

EL FINANÇAMENT DELS GOVERNS SUBCENTRALS EN ELS PAÏSOS FEDERALS

Núria Bosch Roca

Catedràtica d'hisenda pública

Institut d'Economia de Barcelona (IEB), Universitat de Barcelona

SUMARI: 1. Introducció. – 2. Grau de descentralització fiscal. – 3. Funcions de despesa per nivells de govern. – 4. Estructura d'ingressos per nivells de govern. Característiques generals i grau de dependència financera. – 5. Poder tributari i assignació d'impostos a nivell subcentral. – 6. Les subvencions d'anivellament fiscal. – 7. Mecanismes de coordinació intergovernamental. – 8. Conclusions i comparativa amb el finançament autonòmic espanyol. – Referències bibliogràfiques. – *Resumen-Abstract*.

1. Introducció

L'objectiu d'aquest article és descriure les característiques principals del finançament dels governs subcentrals en els països federals. L'article se centra primordialment en els governs del nivell intermedi, és a dir, els estats que formen la federació. L'anàlisi es basa en l'experiència de diversos països: Alemanya, Austràlia, Àustria, el Canadà, Suïssa i els EUA. Així mateix, al llarg de l'article es fa referència al finançament de les comunitats autònomes espanyoles per valorar si els seus trets estan en la mateixa línia que el finançament subcentral dels països analitzats. Finalment, també es posa en relleu com el model de finançament del nou Estatut de Catalunya ens apropa a les característiques d'un model federal.

L'article consta de vuit apartats, el primer dels quals és aquesta introducció. El segon apartat fa referència al grau de descentralització dels països federals, tant pel costat de les despeses com dels ingressos impositius. El tercer descriu les funcions de despesa per nivells de govern, fet que dóna una indicació de les competències exercides per cada nivell. Aquestes dos aspectes són qüestions que semblen òbvies

d'analitzar abans d'entrar en el finançament pròpiament dit. El quart apartat analitza l'estructura d'ingressos dels governs del nivell intermedi, i en destaca el grau de dependència financera. El poder tributari i l'assignació d'impostos a nivell subcentral es tracta en el cinquè apartat. El sisè està dedicat a les subvencions d'anivellament fiscal. El setè apartat descriu els mecanismes de coordinació de caràcter polític i institucional que hi ha entre els diferents nivells de govern dels països federals. Per últim, el vuitè apartat resumeix, a tall de conclusions, les principals característiques del finançament dels governs subcentrals als països federals, i en fa la comparació amb el cas de les comunitats autònomes espanyoles i amb el model de finançament que inclou el nou Estatut de Catalunya.

2. Grau de descentralització fiscal

A l'hora d'analitzar el finançament dels governs subcentrals és important tenir en compte la importància relativa d'aquests governs. Des d'un punt de vista econòmic, aquesta es mesura, generalment, en funció del pes relatiu de la seva despesa pública dins del total del sector públic. Per tant, en funció d'aquest pes podem definir el sector públic com a més o menys descentralitzat.

De tota manera, mesurar el grau de descentralització a partir del pes de la despesa pública subcentral té algunes limitacions. Aquesta mesura indica el volum de la despesa que els governs subcentrals gestionen mitjançant el seu pressupost, però no indica el poder polític dels governs subcentrals sobre aquesta despesa, que pot estar limitat per decisions legislatives, administratives i financeres preses per altres nivells de govern.

El quadre 1 mostra la distribució de la despesa pública, per nivells de govern, als països que es prenen com a referència i a Espanya. El grau de descentralització varia entre aquests països federals. Si bé tots es poden considerar descentralitzats, n'hi ha uns que ho estan més que altres. Entre els més descentralitzats trobem el Canadà i Suïssa, amb un pes relatiu de la despesa central del 39% i 45%, respectivament. Àustria i Alemanya, en canvi, són els països que mostren una centralització de la despesa més alta, un 69% i un 63% respectivament. Amb una situació intermèdia hi ha Austràlia (55%) i els EUA (51%).

Quadre 1. Distribució de la despesa pública per nivells de govern (percentatge sobre el total de la despesa pública consolidada)

	Nivell central	Nivell intermedi	Nivell local	Total
Alemanya (2003)	63	22	14	100
Austràlia (2003)	55	39	6	100
Àustria (2002)	69	17	14	100
Canadà (2003)	39	45	16	100
Suïssa (2001)	45	34	22	100
EUA (2000)	51	23	26	100
Mitjana	54	30	16	100
Espanya (2005)	52	35	13	100

Font: Fons Monetari Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook 2004*, Washington DC, i per al cas espanyol, Ministeri d'Economia i Hisenda, i elaboració pròpia.

El grau de descentralització d'Espanya se situa en la mitjana del d'aquests països, ja que la despesa pública central el 2005 representava el 52% de la despesa pública total consolidada. Pel que fa al pes dels nivells de govern subcentrals, el nivell autonòmic presenta un pes relatiu per sobre del de la mitjana d'aquests països, un 35% enfront del 30%, i el nivell local per sota del de la mitjana d'aquests països, un 13% enfront d'un 16%. De fet, llevat d'Austràlia que té un govern local amb un pes específic baix (6% de la despesa pública total), Espanya és el país amb una despesa pública local amb un pes relatiu més petit, un 13%. Per tant, en el futur s'haurien de potenciar els governs locals i dotar-los de més competències.

Una altra manera de mesurar el grau de descentralització és pel cantó dels ingressos tributaris, encara que la mesura pel cantó de la despesa és la forma més convencional de fer-ho. El quadre 2, doncs, mostra la distribució dels ingressos tributaris per nivells de govern als països analitzats i a Espanya. A efectes del càlcul, es consideren ingressos impositius dels governs subcentrals, tant els impostos com les participacions territorialitzades, encara que el grau de poder tributari de cadascun d'aquests instruments pot ser molt diferent. En el cas d'un impost, els governs subcentrals hi solen tenir competències per regular-ne part dels elements. En canvi, en el cas de les participacions territorialitzades, els governs subcentrals generalment només gaudeixen del seu rendiment, sense cap mena de poder tributari.

