



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

España y Australia: Comparación entre dos modelos de federalismo fiscal

Autor

Cristian Benito Martínez

Director

Julio López Laborda

Facultad de Economía y Empresa
2015/2016

Autor del trabajo: Cristian Benito Martínez

Director del trabajo: Julio López Laborda

Trabajo vinculado a la titulación universitaria de Grado en Economía, de la Universidad de Zaragoza.

Curso 2015/2016

RESUMEN

En este trabajo vamos a realizar una comparación entre España y Australia, usando los fundamentos teóricos del federalismo fiscal. El objetivo de este trabajo es comparar un sistema de nivelación parcial con uno de nivelación plena. Para ello, expondremos ambos sistemas y los compararemos para llegar a la conclusión de que sistema se adapta mejor a la teoría del federalismo fiscal.

ABSTRACT

In this paper we will make a comparison between Spain and Australia, using the theoretical fundament of fiscal federalism. The objective of this study is to compare a full leveling system with a partial leveling system. For it, we will expose both systems and compare them to reach the conclusion that which system is better suited to the theory of fiscal federalism.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
1. CONCEPTOS BÁSICOS DEL FEDERALISMO FISCAL.....	2
2. FEDERALISMO FISCAL ESPAÑOL.....	5
2.1. Datos generales.....	5
2.2. Estructura política y de gasto.....	6
2.3. Distribución de las competencias de gasto.....	7
2.4. La asignación de impuestos por niveles de gobierno.....	8
2.5. La nivelación en las comunidades de régimen común.....	11
2.6. El caso de las comunidades de régimen foral.....	12
2.7. Resultados de la nivelación.....	12
3. FEDERALISMO FISCAL AUSTRALIANO.....	14
3.1. Datos generales.....	14
3.2. Estructura política y de gasto.....	15
3.3. Distribución de las competencias de gasto.....	17
3.3.1. Sanidad	
3.3.2. Educación	
3.4. La asignación de impuestos por niveles de gobierno.....	19
3.5. La nivelación.....	21
3.5.1. Las transferencias intergubernamentales	
3.5.2. Desequilibrio financiero horizontal y el proceso de nivelación	
3.5.3. La distribución entre los estados de la recaudación del impuesto sobre bienes y servicios	
3.6. Resultados de la nivelación.....	25

4. COMPARATIVA ENTRE ESPAÑA Y AUSTRALIA	27
4.1. Estructura política y de gasto	27
4.2. Distribución de las competencias de gasto	28
4.3. La asignación de impuestos por niveles de gobierno	29
4.4. La nivelación	30
5. CONCLUSIONES	32
6. BIBLIOGRAFÍA	34

INTRODUCCIÓN

He elegido este trabajo debido al fuerte interés que suscitó en mí la asignatura Hacienda Autonómica y Local, impartida en el grado de economía. Una vez analizado el federalismo fiscal español, mi objetivo es llevar más allá lo aprendido en clase y comparar este sistema federal con el de otro país. Dicho esto me he querido centrar en la nivelación entre los distintos niveles de gobierno. Para ello he escogido nuestro país, que es un caso de nivelación parcial, y Australia que es posiblemente el país con un sistema de nivelación perfecto.

Por lo tanto, vamos a analizar y comparar el federalismo fiscal de España y el de Australia, usando los criterios teóricos que expondré en la primera parte con el objetivo de encontrar similitudes y diferencias entre ambos sistemas y valorar la eficacia de su modelo de federalismo fiscal y lo que podríamos mejorar.

El trabajo va a constar de las siguientes partes:

- Primero, vamos a llevar a cabo una exposición de la teoría del federalismo fiscal y los criterios más relevantes.
- Segundo, analizaremos el federalismo fiscal español y su sistema de nivelación.
- Tercero, analizaremos el federalismo fiscal australiano con su respectivo sistema de nivelación.
- Cuarto, compararemos ambos países señalando las principales similitudes y diferencias y llevando a cabo valoraciones.
- Por último, expondremos nuestras conclusiones.

1. CONCEPTOS BÁSICOS DEL FEDERALISMO FISCAL

A la hora de llevar a cabo el análisis de ambos sistemas fiscales, es necesario llevar a cabo una revisión de los conceptos teóricos que dan forma al federalismo fiscal.

Empecemos por la definición de federalismo fiscal: la parte de la Economía Pública que estudia los problemas financieros que aparecen cuando llevamos a cabo la descentralización territorial del poder entre varios niveles de gobierno.

Dichos niveles de gobierno son:

- Nivel central: tiene competencias sobre todo el territorio.
- Nivel regional: es el nivel intermedio, tiene competencias delimitadas.
- Nivel local: es el nivel inferior, sus competencias aún están más delimitadas.

Los niveles regional y local constituyen el nivel subcentral. El nivel regional solo existe en los países federales.

La descentralización consiste en que cada nivel de gobierno tenga autonomía financiera, es decir, capacidad de tomar decisiones sobre composición y volumen de ingresos y gastos.

Respecto a los problemas financieros, tenemos dos problemas:

- Cómo se distribuyen las funciones de estabilización, redistribución y asignación entre los niveles de gobierno
- Cómo distribuir los ingresos; donde los ingresos transferidos son recaudados por el Estado y los ingresos propios son recaudados por el nivel regional o local.

Veamos ahora en qué consisten las funciones del sector público. Para ello seguiremos las hipótesis del economista *Oates (1972)*, en las que se plantea una situación en la que sólo existen dos tipos de gobierno; por un lado un gobierno totalmente centralizado con una única unidad de gobierno que asume las tres funciones económicas. Por otra parte, el gobierno descentralizado, en el gobierno central no tiene ninguna competencia y los gobiernos subcentrales asumen dichas funciones.

- Función de estabilización: tiene como objetivo reducir o limitar las fluctuaciones económicas, estabilizar el nivel de precios y alcanzar el pleno empleo. Esta función debe ser centralizada debido a que el nivel central es el que hace que se cumpla de forma más efectiva.
- Función de redistribución: tiene como objetivo redistribuir la renta para alcanzar un patrón socialmente aceptable. Esta función debe ser centralizada ya que en el caso de que fuera descentralizada, los ricos se trasladarían a otras jurisdicciones donde exista menor carga tributaria.
- Función de asignación: tiene como objetivo la provisión de bienes y servicios públicos garantizando la eficiencia. En este caso la asignación la llevará a cabo el nivel de gobierno al que corresponda el tipo de bien público a proveer, es decir, el nivel central proveerá los bienes públicos nacionales, el nivel regional, los bienes públicos regionales y el nivel local, los bienes públicos locales.

Veamos qué ocurre con los ingresos. Los ingresos transferidos son aquellos que provienen del nivel central y son regulados por el mismo. Los ingresos propios son aquellos que establece la propia jurisdicción subcentral. Veamos ahora las ventajas de cada ingreso según *Castells (1988)*, que nos servirán para explicar más adelante los equilibrios financieros vertical y horizontal.

Los ingresos transferidos garantizan control financiero y evitan coste político. Por otra parte, los ingresos propios garantizan autonomía financiera y responsabilidad financiera. Si una región se financia únicamente con ingresos transferidos, habría un principio de ilusión financiera ya que los ciudadanos no verían relación entre el coste de pagar los tributos y el beneficio que obtienen a cambio.

Dentro de los ingresos transferidos debemos diferenciar entre participaciones impositivas y transferencias. Dado que vamos a explicar a continuación los equilibrios financieros y la nivelación es necesario diferenciar los tipos de transferencias:

- Transferencias condicionales no compensatorias: son aquellas transferencias otorgadas para un fin específico y de suma fija.
- Transferencias condicionales compensatorias: son aquellas transferencias otorgadas para un fin específico que consisten en la financiación de una proporción del coste del proyecto.

- Transferencias incondicionales: son aquellas transferencias que se otorgan sin ningún límite establecido.

Otros conceptos fundamentales en nuestra explicación son los conceptos de equilibrio financiero vertical, equilibrio financiero horizontal y nivelación.

- Equilibrio financiero vertical: es la situación en la que todos los niveles de gobierno disponen de los recursos que les permiten satisfacer sus necesidades de gasto en la misma proporción.
- Equilibrio financiero horizontal: es la situación en la que todas las jurisdicciones de un mismo nivel (por ejemplo, regional) disponen de los recursos que les permiten satisfacer sus necesidades de gasto en la misma proporción.
- Nivelación: es el proceso mediante el cual se garantiza que los recursos puedan satisfacer las necesidades de gasto en la misma proporción para todas las regiones o niveles de gobierno. Se lleva a cabo mediante transferencias incondicionadas, que pueden ser negativas o positivas en el caso de la nivelación horizontal, denominadas por eso “transferencias de nivelación”

2. FEDERALISMO FISCAL ESPAÑOL

2.1. DATOS GENERALES

España es un país miembro de la Unión Europea, cuya forma de gobierno es una monarquía parlamentaria.

