

**SISTEMAS DE FINANCIACIÓN TERRITORIAL:  
UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL**

*María Gundín\**

**D-2007-02**

**Septiembre 2007**

---

\* Universidad Pompeu Fabra.

Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Fundación Caixa Galicia.

Los Documentos de Trabajo de la Dirección General de Presupuestos no representan opiniones oficiales del Ministerio de Economía y Hacienda. Los análisis, opiniones y conclusiones aquí expuestos son los del autor, con lo que no tiene que coincidir, necesariamente la citada Dirección. Ésta considera, sin embargo, interesante la difusión del trabajo para que los comentarios y críticas que suscite contribuyan a mejorar su calidad.

## **1. Introducción**

Durante las últimas décadas España ha experimentado un intenso proceso de descentralización política y fiscal que continúa abierto con la revisión en curso de los estatutos de autonomía regional y el inicio de las negociaciones para la reforma del sistema de financiación territorial. En este contexto, resulta de interés analizar la experiencia de otros países que comparten con el nuestro un modelo descentralizado de estado.

En este trabajo se analiza el reparto de competencias y recursos económicos entre los distintos niveles de gobierno (central o federal, regional y local) en tres países de estructura federal: Alemania, Australia y Canadá. Las cuestiones más importantes a tratar tienen que ver con la asignación de competencias normativas y de gasto sobre distintas áreas de responsabilidad pública y con el reparto de recursos económicos entre los distintos niveles de gobierno. Dentro de este área prestaremos una atención especial a las relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos regionales dado que en la mayoría de los casos que analizaremos los municipios tienen menor relevancia que los otros dos niveles de gobierno.

El trabajo abordará en detalle tres temas:

- i) El reparto de competencias tributarias y de gasto entre las distintas administraciones,
- ii) los efectos de la descentralización sobre la equidad en el acceso a los servicios públicos y
- iii) el diseño de los mecanismos de nivelación que persiguen por un lado proporcionar cada administración los recursos necesarios para financiar las competencias que les han sido asignadas (equilibrio vertical) y por otro lado eliminar la desigualdad fiscal entre territorios (equidad horizontal).

El análisis comienza con un breve resumen de las principales conclusiones de la literatura sobre las ventajas e inconvenientes de la descentralización fiscal y sobre los principios que han de orientar el diseño de los sistemas de financiación territorial. Seguidamente, se describen los modelos de financiación territorial de los países objeto de estudio. Para cada uno de ellos, la

discusión se organizará de la manera siguiente. Tras la presentación de algunos datos básicos sobre la población, geografía y estructura institucional de cada país, en el primer apartado se analiza la participación de cada administración en el gasto público y en los ingresos tributarios totales así como el grado de capacidad normativa asignado a cada nivel de gobierno en materia tributaria. En el segundo apartado se describen las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno, con especial atención al diseño de los mecanismos de nivelación existentes en cada caso. La sección dedicada a cada país se cierra con una visión de conjunto de las fuentes de ingreso de los gobiernos regionales y con un análisis del grado de autonomía fiscal de éstos y del impacto redistributivo de las transferencias federales y otros mecanismos de nivelación.

Tras las secciones dedicadas al estudio de países específicos, el trabajo se cierra con dos secciones más generales. A modo de resumen, en la primera de ellas se realiza un análisis comparativo de los principales aspectos de los sistemas analizados. En la segunda, que cierra el trabajo, se intenta extraer de la experiencia comparada algunas lecciones de interés para el caso español.

## **2. Descentralización fiscal y financiación territorial: algunas reflexiones generales**

Durante los últimos años, en la mayoría de países de la OCDE se ha dado una tendencia hacia la descentralización, al menos si medimos ésta por el peso de las administraciones subcentrales en el gasto público.<sup>1</sup> Las razones subyacentes son tanto de carácter político como económico. Por un lado se persigue una mayor democratización y una mayor participación mediante el acercamiento de las instituciones a los ciudadanos. Por otro, y tal como señala la teoría del federalismo fiscal desarrollada por Oates (1972) a partir del modelo clásico de Musgrave (1959), se considera que la existencia de gobiernos subcentrales puede redundar en una mayor eficiencia al permitir la existencia de políticas diferenciadas, más acordes con la heterogeneidad de las preferencias de las diferentes regiones, y al introducir elementos de competencia entre las distintas jurisdicciones. En este sentido, la provisión de servicios y bienes públicos por parte de una autoridad local puede ser más eficiente si la cercanía de la autoridad fiscal permite ajustar mejor la oferta a la demanda local, mejorar el control sobre la misma o introducir elementos adicionales de competencia y experimentación.

Por otra parte, la descentralización política y fiscal presenta también algunos riesgos bien conocidos.<sup>2</sup> El hecho de que el gasto, la recaudación tributaria y la emisión de deuda puedan

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo Blöchliger y King (2006) y Warren (2006). Una excepción es Australia, donde desde 1901 hasta hoy en día las reformas fiscales han ido en la dirección de una mayor centralización.

<sup>2</sup> Para una discusión de las ventajas e inconvenientes de la descentralización fiscal, véase entre otros Joumard y Kongsrud (2003).

descansar en un nivel de gobierno subcentral puede resultar subóptimo por numerosas razones que incluyen la existencia de desbordamientos interjurisdiccionales, el desaprovechamiento de potenciales economías de escala, la creación de duplicidades de gasto, la introducción de distorsiones que pueden afectar al comercio y a la localización de la actividad económica y una reducción de la efectividad de las políticas de redistribución de la renta y de estabilización macroeconómica.

La literatura sobre federalismo fiscal ofrece un buen número de recomendaciones que permiten evitar, o al menos mitigar, algunos de los riesgos derivados de la descentralización, mejorando así las perspectivas de realizar sus beneficios potenciales. Así, el reparto de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno debe estar claro, evitando solapamientos y duplicidades. Por otra parte, las competencias susceptibles de cesión a los gobiernos subcentrales son fundamentalmente las que tienen que ver con la provisión de bienes y servicios públicos cuyos beneficios se restringen fundamentalmente al territorio de cada jurisdicción y cuya producción no está sujeta a economías de escala que sólo pueden ser explotadas en ámbitos territoriales mayores. En la misma línea, los gobiernos subcentrales deberían financiarse en la medida de lo posible con impuestos sobre las bases tributarias menos móviles. Finalmente, en lo que concierne al diseño de los sistemas de financiación territorial, estas recomendaciones podrían resumirse en los siguientes principios:

- *Autonomía*: Con el fin de poder ajustarse a las características y necesidades específicas de su población, los gobiernos subcentrales han de poder diseñar independientemente sus políticas de gasto en el ámbito de sus competencias y han de poder influir sobre el volumen de recursos a su disposición.
- *Transparencia*: consiste en poner a disposición de la sociedad la información necesaria para que ésta pueda evaluar el desempeño de las autoridades teniendo en cuenta tanto los servicios que prestan como su coste tributario.
- *Responsabilidad*: Cada administración debe enfrentarse al coste político que deriva de los impuestos de los que son beneficiarios y responder por la gestión eficiente de los recursos a su cargo.
- *Equidad*: las personas en situación igual han de recibir el mismo trato, tanto en lo que concierne al pago de impuestos de acuerdo con su capacidad de pago, como en el acceso a los servicios públicos.
- *Suficiencia*: cada unidad de gobierno debería tener acceso a los recursos necesarios para financiar sus competencias.

- *Neutralidad*: el sistema de financiación no debe distorsionar las decisiones de las administraciones afectadas.

### 3. Canadá

En el 2006 Canadá tiene 33 millones de habitantes repartidos en un área de 9.9 millones de kilómetros cuadrados. El 80% de esta población vive en una franja de 160 kilómetros de ancho situada al norte de la frontera con los Estados Unidos, concentrándose un 77% de la misma en áreas urbanas.

El país se divide en 10 provincias, 3 territorios (correspondientes a amplias zonas del norte con muy escasa población) y 4.700 municipios. El 87% del PIB y más del 85% de la población canadiense se concentran en cuatro provincias (Ontario, Québec, British Columbia y Alberta). La provincia de Ontario, situada en los Grandes Lagos, es la más poblada de Canadá y en ella se aglomera buena parte de su industria. Le siguen la provincia francófona de Québec, donde existe un fuerte sentimiento nacionalista que ha servido de impulso para la creciente descentralización del país, y British Columbia, situada en la costa del Pacífico. Las provincias situadas en la zona de las praderas centrales (Alberta, Manitoba y Saskatchewan) se caracterizan por su escasa densidad de población y por su especialización en la explotación de recursos naturales y en la ganadería. Finalmente, las provincias marítimas del Atlántico (Prince Edward Island, Nova Escotia y Newfoundland) son las más pequeñas y presentan un nivel de renta inferior al promedio.

**Cuadro 1: Provincias canadienses, algunos datos básicos (2005)**

	(1) <i>Media</i>	(2) <i>Máximo</i>	(3) <i>Mínimo</i>	(4) <i>CV</i>	(5) <i>Ratio max/min</i>
<i>Superficie (Km<sup>2</sup>)</i>	607,394.50	1,553,637	5,657	0.82	274.6
<i>Población (miles)</i>	3,227.40	12,589.82	138.5	1.25	90.9
<i>Densidad de población</i>	8	25	1.3	0.93	19.2
<i>PIB per capita</i>	39,997.70	66,275	30,014	0.26	2.2
<i>% Población rural</i>	32.5	55	15	0.46	3.7

Fuente: Statistics Canada [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)

El Cuadro 1 contiene información sobre algunas características de las provincias canadienses. En la columna 1 se muestra la media de cada una de las variables, en la 2 aparece el valor máximo de la misma y en la 3 su valor mínimo. En la columna 4 tenemos un indicador de la

dispersión regional de cada variable (su coeficiente de variación) y en la 5 la ratio entre el valor máximo y el mínimo en la muestra.

Las diferencias interregionales que se resumen en el cuadro pueden ser relevantes para el diseño del sistema de financiación territorial. Así, la existencia de diferencias notables en niveles de renta per capita apuntaría a la necesidad de fuertes transferencias de nivelación, mientras que la presencia de fuertes disparidades en términos de densidad de población puede traducirse en diferentes costes de prestación de los servicios públicos. En el caso canadiense, la provincia más densa tiene una concentración de habitantes por Km<sup>2</sup> casi 20 veces superior a la menos densa, (24,5 habitantes por Km<sup>2</sup> contra 1,3). También se observa una gran dispersión en el tamaño absoluto de la población regional, con un coeficiente de variación de 1,25 puntos y en la superficie, ya que la provincia más grande es 275 veces mayor que la más pequeña. La extensión territorial también puede afectar a los costes de determinados servicios, aumentando por ejemplo los costes de transporte y requiriendo un número más elevado de colegios o centros de salud. En cuanto al PIB per capita, las diferencias de renta entre provincias son considerables: la más rica más que dobla a la más pobre en renta por habitante y la dispersión de este indicador es de 0,26 puntos.

En lo que atañe a la estructura institucional, Canadá es una monarquía constitucional. Su pertenencia a la *Commonwealth* británica se traduce en que su Jefe de Estado es la Reina de Inglaterra, nombrando ésta a un Gobernador General que la representa. El país tiene un Parlamento federal formado por dos cámaras: la Cámara de los Comunes y el Senado. Los miembros de la primera se eligen cada cinco años por mayoría simple en circunscripciones unipersonales. El Senado está compuesto por 105 miembros que se mantienen en su cargo hasta cumplir los 75 años. Aunque los asientos del Senado se reparten por provincias, los miembros de esta cámara no representan a los gobiernos provinciales y de hecho son nombrados por el primer ministro federal. El Senado canadiense es una cámara de segunda lectura con poderes muy limitados. De acuerdo con la Constitución, la cámara alta no puede iniciar legislación y aunque en principio la aprobación de todas las leyes requiere su visto bueno, en la práctica no ejerce prácticamente nunca su teórico poder de veto sobre las decisiones de la Cámara de los Comunes<sup>3</sup>.

---

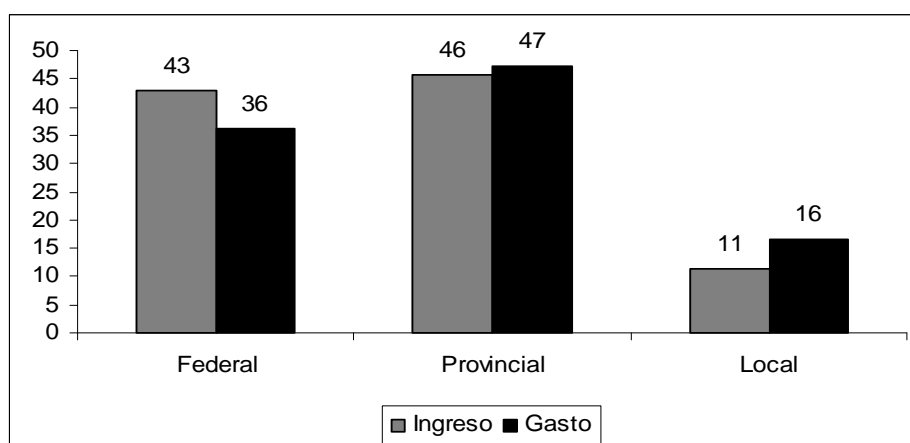
<sup>3</sup> Sin embargo, las recomendaciones del Senado sobre posibles mejoras en las leyes son ampliamente consideradas por los miembros de la cámara baja (*Wikipedia*, Canadá).

### 3.1. La división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno

La Constitución canadiense (promulgada en 1867 y reformada en profundidad en 1982) establece un sistema federal en el que las provincias gozan de una amplia autonomía y tienen atribuidas competencias importantes. Los territorios, por el contrario, son divisiones administrativas no reconocidas en la Constitución, con un nivel de autonomía mucho menor que el de éstas y una mayor dependencia fiscal del gobierno federal. Puesto que sólo representan un 3% de la población canadiense, en lo que sigue no nos ocuparemos de ellos. Las competencias de los municipios, finalmente, son establecidas por las provincias y varían enormemente de un caso a otro.<sup>4</sup>

Aunque Canadá es un país muy descentralizado, el gobierno federal juega un papel importante tanto en la financiación de los servicios esenciales como en el mantenimiento de un nivel aproximadamente uniforme de prestaciones básicas en todo el país. Desde 1957 existe un sistema de transferencias de nivelación diseñado con el objetivo de que todos los canadienses puedan disfrutar de un nivel equivalente de servicios públicos, sin que por ello los ciudadanos de provincias más pobres hayan de someterse a una mayor presión fiscal que aquellos que viven en las más ricas.<sup>5</sup>

**Gráfico 1: Peso de cada nivel de gobierno en el gasto y en el ingreso total excluyendo la Seguridad Social (2004-05)**



- Fuente: Department of Finance Canada. "Fiscal Reference Tables 2005"

El Gráfico 1 muestra el peso de los distintos niveles de gobierno en el gasto y en los ingresos públicos excluyendo a la Seguridad Social. El peso del gobierno federal en los ingresos públicos

<sup>4</sup> Por ejemplo, en algunas provincias son los municipios los que gestionan los servicios sanitarios, mientras que en otras la gestión de los mismos está directamente en manos del gobierno provincial.

<sup>5</sup> Con la reforma de 1982, el sistema de nivelación se incorpora a la Constitución. En su subsección 36(2) ésta establece lo siguiente: "Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation."

excede en 7 puntos a su peso en el gasto. Su excedente financia transferencias importantes a las provincias y municipios en los que se da la situación contraria.

En los siguientes apartados se describe el reparto de las responsabilidades de gasto e ingreso entre las distintas administraciones y el funcionamiento del sistema de transferencias y mecanismos de nivelación federales.

### *3.1.1 División de competencias y desglose del gasto por administraciones*

El Cuadro 2 resume el reparto de competencias entre el gobierno federal y las administraciones provinciales que establece la Constitución canadiense. El Gobierno Federal tiene competencias exclusivas sobre asuntos exteriores, comercio internacional, defensa, moneda y banca, correos, líneas aéreas y ferrocarriles, el sistema básico de pensiones de jubilación y la protección al desempleo, así como la competencia residual sobre cualquier área no atribuida expresamente por la Constitución a otros niveles de gobierno. Las provincias, por su parte, son responsables de la gestión de los principales servicios públicos (sanidad, educación y asistencia social), tienen también competencias de orden público, vivienda, recursos naturales y carreteras, y comparten con el gobierno federal la responsabilidad sobre inmigración y algunas áreas económicas.

**Cuadro 2: Competencias asignadas a cada nivel de gobierno**

	<u>Federación</u>	<u>Provincias</u>
<i>Dinero y banca</i>	+	
<i>Comercio internacional</i>	+	
<i>Líneas aéreas</i>	+	
<i>Ferrocarriles</i>	+	
<i>Asuntos exteriores</i>	+	
<i>Defensa</i>	+	
<i>Subsidio desempleo</i>	+	
<i>Pensiones</i>	+	+
<i>Inmigración</i>	+	+
<i>Agricultura</i>	+	+
<i>Industria</i>	+	+
<i>Educación</i>		+
<i>Sanidad</i>		+
<i>Bienestar social</i>		+
<i>Policía</i>		+
<i>Recursos naturales</i>		+
<i>Autopistas</i>		+

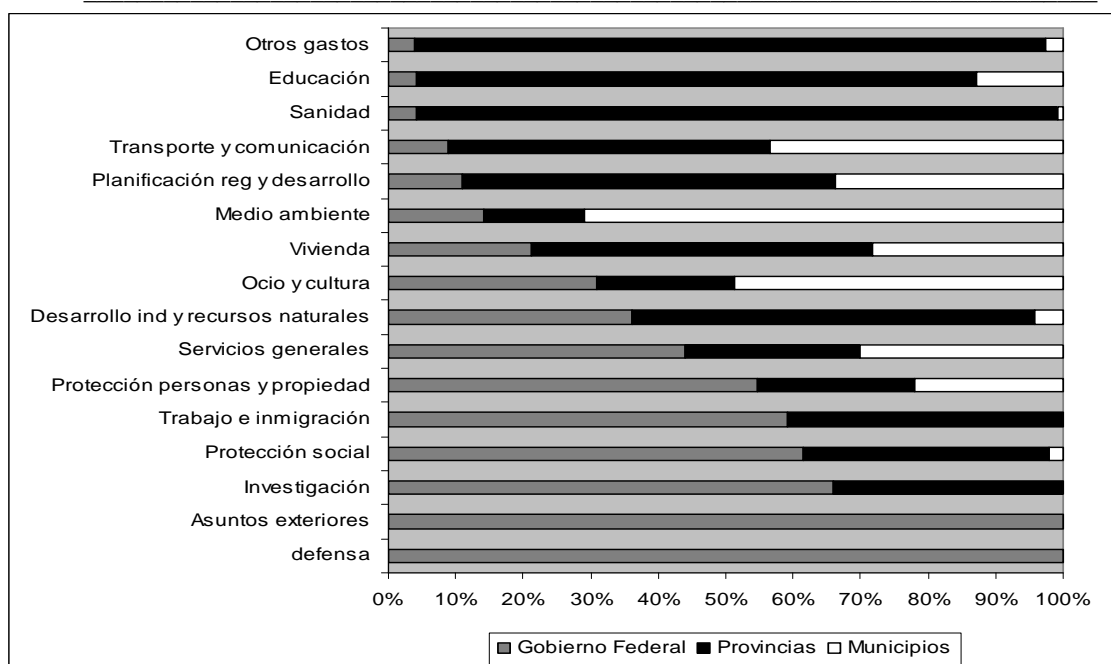
- Fuente: Ministerio de Finanzas de Canadá. Presupuesto de 2006. "Restoring Fiscal Balance in Canada"

Aunque las provincias gozan en general de un elevado nivel de autonomía, el Gobierno Federal contribuye a la financiación de algunos de los principales servicios públicos mediante



transferencias que en el caso de la sanidad se condicionan a la aceptación de ciertos principios y estándares mínimos que no existen, sin embargo, en el caso de la educación.<sup>6</sup>

**Gráfico 2: Gasto por funciones desglosado por niveles de gobierno (% del total)**



- Fuente: Statistics Canada, CANSIM (2005)

El Gráfico 2 muestra el desglose por niveles de gobierno de las principales categorías de gasto. Como se observa en el mismo, las provincias gestionan el grueso del gasto educativo y sanitario y tienen un peso importante en muchas otras áreas. Cabe destacar que, en mayor o menor medida, los tres niveles de la administración canadiense participan en casi todas las áreas de gasto, exceptuando las relaciones exteriores y la defensa.

### 3.1.2. Competencias tributarias y desglose de los ingresos por niveles de gobierno

Las competencias tributarias de las distintas administraciones canadienses están recogidas en la Constitución. Inicialmente las provincias sólo tenían acceso a los ingresos derivados de impuestos directos y tasas, dejando los impuestos indirectos (que entonces eran la principal fuente de recursos impositivos) bajo el control del Gobierno Central. Tras una decisión al respecto por parte del Tribunal Supremo, se autorizó a las provincias a establecer un gravamen sobre las ventas minoristas. Posteriormente, la reforma constitucional de 1982 permite a éstas beneficiarse de los ingresos fiscales derivados de la explotación de recursos naturales. En

<sup>6</sup> Para el caso de la educación post-secundaria, la Asociación Canadiense de Profesores de Universidad, CAUT, propuso en 2006 la creación de un marco similar al existente para el caso de la sanidad. Véase [www.caut.ca](http://www.caut.ca)

Canadá, a diferencia de lo que ocurre en otros países, no existen impuestos compartidos propiamente dichos, sino que en algunos casos varias entidades de gobierno gravan la misma base impositiva.

**Cuadro 3: Recaudación federal y provincial por grupos de impuestos, 2005**  
(millones de dólares canadienses)

	<i>Federal</i>	<i>Provincial</i>
<b>Fuentes de ingresos comunes</b>		
Impuesto sobre renta personal	√	√
Impuesto de Sociedades	√	√
Impuestos sobre el consumo	√	√
Impuestos sobre nóminas	√	√
Total	192.000	130.000
<b>Fuentes de ingresos exclusivamente provinciales</b>		
Recursos naturales bajo jurisdicción provincial		√
Juego, impuestos s/bebidas alcohólicas		√
Impto s/propiedad		√
Total		30.300
<b>Fuentes de ingresos exclusivamente federales</b>		
Aranceles	√	
Renta no residentes	√	
Total	8.400	

- Fuente: National Economic and Financial Accounts 2006.  
[www.fin.gc.ca/budget06/fp/fp2e.htm](http://www.fin.gc.ca/budget06/fp/fp2e.htm)

En el momento actual, tanto la Federación como las provincias tienen acceso a las bases impositivas más importantes así como capacidad normativa sobre los principales tributos que conforman el sistema impositivo canadiense. Como se observa en el Cuadro 3, las rentas de las personas físicas y de las sociedades, las ventas y las nóminas están sujetas a gravámenes tanto federales como provinciales. Los primeros representan alrededor del 60% de los rendimientos de tales bases compartidas. Por otra parte, las provincias tienen atribuidos en exclusiva los ingresos ligados a la explotación de recursos naturales, las tasas sobre el juego y los impuestos sobre la propiedad, mientras que el gobierno federal recauda en exclusiva los aranceles y el impuesto sobre la renta de los no residentes.

A nivel federal los tributos más importantes son el impuesto sobre la renta personal, el impuesto de sociedades y el IVA (*Goods and Services Tax*, o GST). También son reseñables los ingresos derivados de los impuestos sobre el tabaco, alcohol y carburantes, y las contribuciones que financian el sistema de protección al desempleo. En el caso de las provincias destacan el impuesto sobre la renta, el impuesto de sociedades y los impuestos sobre el consumo, así como los ingresos ligados a la explotación de recursos naturales. Para los municipios su fuente de recaudación impositiva fundamental es el impuesto sobre la propiedad.

**Cuadro 4: Reparto de competencias tributarias entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. 2005**

	<i>Base impositiva</i>	<i>Tipo impositivo</i>	<i>Recaudación</i>
IRPF (9 provincias )	F	F, P	F
IRPF (Québec)	F, P	F, P	F, P
IVA (GST)	F	F	F, P*
IVA (HST)	F	F, P	F
PST	P	P	P
Imppto. sociedades(8 provincias)	F	F, P	F
Imppto. sociedades (Q y AL)	F, P	F, P	F, P
Plan de pensiones y desempleo	F	F, P	F
Gasolina, tabaco y alcohol <sup>7</sup>	F, P	F, P	F, P
Aduanas	F	F	F
Impuesto s/ Patrimonio	F, P	F, P	F, P
Royaltis s/ recursos naturales	P	P	P
Otros impuestos sobre nóminas	P	P	P
Primas sanitarias	P	P	P
Impuesto de matriculación	P	P	P
Impuesto s/ bienes inmuebles	P, L	P	P
Impuesto s/ tierras	P, L	P	P
Tasas s/uso	F, P, L	F, P, L	F, P, L

- Fuente: elaboración propia siguiendo a Shah (1995).

(\*) Québec recauda también la parte de IVA, GST, que corresponde al gobierno Federal

El Cuadro 4 resume el reparto de competencias tributarias entre el gobierno federal (F), los provinciales (P) y las administraciones locales (L). Para cada figura tributaria se especifica qué administración determina la base imponible y el tipo o la escala impositiva y quién se encarga de recaudar el impuesto. Como se observa en el cuadro, buena parte de los impuestos tienen un componente federal y otro provincial que, en principio, se regulan de forma independiente. En el caso de algunos impuestos importantes (renta, sociedades y algunos impuestos sobre las ventas), la mayor parte de las provincias delegan la recaudación en la Agencia Tributaria federal (*Canada Revenue Agency*), que a menudo realiza tal servicio sin coste para las provincias<sup>8</sup>. La principal excepción a este respecto es Québec, que recauda directamente los tramos provinciales de estos impuestos (así como el GST federal) y, a diferencia del resto, no sólo fija los tipos exigibles sino también las reglas para determinar la base imponible. Los residentes de esta provincia han de rellenar dos declaraciones de renta: una federal y otra provincial.<sup>9</sup>

El sistema fiscal canadiense se caracteriza por un grado elevado de asimetría que refleja no sólo el diferente uso que las provincias han hecho de su capacidad normativa sino también la

<sup>7</sup> Entre el año 2005 y el 2010 una parte de los ingresos federales derivados del impuesto sobre gasolina financian inversiones en infraestructuras municipales.

<sup>8</sup> La gratuidad de la gestión de la recaudación, depende del grado de similitud en el diseño de los impuestos provinciales y federales (tipo de deducción, tramos, tipos impositivos...) A medida que la estructura del impuesto provincial se aleja de la del federal, el coste de gestión aumenta.

<sup>9</sup> Para más detalles, véase *Canada Revenue Agency* (2006), p. 9.

utilización de procedimientos diferentes para alcanzar fines similares en distintos territorios. El impuesto federal sobre la renta de las personas físicas, por ejemplo, se aplica en Québec a un tipo inferior al resto del país como consecuencia de una reducción especial de los tipos federales para "hacer sitio" a una subida de los tipos provinciales que sustituye a una transferencia en efectivo que perciben el resto de las provincias.<sup>10</sup> Otro ejemplo se da en conexión con el impuesto de sociedades, donde dos provincias aplican un impuesto diferente del federal y lo recaudan de forma independiente, mientras que las otras ocho mantienen la base federal del impuesto y delegan en el gobierno federal su recaudación. Por último, siete provincias aplican un impuesto independiente sobre las ventas minoristas, la *Provincial Sales Tax* o PST, (una de ellas a tipo cero), mientras que otras tres han optado por subsumir sus impuestos sobre las ventas en un impuesto armonizado (el *Harmonized Sales Tax*, HST) que gestiona y recauda conjuntamente con el IVA federal (el GST) la Agencia Tributaria Federal.

El uso de la capacidad normativa provincial ha dado lugar a diferencias muy significativas de presión fiscal entre provincias. El Cuadro 5 muestra los tipos medio y marginal de gravamen que soportaría en cada una de las provincias un ciudadano con una base imponible de \$75.000 como consecuencia del impacto conjunto de los impuestos federal y provincial sobre la renta. Como se puede observar, el rango de tipos medios va desde el 24,3% en British Columbia hasta el 31,1% en Québec.

**Cuadro 5: Tipos medios y marginales totales (federal + provincial) aplicables a una base imponible de \$75.000 en 2006**

	<i>tipo medio (%)</i>	<i>tipo marginal (%)</i>
BC	24,3	37,7
AL	25	36
SK	27,8	39
MB	28,8	43,4
ON	24,7	43,4
QB	31,1	45,7
NB	28,7	42,5
NS	29,2	42,7
PEI	29,2	44,4
NL	30,7	45,6

- Fuente: Ernst & Young 2006 ([http://www.ey.com/GLOBAL/content.nsf/Canada/Tax - Calculators - 2006 Personal Tax](http://www.ey.com/GLOBAL/content.nsf/Canada/Tax_-_Calculators_-_2006_Personal_Tax))

- Clave: BC = British Columbia, AL = Alberta, SK = Saskatchewan, MB = Manitoba, ON = Ontario, QB = Québec, NB = New Brunswick, NS = Nova Scotia, PEI = Prince Edward Island, NL = Newfoundland & Labrador.

<sup>10</sup> Este es un ejemplo del uso de las llamadas transferencias vía impuestos (*tax transfers*), de las que volveremos a hablar más adelante.

El Cuadro 6, finalmente, muestra que también existen diferencias apreciables en los tipos de gravamen sobre el consumo, que oscilan entre el 6% y el 15%. A esto hay que añadir el hecho de que los impuestos provinciales sobre las ventas minoristas pueden gravar distintos tipos de bienes en cada provincia.

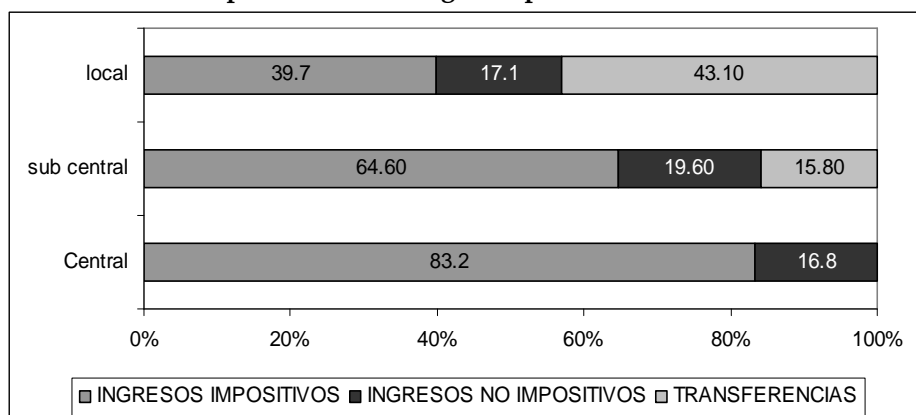
**Cuadro 6: Tipos de gravamen del IVA y de los impuestos provinciales sobre las ventas minoristas (%)**

	<i>PST</i> <i>provincial</i>	<i>GST</i> <i>federal</i>	<i>HST</i> <i>armonizado</i>
BC	7	6	
AL	0	6	
Sk	5	6	
MB	7	6	
ON	8	6	
QB	7,5	6	
NB			14
NS			14
PEI	10	6	
NL			14

- Fuente: Statistics Canada, 2006

En conclusión, las provincias canadienses disfrutaban de una gran autonomía fiscal que incluye el acceso a las principales bases impositivas y de una gran libertad a la hora de establecer sus propias escalas de gravamen así como las deducciones y otros elementos de las principales figuras tributarias. La mayor parte de los ingresos de las provincias provienen de tributos sobre los que éstas disponen de capacidad normativa, así como de tasas, precios públicos y otras fuentes de ingresos también bajo el control de los gobiernos provinciales, mientras que sólo una parte relativamente pequeña de sus ingresos proviene de transferencias del gobierno federal (véase el Gráfico 3).

**Gráfico 3: Composición de los ingresos por niveles de Gobierno (2000)**



- Fuente: OECD Revenue Statistics, 2002.

### 3.2. Relaciones fiscales entre niveles de gobierno

En un sistema de federalismo fiscal, la obtención de ingresos impositivos depende tanto del tamaño de las bases impositivas a las que tienen acceso los distintos niveles de gobierno como de la distribución territorial de las mismas. En Canadá, además de existir una desigual distribución de la renta, el hecho de que una fracción importante de los ingresos fiscales esté ligada a la explotación de recursos naturales aumenta las disparidades de capacidad fiscal entre las provincias. Como se ha mencionado con anterioridad, por mandato constitucional existe el compromiso de dar a todos los canadienses la posibilidad de disponer de un nivel de servicios públicos “razonablemente similar” bajo un nivel similar de presión fiscal.<sup>11</sup> Desde el momento en que la gestión de los servicios aludidos está en manos de las provincias, el cometido del gobierno federal de cara al cumplimiento de lo mencionado es el de garantizar su financiación.

Canadá tiene un sistema de federalismo cooperativo que busca tanto el equilibrio vertical (poner al alcance de cada nivel de gobierno los recursos necesarios para afrontar los gastos que tiene a su cargo), como la equidad horizontal en la distribución de recursos tributarios entre las provincias. Con estos objetivos, el gobierno federal aporta recursos a las provincias a través de dos grandes programas de transferencias que en su conjunto representan en torno al 15% de la financiación provincial:

- 1) Transferencias incondicionadas de nivelación (*Equalization program*) que complementan los recursos propios de las provincias más pobres hasta igualar su capacidad fiscal con el promedio de un grupo de provincias que se toman como referencia.<sup>12</sup>
- 2) Transferencias condicionadas que financian parcialmente algunos de los servicios públicos más importantes gestionados por las provincias (sanidad, educación, servicios sociales). Los programas más importantes son el *Canada Health Transfer* y el *Canada Social Transfer*.<sup>13</sup> El primero contribuye a financiar el sistema sanitario público, mientras que el segundo aporta a las provincias recursos destinados a programas de asistencia social y educación infantil y post-obligatoria. También existe un fondo específico para la reducción de las listas de espera sanitarias.

---

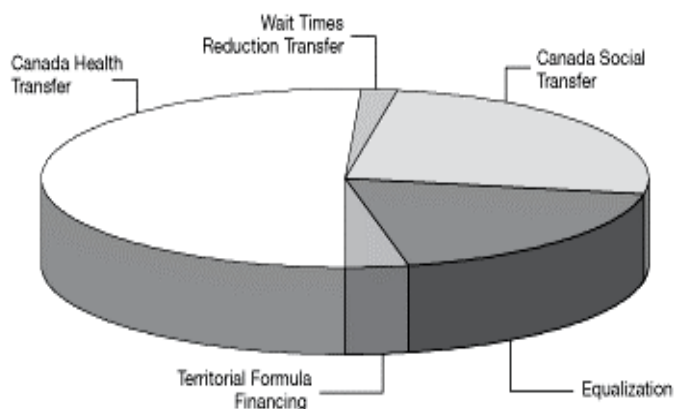
<sup>11</sup> Por otro lado, en la sección 36(1) de la Constitución se explicita también la necesidad de que ambos niveles de gobierno cooperen para promover las mismas oportunidades de bienestar a todos los canadienses, estimular el desarrollo económico con el fin de reducir diferencias en las oportunidades de todos ellos, y proveer servicios públicos esenciales de calidad razonable a lo ancho del país.

<sup>12</sup> Existen asimismo fondos de nivelación para los territorios (*Territorial Formula Financing*). Estos fondos suponen un 70% de la financiación total de los territorios. A diferencia de lo que sucede en las provincias, las transferencias de nivelación que perciben los territorios tienen en cuenta en principio los costes de provisión de los servicios públicos en cada territorio y no sólo la capacidad fiscal de éstos.

<sup>13</sup> Hasta 2004 ambos programas se agrupaban en un único Fondo (el *Canada Health and Social Transfer*, CHST).

Como veremos enseguida, ambos programas de transferencias buscan igualar, al menos parcialmente, los recursos por habitante de los que disponen las provincias para prestar los principales servicios de su competencia. Ninguno de ellos, sin embargo, tiene en cuenta las posibles diferencias en los costes de provisión de tales servicios en las distintas provincias a la hora de determinar los recursos que corresponden a cada una de ellas.

**Gráfico 4 : Transferencias del Gobierno federal a provincias y territorios, 2006-07.**



- Fuente: Departamento de Finanzas, Canadá (2006).

El Gráfico 4 resume la distribución de los 61.000 millones de dólares que el gobierno Federal transferirá a provincias y territorios durante el año fiscal<sup>14</sup> 2006-07. Cabe destacar que el importe de las transferencias condicionadas es muy superior al de las transferencias de nivelación.