Quadre 2. Distribució dels ingressos impositius per nivells de govern (percentatge sobre el total d'ingressos impositius)

	Nivell central	Nivell intermedi	Nivell local	Total
Alemanya (2003)	51	38	11	100
Austràlia (2003)	82	15	3	100
Àustria (2002)	73	11	16	100
Canadà (2003)	49	41	10	100
Suïssa (2001)	46	32	22	100
EUA (2000)	60	25	15	100
Mitjana	60	27	13	100
Espanya (2002)	57	29	14	100

Font: Fons Monetari Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook 2004*, Washington DC.

Entre els països analitzats veiem que hi ha dos casos, el d'Austràlia i el d'Àustria, on el grau de centralització dels ingressos impositius és força elevat, el 82% i el 73% respectivament. Els altres països se situen a més distància dels dos anteriors, i presenten un grau de descentralització dels ingressos impositius força considerable: els EUA, el 60%; Alemanya, el 51%; el Canadà, el 49%, i Suïssa, el 46%. Espanya (57%) està al voltant de la mitjana d'aquests països, però s'ha de tenir en compte que aquesta mitjana està influïda pels casos d'Austràlia i Àustria, que tenen una considerable centralització dels ingressos impositius. Si es compara el cas espanyol amb el de la resta de països es pot concloure que encara es podria guanyar terreny en la descentralització dels ingressos impositius.

3. Funcions de despesa per nivells de govern

La distribució funcional de la despesa de cada nivell de govern dels països analitzats es mostra en el quadre 3. Aquesta classificació de la despesa només és indicativa de les competències que tenen els diferents nivells de govern. Mostra el volum de despesa que gestionen en els diferents àmbits, però no el poder polític que tenen sobre cadascun d'ells.

Quadre 3. Distribució funcional de la despesa per nivells de govern (percentatge sobre el total de la despesa de cada nivell de govern)

	Alemanya (2003)			Austràlia (2003)		
	Govern central	Govern intermedi	Govern local	Govern central	Govern intermedi	Govern local
Despesa total	100	100	100	100	100	100
Serveis públics generals	14	26	16	27	10	20
Defensa	4	-	-	7	-	-
Ordre públic i seguretat	-	9	4	1	10	2
Assumptes econòmics	7	12	11	6	17	31
Protecció mediambiental	-	1	7	-	2	9
Habitatge i serveis comunitaris	1	4	7	1	3	15
Sanitat	19	1	2	14	24	2
Lleure, cultura i religió	-	2	6	1	2	15
Educació	-	23	16	9	26	-
Protecció social	55	23	31	34	6	6
	Àustria (2002)			Canadà (2003)		
Despesa total	100	100	100	100	100	100
Serveis públics generals	16	11	17	30	12	9
Defensa	2	-	-	6	-	-
Ordre públic i seguretat	3	1	2	3	3	9
Assumptes econòmics	7	8	14	6	9	13
Protecció mediambiental	-	1	2	1	1	6
Habitatge i serveis comunitaris	1	5	4	1	1	7
Sanitat	13	24	18	3	33	2
Lleure, cultura i religió	1	2	8	1	1	7
Educació	10	18	17	2	23	41
Protecció social	47	20	18	47	17	6
	Suïssa (2001)			Espanya (2001)		
Despesa total	100	100	100	100	100	100
Serveis públics generals	18	12	16	29	19	35
Defensa	6	-	1	4	-	-
Ordre públic i seguretat	1	8	4	4	4	9
Assumptes econòmics	15	17	10	6	18	12
Protecció mediambiental	-	-	-	-	3	10
Habitatge i serveis comunitaris	1	2	8	-	3	13
Sanitat	-	17	19	15	3	2
Lleure, cultura i religió	1	2	5	1	4	10
Educació	3	24	23	2	42	3
Protecció social	55	18	14	39	4	6

Font: Fons Monetari Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook 2004*, Washington DC.

La primera funció de despesa del nivell central de govern es veu que a tots els països és la "protecció social", és a dir, la part de la seguretat social que es tradueix en prestacions econòmiques, com ara el pagament de les pensions. El seu pes específic se situa entre el 35% i el 55% del total de la despesa. A continuació, i a més distància, apareixen les funcions de "defensa", "assumptes econòmics", i en alguns països "sanitat".

L'estructura de despesa dels governs estatals, o intermedis, també presenta trets comuns. La funció "educació" és una de les que té més pes específic en tots els països examinats, i oscil·la majoritàriament entre el 20% i el 25%, llevat d'Espanya que arriba al 42%. També, la "sanitat" té un pes específic important, a excepció del cas d'Alemanya i d'Espanya. En el cas espanyol, s'explica perquè les dades són del 2001, any en què els serveis sanitaris encara no s'havien descentralitzat a totes les comunitats autònomes. Actualment, aquesta funció està descentralitzada i correspon a les comunitats autònomes. Altres funcions rellevants pel seu pes específic, encara que de forma desigual segons els països, són "protecció social" i "assumptes econòmics".

Finalment, també l'estructura de funcions de despesa dels governs locals presenta unes certes característiques generalitzables. A quatre dels sis països del quadre 3 (Alemanya, Àustria, el Canadà i Suïssa), la funció "educació" és la més rellevant o una de les més rellevants a nivell local pel que fa al seu pes específic, i arriba a representar el 41% del total de la despesa local al Canadà. A molta més distància, i en la majoria de països, se situa la funció "assumptes econòmics", "lleure, cultura i religió" i "habitatge i serveis comunitaris".

L'anàlisi anterior constata que hi ha una certa especialització de les tasques que cada nivell de govern ha de realitzar. En el cas espanyol, la distribució de funcions entre els nivells de govern està en la mateixa línia que la dels països federals, llevat del cas de la funció educativa a nivell local. En la majoria de països hem vist com aquesta és una o la que té més importància relativa a nivell local, quan a Espanya en aquest nivell de govern té un pes relatiu molt baix (2,94%).