Tiene una superficie de 504 645 km². Se compone de 17 comunidades autónomas que son: Aragón, Cataluña, País Vasco, Navarra, La Rioja, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Principado de Asturias, Cantabria, Galicia, Andalucía, Comunidad de Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Islas Baleares y Canarias. Además posee 2 ciudades autónomas, que son Ceuta y Melilla. Tiene un PIB per cápita de 22 300 euros y un PIB de 1 081 190 millones de euros.

Cuadro 2.1. PIB por comunidades autónomas, 2014

	PIB	% total PIB	PIB per cápita
ANDALUCÍA	139.099.313	13,4%	16.577
ARAGÓN	32.827.741	3,2%	24.713
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	20.793.141	2,0%	19.727
BALEARS, ILLES	26.329.125	2,5%	23.498
CANARIAS	40.753.275	3,9%	19.238
CANTABRIA	11.863.907	1,1%	20.237
CASTILLA Y LEÓN	52.347.567	5,0%	21.063
CASTILLA - LA MANCHA	36.463.389	3,5%	17.636
CATALUÑA	197.003.704	18,9%	26.624
COMUNITAT VALENCIANA	97.429.789	9,4%	19.693
EXTREMADURA	16.906.652	1,6%	15.457
GALICIA	53.857.628	5,2%	19.661
MADRID, COMUNIDAD DE	196.117.831	18,8%	30.755
MURCIA, REGIÓN DE	26.807.558	2,6%	18.325
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	17.623.076	1,7%	27.709
PAÍS VASCO	63.393.624	6,1%	29.277
RIOJA, LA	7.726.703	0,7%	24.601
CEUTA	1.580.143	0,2%	18.674
MELILLA	1.406.282	0,1%	16.726
Total Nacional	1.041.160.000	100,0%	

Fuente: elaboración propia con base en el INE (2014)

Para explicar el federalismo fiscal español vamos a basarnos en el trabajo de *López Laborda* (2010).

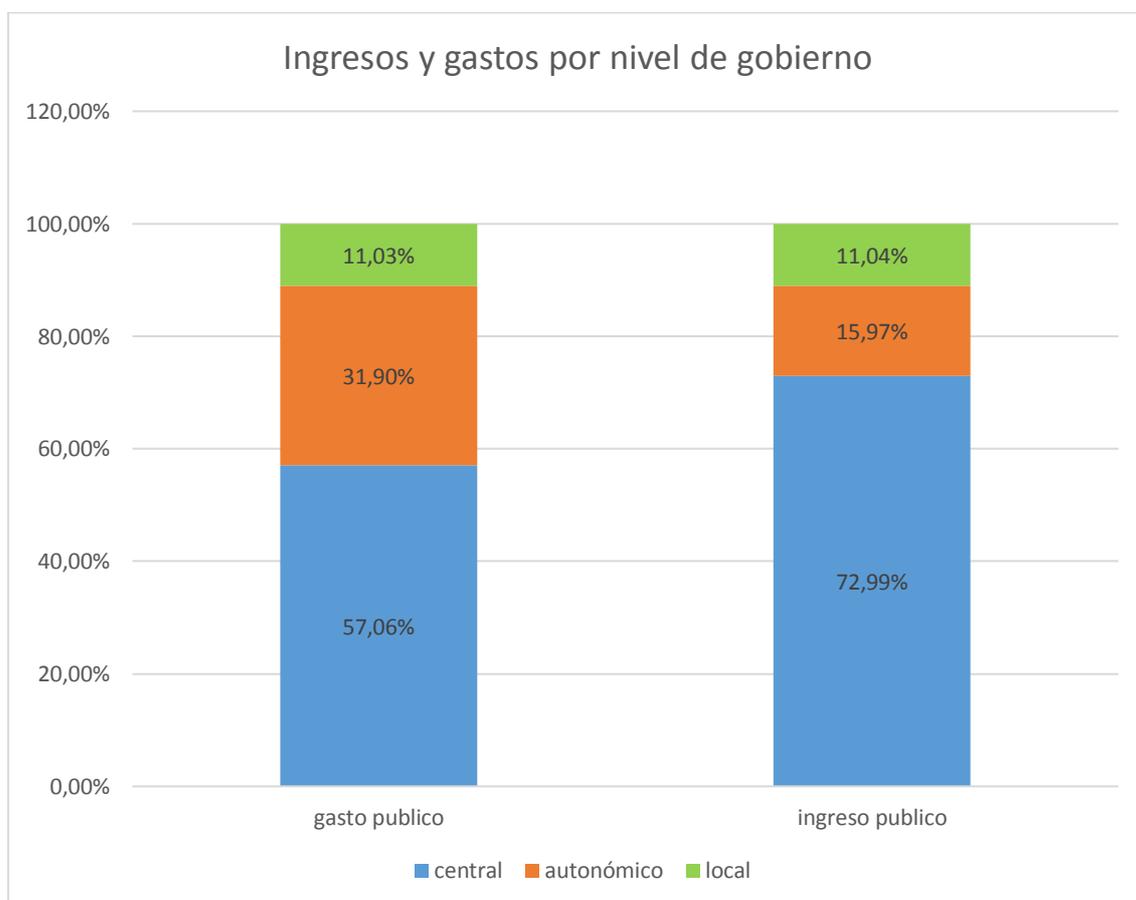
2.2. ESTRUCTURA POLÍTICA Y DE GASTO

España tiene tres niveles de gobierno: el gobierno central, los gobiernos de las comunidades autónomas y los gobiernos locales. Cada nivel de gobierno tiene sus propias competencias.

El poder ejecutivo es desempeñado por el Consejo de Ministros. El poder legislativo recae en las Cortes Generales, asamblea bicameral compuesta por el Congreso de los Diputados y el Senado. El poder judicial es regulado por el Consejo General del Poder Judicial. El Tribunal Constitucional controla las leyes y el Tribunal Supremo controla los procesos de responsabilidad civil o penal contra los órganos el presidente, ministros, senadores, diputados.....; salvo en materia de garantías constitucionales.

A continuación vamos a ilustrar cómo se reparten los ingresos respecto a la necesidad de gasto para cada nivel de gobierno:

Gráfico 2.1. Ingresos y gastos por nivel de gobierno, año 2014



Fuente: OCDE (2014)

Como podemos observar, el nivel central recauda el 73 por 100 de los ingresos totales. Las comunidades autónomas recaudan mediante sus ingresos públicos el 16 por 100, mientras que los gobiernos locales recaudan el 11 por 100. Respecto a la distribución de gastos, el nivel central canaliza el 57 por 100, mientras que las comunidades autónomas canalizan el 32 por 100 y las locales el 11 por 100. Podemos ver que los ingresos del Estado financian la mayor parte del gasto público. Además los ingresos propios de las comunidades autónomas solo pueden cubrir la mitad de sus necesidades de gasto; este punto enfatiza la importancia de las transferencias por parte del Estado a las comunidades que veremos más adelante. Por otra parte, los ingresos de los gobiernos locales cubren prácticamente en su totalidad sus necesidades de gasto.

2.3. DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE GASTO

La Constitución establece las responsabilidades de cada nivel de gobierno. Al Estado se le atribuye la Defensa, Justicia, representación internacional, Policía Nacional, planificación y regulación económica, regulación del sistema fiscal, aduanas, distribución de la renta, legislación básica social e infraestructuras nacionales (autopistas, carreteras nacionales, todo lo relacionado con los ríos cuando atraviesan más de una comunidad autónoma, puertos comerciales y aeropuertos).

A las comunidades autónomas se les atribuye de la educación en todos los niveles, salud, agricultura, industria, energía y minas, medio ambiente, turismo y comercio doméstico, servicios sociales, patrimonio artístico e histórico y la protección de la lengua propia, alquileres y arrendamientos e infraestructuras regionales (carreteras pertenecientes a la comunidad autónoma y puertos y aeropuertos pertenecientes a la misma).

Por último, al gobierno local se le atribuye el suministro de agua, sistemas de alcantarillado, basuras, alumbrado público, protección social, cementerios, reparación y mantenimiento en centros educativos no universitarios, parques y jardines públicos y pavimento de las calles.

Para explicar el federalismo fiscal español, es necesario señalar la diferencia entre servicios públicos fundamentales y servicios públicos no fundamentales. Los servicios

fundamentales son sanidad, educación y servicios sociales esenciales. El resto de los servicios se engloba en los servicios no fundamentales.

2.4. LA ASIGNACIÓN DE IMPUESTOS POR NIVELES DE GOBIERNO

La Constitución establece la potestad de crear impuestos al Gobierno y a las comunidades autónomas. Como hemos comprobado anteriormente, el Estado recauda en una mayor proporción que las comunidades, por lo que es necesario establecer un sistema de financiación de las comunidades autónomas. Esto se logra mediante las transferencias del Estado a las comunidades y mediante transferencias entre cada comunidad, esto en menor medida.

Las principales fuentes de ingresos, en el nivel estatal, son el Impuesto sobre el Valor Añadido, IVA, que grava el consumo y el Impuesto sobre Sociedades, IS, que grava los beneficios de las empresas.

A nivel regional destacan el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, IRPF, que grava la renta, y el Impuesto sobre el Patrimonio, IP, que grava el patrimonio.