En el resto de esta sección se describe el funcionamiento de los principales programas de transferencias desde el gobierno federal a las provincias.

### **3.2.1. Transferencias de nivelación (Equalization Program)**

El programa de transferencias de nivelación a los gobiernos provinciales existe en Canadá desde 1957. El funcionamiento y los objetivos de este programa no han variado en su esencia desde entonces hasta el día de hoy. Se fija un estándar de capacidad fiscal por habitante a partir de la recaudación derivada de una serie de impuestos en un grupo de provincias que se toman como referencia, y el gobierno federal transfiere a las provincias los recursos necesarios para que todas aquellas que no alcanzan el nivel mínimo de referencia puedan hacerlo. Sin embargo, no se detraen fondos de aquellas provincias con una capacidad fiscal por encima del mencionado estándar.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> En Canadá el año fiscal comienza en marzo.

<sup>15</sup> En Canadá no existen transferencias horizontales entre provincias como las que existen en Alemania. Así, las provincias más ricas, que obviamente no reciben estos fondos, tampoco aportan recursos al

Lo que sí ha cambiado varias veces es la composición del grupo de provincias de referencia y la cesta de ingresos provinciales que se consideran en el cálculo de la capacidad fiscal. Inicialmente, el mecanismo de nivelación se aplicaba teniendo en cuenta únicamente los rendimientos de tres grandes impuestos (el IRPF, el impuesto sobre sociedades y el impuesto de sucesiones) y las provincias receptoras de fondos de nivelación eran todas aquellas que recibían por estos conceptos unos ingresos per cápita inferiores a los de las dos provincias más ricas (que eran entonces Ontario y British Columbia). El mecanismo de reparto se revisaba cada cinco años.

En los años sesenta la fórmula pasa a incluir una cuarta fuente de ingresos: la mitad de los ingresos provinciales derivados de la explotación de recursos naturales. La referencia para la nivelación se cambia también para incluir a todas las provincias en vez de sólo a las dos más ricas. Dos décadas después nos encontramos con que las fuentes de ingresos consideradas son ya 29. Al mismo tiempo, el crecimiento del precio del petróleo aumenta considerablemente los ingresos que las provincias derivan de la explotación de este tipo de recursos, en especial en el caso de Alberta. Ello se traduce en un importante aumento de la capacidad fiscal estándar garantizada a las provincias, con el consiguiente crecimiento de la dotación de los fondos asignados a este cometido de nivelación.

Desde 1982 hasta el 2004, las fuentes de obtención de ingresos consideradas en la fórmula de nivelación aumentan hasta 33 y las provincias utilizadas como referencia para calcular la capacidad fiscal estándar bajan a cinco (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan y British Columbia). La causa principal de este segundo cambio ha de buscarse en los elevadísimos ingresos de Alberta por explotación de recursos naturales. De haberse mantenido a esta región en la muestra de referencia, habría aumentado enormemente la capacidad fiscal estándar y por consiguiente el coste del programa de nivelación.<sup>16</sup> Para moderar en cierta medida los efectos del cambio, la exclusión de Alberta se acompañó de la salida de la muestra de referencia de las provincias atlánticas, que tienen la capacidad fiscal más baja del país.

El sistema de nivelación persigue que todas las provincias puedan disfrutar al menos del nivel de ingresos fiscales per cápita que habrían obtenido las cinco provincias de referencia de haber aplicado los tipos impositivos medios en el conjunto del país. Esto es, las transferencias de nivelación se destinan a aquellas provincias cuya capacidad fiscal por habitante está por debajo

---

sistema de nivelación. Este último aspecto está matizado considerando que los ingresos del gobierno federal que alimentan estos fondos provienen mayoritariamente de estas provincias.

<sup>16</sup> En el caso de aplicarse el sistema anterior, Ontario, segunda provincia más rica en PIB per cápita, sería receptora de fondos de nivelación y el resto de las provincias percibirían una cantidad muy superior a la que se les asigna ahora.



del nivel de referencia. El procedimiento utilizado para calcular el importe de las transferencias de nivelación es el siguiente:

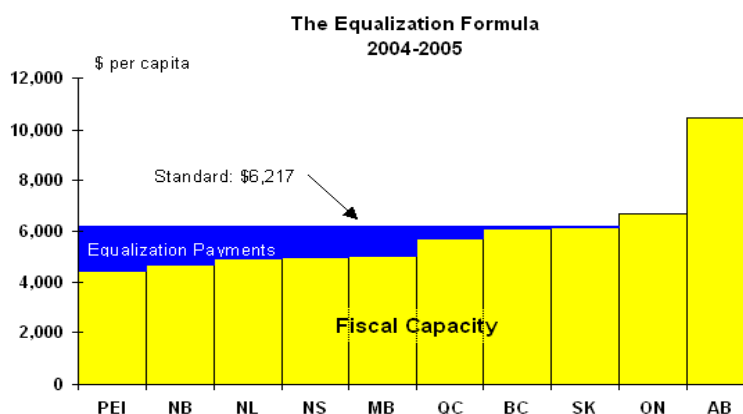
1) Se calcula la *capacidad fiscal* por habitante de cada una de las diez provincias y la del conjunto de las cinco provincias de referencia teniendo en cuenta las 33 fuentes de ingresos ya citadas.<sup>17</sup> En cada caso, se calcula la recaudación per capita que se habría obtenido en el territorio aplicando los tipos impositivos medios del conjunto del país a la base de cada tributo realmente observada en el mismo. La capacidad fiscal media de las cinco provincias de referencia es lo que se denomina *capacidad fiscal estándar*.

2) Las regiones receptoras de fondos de nivelación son aquellas cuya *capacidad fiscal* por habitante está por debajo de la *capacidad fiscal estándar*. La transferencia que corresponde a cada región se obtiene, en primera instancia, multiplicando la diferencia entre estas dos magnitudes por la población de la región.

3) El crecimiento anual del volumen total de recursos destinado al programa de nivelación está sujeto a un techo y a un suelo. De esta forma se intenta evitar un incremento excesivo del coste del programa para el gobierno federal y se ofrece protección a las provincias frente a posibles caídas en sus ingresos.

El Gráfico 5 ilustra el funcionamiento del sistema de nivelación en el año fiscal 2004-05. Las transferencias de nivelación garantizaban un volumen de financiación por habitante de, al menos, \$6.217 a todas las provincias. Las dos provincias que aparecen en el extremo derecho del gráfico (Ontario y Alberta) son las únicas que no reciben transferencias debido a que su capacidad fiscal era superior al nivel de referencia.

**Gráfico 5 : Reparto de fondos de nivelación por provincias (\$ per capita 2004-05)**



Fuente: Expert panel on equalization and territorial formula financing, 2006

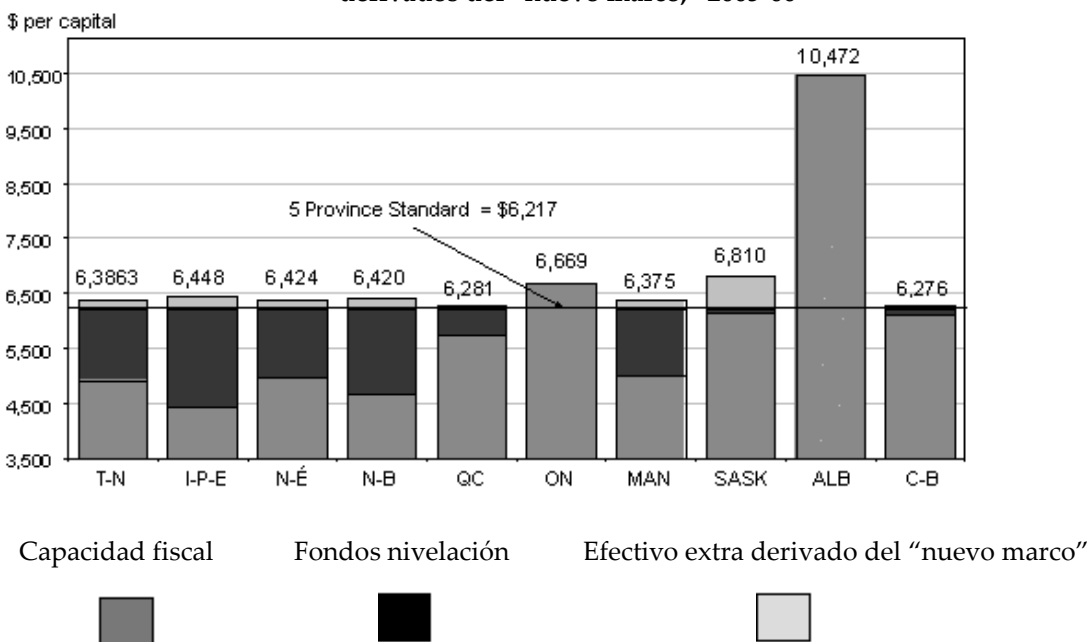
<sup>17</sup> Véase el Anexo 1, Cuadro 1.2, para un listado de las fuentes de ingresos que se consideran. Catorce de ellas están directamente vinculadas a la explotación de recursos naturales, considerándose en la fórmula el 100% de los rendimientos que de ellos se derivan.

### Sistema Actual

En años recientes el criterio de distribución de los fondos de nivelación ha vuelto a cambiar. Entre 2002 y 2004 el importe total de las transferencias de nivelación se redujo desde 10.900 a 8.900 millones de dólares debido a la ralentización económica de Ontario y a la reducción de los tipos impositivos provinciales medios. Ello, acompañado del superávit continuado del gobierno Federal, se traduce en una enorme presión por parte de las provincias para lograr un aumento en el importe de las transferencias sanitarias y de nivelación. Ante esta situación, el gobierno canadiense decidió encomendar a un panel de expertos independientes la elaboración de una propuesta de reforma del sistema de nivelación. A la espera de sus recomendaciones se estableció un marco provisional (conocido como *New Framework*).

Una novedad importante del marco provisional es que el volumen total de fondos a repartir deja de ser el resultado de la aplicación de la fórmula de nivelación descrita arriba para pasar a fijarse anticipadamente para un período de 10 años. Se establece, en particular, una tasa de crecimiento anual del 3.5%. En la misma línea, a la espera de las recomendaciones del comité de expertos, el reparto de los fondos de nivelación se fija provisionalmente hasta 2006-07 tomando como referencia las participaciones provinciales en los últimos años de aplicación del sistema anterior y garantizando a cada provincia en el primer año de aplicación del nuevo sistema al menos el importe que habrían recibido antes de la reforma. Este reparto de fondos fue acordado en octubre del 2004 por los Primeros Ministros de Canadá y de sus provincias.

**Gráfico 6: Capacidad fiscal por provincias, fondos de nivelación “tradicionales” y beneficios derivados del “nuevo marco,” 2005-06**



- Fuente: Equalization Panel (2005).

Una ventaja importante del marco provisional de financiación es que hace mucho más predecibles y estables los flujos fiscales derivados del programa de nivelación. Sin embargo, con el nuevo sistema no existe un estándar uniforme de nivelación hacia el cual han de converger las provincias que se encuentran por debajo del mismo. Ello se ve claramente en el Gráfico 6, donde tras los beneficios derivados del nuevo marco, las provincias receptoras de fondos de nivelación alcanzan una capacidad fiscal por encima de la que les correspondería según la antigua fórmula. El gráfico muestra, en términos per capita, la capacidad fiscal de cada provincia, los fondos de nivelación que le corresponden para llegar a la capacidad estándar, y la cantidad que se añade por el marco provisional, concretada en el tramo superior de cada barra. Por último, el hecho de prefijar para una década la cantidad total a repartir se traduce en que, si se vuelve al reparto por fórmula, cualquier aumento o disminución en la capacidad fiscal de una provincia tendrá influencia directa sobre los fondos a percibir por el resto.

En el Cuadro 7 se muestran los fondos de nivelación percibidos por cada provincia en 2006-07, que será el último año fiscal que se rija por este sistema de nivelación. La primera fila muestra los importes totales de las ayudas que corresponden a cada provincia, y la segunda los importes por habitante.

**Cuadro 7: Asignación de Fondos de nivelación 2006-2007 (millones de \$)**

	<i>PEI</i>	<i>NB</i>	<i>NL</i>	<i>NS</i>	<i>MB</i>	<i>QC</i>	<i>BC</i>	<i>SK</i>
	291	1.451	632	1.668	1.709	5.539	260	13
(\$ <i>per capita</i> )	2.101	1.930	1.226	1.477	1.451	727	61	13

- Fuente: Departamento de Finanzas, Canadá (2006).

#### ***Recomendaciones del Panel de Expertos.***

En Mayo del 2006 se publica el informe del Panel de expertos que presumiblemente servirá de guía para la reforma del programa de nivelación. El informe propone una serie de cambios en el diseño del sistema que implicarían un retorno parcial al sistema existente antes del marco provisional, aunque con algunas modificaciones. Sus recomendaciones se traducirían también en un aumento de los recursos totales a repartir que beneficiaría a la mayor parte de las provincias receptoras de fondos.

El Panel considera que tanto la cantidad total de fondos de nivelación como su reparto entre provincias deberían ser resultado de la aplicación de la tradicional fórmula de nivelación de la capacidad fiscal, como en el sistema anterior, al nuevo marco provisional. Por otra parte, el Panel propone los siguientes cambios en la implementación del mecanismo de nivelación:

- 1) Extender el territorio de referencia utilizado para el cálculo de la capacidad fiscal estándar a todas las provincias (en vez de las cinco consideradas hasta el momento). Puesto que esto redundará en un incremento del coste total del programa, se propone que si el gobierno central no pudiese asumir el coste del mismo en algún año determinado, la cantidad asignada a las provincias receptoras se reduzca en la misma proporción para todas ellas.
- 2) Simplificar el cálculo de la capacidad fiscal, agrupando las 33 fuentes de ingresos provinciales consideradas actualmente en 5 categorías. En el caso de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales, y con el fin de no desincentivar su aprovechamiento, se propone considerar únicamente el 50% de los mismos a efectos del cálculo de la capacidad fiscal que se utiliza para determinar el importe de las transferencias de nivelación.
- 3) Utilizar para el cálculo de las transferencias de nivelación una media móvil de los datos correspondientes a los tres años anteriores (con una ponderación mayor para el último de ellos). De esta forma se haría más predecible la evolución de las transferencias de nivelación. En la misma línea, se propone también que la cantidad a repartir en cada año se fije definitivamente al comienzo del mismo, en vez de revisarse según se van actualizando los datos relevantes, como sucede ahora.
- 4) Fijar un tope que garantice que tras la percepción de fondos de nivelación ninguna provincia receptora supere en financiación por habitante a la provincia no receptora con menor capacidad fiscal. A efectos de este cálculo, se considera el 100% de los ingresos derivados de los recursos naturales.<sup>18</sup>

### *3.2.2. Transferencias específicas: Sanidad, servicios sociales y educación post-secundaria*

Además del mecanismo de nivelación, en Canadá existen también una serie de transferencias federales que ayudan a cofinanciar el gasto provincial en sanidad, educación y servicios sociales. Estas transferencias, que actualmente se reparten en proporción a la población, son del orden de tres veces mayores que las ligadas al programa de nivelación. En el caso de la sanidad, su percepción se condiciona al cumplimiento de la Canadian Health Act (CHA) de 1984, garantiza unos estándares mínimos de servicio sanitario en todo el territorio nacional y

---

<sup>18</sup> Según la recomendación de los expertos, para el cálculo de la capacidad fiscal se contabilizarán el 50% de los recursos naturales. Ello podría traducirse en que una provincia rica en los mismos fuese receptora de fondos de nivelación. Sin embargo, podría ocurrir que si contabilizásemos el 100% de esos ingresos, tras la transferencia esa provincia tuviese una capacidad fiscal superior a otra que no ha sido merecedora de esos fondos. En este caso, el problema es que esas provincias pasan a estar por encima de otras que no reciben fondos, de alguna forma se les está dando demasiado dinero dada el propósito del sistema de nivelación.

establece unos principios de obligado cumplimiento que incluyen el carácter público y la gratuidad y universalidad del servicio así como su portabilidad entre provincias.

Hasta 1977 el gobierno federal cofinanciaba (a una tasa del 50%) el gasto provincial en ciertas áreas (sanidad, asistencia social y educación post-secundaria). En ese año se crea *el Established Program Financing* (EPF) que sustituye parcialmente a los programas de financiación conjunta en educación y sanidad por una transferencia fija. Los recursos que aporta este nuevo programa se hacen llegar a las provincias parcialmente en efectivo y parcialmente a través de un mecanismo de cesión impositiva que comporta una reducción de los tipos federales en los impuestos sobre la renta y de sociedades para permitir un incremento de los tipos de gravamen provinciales. Se mantiene además el Plan de Asistencia Canadiense (*Canada Assistance Plan, CAP*), que continúa funcionando como los programas anteriores de costes compartidos al 50% entre provincias y gobierno federal.

En 1996-97 el CAP y el EPF fueron reemplazados por un programa único de financiación en bloque para todas las áreas indicadas, conocido como Transferencia Sanitaria y Social Canadiense (*Canada Health and Social Transfer, CHST*), que mantiene la estructura de financiación provincial del EPF. No es hasta 2002 cuando se fija una asignación por habitante igual para todas las provincias.

El sistema de transferencias específicas experimentó un nuevo cambio en 2004, cuando el CHST se volvió a segmentar en dos programas diferentes de transferencias sanitarias y sociales (*Canada Health Transfer* y *Canada Social Transfer, CHT* y *CST*). Entonces, el primero de ellos absorbió el 62% del volumen total de financiación, mientras que el 38% restante correspondió al CST.

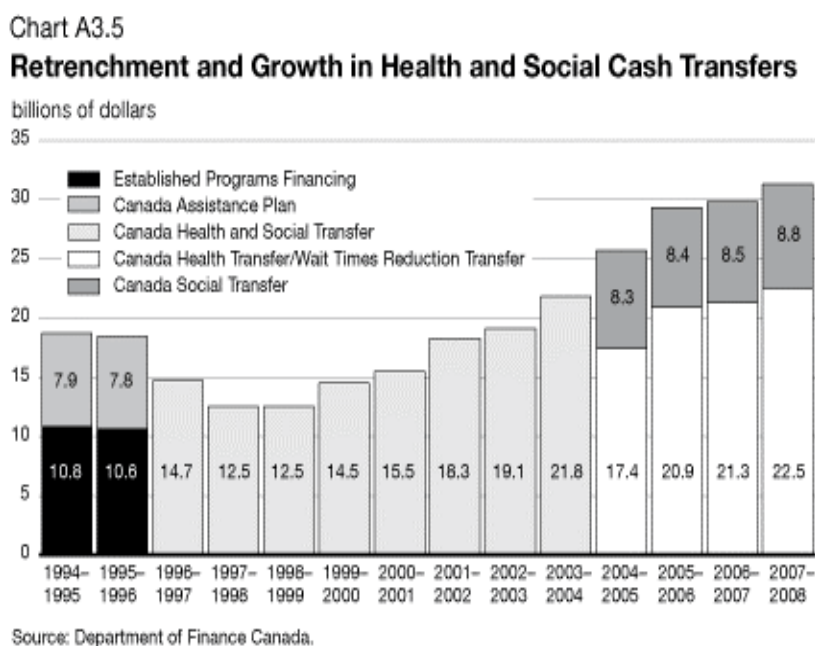
En el Gráfico 7 se resume la evolución de estos fondos desde 1994 hasta la actualidad, mostrando la tendencia de separar, unir y volver a separar después las transferencias sanitarias y sociales.

Las transferencias específicas del gobierno Federal se hacen llegar a las provincias en parte a través de un mecanismo de *cesión impositiva (tax point transfer)* que se complementa con fondos del programa de nivelación (la llamada nivelación asociada). El gobierno federal reduce sus tipos impositivos, "cediendo" así a las provincias un 13.5 % de sus ingresos por IRPF y un 1% de la recaudación del impuesto de sociedades.<sup>19</sup> De esta forma, permite que las provincias puedan subir sus tipos sin que ello suponga un aumento de la presión fiscal.

---

<sup>19</sup> El mecanismo de financiación a través de la cesión de tipos se implementó en 1977 y se ha mantenido sin cambios hasta la actualidad.

**Gráfico 7: Evolución de las transferencias sanitarias y sociales en efectivo (1994-2008)**



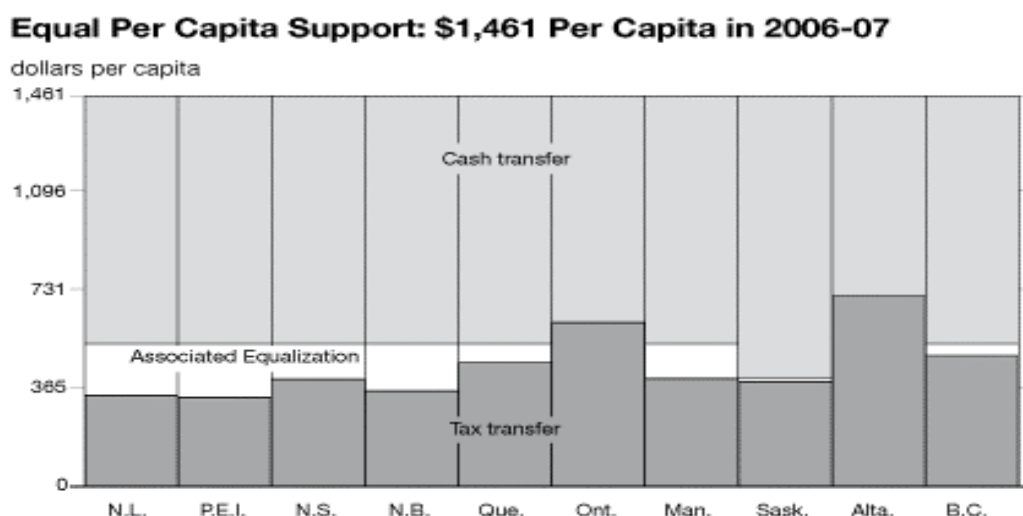
- Fuente: Departamento de Finanzas, Canadá (2006)

Como los fondos que se derivan de esta cesión de impuestos representan un porcentaje fijo de la recaudación federal, los puntos impositivos cedidos tienen diferente valor según las provincias sean más o menos ricas. Con el fin de igualar el importe de la transferencia por habitante en todas las provincias, los recursos así obtenidos se complementan con fondos del programa de nivelación. Esto es lo que se conoce como “nivelación asociada” (a la cesión de tipos impositivos). Para el año 2006-07, 1.300 millones de los 11.300 millones de dólares asignados al programa de nivelación correspondían a la “nivelación asociada.”

El Gráfico 8 muestra el importe total por habitante y el desglose de las transferencias del CHT y CST en el año 2006-07. A cada provincia se le garantiza una asignación de 1.461\$ por habitante que recibe, dependiendo de su nivel de renta, a través de dos o tres mecanismos complementarios (transferencias en efectivo, cesión impositiva y en su caso nivelación asociada).

Los datos que subyacen a este gráfico se muestran en el Cuadro 8. La primera columna detalla los fondos recibidos mediante transferencia de tipos impositivos (que corresponden al primer segmento de cada columna en el Gráfico 9). La segunda recoge las transferencias en efectivo, apareciendo en la tercera columna los pagos que reciben las provincias en calidad de “nivelación asociada” (segundo tramo de las columnas en Gráfico 8).

**Gráfico 8: Transferencias que financian sanidad y gasto social  
(\$ per capita, 2006-07)**



- Fuente: Departamento de Finanzas, Canadá (2006)

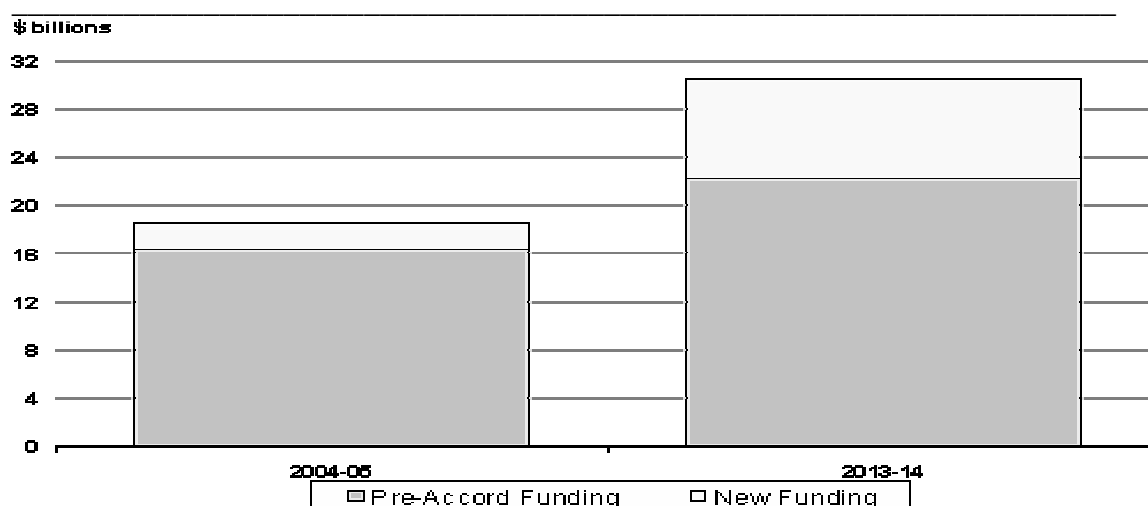
**Cuadro 8 : Financiación de servicios sociales y sanitarios.  
(\$ per capita 2006 - 2007)**

Provincias	CST+CHT		Equaliz. program
	Tax	Tansf	Nivelac. Asoc.
NL	363	953	198
PEI	368	954	203
NS	425	958	138
NB	380	959	183
Q	492	963	74
ONT	654	884	0
Man	430	958	133
Sas	413	1,079	13
Al	755	812	0
BC	540	947	28

- Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Finanzas (2006)  
<http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/eqpe.html>

Si examinamos conjuntamente el Cuadro 8 y el Gráfico 8 vemos por ejemplo que las provincias más ricas, en las que la cesión de tipo de gravamen tiene más valor, reciben menos transferencias en efectivo de estos programas. Vemos también qué parte de la financiación destinada a este tipo de programas, en el caso de las más pobres, es financiada con fondos de nivelación (área blanca), en lugar de fondos específicos. Tras sumar cesión de tipos, transferencias específicas y de nivelación para este cometido, se alcanza una asignación per capita idéntica para todas las provincias, con independencia de posibles diferencias en el coste de prestación de los servicios aquí aludidos a lo ancho del territorio

**Gráfico 9: Gasto sanitario del Gobierno Federal (miles de millones de dólares)**



- Fuente: The Fiscal Balance in Canada: The Facts 2004. [http://www.fin.gc.ca/facts/fbcfacts9\\_e.html](http://www.fin.gc.ca/facts/fbcfacts9_e.html)

Bajo el nuevo marco de financiación decenal al que ya hemos hecho referencia también se incrementan notablemente los fondos destinados a la financiación sanitaria. En el Gráfico 9 se muestra el impacto de estos fondos adicionales (tramo superior de ambas columnas) respecto a los que habrían recibido las provincias según el modelo de financiación previo (primer tramo de cada una de las columnas). El importe total de las transferencias sanitarias previstas para el decenio que comienza en 2005-06 es de 41.000 millones de dólares.

### **3.2.3 Una visión de conjunto de los ingresos provinciales**

En este apartado se ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del sistema de financiación de las provincias canadienses y se analiza su impacto redistributivo.

El Cuadro 9a resume las fuentes de financiación provincial en un año reciente. Para facilitar su interpretación, todos los datos aparecen expresados en términos per cápita. La columna 1 muestra los ingresos propios de las provincias excluyendo los beneficios de los monopolios provinciales sobre la venta de licores y loterías, las contribuciones a la Seguridad Social y el rendimiento de la cesión de impuestos federales a través de la que se instrumentan parcialmente las transferencias educativas y sanitarias (véase la sección 3.2.2). El importe de tales cesiones aparece en la columna 2. La columna 3 resulta de sumar las dos anteriores, para obtener la recaudación real de las provincias tras hacer uso de su capacidad normativa. La columna 4 muestra la suma de las transferencias en efectivo que perciben las provincias a través de los programas de nivelación y de las transferencias sanitarias y sociales (CHT y CST). La columna 5 es el resultado de sumar las dos anteriores y muestra los ingresos totales de cada provincia. Finalmente, en la columna 6 se muestra la capacidad fiscal de cada provincia (en el



año más cercano al del resto de los datos que he podido encontrar), esto es, los ingresos que ésta habría obtenido de no haber hecho uso de su capacidad normativa para desviarse de los tipos impositivos medios del conjunto del país.

**Cuadro 9a: Fuentes de financiación provincial 2006-07 (\$ per capita)**

	1	2	3	4	5	6
	<i>Ingresos propios sin cesión de tipos</i>	<i>Transferencias vía cesión de tipos</i>	<i>Ingresos propios totales</i>	<i>Transferencias en efectivo</i>	<i>Ingresos totales (sin ajustes)</i>	<i>Capacidad fiscal 2007-08</i>
NL	5.326	363	5.689	2.181	7.870	5.601
PEI	5.360	368	5.728	3.056	8.784	4.167
NS	5.121	425	5.546	2.433	7.978	4.784
NB	5.332	380	5.712	2.886	8.598	4.346
Q	6.905	492	7.397	1.688	9.085	5.406
ONT	6.744	654	7.398	884	8.282	6.534
MB	5.599	430	6.029	2.403	8.432	4.785
SK	7.338	413	7.751	1.092	8.843	6.377
AL	9.203	755	9.958	812	10.769	11.099
BC	6.041	540	6.582	1.007	7.589	6.913
<i>promedio</i>	6.806	576	7.383	1.266	8.649	6.585
CV	0,19	0,23	0,19	0,68	0,10	0,31
<i>Ratio</i>						
<i>Max/Min</i>	1.80	2.08	1.80	3.76	1.42	2.66

- Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Finanzas de Canadá (<http://www.fin.gc.ca>)

*Notas:*

- Todos los datos se refieren al año fiscal 2006-2007, excepto la capacidad fiscal que aparece en la última columna. Al no disponer de datos para el mismo año, he utilizado las previsiones de capacidad fiscal provincial para 2007-08 que aparecen en el informe del Comité de Expertos. Estas previsiones se han preparado utilizando la propuesta metodológica del mismo Comité, que difiere en algunos aspectos de la metodología que se utiliza actualmente para calcular la capacidad fiscal de las provincias.

- Las transferencias en efectivo (columna 4) y por tanto los ingresos totales (columna 5) no incluyen los fondos extraordinarios percibidos por algunas provincias en 2006-07 para asegurar que ninguna de ellas pierda fondos como resultado de la última reforma del sistema (*one-time adjustment funds*). De ahí la coletilla "sin ajustes" que aparece en la columna 5.

En las dos últimas filas del cuadro se muestran dos indicadores alternativos del grado de desigualdad existente entre las provincias en términos de financiación por habitante. El primero de ellos, coeficiente de variación, es un indicador de dispersión, mientras que el segundo (el ratio *max/min*) es la razón de los valores correspondientes a las regiones que se sitúan en los dos extremos de la distribución. En el caso de la capacidad fiscal (medida que refleja a grosso modo los ingresos propios sin ejercicio de capacidad normativa) a un habitante de la provincia más

rica le corresponden 2,7 veces más recursos que a otro de la provincia más pobre. Tras el reparto de transferencias la ratio max/min se reduce a 1,42.

Con el fin de medir con mayor precisión la capacidad de nivelación de las transferencias, en el Cuadro 9b he tomado los datos de capacidad fiscal, columna (A) como reflejo de los ingresos propios que habrían obtenido las provincias, también en términos per cápita, si hubiesen aplicado a sus bases impositivas los tipos de gravamen medios del país. La columna (B) es resultado de sumarle a estos ingresos las transferencias, obteniendo así unos ingresos totales “normativos”. Comparando la dispersión entre provincias antes y después de transferencias, y eliminando el ejercicio de la capacidad normativa de éstas, vemos que el coeficiente de variación cae desde 0,31 puntos a 0,19, lo que refleja una generosa nivelación. En las otras dos columnas se repite el mismo ejercicio eliminando de la muestra a Alberta, provincia con enormes ingresos, especialmente derivados de la explotación de recursos naturales, en la que reside el 10% de la población canadiense. Se observa entonces la extraordinaria caída de la dispersión de ingresos totales entre provincias tras haber repartido las transferencias, el coeficiente de variación baja desde 0,18 puntos a 0,04.

**Cuadro 9b: Fuentes de financiación provincial “normativa” 2006-07 (\$ per capita)**

	(A)	(B)	<i>Sin Alberta</i>	<i>Sin Alberta</i>
<i>\$ per capita</i>	<i>Capacidad fiscal</i>	<i>Total ingresos</i>	<i>Capacidad fiscal</i>	<i>Total ingresos</i>
	<i>2007-08</i>	<i>“normativos”</i>	<i>2007-08</i>	<i>“normativos”</i>
NL	5.601	7.782	5.601	7.782
PEI	4.167	7.223	4.167	7.223
NS	4.784	7.217	4.784	7.217
NB	4.346	7.232	4.346	7.232
Q	5.406	7.094	5.406	7.094
ONT	6.534	7.418	6.534	7.418
MB	4.785	7.188	4.785	7.188
SK	6.377	7.469	6.377	7.469
AL	11.099	11.911		
BC	6.913	7.920	6.913	7.920
<i>promedio</i>	6.585	7.845	5.435	7.394
CV	0,31	0,19	<b>0,18</b>	<b>0,04</b>
<i>Max/Min</i>	2,66	1,68	1,66	1,12

En el Cuadro 10 tenemos la misma información que en los Cuadros 9<sup>a</sup> y 9b pero expresada en número índices, añadiendo una columna en la que se muestra la ratio entre los ingresos propios de cada provincia y su capacidad fiscal. El valor de esta ratio resume el uso que las provincias han hecho de su capacidad normativa sobre los tipos impositivos. En los casos en los que este

valor es inferior a uno, la recaudación efectiva es menor que la capacidad fiscal, lo que indica que las provincias han elegido tipos impositivos inferiores a la media nacional. En términos generales, las provincias con mayor capacidad fiscal (y muy especialmente Alberta) parecen haber optado por tipos impositivos relativamente bajos, mientras que las regiones con menor capacidad recaudatoria han elegido la vía contraria. Como consecuencia, la dispersión (desviación estándar) de los ingresos propios es bastante más reducida que la de las capacidades fiscales provinciales.

Por otro lado, los valores del indicador de dispersión para las distintas columnas nos dan información sobre el impacto redistributivo del sistema de financiación territorial canadiense. En particular, las transferencias del gobierno federal reducen el grado de desigualdad interprovincial en términos de financiación por habitante en casi un 50% (de 19 a 10).

**Cuadro 10: Fuentes de financiación provincial 2006, índices  
(promedio nacional = 100)**

	1	2	3	4	5	6	7
	<i>ingresos propios sin cesión de tipos (A)</i>	<i>ingresos por cesión de tipos (C)</i>	<i>Ingresos propios (D)</i>	<i>Transferencias en efectivo</i>	<i>Total ingresos</i>	<i>Capacidad fiscal (B) 2007-08</i>	<i>ratio D/B</i>
NL	78,3	63	77,1	172,2	91	85,1	0,91
PEI	78,8	63,8	77,6	241,3	101,6	63,3	<b>1,23</b>
NS	75,2	73,7	75,1	192,1	92,2	72,6	1,03
NB	78,3	65,9	77,4	227,9	99,4	66	1,17
QC	101,5	85,4	100,2	133,3	105	82,1	<b>1,22</b>
ON	99,1	113,5	100,2	69,8	95,8	99,2	1,01
MB	82,3	74,7	81,7	189,7	97,5	72,7	1,12
SK	107,8	71,6	105	86,2	102,2	96,8	1,08
Al	135,2	131	134,9	64,1	124,5	168,5	<b>0,80</b>
BC	88,8	93,7	89,1	79,5	87,7	105	<b>0,85</b>
<i>promedio</i>	100	100	100	100	100	100	
<i>desv est</i>	19		19		10	31	

- Fuente: elaboración propia a partir de datos del Departamento de Finanzas de Canadá (<http://www.fin.gc.ca>)

**Cuadro 11: Coeficiente de autonomía y responsabilidad fiscal**

<i>Ont</i>	<i>Queb</i>	<i>B. C.</i>	<i>Alta</i>	<i>Man</i>	<i>Sask</i>	<i>N. S.</i>	<i>N. B.</i>	<i>N.L.</i>	<i>P.E.I</i>	<i>Media</i>
89,33	81,4	86,5	92,5	78,3	87,7	69,5	66,4	71,3	65,2	85,3

- Fuente: Statistics Canada (2006)

- Nota: Como se ha comentado en el texto, en Canadá se cumple la siguiente igualdad: Coeficiente de responsabilidad fiscal (ingresos propios con capacidad normativa / ingresos totales de los gobiernos regionales) = Coeficiente de autonomía (ingresos propios / ingresos totales).

