueden ser:

- 1) **Incondicionales**, cuando el beneficiario puede decidir libremente el uso que se da a los fondos,
- 2) **Condicionales**, cuando el donante determina el uso que se debe dar a los fondos.

También pueden clasificarse las transferencias en:

- 1) **Compensatorias**, cuando el volumen de lo transferido depende de lo que aporte el beneficiario al proyecto subvencionado. Tienen por objeto estimular un GP concreto.
- 2) **No compensatorias**, cuando lo donado es independiente de la aportación del beneficiario al proyecto de gasto.

Las transferencias intergubernamentales, (Ruiz Huerta), **plantean 2 problemas** desde el punto de vista de la eficiencia:

- 1) **Efecto FILTRACIÓN**, cuando la transferencia recibida se utiliza, en todo o en parte, para fines distintos a aquellos para los que se concedió.
- 2) **Efecto PAPEL MATAMOSCAS**, por el cual las transferencias tienden a “adherirse” al presupuesto del nivel de gobierno que lo recibe, dando lugar a una “sobreprovisión” de servicios públicos.

2.- LA HACIENDA INTERNACIONAL.

A) LA HACIENDA INTERNACIONAL

La internacionalización de las economías nacionales, desde el punto de vista hacendístico, conlleva

1. **Procesos de integración económica entre distintos países,**
2. Así como procesos de cesión de soberanía a órganos e instituciones supranacionales.

Podemos distinguir las siguientes cuestiones concretas en que es necesaria la coordinación internacional de los Sectores Públicos de los distintos Estados:

1) **La prestación conjunta de bienes y servicios públicos internacionales.**

La solución histórica ha sido la creación de los **Organismos Internacionales** que, además de resolver cuestiones de índole política y social, cumplen la función de asignación internacional que se está analizando.

2) **Medidas para lograr una distribución de renta más equitativa a nivel mundial.**

- 1) Establecer un impuesto a nivel internacional, opción difícilmente aplicable en la práctica;
- 2) las transferencias de renta entre países que pueden ser de dos tipos:
 - a) **Las transferencias netas de renta**, mediante las cuales, los países de renta alta transfieren a los de renta baja parte de su renta, pero la renta total mundial no varía.
 - b) **Las ayudas al desarrollo económico.** Este tipo de medidas son más eficaces porque no solo persiguen redistribuir la renta sino que la renta mundial crezca y este crecimiento se concentra en los países más pobres.

3) **Coordinación de políticas de estabilización.**

4) **La coordinación impositiva, para evitar la doble imposición internacional.**

Que trataremos a continuación.



3.- LA DOBLE IMPOSICIÓN INTERNACIONAL

A) CONCEPTO

Debemos distinguir entre doble imposición económica y doble imposición jurídica.

a) Doble imposición jurídica internacional (La misma persona)

El Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE considera que existe doble imposición jurídica en los siguientes supuestos:

1. Cuando dos o más Estados grava a una misma persona, física o jurídica, por su renta total;
2. Cuando una persona residente en un Estado obtenga rentas en otro Estado, y el primero grava la renta mundial de sus residentes y el segundo grava la renta obtenida en su territorio,
3. Cuando dos o más Estados gravan a una misma persona, no residente en ninguno de ellos, por una misma renta.

b) Doble imposición económica internacional (personas distintas)

La doble imposición económica internacional se produce cuando una misma renta se grava en 2 o más Estados a nombre de dos o más personas distintas.

B) MÉTODOS PARA EVITAR LA DOBLE IMPOSICIÓN SOBRE LA RENTA

1. MÉTODOS UNILATERALES

Son los siguientes mecanismos:

a) EL MÉTODO DE EXENCIÓN, consistente en gravar la renta únicamente en uno de los países, quedando exenta dicha renta en el/los otros países. Este método se basa en la idea de RECIPROCIDAD.

La exención puede producirse en el país de la fuente de renta (*exención en origen*) o en el país de residencia del receptor (*exención en destino*) que es la más habitual.

A su vez la exención en destino puede ser:

- 1) **Íntegra**, cuando el país de destino renuncia totalmente al gravamen de las rentas procedentes del extranjero,
- 2) **Exención con progresividad**, en el que la renta extranjera a pesar de quedar exenta en el país de destino, se suma a las demás rentas del contribuyente con el fin de determinar los posibles tipos progresivos de gravamen que se aplicarán, únicamente, a las rentas no exentas en el país de destino.

b) CRÉDITO FISCAL O IMPUTACIÓN Consiste en el gravamen por parte del país de residencia de la totalidad de las rentas, independientemente de su país de origen, permitiendo deducir en la cuota el impuesto satisfecho en el extranjero.