4. Estructura d'ingressos per nivells de govern. Característiques generals i grau de dependència financera¹

Des d'un punt de vista teòric, un estat fiscalment federal admet dues grans alternatives d'organització de la hisenda pública segons existeixi un únic sistema impositiu (dels seus rendiments se'n nodreixen la hisenda central i les hisendes estatals i locals) o bé sistemes impositius diferenciats entre el govern central i els governs subcentrals. Naturalment, cadascuna d'aquestes dues grans categories admet, a la vegada, múltiples subclassificacions. En el cas d'un únic sistema impositiu, es poden establir fórmules per fer participar els diferents nivells de govern en la titularitat legislativa o per compartir la competència en matèria d'administració tributària. D'altra banda, l'existència de múltiples sistemes impositius pot donar lloc a sistemes superposats o separats, segons els diferents nivells de govern utilitzin les mateixes fonts tributàries o bé estableixin una separació entre elles.

Així mateix, la distribució dels rendiments d'un únic sistema impositiu entre els diferents nivells de govern es pot realitzar d'acord amb un sistema de participació impositiva o bé de subvencions. En el primer cas, s'atribueix a cada nivell de govern una part del rendiment del sistema impositiu en el seu territori, o bé de part dels tributs que l'integren, amb capacitat normativa o sense i/o de gestió tributària. En el segon cas, tots els rendiments són ingressats pel govern central, i aquest els canalitza posteriorment en forma de subvencions cap als altres nivells de govern, d'acord amb diversos criteris.

Les modalitats de subvencions existents admeten nombroses variants. Convencionalment, les subvencions es divideixen entre subvencions de caràcter general i subvencions condicionades, segons puguin ser utilitzades lliurement pel govern subvencionat o bé hagin de ser destinades a finalitats de despesa específiques i predeterminades. Entre les de caràcter general, tenen una especial importància les d'aniellament, les quals s'examinaran més endavant.

Moltes vegades els ingressos propis percebuts directament pels governs subcentrals són insuficients per finançar les seves necessitats

1. Vegeu Giménez (2003), pp. 145-146.

de despesa. Aquesta situació s'anomena de desequilibri vertical. Per tant, el govern central ha d'establir un mètode per transferir recursos als governs subcentrals i corregir el desequilibri. Així doncs, els ingressos dels governs subcentrals dependran, en major o menor mesura, del govern central. La importància d'aquesta dependència és, naturalment, diferent segons quin sigui l'instrument financer utilitzat. Les subvencions condicionades restringeixen l'autonomia de despesa dels governs perceptors; les subvencions de caràcter general no tenen aquest efecte, malgrat supediten d'alguna manera la hisenda del govern subcentral a la discrecionalitat del govern central; la participació en els rendiments territorials dels impostos del govern central introdueix un major automatisme en la percepció, encara que no permet al govern estatal o regional determinar el seu volum d'ingressos, els quals depèn dels elements tributaris controlats pel govern central.

El quadre 4 posa en relleu l'estructura d'ingressos dels governs del nivell intermedi dels països federals analitzats, a més del cas espanyol. En aquest cas, els rendiments de les participacions territorialitzades en impostos es comptabilitzen com impostos pròpiament dits. Així, el país on els ingressos tributaris tenen un major pes és Alemanya, que representen el 71% del total d'ingressos no financers dels

Quadre 4. Estructura d'ingressos del nivell intermedi de govern (percentatge sobre el total d'ingressos no financers)

	Alemanya (2003)	Austràlia (2003)	Àustria (2002)	Canadà (2003)	Suïssa (2001)	EUA (2000)	Espanya (2002)
Ingressos totals	100	100	100	100	100	100	100
Impostos	71	32	29	59	48	45	53
- Renda individual	33	-	13	21	29	16	15
- Renda societats	3	-	3	5	-	-	-
- Salaris	-	9	-	4	-	-	-
- Propietat	3	12	-	3	8	2	18
- Béns i serveis	30	11	13	26	4	24	20
Cotitzacions socials	6	-	6	4	-	1	-
Subvencions	17	48	55	17	32	22	43
Altres ingressos	6	20	10	22	20	32	4

Länder, si bé la majoria són participacions impositives territorialitzades, com s'explicarà més endavant. El segueixen el Canadà (59%), Suïssa (48%) i els EUA (45%). On el pes dels impostos és més petit és a Austràlia (32%) i Àustria (32%). En el cas espanyol els ingressos impositius representen el 53% del total d'ingressos financers.

Les subvencions, que mesuren el grau de dependència financera, inclouen tant subvencions de caràcter general com específic. Igualment, les transferències generals inclouen les d'anivellament fiscal. Els països on les subvencions pesen més són Àustria (55% del total d'ingressos no financers) i Austràlia (48%), que coincideixen també amb els països amb un pes dels ingressos impositius més baix. Suïssa i els EUA se situen en una situació intermèdia, el 32% i el 22% respectivament. En el cas dels EUA una bona part de les subvencions federals als estats va destinada als governs locals. On les subvencions tenen un pes relatiu més baix és a Alemanya i al Canadà, amb un pes del 17%. Pel que fa a Espanya, es constata que el pes de les subvencions se situa en la banda alta (43%) en relació amb els altres països. Per tant, el finançament de les comunitats autònomes actualment encara comporta un grau important de dependència financera respecte al govern central.

5. Poder tributari i assignació d'impostos a nivell subcentral

En la majoria de països federals el poder tributari està compartit entre la federació i els estats. El poder tributari dels estats pot ser més o menys ampli, i la majoria de les vegades és un poder originari, és a dir, no és un poder delegat de la federació. Amb tot, l'experiència dels països federals demostra que l'evolució del poder tributari al llarg dels anys ha portat a una preponderància del poder de la federació enfront dels estats que la formen.

El poder tributari dels governs subcentrals admet moltes gradacions. Hi ha tres plans en els quals es pot tenir poder tributari: a) en el normatiu: capacitat legislativa per determinar totalment o parcialment els elements bàsics de l'impost (base imposable, tipus impositiu, exempcions, etc.); b) en el dels rendiments: atribució total o parcial dels rendiments d'un impost; c) en l'administratiu: competències de gestió tributària.