En el nivel local destacan el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, IBI, que grava la propiedad de bienes inmuebles, y el Impuesto sobre Actividades Económicas, IAE, que grava las actividades económicas en ese ente local.

Para ilustrar esto es necesario también diferenciar entre las comunidades de régimen común y las comunidades forales, Navarra y País Vasco. Primero veamos los tributos cedidos a las comunidades de régimen común:

Cuadro 2.2. Tributos cedidos a las C.C.A.A. de régimen común, año 2015

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

TRIBUTO	RENDIMIENTO [porcentaje inicial de cesión]	APLICACIÓN Y REVISIÓN	REGULACIÓN
IRPF	[50%]	NO	Tarifa y deducciones
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	SÍ	Mínimo exento, tarifa, deducciones, bonificaciones
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	SÍ	Reducciones, tarifa, patrimonio preexistente, deducciones, bonificaciones, gestión y liquidación
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados	100%	SÍ	Tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones (salvo en el Impuesto sobre Operaciones Societarias), gestión y liquidación
Tasas sobre el Juego	100%	SÍ	Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones, devengo, aplicación
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100%	SÍ	Tipos de gravamen
IVA	[50%]	NO	NO
Impuestos Especiales de Fabricación: Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos, Labores del Tabaco	[58%] (100% del tipo estatal especial y el tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos)	NO	NO (tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos)
Impuesto sobre la Electricidad	100%	NO	NO
Impuesto sobre Actividades de Juego	100% juegos electrónicos, informáticos o telemáticos 100% ingresos por incremento tipo	NO	Incremento hasta un máximo del 20% de los tipos de gravamen, cuando los organizadores residan en la Comunidad, aplicable solo a los jugadores residentes en la misma
Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito	100%	NO	NO

Fuente: López Laborda y Zabalza (2015)

Ahora los tributos cedidos para las comunidades de régimen foral:

Cuadro 2.3. Tributos cedidos a las C.C.A.A. de régimen foral, año 2015

Cuadro 2. Tributos concertados o convenidos con las Comunidades de régimen foral

TRIBUTO	RENDIMIENTO	APLICACIÓN Y REVISIÓN	REGULACIÓN
IRPF	100%	SÍ	Plena
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	SÍ	Plena
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	SÍ	Plena
Impuesto sobre Sociedades	100%	SÍ	Plena
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	100%	SÍ	Plena para establecimientos permanentes
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD	100%	SÍ	Plena, salvo en operaciones societarias, letras de cambio y documentos equivalentes (solo modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso)
Tributos sobre el Juego	100%	SÍ	Plena, salvo en hecho imponible y sujeto pasivo
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100%	SÍ	Tipos de gravamen, modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
IVA	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuestos Especiales de Fabricación: Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos, Labores del Tabaco	100%	SÍ	Tipo autonómico del Impuesto sobre Hidrocarburos Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre la Electricidad	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre las Primas de Seguro	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre actividades de juego	100%	SÍ	Incremento hasta un máximo del 20% de los tipos de gravamen, cuando los organizadores residan en la Comunidad, aplicable solo a los jugadores residentes en la misma Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuestos medioambientales: energía eléctrica, combustible nuclear, gases fluorados	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso
Impuesto Especial sobre el Carbón	100%	SÍ	Modelos de declaración e ingreso, plazos de ingreso

Fuente: López Laborda y Zabalza (2015)

Comparando ambas tablas, vemos que el Estado otorga más recaudación a las comunidades forales y más poder de regulación; además de la potestad de regular mayor número de tributos. Más adelante nos centraremos en el sistema de financiación de estas comunidades, muy distinto a las de régimen común.

Respecto a las comunidades de régimen común, dichas comunidades se regulan con sus ingresos propios y con parte de los ingresos transferidos por el Estado. A continuación explicaremos la nivelación.

2.5. NIVELACIÓN EN LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN

La nivelación para las comunidades de régimen común comienza realizando un cálculo de las necesidades de financiación de sus correspondientes servicios. Para ello debemos volver a la división explicada anteriormente: servicios públicos fundamentales y no fundamentales. Para garantizar los servicios fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales esenciales) se usa una transferencia de nivelación llamada Fondo de Garantía, más el 75 por 100 de los tributos cedidos y tasas afectas. Para garantizar los servicios no fundamentales se usa una transferencia de nivelación llamada Fondo de Suficiencia Global, más el 25 por 100 de los tributos cedidos y tasas afectas.

El Fondo de Garantía puede ser positivo o negativo, ya que cubre la diferencia entre necesidades de gasto y la recaudación normativa de cada comunidad. Para calcular las necesidades para dichos servicios fundamentales; se usa la variable población ajustada; que tiene en cuenta diversas magnitudes como población, superficie, dispersión, insularidad, población protegida equivalente, población de menores de 16 y población de mayores de 65. Esta transferencia se recalculará cada año.

Por otra parte, el Fondo de Suficiencia Global no calcula las necesidades de la misma manera, ya que no usa indicadores. En este caso son el resultado de restar las necesidades de los servicios fundamentales de las necesidades globales de financiación de cada comunidad autónoma. El importe de esta transferencia también puede ser positivo o negativo. A diferencia del caso anterior, el Fondo de Suficiencia Global no será recalculado; su importe evolucionará de acuerdo a la tasa de variación de los ITE (ingresos tributarios del Estado).

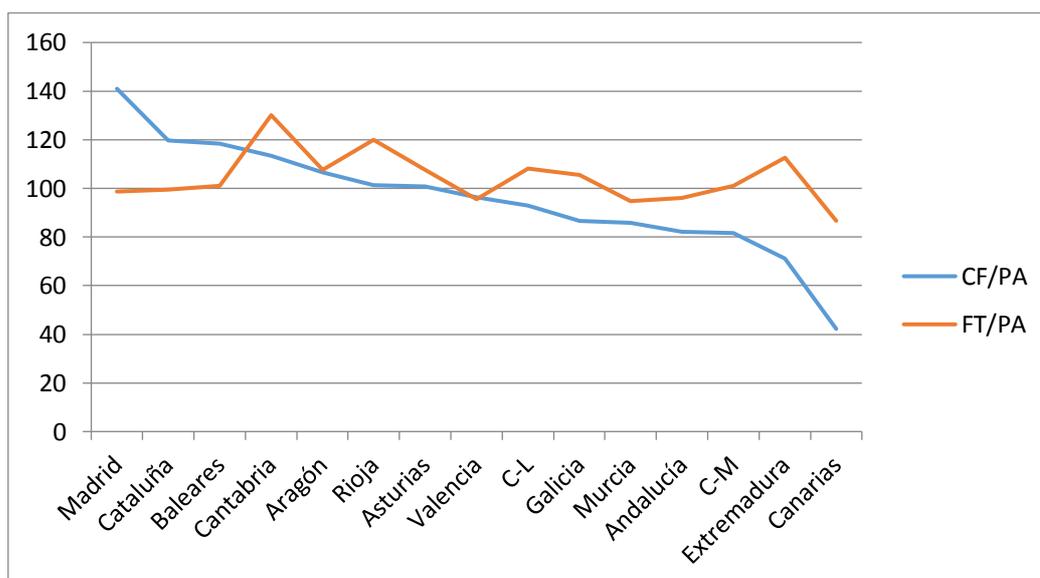
2.6. EL CASO DE LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL

El caso de las comunidades de régimen foral, País Vasco y Navarra, es muy diferente. Estas comunidades no participan en la nivelación. Como hemos podido ver en el cuadro referente a los impuestos en dichas comunidades, las comunidades forales tienen más responsabilidad en los tributos cedidos y poseen toda su recaudación. Esto implica que estas comunidades tengan una gran capacidad fiscal. La forma que tiene el Estado de recaudar en dichas comunidades es mediante una transferencia. En el País Vasco esta transferencia se denomina cupo y en Navarra aportación. La cuantía se fija cada cinco años y se actualiza cada año mediante aplicación al importe fijado en el año base de un índice de actualización. Dicho índice es el incremento de la recaudación líquida obtenida por el Estado en tributos convenidos o concertados desde el año base hasta el año cálculo.

2.7. RESULTADOS DE LA NIVELACIÓN

Vista la nivelación en el caso español, podemos afirmar que las comunidades autónomas que poseen mayor capacidad fiscal que necesidad de financiación nivelan a las comunidades en las que pasa lo contrario. En el gráfico 2.2. podemos observar los resultados de la nivelación:

Gráfico 2.2. Financiación total de las C.C.A.A antes y después de las transferencias, año 2013



Fuente: De La Fuente (2015)

En el gráfico CF es la capacidad fiscal, PA es la población ajustada y FT es la financiación total (capacidad fiscal \pm transferencias).