Finalmente, resulta interesante observar que, pese a su importante impacto redistributivo, el peso de las transferencias en los ingresos totales de las provincias es relativamente reducido. El Cuadro 11 muestra el valor de un indicador del *grado de autonomía fiscal* de las provincias respecto al gobierno federal, definido como el peso de sus ingresos propios en sus ingresos totales. Cuanto mayor sea este valor menos dependen las provincias de las transferencias que reciben del gobierno central. En el caso de Canadá, y dado que las provincias disponen de capacidad normativa sobre todos sus ingresos tributarios, este indicador coincide con el *coeficiente de "responsabilidad fiscal"*, que indica el peso de los recursos propios sobre los que las provincias tienen capacidad normativa en sus ingresos totales. Aunque lógicamente hay variaciones entre provincias, el valor de este coeficiente de responsabilidad es siempre muy superior al observado en los estados australianos o en los *länder* alemanes.

#### 4. Australia

Australia es una federación integrada por seis estados y dos territorios. Los estados son Nueva Gales del Sur (NSW), Queensland (QL), Australia Meridional (SA), Tasmania (TA), Victoria (VIC) y Australia Occidental (WA), a los que hay que añadir el Territorio del Norte (NT) y el Territorio de la Capital Australiana (ACT)<sup>20</sup>. Por último existen alrededor de 700 municipios que no se mencionan explícitamente en la Constitución.

**Cuadro 12: Estados y territorios australianos, algunos datos básicos (2005)**

	<i>Media</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>CV</i>	<i>Ratio Max/Min</i>
<i>Superficie (Km<sup>2</sup>)</i>	963.137	2.532.429	2.349	0,92	1.078
<i>Población</i>	2.511.596	6.727.512	200.034	0,96	33,6
<i>Densidad de población</i>	22	138	0.15	2,1	920
<i>PIB per capita (\$)</i>	42,234	53,403	30,678	0,17	1,7
<i>% Población rural y en área remotas</i>	23	100	0	1,38	

- Fuente: Australian Bureau of Statistics [www.abs.au](http://www.abs.au)

Australia tiene una población de 20 millones de habitantes distribuidos desigualmente por su vasto territorio de 7,7 millones de Km<sup>2</sup>. La mayor parte de la población se concentra en los estados de Nueva Gales del Sur y Victoria, situados en la costa sudoriental, que es la única parte del país que disfruta de un clima templado. Como se observa en el Cuadro 12, la densidad de población varía enormemente entre estados. El coeficiente de variación de esta variable es

<sup>20</sup> Australia posee además territorios externos habitados: isla Norfolk, isla de Navidad e islas Cocos (Keeling); y los territorios externos inhabitados de: islas Ashmore y Cartier, islas del Mar del Coral, islas Heard y McDonald y Territorio Antártico Australiano.

superior a dos puntos y el estado con más concentración de población tiene un número de habitantes por Km<sup>2</sup> 900 veces mayor que el menos denso. También hay importantes variaciones entre estados en el porcentaje de la población que vive en áreas remotas y rurales, que llega al 100% en el Territorio del Norte, en extensión geográfica y en PIB per cápita. Así el tamaño del estado más grande multiplica por más de mil el tamaño del más pequeño mientras que el estado más rico casi dobla en renta per cápita al más pobre (\$53,403 frente a \$30,678).

Estas características han condicionado el sistema de financiación australiano que, a diferencia del canadiense, se caracteriza por un esfuerzo exhaustivo por estimar los recursos necesarios que los estados necesitarían para prestar un mismo nivel de servicios bajo circunstancias muy diferentes.

Al igual que Canadá, Australia es formalmente una monarquía constitucional cuyo Jefe de Estado es la Reina de Inglaterra. Ésta está representada en cada estado por un gobernador, en el Territorio del Norte por un Administrador, y en el Territorio de la Capital Australiana por el Gobernador General.

El parlamento federal está compuesto por dos cámaras que son elegidas directamente por los ciudadanos cada tres años: la cámara baja o Cámara de Representantes (*House of Representatives*) con 150 miembros elegidos por un sistema mayoritario, y la cámara alta o Senado con 75 senadores elegidos con un sistema de representación proporcional. Con independencia de su población, cada estado dispone de doce escaños en el Senado y cada territorio de dos escaños. Cada estado y territorio cuentan con su propio parlamento, que es unicameral en el caso de los territorios y el estado de Queensland y bicameral en el resto de los estados. El Senado en Australia tiene una importante función a la hora de aprobar las leyes. Éstas surgen por iniciativa del Gobierno, y suelen estar apoyadas por la Cámara de Representantes, que es la que sostiene al Gobierno. Posteriormente, el proyecto pasa al Senado, que puede enmendarlo o rechazarlo.

Como veremos enseguida, los estados australianos ejercen competencias importantes y gestionan algunos de los servicios básicos. Los territorios<sup>21</sup> son entes políticos autónomos con poderes muy similares a los de los estados aunque, a diferencia de lo que sucede con éstos, el Parlamento federal puede anular cualquier legislación aprobada por los territorios<sup>22</sup>. Aunque los Estados y Territorios, como tales, no disponen de una representación formal en el

---

<sup>21</sup> A partir de este momento, al referirme a estados estaré también aludiendo, por defecto, a los dos territorios.

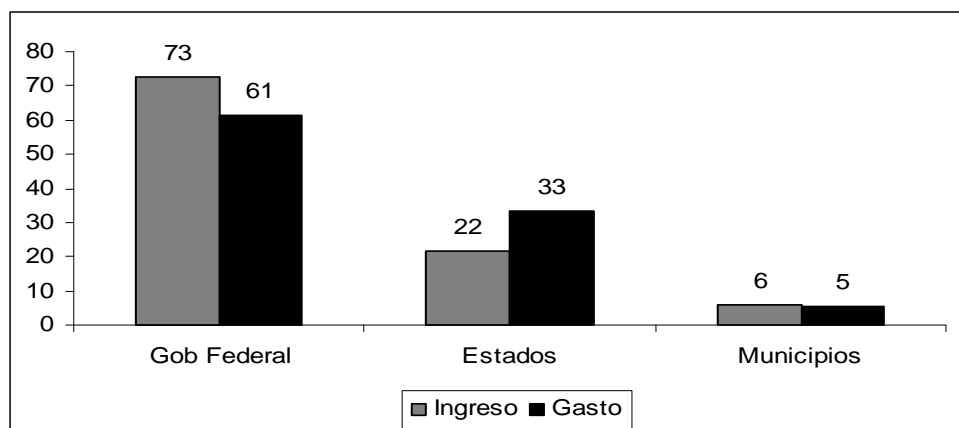
<sup>22</sup> Hace unos años el gobierno federal rescindió una ley en materia de eutanasia que había aprobado el Territorio del Norte. Este ejemplo muestra que el gobierno federal puede revocar decisiones de los territorios, incluso en temas que son en principio de su exclusiva competencia. La legislación estatal, por contra, sólo puede ser anulada por la Federación cuando afecta a ciertas áreas específicas, según se establece en la sección 51 de la Constitución Australiana.

Parlamento nacional, existen una serie de órganos consultivos que ayudan a coordinar las actuaciones de los distintos niveles de gobierno. El más importante es la Conferencia de Gobiernos Australianos (*Conference of Australian Governments* o COAG), que reúne con periodicidad al menos anual a los primeros ministros de los gobiernos de la Federación, los estados y los territorios y al presidente de la Asociación de Gobiernos Municipales Australianos. Existen también foros similares a nivel ministerial, entre los que destaca el *Ministerial Council for Commonwealth-State Financial Relations*.

#### 4.1. División de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno

En su sección 51 la Constitución australiana otorga al Parlamento federal la competencia para legislar sobre ciertas áreas (asuntos exteriores, defensa, inmigración, subsidio de desempleo, pensiones, ferrocarriles) y establece que la legislación federal en estos campos tendrá prioridad sobre la estatal en caso de conflicto. Aunque la Constitución no contiene una atribución explícita de competencias residuales, la mayor parte de los juristas coinciden en que su sección 107 puede interpretarse como tal<sup>23</sup> y atribuiría a los parlamentos de los estados jurisdicción sobre todas las materias no atribuidas expresamente a otra administración.<sup>24</sup> Con esta interpretación, los estados tendrían en principio competencias exclusivas sobre educación, sanidad, policía, justicia, carreteras, transporte y gobiernos locales entre otras materias. Pese a ello, y como veremos enseguida, el gobierno federal juega un papel importante en estas áreas y en otras de competencia estatal.

**Gráfico 10: Peso de cada nivel de gobierno en el gasto y en el ingreso total (2004-05)**



- Fuente: Australian Bureau of Statistics

<sup>23</sup> Québec Commission on Fiscal Imbalance (2001), p. 16.

<sup>24</sup> La sección 107 de la Constitución Australiana establece que los Parlamentos de las colonias (que pasan a ser estados), mantendrán sus poderes salvo en aquellos aspectos que se indiquen explícitamente en la propia Constitución.

En el Gráfico 10 se muestra el peso de cada nivel de gobierno en el gasto e ingreso público total. Como se aprecia en el gráfico, el peso de los entes subcentrales en el gasto es mucho mayor que su participación en los ingresos tributarios. Tal desequilibrio vertical surge debido a que las bases impositivas de mayor relevancia están asignadas al gobierno federal mientras que el gasto está mucho más descentralizado. Llama la atención, por otro lado, el escaso protagonismo que tienen los municipios en las finanzas públicas frente a lo que ocurre en Alemania, Canadá, España, Suiza o USA.

Esta disparidad entre gastos e ingresos tributarios en el caso de los estados se cubre fundamentalmente vía transferencias del gobierno federal. Se trata tanto de transferencias condicionadas como de transferencias incondicionadas de nivelación. Estas últimas persiguen igualar la capacidad de prestación de servicios de los diversos estados, neutralizando las diferencias existentes entre ellos tanto en términos de capacidad fiscal como de los costes de provisión de los servicios públicos.

En los siguientes apartados se describe el reparto de las responsabilidades de gasto e ingreso entre las distintas administraciones, así como el funcionamiento del sistema de transferencias federales.

#### *4.1.1. División de competencias y desglose del gasto por administraciones.*

El Gráfico 11 muestra el desglose de las principales categorías de gasto por niveles de gobierno. El peso del gobierno federal en el gasto en educación y, en especial, en sanidad es muy superior al de otros países analizados. Aunque, como hemos visto, estas áreas son en principio competencia exclusiva de los estados, por tratarse de servicios de interés general, el gobierno federal tiene un considerable poder de influencia que ejerce en buena parte a través de las condiciones que acompañan a las transferencias específicas para la cofinanciación de los servicios educativos y sanitarios.

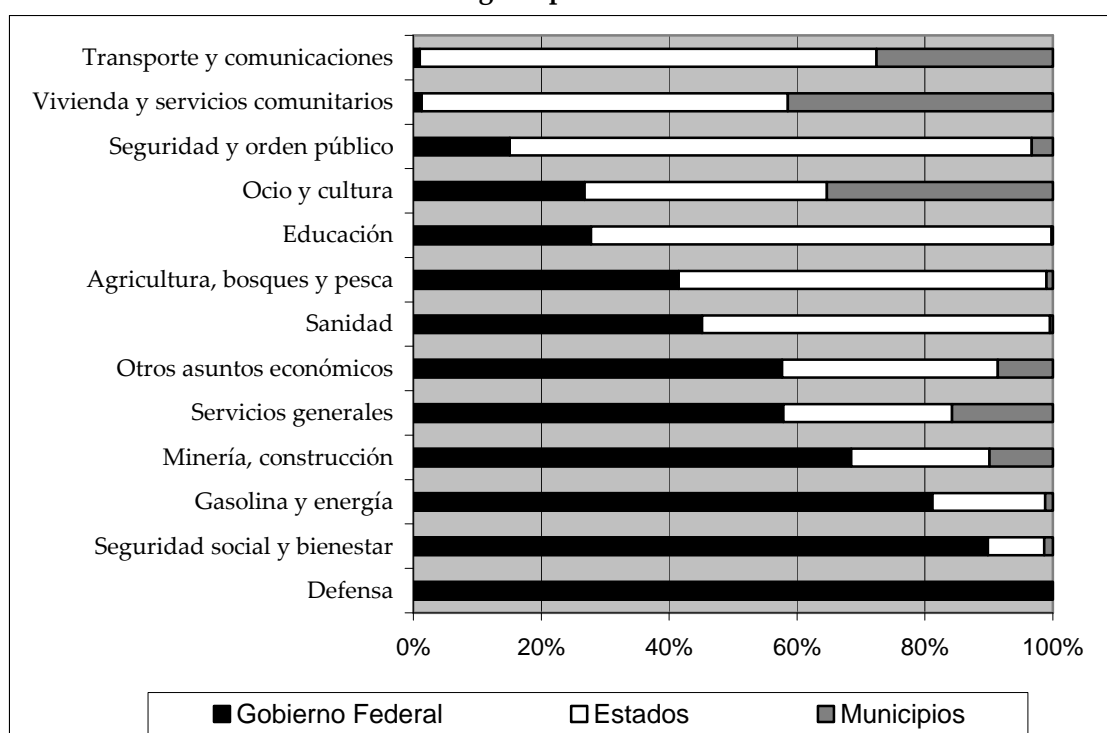
Un instrumento importante en la creciente centralización del país ha sido la sección 96 de la Constitución australiana, que otorga al Parlamento federal el poder de ofrecer ayuda financiera a los estados "en los términos y condiciones que el Parlamento (federal) considere apropiados." Esta disposición ha permitido a la Federación imponer a los estados sus propias prioridades de gasto a través del establecimiento de transferencias condicionadas destinadas a áreas específicas y sujetas a condiciones cada vez más restrictivas.<sup>25</sup> También se ha utilizado, como veremos más adelante, para asegurar el control exclusivo de la Federación sobre el impuesto sobre la renta.

---

<sup>25</sup> Warren (2006).

El gasto sanitario absorbió en 2004 un 9.7% del PIB. Casi la mitad de esta partida proviene del gobierno federal. La división de responsabilidades en esta área es compleja: los estados gestionan los hospitales, mientras que el gobierno federal es responsable de los ambulatorios y de otros centros especiales de atención sanitaria a la tercera edad. Tal solapamiento de competencias genera en ocasiones disfunciones e ineficiencias que podrían eliminarse con una mayor coordinación entre ambos niveles de gobierno. Así, por ejemplo, cuando a un paciente de hospital se le da el alta, una práctica habitual consiste en derivar su atención a su médico de cabecera (financiado por el gobierno federal) en lugar de hacer su seguimiento desde el hospital (a cargo del estado)<sup>26</sup>.

**Gráfico 11: Participación de los niveles de gobierno en el gasto por funciones**



- Fuente: Australian Bureau of Statistics (2005).

Los estados aportan el 75% del gasto educativo, que supuso un 5.4% del PIB en 2004. Estas administraciones gestionan la educación primaria y secundaria, mientras que el gobierno federal se hace cargo del grueso de la financiación universitaria. En el campo de la educación, se ha dado un giro en los últimos años hacia el establecimiento de unos estándares mínimos a nivel nacional. Entre otras cosas, estos afectan a la edad de entrada en el sistema educativo y a las pruebas de acceso a los estudios universitarios. En la actualidad, la asistencia escolar es obligatoria desde los 6 a los 15 años como mínimo en toda Australia; sin embargo, la

<sup>26</sup> OECD (2006), p. 7.



obligatoriedad se amplía hasta los 16 años en Australia Meridional y Tasmania, y hasta los 17 en Australia Occidental.

En el Cuadro 13 se muestra el gasto por habitante de los estados desglosado por funciones. El gasto total oscila entre 5.571 dólares per cápita en Victoria (lo que supone un 13% del PIB) y 13.220 (un 26% del PIB) en el Territorio del Norte. Incluso si excluimos este último territorio debido a los sobrecostes que genera su escasísima densidad de población, la dispersión del gasto por habitante es muy elevada. Así, en el caso de la sanidad<sup>27</sup> tenemos estados donde el gasto está un 15% por encima de la media nacional y otros en los que está un 9% por debajo de la misma. En el caso de la educación el margen de variación va desde el 21% por encima de media hasta el 7% por debajo. Tales disparidades de gasto pueden reflejar tanto diferentes opciones políticas de los gobiernos estatales como diferencias territoriales en los costes unitarios de provisión de los distintos servicios.

**Cuadro 13: Gasto estatal por funciones (dólares por habitante), 2005-06**

	<i>Media Austr.</i>	NSW	VIC	QL	WA	SA	TA	ACT	NT
<i>Educación (A)</i>	1.320	1.287	1.229	1.251	1.480	1.424	1.629	1.502	2.594
<i>Sanidad y serv. comunitarios</i>	1.983	1.921	1.986	1.756	2.071	2.205	2.259	2.417	4.456
<i>Seguridad pública</i>	87	82	113	65	82	72	81	159	136
<i>Cultura y ocio</i>	144	127	138	118	171	180	196	144	671
<i>Gas y electricidad</i>	29	4	1	106	34	0	0	0	289
<i>Agua</i>	86	68	70	17	213	243	9	25	201
<i>Carreteras</i>	344	397	323	354	293	204	317	228	688
<i>Total</i>	3.990	3.885	3.860	3.667	4.345	4.328	4.490	4.475	9.034
<i>Índice gasto total</i>	100	97	97	92	109	108	113	112	226
<i>PIB</i>	42.144	41.782	36.606	45.165	35.194	29.757	50.359	47.783	40.647
<i>Gasto / PIB (%)</i>	9	9	11	8	12	15	9	9	22
<i>Índice de gasto sanitario</i>	100	97	100	89	104	111	114	122	225
<i>Índice de gasto educativo</i>	100	97	93	95	112	108	123	114	197

- Fuente: Gobierno Australiano, Commonwealth Grants Commission (2007), pp. 11- 26.

<sup>27</sup> El gasto en sanidad representa el 24% del gasto total de los estados y el gasto en educación un 27%.

#### 4.1.2 Competencias tributarias y desglose de los ingresos por niveles de gobierno.

La Constitución otorga tanto a los estados como a la Federación la capacidad de establecer impuestos y son los primeros los que ceden parte de sus poderes en este campo a los municipios. En la práctica, sin embargo, el gobierno federal ha ido haciéndose progresivamente con el control exclusivo de las principales bases tributarias en un proceso de creciente centralización fiscal que ha sido consagrado por una serie de decisiones del Tribunal Supremo favorables a las tesis del gobierno central.

De acuerdo con la sección 90 de la Constitución, el gobierno federal tiene competencia exclusiva para imponer aranceles e impuestos especiales (*excise duties*). Esta disposición, sin embargo, ha sido interpretada en sentido amplio por el Tribunal Supremo para impedir que los estados puedan establecer cualquier tipo de gravamen sobre las ventas o un impuesto tipo IVA. Los intentos estatales de establecer gravámenes de este tipo han fracasado repetidamente. El último se produjo en 1997, cuando el Tribunal Supremo declaró inconstitucionales una serie de impuestos estatales sobre el alcohol, el tabaco y los combustibles.

Algo similar ha sucedido con el impuesto sobre la renta. Entre 1918 y 1942 tanto la Federación como los estados gravaban las rentas personales. En este último año, la Federación obtuvo el control total de este impuesto por el procedimiento de subir sus tipos impositivos y ofrecer a los estados, al amparo de la sección 96 ya mencionada, pagos compensatorios bajo la condición de que renunciasen a sus propios impuestos sobre la renta. Con posterioridad, la normativa federal permitió, transitoriamente, el establecimiento de recargos estatales en el impuesto federal, pero sin reducir los tipos federales para hacer sitio a los gravámenes estatales como en el caso canadiense, lo que hizo que ningún estado optase por esta posibilidad.<sup>28</sup>

El último paso en la dirección de la centralización impositiva se dio en el año 2000 con la introducción de un IVA federal (*Goods and Services Tax* o GST) con un tipo único de gravamen del 10% en sustitución de una serie de impuestos indirectos estatales que gravaban los alojamientos, los créditos bancarios o las transacciones financieras. Por otro lado, en el caso de los impuestos sobre el juego, el tipo impositivo estatal tuvo que reducirse para dejar sitio al IVA con el fin de que la tasa de gravamen tras la introducción de este último no variase. La pérdida de autonomía fiscal de los estados se compensó con el hecho de que la capacidad normativa sobre el IVA se comparte entre el gobierno central y los estados, ya que para alterar el tipo de gravamen se necesita el acuerdo unánime de todos los estados.<sup>29</sup> Por otra parte, los rendimientos del IVA se reparten entre los estados mediante el programa de nivelación de este

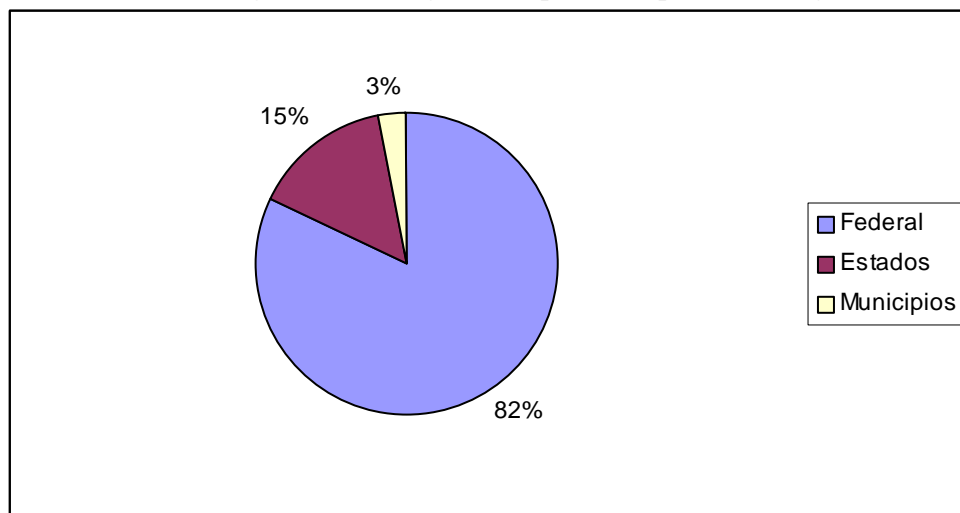
---

<sup>28</sup> Koutsogeorgopoulou (2007), p. 22 y Warren (2006).

<sup>29</sup> Collins (2001), p. 5.

país que abordaremos más adelante. De la cantidad a repartir se deducen los costes de gestión del impuesto y una compensación a la Federación por la pérdida de ingresos derivada de la desaparición del impuesto federal sobre las ventas mayoristas (*wholesale sales tax*).

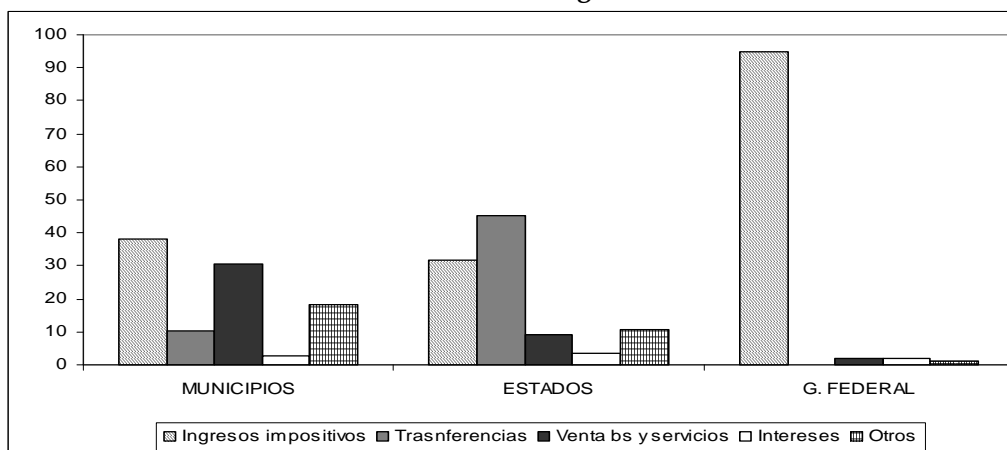
**Gráfico 12: Desglose de los ingresos impositivos por nivel de gobierno**



- Fuente: Australian Bureau of Statistics, Taxation Revenue Australia 2004-05  
<http://www.abs.gov.au>

Observando el desglose por niveles de gobierno de los ingresos tributarios generados en el país (véase el Gráfico 12), observamos que Australia es el estado federal menos descentralizado de los analizados en este trabajo. Al gobierno central le corresponden el 80% de los ingresos impositivos, que derivan mayoritariamente de su monopolio sobre los ingresos que gravan las rentas y sobre el IVA<sup>30</sup>.

**Gráfico 12: Fuentes de ingresos de los distintos niveles de gobierno, 2004-05  
 (% del total de ingresos)**



- Fuente: Australian Bureau of Statistics

<sup>30</sup> A pesar de que los ingresos que derivan del IVA serán repartidos entre los estados con fines de nivelación, en primera instancia éstos se le atribuyen al gobierno central.

En el Gráfico 13 tenemos el peso de las distintas fuentes de ingreso para los estados, municipios y gobierno federal respectivamente. En el caso de los estados en el año 2004-05 el 32% de los ingresos que percibían provenían de impuestos, representando las transferencias percibidas un 44% del total. En el caso de los municipios su grado de dependencia de las transferencias de entidades superiores es muy inferior, representando éstas un 10% de los ingresos. Para el gobierno central los impuestos representan el 95% de sus ingresos en el mismo año.

**Cuadro 14: Peso de cada impuesto en la recaudación tributaria total de todos los niveles de gobierno (% del total)**

<i>Impuestos sobre las rentas:</i>	
IRPF	40.3
Impto. Sociedades	17.8
Impto. sobre la renta de no residentes	0.4
<i>Impuestos sobre nóminas:</i>	
Nóminas	4.2
Otros	0.1
<i>Impuestos sobre la propiedad:</i>	
Impto. sobre bienes inmuebles	4.5
Impto. sobre transacciones financieras	4.2
<i>Imptos. sobre bienes y servicios:</i>	
Impto. sobre las ventas minoristas	0.4
IVA (GST)	12.7
Impuestos especiales	8.2
Aranceles	2.0
Impto. sobre el juego	1.5
Imptos. sobre seguros	1.3
<i>Otros impuestos indirectos:</i>	
Matriculación	1.9
Otros	0.4

- Fuente: Australian Bureau of Statistics, Taxation Revenue Australia 2004-05  
<http://www.abs.gov.au>

El Cuadro 14 muestra el peso de cada figura tributaria en los ingresos impositivos totales del país en el año fiscal 2004-05. Los tributos con mayor poder recaudatorio son el IRPF, el impuesto de sociedades y el IVA. Todos ellos son tributos federales. Los tributos estatales tienen un poder recaudatorio muy inferior. Los principales son los que gravan las nóminas, la propiedad, el juego, la matriculación de vehículos y los actos jurídicos documentados.

Por otra parte, los estados gestionan y recaudan sus impuestos propios y tienen plena capacidad normativa sobre los mismos. En el Cuadro 15 se ilustra el uso que se ha hecho de esta capacidad normativa en el caso del impuesto sobre la tierra. El tipo impositivo oscila entre el 0% en el Territorio del Norte y el 3,5% en Victoria.

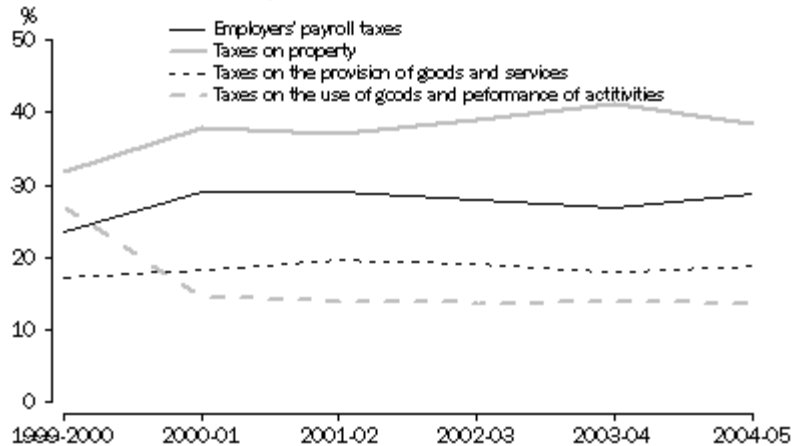
**Cuadro 15: tipos de gravamen (%) del impuesto sobre la tierra en diferentes estados (2005/06)**

NSW	VIC	QLD	WA	SA	TAS	ACT	NT
1,7	3,5	1,25	2,5	3,7	2,5	1,6	0

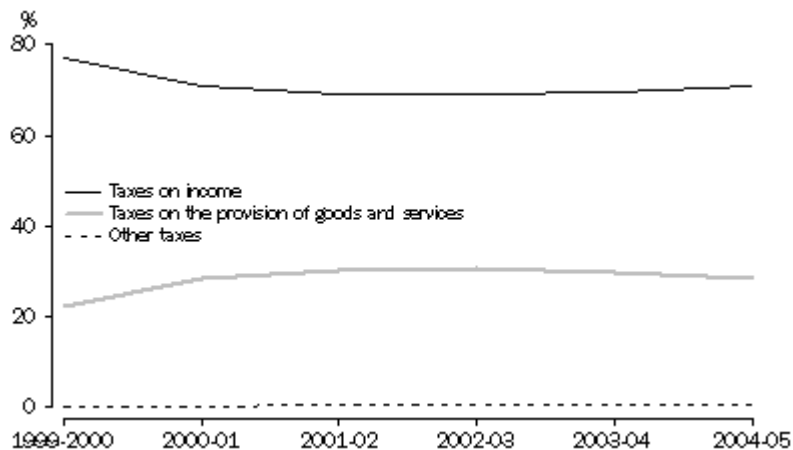
- Fuente: Gobierno Australiano, Commonwealth Grants Commission, "Report on revenue sharing relativities 2007," p. 241

Clave: NSW: New South Wales; VIC: Victoria; QLD: Queensland; SA: South Australia; TAS: Tasmania; ACT: Australian Capital Territory; NT: Northern Territory.

**Gráfico 14: Fuentes de Ingreso Tributario de los Estados (% total) 2004-05**



**Gráfico 15: Fuentes de Ingreso Tributario gobierno federal (% total) 2004-05**



- Fuente: Australian Bureau of Statistics, Taxation Revenue Australia 2004-05. <http://www.abs.gov.au>

- Notas: *Employer's payroll taxes*: impuestos sobre las nóminas; *taxes on property*: impuestos sobre la propiedad; *taxes on the provision of goods and services*: impuestos sobre la provisión de bienes y servicios; *taxes on the use of the goods and performance of activities*: impuestos sobre el uso de bienes y el desempeño de actividades; *taxes on income*: impuestos sobre las rentas.

Los Gráficos 14 y 15 muestran el peso de los distintos impuestos en el conjunto de la recaudación estatal y federal respectivamente. En el caso de los estados, la fuente de ingresos tributarios más importante es el impuesto sobre la propiedad, que representa un 38,5% de la

recaudación total, seguida de los impuestos que gravan las nóminas, con un 28,8% del total. Para el gobierno Federal casi la totalidad de sus ingresos tributarios derivan de los impuestos sobre la renta (cerca de un 70%) e impuestos sobre bienes y servicios (alrededor de 28%).

#### 4.2. Relaciones fiscales entre gobiernos

En Australia existen dos modalidades de transferencias a los entes subcentrales: transferencias de nivelación no condicionadas y transferencias condicionadas destinadas a financiar servicios específicos. Desde el año 2000, el primer tipo de transferencias se financia con cargo a los rendimientos del IVA, que se distribuyen entre los estados con el objetivo de corregir las diferencias que puedan existir entre éstos en términos de capacidad fiscal y del coste de provisión de los principales servicios públicos. En 2005 las transferencias suponían un 44% de los ingresos en el caso de los estados y un 10% en el de los de los municipios. De su importe total, un 64% correspondía a las transferencias de nivelación y el resto a las transferencias específicas para la financiación de la sanidad, la educación y otros programas.

**Cuadro 16: Transferencias del gobierno federal a estados y municipios  
(miles de millones de \$)**

	2004-05	% del total
Transferencias de nivelación a los estados	35.8	63.5
Transferencias sanitarias a los estados	8.3	14.7
Otras transferencias específicas a los estados	9.7	17.2
Pagos a los estados en política de competencia	0.7	1.2
Asistencia financiera a municipios	1.6	2.8
Transferencias específicas a municipios	0.3	0.5
<b>Total</b>	<b>56.4</b>	

- Fuente: Williams (2005), p. 358.

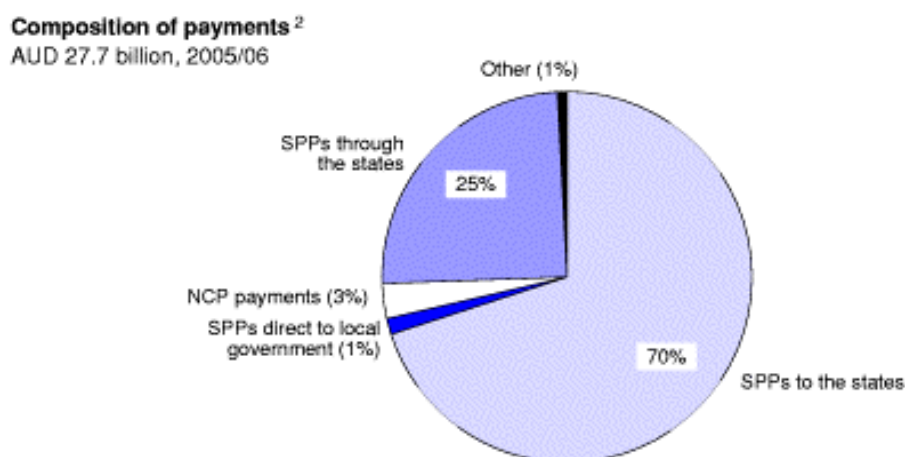
El importe de los principales programas de transferencias del gobierno federal a los entes subcentrales se muestra en el Cuadro 16. La partida más importante son las transferencias de nivelación financiadas con los rendimientos del IVA, que suponen más del 60% del total, seguida de las transferencias sanitarias que se llevan casi un 15% del total.

##### 4.2.1 Transferencias específicas (*specific purpose payments*)

A medida que ha crecido el estado del bienestar australiano, el gobierno federal ha aumentado su intervencionismo en áreas como educación y sanidad que, en principio, son competencia de los estados. La imposición de estándares y condiciones para la percepción de transferencias

específicas ha sido la principal herramienta que ha utilizado el gobierno federal para influir sobre áreas muy diversas de responsabilidad estatal incluyendo, además de las ya citadas, la vivienda, las infraestructuras y la financiación municipal.<sup>31</sup> Las condiciones que acompañan estas transferencias, que se han ido endureciendo con el paso del tiempo, se establecen en acuerdos intergubernamentales que se revisan periódicamente e incluyen con frecuencia la aportación de fondos estatales o compromisos de mantenimiento de ciertos gastos. Este tipo de fondos representaba un 18% de los ingresos totales de los estados en el año fiscal 2004-05 y, a través de la exigencia de cofinanciación, condicionaba según algunos cálculos hasta un tercio de los presupuestos estatales.<sup>32</sup>

**Gráfico 16: Tipos de transferencias específicas del gobierno federal (2005-06)**



- Fuente: OCDE (2006)

- Nota: NCP = transferencias en materia de Política Nacional de Competencia.

El Gráfico 16 muestra el desglose de las transferencias específicas. Éstas pueden dividirse en tres grupos:

1) Las destinadas a terceros que se pagan a través de los estados, que actúan como agentes del gobierno federal. En estos casos los estados no tienen poder de decisión sobre el destino de estos fondos. La mayoría de los mismos van a financiar escuelas concertadas y municipales, así como la asistencia financiera a los municipios. Para el 2004-05 estos fondos suponían 6.400 millones de dólares.

2) Las transferencias directas a los municipios. Esta partida supone sólo un 1% del total (\$304.7 millones en 2004-05) y se destina a transporte, comunicaciones y bienestar social.

<sup>31</sup> Desde comienzos de los años noventa el gobierno federal ha desarrollado alrededor de 90 tipos de transferencias específicas hacia los estados que financian más de 500 programas. Koutsogeorgopoulou (2007), p. 13.