Este método tiene 2 modalidades.

- i) el método de imputación íntegra, que permite deducir de la cuota el importe íntegro del impuesto satisfecho en el extranjero,
- ii) el método de imputación ordinaria o de crédito fiscal con tope máximo, en el que la deducción permitida no puede exceder de la cuota que correspondería pagar en el país de residencia.

c) CRÉDITO POR IMPUESTO SUBYACENTE (under lying tax credit). Permite deducir en la cuota del país de residencia, los impuestos extranjeros satisfechos no sólo desde un punto de vista jurídico, sino también desde un punto de vista económico. Se utiliza para evitar la doble imposición internacional de dividendos

d) **MÉTODO DE LA DEDUCCIÓN.** Consiste en considerar el impuesto pagado en el extranjero como un gasto deducible en la base imponible del impuesto en el país de residencia.

2. MÉTODOS BILATERALES O PLURILATERALES

La doble imposición internacional sobre la renta también puede evitarse por medio de Convenios Internacionales. El modelo de Convenio de la OCDE establece los supuestos criterios en función de la naturaleza de la fuente de renta:

- a) Las Rentas inmobiliarias deben tributar en origen;
- b) Las Rentas derivadas de actividades empresariales: el Convenio establece el derecho del Estado donde radique un "establecimiento permanente" a gravar sus beneficios;
- c) Para las rentas mobiliarias se establecen distintos criterios en función de su naturaleza.

4.- LA ARMONIZACIÓN FISCAL.

A) CONCEPTO

La integración económica es un proceso a través del cual varios estados con mercados independientes y separados por barreras fiscales, técnicas y físicas suprimen dichas barreras y pasan a formar un mercado único.

La integración económica **exige eliminar las distorsiones fiscales**. La eliminación de las distorsiones fiscales pueden realizarse por 3 vías:

- 1) **Mecanismos de compensación.**
- 2) **Unificación Fiscal.**
- 3) **La Armonización Fiscal.** En el informe Neumark se define la armonización fiscal como la adopción de un conjunto de medidas necesarias para establecer:
 - a) Condiciones de tributación similares a las existentes en una economía unificada.
 - b) Condiciones de gasto público similares a las que existirían en una economía unificada.

Armonizar no supone unificar los sistemas fiscales sino aproximar las legislaciones de los EM para eliminar las distorsiones fiscales sobre la competencia.

B) ARMONIZACIÓN EN LA UE

La UE ha sido capaz de progresar en la consecución de un **espacio único sin fronteras interiores**. En este logro la armonización fiscal comunitaria ha jugado un importante papel.

El esfuerzo armonizador en la CE se ha centrado en la imposición indirecta, si bien también ha existido cierta armonización en la imposición directa, si bien son menores los avances conseguidos.

El **contenido básico** de la armonización fiscal comunitaria se puede concretar en los siguientes puntos:

1. IVA, desde el 1 de Enero de 1993 todos los EM aplican un **tipo general del IVA igual o superior al 15%**.

Los EM podrán aplicar **uno o dos tipos reducidos del 5% como mínimo. Los tipos inferiores al 5% y los tipos cero** existentes podrán mantenerse con carácter transitorio.

En cambio, los **tipos incrementados de IVA**, quedaron suprimidos.

De forma transitoria el IVA seguirá recaudándose en el **país de destino. Cuando se implante** el sistema definitivo del IVA, este impuesto se recaudará en el país de origen.

2. Impuestos Especiales o Accisas, la Comisión había propuesto la **armonización de las estructuras y la fijación de tipos mínimos para** el tabaco elaborado, las bebidas alcohólicas y los hidrocarburos. El acuerdo alcanzado en junio de 1991 establecía

- una **red comunitaria de depósitos fiscales.**
- Un acuerdo con respecto a los **tipos mínimos** para los hidrocarburos, la cerveza, el vino y los cigarrillos.

Para finalizar

3. En el caso de la imposición directa existen muchas discrepancias, se han centrado los mayores esfuerzos en dos objetivos considerados prioritarios por la UE: la **fiscalidad del ahorro y el IS.**