Vemos, por ejemplo, que hay una gran diferencia entre la Comunidad de Madrid y las Islas Canarias antes de las transferencias de nivelación, y posteriormente las diferencias son muy pequeñas. El hecho de que sigan existiendo diferencias, aunque sean muy pequeñas, implica que el sistema español es un sistema de nivelación parcial, ya que el Estado trata de reducir las diferencias pero no las elimina por completo. Este gráfico no muestra las comunidades forales, que aún hacen que las diferencias existentes sean mayores. Además se observa claramente el efecto de las transferencias en las comunidades más ricas, donde la transferencia es negativa y a su vez el efecto en las comunidades más pobres donde la transferencia es positiva. Los picos y valles observados se deben a que la nivelación española es parcial, por lo que las comunidades no eliminan completamente sus diferencias.

3. FEDERALISMO FISCAL AUSTRALIANO

3.1. DATOS GENERALES

Australia es un país soberano de Oceanía, cuya forma de gobierno es la monarquía constitucional federal parlamentaria. Fue colonia británica desde finales del siglo XVIII hasta 1901, aunque fue reconocida como país independiente en 1931 por el Tratado de Westminster.

Australia es el sexto país más grande del mundo con una superficie de 7 686 850 Km². Se compone de los territorios de Nueva Gales del Sur, Queensland, Australia del Sur, Tasmania, Victoria, Australia del Oeste y los Territorios del Norte. Tiene un PIB per cápita de 63 754 dólares estadounidenses y un PIB de 1 451 121 millones de dólares norteamericanos (ambas estimaciones están calculadas en 2012).

Tabla 3.1. Australia: estados y territorios.

	Población 2012	%	Superficie km ²	%	Densidad	PIB (2012) mill \$ australianos	%	PIB por habitante
New South Wales (NSW)	7.272.800	32,2%	800.642	10,4%	9,08	446.169	30,7%	60.807
Queensland (QLD)	4.537.700	20,1%	1.730.648	22,5%	2,62	280.622	19,3%	60.838
South Australia (SA)	1.650.600	7,3%	983.482	12,8%	1,68	91.217	6,3%	54.921
Tasmania (TAS)	512.100	2,3%	68.401	0,9%	7,49	24.345	1,7%	47.686
Victoria (VIC)	5.603.100	24,8%	227.416	3,0%	24,64	322.833	22,2%	57.087
Western Australia (WE)	2.410.600	10,7%	2.529.875	32,9%	0,95	236.338	16,3%	99.065
Australian Capital (ACT)	373.100	1,7%	2.358	0,0%	158,23	31.511	2,2%	85.627
Northern Territories (NT)	233.300	1,0%	1.349.129	17,5%	0,17	18.086	1,2%	78.292
	22.593.300	100,0%	7.691.951	100,0%	2,94	1.451.121	100,0%	63.754

Fuente: Sevilla (2014, pág.198)

Para ilustrar el federalismo fiscal australiano vamos a basarnos en el trabajo de Sevilla Segura (2014).

3.2. ESTRUCTURA POLÍTICA Y DE GASTO

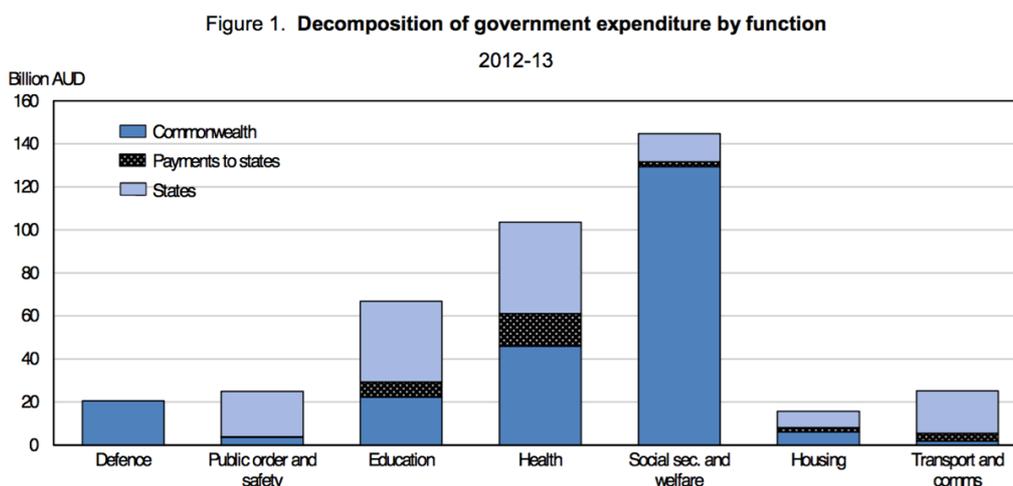
La Commonwealth de Australia es una monarquía constitucional y parlamentaria organizada federalmente mediante la agrupación de estados soberanos.

Existen tres niveles de gobierno: el gobierno federal (Commonwealth), los gobiernos estatales y los gobiernos locales. Los gobiernos estatales son los que tienen competencia exclusiva para regular a sus respectivos gobiernos locales. En Australia hay 565 gobiernos locales.

El poder ejecutivo, encabezado por el Gobernador General, lo desempeña el primer ministro y los miembros de estado. El poder judicial es desempeñado por la Corte Suprema (High Court of Australia). El poder legislativo está dividido en Senado y Cámara de Representantes.

En los gráficos 3.1. y 3.2. podemos observar la descomposición del gasto en cada servicio público, que posteriormente analizaremos de forma más exhaustiva:

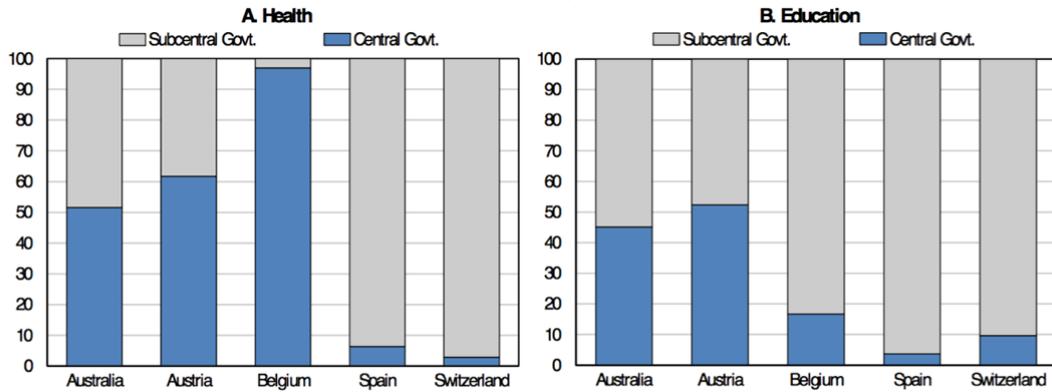
Gráfico 3.1. Descomposición del gasto por función, año 2014



Source: Australian Bureau of Statistics (2014), Government Finance Statistics 5512.0; Commonwealth Final Budget Outcome 2012-13; Australian National Authorities.

Fuente: OECD (2014)

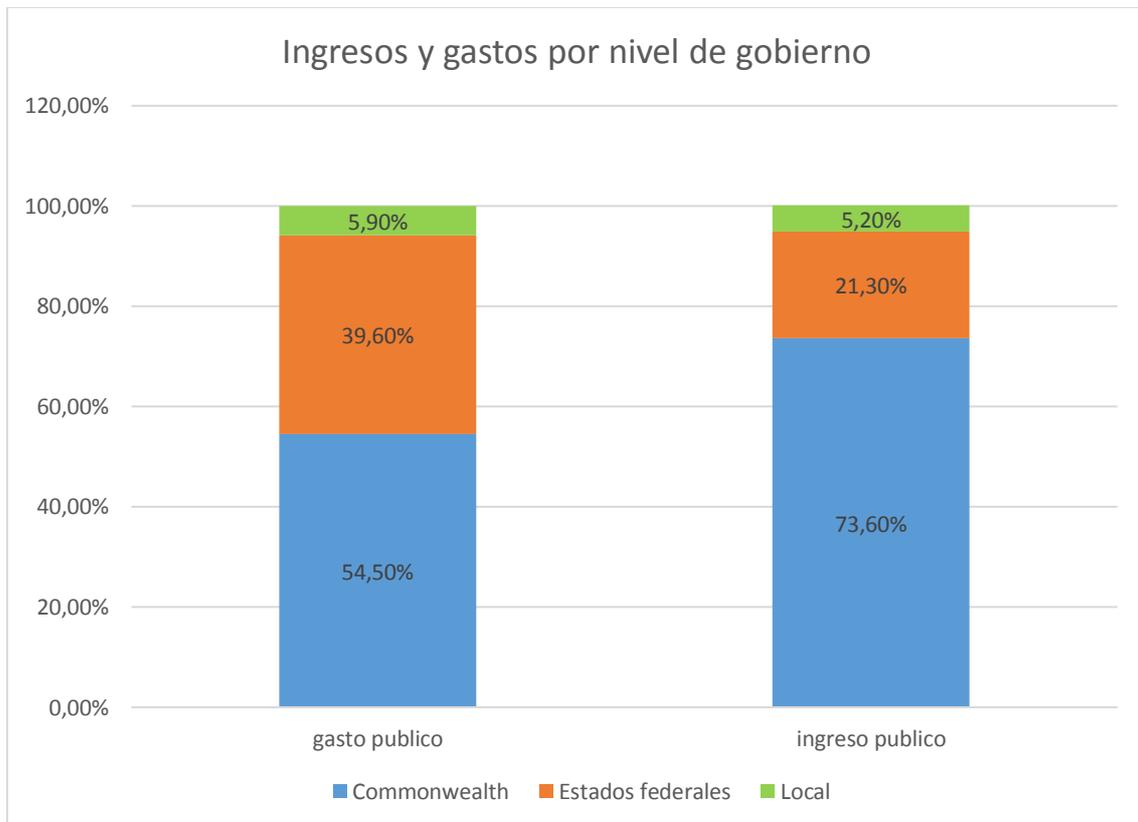
Gráfico 3.2. Gasto por nivel de gobierno en salud y educación en distintas federaciones, año 2014



Fuente: OECD (2014).