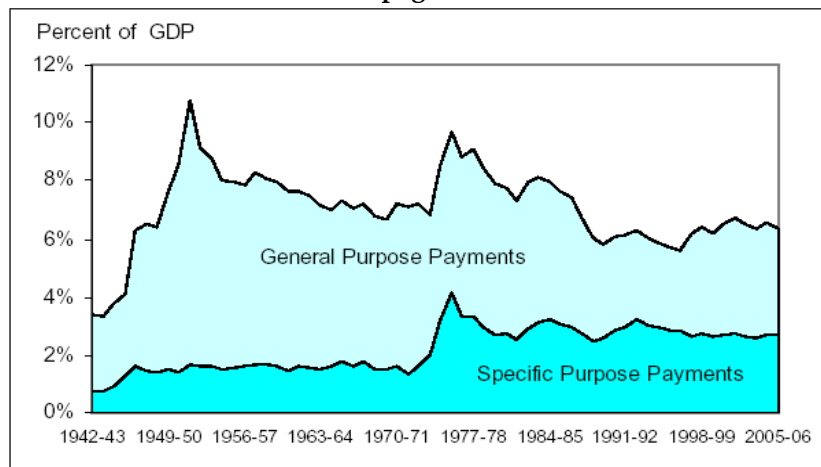
<sup>32</sup> Wallace (2006), p. 107.

3) Fondos transferidos directamente a los estados para financiar programas específicos. En el ejercicio 2004-05, ascendieron a \$17.900 millones. Dentro de este apartado se incluyen, entre otras, las transferencias sanitarias y los fondos que financian la política de competencia nacional (*National Competition Payments, NCP*). Todas estas transferencias están sujetas a ciertas restricciones sobre su uso y a condiciones tales como la obligación de informar sobre el cumplimiento y ejecución de los proyectos financiados por las mismas.

Con respecto a las transferencias de Política de Competencia Nacional (NCP), éstas se implementaron en 1995 y se mantienen hasta el año fiscal 2005-06. A partir de ese momento se otorgan estos fondos sólo de manera puntual. Se trata de fondos específicos que se dan a los estados para implementar reformas en materia de agua, electricidad, gas y transporte por carretera<sup>33</sup>. Estas transferencias se asignan a los estados repartiéndose en proporción a la población.

En el Gráfico 17 se ve como las transferencias específicas han ido aumentando en importancia, tanto en términos de su peso en el PIB como de la proporción que representan en el total de transferencias. En el caso de las transferencias incondicionadas la tendencia ha sido la contraria.

**Gráfico 17: Evolución de los pagos a los estados en % del PIB**



- Fuente: Sherini (2006)

Lo que en este gráfico no se refleja es la creciente rigidez de los condicionantes que acompañan a estas transferencias.<sup>34</sup> Así, en recientes negociaciones se han exigido unos niveles mínimos de crecimiento de las contribuciones de los estados a proyectos que éstos comparten con el gobierno federal en materia de carreteras, hospitales y servicios para los impedidos. Se han establecido también multas en el caso de que éstos no proporcionen los datos que se les requieran, y se han exigido mayores detalles en los informes que deben preparar los estados

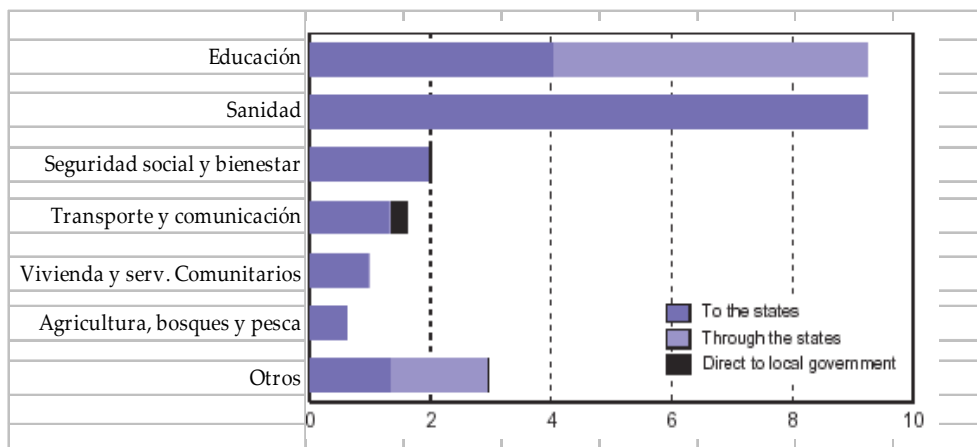
<sup>33</sup> Koutsogeorgopoulou (2007), p.15.

<sup>34</sup> Sherini (2006), p. 5.



sobre el uso de estos fondos. Esta mayor rigidez que acompaña a la percepción de estas transferencias va en contra de las sugerencias del FMI<sup>35</sup>, que recomienda que los fondos se destinen a determinadas áreas de gasto (por ejemplo educación) pero aconseja dar libertad a los receptores para que, dentro de cada área, escojan el destino que más les convenga.

**Gráfico 18: Destino de las Transferencias específicas a estados y municipios**  
(mil millones \$, 2005-06)



- Fuente: Gobierno Australiano (2006) Budget Paper No 3: Federal Financial Relations 2006-07

- Nota: *To the states*: a los estados (tipo 3); *Through the states*: a través de los estados (tipo 2); *Direct to local governments*: directas a los municipios (tipo 1)

En el Gráfico 18 se muestra el desglose por funciones de las transferencias específicas del gobierno federal. El grueso de estos fondos se destina a la sanidad y a la educación. Las transferencias sanitarias<sup>36</sup> van directamente a los estados, que cuentan con total autonomía sobre su destino específico. Por otro lado, un 60% de las transferencias educativas son pagos a terceros. Aunque tales pagos se canalizan a través de los estados, éstos se limitan a actuar como agentes de la federación y tienen muy poco que decir sobre su destino final. En el caso de las que financian transporte y comunicación, alrededor de un 10% de las mismas van directamente del gobierno federal a los municipios.

#### 4.2.2. Transferencias de nivelación

Australia fue una de las primeras federaciones en adoptar mecanismos explícitos de nivelación. Su origen ha de buscarse en 1933, cuando el Parlamento nacional aprobó la creación de la Commonwealth Grants Commission (CGC a partir de ahora). Ésta es una autoridad independiente que analiza las necesidades de gasto de los estados y hace recomendaciones

<sup>35</sup> Ahmad y Searle (2005), pp. 7-8.

<sup>36</sup> Una parte de las transferencias sanitarias, las que financian hospitales, se reparten siguiendo el método utilizado en el reparto del IVA, aunque se integran en la categoría de transferencias específicas.

sobre el reparto de los fondos de nivelación que, aunque en principio no son vinculantes, en la práctica son seguidas de forma casi automática por el gobierno federal. La importancia de la Comisión aumenta a partir de los años cuarenta, cuando la imposición sobre la renta queda en manos del gobierno federal, privando a los estados tanto de esos recursos como de la capacidad normativa que hasta entonces tenían sobre ellos. Esta circunstancia se mantiene hasta el presente.

Actualmente, la Comisión está formada por un presidente y tres miembros escogidos por el gobierno federal. Dos de ellos son funcionarios de alto nivel del gobierno federal, otro es el director del Tesoro de un estado, y el cuarto un académico de reconocido prestigio. La comisión dispone de un equipo formado por unos cincuenta técnicos (economistas, contables y estadísticos) y se caracteriza por su trabajo riguroso<sup>37</sup>, su independencia política y su receptividad hacia las sugerencias de todas las partes.<sup>38</sup>

El principal cometido de la CGC es el de garantizar que todos los estados disponen de los recursos suficientes para *poder* prestar, si así lo desean, los servicios de su competencia a un nivel similar sin necesidad de elevar la presión fiscal por encima del promedio nacional. No se trata, por tanto, de imponer una oferta uniforme de servicios a los estados sino de asegurarles los medios financieros necesarios para igualar su capacidad de prestación de servicios, sin menoscabo alguno de su autonomía.

Una característica importante del sistema australiano de nivelación es que el reparto de fondos se realiza teniendo en cuenta no sólo la capacidad fiscal los estados (esto es, su capacidad de generar ingresos propios) sino también los costes estimados de provisión de los distintos servicios públicos en cada uno de ellos.

Hasta el año 2000, los fondos de nivelación (las llamadas transferencias de asistencia financiera o *financial assistance grants*) procedían del presupuesto ordinario de la Federación. A partir de este año, los recursos a repartir vienen determinados por la recaudación del IVA o GST, a la que se añade una partida de fondos sanitarios (parte del CHG) que, aún tratándose de transferencias específicas, se reparten en parte con el mismo criterio que los fondos de nivelación. Un estado recibirá más recursos por habitante que sus vecinos si puede demostrar que se enfrenta a costes de provisión de servicios por encima de la media o que tiene una capacidad fiscal per cápita inferior al promedio. La asignación de estas transferencias de nivelación exige identificar primero aquellos factores que, estando fuera de la influencia de las

---

<sup>37</sup> A pesar de la percepción generalizada de tal rigor, Shah (2006, pp. 27-28) critica la complejidad de los cálculos que realiza la CGC y la falta de rigor de ésta en algunos casos.

<sup>38</sup> Common Wealth Grants Commission "The Commission and its History."  
[http://www.cgc.gov.au/CGCGeneralPages/history\\_of\\_cgc.htm](http://www.cgc.gov.au/CGCGeneralPages/history_of_cgc.htm)

políticas de los estados, afectan a sus necesidades de gasto y a su capacidad para generar ingresos.

El sistema de nivelación funciona de la forma siguiente:<sup>39</sup>

En primer lugar se calcula el *ingreso fiscal estándar* de cada estado, esto es, la recaudación por tributos propios que éste habría obtenido aplicando los tipos medios nacionales en cada caso. A estos efectos, se contabilizan además como ingresos estatales la parte de las transferencias condicionadas (SPPs) que, a juicio de la Comisión, están disponibles para financiar los servicios ordinarios de los estados. Se excluyen, por lo tanto, entre otras cosas aquellas transferencias en las que los estados actúan como meros agentes del gobierno federal y la parte de los fondos sanitarios, que como hemos visto, se suma a los ingresos por IVA y se distribuye de la misma forma que los fondos de nivelación.

En segundo lugar, se calculan *las necesidades de gasto estándar* de cada estado, definidas como el nivel de gasto que éste necesitaría para poder prestar los servicios de su competencia (entre los que destacan por su importancia la sanidad y la educación) al nivel medio en el conjunto del país suponiendo también un nivel de eficiencia en la gestión igual al promedio nacional. A estos efectos, se consideran 38 categorías diferentes de gasto y se tienen en cuenta los principales factores que pueden influir sobre el nivel de demanda de cada servicio y sobre sus costes unitarios de provisión. Entre ellos destacan la composición de la población (por edad, sexo y raza), su grado de diversidad cultural y lingüística y su nivel de renta, así como factores geográficos y medioambientales y la posibilidad de aprovechar posibles economías escala.

Partiendo de los cálculos que acabamos de resumir, se obtienen también el ingreso fiscal estándar medio por habitante y el coste per capita medio de provisión de servicios *del conjunto del país*.

En tercer lugar, se calculan las *necesidades de financiación*<sup>40</sup> por habitante de cada estado y del promedio del país, restando de sus necesidades de gasto su ingreso fiscal estándar. Esta cantidad se expresa en desviaciones sobre el promedio nacional, obteniendo así las *necesidades relativas de financiación* por habitante de cada estado. A esta cantidad se le suman los fondos disponibles de nivelación por habitante (incluyendo tanto la recaudación del IVA como los fondos de financiación hospitalaria) y el resultado se divide por la misma variable, obteniendo así un índice de necesidades relativas de financiación (o *relativity*, en la terminología de la

---

<sup>39</sup> Véase entre otros Rye y Searle (1997) y Warren (2006) y en particular la p. 164 de este último trabajo para una descripción del cálculo de las transferencias de nivelación.

<sup>40</sup> El término que utiliza la CGC (para el resultado de cambiar de signo) esta magnitud es "*fiscal capacity*", es decir, "capacidad fiscal". Sin embargo, con el fin de evitar la confusión con la acepción de ese concepto que se utiliza en el resto del trabajo, se ha optado por denominar "necesidades de financiación" a la diferencia entre necesidades de gasto e ingresos estándar.

CGC). Finalmente, la transferencia por habitante que corresponde a cada estado se obtiene multiplicando los fondos disponibles por habitante por su índice de necesidad relativa.<sup>41</sup> Si los fondos disponibles para la nivelación son suficientes, el procedimiento asegura que cada estado podrá cubrir sus necesidades totales de gasto con el esfuerzo fiscal medio. En caso contrario, la diferencia entre las necesidades de gasto y los ingresos totales por habitante será la misma para todos los estados siempre que éstos apliquen la presión fiscal media del conjunto del país.<sup>42</sup>

Los cálculos que acabamos de describir se actualizan año a año siguiendo una metodología que se revisa quinquenalmente. Los datos que se usan para implementar esta fórmula de reparto no son los del año en curso sino una media de los datos correspondientes a los 5 años anteriores, lo que ayuda a hacer más estable y predecible el flujo de transferencias de nivelación y suaviza los posibles shocks puntuales en la coyuntura económica durante el período de cálculo.

En el Cuadro 17 se muestra el gasto por habitante de los estados en ciertos servicios públicos durante el promedio de los cinco años anteriores a 2005-6. Para cada función, el cuadro muestra dos cifras: el gasto real de cada estado durante el período (*A*) y sus necesidades de gasto o gasto estándar (*B*), esto es, la estimación que hace la CGC del coste que tendría para el mismo ofrecer el nivel medio de servicios públicos en el conjunto del país. En el caso del Territorio del Norte, por ejemplo, la Comisión estima unas necesidades de gasto en sanidad y servicios comunitarios de \$5.707,23. Esta cantidad está significativamente por encima del gasto observado, lo que indica que el territorio ha tomado la decisión política de no priorizar este área de gasto.

El Gráfico 19 muestra los valores para cada estado de las variables que determinan el importe de las transferencias de nivelación: su recaudación tributaria estándar, el volumen de transferencias específicas que recibe y sus necesidades de gasto. Todas ellas aparecen en términos per cápita y expresadas en diferencias con el promedio nacional.

Sumando los ingresos tributarios estándar y las transferencias específicas, obtenemos un indicador de la capacidad fiscal de cada estado que se resta de las necesidades de gasto para obtener las necesidades de financiación. Los números que subyacen a este gráfico se plasman en el Cuadro 18.

---

<sup>41</sup> Un procedimiento equivalente consistiría en repartir el volumen total de fondos disponibles en proporción a la población normalizada de cada estado, donde ésta se calcularía multiplicando su población real por su índice de necesidades relativas de financiación por habitante.

<sup>42</sup> Véase el Anexo 2.

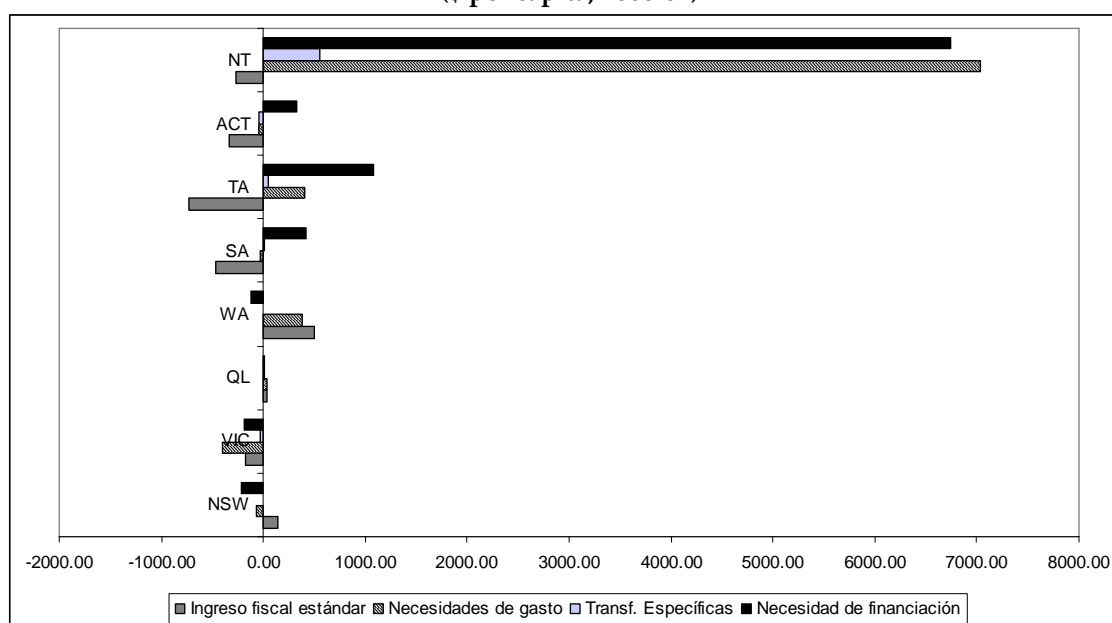
**Cuadro 17: Gasto por habitante por funciones. Valor observado y estándar.  
(\$ per capita 2005-06)**

	Media	NSW	VIC	QL	WA	SA	TA	ACT	NT
Educación (A)	1.319,5	1.286,5	1.228,6	1.250,8	1.480,3	1.423,9	1.628,6	1.502	2.593,7
(B)	1.319,5	1.306,1	1.222	1.378,8	1.383	1.256,7	1.466,2	1.345	2.463,9
Sanidad y serv comunit. (*)	1.982,6	1.921,2	1.986,3	1.756,1	2.071,4	2.204,6	2.259	2.416,5	4.455,8
(B)	1.982,6	1.936,3	1.838,6	2.004,2	2.051,9	2.039,7	2.105,8	1.687,3	5.702,23
Seguridad pública	87,2	82,1	112,9	64,6	82,4	71,5	80,8	159,1	135,6
(B)	87,2	84,6	86,7	96,7	82	76,4	77,7	88,6	155,1
Cultura y ocio	143,5	126,8	137,5	118,1	170,5	180,1	195,7	143,9	670,9
(B)	143,5	142,3	129,1	124,6	164,6	143,3	179	263,6	397,06
Gas y electr.	28,5	3,5	0,78	106,4	34,4	0,43	0,18	0	289,4
(B)	28,5	25	20,1	35,2	40,4	30,2	37,7	13,3	78,2
Agua	85,5	67,9	70,4	17,3	213,3	243,4	9,24	25,2	200,7
(B)	85,5	82,4	58,5	79,4	132,4	138,6	75,2	35,4	216,9
Carreteras	343,6	396,8	323,3	353,7	292,8	204,2	316,6	228,3	688
(B)	343,6	355,4	289,8	338	445,9	306,3	342,2	250,2	810,3

- Fuente: Gobierno Australiano Commonwealth Grants Commission. State Finances - Report on State Revenue Sharing Relativities (volumen 3: Assessment results: expense) 2007. pp 11- 26.

(\*) Vivienda y servicios para la comunidad indígena

**Gráfico 19: Desviación de los indicadores fiscales de cada estado frente a la media del país  
(\$ per cápita, 2006-07)**



- Fuente: CGC (2007) "Relative Fiscal Capacities of the States"

- Nota: Magnitudes per cápita, en diferencias con el promedio nacional. Todas las variables son promedios tomados sobre el período quinquenal inmediatamente anterior al año para el que se calcula el reparto de transferencias no condicionadas (esto es, 2001-02 al 2005-06).

**Cuadro 18: Desviación de los indicadores fiscales de cada estado frente a la media del país  
(\$ pc 2006-07)**

	<i>Ingreso fiscal estándar</i>	<i>Necesidades de gasto</i>	<i>Transf. Específicas</i>	<i>Necesidad de financiación</i>
<i>NSW</i>	139	-73	0	-212
<i>VIC</i>	-169	-398	-33	-194
<i>QL</i>	34	42	4	4
<i>WA</i>	496	377	1	-119
<i>SA</i>	-460	-25	16	420
<i>TA</i>	-730	405	49	1088
<i>ACT</i>	-328	-38	-37	326
<i>NT</i>	-261	7038	551	6749

- Fuente: CGC (2007) "Relative Fiscal Capacities of the States"  
Período de cálculo: 2001-02 al 2005-06

Se ve, por ejemplo, que la necesidad de financiación por habitante de Nueva Gales del Sur durante el período analizado fue la más baja del país. El hecho de que la desviación de este indicador respecto a la media tenga un valor negativo de \$212 significa que si este estado hubiese ofrecido el nivel de servicios medios del país, a un coste medio y con una capacidad media de generar ingresos públicos, habría tenido una necesidad de financiación por habitante inferior en \$212 a la media del país. Esta cifra resulta de la combinación de las otras tres:

- unos ingresos estándar per capita estimados (durante el conjunto del quinquenio) \$139 por encima de la media
- unas necesidades de gasto por habitante \$73 por debajo de la media
- y unas transferencias específicas per capita iguales a las percibidas durante esos cinco años por el ciudadano medio australiano.

En el otro extremo tenemos al Territorio del Norte, con la mayor necesidad de financiación del país, \$6.749 por habitante, que necesitaría para ofrecer el nivel medio de servicios, corrigiendo por diferencias en la capacidad de generar ingresos y por el coste de provisión de estos servicios.

Con el fin de que el cambio en el modelo de nivelación no perjudique a ningún estado, existe un mecanismo de transitorio de compensación (conocido como *Budget Balancing Assistance* o BBA), que garantiza hasta 2009 que todos ellos percibirán como mínimo el volumen de transferencias que les habría correspondido con el sistema extinguido en 2004.

El Cuadro 19 muestra los importes de las transferencias que percibirán los distintos estados en 2006-07 con el sistema actual y las que les habrían correspondido con el sistema anterior

(*mínimo garantizado*). Como se puede observar en el cuadro, todos los estados se han beneficiado del cambio de sistema con la excepción de Nueva Gales del Sur.

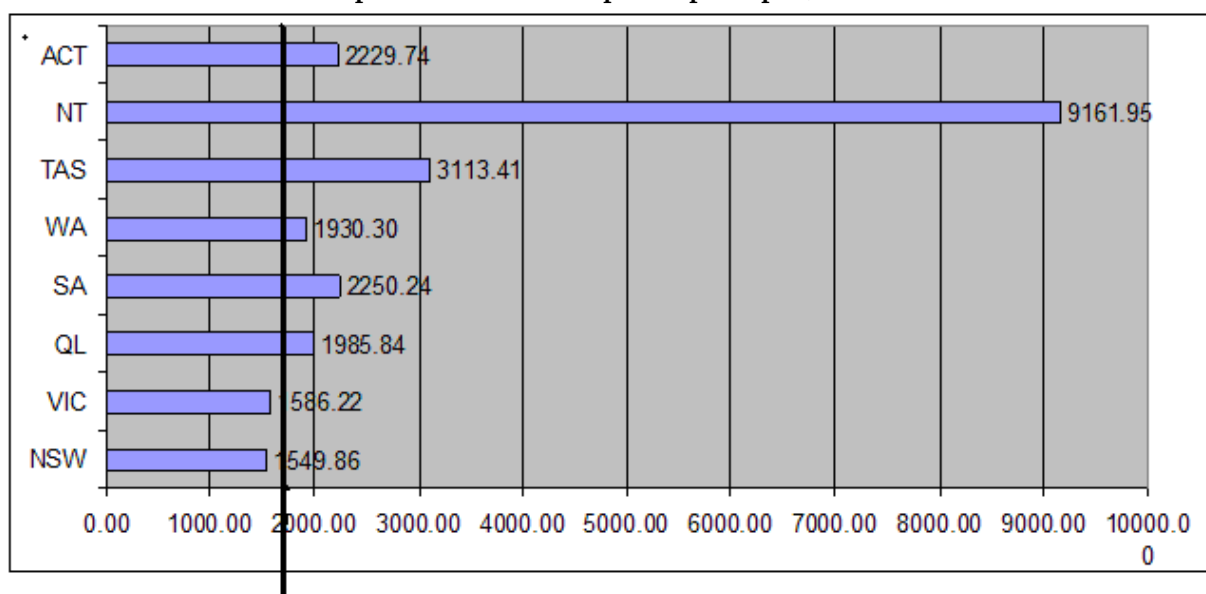
**Cuadro 19: Transferencias de nivelación que corresponden a cada estado con el sistema actual y con el anterior (millones de dólares) 2006-07**

	NSW	VIC	QL	WA	SA	TA	ACT	NT	Total
<i>Mínimo garantizado</i>	11.377,6	8.340,2	7.668,3	3.853,3	3.505,2	1.469,8	712,4	1.808	38.735,3
<i>Sistema actual</i>	11.136,7	8.397,2	7.957,7	3.925,3	3.574,3	1.535,4	756,8	1.916,6	1.540
<i>Budget Bal. Assistance</i>	240,9	0	0	0	0	0	0	0	240,9

- Fuente: Treasury of the Commonwealth of Australia <http://www.treasurer.gov.au>

En el Gráfico 20 se muestra el importe por habitante de las transferencias de nivelación que recibirá cada estado en 2006-07. Como cabría esperar, el Territorio del Norte es el que más fondos por habitante recibe debido a que su aislamiento y su escasa densidad de población generan unos elevados costes de provisión de los servicios públicos.

**Gráfico 20: Transferencias de nivelación (IVA) per capita, desviación respecto a la media del país (\$ per cápita, 2006-07)**

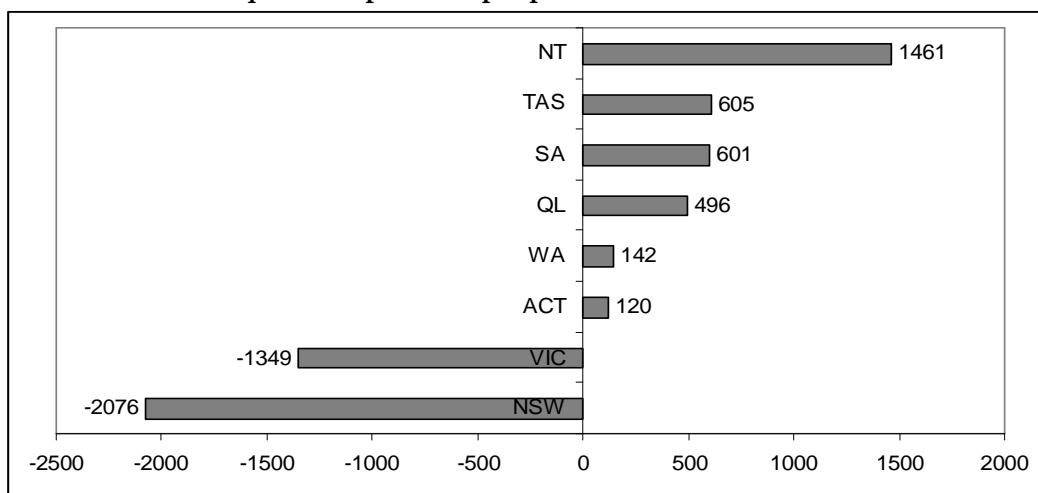


Media de Australia : 1858,4 \$ per capita

Podemos ver en el Gráfico 21 una comparativa entre lo que cada estado percibe como transferencia de nivelación y el importe que le habría correspondido si los rendimientos del IVA se hubiesen repartido en proporción a la población, asegurando la misma financiación por habitante a todas las regiones. Vemos, por ejemplo, que en el año 2006-07 Victoria recibe 1.349 millones de dólares menos de los que habría recibido si el reparto de ingresos por IVA se hubiese hecho por el criterio alternativo indicado.

Si sumamos los valores negativos y los positivos nos encontramos con una suma igual a cero, lo que sugiere un mecanismo implícito de pagos horizontales entre estados.

**Gráfico 21: IVA realmente percibido como transferencia de nivelación vs. IVA que correspondería por población (millones de \$, 2006 – 07)**



- Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CGC (2007)

#### 4.2.3 Una visión de conjunto de la financiación estatal

En esta sección se ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del sistema de financiación de los estados australianos, así como del efecto de nivelación horizontal que logra su sistema de transferencias.

El Cuadro 20 resume las fuentes de financiación de los estados con datos recientes. Para facilitar su interpretación, todos los datos aparecen expresados en términos per cápita. Los datos considerados en las columnas 1, 3 y 4 son una media de los años fiscales que van del 2001 al 2006, mientras que los datos relativos a las columnas 5 y 6 se refieren únicamente al 2006-07.

La columna 1 muestra los ingresos tributarios estándar de los estados. En la columna 2 encontramos las necesidades de gasto estándar, la columna 3 muestra el resultado de dividir estos ingresos por las necesidades de gasto. En la columna 4 se muestra la asignación de transferencias específicas, la columna 5 los ingresos estatales que provienen del reparto del IVA y la 6 recoge la compensación transitoria otorgada a algunos estados para evitar que se vean perjudicados por el cambio del sistema. La columna 7 suma los ingresos totales para cada estado: ingresos propios, transferencias específicas, reparto de IVA y garantía de mínimos. La última columna calcula la ratio de la columna 3 con los ingresos totales. Una lectura de estas ratios nos acerca al concepto de equilibrio vertical, así el valor de esta ratio en la columna 3 para Australia es 0,44, seguidamente, columna 8, es de 0,91. Es decir, tras las transferencias de



nivelación y las específicas, estos ingresos estatales cubren un 91% de las necesidades de gasto estándar. El resto se financiará vía déficit o ingresos no impositivos.

**Cuadro 20: Ingresos fiscales por estado**  
Dólares por habitante, 2006-07

	(1) <i>Ingresos propios (2001-2006) \$ pc</i>	(2) <i>Necesidades de gasto (2001 al 2006) \$ pc</i>	(3) <i>Ingresos propios / necesidades de gasto</i>	(4) <i>SPP per capita (2001 - 2006)</i>	(5) <i>GST (\$ millones) 2006-07 per capita</i>	(6) <i>Budget Balance Assistance \$ pc</i>	(7) <i>Total ingresos \$ pc</i>	(8) <i>Total ingresos / necesidades de gasto</i>
NSW	2.245	4.670	0,48	369	1.549,9	35,81	4.163,9	0,89
VIC	1.922	4.356	0,44	337	1.586,2	0,0	3.845,2	0,88
QL	2.048	4.758	0,43	380	1.985,8	0,0	4.413,8	0,93
SA	1.646	4.684	0,35	393	2.250,2	0,0	4.289,2	0,92
WA	2.438	5.101	0,48	365	1.930,3	0,0	4.733,3	0,93
TAS	1.361	5.115	0,27	430	3.113,4	0,0	4.904,4	0,96
NT	1.786	11.266	0,16	909	9.162,0	0,0	11.857,0	1,05
ACT	1.799	4.714	0,38	348	2.229,7	0,0	4.376,7	0,93
<b>TOTAL</b>	<b>2.068</b>	<b>4.730</b>	<b>0,44</b>	<b>371</b>	<b>1.858,4</b>	<b>35,81</b>	<b>4.297,4</b>	<b>0,91</b>

- Fuente: Elaboración propia con datos de Commonwealth Grants Commission, "Report on revenue sharing relativities, 2007. <http://www.cgc.gov.au/>

**Cuadro 21: Ingresos fiscales por estado (números índice)**

	<i>Ingresos propios estados</i>	<i>Ingresos propios / necesidades de gasto</i>	<i>Total ingresos (tras transferencias)</i>	<i>Total ingresos / necesidades de gasto</i>
NSW	108,56	109,95	96,89	98,14
VIC	92,94	100,92	89,48	97,16
QL	99,03	98,45	102,71	102,11
SA	79,59	80,38	99,81	100,79
WA	117,89	109,32	110,14	102,13
TAS	65,81	60,86	114,13	105,54
NT	86,36	36,26	275,91	115,84
ACT	86,99	87,29	101,85	102,19
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
<i>Desv est</i>	<i>16,44</i>	<i>25,72</i>	<i>61,90</i>	<i>5,81</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Commonwealth Grants Commission (2007)

En el Cuadro 21 tenemos los mismos valores expresados en números índice en aras de captar con más claridad la dispersión de éstos entre estados. En la última fila se muestra un indicador de la dispersión de cada variable (su desviación estándar).

Resulta chocante ver el espectacular aumento que se produce en el grado de dispersión de los ingresos con el reparto de las trasferencias federales (obsérvese que la desviación estándar pasa

de 16 a 62). Ello se explica por las enormes diferencias que existen entre estados en términos de sus necesidades de gasto por habitante (que a su vez reflejan sus peculiaridades geográficas y demográficas). Tras las transferencias de nivelación, por ejemplo, el Territorio del Norte, dispone de casi tres veces más recursos por habitante que el promedio del país con el fin de compensar los enormes costes de provisión de ciertos servicios públicos que experimenta.

En consecuencia, a la hora de evaluar los efectos del mecanismo de nivelación resulta conveniente tener en cuenta las diferencias entre estados en términos de necesidades de gasto. Con este fin, si en vez de comparar la dispersión de los valores de las columnas 1 y 3 (ingresos propios y totales por habitante) lo hacemos con las columnas 2 y 4 (ingresos propios y totales como fracción de las necesidades de gasto) nos encontramos con un panorama muy distinto: la dispersión del indicador se reduce ahora muy considerablemente (de 26 a 6), lo que muestra que el sistema consigue eliminar buena parte de las diferencias entre estados en términos de su capacidad (estimada) de prestación de servicios.

En el Cuadro 22 se muestran los valores del *grado de autonomía fiscal* de cada estado. Al igual que ocurría en Canadá, el coeficiente de autonomía coincide con el de *responsabilidad fiscal*<sup>43</sup>. Sin embargo, para todos los entes de gobierno, el grado de autonomía es muy inferior al canadiense (que está entre un 65% y un 92%)

**Cuadro 22: Coeficientes de autonomía<sup>44</sup> y de responsabilidad fiscal por estado (%) 2004**

NSW	VIC	QLD	SA	WA	TAS	NT	ACT	AUSTRALIA
46	44	35	34	39	24	13	39	40

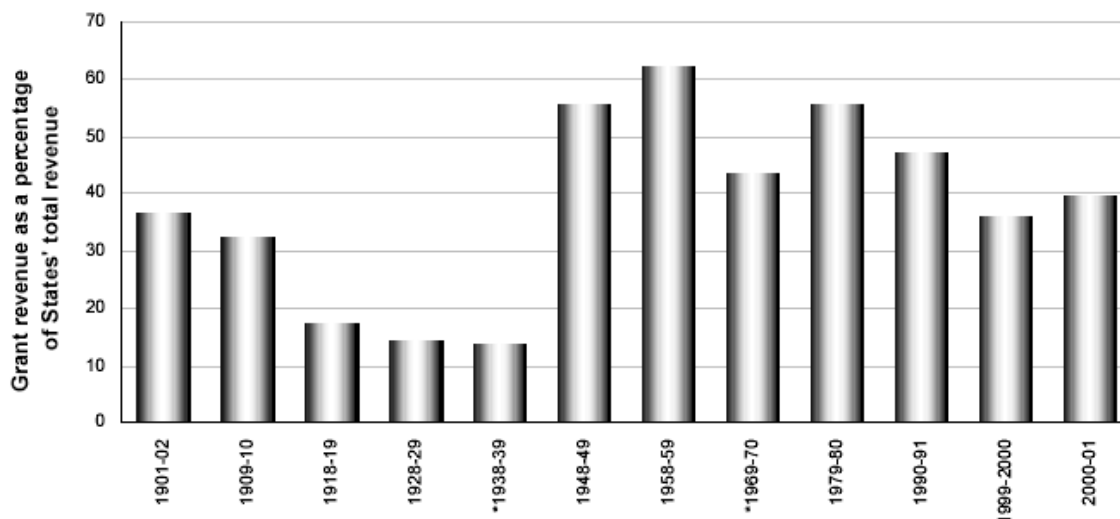
- Fuente: Australian Bureau of Statistics (2004-05)

En el Gráfico 22 se puede observar la evolución del peso de las transferencias en los ingresos estatales desde que nace la federación en 1901 hasta el último cambio importante del sistema de financiación australiano. Si nos centramos en las últimas décadas, vemos que el coeficiente de autonomía aumenta entre 1979 y 1999, y cae a partir de la introducción del IVA en sustitución de un conjunto de impuestos indirectos estatales.

<sup>43</sup> Estos conceptos están definidos en la sección 3.2.3

<sup>44</sup> A la hora de calcular ambos ratios, al igual que se ha hecho con el resto de los países, se considera la ratio ingresos impositivos/(ingresos impositivos + transferencias), es decir, no se incluyen los ingresos no impositivos derivados de dividendos de empresas propiedad de los estados y los ingresos financieros. En el caso de Australia el peso de esta partida en los ingresos totales de los estados era de un 23% en el año 2001, por encima de Canadá (20%) o Alemania (10%).