Així mateix, com s'ha dit abans, el model de finançament elegit pot basar-se en una separació de fonts impositives entre els diferents nivells de govern (cada nivell gaudeix en exclusiva de les fonts impositives que se li assignen), o en la utilització conjunta de les mateixes fonts impositives per part dels diferents nivells de govern. L'anàlisi del sistema comparat dona lloc a diferents models i combinacions dels aspectes anteriors.²

Una altra qüestió és quina naturalesa han de tenir els impostos dels governs subcentrals. La teoria del federalisme fiscal fa una sèrie d'aportacions que estableixen des del punt de vista de l'assignació de recursos i de l'eficiència quines són les figures més aptes per descentralitzar-se. Ara bé, en la pràctica i analitzant el sistema comparat es comprova que totes les fonts tributàries que utilitza el govern central també es poden trobar a nivell subcentral, principalment en el nivell intermedi.³

EUA⁴

Als EUA, tant la federació com els estats tenen sobirania originària. La Constitució federal explicita les competències de la federació, de forma que les que no hi figurin assignades o prohibides als estats, es reserven a aquests. Així, els estats membres posseeixen un poder tributari originari, no delegat de l'estat federal. Es tracta d'un poder tributari propi que no deriva de la Constitució, tot i que, com és lògic, és sotmès a limitacions. No obstant això, aquestes són relativament febles, fet que ha portat en la pràctica a configurar un sistema de superposició d'impostos per l'elevat grau de sobirania tributària de què gaudeixen tant la federació com els estats. Pel que fa als governs locals, com que la Constitució federal no esmenta el poder fiscal dels governs locals ni prohibeix que els estats ostentin la sobirania sobre ells, el poder fiscal local queda dins de la competència estatal.

2. Per a una anàlisi més detallada del sistema comparat vegeu *Committee of the Regions* (2001) i Giménez (2003).

3. Vegeu McLure (1983).

4. Vegeu Goodspeed (2004).

En relació amb l'administració tributària, cada nivell de govern posseeix la seva pròpia administració. Ara bé, en els últims anys han augmentat les mesures de coordinació entre els diferents nivells de govern. Així, per exemple, en el cas dels estats que graven la renda personal mitjançant un recàrrec sobre l'impost federal, el més freqüent és que la gestió de l'impost sigui única, corresponent a l'agència tributària federal (Internal Revenue Service).

El quadre 5 mostra com es distribueixen els ingressos impositius entre els diferents nivells de govern als EUA. El 83% del rendiment de l'impost sobre la renda individual correspon a la federació, el 16% als estats i l'1% als governs locals. Les proporcions són el 87% per al govern federal i el 13% per als governs estatals en l'impost sobre societats. La imposició sobre béns i serveis (impostos sobre consum i vendes) s'atribueix, principalment als governs estatals, amb un 67% del seu rendiment. A la federació li correspon un 15% i als governs locals, un 18%. Finalment, la imposició sobre la propietat és essencialment dels governs locals, que recapta el 82% del seu rendiment. La resta va a la federació, el 15%, i als estats, el 8%.

El sistema tributari descrit, amb superposició d'impostos i administracions tributàries separades entre els nivells de govern, junt amb la forta autonomia tributària de què gaudeixen els estats, comporta una realitat molt heterogènia entre els estats. Així, per exemple, la imposició general sobre vendes no existeix en cinc estats, l'impost sobre la renda individual no s'aplica a set estats, i l'impost sobre la renda de societats, a cinc. La conseqüència és una gran diferència en la recaptació per càpita i la pressió fiscal entre els estats.

Des d'un punt de vista econòmic es podria pensar que el sistema descrit comporta una assignació dels recursos deficient, que afecten les decisions de localització empresarial i la distribució de la renda. No obstant això, molts estudis arriben a la conclusió que la diversitat tributària i la competència fiscal no són problemes importants, ni per al desenvolupament econòmic ni per la mateixa articulació del federalisme. Les raons són, en primer lloc, que aquests aspectes han format històricament part del sistema, que ha anat assimilant-los progressivament, i que s'ha anat ajustant a aquesta situació. En segon lloc, existeixen mecanismes de coordinació fiscal que atenuen els efectes negatius (intercanvi d'informació entre els estats i la federació, existència de deduccions o "tax credit", que comporta que els ciutadans dedu-

eixin de l'impost estatal, part de les quotes federals, etc.).⁵

Canadà

En el cas del Canadà, també tant la federació com els governs intermedis (les províncies) disposen de sobirania tributària originària, reconeguda constitucionalment. La Constitució de 1867 limità el poder tributari de les províncies a la imposició directa. El govern federal podia establir impostos directes o indirectes, però en la pràctica es decantà per aquests darrers en un primer moment. Actualment, tant la federació com les províncies estableixen impostos directes i indirectes. Per tant, el sistema es caracteritza per la superposició d'impostos sobre les mateixes bases imposables per part del govern federal i els governs provincials. En referència als governs locals, tenen una potestat subordinada, en virtut de la delegació que poden rebre dels governs provincials.⁶

Igual que en el cas dels EUA, al Canadà cada nivell té la seva pròpia administració tributària, si bé hi ha acords de cooperació entre la federació i les províncies pel que fa a l'administració de l'impost de renda i de societats. L'agència tributària federal gestiona gratuïtament els impostos provincials sobre la renda personal i de societats que tinguin una raonable similitud amb els impostos federals, essencialment en el nombre de trams de la tarifa i el tipus de deduccions. A mesura que va augmentant la disparitat entre l'estructura impositiva provincial i federal, l'agència tributària federal va cobrant un percentatge creixent del cost de gestió de l'impost. Hi ha excepcions a aquests acords de col·laboració, com el cas del Quebec que s'administra el seus propis impostos sobre la renda personal i de societats, i els casos d'Ontario i Alberta, que s'administren l'impost de societats. Aquests acords de col·laboració han reduït considerablement els costos de compliment de les obligacions tributàries per part del contribuent.⁷

Pel que fa al repartiment dels ingressos tributaris entre els diferents nivells de govern, es constata com la imposició sobre la renda,

5. Vegeu Giménez (2003), pp. 145-146.

6. Vegeu Solé-Vilanova (1990).

7. Vegeu Giménez (2003), pp. 205-207.

ja sigui individual o de societats, recau principalment sobre la federació (quadre 5). El 64% del rendiment de l'impost sobre la renda individual va a parar a mans del govern federal, i el 36% restant, a les províncies. En l'impost sobre la renda de les societats, els percentatges són el 71% i el 29% respectivament. En canvi, les províncies reben un major percentatge d'ingressos dels impostos sobre béns i serveis que la federació, el 59% enfront del 40%. A nivell local, els governs es nodreixen bàsicament de la imposició sobre la propietat, i el 80% del seu rendiment correspon als governs locals.