Para ilustrar cómo se reparten los ingresos y gastos para cada nivel de gobierno vemos el siguiente gráfico:

Gráfico 3.3. Ingresos y gastos por nivel de gobierno, año 2014



Fuente: elaboración propia con base OCDE (2014).

El gasto del sector público se encuentra alrededor del 34-35 por 100 del PIB. El nivel federal recauda más del 70 por 100 de los ingresos totales. El conjunto de estados recauda

mediante sus ingresos propios un 21 por 100, mientras que los gobiernos locales un 5 por 100. Respecto a la distribución de los gastos, el nivel central canaliza el 55 por 100 mientras que en los niveles subcentrales es el 45 por 100. Por lo tanto, existen grandes diferencias entre ingresos y gastos. En los estados los ingresos propios solo cubren la mitad de sus gastos y en los gobiernos locales algo más del 60 por 100.

El gobierno central aporta alrededor del 80% del total de los ingresos tributarios, donde el GST tiene gran importancia y tiene control sobre algunas amplias bases de imposición, incluyendo ingresos personales y corporativos, sumando aduanas e impuestos especiales. En contraste a esto último, los tributos de los estados federales aportan alrededor del 15% de los ingresos tributarios nacionales, comparativamente una participación muy pequeña respecto a los demás países; los gobiernos locales aportan el 5% restante.

3.3. DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE GASTO

La Constitución otorga al parlamento federal una serie de competencias exclusivas entre las que se encuentran: la defensa exterior, seguridad interna, asuntos exteriores, emigración e inmigración, establecimiento de impuestos, políticas monetarias, seguros, comunicaciones, comercio y pensiones.

Respecto a los estados, la Constitución les confiere poder residual, es decir, todas las competencias que no han sido asignadas al nivel federal, por ejemplo, la sanidad, educación o el medio ambiente. Se establece la prevalencia de las normas federales respecto a las estatales. De hecho, existe colaboración entre ambos niveles de gobierno en educación y salud, carreteras estatales y políticas de medio ambiente.

En el caso de los gobiernos locales, sus competencias aparecen en las respectivas constituciones de los estados, por lo que difieren de unos estados a otros. En concurrencia con el gobierno federal y los estados, los gobiernos locales prestan sanidad, educación, medioambiente y prácticas deportivas.

Este modelo de prestación de servicios se ve reflejado en la siguiente tabla:

Tabla 3.2. Distribución del gasto público en Australia por niveles de gobierno, año 2014

	FEDERAL	(%)	ESTATAL	(%)	LOCAL	(%)	TOTAL
Servicios generales	20.327	64,7%	5.623	17,9%	5.462	17,4%	31.412
Defensa	21.275	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	21.275
Seguridad y orden público	4.002	15,8%	20.490	81,1%	779	3,1%	25.271
Educación	28.728	37,9%	46.961	61,9%	166	0,2%	75.855
Salud	61.964	61,9%	37.723	37,7%	374	0,4%	100.061
Seguridad social y bienestar	126.575	89,9%	12.656	9,0%	1.626	1,2%	140.857
Vivienda y servicios comunitarios	8.036	38,2%	6.155	29,2%	6.872	32,6%	21.063
Entretenimiento y cultura	3.845	30,2%	4.249	33,4%	4.622	36,3%	12.716
Energía	6.507	84,9%	1.132	14,8%	25	0,3%	7.664
Agricultura, bosques y pesca	2.952	61,8%	1.791	37,5%	31	0,1%	4.774
Minería, manufactura y construcción	2.243	66,3%	765	22,6%	373	11,0%	3.381
Transporte y comunicaciones	9.306	32,8%	11.776	41,5%	7.297	25,7%	28.379
Otros asuntos económicos	10.051	66,1%	4.060	26,7%	1.093	7,2%	15.204
Servicio de la deuda	20.220	65,0%	10.274	33,0%	633	2,0%	31.127
Otros asuntos económicos	0	-	1.748	59,0%	1.215	41,0%	2.963
Total	326.031	62,5%	165.403	31,7%	30.568	5,9%	522.002

Fuente: elaboración propia con base Sevilla (2014).

Una vez vista la distribución de las competencias de gasto, veamos los dos servicios públicos fundamentales por excelencia:

3.3.1. Sanidad

La fragmentación y complejidad del sistema sanitario ha sido una fuente de tensión e ineficiencia en Australia. La estructura de las responsabilidades del gobierno federal y los estados es el núcleo del problema. Destacadamente, la Commonwealth financia servicios principales mientras que los estados son responsables de partes de dichos servicios además de los hospitales públicos. Esta estructura acarrea problemas en coordinación y costes. Por otra parte, las dificultades para acceder a sus médicos de cabecera pueden hacer que los pacientes acudan a las salas de emergencia de los hospitales públicos para los servicios de atención primaria, desplazando con ello el coste, de la Commonwealth a los estados. Un informe del gobierno en 2010 concluyó que la transferencia de coste

significa que un gran número de pacientes caen a través de las lagunas de los servicios, o bien reciben servicios coordinados de forma muy pobre, particularmente en áreas remotas o desfavorecidas. La complejidad del sistema sanitario también hace difícil para los pacientes averiguar qué nivel de gobierno es responsable de su cuidado.

3.3.2. Educación

En el sector escolar, unir las responsabilidades de los estados federales y los sistemas estatales paralelos ha resultado en una compleja configuración. Según la Constitución, las escuelas son responsabilidad del estado, pero la Commonwealth ha asumido un papel creciente a través de los fondos escolares, proveyendo a las escuelas alrededor de un cuarto de los fondos públicos. El gobierno central provee fondos a las escuelas no gubernamentales, mientras que los estados financian ampliamente a las escuelas públicas. También hay una superposición significativa en la regulación, con los acuerdos estatales sobre la escolarización, generando papeleo administrativo y costes de cumplimiento para los estados.

3.4. LA ASIGNACIÓN DE IMPUESTOS POR NIVELES DE GOBIERNO

La Constitución reconoce la capacidad del gobierno federal y de los estados para establecer impuestos, excepto en el caso de aranceles y accisas, cuyo establecimiento solo se permite al nivel federal. Tras una serie de procesos para establecer las limitaciones de la capacidad de gravar de los estados se llegó al modelo actual: el instrumento central de financiación de los gobiernos subcentrales son las transferencias de la federación a los estados.

El gobierno federal dispone de un sistema de impuestos sobre la renta que le proporciona el 73,7 por 100 de sus ingresos. Además dispone de un impuesto sobre las ventas, tipo IVA, que es el impuesto sobre bienes y servicios (*Goods and Services Tax, GST*) que recauda otro 15,6 por 100 de sus ingresos. El resto hasta la totalidad lo proporcionan las aduanas.

En el nivel estatal destacan dos impuestos. La imposición sobre las nóminas (*payroll tax*) y el impuesto sobre transacciones (*stamp duty on conveyances*). El primero recae sobre

todas las contraprestaciones por trabajo satisfechas por un empleador; los tipos de gravamen se mueven entorno al 5 por 100. El segundo, recae sobre la formalización de ciertos contratos o actos administrativos como, por ejemplo, hipotecas, arrendamientos, etc.

Tabla 3.3. Tributos asignados por niveles de gobierno, año 2007

Tax assignment for various orders of government							
	<i>Determination of</i>		<i>Shares in revenue (%)</i>				
	<i>Base</i>	<i>Rate</i>	<i>Tax collection and administration</i>	<i>Federal</i>	<i>State/ province</i>	<i>Local</i>	<i>All orders</i>
<i>Federal</i>							
Income tax			Federal	100			100
Enterprise (company) tax			Federal	100			100
Sales tax			Federal	100			100
Goods and services tax			Federal	100			100
Commonwealth excise tax			Federal	100			100
Agricultural production excise			Federal/state	99	1		100
Taxes on international trade			Federal	100			100
<i>State or provincial</i>							
Payroll tax			State/federal	25	75		100
Land tax			State		100		100
Financial and capital taxes			State		100		100
Other property taxes			State	0.6	99.4		100
Taxes on gambling			State		100		100
Taxes from public enterprises			State		100		100
Taxes on insurance			State		100		100
Motor vehicle taxes			State		100		100
Franchise fees			State		100		100
Mining revenue			State		100		100
<i>Local</i>							
Municipal rates			Local			100	100

Fuente: Morris (2007)

En esta tabla podemos ver a qué nivel pertenece la normativa y gestión de cada impuesto así como su recaudación. Vemos que en los impuestos administrados por los estados, la

recaudación pertenece en su totalidad a los mismos estados, salvo en el caso del *payroll tax* (ya mencionado anteriormente), en el que el nivel central recauda un 25%; y en el caso de los impuestos sobre otras propiedades, aunque en este caso el nivel central solo recauda el 0,6% de la recaudación total.