**Gráfico 22: Australia, un siglo de desequilibrio vertical  
(ratio transferencias / ingresos totales)**



- Fuente: Review of Commonwealth-state fundings. "A review of the allocation of Commonwealth grants to the states and territories," p. 41.

## 5. Alemania

Alemania es una federación fundada en 1949 que en la actualidad se divide en 16 estados (*Länder*) y 14.643 municipios (*Gemeinden*). Tres de los *länder* son ciudades-estado (Berlín, Hamburgo y Bremen) y cinco de ellos (más una parte de Berlín) formaban parte de la de la antigua Alemania del Este. Este último territorio suponía en el año de la reunificación un 20% de la población total y un 6% del PIB alemán. Los 82 millones de habitantes con los que cuenta el país en la actualidad se reparten de forma desigual entre 327.000 Km<sup>2</sup>.

**Cuadro 23: Länder alemanes, algunos datos básicos. 2005**

	<i>Media</i>	<i>Máximo</i>	<i>Mínimo</i>	<i>CV</i>	<i>max/min</i>
<i>Superficie (Km<sup>2</sup>)</i>	22.315	70.549	404	0,84	174,6
<i>Población (miles)</i>	5.163	18.075	663	0,94	27,3
<i>Densidad de población (h/ Km<sup>2</sup>)</i>	668	3.811	74	1,56	51,5
<i>PIB per capita (\$)</i>	26.342	45.849	18.309	0,29	2,5
<i>Nº municipios</i>	833	2.306	1	0,84	2.306

- Fuente: Federal Statistical Office

Al igual que para los otros dos países analizados, el Cuadro 23 muestra un conjunto de variables que ilustran las diferencias existentes entre los estados alemanes, tanto en lo que concierne a la distribución de la renta como a algunos indicadores geográficos y poblacionales.

Así, mientras que la densidad de población excede los 1.500 habitantes por kilómetro cuadrado en algunos estados, no llega a los 90 en otros. En el caso de la renta per cápita, la diferencia entre los estados ricos y pobres es más alta que en los otros países debido fundamentalmente a la incorporación de los estados orientales, con niveles de renta muy inferiores a los de los occidentales. El nivel de renta del estado más rico es 2.5 veces superior al del *land* más pobre (46.000€ en el año 2005 en el primer caso y 18.000€ en el segundo). En la sección correspondiente veremos de qué modo las transferencias de nivelación corrigen tanto las desigualdades de renta per capita como las situaciones de densidad extrema.

En el caso de Alemania, hemos de destacar que los estados más pequeños tienen una alta densidad de población al ser ciudades estado, lo que implica que al ser centros de producción y servicios suelen tener bases impositivas de mayor tamaño que los otros estados, donde coexisten áreas rurales y urbanas, pero también mayores necesidades de gasto en relación con algunos servicios<sup>45</sup>. Este hecho se tiene en consideración en el diseño de las transferencias alemanas.

Como se puede observar en el cuadro, la variable que mide la dispersión de la población es el número de municipios por *länder*, esto se debe a que no ha sido posible encontrar el indicador que mide explícitamente la población que vive en zonas urbanas y rurales. Este otro indicador resulta un buen sustituto del mismo. Se ha de recordar que el valor 1 corresponde a las tres ciudades estado, donde el 100% de la población vive en áreas urbanas, al igual que en el caso de la capital australiana.

El parlamento alemán está compuesto por dos cámaras, la cámara baja, *Bundestag*, y la cámara alta, *Bundesrat*. Los miembros de la cámara baja se eligen cada cuatro años por sufragio universal mediante un sistema complejo que combina la representación directa y la proporcional. El *Bundesrat* o Senado está formado por representantes de los gobiernos de los *länder*. El Senado alemán tiene poder de veto sobre todas las decisiones legislativas que afectan a los estados, lo que supone alrededor del un 60% de la legislación federal<sup>46</sup>. En las ciudades estado el primer ministro del *land* es también el alcalde de la ciudad. Existe además la figura de Jefe de Estado, el Presidente de la República Federal, cuya función es meramente representativa y ceremonial.

---

<sup>45</sup> Buettner (2006), p.22

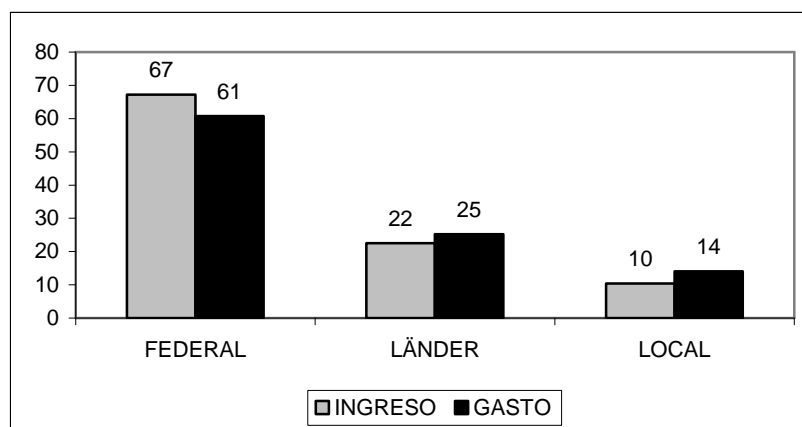
<sup>46</sup> Como veremos más adelante, las reformas actualmente en curso reducirán al 40% el número de leyes federales sujetas al veto del *Bundesrat*.

### 5.1. División de competencias entre los distintos niveles de gobierno

La Constitución o Ley Básica (*Grundgesetz*) especifica los campos de actuación pública sobre los que el gobierno federal tiene poderes exclusivos así como aquellos en los que ambos niveles de gobierno concurren<sup>47</sup>. Las competencias que la Constitución no atribuye al gobierno federal corresponden por defecto a los *länder*.

El Gráfico 23 muestra el peso de los tres niveles de gobierno en el gasto e ingreso público, excluyendo la Seguridad Social. Los gobiernos subcentrales (estados y municipios) ejecutan alrededor de un 40% del gasto total. Sin embargo, sólo recaudan alrededor de un tercio de los ingresos públicos

**Gráfico 23: Peso de cada nivel de gobierno en el gasto e ingreso total (2003)**



- Fuente: Government Financial Statistics IMF, 2006

- Nota: la Seguridad Social está incluida en el nivel federal.

Pero así como la administración está sumamente descentralizada en Alemania, a la legislación le ocurre lo contrario, pues la competencia legislativa corresponde a la federación en la mayor parte de los campos. A diferencia de las provincias canadienses, los *länder* alemanes actuando de forma individual apenas disponen de margen de autonomía a la hora de decidir sus políticas. En algunos sentidos, podría decirse que Alemania está en la práctica más cerca de ser un estado unitario que uno verdaderamente federal.

---

<sup>47</sup> Basic Law (Constitución Alemana), artículos 73, 74 y 75.

### 5.1.1. División de competencias y desglose del gasto por administraciones.

Esta sección detalla la asignación de competencias de ingresos y gasto público tal como estaban asignadas *antes de la reciente reforma* del 2006.<sup>48</sup> En una sección posterior volveremos sobre algunos de los cambios que ha supuesto esta reforma.

El Cuadro 24 resume el reparto de competencias entre la federación y los *länder* que establece la Ley Básica alemana en sus artículos 70-75 y 84-91. En cada caso, se indica a qué nivel de gobierno le corresponde la potestad legislativa (*L*) y el poder ejecutivo (*E*). Se hace alusión asimismo a aquellas áreas en las que la ejecución, en principio asignada al gobierno federal, puede ser delegada en los estados, lo que se indica con la letra *D*.

**Cuadro 24: División de competencias entre niveles de la administración.**

	<u>Gobierno Federal</u>	<u>Länder</u>
Dinero y banca	L, E	
Comercio internacional	L, E	
Líneas aéreas	L, E	D
Ferrocarriles	L, E	L, D
Autopistas	L, E	L, D
Asuntos exteriores	L, E	
Defensa	L, E	
Subsidio de desempleo	L, E	
Pensiones	L, E	
Inmigración	L, E	
Agricultura	L, E	L, E
Industria	L, E	L, E
Educación (3-16)		L, E
Educación post-secundaria	L, E	L, E
Sanidad		L, E
Medio ambiente	L, E	L, E
Energía nuclear	L	L, E
Telecomunicaciones	L, E	

- Fuente: elaboración propia a partir de la Constitución Alemana.

- Notas: *E* = poder ejecutivo; *L* = poder legislativo; *D* = el poder ejecutivo corresponde a la Federación, pero puede ser delegado a los *länder*.

<sup>48</sup> A principios 2006, el Consejo de Ministros alemán y los primeros ministros de los *länder* aprobaron un importante proyecto de ley que fue posteriormente ratificado por el Parlamento. La nueva legislación modifica e intenta clarificar el reparto de competencias legislativas entre las entidades gubernamentales. Con el fin de mejorar la eficiencia en la toma de decisiones, algunas áreas en las que ahora concurren el gobierno federal y los estados pasarían a ser de dominio exclusivo de uno de ellos. Un objetivo de esta reforma, que supone más de veinte modificaciones constitucionales, es el de reducir al 40% el número de leyes federales sujetas al veto del *Bundesrat*. Los *länder*, a cambio, ostentarán el poder legislativo en materia de educación. Estos dos puntos están siendo sumamente conflictivos al implicar que el gobierno central dejará de regular en materia de educación (excepto en lo que concierne al acceso a la universidad y las titulaciones universitarias). Respecto a los temas medioambientales el modelo adoptado de legislación compartida entre administración central y *länder* permite a éstos aplicar políticas muy diferentes entre sí. Este nuevo escenario se traducirá en una mayor agilidad a la hora de enfrentar cambios futuros como los anunciados en el sistema de sanidad y en las pensiones.

El gobierno federal tiene competencia legislativa exclusiva sobre asuntos exteriores, defensa y protección civil, inmigración, moneda, comercio internacional, transporte aéreo y servicios de telecomunicaciones. Áreas en las que concurren ambos niveles de gobierno con prioridad del gobierno central en el terreno legislativo son: derecho civil, derecho, criminal, medio ambiente, autopistas, energía nuclear, relaciones laborales y asuntos económicos. Los estados tienen jurisdicción exclusiva sobre cultura, educación no universitaria, sanidad, y desarrollo regional. En general, aquellas áreas que en la Constitución no se explicitan como de dominio del gobierno federal pasan a estar bajo el control de los *länder*<sup>49</sup>. Hasta muy recientemente en el artículo 75 se determinaban aquellas áreas en las que el gobierno federal sienta las bases generales y son los *länder* los que las desarrollan.<sup>50</sup> Ejemplos de esta índole son la educación post-secundaria<sup>51</sup> y la planificación territorial. Finalmente, la construcción de universidades estaba a cargo del gobierno federal y los estados. Ambas administraciones estaban obligadas a colaborar en la construcción de infraestructuras universitarias, regionales, agrícolas y costeras. La aportación del gobierno federal al coste de las mismas es generalmente del 50% pero puede alcanzar el 90%.

Por otro lado, aquellas decisiones de gasto que aún siendo competencia federal afectan a los *länder* han de ser aprobadas por mayoría absoluta de la cámara alta o *Bundesrat*. Como hemos visto, esta cámara tenía poder de veto sobre un 60% de la legislación federal<sup>52</sup>. Otra prueba del gran poder que ostenta el *Bundesrat* es que en el caso de las transferencias federales el gobierno federal y todos los *länder* han de ponerse de acuerdo en los criterios de asignación de los fondos a repartir.

En cuanto a los municipios, éstos tienen a su cargo servicios e infraestructuras de alcance local, tales como vivienda, carreteras, electricidad, gas, mantenimiento de centros de salud, hospitales y escuelas locales. Sus competencias no aparecen explicitadas en la Constitución.

Debido a que existe un elevado grado de solapamiento entre las competencias de los distintos niveles de gobierno, y a que algunas áreas pueden estar delegadas a los *länder*, la distribución del gasto final por niveles de gobierno (resumida en el Gráfico 24) podría no dar una imagen

---

<sup>49</sup> Artículo 10 de la Constitución.

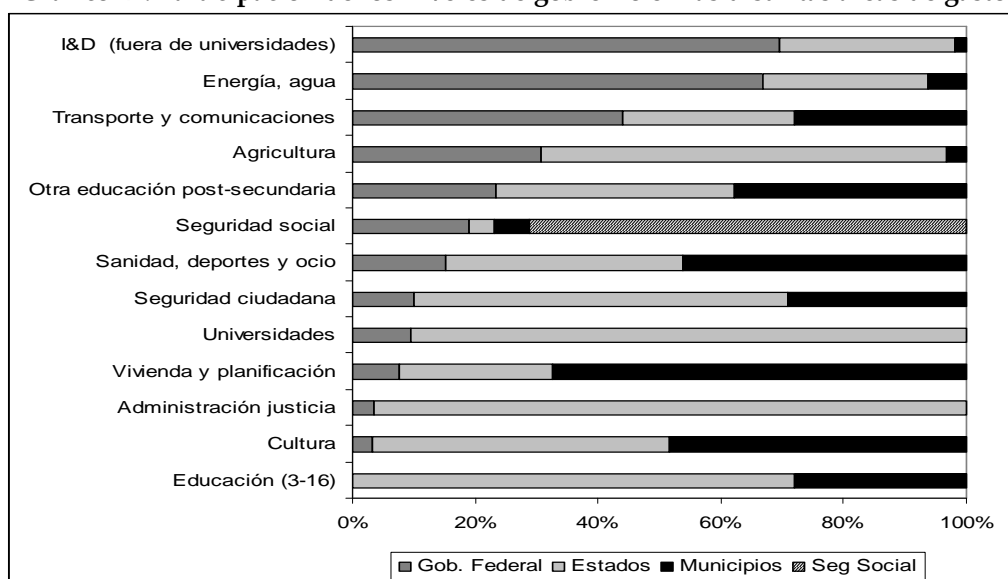
<sup>50</sup> Tras la reforma del 2006 desaparece la figura de la ley federal de bases, por lo que en la actualidad son los *länder* los que ostentan los poderes aquí mencionados.

<sup>51</sup> En el caso de la educación universitaria, ambos niveles de gobierno concurren. El gobierno Federal establece un marco que persigue la homogenización de los curriculums a lo ancho del territorio, dejando un pequeño margen de maniobra a los *länder*. Asimismo, ambos niveles de gobierno comparten gastos en esta área de actuación.

<sup>52</sup> Una crítica que se le hace al *Bundesrat* a este respecto es que ha venido actuando más como un elemento de oposición parlamentaria, dado que la mayoría política del mismo era del partido opuesto al que ocupaba el Bundestag, que como lo que debiera ser, una cámara que defiende los intereses regionales. Losco (2006), p. 2.

fiable del poder de decisión de cada administración. Por ejemplo, la inversión en infraestructuras universitarias o en investigación está en manos del gobierno Federal y de los *Länder*; las autopistas son de propiedad del gobierno federal, y su administración suele delegarse en los *länder* aunque éstos pueden rechazarla; las políticas sociales de sanidad y educación corren a cargo de los tres niveles de gobierno. En el caso de la sanidad, el gobierno federal se ocupa de su regulación, la Seguridad Social financia sus costes operativos, los *länder* asumen las inversiones en hospitales y regulan la capacidad de los mismos, mientras que los ambulatorios de atención primaria corren a cargo de los municipios<sup>53</sup>.

**Gráfico 24: Participación de los niveles de gobierno en las distintas áreas de gasto.**



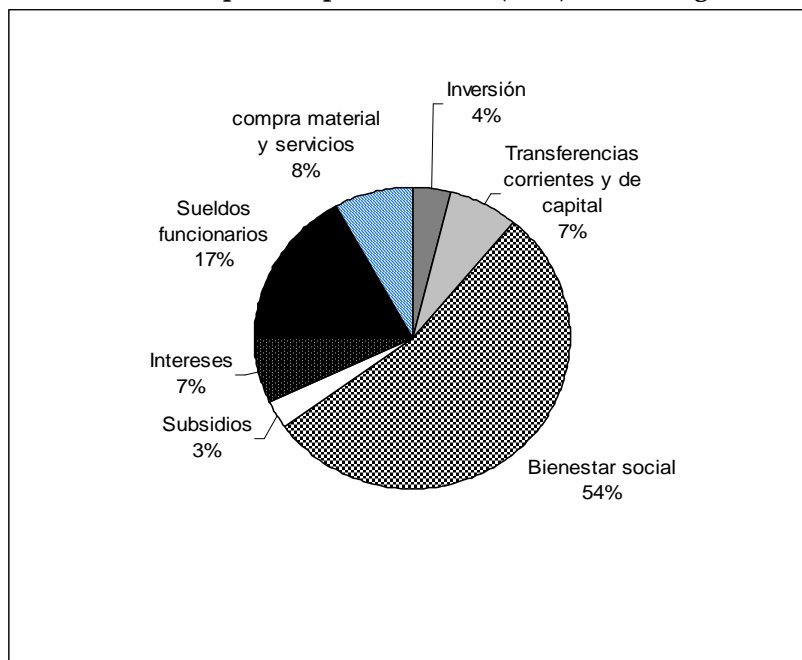
- Fuente: Wurzel (2003).

En la primera mitad de la década de los noventa el gasto público creció a una media del 10% anual, debido principalmente a las demandas de los nuevos estados de la Alemania del Este. Dentro de los requerimientos de éstos, el de mayor peso está asociado a la extensión del sistema de Seguridad Social de la antigua Alemania del Este y a la necesidad de dotar a su administración de una cantidad importante de funcionarios públicos. El peso de esas categorías de gasto se puede ver en el Gráfico 25.

<sup>53</sup> Wurzel (2003), p. 5.



**Gráfico 25: Gasto público por funciones (2001), en % del gasto total**



- Fuente: Wurzel (2003)

### **5.1.2 Competencias tributarias y desglose de los ingresos por niveles de gobierno.**

La Constitución alemana también describe en considerable detalle el reparto de competencias tributarias e ingresos impositivos entre los tres niveles de gobierno. Las competencias de legislación tributaria están recogidas en los Artículos 105 y 72.2 de la Carta Magna y la distribución de los ingresos impositivos se regula en los artículos 106 y 107 de la misma. Este hecho dota al sistema de financiación regional de una gran estabilidad pero también conlleva rigideces que hacen que los cambios en la distribución de poderes entre los niveles de gobierno requieran frecuentes reformas constitucionales<sup>54,55</sup>

La mayor parte de los impuestos importantes están regulados por ley federal. Es decir, es el gobierno central el que tiene la facultad para crear tributos y decidir tanto su base imponible (las rentas gravables por éste) como los tipos impositivos, deducciones y otros elementos del impuesto. Sin embargo, si la regulación afecta a impuestos cuya recaudación se atribuye total o parcialmente a los *länder* o a las municipalidades, ésta habrá de ser aprobada por el *Bundesrat*. Tal diseño en el reparto de responsabilidades implica un grado de centralización normativa tal que, actuando de forma individual, los *Länder* no tienen prácticamente ninguna autonomía

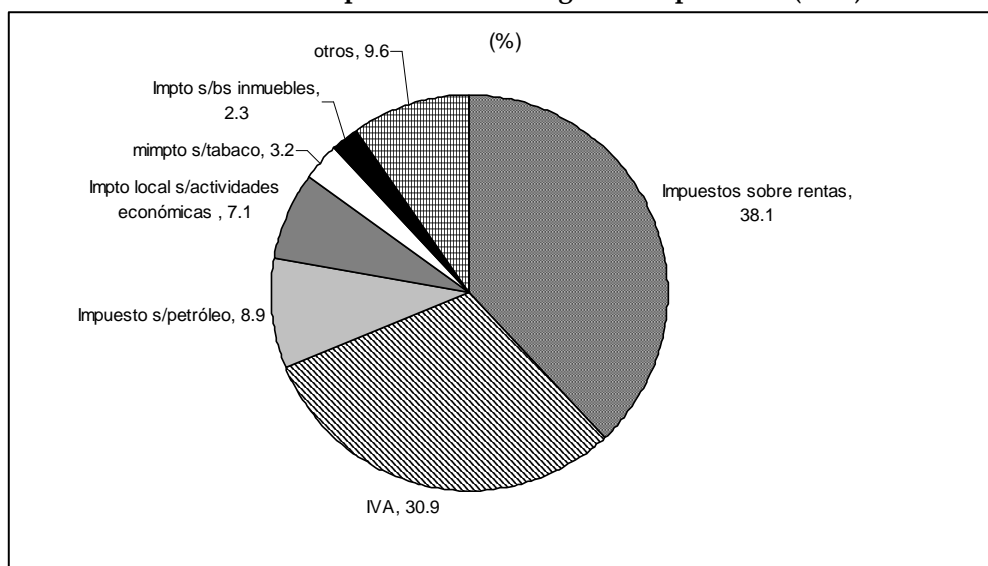
<sup>54</sup> La Constitución alemana, inicialmente promulgada en 1949, ha sido enmendada en más de 45 ocasiones, entre otras en 1990 con el objetivo de adaptarse a la nueva realidad del territorio tras la reunificación, y recientemente en el año 2006.

<sup>55</sup> En el caso español, por ejemplo, la división competencial se plasma en la Constitución pero con vaguedad. Por ello, los profundos cambios que ha experimentado el modelo de financiación no han requerido una reforma constitucional.

tributaria puesto que la gran mayoría de los tipos impositivos están fijados por Gobierno Central. Actuando colectivamente, sin embargo, los estados tienen una gran influencia sobre la política impositiva a través del *Bundesrat*. Por otra parte, los *länder* son los encargados de recaudar el grueso de los impuestos,<sup>56</sup> actuando en esta tarea como agentes del gobierno federal. Las excepciones son los aranceles y el impuesto sobre la cerveza. Ambos son recaudados por el gobierno federal, aunque los rendimientos de los primeros son un recurso de la Unión Europea y la recaudación del segundo corresponde a los *länder*. La Agencia Tributaria federal también recauda los impuestos específicos sobre el consumo, cuyos rendimientos corresponden íntegramente a la Federación.

Según la Constitución, los *länder* también pueden crear sus propios impuestos, aunque sus facultades en este sentido se restringen a impuestos sobre el consumo y el lujo y están severamente limitadas por la prohibición de gravar hechos imponibles ya gravados por tributos federales. Los municipios, finalmente, solamente pueden crear impuestos (sobre el consumo en su ámbito geográfico) si su *land* les ha cedido la competencia para hacerlo. De hecho, en la Constitución no se explicita la capacidad de éstos para legislar en materia tributaria.

**Gráfico 26: Composición de los ingresos impositivos (2005)**



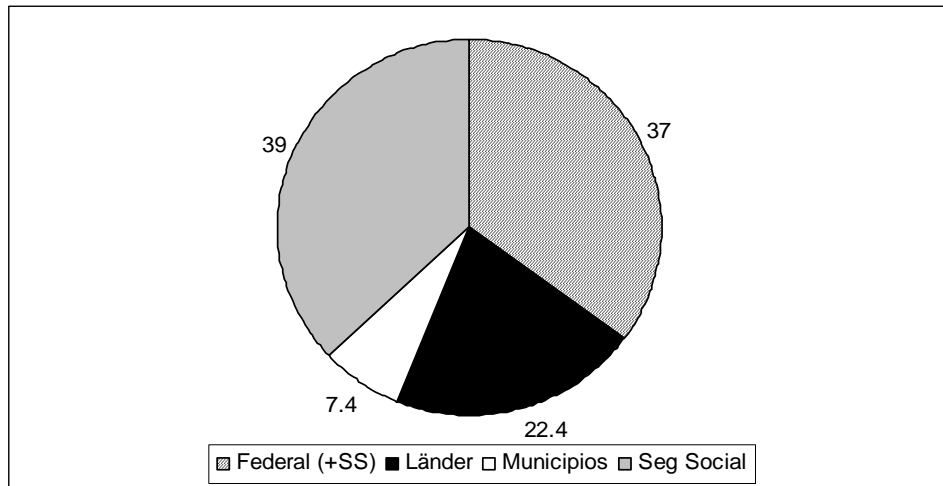
- Fuente: Hoffmann (2006).

En el Gráfico 26 encontramos el peso de los principales tributos en la recaudación impositiva total. En él se observa que el IVA y la imposición sobre las rentas personales y societarias representan un 70% de la recaudación total.

<sup>56</sup> En las agencias tributarias de cada *land* hay una doble dotación de funcionarios, aquellos que pertenecen al *land* y los designados por el *Bund*, con el fin de aumentar el control sobre los tributos que allí se gestionan.

Un correcto diseño de un sistema de financiación reclama suficiencia financiera, es decir, poner al alcance de cada ente territorial los recursos necesarios para hacer frente a las tareas que le han sido encomendadas. En el caso alemán, la mencionada falta de poder normativo sobre los tributos por parte de los estados, se compensa vía reparto de ingresos tributarios entre las entidades de gobierno. En el Gráfico 27 se ve la asignación de estos ingresos entre los cuatro niveles de gobierno.

**Gráfico 27: Asignación de ingresos impositivos entre las distintas administraciones (2000)**



- Fuente: OECD Revenue Statistics (2002)

En el artículo 106 de la Constitución se especifica el reparto entre las distintas administraciones alemanas de los rendimientos de los principales tributos. Para dotar al sistema de una cierta flexibilidad en lo que concierne a la distribución vertical de los recursos, el reparto de los ingresos por IVA se remite a una ley federal que deberá ser aprobada por el *Bundesrat*.

Con datos del año 2003, los ingresos impositivos que se reparten entre los tres niveles de gobierno representan el 71% de la totalidad, otro 17% son ingresos exclusivos del gobierno federal, un 4% de los estados y el 7% restante son ingresos tributarios exclusivos de los municipios<sup>57</sup>.

En el Cuadro 25 se resumen las competencias normativa y de gestión de los diferentes niveles de gobierno en materia tributaria, así como el reparto de sus rendimientos. El gobierno federal y los estados son beneficiarios en igual proporción de los rendimientos de los impuestos más importantes, como el IRPF y el Impuesto de Sociedades. La Federación y el conjunto de los *länder* perciben cada uno la mitad de los rendimientos del Impuesto de Sociedades y un 42,5% de la recaudación por IRPF, mientras que el 15% restante de este tributo corresponde a los

<sup>57</sup> Losco (2006), p. 8

municipios. El reparto entre los *länder* de sus participaciones en estos dos impuestos se realiza de acuerdo con un criterio de residencia. En el caso del IRPF se tiene en cuenta la residencia del declarante, mientras que los rendimientos del impuesto de sociedades se territorializan en base a la localización de los empleados de las empresas.<sup>58</sup>

**Cuadro 25: Reparto de competencias tributarias y rendimientos impositivos entre niveles de gobierno**

<i>Impuesto:</i>	<i>capacidad normativa</i>	<i>gestión y recaudación</i>	<i>reparto de los ingresos (F/L/M/otros)</i>
<i>sobre la renta personal</i>	F	L	42.5/42.5/15
<i>de Sociedades</i>	F	L	50/50/0
<i>recargos de solidaridad sobre IRPF y sociedades</i>	F	L	F
<i>IVA</i>	F	L	46.55/45.62/2.2/5.63
<i>IVA sobre importaciones</i>	F	F	46.55/45.62/2.2/5.63
<i>especiales</i>	F	F	F
<i>local sobre las empresas</i>	F	M	10/10/80
<i>sobre bienes inmuebles</i>	F, L	M	M
<i>aranceles</i>	UE	F	UE
<i>especiales</i>	F	F	F
<i>sobre seguros</i>	F	L	F
<i>sobre transacciones de capital</i>	F	L	F
<i>sucesiones y donaciones</i>	F	L	L
<i>transmisiones patrimoniales</i>	F	L	L
<i>matriculación</i>	F	L	L
<i>sobre la cerveza</i>	F	F	L
<i>sobre el juego</i>	L	L	L
<i>sobre la pesca</i>	L	M	M
<i>sobre la caza</i>	L	M	M
<i>sobre perros</i>	L	M	M

- Fuente: Elaboración propia en base a Ralphof (2006), Bundesministerium der Finanzen, Constitución Alemana, y García Frías (2006).

- Notas: En el caso del impuesto sobre bienes inmuebles, el gobierno federal fija el tipo básico y los municipios los coeficientes multiplicadores. El 5.63% de los rendimientos del IVA se reservan para la financiación de pensiones.

- Clave: F = gobierno federal; L = *länder*; M = municipios; UE = Unión Europea.

El impuesto de sociedades se aplica a un tipo del 25%. A este tributo ha de añadirse un impuesto local sobre las empresas (el *Gewerbesteuer* o *local business tax*), lo que hace que el tipo impositivo sobre beneficios puede llegar a alcanzar el 40% en algunos municipios alemanes.<sup>59</sup>

El gobierno alemán ha anunciado que en enero del 2008 se reformará este impuesto con el

<sup>58</sup> Véase [www.worldwide-tax.com/germany/germany\\_tax.asp](http://www.worldwide-tax.com/germany/germany_tax.asp).

<sup>59</sup> Sin embargo, en el caso alemán existen desgravaciones fiscales muy por encima de lo que ocurre en otros países, lo que hace que, según algunas estimaciones, la carga real del tributo se reduzca a la mitad.

ánimo de evitar la deslocalización industrial. Pasará a llamarse *impuesto federal sobre las empresas* y el tipo máximo de gravamen sobre los beneficios, incorporando el impuesto local, no superará el 30%.<sup>60</sup>

El reparto de los rendimientos del IVA ha servido de mecanismo de ajuste para intentar adecuar los recursos de cada nivel de gobierno a sus necesidades de gasto. En la actualidad, la recaudación de este impuesto se distribuye de la forma siguiente: un 5.63% se reserva para la financiación de pensiones, un 2.2% corresponde a los municipios como compensación por haber renunciado a un impuesto sobre los activos de las empresas<sup>61</sup> (*gewerbekapitalsteuer*). El resto de la recaudación va a parar al gobierno federal (50,5%), y a los *länder*, 49,5%. Sobre el reparto de estos ingresos entre los estados hablaremos más tarde, pues forma parte de los mecanismos de nivelación.

Los *länder* reciben en exclusividad los ingresos que se derivan de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales, donaciones y de matriculación. Los ingresos que se derivan de este último tributo representan un 39% de la recaudación de los impuestos exclusivos de los *länder*, pesando un 22% los impuestos de transmisión patrimonial.<sup>62</sup> En el caso de los impuestos sobre el juego, los *länder* además de ser beneficiarios exclusivos, son los que tienen la capacidad normativa. Hasta mediados de los noventa, cuando desaparece tras ser declarado inconstitucional, existía también un impuesto sobre el patrimonio cuyos rendimientos correspondían a los estados.<sup>63</sup>

Los municipios recaudan los siguientes impuestos de los cuales son beneficiarios exclusivos: impuestos sobre propiedad inmobiliaria, sobre actividades económicas, caza, pesca y perros, sobre la proyección de películas, máquinas tragaperras e impuestos sobre las prostitución (Colonia). Las dos primeras figuras representan un 70% de su recaudación tributaria. Los Gráficos 28 y 29 muestran el peso de los distintos impuestos en los ingresos tributarios totales del gobierno federal y de los gobiernos subcentrales.

---

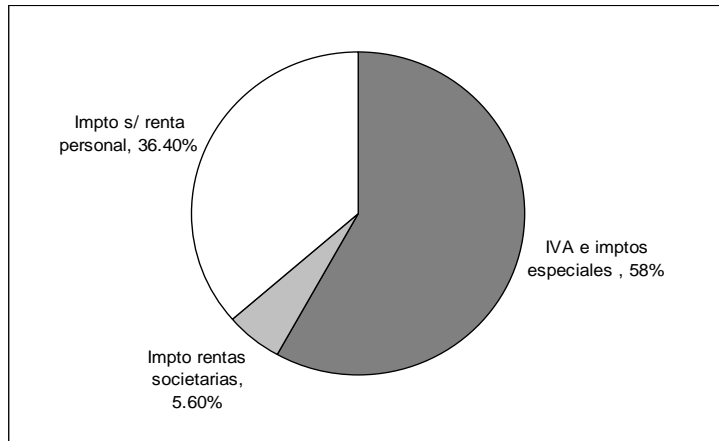
<sup>60</sup> [http://www.kpmg.de/library/pdf/GTM\\_September\\_2006.pdf](http://www.kpmg.de/library/pdf/GTM_September_2006.pdf)

<sup>61</sup> Hasta enero del 1998 el impuesto local sobre la propiedad se refería a dos tipos de tributos: el que gravaba propiedad inmobiliaria, *gewerbsteuer*, y el que gravaba la propiedad de las empresas localizadas en ese municipio, *gewerkapitalsteuer*. Es este último el que ha desaparecido y compensado con una parte de lo recaudado vía IVA.

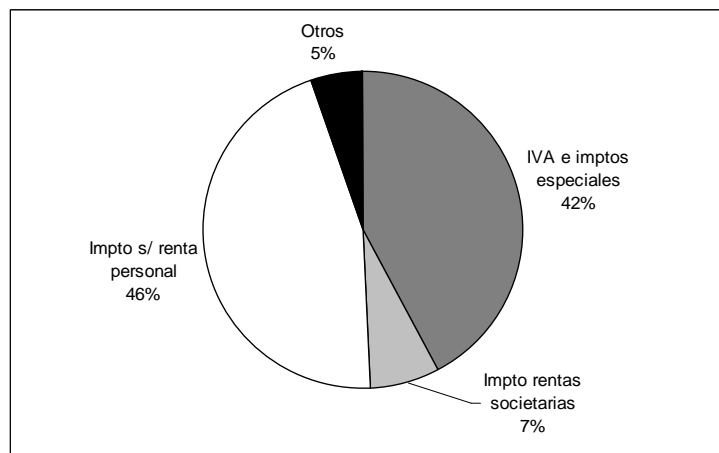
<sup>62</sup> Losco (2006), p. 6

<sup>63</sup> García Frias (2006), p. 245.

**Gráfico 28: Recaudación impositiva Gobierno Federal (2000), en % del total**

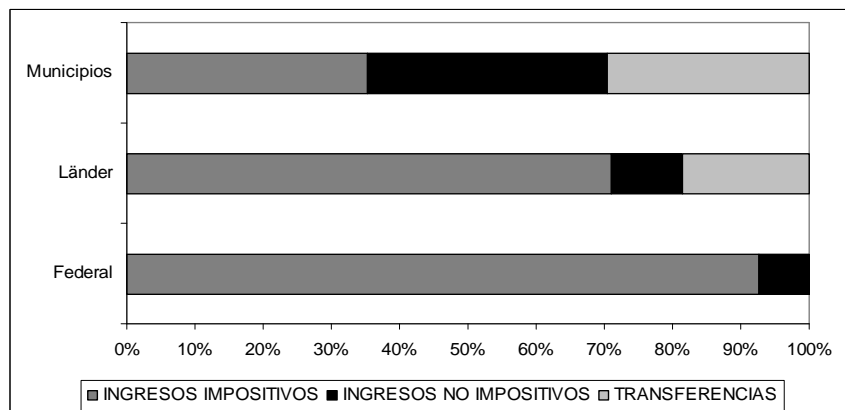


**Gráfico 29: Recaudación impositiva länder y municipios (2000), en % del total.**



- Fuente: OCDE (2001) Allemagne. Études économiques d l'OCDE. Paris

**Gráfico 30: Fuentes de ingresos de las entidades de gobierno (2002)**



- Fuente : OECD, Revenue Statistics, 2002

El Gráfico 30 muestra la composición de los ingresos totales de las distintas administraciones alemanas. En términos de su dependencia de las transferencias de la Hacienda Central (un 19%), los estados alemanes tienen un grado de autonomía similar al de las provincias canadienses. Sin embargo, los primeros tienen un nivel de responsabilidad fiscal muy inferior.

Mientras que estas últimas tienen capacidad normativa sobre prácticamente todos sus ingresos tributarios, los *länder* carecen de ella casi por completo.

## 5.2. Relaciones fiscales entre niveles de gobierno

Existen en Alemania tres tipos de transferencias entre administraciones públicas. En primer lugar, existe un sistema de nivelación cuyo objetivo es el de "asegurar una nivelación razonable de las desiguales capacidades fiscales de los *länder* (art. 107 de la Ley Básica). Es decir, se trata de garantizar condiciones de vida "equivalentes"<sup>64</sup> en todo el territorio nacional sin que ello exija a ningún estado un esfuerzo fiscal desproporcionado.