Suïssa

A Suïssa tant el nivell cantonal (intermedi) com el federal posseeixen sobirania fiscal. No obstant això, a causa del seu origen confederal, el nivell federal disposa solament de la sobirania que li atribueix la Constitució federal, sobirania transferida en el seu moment pels cantons a la confederació. D'altra banda, segons l'article 3 de la Constitució federal, els cantons són sobirans si la seva sobirania no està limitada per la Constitució federal. Així, els cantons poden exigir els tributs que vulguin, i se'n limita únicament la potestat legislativa per l'esmentat article 3 i per certes disposicions que figuren en les pròpies constitucions cantonals. En canvi, el govern central només pot exigir els tributs que figuren en la Constitució federal.⁸ La realitat és que el nivell central i el cantonal gaudeixen d'una gran independència, fet que ha portat a un sistema de superposició d'impostos en què els diferents nivells acudeixen a les mateixes fonts impositives. Es tracta d'un sistema mixt de separació i superposició d'impostos. Al començament, el principi inspirador era, com en el Canadà, reservar els impostos indirectes a la confederació i els directes als cantons. Actualment, ambdós nivells de govern estableixen impostos directes i indirectes. Sota aquest sistema, els governs locals suïssos gaudeixen també d'un paper destacat dins del seu sistema tributari, malgrat no posseir sobirania tributària originària, sinó derivada de la cantonal.

A Suïssa, si bé existeix una administració tributària per a cada nivell de govern, no hi ha una separació completa entre aquests ni-

8. Vegeu Bosch (1986).

vells, sinó que la cooperació intergovernamental és una nota que cal destacar en aquest camp. Cal subratllar que l'administració de l'impost sobre la renda federal correspon als cantons, els quals l'administren conjuntament amb el cantonal.

El quadre 5 mostra la distribució d'impostos per nivells de govern a Suïssa. Si bé es constata que hi ha superposició d'impostos, ja que podem trobar els mateixos impostos al govern central i als cantons, hi ha una certa separació de fonts que prové de l'origen de la federació, com s'ha explicat més amunt. Així, la major part de l'impost sobre la renda individual correspon als cantons, el 45% del seu rendiment, i només el 18% va al govern central. Cal destacar, que els governs locals reben el 32% restant del rendiment de l'impost sobre la renda. També la imposició sobre la propietat correspon bàsicament als governs subcentrals, i se'n reparteix un 25% per a la federació, un 44% per als cantons i un 31% per als governs locals. La imposició indirecta, però, està bàsicament en mans de la federació, que rep el 92% del rendiment de la imposició sobre béns i serveis.

Austràlia

A diferència dels models tributaris anteriors, Austràlia és un exemple de separació d'impostos entre nivells de govern. Les diferents figures són atorgades a un nivell de govern en concret amb exclusió dels altres. Això ha portat a una forta centralització d'impostos, tal com ja s'ha posat de manifest en el quadre 2, malgrat que la Constitució federal aparentment deixa els estats amb uns poders tributaris concurrents, dels quals només queden exclosos els impostos sobre duanes i consums específics. Pel que fa a la gestió tributària, cada nivell administra els seus impostos.

Segons el quadre 5, la totalitat de la imposició sobre la renda, ja sigui individual o de societats, correspon a la federació. També la major part (el 82% del rendiment) de la imposició sobre béns i salaris va a parar a la federació. El 18% restant va als estats, i consisteix en un impost sobre els vehicles de motor (matriculació i circulació). Els estats tenen bàsicament la imposició sobre salaris (77% del seu rendiment) i sobre la propietat (66%). La imposició local es basa exclusivament sobre un impost sobre la propietat immobiliària.

Alemanya

La reforma constitucional de 1969 va atorgar unes competències més grans en sobirania tributària al Bund en detriment dels *Länder* i dels municipis. El Bund té poder legislatiu exclusiu en duanes i monopolis, i competències legislatives concurrents amb els *Länder* en determinades matèries, però en no estar enumerades explícitament en la Constitució, es dona al Bund competència preferent sobre qualsevol matèria tributària. Així, als *Länder* els queda un poder legislatiu exclusiu de tipus molt residual, limitat a impostos sobre consum i luxe d'àmbit local, ja que una vegada el Bund ha fet ús de la seva competència legislativa, els *Länder* no poden exercir la seva.

Malgrat que la situació descrita sembla negar autonomia tributària als *Länder*, aquests intervenen directament, a través del Bundesrat (cambra alta), en les lleis impositives, encara que no hi poden haver diferències de càrrega fiscal entre els *Länder*. En concret, l'article 105.3 de la Llei Fonamental diu que les lleis federals sobre impostos, amb un rendiment que correspon totalment o parcialment als *Länder* o als municipis, requereixen l'aprovació del Bundesrat.

Si la sobirania legislativa està en mans primordialment del Bund, el poder sobre els rendiments impositius està molt més repartit. El sistema alemany és un sistema clar de participació impositiva ("tax-sharing"). Els diferents nivells de govern participen dels rendiments que generen en el seu territori els impostos d'un únic sistema impositiu. En el cas de l'impost de renda individual, un 42,5% del seu rendiment se'l queda la federació, un altre 42,5% els *Länder*, i el 15% restant els governs locals. La territorialització de la recaptació impositiva es fa bàsicament en funció d'on es genera l'impost. En l'impost sobre la renda de societats, la federació i els *Länder* es reparteixen a mitges el seu rendiment. L'altre impost participat pel tres nivells de govern és l'IVA. Des del 2002, el 5,63% del seu rendiment correspon a la federació per al finançament del fons de garantia de les pensions públiques. Del 94,37% restant, el 2,2% va a parar als governs locals, i la resta (97,80%) es reparteix entre la federació (50,40%) i els *Länder* (49,60%). El repartiment del que els toca als *Länder* es fa en un 75% segons la població de cada *Land* i el 25% restant segons la capacitat fiscal, lligat a l'anivellament fiscal horitzontal.