3.5. LA NIVELACIÓN

La federación australiana ha sido ampliamente caracterizada por tener un gran desequilibrio fiscal vertical. Los ingresos propios de los estados no son suficientes para cubrir sus necesidades de gasto, como hemos podido ver en el gráfico 3.3. Mientras que las fuentes de ingresos del Gobierno de Australia son mayores que sus necesidades de gasto. En los primeros días de la federación, el desequilibrio era mayor debido a que los ingresos provenientes de los aranceles, una gran fuente de ingreso en esa época, eran asignados exclusivamente a la Commonwealth. Actualmente, el gasto del nivel subcentral es similar al de los Estados Unidos y España, pero inferior al de Suiza o Canadá. Los estados australianos financian en torno a la media de sus necesidades de gasto con sus propios ingresos, con la otra mitad cubierta por el estado federal. La mitad cubierta por el Estado corresponde al impuesto de Goods and Services Tax (GST), el cual está regulado por la legislación nacional y administrado por el nivel central, pero todos los ingresos pasan por los estados.

El GST grava las ventas, para bienes y servicios. Es similar al IVA español. Es regulado por el estado y contiene diversas exenciones, como por ejemplo: en ciertos casos de comidas y bebidas, en material médico (electrocardiogramas, impresoras para recetas...), en ciertos tratamientos médicos (enfermedades de larga duración, oídos artificiales,...), metales preciosos, coches para minusválidos, etc.

Los grandes desequilibrios verticales implican necesariamente grandes magnitudes de transferencias del gobierno central a los estados federales. En Australia hay un extenso sistema de transferencias intergubernamentales, incluidas las de propósito general, las de asistencia (principalmente de los ingresos del GST) y las de pagos de propósito específico. Bajo el actual acuerdo intergubernamental, la Commonwealth proporciona a los estados pagos específicos con una gran variedad de grados de condicionalidad.

Dicho desequilibrio vertical es el pilar de la política económica del federalismo australiano. Proporciona a la Commonwealth poder de facto sobre los estados, debido a su dependencia de las transferencias para poder equilibrar sus cuentas. Para los estados esta dependencia significa la reducción de su autonomía, pero también proporciona ventajas. Al tener menos ingresos propios, los estados federales tienen menor autonomía financiera y también menor responsabilidad financiera. Las transferencias son, a todos sus efectos, una garantía implícita para las finanzas de los estados por parte del gobierno federal. Esto significa que presionar al gobierno federal para que proporcione fondos, puede ser más factible y atractivo que aumentar los impuestos locales; que podrían explicar en parte por qué los gobiernos de los estados han reducido sus bases tributarias, excepto ciertas excepciones. Dicho de otra manera, el uso de ingresos transferidos y transferencias permite el control financiero por parte de la Commonwealth y evita costes políticos a los estados federales. Así pues, el desequilibrio financiero vertical efectivamente refleja cierto equilibrio de los actuales poderes y responsabilidades entre el gobierno federal y los estados.

3.5.1. Las transferencias intergubernamentales

Se establecen dos categorías de transferencias dependiendo de su condicionalidad. La primera categoría son las transferencias condicionadas (*Specific Purposes Payments*, SPP); y la segunda, serían las transferencias incondicionadas y que, por lo tanto, los estados pueden gastar libremente.

Las transferencias condicionadas (SPP)

Existen tres tipos de SPP:

1. *National SPP*, que están destinadas a financiar servicios públicos fundamentales
2. *National Partnership Payments*, con finalidades más concretas.
3. *National Health Reform Funding*, que financia la reforma sanitaria en curso.

3.5.2. Desequilibrio financiero horizontal y el proceso de nivelación

Los ingresos del GST están distribuidos a través de los estados en base al principio de equilibrio financiero horizontal. Esto tiene como objetivo garantizar que los estados tengan la misma capacidad de proveer servicios. Las estimaciones recientes por parte de la Comisión de Transferencias de la Commonwealth (CGC) sugieren, por ejemplo, que, en 2011-2012, la capacidad recaudatoria de los estados australianos oscilaban entre el 79% (Tasmania) y el 146% (Oeste de Australia) de la media nacional, mientras que las diferencias de coste entre los estados estuvieron dentro del 10% de la media nacional. El Oeste de Australia posee la mayor capacidad de recaudación, predominantemente, pero no exclusivamente, debido a sus grandes ingresos derivados de la minería. La gran presencia indígena es un importante factor de coste para el territorio del Norte.

La CGC recomienda cómo deberían ser distribuidos entre los estados los ingresos provenientes del GST para garantizar el equilibrio financiero horizontal. La definición de nivelación por parte de la Comisión es proporcionar a cada estado la financiación de tal manera que: cada uno tenga la capacidad de proveer servicios y las respectivas infraestructuras con el mismo nivel de prestación, si cada uno invierte el mismo esfuerzo en incrementar sus ingresos provenientes de sus propias fuentes y operando al mismo nivel de eficiencia, es decir, es la definición canónica de equilibrio financiero vertical.

La nivelación se basa en tres principios: 1) El proceso opta por igualar la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los estados, con los estados libres de elegir cómo gastar sus ingresos provenientes del GST. 2) Los estados se equilibran respecto a la media estándar, no habrá juicio por parte del CGC acerca del nivel de servicio que podría ser apropiado. 3) La nivelación es políticamente neutral, es decir, sus propias políticas y elecciones no deberían influir directamente en la participación de los estados en los ingresos del GST.

3.5.3. La distribución entre los estados de la recaudación del impuesto sobre bienes y servicios

El criterio de nivelación no se limita a igualar el gasto por habitante, sino que pretende igualar el nivel de prestación de los servicios públicos ofrecidos. Si todos los estados prestaran los mismos servicios en toda la nación y la capacidad fiscal por habitante, para

un esfuerzo fiscal, fuese igual, el criterio de nivelación podría satisfacerse distribuyendo la recaudación del GST en proporción al peso de la población de cada estado.

La metodología de nivelación elabora para cada estado un presupuesto-tipo con un conjunto de categorías de gastos e ingresos suponiendo que en cada categoría su importe por habitante, igual para todos los estados, coincide con la media nacional por habitante de los correspondientes valores reales.

Sabiendo que en la realidad los estados no tienen los mismos costes por habitante ni capacidad fiscal; si se debe mantener el criterio de nivelación anterior, habrá que tener en cuenta las diferencias de coste por habitante, como las diferencias de capacidad fiscal de cada estado, para un mismo esfuerzo.

La estimación de los ingresos por habitante se hace calculando la recaudación que obtendría cada estado, aplicando sobre sus bases los tipos impositivo promedios del conjunto de los estados. Para ello se utilizan como bases de cada uno de los impuestos tipificados en el presupuesto-tipo, las magnitudes económicas correspondientes.

A la hora de valorar los gastos corrientes y la inversión neta, el objetivo es que cada estado disponga de recursos para poder proporcionar a sus ciudadanos el nivel promedio de servicio, para el cual habrá que calcular para cada estado los costes por habitante. A estos costes diferenciales se les denomina *disabilities*, que podrían definirse como singularidades, es decir, aquellas circunstancias fuera de control del estado y que le obliga a gastar más por habitante. Estos costes suelen ser consecuencia de a) la diferente proporción entre usuarios y habitantes que pueden darse de unos estados a otros y de b) las diferencias de coste por usuario que pueden deberse a diferencias en la cantidad de servicio consumida por el usuario o a las diferencias en el coste de producir cada unidad de servicio prestado.

La forma de presentar la distribución del GST en la metodología presentada, consiste en expresarlo como proporción del GST medio por habitante; por lo tanto, los estados que tengan que recibir una transferencia de nivelación superior a la media tendrán una ponderación superior a la unidad, mientras que los estados que tengan que recibir una

transferencia por habitante inferior a la media, tendrán una ponderación inferior a la unidad. A estas ponderaciones se les denomina *relativities*.

Si se multiplica la *relativity* correspondiente a cada estado por la proporción que representa su población con respecto a la total, se obtiene el porcentaje de participación que le corresponde al estado en cuestión sobre la recaudación total del GST para alcanzar los propósitos de nivelación.