El sistema es complejo e incluye, además de transferencias verticales de la Federación a los gobiernos subcentrales, transferencias horizontales entre estos últimos y un reparto de los rendimientos de los tributos compartidos sesgado en favor de los estados con menor capacidad recaudatoria. Además, el *Bund* o Federación aporta recursos adicionales a los *länder* a través de una serie de transferencias condicionadas que cofinancian responsabilidades conjuntas y ayudan a cubrir las necesidades especiales con las que puedan enfrentarse ciertos estados.

En Alemania, al igual que en Canadá, pero a diferencia de Australia y España, la nivelación se concentra en equilibrar las capacidades fiscales de los estados, sin prestar demasiada atención a las posibles diferencias entre éstos en términos de sus costes de provisión de los principales servicios públicos. Con todo, el sistema alemán sí introduce algunas correcciones en la asignación de fondos que recogen en cierta medida los costes asociados a una elevada densidad de población y los derivados de la gestión de los principales puertos del país.

### 5.2.1. El sistema de nivelación

El sistema alemán de nivelación interregional está regulado por una ley federal específica que necesita la aprobación del *Bundesrat* (la llamada *Finanzausgleichsgesetz* o Ley de Nivelación) que ha sido modificada recientemente como resultado de una importante sentencia del Tribunal Constitucional. En esta sección describiremos en primer lugar el mecanismo de nivelación existente hasta 2005 para comentar después los cambios introducidos a raíz de la citada sentencia.

---

<sup>64</sup> Art. 106 (3).2 de la Constitución alemana. A este respecto hay que añadir que en la reforma Constitucional del 1994 se introdujo el término "equivalentes" sustituyendo al anteriormente citado "similares" dando cabida a la autonomía de los *länder* a la hora de elegir su oferta de servicios públicos. Sin embargo, curiosamente después de esa fecha la traducción oficial al inglés de la Carta Magna alemana sigue empleando la expresión "equal living conditions." Gunlicks (2005), p. 1289.

El sistema de financiación regional garantiza un nivel muy elevado de nivelación de la capacidad fiscal por habitante de los *länder* teniendo en cuenta también, aunque de una forma muy simple, algunas variables que pueden incidir sobre los costes de provisión de los servicios públicos. El mecanismo de nivelación es complejo y opera en tres etapas sucesivas. En cada etapa, la capacidad fiscal (recaudación) por habitante de cada estado se compara con el promedio nacional y el sistema aporta recursos a aquellos territorios que están por debajo de la media con el objetivo de reducir la brecha fiscal. Tanto los detalles del cálculo de la capacidad fiscal como el origen de los fondos a redistribuir varían de una etapa a otra.<sup>65</sup>

En la primera etapa se persigue elevar hasta al menos el 92% del promedio nacional la capacidad fiscal por habitante de las regiones con menores recursos a través del reparto de una parte de la recaudación del IVA. En la segunda, se establecen una serie de transferencias horizontales. Los *länder* con una recaudación por habitante superior a la media nacional aportan parte de su "exceso" de recursos fiscales, de acuerdo con una escala progresiva, a una bolsa que sirve para eliminar una fracción dada del "déficit" que sufren los demás. Por este procedimiento se asegura que ningún *land* se queda por debajo del 95% de la capacidad fiscal media por habitante. Finalmente, en la tercera ronda el Gobierno Federal realiza transferencias a los estados que continúan por debajo de la media tras la ronda anterior. Como en el estadio anterior, la transferencia es proporcional al tamaño de la brecha fiscal por habitante en relación con el promedio y asegura que ningún estado se quedará por debajo del 99.5% de la media.

#### 1) El reparto del IVA

Como ya hemos visto, a los estados les corresponde una parte importante de la recaudación del IVA. El 75% de esta partida se reparte entre ellos en proporción a su población, lo que supone una transferencia implícita desde los estados con mayores niveles de renta y consumo a los demás que ayuda a nivelar las capacidades fiscales estatales. El 25% restante de estos recursos se asigna a aquellos *länder* que, tras el reparto de los fondos anteriores, cuentan con una menor capacidad fiscal, esto es una menor recaudación por habitante por tributos propios y participaciones en impuestos compartidos (IRPF, sociedades y primer tramo del IVA). El objetivo es elevar a todos los estados receptores hasta el 92% de la capacidad fiscal media del conjunto del país. Si no hay recursos suficientes para alcanzar este objetivo, todas las transferencias se reducen en la misma proporción. Si sobran recursos tras alcanzarlo, el excedente se reparte entre todos los *länder* en proporción a su población.

---

<sup>65</sup> Para una descripción detallada del sistema véase entre otros Spahn (1997).



## 2) Nivelación horizontal<sup>66</sup>

En esta segunda etapa, los estados cuya capacidad fiscal por habitante supera la media nacional transfieren fondos a los demás territorios. En primer lugar, los *länder* con menores recursos reciben los fondos necesarios para alcanzar al menos el 92% de la capacidad fiscal media, si esto no se ha conseguido en la etapa anterior. Seguidamente, todos los *länder* que continúan por debajo de la media reciben una transferencia por habitante igual al 37.5% de la diferencia entre su capacidad fiscal y el promedio. De esta forma, se garantiza que ningún estado quedará por debajo del 95% de la capacidad fiscal media por habitante.

Estas transferencias se financian con aportaciones realizadas por los estados con mayor capacidad fiscal de acuerdo con una escala progresiva que establece los siguientes tipos marginales en función del exceso de recaudación por habitante sobre el promedio nacional: el 15% para el primer punto porcentual, el 66% entre 1 y 10 puntos y el 80% para el exceso de recaudación por encima de este nivel. En el caso de que las contribuciones de los estados pagadores sean distintas de las transferencias que corresponden a los perceptores, los pagos de los primeros se ajustan al alza o a la baja proporcionalmente.

A efectos del cálculo de la capacidad fiscal, en esta segunda etapa a los ingresos tributarios de los *länder* tras el reparto del IVA se les añade la mitad de la recaudación impositiva de sus municipios y se les restan los costes de gestión de los puertos<sup>67</sup>. Por otra parte, para calcular la capacidad fiscal por habitante, el agregado de recaudación así obtenido no se divide por la población real, sino por un indicador de población ajustada que pondera al alza la población de aquellos *länder* y municipios con una mayor densidad de población por entender que en ellos los costes de provisión de los servicios públicos son mayores.<sup>68</sup>

## 3) Transferencias verticales

En la tercera etapa del proceso de nivelación, el Gobierno Federal realiza diversos tipos de transferencias a los *länder*. En primer lugar, todas las regiones que tras la segunda ronda del proceso continúan por debajo de la capacidad fiscal media por habitante reciben una

---

<sup>66</sup> En el presente contexto, los términos “horizontal” y “vertical” se refieren a la dirección que siguen las transferencias. En el primer caso van de una entidad de gobierno a otra del mismo nivel, mientras que en el segundo su desde el nivel superior (la federación o *Bund*) hacia una entidad de gobierno de nivel inferior. En ambos casos, sin embargo, estas transferencias buscan alcanzar un equilibrio horizontal, es decir, disminuir las diferencias de capacidad fiscal per capita entre estados.

<sup>67</sup> Esta práctica beneficia a los *länder* de Hamburgo, Bremen, Meklenburg-Vorpommern y Lower Saxony. Künkler (2003), p. 8.

<sup>68</sup> En particular, la población real de las ciudades estado de Hamburgo, Bremen y Berlín se multiplica por 1.35 por entender que en éstas la prestación de servicios tiene un coste superior al promedio del país. Por otra parte, existe una escala de ponderaciones crecientes para la población de los municipios en función de su tamaño.

transferencia igual al 90% del importe necesario para llegar a esta referencia. De esta forma, la capacidad fiscal del *land* con menores recursos por habitante se eleva desde el 95% hasta el 99.5% del promedio nacional.

En segundo lugar, el *Bund* realiza transferencias adicionales para cubrir ciertas necesidades especiales de algunos *länder*. Estas transferencias benefician a cuatro grupos de estados:

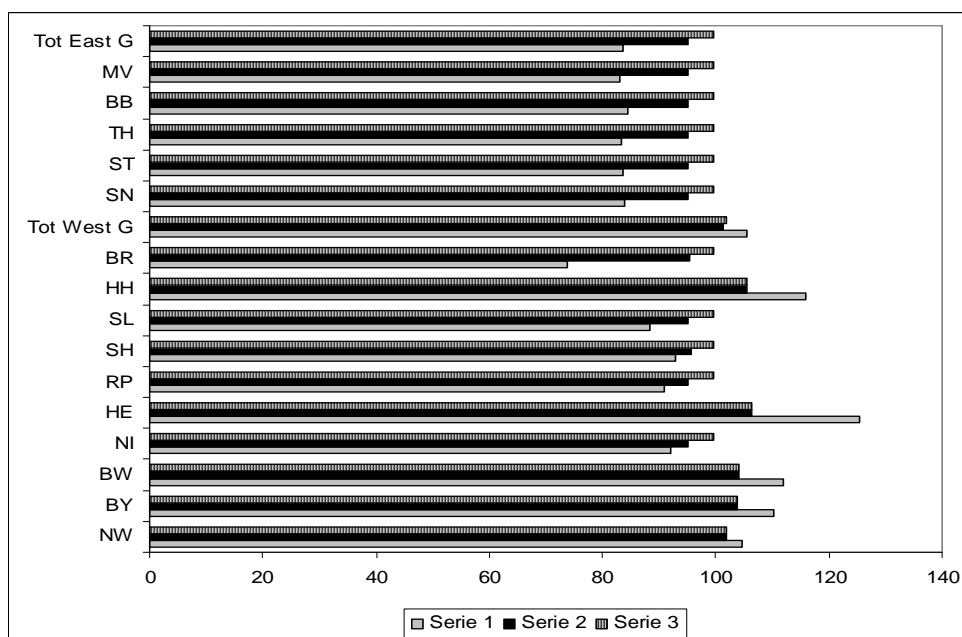
- Estados de pequeño tamaño en los que, por no darse economías de escala, se estima que los costes de administración por habitante son muy elevados.
- Estados más pobres de Alemania del Oeste que, por efecto estadístico, tras la Reunificación pasan de ser beneficiarios a ser contribuyentes netos al mecanismo de nivelación horizontal. Esta transferencia se crea en 1995.
- Estados de Alemania del Este: con el objetivo de dotar al Este del país de las necesarias infraestructuras públicas, así como del necesario gasto social<sup>69</sup> (Fondos de Solidaridad I y II, el primero creado en 1995).
- Fondos para afrontar el servicio de la deuda pública que perciben dos de los *länder* (Bremen y Saarland).

El Gráfico 31 ilustra el impacto redistributivo del sistema de nivelación. Para cada estado se muestra su capacidad fiscal relativa por habitante antes del inicio del proceso de nivelación, tras las dos primeras etapas de éste y el resultado final del mismo. Como se observa en el gráfico, la dispersión entre estados en términos de capacidad fiscal por habitante se reduce con cada paso del proceso. Una vez completado éste, el estado con menores recursos se sitúa en el 99.5% del promedio mientras que los mejor financiados (Hamburgo y Hessen) se sitúan en torno al 110%.

---

<sup>69</sup> Estas ayudas forman parte del llamado primer Pacto de Solidaridad y se financian mediante recargos sobre el IRPF y el Impuesto de Sociedades. Este programa financió transferencias al Este por valor de 56 millardos de DM, a los que hay que añadir otros 40 millardos destinados a la condonación de deuda. El Pacto finalizaba en 2005, año en el que se esperaba que los nuevos *länder* hubiesen alcanzado una capacidad fiscal adecuada. Posteriormente se extendió el período de ayuda hasta el 2019, financiado por un Pacto de la Solidaridad II, que reparte 157 millardos de euros, en forma de transferencias desde el gobierno federal.

**Gráfico 31: efectos redistributivos del mecanismo de nivelación. Año 2000**



- Nota:

*Serie 1:* capacidad fiscal per capita (normalizada por la media nacional) antes de la nivelación.

*Serie 2:* capacidad fiscal per capita tras las dos primeras etapas del proceso de nivelación (reparto del IVA y transferencias horizontales)

*Serie 3:* capacidad fiscal per capita tras la tercera etapa del proceso de nivelación (transferencias de la Federación a los länder).

- Clave: BY = Bayern; BW = Baden-Württemberg; BB = Brandenburg; BE = Berlin; BR = Bremen; HE = Hessen; HA = Hamburgo; NW = Nordrhein-Westfalen; NI = Niedersachsen; MV = Mecklenburg-Vorpommern; RP = Rheinland-Pfalz; SL = Saarland; SH = Schleswig-Holstein; SN = Sachsen; ST = Sachsen-Anhalt; TH = Thüringen.

### **La reforma de 2005**

Tras la reforma del mecanismo de nivelación del 2005 se introducen cambios que afectan principalmente al reparto horizontal de fondos. En 1999 el Tribunal Constitucional alemán obliga a elaborar una nueva Ley de Nivelación que deberá respetar un conjunto de condiciones. Entre otras, las razones que subyacían a esta decisión se basaban en la excesiva penalización de los estados más ricos y la falta de responsabilidad a la hora de administrar los temas fiscales que el sistema de transferencias suponía para los estados más pobres. Los cambios que se introducen, por tanto, van en la línea de reducir los trasvases de recursos entre regiones ricas y pobres. Se establecen asimismo incentivos para aquellos estados cuyo crecimiento en la recaudación de impuestos esté por encima de la media nacional. En particular, el exceso de recaudación por encima del crecimiento medio se excluye del cómputo de la capacidad fiscal.

Los principales cambios afectan al reparto del IVA entre los estados y al sistema de transferencias horizontales. En cuanto al IVA, los länder receptores del 25% de la participación estatal que se reserva con fines redistributivos pasan a ser todos aquellos länder cuya capacidad

fiscal está por debajo de la media (en lugar de estar por debajo del 92% de esa media). Por otra parte, el reparto de estos fondos pasa a realizarse en proporción a la brecha fiscal total de los estados en relación con la capacidad fiscal estándar, de forma que se elimine una fracción igual para todos ellos de su déficit de recursos por habitante en relación con el promedio nacional. De este modo, se aumenta el número de beneficiarios de estos recursos, que ya no se concentran exclusivamente en los *länder* más pobres, y se reduce su cuantía media y su impacto redistributivo.

También se modifica el procedimiento de cálculo de la capacidad fiscal en la segunda etapa del procedimiento de nivelación. Por un lado, a la hora de calcular la capacidad fiscal per capita efectiva de los estados se consideran ahora el 65% de los ingresos municipales (en lugar del 50%). Por otro, dejan de deducirse de esta magnitud los costes asociados a la gestión de los puertos. En su lugar, los estados afectados recibirán transferencias equivalentes por parte del gobierno federal. Otro cambio se refiere a la ponderación que recibe la población en algunos *länder* de cara a reflejar un mayor gasto de gestión en la provisión de sus servicios asociado con la densidad de población. Así, además de ponderar la población de las ciudades estados un 35% más, como ya se venía haciendo, también se pondera algo más las poblaciones de Mecklenburg-Vorpommern, (un 5% más), Brandenburg (3%) y Sachsen Anhalt (2%)<sup>70</sup>.

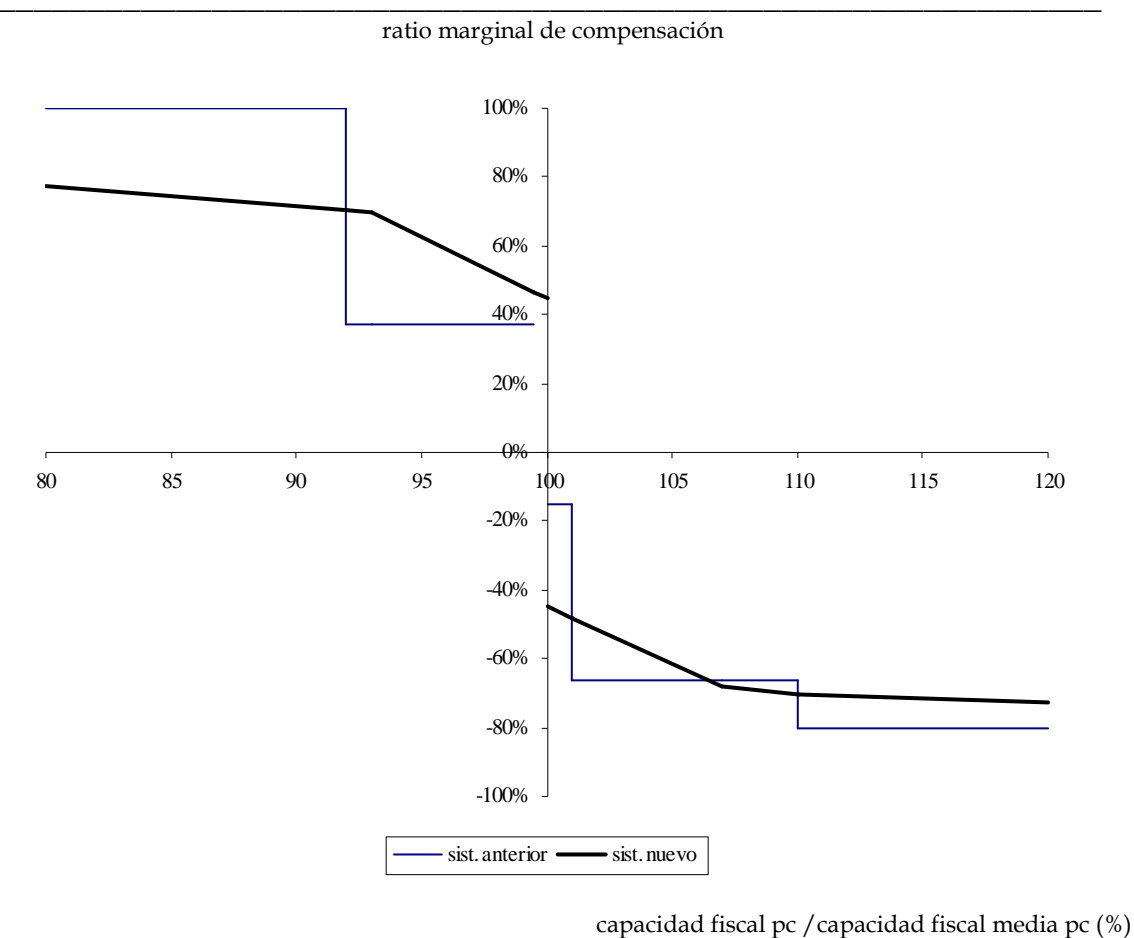
Además, a la hora de asignar transferencias horizontales a los estados más pobres la fórmula de reparto no hace explícita la necesidad de que éstos alcancen como mínimo el antiguo 95% de la capacidad fiscal. A cambio se establecen tres asignaciones diferentes para aquellos estados que se sitúan por debajo del 80% de la capacidad fiscal media por habitante en el conjunto del país, entre el 80% y el 93% y por encima de este. Respecto a la cantidad a pagar por los estados ricos, en la actualidad estos nunca podrán transferir una cantidad superior al 72,5% de su “exceso” de capacidad fiscal (por encima de la media); anteriormente este porcentaje era del 80%.

El Gráfico 32 resume el funcionamiento del sistema de nivelación horizontal antes y después de la reforma del 2005. Se puede observar que los cambios se traducen en una menor cobertura para los receptores de fondos de la brecha entre capacidad fiscal per capita de cada *land* y la media nacional, así como en una menor presión “pagadora” sobre los estados más ricos.

---

<sup>70</sup> Losco (2006), p. 14

**Gráfico 32: Grado de solidaridad entre *länder*: ratio marginal de compensación de la brecha entre la capacidad fiscal per capita de cada estado y el promedio nacional**



- Fuente: Elaboración propia

Los cambios afectan también a la tercera fase del proceso de nivelación. También aquí se reduce ligeramente el grado de redistribución del sistema. Así aquellos estados que tras la nivelación horizontal aún tienen una capacidad fiscal per capita por debajo del 95% de la media percibirán una asignación que cubre el 77,5% de esa brecha (en lugar del 90% del sistema anterior). Por otra parte, las transferencias destinadas a financiar las necesidades especiales de los *länder* de la antigua Alemania Oriental se irán reduciendo gradualmente hasta desaparecer en el 2019. Desaparecen también las transferencias especiales destinadas a aliviar los problemas presupuestarios de los estados de Bremen y Saarland.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> En octubre de 2006, el Tribunal Constitucional Federal falló en contra de una petición del estado de Berlín que solicitaba una ayuda extra, similar a la que hasta ahora habían recibido los dos estados citados argumentando una situación presupuestaria grave. El Tribunal en su sentencia considera que el estado ha pecado de irresponsabilidad en la gestión de su gasto público y deniega esta ayuda. Véase <http://www.thecourt.ca/2007/02/12/report-from-germany-the-constitutional-court-and-the-berlin-decision/> Peer Zumbases & Martin Wilke, Report from Germany, the Constitutional Court and the Berlin Decision. Feb 12<sup>th</sup> 2007

### 5.2.2. Transferencias condicionadas

El Gobierno Federal también transfiere fondos a los *länder* para financiar proyectos compartidos. Dentro de esta categoría nos encontramos con tres tipos de transferencias:

- Aquellas que financian proyectos de los estados y que están cofinanciadas por el gobierno federal de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley Básica (*joint fiscal tasks* o *gemeinschaftsaufgaben*). Tras la reciente reforma, estas transferencias tienen un carácter mucho más limitado y están sujetas a mayores condicionantes<sup>72</sup>. Por ejemplo, han desaparecido algunas de estas transferencias como las que financiaban la construcción de universidades
- Transferencias que financian proyectos de inversión en los *länder* menos favorecidos con el objetivo de reducir las disparidades internas de renta entre regiones de acuerdo con lo dispuesto el artículo 104 ("grants-in-aid" o *investitionshilfen*).

**Cuadro 26: Algunas transferencias condicionadas del gobierno federal a los *länder* 2002, millones de euros**

	<i>importe</i>
<i>Gemeinschaftsaufgaben</i>	
Construcción universidades	1.074
Educación e investigación	556
Infraestructuras económicas regionales	1.001
Infraestructuras agrícolas y costeras	933
Total	3.564
<i>Investitionshilfen</i>	
Carreteras comunales y transporte	8.421
Costrucción de viviendas sociales	678
Modernización edificios	6
Desarrollo local	399
Total	9.504
<i>Geldleistungsgestze</i>	
Ayudas educación	997
Ayudas vivienda	1.707
Otros beneficios sociales	213
Total	2.917

Fuente: Wurzel (2003)

<sup>72</sup> Así, la administración central hace obligatorio la presentación de detallados informes al solicitar la financiación y posteriormente explicando el destino de la misma.

- Transferencias que financian programas sociales que los *länder* llevan a cabo bajo requerimiento del gobierno federal (*geldleistungsgesetze*).

La composición por funciones de las transferencias condicionadas del gobierno federal en el año 2002 se detalla en el Cuadro 26. El importe de estas transferencias ascendió al 1% del PIB (19,2 millardos de euros)<sup>73</sup>.

### 5.2.3. Una visión de conjunto de la financiación de los *länder*

En este apartado se ofrece una visión de conjunto del funcionamiento del sistema de financiación de los estados alemanes y se analiza su impacto redistributivo. También construiremos el indicador ya habitual de autonomía financiera para estas entidades, definido como la razón entre ingresos propios e ingresos totales (incluyendo transferencias).

El Cuadro 27 resume las fuentes de financiación de los *länder* en el año 2004. Los datos están expresados en números índice para reflejar de manera más adecuada la dispersión de las distintas fuentes de financiación entre los estados.

En la columna (1) tenemos los ingresos fiscales propios de los estados (incluyendo el 64% de los ingresos tributarios de sus municipios pero excluyendo la participación estatal en el IVA). La columna (2) es el resultado de sumarle a la anterior los ingresos de los *länder* que derivan del IVA. En la columna (3) se muestran los ingresos de los estados tras el pago o cobro de las transferencias horizontales. En la (4) se han añadido además las transferencias federales que forman parte del mecanismo ordinario de nivelación. En la columna (5), finalmente, se incorporan las transferencias de solidaridad a los estados orientales y otras transferencias federales para cubrir necesidades especiales.

La evolución del indicador de dispersión (que aparece en la última fila del cuadro) según nos movemos hacia la derecha resume el impacto redistributivo de las distintas etapas del proceso de nivelación. En su conjunto, éste reduce las disparidades iniciales entre *länder* a menos de la mitad. El paso más importante en este sentido es la distribución del IVA, que reduce la desviación estándar de la financiación por habitante de 41 puntos a 17. Las transferencias horizontales entre estados reducen este indicador en casi 4 puntos adicionales. Sin embargo, las transferencias verticales de las dos últimas etapas, y muy particularmente las de carácter especial recogidas en la columna (5), prácticamente deshacen los efectos de la redistribución horizontal. La razón es que algunas de las partidas destinadas a cubrir necesidades especiales contribuyen a alejar a algunos estados, en particular a los del Este, del promedio nacional.

---

<sup>73</sup> Wurzel (2003), p. 11.

**Cuadro 27: Financiación por habitante de los Länder antes y después de la nivelación (2004)**  
**Índices (media nacional = 100)**

	(1) <i>Ingresos impositivos estados (sin IVA) + 64% ingr. locales</i>	(2) <i>= (1) + Ingresos por IVA</i>	(3) <i>= (2) + nivelación horizontal</i>	(4) <i>= (3) + nivelación vertical</i>	(5) <i>= (4) + transf. federales especiales</i>
<i>Estados Alemania Oeste, no ciudades</i>					
Hesse	129.1	113.6	102.6	101.3	95.5
Bavaria	124.3	109	101.5	100.2	94.5
Baden-Württemberg	123.2	110.6	101.9	100.6	94.8
North Rhine/Westphalia	110.6	99.8	98.7	97.4	91.8
Rhineland-Palatinate	96.9	92	95	95.4	90.4
Schleswig-Holstein	92.9	93.4	95.5	95.5	90.7
Saarland	83.1	89.9	94.4	95.2	92.1
Lower Saxony	81.2	93.9	95.7	95.5	90.1
<i>Ciudades estado</i>					
Hamburgo	179	145.8	136.7	135	127.2
Bremen	101.5	98	121.2	127.1	123.5
Berlín	86.5	88.5	118.8	126.6	143
<i>Estados del Oeste (todos)</i>	111.8	103.4	101.5	101	96.5
Brandenburg	45	83.4	92.9	95.3	116.7
Thuringia	40.1	81.8	92.1	94.7	118.3
Saxony	39.4	82.3	92.2	94.7	117.6
Meckenburg-Wester Pomerania	39.7	82.5	93	95.6	119.6
Saxony-Anhalt	33.1	82.8	92.6	95.1	119.6
<i>Estados del Este (todos)</i>	39.2	82.6	92.5	95	118.2
Desv estándar	41.03	16.75	12.91	13.55	17.00

- Fuente: Deutsche Bundesbank (2006).

Debido a este fenómeno, el sistema de financiación territorial alemán genera un cambio significativo en la ordenación de los estados según su capacidad fiscal. Como se aprecia en el Cuadro, los estados que parten de una capacidad fiscal propia más baja (en la columna (1)) terminan ocupando los primeros puestos en términos de financiación por habitante, y a la inversa. Este hecho ha dado lugar a frecuentes quejas por parte de los estados menos favorecidos por el sistema a los que el Tribunal Constitucional alemán ha dado al menos parcialmente la razón con la ya mencionada sentencia que motivó la reforma del sistema de nivelación en 2005.



En el Cuadro 28 se muestran los valores del *grado de autonomía fiscal* de cada estado. A diferencia de lo que ocurría en los otros dos países, en el caso de Alemania dado que los estados apenas disponen de capacidad normativa sobre sus ingresos tributarios (véase el Cuadro 25), el *coeficiente de “responsabilidad fiscal”* para cada estado está muy cercano a cero.

**Cuadro 28: Coeficiente de autonomía fiscal de los estados alemanes**

<i>BW</i>	<i>BY</i>	<i>BE</i>	<i>BB</i>	<i>BR</i>	<i>HA</i>	<i>HE</i>	<i>MV</i>	<i>Ni</i>
111	110	61	65	69	108	113	62	93
<i>NW</i>	<i>RP</i>	<i>SL</i>	<i>SN</i>	<i>ST</i>	<i>SH</i>	<i>TH</i>	<i>ALEM</i>	
101	92	77	63	63	93	62	92	

- Fuente: Bundesministerium der Finanzen

- *Clave:* *BY* = Bayern; *BW* = Baden-Württemberg; *BB* = Brandenburg; *BE* = Berlin; *BR* = Bremen; *HE* = Hessen; *HA* = Hamburgo; *NW* = Nordrhein-Westalen; *Ni* = Niedersachsen; *MV* = Mecklenburg-Vorpommern; *RP* = Rheinland-Pfatz; *SL* = Saarland; *SH* = Schleswig-Holstein; *SN* = Sachsen; *ST* = Sachsen-Anhalt; *TH* = Thüringen.

## **6. Un análisis comparativo de los sistemas de financiación territorial canadiense, australiano, alemán y español.**

Esta sección y la siguiente sirven de conclusión al presente capítulo. En ellas se resumen y comparan los principales aspectos de los sistemas de financiación territorial de los cuatro países que hemos analizado en esta tesis y se extraen de la experiencia internacional algunas conclusiones sobre el tipo de instituciones y de prácticas que cabría incorporar al sistema español y sobre las que convendría evitar.

Aunque las experiencias de descentralización de estos países han sido muy diferentes, resulta posible extraer de ellas algunos rasgos y preocupaciones comunes:

- 1) Las autoridades fiscales sub-centrales han ido asumiendo una creciente responsabilidad materia de gasto, mientras que sus posibilidades de captación de recursos propios han aumentado a un ritmo más lento.
- 2) Esto ha tendido a aumentar una situación ya existente de desequilibrio vertical en la que las transferencias del gobierno central son una fuente muy importante de financiación para los gobiernos subcentrales. Si este sistema no se diseña con cuidado, puede generar distorsiones con efectos adversos sobre la eficiencia en la gestión pública.
- 3) La tendencia hacia la descentralización del gasto y el ingreso no siempre refleja un mayor poder de decisión efectiva por parte de los gobiernos regionales o locales que a menudo están

sujetos a normativas o estándares nacionales así como a otras condiciones y prioridades impuestas a través de financiación condicionada.

4) La tensión entre los objetivos de equidad y eficiencia es otro aspecto común a muchos países. Ello va ligado a los mecanismos de transferencia que persiguen poner al alcance de todos los habitantes del país un nivel similar de prestaciones sin necesidad de que aquellos que viven en áreas más pobres se vean sometidos a una mayor presión fiscal. En este sentido el dotar a las regiones de un país con la capacidad financiera para que esto se lleve a cabo prima la equidad, pero puede reducir la eficiencia.

5) La idiosincrasia de los países analizados nos muestra también que los criterios estrictamente económicos son a menudo superados por los de índole histórica, cultural o política.

La presente sección comienza con una breve reflexión sobre aspectos culturales y demográficos de los países analizados que podrían ser de relevancia a la hora de comprender el diseño de sus sistemas de financiación regional. Seguidamente se describe el reparto entre niveles de gobierno del gasto y de los ingresos públicos y de la capacidad normativa sobre estos últimos y se resumen las relaciones fiscales entre gobiernos, con especial atención al sistema de nivelación y al grado de autonomía de los gobiernos subcentrales frente a la administración central. Con el fin de poner la discusión en un contexto más amplio, se utilizan algunos indicadores sencillos para ver dónde se sitúan los países analizados en términos de su nivel de descentralización dentro de una muestra más amplia de países industriales.

### **6.1. Diversidad cultural y demográfica.**

El estudio de la experiencia comparada muestra que las cuestiones culturales, históricas o políticas pueden ser más importantes que las económicas como motores de los procesos de descentralización política y fiscal. El peso de estos factores es muy claro en el caso canadiense, donde el impulso descentralizador proviene fundamentalmente de una provincia, Québec, muy consciente y celosa de su identidad francófona en un país mayoritariamente anglosajón y en la que existe un fuerte sentimiento nacionalista. En muchos aspectos la situación española es parecida. También aquí el impulso descentralizador inicial está ligado a la existencia de sentimientos nacionales diferenciados y a la diversidad lingüística y cultural.

Casos diferentes son Alemania y Australia. El primero es un país más homogéneo culturalmente hablando que los anteriores. En él, la adopción de un sistema federal responde al menos en parte a la búsqueda de contrapesos que hiciesen imposible la repetición de la experiencia totalitaria de los años treinta. En el caso de Australia, el fuerte influjo inmigratorio que ha experimentado el país tras la segunda guerra mundial ha derivado en una población

multirracial (principalmente de origen anglosajón, italiano, vietnamita y chino) que incluye también un 2,2 % de población indígena. Sin embargo, tal diversidad no tiene un componente territorial y es seguramente por ello que no se ha reflejado en demandas políticas de creciente descentralización, o incluso en una fuerte resistencia al proceso de centralización efectiva que ha experimentado el país desde su independencia.

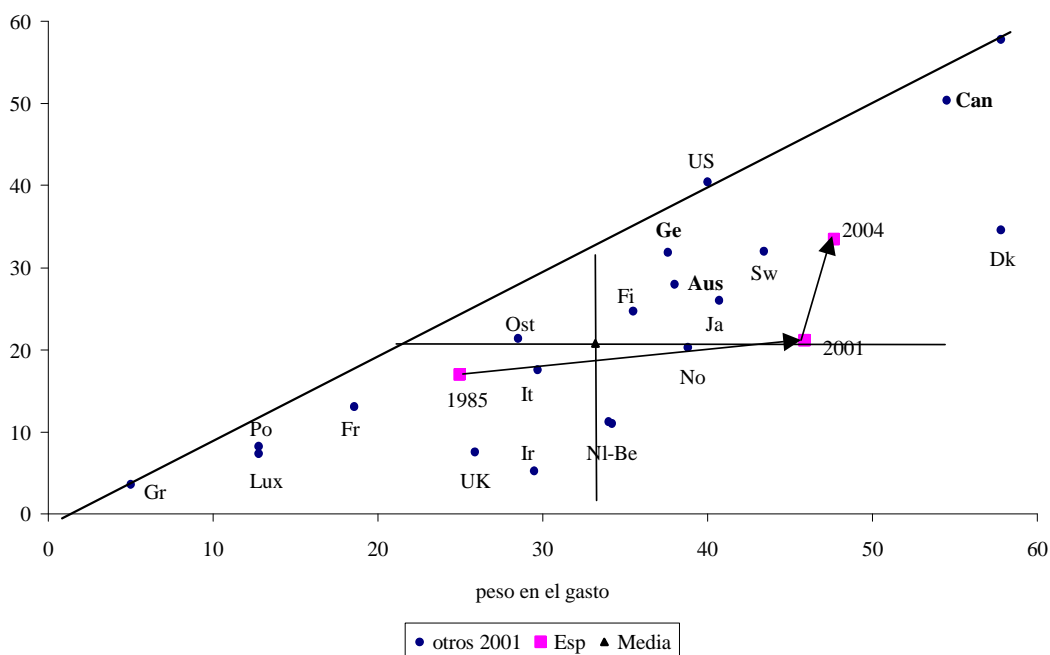
## **6.2. La descentralización del ingreso y el gasto**

El Gráfico 33 muestra un primer indicador del grado de descentralización existente en una muestra de países de la OCDE: el peso de los gobiernos subcentrales en el gasto y el ingreso público en años recientes. Aunque es importante complementar estas variables con un análisis de las competencias normativas de cada nivel de gobierno, sus valores nos dan una idea de hasta qué punto la gestión de los servicios públicos está en manos de las administraciones más cercanas a los ciudadanos y del grado en que éstas participan directamente en la obtención de recursos tributarios.

Los cuatro países que hemos analizado en esta tesis, incluyendo España, tienen estructuras de gobierno descentralizadas en las que las administraciones subcentrales juegan un papel muy importante en la provisión de los principales servicios públicos y participan de forma relevante en la regulación y gestión del sistema impositivo. No resulta por tanto sorprendente comprobar que todos ellos se sitúan por encima del promedio muestral en términos de ambos indicadores de descentralización. Si tomamos la media de las participaciones subcentrales en el ingreso y en el gasto como indicador del grado de descentralización, Canadá es con diferencia el país más descentralizado de la OCDE. En términos de gasto, sin embargo, se ve superado por Dinamarca, un país pequeño y unitario en el que las administraciones locales gestionan el grueso del gasto público.