Així mateix, hi ha una sèrie d'impostos que són propis de cada nivell de govern. La federació té impostos sobre consums especials; els *Länder*, sobre el patrimoni net, successions i donacions, transmissions patrimonials, cervesa, vehicles de motor i joc; i finalment els governs locals tenen la imposició sobre la propietat immobiliària i l'impost sobre activitats econòmiques. En el quadre 5 es mostra la distribució dels rendiments de les diferents fonts impositives per nivells de govern.

Quant a l'administració tributària, el principi organitzatiu que tenen és el de la separació de tasques administratives per figures impositives i la col·laboració entre les tres administracions, sense que existeixi cap tipus de correlació entre la gestió d'un tribut i el dret a percebre'n la recaptació. Així, per exemple, la federació gestiona per compte dels *Länder* l'impost sobre la cervesa. La gestió dels impostos participats correspon als *Länder*.⁹

Àustria

A Àustria el poder tributari està molt centralitzat. La capacitat legislativa sobre tots els impostos correspon al Bund. Però, en canvi, hi ha un repartiment del rendiment de tots els impostos fonamentals entre els tres nivells de govern (Bund, *Länder* i governs locals). El sistema austríac és com l'alemany, una combinació de participació impositiva ("tax-sharing") i separació d'impostos per nivells de govern, encara que el pes dels impostos propis és molt petit. El sistema de participació impositiva comporta un complex procés de negociació entre els tres nivells de govern, que finalitza amb un acord que s'aprova al Parlament federal, i que sol comprendre períodes de quatre anys.

El quadre 5 mostra com la major part dels rendiments de les diferents fonts impositives van a parar a la federació, llevat de la imposició sobre la propietat que va majoritàriament als governs locals. Ara bé, tots els nivells de govern participen de totes les figures impositives. Dins de cada nivell de govern, l'atribució dels rendiments a cada unitat de govern no es realitza en tots els casos exclusivament en funció de la procedència territorial dels recursos. Aquest sistema és l'uti-

litzat per la distribució de l'impost de renda, l'impost sobre les rendes del capital, l'impost sobre successions i els impostos sobre vehicles de motor. Per als altres casos, s'utilitzen altres criteris, com ara la població.

Quadre 5. Participació dels diferents nivells de govern en els ingressos impositius (percentatge sobre el total del rendiment de cada impost)

	Alemanya (2003)			Austràlia (2003)		
	Govern central	Govern intermedi	Govern local	Govern central	Govern intermedi	Govern local
Impostos sobre la renda	46	42	12	100	-	-
- s/ la renda individual	45	42	13	100	-	-
- s/ la renda de societats	52	46	2	100	-	-
Impostos sobre salaris	-	-	-	23	77	-
Impostos sobre la propietat	-	50	50	-	66	34
Impostos sobre béns i serveis	63	35	2	82	18	-
Altres impostos	11	18	71	100	-	-
Total impostos	51	38	11	82	15	3
	Àustria (2002)			Canadà (2003)		
Impostos sobre la renda	73	13	14	65	35	-
- s/ la renda individual	74	12	14	64	36	-
- s/ la renda de societats	70	14	16	71	29	-
Impostos sobre salaris	61	-	39	-	100	-
Impostos sobre la propietat	19	4	77	-	20	80
Impostos sobre béns i serveis	77	10	13	40	59	1
Altres impostos	100	-	-	82	-	18
Total impostos	73	11	16	49	41	10
	Suïssa (2001)			EUA (2000)		
Impostos sobre la renda	28	40	32	83	16	1
- s/ la renda individual	18	45	37	83	16	1
- s/ la renda de societats	100	-	-	87	13	-
Impostos sobre salaris	-	-	-	-	-	-
Impostos sobre la propietat	25	44	31	10	8	82
Impostos sobre béns i serveis	92	8	-	15	67	18
Altres impostos	12	56	32	87	-	13
Total impostos	46	32	22	60	25	15

Font: Fons Monetari Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook 2004*, Washington DC.

6. Les subvencions d'anivellament fiscal¹⁰

En un sector públic amb nivells centrals i subcentrals de presa de decisions sobre les polítiques pressupostàries d'ingressos i despeses, és a dir, amb diferents nivells de govern amb competència sobre les seves polítiques fiscals, poden sorgir problemes de desequilibris fiscals entre les diferents unitats de govern.

Els desequilibris fiscals poden ser de dues classes: a) verticals, que tenen lloc quan per al conjunt de les unitats d'un nivell subcentral de govern existeix un desequilibri entre les seves necessitats de despesa agregades i la seva capacitat fiscal agregada (capacitat per generar ingressos tributaris); b) horitzontals, que són desequilibris fiscals entre les unitats d'un mateix nivell de govern, a causa de la falta de correspondència entre la seva capacitat fiscal i les seves necessitats de despesa.

Els desequilibris fiscals verticals es produeixen a conseqüència dels desajustos, o falta de correspondència, entre la distribució vertical de competències (i, per tant, de necessitats de despesa) i la distribució vertical d'ingressos tributaris potencials entre nivells de govern. Això porta a una clara insuficiència financera dels governs subcentrals. El desequilibri vertical es pot corregir, entre altres instruments, establint un sistema de subvencions del govern central cap als governs subcentrals.

Els desequilibris fiscals horitzontals poden tenir lloc per tres causes bàsiques: a) diferències entre les unitats d'un mateix nivell de govern en la capacitat fiscal o les bases imposables per càpita; b) diferències interjurisdiccionals en els costos unitaris de provisió dels serveis públics; i c) diferències interjurisdiccionals en les necessitats de provisió per càpita en els serveis públics, per exemple, per raons demogràfiques.