Tabla 3.4. Relativities per cápita, año 2014

TABLA 5. AUSTRALIA: PER CÁPITA RELATIVITIES (2008-2009)*
(DÓLARES AUSTRALIANOS)

	NSW	VIC	QLD	WA	SA	TAS	ACT	NT	MEDIA
1. Estimación de los gastos	7.692,74	7.318,08	8.145,26	8.581,02	7.914,26	8.328,57	7.487,72	17.521,89	7.909,86
- Gastos corrientes	7.737,16	7.398,19	7.968,74	8.405,27	8.048,31	8.500,57	7.670,26	17.249,68	7.904,91
- Gastos inversión	461,34	401,90	633,82	608,59	382,43	352,12	310,81	753,90	488,44
- Necesidad/Capacidad financiación	-505,76	-482,01	-457,29	-432,84	-516,49	-524,13	-493,35	-481,69	-483,48
2. Estimación de los ingresos	3.843,79	3.670,51	4.432,89	5.437,14	3.377,79	3.189,23	3.522,82	3.997,23	4.028,07
- Ingresos	3.843,79	3.670,51	4.432,89	5.437,14	3.377,79	3.189,23	3.522,82	3.997,23	4.028,07
3. Necesidad de transferencias (1-2)	3.848,95	3.647,57	3.712,37	3.143,88	4.536,47	5.139,35	3.964,90	13.524,66	3.881,79
4. Transferencias federales distintas a GST	1.971,69	1.815,86	2.134,71	1.903,96	2.086,16	1.980,74	1.677,08	3.496,22	1.978,54
5. Recursos necesarios del GST (3-4)	1.877,26	1.831,71	1.577,66	1.239,92	2.450,30	3.158,61	2.287,82	10.028,44	1.903,25
6. "Relativities" por habitante	0,98635	0,96242	0,82893	0,65148	1,28743	1,65959	1,20206	5,26913	1,00000

Fuente: Report on GST Revenue sharing relativities, 2010 Review, vol I, pág 149.
(*) Estimación

Fuente: Sevilla (2014)

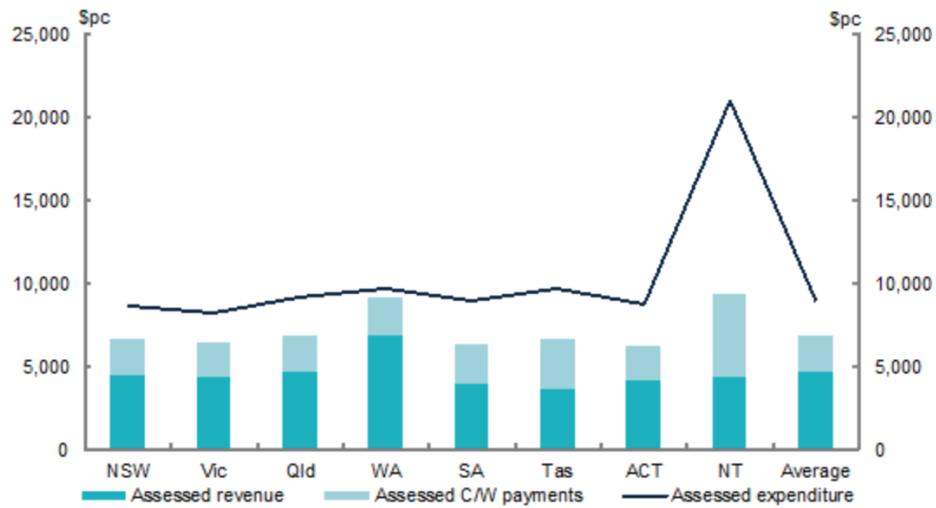
3.6. RESULTADOS DE LA NIVELACIÓN

Como hemos podido ver, Australia tiene un sistema de nivelación plena, es decir, los estados federales que poseen una capacidad fiscal mayor que su financiación, ayudan a nivelar a los estados en los que ocurre lo contrario, de forma que gracias a esta nivelación horizontal y a la nivelación vertical por parte del Estado; todos los estados alcanzan el nivel medio de prestación.

Por lo tanto, la nivelación resultante en Australia se puede ilustrar mediante este gráfico:

Gráfico 3.4. Financiación total de los estados federales antes y después de transferencias, año 2015

Figure 1.1 Revenue available to meet expenditure requirements, 2010-11



Fuente: CGC (2015).

4. COMPARATIVA ENTRE ESPAÑA Y AUSTRALIA

En este apartado vamos a realizar la comparación entre el federalismo fiscal de España y el de Australia.

4.1. ESTRUCTURA POLÍTICA Y DE GASTO

Como hemos visto anteriormente, España y Australia tienen un nivel de descentralización muy similar. Ambos poseen tres niveles de gobierno: en el caso español, el nivel central, las comunidades autónomas y el nivel local; en el caso australiano, el nivel central, los estados federales y el nivel local. El nivel local es muy similar al español; la diferencia entre ambos es que el nivel local español es algo más complejo que el australiano ya que está desagregado en comarcas, mancomunidades, provincias, localidades, etc.

España



Australia



Respecto al gasto público y los ingresos, volvemos a ver que son muy similares para ambos países. Si bien es cierto que respecto al nivel regional, los estados federados australiano tienen mayor necesidad de financiación que las comunidades autónomas. Esto se debe a que los estados tienen menos ingresos propios que las comunidades españolas. Respecto a las necesidades de gasto también son mayores en el caso australiano que en el

español, debido a que al poseer un territorio tan extenso, los costes asociados a servicios como sanidad son mayores. El nivel local español tiene más competencias que el nivel local australiano por lo que tiene mayor necesidad de financiación, aproximadamente un 5 por 100 más, y lógicamente posee más herramientas para recaudar, obteniendo un 5 por 100 más que el nivel local australiano. Por estas razones es evidente que el desequilibrio financiero vertical australiano es mayor que el español.

4.2. DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE GASTO

En ambos países, la distribución de las competencias de gasto las estipula su Constitución.

Respecto a las competencias exclusivas del nivel central, vemos muchas similitudes entre ambos países. Ambos tienen competencia sobre defensa exterior, aduanas, asuntos exteriores, políticas monetarias, políticas fiscales, comunicaciones, comercio, pensiones, etc.

En los niveles subcentrales no ocurre lo mismo. Si bien las comunidades autónomas y los estados federales se encargan de la sanidad, educación, medio ambiente, minas, energía, industria, servicios sociales, etc. En el nivel local se hace latente una diferencia. Como hemos explicado anteriormente, el nivel local español tiene más competencias que el australiano, debido a que es más complejo. En ambos niveles locales, aparte de asegurar la prestación de sanidad y educación, tienen los mismos servicios: alumbrado, basuras, cementerios, protección social, etc. La diferencia radica en que el nivel local español está formado por más entidades locales, como son mancomunidades, comarcas, provincias... por lo que asumen más competencias que en el caso australiano.

Relacionando estas distribuciones con las recomendaciones teóricas sobre el reparto de funciones entre niveles de gobierno; ambos países cumplen respecto a la función de estabilidad debido a que el nivel central tiene competencias sobre la política económica, tanto la fiscal como la monetaria. Respecto a la función de redistribución, nuevamente son los niveles centrales los que tienen las competencias pertinentes, como son las pensiones y la seguridad social. Y por último, respecto a la función de asignación, ambos países prestan los bienes públicos correspondientes a cada nivel de gobierno. Los niveles centrales de ambos países prestan bienes públicos nacionales como la defensa, los niveles

regionales de ambos prestan bienes públicos regionales como las carreteras y los niveles locales de ambos prestan bienes públicos locales como el alumbrado, recogida de basuras etc.

4.3. LA ASIGNACIÓN DE IMPUESTOS POR NIVELES DE GOBIERNO

Al igual que hemos visto en el apartado anterior, en ambos países el sistema central recauda en mayor proporción que los niveles subcentrales. Por esa razón, ambos países idearon un sistema de financiación de los gobiernos subcentrales mediante transferencias por parte del Estado. Por supuesto, esto se aplica en el caso español a las comunidades de régimen común. A la hora de comparar el caso español y australiano, vamos a dejar aparte a las comunidades de régimen foral españolas. Veamos pues la asignación en cada nivel de gobierno.

En el nivel central español uno de los impuestos más importantes, a nivel recaudador, es el Impuesto sobre el Valor Añadido, IVA, que es un tributo no cedido y grava el consumo. En el caso australiano su equivalente es el *Goods and Services Tax*, GST. La diferencia entre ambos es que en el caso español, el IVA se reparte de acuerdo con el consumo regional y en Australia, el GST se reparte de acuerdo a los criterios de nivelación. La mitad de la recaudación del IVA corresponde a las comunidades autónomas, mientras que en Australia la recaudación del GST corresponde completamente a los estados. En ambos países los niveles subcentrales no tienen capacidad de regulación ni gestión sobre estos impuestos. También es importante destacar, para el caso español, el Impuesto sobre Sociedades. Es un tributo no cedido que grava una proporción de los beneficios de las empresas. La recaudación de este impuesto corresponde al Estado en su plenitud. El equivalente en Australia sería el *Enterprise Tax*, que al igual que en el IS español grava los beneficios de las empresas y está regulado y gestionado exclusivamente por el nivel central.