Desde la perspectiva de nuestro país, la comparación con Canadá indica que existe aún un margen considerable para una mayor descentralización – lo que no quiere decir necesariamente que esto sea deseable. En cualquier caso, España ha pasado en menos de treinta años de tener una estructura administrativa casi completamente centralizada a situarse entre los tres países más descentralizados de la OCDE, por encima de muchas naciones con una larga tradición federal.

**Gráfico 33: Descentralización del gasto y del ingreso por países:  
Peso de los gobiernos subcentrales en los ingresos y gastos públicos**



- Fuentes: Para Australia, Australian Bureau of Statistics. Para España en 2001 y 2004 IGAE (2006). Para el resto de los países, Joumard y Kongsrud (2003), con datos de los National Accounts de la OCDE para 2001 o el año más cercano disponible. El dato español de 1985 también está tomado de Joumard y Kongsrud (2003).

- Clave: Gr = Grecia; Lux = Luxemburgo; Po = Portugal; Fr = Francia; UK = Reino Unido; Ir = Irlanda; It = Italia; Ost = Austria; Nl = Holanda; Be = Bélgica; Fi = Finlandia; No = Noruega; Ja = Japón; Aus = Australia; Ge = Alemania; Sw = Suecia; US = Estados Unidos; Can = Canadá y Dk = Dinamarca.

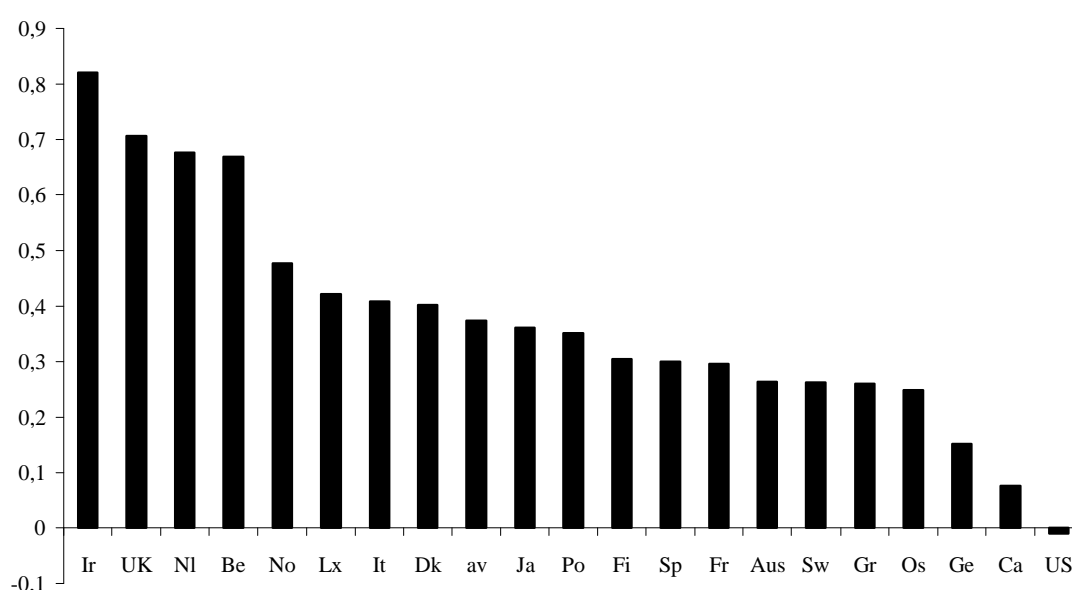
### 6.2.1. Desequilibrio vertical

En todos los países que hemos considerado, los ingresos de los gobiernos subcentrales son inferiores a su gasto. La brecha entre ambos se cierra con transferencias de la Hacienda central que, en diferentes grados dependiendo del país, sirven para igualar la capacidad de gasto de regiones y municipios con distintos niveles de renta y contribuyen a la financiación de los principales servicios públicos.

Como hemos visto en el caso español, la existencia de un cierto desequilibrio vertical es prácticamente inevitable en países en los que existen importantes disparidades de renta entre regiones pero tiende a distorsionar las decisiones de los gobiernos subcentrales en la medida en que disminuye su grado de responsabilidad ante sus votantes sobre la obtención de recursos tributarios y, en consecuencia, el coste político de sus programas de gasto, lo que genera incentivos para elevar éste por encima de lo que sería óptimo. Por otra parte, las transferencias de carácter condicionado destinadas a la cofinanciación de ciertos programas han sido uno de

los instrumentos utilizados por los gobiernos federales para imponer en áreas que en principio no son de su competencia estándares comunes y asegurar ciertas condiciones mínimas de igualdad en el acceso a servicios públicos fundamentales que contribuyen al cumplimiento de objetivos razonables de equidad horizontal a nivel nacional. En consecuencia, no es necesariamente cierto que la ausencia total de desequilibrios verticales sea un objetivo deseable, pero sí parece claro que la existencia de una brecha entre gastos e ingresos mayor de la necesaria para asegurar una nivelación razonable y establecer un cierto control sobre las prestaciones mínimas puede tener costes de eficiencia innecesarios.

**Gráfico 34: Desequilibrio vertical**



- Véanse las notas al Gráfico 33.

Partiendo de los datos resumidos en el Gráfico 33, el Gráfico 34 muestra un indicador del grado de desequilibrio vertical existente en diversos países de la OCDE. Este indicador mide la diferencia entre las participaciones en el gasto y en el ingreso públicos de los gobiernos subcentrales, expresada como fracción de la primera de ellas. Como primera aproximación, esta magnitud puede interpretarse como la fracción del gasto de los gobiernos subcentrales que ha de ser financiada mediante transferencias del gobierno central.

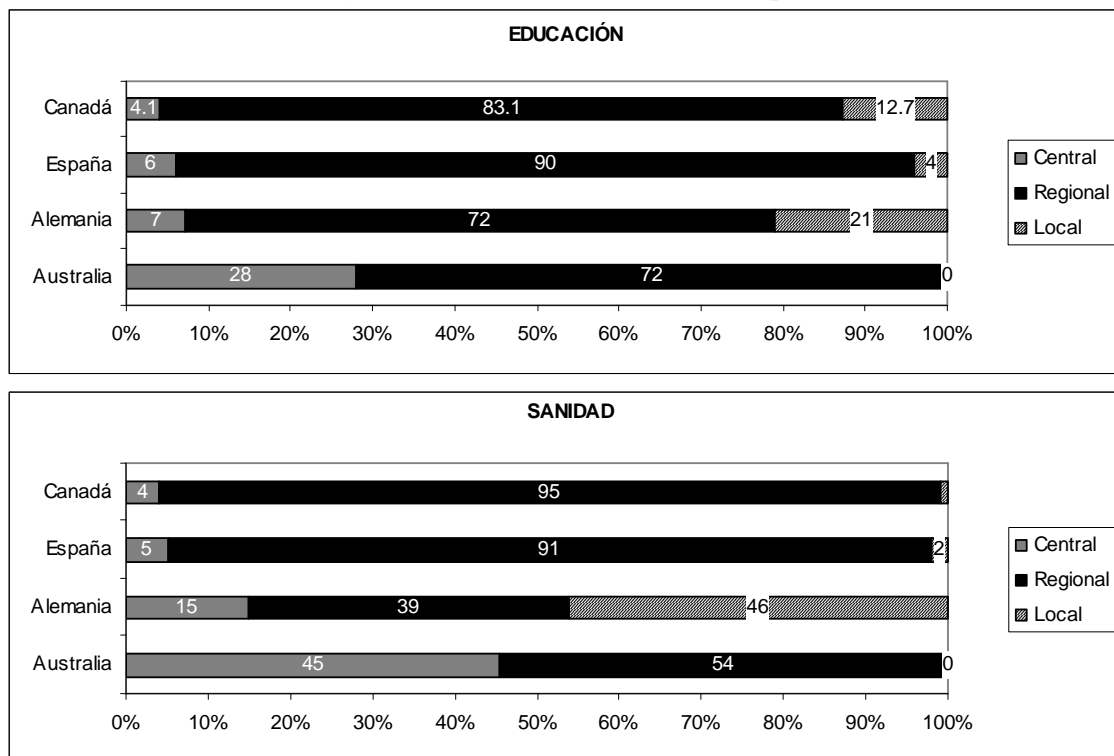
El gráfico revela que el desequilibrio vertical medio (*av* en el gráfico) está cercano al 40% del gasto subcentral. El valor del indicador es superior al 20% excepto en tres países: Estados Unidos, Canadá y Alemania. España y Australia se sitúan por debajo de la media, con valores cercanos al 30%.

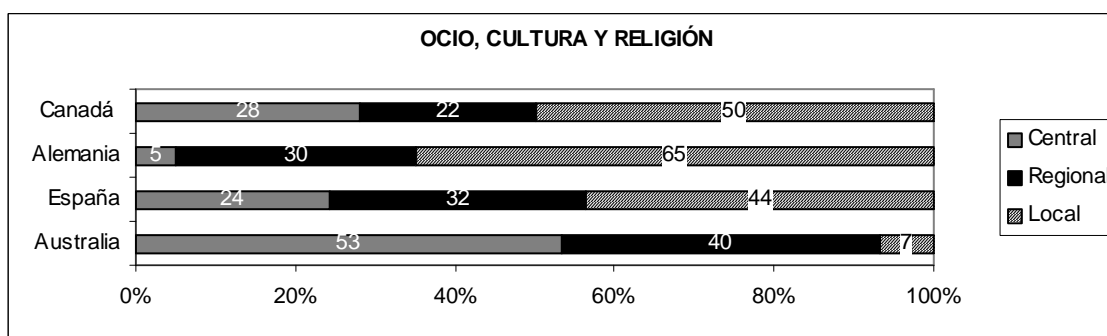
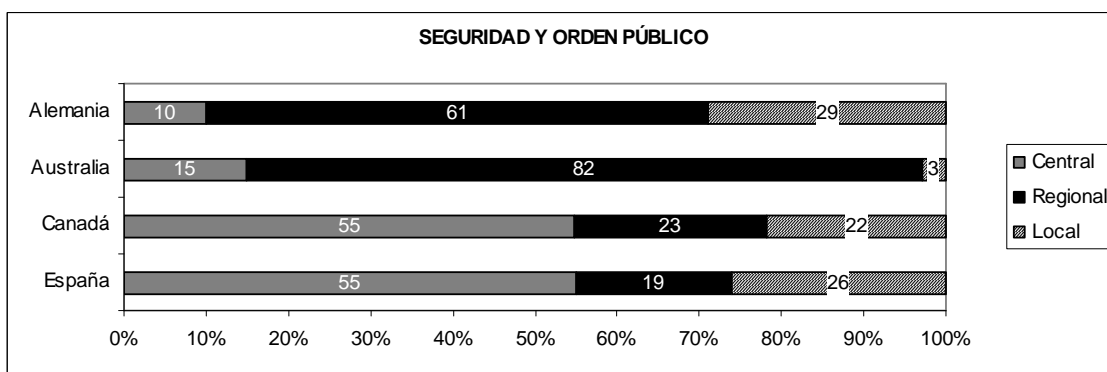
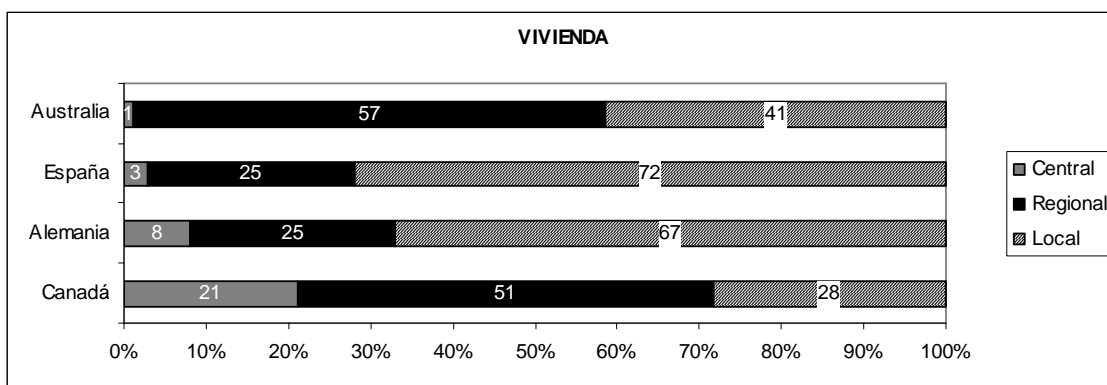
### 6. 2. 2. División de competencias y desglose del gasto por administraciones

El reparto entre niveles de gobierno de las competencias de gasto en Canadá, Alemania y España está claramente delimitado en sus respectivos textos constitucionales. En el caso de Australia, la constitución es más ambigua al respecto, explicitando únicamente las competencias del gobierno federal y las áreas en las que su legislación prevalece sobre la estatal.

En el Gráfico 35 se muestra el peso de cada nivel de gobierno en el gasto total en algunos de los principales servicios públicos. Para cada función, los países aparecen ordenados por orden decreciente según el grado de descentralización del gasto. Si nos centramos en las partidas más importantes, las de gasto sanitario y educativo, observamos las siguientes pautas de comportamiento:

**Gráfico 35: Desglose del gasto, por funciones, entre niveles de gobierno.  
(Canadá y Australia 2005, Alemania 2000, España 2004)**





- Fuentes: IGAE (2006), Australian Bureau of Statistics, Wurzel (2003), Department of Finance Canada, y Federal Republic of Germany for the International Conference on Education 1996, IMF (2006) Government finance statistics.

En Alemania y Australia el gobierno central y los subcentrales comparten la responsabilidad sobre ambos servicios, mientras que en Canadá y en España la gestión de los mismos corresponde casi exclusivamente a las provincias y regiones. En el caso de la educación, los niveles obligatorios son siempre de responsabilidad regional, mientras que el gobierno federal juega en algunos casos un papel muy relevante en la educación post-secundaria.

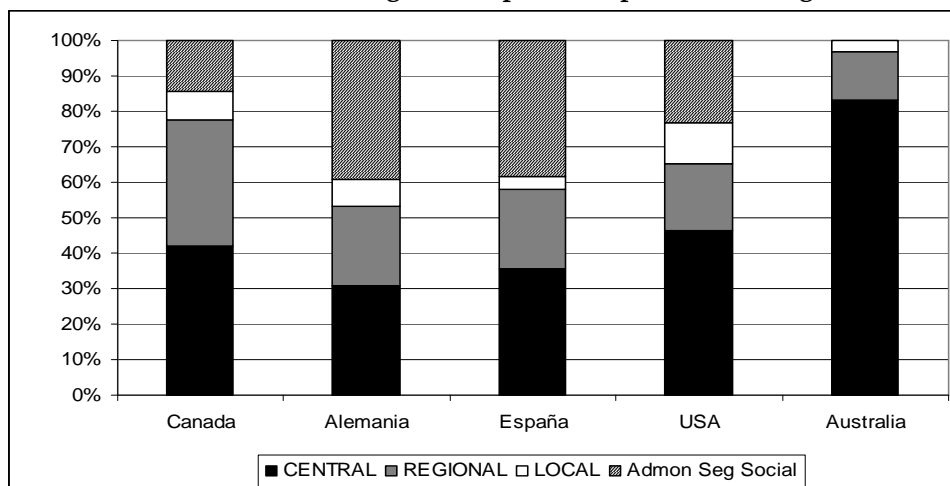
En todos los países existe una garantía de servicios mínimos sanitarios en todo el territorio. En el caso de la educación, por el contrario, estos mínimos son más flexibles. En Alemania los sistemas educativos regionales son muy distintos, y de hecho existen grandes disparidades en términos de rendimiento académico, como muestran diversos estudios sobre el tema. En Australia el período de escolarización obligatoria varía entre estados.

En los cuatro países, las administraciones subcentrales juegan un papel importante, y a menudo dominante, en la provisión de otros bienes y servicios públicos de ámbito local, tales como la vivienda y el transporte público. En el área de seguridad ciudadana el patrón es el contrario al que encontramos en sanidad y educación: el peso del gobierno central es mucho macho Canadá y en España que en Australia o Alemania.

### 6.2.3. Competencias tributarias y desglose de ingresos por niveles de gobierno.

En este apartado se resume el reparto de competencias tributarias entre los distintos niveles de gobierno en los países analizados en este estudio, así como el desglose entre los mismos de los ingresos fiscales. El Cuadro 31 intenta responder las siguientes preguntas sobre cada uno de los países analizados: ¿quién regula cada impuesto?, ¿quién lo recauda? y ¿a quién corresponden sus rendimientos?

**Gráfico 36: distribución de los ingresos impositivos por niveles de gobierno (2000)**



- Fuente: OECD Revenue Statistics 2002, España: Actuación Económica y Financiera de las Administraciones públicas 2004, "Recaudación y Estadísticas del sistema tributaria español 1994-2004"

Notas:

- Los datos de España son del año 2003

- En el caso de Australia, no existe administración independiente de la Seguridad Social. La gestión de estas áreas está en manos de la administración central, lo que explica el enorme peso de ésta en los ingresos tributarios.

En el Gráfico 36 los países aparecen ordenados por orden decreciente según la participación de las regiones, provincias o estados en los ingresos tributarios totales del país. Las provincias canadienses alcanzan una participación del 36%, seguidas por los *länder* alemanes y las comunidades autónomas españolas, ambos con un valor de este ratio cercano al 22%. No resulta sorprendente ver que es Australia el país en el que los estados tienen un menor peso en estos



ingresos, aunque conviene recordar que la recaudación del IVA (que supone alrededor de un 20% del total) termina yendo a parar a sus arcas en forma de transferencias.<sup>74</sup>

**Cuadro 30: Coeficientes de Autonomía y Responsabilidad Fiscal (%)**

	<i>Canadá</i>	<i>Australia</i>	<i>Alemania</i>	<i>España</i>
<i>Autonomía</i>	85	40	92	69
<i>Responsabilidad</i>	85	40	0	39

- *Nota:* Datos de 2005, excepto en el caso de España. Para España los datos corresponden a 1999 y se refieren al conjunto de las comunidades autónomas de régimen común.

El Cuadro 30 muestra los valores medios de los coeficientes de autonomía y de responsabilidad fiscal en Australia, Canadá, Alemania y España. Como hemos visto, el primero de ellos mide el peso de los ingresos propios regionales (excluyendo las transferencias) en su financiación total y el segundo se calcula de forma análoga pero incluyendo en el numerador únicamente aquellos ingresos sobre los que los gobiernos regionales disponen de capacidad normativa. En el caso español, los datos corresponden al conjunto de las comunidades autónomas de régimen común, excluyendo a los territorios forales. Una vez más, España ocupa una posición intermedia en términos de ambos indicadores, aunque todavía lejos de los niveles canadienses, lo que sugiere que todavía existe un margen considerable de mejora en este campo.

---

<sup>74</sup> De hecho, existe desde la implementación del IVA una discusión al respecto de si estos ingresos deben considerarse de los estados aunque los recaude el gobierno federal o, tal como se hace en este estudio, tratarse como ingresos federales que posteriormente llegan a los estados a través de transferencias incondicionadas.

**Cuadro 31: Análisis comparativo del sistema tributario: Canadá, Alemania, Australia y España. 2006**

	CAPACIDAD NORMATIVA	GESTIÓN Y RECAUDACION	PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO
<b>CANADA</b>	<p>Existen impuestos compartidos y exclusivos para cada ente de gobierno.</p> <p>Compartidos: IVA, IRPF <sup>(b)</sup> y Sociedades<sup>(c)</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- capacidad normativa federal s/ base imponible</li> <li>- capacidad normativa federal y provincial sobre tipos impositivos: dos tramos impositivos (federal y provincial).</li> </ul> <p>Exclusivos: cada entidad tiene capacidad normativa exclusiva sobre aquellos cuyo rendimiento va a sus arcas.</p> <p>Provincias: Amplio uso de capacidad normativa</p>	<p>- Todos los impuestos compartidos son recaudados por Agencia Tributaria Federal (por elección de las provincias)</p> <p>- Excepción: IRPF Québec. Impto. sociedades Ontario y Alberta</p> <p>- Impuestos exclusivos: cada uno recauda lo suyo.</p>	<p>Compartidos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- IRPF</li> <li>- Sociedades</li> <li>- IVA</li> <li>- Propiedad (local y regional)</li> </ul> <p>Exclusivos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Central: aranceles, rentas no residentes</li> <li>- Provincias: imptos s/recursos naturales, juego, nóminas.</li> </ul>
<b>ALEMANIA</b>	<p>Existen impuestos compartidos y exclusivos para cada ente de gobierno.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Compartidos:</i></li> </ul> <p>a/ federal-länder o entre los tres entes de gobierno: impuestos s/rentas, IVA. Capacidad normativa: gobierno federal</p> <p>b/ Federal - Local: impto local sobre actividad económica e impuesto s/propiedad inmobiliaria: capacidad normativa compartida.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Impuestos exclusivos:</i></li> </ul> <p>El gobierno federal tiene capacidad normativa sobre todos los impuestos excepto en impto s/juego , impto s/caza, s/ pesca, s/ perros (legislan los länder)</p>	<p>- Gobierno Federal: impuestos aduaneros , impto s/ cerveza, e imptos especiales.</p> <p>- Municipios: impto local s/actividades económicas, impto s/ propiedad, s/caza, s/ pesca , s/ perros</p> <p>- Länder: recaudan el resto</p>	<p>Compartidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- IRPF: 42,5% y 42,5% länder y Gob Central, 15% municipios</li> <li>- Sociedades: Gob central y länder al 50%</li> <li>- IVA: 2,2 % municipios, 5,63% seguridad social. Del restante: 50.5% gob. Federal, y 49,5% länder</li> </ul> <p>Exclusivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federales: aranceles (+UE), recargo solidario s/imptos rentas, imptos s/transacc de capital</li> <li>• Länder: impto s/ cerveza, sucesiones y donaciones, vehículos, y juego</li> <li>• Municipales: pesca, caza , perros</li> <li>• Impuestos especiales.</li> </ul>

<p><b>AUSTRALIA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No existen impuestos compartidos</li> <li>- Los estados tienen capacidad normativa sobre impuestos propios: nóminas y propiedad</li> <li>- Gobierno Federal: capacidad normativa sobre impuestos sobre las rentas e IVA <sup>(a)</sup></li> <li>- Desde la reforma fiscal del 1999 pérdida de capacidad normativa de los estados a favor del gobierno central</li> </ul> <p>Estados: uso medio de su capacidad normativa</p>	<p>Cada entidad de gobierno gestiona y recauda sus propios impuestos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Al no existir impuestos compartidos a cada entidad de gobierno le corresponden los beneficios derivados de sus tributos</li> <li>Caso especial: IVA, impuesto federal cuya recaudación va a estados vía transferencias no condicionadas</li> <li>- Exclusivos federales: IRPF, sociedades, IVA</li> <li>- Exclusivos estatales: impto s/ tierra, impto s/nóminas, actos jurídicos documentados</li> <li>- Exclusivos locales:</li> </ul>
<p><b>ESPAÑA</b> <i>(régimen común)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existen impuestos compartidos y exclusivos para cada ente de gobierno.</li> <li>- Impuestos compartidos: IRPF (con capacidad normativa compartida entre Gobierno Central y CCAA) IVA e Imptos. Especiales (cap. normativa sólo del Gob. Central).</li> <li>- Exclusivos: capacidad normativa de cada ente de gobierno sobre sus recursos propios.</li> </ul> <p>CCAA: uso escaso de capacidad normativa en impuestos compartidos y en los exclusivos el uso se ha traducido en disminución de presión fiscal</p>	<p>Impuestos compartidos: agencia Estatal (por obligación, excepto regiones forales)</p> <p>Impuestos exclusivos: cada entidad recauda los suyos</p>	<p>Exclusivos CCAA: patrimonio, sucesiones, transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados, tasas sobre el juego.</p> <p>Exclusivos Gobierno central: Impto. sociedades</p> <p>Exclusivo municipios: impto s/bienes inmuebles</p> <p>Compartidos: IRPF, IVA, Imptos especiales (gasolina, alcohol, tabaco)</p>

(a) Desde su creación, el IVA tiene un tipo único del 10%, para cambiarlo es necesaria la aprobación del gobierno federal y todos los estados, por unanimidad.

(b) En Québec se pagan dos IRPFs, el federal y el provincial. Se trata de gravar con tipos impositivos independientes dos bases impositivas diferentes.

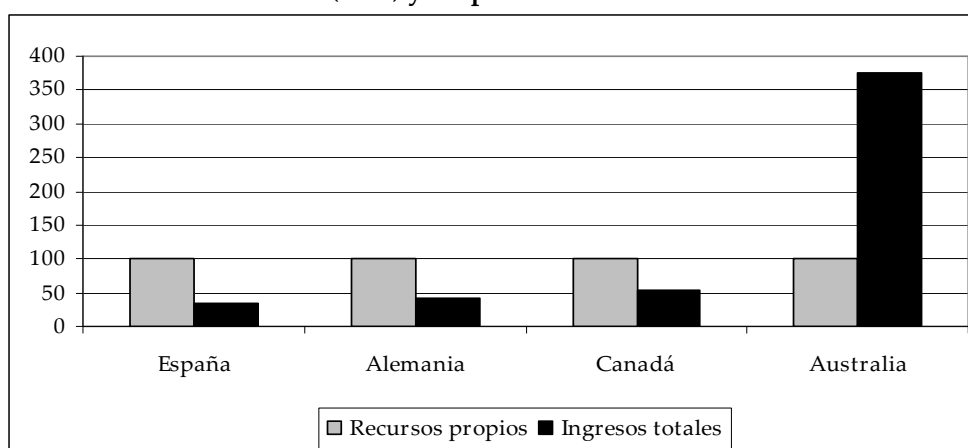
(c) En Ontario y Alberta se pagan dos Impuestos de sociedades, el provincial y el federal. No se trata de gravar una misma base con dos tramos de tipo impositivo. Similar a lo que ocurre con el IRPF en Québec.

### 6. 3. Relaciones fiscales entre gobiernos

En todos los países estudiados existen transferencias entre niveles de gobierno. En esta sección se resumen las características de los sistemas de transferencias específicas y de las transferencias no condicionadas que existen en cada uno de ellos. En el Cuadro 32 se recogen las características más reseñables a este respecto para cada uno de los cuatro países.

Los Gráficos 37 y 38 resumen el impacto redistributivo de las transferencias verticales y horizontales en cada país. El Gráfico 37 muestra la reducción de la dispersión de la financiación regional por habitante que se produce al pasar de los ingresos propios regionales (normalizada a 100 en todos los casos) a la financiación total, incluyendo transferencias. En el Gráfico 38 se repite el mismo ejercicio pero trabajando con datos de financiación ajustados por las necesidades de gasto calculadas tal y como se hace en cada país. Esto es, la financiación regional se divide ahora por una población ajustada que se construye multiplicando la población real de cada región por un índice de necesidades relativas de gasto por habitante que se calcula utilizando las fórmulas aplicadas en cada país. Puesto que en Canadá no se hace ajuste alguno por las diferencias regionales en costes de provisión, en el caso de este país los resultados son exactamente iguales en ambos casos. En Alemania, la única diferencia es que la población de las ciudades-estado se ajusta al alza en un 35%. En Australia y España, las correcciones son más sofisticadas y reflejan los respectivos sistemas de cálculo de necesidades de gasto que hemos analizado en la sección 4 de este capítulo y en el capítulo 2.

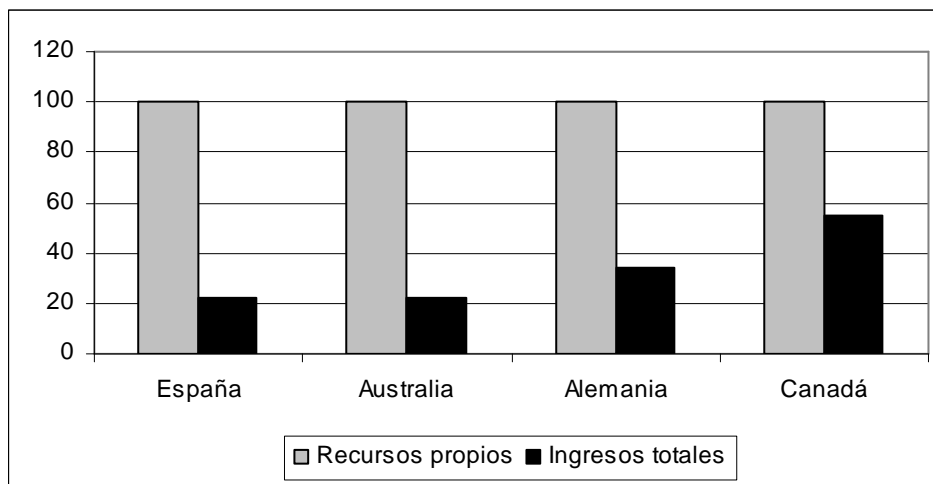
**Gráfico 37: Dispersión de la financiación per capita regional antes (=100) y después de transferencias**



Como se observa en el Gráfico 37, las transferencias reducen muy considerablemente la dispersión de la financiación per cápita en tres de los cuatro países. España es el que tiene el sistema más

redistributivo, seguido de Alemania y Canadá. En Australia, por contra, las transferencias aumentan la dispersión de la financiación por habitante debido a que los elevados costes de provisión de los servicios públicos en algunos territorios (y muy especialmente en el Territorio del Norte) exigen niveles de financiación por habitante muy elevados para igualar la capacidad de prestación de servicios. Cuando se corrige por este hecho, Australia es junto con España el país con el sistema de financiación más redistributivo, tal como se aprecia en el Gráfico 38.

**Gráfico 38: Dispersión de la financiación per cápita regional antes y después de transferencias (ajustando por necesidades de gasto)**



- Fuentes: OECD Revenue Statistics 2002, IGAE 2006, Australian Bureau of Statistics, Department of finance Canada y Bundesministerium der Finanzen.

- Nota: los datos de Alemania corresponden al año 2000. Para el resto de los países a 2005.

**Cuadro 32: Comparación de los sistemas de transferencias interterritoriales**

	<i>Aspectos Generales</i>	<i>Fórmula de reparto</i>	<i>Otras Transferencias</i>
<b>CANADA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de nivelación vertical que nivela PARCIALMENTE la capacidad fiscal</li> <li>- Reparto del Gobierno Central a Provincias (y Territorios)</li> <li>- Estatus legal: Constitución y Ley de Financiación</li> <li>- Asesor: Panel de expertos (técnicos independientes)</li> <li>- No considera necesidades de gasto.</li> </ul> <p>- Programa de nivelación distinto para Territorios (si considera necesidades de gasto)</p>	<p>- <u>Cantidad a repartir</u>: la que determina la fórmula de reparto</p> <p>- <u>Reparto</u>: A cada provincia se le garantiza la capacidad fiscal media de las 5 provincias (de 10 canadienses) de referencia asumiendo que aplican tipos impositivos medios para un conjunto de 33 tributos.</p> <p>Capacidad fiscal provincia A: bases imponibles de A * tipos impositivos medios del país.</p>	<p>- <u>Transferencias específicas</u>:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. CHT y CST: sanidad y gasto educación, garantizan una asignación igual por habitante. Estos fondos se hacen llegar mediante: cesión tipos impositivos (de imptos s/rentas), y mediante dinero en efectivo.</li> <li>2. Transferencias para reducción listas de espera.</li> </ol>
<b>ALEMANIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de nivelación con elementos horizontales y verticales que nivela PARCIALMENTE la capacidad fiscal</li> <li>- Transferencias: reparto IVA, transferencias entre länder, y fondos del Gob federal a Länder</li> <li>- Estatus legal: Constitución</li> <li>- Asesor: No</li> <li>- Necesidades de gasto: solamente densidad de población: alta o baja</li> </ul>	<p><u>Cantidad a repartir</u>: determinada por la fórmula de reparto</p> <p><u>Reparto</u>: Nivelación en tres etapas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El 75% del IVA que corresponde a los estados (47%) se reparte por población entre los 16 estados, el 25% solo a los estados más pobres (hasta que alcancen un mínimo del 92% de la capacidad fiscal media pc)</li> <li>2. Pagos horizontales entre Länder, de aquellos con capacidad fiscal por encima de la media a los que la tienen por debajo de esa media.</li> <li>3. Pagos del Gobierno Federal a länder con capacidad fiscal por debajo de la media.</li> </ol>	<p>- Programa de <i>Solidaridad</i> I y II: Transferencias verticales que completan la etapa tres de nivelación, van a estados del Este.</p> <p>- Transferencias a estados escasamente poblados por enfrentar elevados gastos administración.</p> <p>- <b>Transferencias específicas</b>: * Cofinancian proyectos de los estados. * Financian proyectos de inversión en zonas más pobres * Financian proyectos del gobierno federal de gasto social en los länder</p>

<p><b>AUSTRALIA</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de nivelación federal que persigue la nivelación TOTAL de la capacidad de prestación de servicios, teniendo en cuenta tanto la capacidad fiscal como las <i>necesidades de gasto</i>.</li> <li>- Transf. del gobierno central a estados</li> <li>- Estatus legal: Ley Federal</li> <li>- Asesor: Comité Federal de transferencias : Commonwealth Grants Comisión (independiente)</li> </ul>	<p><u>Cantidad a repartir:</u> recaudación por IVA más fondos de financiación sanitaria (para hospitales)</p> <p><u>Reparto:</u> se igualan los ingresos per capita derivados de 11 categorías de impuestos y de las transferencias específicas que van a los a la media nacional. Estos ingresos impositivos se calculan aplicando a las bases impositivos los tipos impositivos medios del país. Se corrigen estas cantidades según los costes de provisión de 38 tipos de servicios públicos.</p> <p>Coste provisión función de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-variables poblacionales: dispersión, raza, edad, nivel de inglés, género</li> <li>- Variables de escala</li> <li>- Variables físicas: orografía, clima.</li> </ul>	<p><b>Transferencias específicas:</b> Hay más de 500 programas específicos, principalmente para sanidad y educación, seguridad social, vivienda y transporte.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En muchos casos exigen cofinanciación por parte de los estados.</li> <li>- Tres tipos de transferencias: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las que se pagan a terceros a través de los estados</li> <li>2. Las que se pagan a los estados</li> <li>3. Las que se pagan a municipios.</li> </ol> </li> </ul> <p>Han ido ganando peso en el conjunto de ingresos totales de los estados.</p>
<p><b>ESPAÑA</b> <i>(régimen común)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistema de nivelación federal que nivela TOTALMENTE la capacidad fiscal y las <i>necesidades de gasto</i> (insularidad, dispersión, población &gt; 65 años, superficie)</li> <li>- Transferencias del Gobierno Central a CCAA, y entre pagos horizontales, entre CCAA (aunque con el Gobierno Central de intermediario)</li> <li>- Estatus legal: LOFCA</li> <li>- Asesor: No</li> </ul>	<p><u>Cantidad a repartir:</u> ad-hoc</p> <p><u>Reparto:</u> se iguala la financiación fiscal de cada región a sus necesidades de gasto.</p> <p>Para medir la financiación por ingresos propios de cada región, que se usa para estimar si van a necesitar o no transferencias, se asume que las CCAA no han ejercido su capacidad normativa sobre los impuestos. Si la capacidad fiscal de una región es mayor que sus necesidades de gasto, esta ha de "pagar". En caso contrario recibe fondos del gobierno central</p>	<p><b>Transferencias específicas:</b></p> <p>Fondo de compensación interterritorial: inversión productiva para fomentar el desarrollo en regiones pobres.</p> <p>Fondo de Incapacidad Temporal</p> <p>Convenios puntuales Gobierno Central - CCAA</p>

## 7. Algunas lecciones para el caso español.

El análisis de los sistemas de financiación de otros países permite identificar tanto algunas prácticas e instituciones que podrían ser útiles en el caso español como otras que resultan poco recomendables.

Comenzando por los puntos fuertes de otros sistemas que nuestro país podría incorporar con provecho, cabe destacar el elevado grado de autonomía y responsabilidad fiscal de las provincias canadienses. Por un lado, el grado de dependencia de éstas sobre las transferencias es el más bajo de los países aquí estudiados (solo un 15% de los ingresos de sus provincias provienen de transferencias, frente al 30% de España). Por otro lado, estas regiones tienen capacidad normativa sobre *todos* los tributos cuyos ingresos les corresponden.

La combinación de ambos indicadores hace que en este país las regiones sean sumamente autónomas a la hora de perseguir una mejor adecuación de la oferta de servicios a las características de su población y su territorio que podría redundar en una mayor satisfacción de las preferencias y necesidades de sus habitantes. Ello deriva asimismo en una alta responsabilidad de estas autoridades regionales frente a sus votantes a la hora de gestionar el gasto y los ingresos fiscales.