Les subvencions d'anivellament fiscal són el principal instrument per corregir els desequilibris fiscals de caràcter horitzontal. El seu objectiu és, doncs, permetre que les diferents unitats de govern d'un mateix nivell puguin assolir un nivell similar de prestació dels serveis

que tenen atribuïts, i demanar un esforç fiscal similar als seus ciutadans. És a dir, es tracta d'evitar que les regions més pobres es trobin en la situació d'haver de prestar un nivell de serveis inferior, o bé d'haver de demanar un esforç més gran als seus ciutadans per prestar el mateix nivell de serveis.¹¹

Pel que fa al disseny de les subvencions d'anivellament, aquestes es calculen mitjançant una fórmula amb una sèrie de variables representatives de la capacitat fiscal i les necessitats de despesa. Així mateix, quan s'analitza el sistema comparat, es constata que aquestes subvencions poden tenir caràcter horitzontal o vertical. Tenen un disseny horitzontal quan els governs d'un mateix nivell subcentral, que disposen d'una elevada capacitat fiscal per fer front a les seves necessitats de despesa, transfereixen recursos als governs del mateix nivell amb una capacitat fiscal que no pot fer front a les necessitats de despesa. Amb aquest sistema les subvencions negatives es compensen amb les positives, i no tenen cap cost per al govern central.

En canvi, hi ha països que tenen sistemes d'anivellament que intenten corregir a la vegada els desequilibris fiscals de caràcter vertical i horitzontal. Aquests sistemes tenen un cost net per al govern central, ja que redistribueixen ingressos entre ell i els nivells subcentrals de govern.

El sistema comparat també ens indica que l'anivellament pot ser total o parcial. És total quan el grau de cobertura dels ingressos sobre les necessitats de despesa és la mateixa per a totes les unitats d'un mateix nivell de govern. Per tant, redueixen totalment les diferències fiscals entre les diferents jurisdiccions. L'anivellament parcial, en canvi, tracta de reduir les diferències, però no d'eliminar-les del tot.

EUA

En el cas dels EUA, s'ha de destacar la debilitat dels mecanismes d'anivellament fiscal. Malgrat l'existència de diferències en la capacitat fiscal i les necessitats de despesa entre els diferents estats, no s'ha

11. Vegeu Castells, Sorribas i Vilalta (2004), pàg.15.

establert un sistema de transferències d'anivellament entre ells, ja que no hi ha una obligació constitucional per fer-ho.

El problema, però, no s'ha ignorat i ha provocat un fort debat acadèmic. Això, va ocasionar fa uns anys que el govern federal adoptés un lleuger compromís: que els programes de subvencions condicionades tinguin com a objectiu la consecució d'un nivell mínim nacional de certs serveis públics bàsics. L'ACIR (Advisory Commission on Intergovernmental Relations) era l'encarregada d'analitzar aquests programes. No obstant això, la mateixa agència ha afirmat que als EUA l'anivellament es discuteix més que no pas s'aplica, i destaca l'absència d'un sistema específic de subvencions d'anivellament.¹²

Suïssa

A Suïssa es tracten els desequilibris fiscals verticals i horitzontals mitjançant un complex entramat de transferències. A més dels instruments d'anivellament entre els cantons, molts d'ells també han establert sistemes d'anivellament entre els municipis. Pel que fa als cantons, no hi ha una subvenció d'anivellament amb una fórmula concreta, sinó que el procediment consisteix a calcular un índex de capacitat fiscal que permet classificar els cantons en rics (o de capacitat fiscal forta), mitjans (o de capacitat fiscal mitjana) i pobres (o de capacitat fiscal dèbil). Aquesta classificació serveix per modular les transferències i els ajuts federals als cantons.¹³

Canadà

El Canadà és un país molt extens, amb recursos naturals i una riquesa distribuïda molt desigualment. Això comporta, doncs, que algunes províncies quedin per sota de la mitjana nacional quant a capacitat fiscal, i altres, per sobre. Davant d'aquesta situació, es necessita un sistema d'igualació fiscal potent.

12. Vegeu Giménez (2003), p. 151-152.

13. Per a una anàlisi més amplia vegeu Giménez (2003), pp. 173-181, i Dafflon (1995).

El sistema d'anivellament canadenc té caràcter vertical i l'anivellament és parcial. La federació només canalitza la subvenció anivelladora cap a les províncies amb una capacitat fiscal per sota d'un estàndard, amb l'objectiu d'augmentar els seus ingressos fins a aquest estàndard. Per tant, les províncies que estan per sobre del nivell estàndard no reben recursos ni paguen.

El càlcul del nivell estàndard es fa a partir de cinc províncies: el Quebec, Ontario, Manibota, Saskatchewan i British Columbia.

De fet, el sistema d'anivellament canadenc assumeix que a igualtat de recursos per habitant, totes les províncies tenen la possibilitat de subministrar el mateix nivell de serveis fent el mateix esforç fiscal. Així doncs, la fórmula d'anivellament considera implícitament que les necessitats de despesa són proporcionals a la població.

A més d'aquesta subvenció d'anivellament, hi ha altres subvencions procedents de la federació amb objectius d'anivellament que contribueixen que determinades províncies amb costos elevats puguin garantir una prestació estàndard d'uns serveis determinats (Territorial Formula Financing).

Alemanya

Alemanya posseeix tres sistemes d'anivellament fiscal dels recursos dels *Länder*: a) la distribució de la participació dels *Länder* amb els ingressos de l'IVA; b) les subvencions d'anivellament de caràcter horitzontal entre els *Länder*; i c) les subvencions suplementàries del govern federal cap als *Länder* amb una capacitat fiscal més reduïda.

La participació dels *Länder* en l'IVA es reparteix entre aquests en un 75% en funció de la població i el 25% restant es distribueix entre els *Länder* amb una capacitat fiscal inferior al 92% de la mitjana nacional. L'objectiu és que tots els *Länder* arribin al nivell del 92%.

Les subvencions d'anivellament de caràcter horitzontal constitueixen un fons de suma zero, de forma que els *Länder* amb una capacitat fiscal per sobre la mitjana transfereixen recursos als *Länder* que estan per sota, i es compensen així les subvencions negatives, que tenen els *Länder* rics, amb les positives, que tenen els pobres. Per tant,

el sistema no té cap cost per al govern federal. Els recursos es reparteixen en proporció inversa a la capacitat fiscal de cada *Land*. La població s'ajusta per la densitat i per la grandària dels municipis.

Cal subratllar, però, que l'anivellament que s'aconsegueix no és total, ja que després d'aquest anivellament els *Länder* amb una capacitat fiscal per sota de la mitjana continuen per sota, i els *Länder* amb una capacitat fiscal per sobre continuen per sobre. El que s'aconsegueix amb l'anivellament és que tots els *Länder* s'acostin més a la mitjana nacional de capacitat fiscal.