En las comunidades autónomas destacan el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, IRPF, y el Impuesto sobre el Patrimonio, IP. El primero grava la renta de las personas mientras que el segundo grava el patrimonio. Ambos son tributos cedidos, aunque el IP está cedido completamente, a diferencia del IRPF en el que sólo es cedido al 50 por 100; donde las comunidades tienen capacidad de regular la tarifa y deducciones

en el caso del IRPF y tarifa, deducciones, bonificaciones y mínimo exento en el caso del IP. Para ambos impuestos la gestión pertenece al Estado. En el caso australiano destacan el *Payroll Tax* y el *Stamp Duty on Conveyances*. El primero grava todas las contraprestaciones por trabajo hechas por un empleador y el segundo la formalización de ciertos contratos como hipotecas o arrendamientos. El *Payroll Tax* está cedido en un 25 por 100 a los estados federales mientras que el *Stamp Duty on Conveyances* está cedido plenamente a los estados federales. Tanto en el primero como en el segundo, cada estado federado puede regular y gestionar libremente el impuesto.

Para los gobiernos locales la asignación difiere. En ambos países hay tasas reguladas por los mismos entes locales, pero en el caso español existen impuestos locales, que son el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, IBI, el Impuesto sobre Actividades Económicas, IAE y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, IVTM. Estos tres impuestos son propios y están regulados por el ente local correspondiente, y gestionados por el Estado.

Vista la asignación de los impuestos por niveles de gobierno, vemos que el nivel subcentral español tiene mayor autonomía y responsabilidad financiera, debido a que las comunidades autónomas tienen mayor número de tributos cedidos, con mayor participación y capacidad de regulación en los mismos; además poseen impuestos propios que son gestionados y regulados por la misma comunidad o ente local, como por ejemplo, el Impuesto de Emisión Contaminante de Aragón. Por consiguiente, al tener mayor autonomía y responsabilidad financiera, podemos afirmar que España tiene más y mejor descentralización fiscal.

4.4. LA NIVELACIÓN

A la hora de analizar la nivelación es donde encontramos mayores diferencias entre ambos países. En España las transferencias buscan financiar bienes y servicios públicos fundamentales y no fundamentales; para ellos existen transferencias de nivelación incondicionadas que pueden ser positivas o negativas, llamadas Transferencia de Garantía, para financiar los servicios fundamentales, y el Fondo de Suficiencia Global, para financiar los servicios no fundamentales. En Australia, las transferencias tratan de eliminar las diferencias entre los estados federales a la hora de prestar todos los servicios. Para ello se usa únicamente el GST y las transferencias de nivelación serán al igual que

en España, incondicionadas. Por lo tanto, España es un sistema de nivelación parcial, ya que no elimina completamente las diferencias entre regiones, a diferencia de lo que ocurre en Australia, donde sí se eliminan las diferencias; por lo que Australia es un sistema de nivelación plena.

Relacionándolo con los impuestos, en Australia su nivelación se basa en la recaudación del GST. Una vez hecho el cálculo de las *relativities*, con la recaudación de dicho impuesto se llevan a cabo transferencias a los estados federales. En el caso español la mitad de la recaudación del IVA junto a otros impuestos no cedidos y parte de la recaudación total de los tributos cedidos servirá para llevar a cabo la nivelación. Como podemos ver, la nivelación australiana se basa únicamente en la recaudación de un tributo no cedido, mientras que en el caso español participan todos los tributos, salvo aquellos que están cedidos en su totalidad a las comunidades autónomas. Recordemos que en todo momento nos estamos refiriendo a las comunidades de régimen común.

5. CONCLUSIONES

En este trabajo, hemos estudiado los dos modelos de federalismo fiscal de España y Australia y analizado sus diferencias y semejanzas. Posteriormente hemos comprobado en qué medida cumplen con los principios del federalismo fiscal.

En conclusión, aunque ambos sistemas tienen muchas semejanzas y diversas diferencias, podemos afirmar que el sistema español cumple mejor los principios de autonomía financiera y responsabilidad financiera, debido a que dispone de más tributos cedidos, con amplias competencias normativas. Sin embargo, Australia cumple mejor la función de redistribución porque está centralizada, el impuesto redistributivo es gestionado y regulado por el nivel central; además, al ser el sistema australiano un sistema de nivelación plena, elimina completamente las diferencias entre regiones, cosa que no ocurre en el caso español, que tiene un sistema de nivelación parcial.

A la hora de mejorar algún aspecto para el sistema español, podríamos centralizar la función de redistribución, haciendo la normativa de los impuestos redistributivos exclusiva del nivel central. Respecto al sistema australiano, podríamos mejorar la autonomía financiera y la responsabilidad financiera cediendo competencias de los tributos transferidos a los estados federales, a excepción del GST.

He querido centrarme en comparar estos países por dos razones; primero, son un buen ejemplo de los dos tipos de nivelación expuestos anteriormente y nos permiten aplicar los principios del federalismo fiscal; segundo, no hay estudios comparativos entre estos dos países, por lo que considero que es una buena oportunidad para profundizar en este tema.

Con este trabajo hemos tratado de demostrar las diferencias entre un sistema de nivelación plena respecto a un sistema de nivelación parcial. En este ejemplo, hemos observado las diferencias en términos de autonomía financiera y responsabilidad financiera para ambos países, además de las diferencias en término de igualdad en la prestación de servicios entre regiones. No obstante, hay que señalar que este estudio está realizado para estos dos ejemplos de nivelación, las conclusiones que podamos sacar no deben estar sesgadas en términos generales a la nivelación plena y la nivelación parcial, es decir, todo lo observado anteriormente se limita a España y Australia. Aunque un país tenga un sistema

de nivelación plena, como Australia, o parcial, como España, no quiere decir que sus competencias de gasto, asignación de impuestos o nivelación sean las mismas. Esto, por supuesto, repercutirá en que sus niveles subcentrales no tienen por qué tener la misma autonomía financiera o responsabilidad financiera que en los casos español o australiano.

A medida que he estado haciendo la comparativa, he visto que al ser dos modelos federales; su descentralización, competencias de gasto y asignación de impuestos son muy similares, por lo que puedo llegar a la conclusión de quién tiene mayor autonomía o responsabilidad financiera, pero no puedo medir cuanta diferencia hay. Así que, vista esta explicación, puedo asegurar que el modelo de federalismo fiscal español es mejor que el modelo de federalismo fiscal australiano, debido a que cumple mejor con los principios de autonomía financiera y responsabilidad financiera. Una vez, más quiero señalar que para realizar esta comparación hemos analizado las comunidades de régimen común españolas. Esto se debe a que las comunidades de régimen foral no participan en la nivelación. No obstante, dichas comunidades poseen mayor autonomía y responsabilidad financiera que las comunidades de régimen común, ya que tienen un mayor número de tributos cedidos y mayor competencia en los mismos.

Por esta explicación, opino que para poder profundizar en este tema, primero, se debería calcular con exactitud la diferencia, en términos de autonomía y responsabilidad financiera, entre ambos sistemas. Segundo, habría que realizar más comparaciones entre otros países federales. Tercero, deberíamos plantear un modelo que explicara qué pasaría si España adoptara un sistema de nivelación plena, o Australia adoptara un sistema de nivelación parcial. Cuarto, también deberíamos plantear qué pasaría si los impuestos redistributivos españoles se centralizaran, analizando autonomía y responsabilidad financiera nuevamente. Y por último, también resultaría interesante analizar la cesión de un mayor número tributos y competencias, por parte de la Commonwealth a los estados federales; y una vez más, analizar la mejoría en autonomía y responsabilidad financiera.

BIBLIOGRAFÍA

- CASTELLS A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Barcelona: Ariel.
- Commonwealth Grants Commission (2012). “GST distribution review”, Sídney.
- DE LA FUENTE, A. (2015): *La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2013, Estudios sobre la Economía Española - 2015/19*, Madrid: FEDEA.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2010): “¿No hay quinto malo? La reforma de la financiación autonómica”, *Economistas*, nº 123: “España 2009. Un balance”, pp. 182-187.
- LÓPEZ LABORDA, J. y A. ZABALZA (2015): “A vueltas con la autonomía tributaria”, *Papeles de Economía Española*, 143; pp. 94-109
- LÓPEZ LABORDA, J. MARTÍNEZ-VÁSQUEZ, J. MONASTERIO, C. (2007): “Kingdom of Spain” de A. Shah (2007): “The practice of fiscal federalism: comparative perspectives. McGill-Queen’s University Press Montreal & Kingston. Londres, pp. 288-316.

- MORRIS, A. (2007): “Commonwealth of Australia” en A, Shah (2007): “The practice of fiscal federalism: comparative perspectives. McGill-Queen’s University Press Montreal & Kingston. Londres, pp.43-72.
- OATES, W. E. (1972): *Federalismo Fiscal*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- OCDE (2014): Fiscal Decentralisation Data Base, París. <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdfiscaldecentralisationdatabase.htm>
- SEVILLA SEGURA, J.V. (2013): “*Lecciones sobre la financiación pública de estados descentralizados*”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Manuales de la Escuela de Hacienda Pública.
- TIEBOUT, Ch. M. (1954): “A pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy* nº 64, pp. 416-424; versión española, “Una teoría pura del gasto público local”, *Hacienda Pública Española*, nº 50, 1978, pp. 324-331.