La experiencia canadiense nos demuestra que el hecho de que los gobiernos subcentrales tengan capacidad normativa sobre los impuestos que engrosan sus arcas es compatible con el respeto a la equidad horizontal recogido en la propia constitución canadiense. Así, tanto el sistema de transferencias de nivelación como aquellas que cofinancian los servicios educativos, sanitarios y sociales de las provincias contribuyen a que todos los canadienses puedan disfrutar de un nivel mínimo de servicios públicos equivalente a la media nacional sin necesidad de que las regiones con menores recursos tengan que realizar un esfuerzo fiscal superior a la media.

Otro dato llamativo de Canadá es el hecho de que las transferencias, que tienen un peso bajo en los ingresos provinciales, logran un amplio efecto de nivelación de las capacidades fiscales de las provincias, reduciendo a la mitad las disparidades interprovinciales en financiación por habitante.

Una práctica que no resulta deseable de este país es que se ignora por completo las diferencias en los costes de provisión de los servicios públicos, lo que plantea ciertas dudas sobre el



cumplimiento efectivo de la garantía de nivelación.<sup>75</sup> Por ello, en este sentido el añadir a este sistema la medición de éstos sería óptimo (en la línea de lo que se hace en España).

Dado que en Canadá tanto las provincias como el Gobierno Federal tienen acceso a la mayoría de las fuentes de ingreso y bases impositivas, es una gran virtud el hecho de disponer de *acuerdos de recaudación de impuestos* entre el gobierno central y las provincias. Tales acuerdos reducen enormemente los costes de gestión, aumentan la transparencia y evitan las pérdidas de información y problemas de coordinación que tienden a darse cuando existen varias agencias tributarias independientes. La conveniencia de la centralización en la gestión tributaria está avalada por la libre aceptación por parte de casi todas las provincias canadienses de la oferta federal de hacerse cargo de la recaudación de los principales tributos de las provincias sin coste para éstas.<sup>76</sup>

En cuanto al cumplimiento del criterio de equidad, las transferencias de nivelación no persiguen la nivelación total entre las provincias canadienses, sino igualar a aquellas provincias con capacidad fiscal per capita por debajo de la media a la capacidad fiscal per capita “de referencia”, definida como el promedio de un grupo formado por cinco de las diez provincias. Ello implica que aquellas provincias más ricas, tradicionalmente Ontario y Alberta no han de repartir el exceso de ingresos por encima del valor de referencia y pueden por tanto sostener mejores servicios públicos que el resto de las regiones.

En el caso del sistema de financiación alemán no encontramos aspectos atractivos que puedan incorporarse al sistema español. Además de su excesiva complejidad, el sistema alemán comporta un nivel de autonomía regional muy bajo en muchos sentidos y genera rigideces y distorsiones innecesarias. A pesar de que el grado de descentralización alemán es bastante alto en términos del peso de los gobiernos subcentrales tanto en los ingresos como en el gasto público (a un nivel muy similar al español), los *länder* en muchos casos se limitan a ejecutar una legislación nacional uniforme sin demasiado margen individual de maniobra. Así sucede, por ejemplo, en materia tributaria, donde la capacidad normativa de los *länder* y municipios es prácticamente nula excepto en el caso de algunos tributos menores, como los que gravan el juego, la pesca y algunos impuestos locales. Ello implica que los *länder* no tienen casi margen para modular sus ingresos, y por lo tanto sus gastos, para ajustarlos a las preferencias específicas de sus ciudadanos. Sin embargo, cualquier política fiscal, sea de tributos o

---

<sup>75</sup> Hecho probable dada las fuertes diferencias interprovinciales en variables como la densidad y la dispersión de la población. Shah (1996) aporta evidencia sobre la existencia de diferencias en necesidades de gasto entre provincias. En la misma línea, Courchene (2005) destaca la importancia de las variaciones interregionales en costes salariales.

<sup>76</sup> En casos como el americano o el alemán, cada estado recauda sus propios impuestos.

transferencias ha de contar con la aprobación en conjunto de los *länder* a través del Bundesrat, lo que se ha traducido en una enorme lentitud a la hora de implantar reformas.

Por el lado del gasto, tanto en Alemania como en Australia existe un elevado grado de solapamiento entre las competencias de los distintos niveles de gobierno, lo que disminuye el nivel de responsabilidad de cada una de ellas ante sus votantes. Además, en el caso de Alemania, hay que sumar los mencionados problemas de rigidez en la toma de decisiones pues también aquellas políticas de gasto que afectan a los *länder* han de contar con la aprobación del *Bundesrat*. Existen además numerosos proyectos de gasto compartido, que en algunos casos son financiados por el *land* pertinente en un porcentaje mínimo, aportando el gobierno federal el resto. Ello ha derivado en un gasto poco responsable por parte de los gobiernos subcentrales al disfrutar estos de un beneficio mucho mayor que el coste. Por otro lado, al financiarse únicamente los proyectos de una determinada envergadura económica, con cierta frecuencia y para poder optar a esta financiación del gobierno federal, se inflan los costes de los mismos, con el consiguiente aumento del gasto para ambas entidades y las ineficiencias que ello genera.

La experiencia alemana al respecto de la descentralización de la recaudación y gestión tributaria, que en ocasiones se ha presentado en nuestro país como un modelo a seguir, ha mostrado tener más inconvenientes que ventajas. Por un lado están los elevados costes de administración que ello genera, la opacidad en la transmisión de información entre las agencias, los diferentes niveles de auditoría a los que se somete a cada agencia estatal, y los sistemas informáticos de cada *länder*, incompatibles entre sí, a pesar de los repetidos intentos por una homogeneización de los mismos<sup>77</sup>. Por otro lado, la existencia de un mecanismo de nivelación muy redistributivo introduce un impuesto implícito sobre los ingresos tributarios de los *länder* que reduce considerablemente los incentivos de los mismos para realizar una buena gestión tributaria, pues una parte muy importante de cualquier incremento de recaudación terminará ingresando en las arcas de otros estados. Así, a finales de los años 90 la recaudación real era un 15% inferior a la recaudación potencial<sup>78</sup>.

Este problema no existe actualmente en España dado que la recaudación de los principales impuestos está en manos de la Agencia Tributaria Estatal (excepto en el caso de los territorios forales). Este organismo, además, parece funcionar de forma muy eficiente, como muestra un estudio reciente sobre la estructura y la eficiencia de las agencias tributarias nacionales donde se concluye que la española está entre las más eficientes de la OCDE<sup>79</sup>. Su ratio entre

---

<sup>77</sup> Sánchez-Saché (2007), p. 11

<sup>78</sup> Bareti, Huber y Lichtblau (2002), p. 632

<sup>79</sup> Owens, J. (2006), p. 18

costes de administración y recaudación neta (esto es, el coste por cada 100 euros de ingresos recaudados) era en 2004 de 0.82, mientras que el mismo indicador en el caso alemán tenía un valor de 1,8 puntos.

En el caso del sistema australiano, las lecciones interesantes del mismo se centran fundamentalmente en su sistema de nivelación horizontal total y la existencia de una Comisión independiente (*Commonwealth Grants Commission, CGC*) que guía el diseño de la fórmula de reparto y realiza cada año los cálculos que determinan las cantidades que percibirá cada estado. En el primer caso resulta interesante la consideración de los costes de provisión de servicios públicos a la hora de calcular las necesidades de gasto de los estados para prestar un conjunto de servicios estándar en todo el país. Dichos cálculos son actualizados cada año por la CGC, mediante rigurosas mediciones. De este modo, y a diferencia de lo que sucede en los otros dos países que hemos analizado, a la hora de calcular las transferencias que recibirá cada estado se tienen en cuenta las necesidades de gasto de cada territorio y no sólo su capacidad fiscal. En el sistema español se sigue también este modelo, pero los cálculos de los costes de provisión de servicios se calculan cada cinco años y además, como se comenta en el capítulo 2 de esta tesis, no hay constancia de que éstos se hayan medido con rigor. A ello hay que añadir que en España se contemplan un número mucho menor de variables que inciden sobre los costes frente al minucioso análisis australiano. Sin embargo, la sofisticación australiana a este respecto no resulta recomendable pues termina restando demasiada transparencia al sistema de reparto.

La segunda lección positiva que se podría importar a nuestro país es la existencia de una comisión independiente, creíble y respetada por las partes, que realiza los cálculos necesarios para aplicar la fórmula de reparto de los fondos de nivelación regional. Se trata en este caso de un agente permanente que existe desde 1933 y no como en el caso canadiense de una comisión asesora creada para una circunstancia puntual.

Anexo 1: Canadá

Cuadro 1.1: Datos estadísticos de las provincias canadienses

	<i>población 2005 (miles)</i>	<i>población 0-14 (miles) 2001</i>	<i>población 15-64 (miles) 2001</i>	<i>población &gt; 65 (miles) 2001</i>	<i>densidad poblacional (pob / Km2) 2005</i>	<i>PIB per capita 2005</i>	<i>Ingreso personal per capita 2005</i>	<i>ingreso personal pc disponible 2005</i>	<i>tamaño Km2</i>	<i>% poblac urbana (el resto rural)</i>	<i>PIB 2005 (x1.000.000)</i>
Ontario	12.589,82	2.276,40	8.656,30	1.608,70	12.94	42.868	33,105	25,223	1.068.587	85	537.604
Québec	7.616,65	1.258,00	5.294,50	1.045,70	5.43	36.176	29,499	22,123	1.553.637	80	274.863
British Columbia	4.271,21	695,4	2.972,40	586,8	4.34	39.486	30,138	23,339	948.6	85	168.011
Alberta	3.281,30	623,9	2.292,40	340,6	4.63	66.275	37,327	28,672	661.188	81	215.858
Manitoba	1.178,11	231,7	787,3	158,6	1.78	35.597	28,02	21,705	650.93	72	41.933
Saskatchewan	993,00	194,7	652,4	147,1	1.72	42.746	27,941	21,953	651.903	64	42.49
Nova Scotia	938,12	152,1	652,3	133,6	17.67	33.53	28,114	21,942	55.491	56	31.451
New Brunswick	751,73	121,5	525,8	104,7	10.6	31.552	26,644	20,888	73.433	50	23.727
Newfoundland and Labrador	515,59	80,8	367,4	67,7	1.43	41.733	25,872	20,163	404.519	58	21.534
Prince Edward Island	138,50	24,5	94,2	19,5	24.47	30.014	25,841	20,326	5.657	45	4.142

**Cuadro 1.2: Fuentes de ingreso consideradas para el cálculo de la capacidad fiscal estándar dentro del programa de nivelación de las provincias canadienses, millones de \$ (2000/2001)**

1. Personal income taxes	48,374
2. Business income taxes	13,414
3. Capital taxes	4,769
4. General and miscellaneous sales taxes	28,535
5. Tobacco taxes	2,378
6. Gasoline taxes	5,141
7. Diesel fuel taxes	1,771
8. Non commercial vehicle licenses	2,236
9. Commercial vehicle licenses	986
10. Revenues from the sale of alcoholic beverages	4,091
11. Hospital and medical insurance premiums	1,551
12. Race track taxes	23
13. Forestry revenues	1,777
14. New oil revenues	1,297
15. Old oil revenues	302
16. Heavy oil revenues	207
17. Mined oil revenues	876
18. Third-tier oil revenues	271
19. Heavy third-tier revenues	76
20. Natural gas revenues	7,849
21. Sales of crown leases	1,210
22. Other oil and gas revenues	407
23. Mineral resources	485
24. Water power rentals	880
25. Insurance premiums	1,472
26. Payroll taxes	6,681
27. Provincial-local property taxes	33,576
28. Lottery ticket revenue	1,789
29. Other games of chance revenues	3,666
30. Miscellaneous provincial-local taxes and Revenue	9,375
31. Shared revenues: Offshore activities/Newfoundland	26
32. Shared revenues: Offshore activities/Nova Scotia	3
33. Shared revenues: Preferred Share Division	122
<b>Total</b>	<b>185,616</b>

- Fuente: Canada, Department of Finance, Federal-Provincial Relations Division, October 2001.

Anexo 2: Australia

Cuadro 2.1: Datos estadísticos de los estados australianos (2005)

Estado	Población	Población (0-14)	Población 18 - 64	Población > 65	PIB pc (\$)	PIB (millones de \$ corrientes)	Area (km2)	población urbana (%total)	población rural (% total)	Pob. Áreas remotas (% total)	ingresos propios estados y localidades (2001 al 2006) \$ per capita	gasto público (2001 al 2006) \$ per capita	SPP per capita (2001-2006)	GST (\$ millones) 2006-07	GST (\$ millones) 2006-07 per capita	Total ingresos (200-05) \$ per capita
NSW	6.727.512	1.323.996	4.496.209	907.307	43.217	290.746	803.161	91	8	1	2,245	4,670	369	10,426.7*	1,549.9	4,163.9
Vic	4.958.007	957.853	3.340.079	660.075	42.808	212.243	227.594	94	6	0	1,922	4,356	337	7,864.5	1,586.2	3,845.2
QL	3.888.077	800.944	2.620.564	466.569	37.217	144.701	1.734.156	77	19	4	2,048	4,758	380	7,721.1	1,985.8	4,413.8
SA	1.532.727	285.087	1.016.198	231.442	37.017	56.737	985.335	84	12	4	1,646	4,684	393	3,449.0	2,250.2	4,289.2
WA	1.980.057	399.572	1.349.050	231.435	46.635	92.339	2.532.429	82.8	9.8	7.4	2,438	5,101	365	3,822.1	1,930.3	4,733.3
Tas	482.236	96.929	316.347	68.96	30.678	14.794	67.914	63.6	34.1	2.4	1,361	5,115	430	1,501.4	3,113.4	4,904.4
NT	200.034	50.358	140.483	9.192	46.897	9.381	1.352.158	0	54	46	1,786	11,266	909	1,832.7	9,162.0	11,857.0
ACT	324.119	63.203	230.773	30.143	53.403	17.309	2.349	100	0	0	1,799	4,714	348	722.7	2,229.7	4,376.7
TOTAL	20.092.769	3.977.943	13.509.703	2.605.123	41.719	838.250	7.705.096				2,068	4,730	371	37,340.0	1,858.4	4,297.4

- Fuentes: Commonwealth Grants Commission, "Report of revenue sharing relativities" 2007 <http://www.cgc.gov.au/> y Australian Bureau of Statistics [www.abs.au](http://www.abs.au)

- Nota: en el caso de Nueva Gales del Sur, habría que sumar también los fondos que ha percibido del *Budget Balance Assistance* por importe de \$35,81 per cápita.

**Cuadro 2.2: Necesidades de financiación para el año 2006-07**

**(Período de cálculo: 2001-02 al 2005-06)**

<i>\$ pc</i> (2006-07)	<i>Ingreso fiscal</i>	<i>Necesidad de Gasto</i>	<i>Transferencias específicas</i>	<i>Necesidad de Financiación</i>
NSW	2348	4819	392	2080
VIC	2040	4495	358	2097
QL	2243	4934	396	2295
WA	2706	5270	392	2172
SA	1749	4868	408	2710
TA	1479	5298	440	3378
ACT	1882	4854	355	2618
NT	1948	11931	943	9039
TOTAL	2209	4892	392	2292

- Fuente: CGC (2007) "Relative fiscal capacities of the States 2007"

**Nota: determinación de las transferencias de nivelación en Australia**

En este apartado se describe el procedimiento utilizado en Australia para determinar el importe de las transferencias de nivelación.

Sea  $N$  el volumen total de fondos disponibles para la nivelación, incluyendo los rendimientos netos del IVA y los fondos sanitarios que se reparten con el mismo criterio. Dividendo esta cantidad por la población total del país,  $P$ , obtenemos los fondos de nivelación disponibles por habitante,

$$n = \frac{N}{P} = \frac{N}{\sum_i P_i}$$

donde  $P_i$  es la población del estado o territorio  $i$ .

Como se ha indicado en el texto, el importe per cápita de la transferencia de nivelación correspondiente al estado  $i$  se obtiene multiplicando  $n$  por un índice de necesidades relativas de financiación (o *relativity*) que tiene en cuenta tanto la capacidad fiscal del estado como el coste de provisión de servicios en el mismo.

Sean  $G_i$  e  $I_i$  las necesidades de gasto estándar y el ingreso fiscal estándar del estado  $i$ , ambas expresadas en términos per cápita - esto es, el coste per cápita estimado de proporcionar el paquete estándar de servicios dadas las características del estado y los ingresos fiscales por habitante que éste obtendría aplicando los tipos medios del país (a los que habría que añadir una parte de las transferencias específicas tal como se indica en el texto). Sean  $G$  e  $I$  los valores de las mismas variables en el conjunto del país, esto es

$$G = \sum_i p_i G_i \quad \text{y} \quad I = \sum_i p_i I_i \quad \text{donde} \quad p_i = \frac{P_i}{P}$$

es el peso del estado  $i$  en la población total del país.

Las necesidades relativas de financiación por habitante del estado  $i$  se definen como

$$F_i = (G_i - G) - (I_i - I),$$

la *relativity* del estado viene dada por

$$R_i = \frac{n + F_i}{n}$$

y la transferencia de nivelación por habitante que le corresponde se calcula como

$$n_i = n R_i = n \frac{n + F_i}{n} = n + F_i$$

Obsérvese que con este procedimiento

i) el importe total de las transferencias de nivelación es igual a los fondos disponibles

$$\sum_i P_i n_i = \sum_i P_i (n + F_i) = n \sum_i P_i + \sum_i P_i F_i = N + \sum_i P_i [(G_i - G) - (I_i - I)] = N + 0$$

y ii) la diferencia entre las necesidades de gasto de los estados y sus ingresos por habitante tras transferencias (ambos estandarizados) es la misma para todos ellos, esto es:

$$G_i - (I_i + n_i) = G_i - I_i - (n + F_i) = G_i - I_i - n - [(G_i - G) - (I_i - I)] = G - I - n$$

para todo  $i$ .



Anexo 3: Alemania

Cuadro 3.1. Datos estadísticos de los estados alemanes (2005)

Nombre del Estado	Población (x1000)	Población 0-14	Población 18-64	Población >65	PIB pc (€)	PIB (mil millones de € corrientes)	Area (km2)	índice PIB pc	densidad población	Nº municipios
<b>Baden-Württemberg</b>	10.718	1.689.798	6.762.427	1.889.959	30.857	330.72	35,741.77	113.52	299.87	1,111
<b>Bayern</b>	12.464	1.924.753	7.871.784	2.223.360	32.390	403.71	70,549.44	119.16	176.67	2,056
<b>Berlin</b>	3.399	412.477	2.306.083	561.900	23.419	79.60	891.82	86.16	3811.31	1
<b>Brandenburg</b>	2.551	282.996	1.691.372	483.171	18.836	48.05	29,478.08	69.30	86.54	886
<b>Bremen</b>	663	87.992	423.057	132.244	36.908	24.47	404.23	135.79	1640.16	2
<b>Hamburg</b>	1.744	227.339	1.148.670	310.915	45.849	79.96	755.24	168.68	2309.20	1
<b>Hessen</b>	6.097	903.676	4.082.810	1.111.279	32.432	197.74	21,114.94	119.32	288.75	426
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	1.709	188.241	1.131.946	322.395	18.309	31.29	23,178.45	67.36	73.73	979
<b>Niedersachsen</b>	8.002	1.263.997	4.950.418	1.507.482	23.545	188.41	47,619.63	86.62	168.04	1,206
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	18.075	2.781.058	11.276.536	3.387.161	27.058	489.07	34,084.13	99.55	530.31	396
<b>Rheinland-Pfalz</b>	4.059	617.998	2.521.172	777.292	24.011	97.46	19,853.37	88.34	204.45	2,306
<b>Saarland</b>	1.056	155.805	659.757	216.374	26.004	27.46	2,568.70	95.67	411.10	52
<b>Sachsen</b>	4.300	451.952	2.758.547	922.165	19.956	85.81	18,414.82	73.42	233.51	535
<b>Sachsen-Anhalt</b>	2.580	261.008	1.615.865	516.186	18.651	48.12	20,445.91	68.62	126.19	1,235
<b>Schleswig-Holstein</b>	2.823	436.673	1.756.878	539.411	24.431	68.97	15,763.42	89.88	179.09	1,129
<b>Thüringen</b>	2.373	249.895	1.544.978	466.157	18.824	44.67	16,171.96	69.26	146.74	1,007
<b>Total</b>	82.613	11.935.658	52.502.300	15.367.451	27.181	2,245.51	357,035.91	100.00	231.39	13,328

- Fuente: <http://www.destatis.de>

**Cuadro 3.2.: Fuentes de financiación de los länder alemanes. 2004**

<i>Nombre del Estado</i>	<i>Ingresos antes de transferencias (mil €)</i>	<i>Transferenc. federales (mill €)</i>	<i>Länder receptores de transferencias nivelación</i>	<i>Länder pagadores de trasnf de nivelación</i>	<i>Ingresos totales (mill €)</i>	<i>autonomía fiscal: ingresos propios / ingresos totales</i>
<i>Baden- Württemberg</i>	22.228,0	0	0	2.17	20.058,0	111
<i>Bayern</i>	25.942,4	0	0	2.315	23.627,4	110
<i>Berlin</i>	8.120,3	2.565	2.703	0	13.388,3	61
<i>Brandenburg</i>	4.326,6	1.833	534	0	6.693,6	65
<i>Bremen</i>	1.803,1	468	331	0	2.602,1	69
<i>Hamburg</i>	7.382,2	0	0	578	6.804,2	108
<i>Hessen</i>	13.119,2	0	0	1.529	11.590,2	113
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	2.864,9	1.368	403	0	4.635,9	62
<i>Niedersachsen</i>	14.121,4	695	446	0	15.262,4	93
<i>Nordrhein-Westfalen</i>	34.700,7	0	0	213	34.487,7	101
<i>Rheinland-Pfalz</i>	7.168,9	421	190	0	7.779,9	92
<i>Saarland</i>	1.855,8	444	116	0	2.415,8	77
<i>Sachsen</i>	7.143,0	3.182	930	0	11.255,0	63
<i>Sachsen-Anhalt</i>	4.239,7	1.995	532	0	6.766,7	63
<i>Schleswig-Holstein</i>	5.026,8	248	102	0	5.376,8	93
<i>Thüringen</i>	3.900,9	1.829	517	0	6.246,9	62
<i>Total</i>	163.943,9	0	6.804	6.805	178.990,9	92

- Fuente: Bundesministerium der Finanzen. [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)

## Bibliografía

### 1. General

- Atienza, P, Hierro, L. A y D. Patiño (2006). "Desigualdad y Progresividad en la distribución de los ingresos de los estados en los países federales. Un análisis comparado." Mimeo.
- Bird, R. (2000). "Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications" WP N° 00-2. Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies.
- Bird, R y Vaillancourt, F (2006). "Perspectives on Fiscal Federalism", World Bank Institute
- Blöchliger, H. y D. King (2006). "Fiscal autonomy of sub-central governments." OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government WP 2006/2. Paris.
- Boadway, R. (2003). "The theory and practice of Equalization." Queen's University, Kingston, Canadá.
- Boadway, R. y Watts, R. (2004). "Fiscal Federalism in Canada, the USA and Germany." WP 2004-II GR, Queen's University, Ontario, Canadá.
- Commission on Fiscal Imbalance (2001). "Intergovernmental Fiscal Arrangements." Symposium on Fiscal Imbalance, Québec.
- Herrero, A. y A. Utrilla (2003). "Corresponsabilidad fiscal y nivelación en la financiación autonómica. Una aplicación para España de los modelos alemán y canadiense." *Presupuesto y Gasto Público* 32, pp. 185-210.
- IMF (2006). Government Finance Statistics, Database.
- IMF (2006). Government finance statistics, Yearbook
- Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2006). *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas, 2004*. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Journard, I. y P. M. Kongsrud (2003). "Fiscal relations across government levels." OECD Economics Department Working Paper no. 375, Paris.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OECD (2002). *Revenue Statistics 1965-2001*. Paris.
- OECD (2007). *OECD Tax Database*. Paris. <http://www.oecd.org/document/60/0,2340>
- Owens, J. (2006). "Tax Decentralization: A comparison across OECD countries." Centre for Tax Policy and Administrations, OECD, Paris.
- Musgrave, R. y P. Musgrave (1989). *Public finance in theory and practice*. McGraw Hill.
- Seidel, B. y D. Vesper (1999). "Fiscal Federalism: an international comparison." DIW Discussion paper No. 183, Berlin. <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp183.pdf>
- Shah, A. (2006). "International practices in fiscal equalization." Mimeo, World Bank.
- Watts, R (2004) "Intergovernmental Fiscal Relations in Eight Countries. Final Report." Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Ontario, Canadá.

## 2. Canadá

- Bird R. y F. Vaillancourt (2005). "Expenditure-based equalization transfers." ITP paper 0512, Institute for International Business, University of Toronto.
- Bird, R. y M. Smart (1996). "Federal Fiscal arrangements in Canada: an analysis of incentives." International Centre for Tax Studies Discussion paper series. no. 1, University of Toronto.
- Bird, R. (2000). "Intergovernmental Fiscal relations: Universal Principles, Local Applications." Georgia State University Working Paper no. 00-2.
- Boadway R. W. y P. Hobson (1993). "Intergovernmental Fiscal Relations in Canada." Canadian Tax Paper No 96. Canadian Tax Foundation, Toronto.
- Boadway, R. W. (2004). "How well is the equalization system reducing fiscal disparities?" Mimeo, Queen's University.
- Canada Revenue Agency (2006). "General income tax and benefit guide 2006." <http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/tg/5000-g/5000-g-06e.pdf>
- Clark, D. (1997). "The Fiscal Transfer System in Canada." En E. Ahmad, editor, *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, pp. 70-102. Edward Elgar, Cheltenham.
- Conference Board of Canada (2002). "Fiscal prospects for the federal and provincial/territorial governments." Mimeo.
- Department of Finance (2005) *Fiscal Reference Tables*.
- Department of Finance (2004). "The Fiscal Balance in Canada: The Facts." [http://www.fin.gc.ca/facts/fbcfacts9\\_e.html](http://www.fin.gc.ca/facts/fbcfacts9_e.html)
- Department of Finance (2005). *Annual Financial Report of the Government of Canada*. Fiscal year 2004-05.
- Department of Finance (2006). "Restoring Fiscal Balance in Canada" *National Economic and Financial Accounts 2006* <http://www.fin.gc.ca/budget06/fp/fpa2e.htm>
- Department of Finance Canada (2007). "Restoring Fiscal Balance in Canada.d" Budget 2006. <http://www.fin.gc.ca/budget06/fp/fptoce.htm>
- Ernst & Young (2006) *Tax Calculator* <http://www.ey.com/GLOBAL/content.nsf/Canada/Tax - Calculators - 2006 Personal Tax>
- Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing (2005). "Key issues for the review of Equalization and TFF." Ottawa.
- Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing (2006). "Achieving a national purpose: putting equalization back on track." Ottawa.
- Laurent, S. (2003). "The Federal-provincial fiscal imbalance in Canada: Where are the needs and who has the money?" Economics Division, Library of Parliament, Ottawa.
- Le Goff, Ph. (2005). " Equalization: waiting for the perfect formula." Economics Division, Library of Parliament, Ottawa.
- McLean, I. (2003). "Fiscal Federalism in Canada." Nuffield College Politics Working Paper 2003-W17. Oxford University.
- Nault, Ph. (2006), "Tax decentralization in subcentral governments. A Canadian perspective" Canada Revenue Agency
- Shah, A. (1996). "A fiscal need approach to equalization." *Canadian Public Policy* 22, pp 99-115.

Shah, A. (1995) "Intergovernmental Fiscal Relations in Canada: An overview." En R. Jayanta, editor, *Macroeconomic management and fiscal decentralization*, pp. 233-255. Economic Development Institute of the World Bank. [www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library1/RoyBook.pdf](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library1/RoyBook.pdf)

Standing Senate Committee on National Finance (2002). "The effectiveness of and possible improvements to the present equalization policy." Ottawa.

Statistics Canada (2007). Base de datos online CANSIM. [www.cansim.ca](http://www.cansim.ca)

Treff, K. y D. B. Perry (2006). "Finances of the Nation 2005." Canadian Tax Foundation, Toronto.

Vaillancourt, F. y R. Bird (2005). "The interregional incidence of public budgets in federations: measurement issues, evidence from Canada and Policy relevance." Intitute for International Business, University of Toronto.

Canadian Constitution Acts 1867 to 1982. <http://laws.justice.gc.ca/en/Const/index.htm>

#### **Direcciones Web útiles:**

Department of Finance. (<http://www.fin.gc.ca>)

Department of Finance (2001). Federal-Provincial Relations Division 2001. [http://www.fin.gc.ca/branches/fedprov\\_e.html#FederalProvincial%20Relations%20Division](http://www.fin.gc.ca/branches/fedprov_e.html#FederalProvincial%20Relations%20Division)

Department of Justice, Canada <http://laws.justice.gc.ca/en/C-6/15944.html>

Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Fianncing, [www.eqtf-pfft.ca](http://www.eqtf-pfft.ca)

Statistics Canada (2007). Base de datos online CANSIM. [www.cansim.ca](http://www.cansim.ca)

Supreme Court of Canada (online resource for debate & data), <http://www.thecourt.ca>

### **3. Alemania**

Baretti, Ch., Huber, B. y K. Lichtblau (2002). "A tax on tax revenue: the incentive effects of equalizing transfers: evidence from Germany." *International Tax and Public Finance* 9, pp. 631-649.

Buettner, Th. (2006). "The finances of the German States." *Revista Catalana de Dret Públic* 32, pp. 211-232

Cabellos Espiérrez, M.A. (2000). "La sentencia del tribunal constitucional alemán sobre la ley de perequació financiera." El clip nº 5, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya. Barcelona.

Deutsche Bundesbank (2006). "State government finances in Germany." *Monthly report*, July, pp. 61-76.

[http://217.110.182.54/download/volkswirtschaft/mba/2006/200607mba\\_en\\_state.pdf](http://217.110.182.54/download/volkswirtschaft/mba/2006/200607mba_en_state.pdf)

García Fías, A. (2006). "La financiación de los länder." *Revista Catalana de Dret Públic* 32, pp. 233-266

Gunlicks, A. (2005). "German Federalism and recent reform efforts." *German Law Journal* 10, October, pp. 1283-95.

Hoffmann, R. (2006). "Tax System and Tax administration in Germany." Mimeo.

KPMG (2006). *German Tax Monthly*, September. <http://www.kpmg.de>

- Künkler, M. (2003). "(De)centralization of public sector provision: The fiscal federalisms of Germany and Switzerland." Mimeo, draft prepared for the Mini-APSA Conference, Columbia University.
- Losco, V. (2006). "Competition and Equalization: Rethinking German Federalism after Recent Legislative Reform." Bocconi Legal Studies Research Paper no. 13.
- OCDE (2001). *Allemagne. Études économiques d l'OCDE*. Paris
- Hoffmann, R. (2006). "Tax system and tax administration in Germany." Bundesministerium der Finanzen. [http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/OtrosSeminarios/RalphHof\\_Tax.pdf](http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/OtrosSeminarios/RalphHof_Tax.pdf)
- Rodden, J. (2003). "Soft Budget Constraints and German Federalism." En Rodden et al, editores, *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. MIT Press. [www.ifigr.org/workshop/IFIR-CESifo/papers/crivelli.pdf](http://www.ifigr.org/workshop/IFIR-CESifo/papers/crivelli.pdf)
- Sánchez – Saché, M. (2007) "L'administració tributària en un context federal: valoració de l'experiència comparada". Papers de treball . Departament d'economia i Finances. Direcció General d'anàlisi i política econòmica. Generalitat de Catalunya.
- Spahn, P. (1997). "Intergovernmental transfers in Switxlerland and Germany." En E. Ahmad, editor, *Financing Decentralized Expenditures. An international Comparison of Grants* pp 103-143. Edward Elgar, Cheltenham.
- Spahn, P. (2001). "Maintaining fiscal equilibrium in a federation: Germany." Mimeo, University of Frankfurt.
- Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany (1996). "Report on the development of education in the federal republic of Germany 1994-1996."
- The Basic Law (Grundgesetz), (last updated on 18th, July 2003), Jurisprudencia Verlag Würzburg.
- Watts, R. y P. Hobson (2000). "Fiscal federalism in Germany." Mimeo, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Wurzel, E. (1999). "Towards more efficient government: reforming federal fiscal relations in Germany." OECD Economics Department Working Paper nº 209.
- Wurzel, E. y A. Fuentes (2006). "Economic Survey of Germany, 2006". *OECD Policy Brief*, May.

***Direcciones Web útiles:***

- Bunderministerium der Finanzen, [www.bundesfinanzministerium.de](http://www.bundesfinanzministerium.de)
- Worldwide Tax and Finance Site : [www.worldwide-tax.com/germany/germany\\_tax.asp](http://www.worldwide-tax.com/germany/germany_tax.asp)
- Federal Statistical Office Germany <http://www.destatis.de>

**4. Australia**

- Ahmad, E. y R. Searle (2005). "On the implementation of transfers to subnational governments." IMF Working Paper no. 05/130.
- Australian Taxation Office (2006). *Taxation Statistics 2003-2004*. Canberra.
- Collins, D. (2001). "The reform of intergovernmental fiscal arrangements in Australia." Mimeo, Macquarie University, Sydney.

- Commonwealth Grants Commission (2007). "The Commission and its History." [http://www.cgc.gov.au/CGCGeneralPages/history\\_of\\_cgc.htm](http://www.cgc.gov.au/CGCGeneralPages/history_of_cgc.htm)
- Commonwealth Grants Commission (2007). *Report on State Revenue Sharing Relativities, 2007 Update*. Canberra. <http://www.cgc.gov.au/>
- Commonwealth Grants Commission. *Grants Commission Act 1973* <http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/frameLodgmentAttachments/6159522A761938CDCA256F71004D252A>
- Ebel, R y S. Yilmaz (2001). "Concept of fiscal decentralization and worldwide overview." International Symposium, Quebec Commission on Fiscal Imbalance.
- Gobierno Australiano (2006). *Budget Paper No 3: Federal Financial Relations 2006-07*. <http://www.budget.gov.au/2006-07/bp3/html/index.htm>
- Koutsogeorgopoulou, V. (2007). "Fiscal relations across levels of government in Australia." OECD Economics Department working paper nº 541, Paris.
- Le Goff, Ph. (2005). "Australia's equalization system." Library of Parliament, Ottawa. [www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0460-e.htm](http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0460-e.htm)
- Northern Territory Treasury (2003). "Issues in Public Finance." Budget Paper nº 6- Budget 2003.
- OECD (2006). *Policy Brief. Economic Survey of Australia 2006: Fiscal relations across levels of government*. Paris.
- Committee for the Review of Commonwealth-state Funding (2002). "Review of Commonwealth-state Funding. Final Report. A review of the allocation of Commonwealth grants to the states and territories." [http://www.treasury.nsw.gov.au/int\\_gov/finalrep.pdf](http://www.treasury.nsw.gov.au/int_gov/finalrep.pdf)
- Rye, R. y R. Searle (1997). "The Fiscal Transfer System in Australia." En E. Ahmad, editor, *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, pp. 144-83. Edward Elgar, Cheltenham.
- Shah, A. (2006). "International Practices in Fiscal Equalization." Mimeo, World Bank.
- Sherini, A. (2006). "Reforming specific purpose payments to achieve the best outcomes for the community: A practitioner's perspectiva". Western Australia Department of Treasury and Finance.
- Spahn, P. y Shah, A. (1995). " Intergovernmental Fiscal Relations in Australia." En R. Jayanta, editor, *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, pp. 49-72. World Bank, Washington D. C. [http://www.fiscalreform.net/library/pdfs/intergovernmental\\_fiscal\\_relations\\_in\\_australia.pdf](http://www.fiscalreform.net/library/pdfs/intergovernmental_fiscal_relations_in_australia.pdf)
- Williams, R. (2005). "Federal-State Financial Relations in Australia: The role of the Commonwealth Grants Commission." *The Australian Economic Review* 38(1), pp. 108-18.
- Williams, R. (2005). "Fiscal Federalism: aims, instruments and outcomes." *The Australian Economic Review* 38(4), pp. 351-69.
- Warren, N. (2006). Benchmarking Australia's intergovernmental fiscal arrangements. Final Report. New South Wales Government, Sydney.

#### *Direcciones de web útiles*

Agencia tributaria Federal: [www.ato.gov.au](http://www.ato.gov.au)

Agencias Tributarias estatales: <http://www.sro.vic.gov.au/sro/srowebsite.nsf/links.htm>

Commonwealth Grants Commission: <http://www.cgc.gov.au>