També és rellevant la sentència que el Tribunal Constitucional va dictar el 1999, segons la qual el sistema de l'anivellament pot reduir les diferències de capacitat fiscal, però no invertir-les i provocar que després de l'aplicació del sistema de subvencions d'anivellament els *Länder* rics tinguin menys recursos que els *Länder* més pobres.¹⁴

Finalment, el tercer mecanisme d'anivellament són les subvencions complementàries, que atorga el govern federal amb la finalitat d'incrementar fins al 99,5% de la mitjana nacional la capacitat fiscal dels *Länder* que amb els procediments anteriors encara no hi han arribat.

Austràlia

Austràlia és un país amb un gran desequilibri fiscal vertical, és a dir, els ingressos dels estats resulten molt insuficients per cobrir les seves necessitats de despesa. Per tant, els governs estatals reben una subvenció incondicionada del govern federal que es reparteix segons la seva capacitat fiscal i les seves necessitats de despesa. El seu objectiu és tant d'equitat vertical com horitzontal. També reben subvencions específiques del govern federal, però amb una importància molt més petita.

L'objectiu de la subvenció d'anivellament anterior és proporcionar a cada estat la capacitat de proveir el nivell estàndard o mitjà de serveis de competència estatal, i considerar que ho fa a un nivell mit-

jà d'eficiència i que realitza l'esforç fiscal mitjà per obtenir ingressos de les seves bases imposables. La fórmula de la subvenció és anivelladora de la capacitat respecte a les necessitats de despesa, les quals es calculen mitjançant un procediment complex i perfeccionat, on es tenen en compte, a part de la població, moltes altres variables de cost i d'usuaris.

L'efecte anivellador d'aquesta subvenció sobre la capacitat fiscal és gairebé del 100%, o lleugerament inferior a tots els estats, llevat del Territori del Nord, on es produeix un sobreanivellament perquè el cost de la prestació dels serveis públics és molt superior en aquest territori.¹⁵

Àustria

Els *Länder* austríacs tenen dos sistemes d'anivellament. Per una banda, l'anivellament primari, que té lloc en la mesura que la participació en els impostos federals es distribueix entre els *Länder* amb criteris diferents als de territorialitat, com per exemple, la població o el consum.

D'altra banda, hi ha l'anivellament secundari, que consisteix en una subvenció especial de caràcter igualador concedida per la federació, que reben els *Länder* amb uns ingressos procedents de les participacions en els impostos federals per sota de la mitjana nacional, i en una sèrie de subvencions específiques quantitativament molt importants.

7. Mecanismes de coordinació intergovernamental¹⁶

El federalisme fiscal suposa diversitat, i la diversitat pot implicar conflictes i tensions entre les diferents unitats de govern. En canvi, la centralització suposa uniformitat i, per tant, falta de conflicte. Però, precisament per això, el centralisme no resol els problemes que tracta de resoldre el federalisme.

15. Vegeu Catells, Sorribas i Vilalta (2004), pp. 44-45.

16. Vegeu Castells (1988), cap. V.

En conseqüència, hi ha necessitats de mecanismes de coordinació entre les diferents unitats de govern tant en un sentit horitzontal (entre unitats d'un mateix nivell de govern) com en un sentit vertical (entre nivells de govern diferents). El propòsit d'aquestes relacions és permetre que cada nivell de govern pugui desenvolupar automàticament les seves responsabilitats i establir mecanismes de superació de conflictes, i, en definitiva, fer possible que el federalisme funcioni com un instrument per solucionar els conflictes i promoure la formació del consens.¹⁷

Aquests mecanismes de coordinació, per una banda, poden ser de caràcter tècnic, que es produeixen quan es troben incorporats en els diversos instruments del finançament subcentral. Per exemple, la possibilitat de poder deduir totalment o parcialment la quota d'un impost subcentral de la quota d'un impost central. El seu objectiu és evitar increments de pressió fiscal, o gravar doblement una mateixa base imposable.

D'altra banda, hi ha els mecanismes de coordinació de caràcter polític i institucional, que intenten garantir la influència dels governs subcentrals en les decisions del govern central. Entre aquests mecanismes n'hi ha de tres tipus: a) de caràcter legislatiu; b) de caràcter governamental; i c) de caràcter sectorial.

Un exemple dels mecanismes de caràcter legislatiu és el cas del Bundesrat alemany. És una cambra genuïna de representació territorial, mitjançant la qual s'institucionalitza la participació dels *Länder* en la política federal. Els seus membres són designats i revocats directament pels governs dels *Länder* d'acord amb el nombre de vots que necessita cadascun d'ells. El Bundesrat té una gran importància política, ja que una gran part de les lleis federals requereixen l'aprovació expressa del Bundesrat, especialment quan afecten els interessos dels *Länder*. Així doncs, totes les lleis federals que afecten fiscalment els *Länder* han de passar pel Bundesrat. Això fa que, si bé pot semblar inicialment que els *Länder* no tenen poder normatiu sobre els impostos, aquests la poden exercir a través del Bundesrat.

En l'àmbit governamental existeixen també diferents classes de mecanismes de coordinació política. A Suïssa existeixen les conferències de ministres cantonals, les quals agrupen els vint-i-sis responsables de cadascuna de les àrees governamentals, entre les quals destaca la conferència cantonal de ministres d'hisenda. Aquesta conferència, que se celebra cada dos mesos, persegueix, a més d'intercanviar experiències entre els cantons, elaborar propostes comunes per a la negociació amb el govern federal. Malgrat que aquestes conferències no tenen un suport constitucional, la pràctica ha imposat que el govern federal no decideix quasi res sense consultar-les prèviament.¹⁸

També al Canadà cal destacar l'existència de conferències intergovernamentals, els quals reuneixen tant els primers ministres federal i provincials, com els ministres i viceministres d'àrees específiques. La importància que tenen aquestes conferències la posa en relleu el fet que l'any 2000 se'n celebraren 105. Una altra institució canadenca que cal destacar en aquest àmbit és el Federal-Provincial Committee on Taxation, on es negocien la major part dels assumptes relatius a les relacions fiscals entre la federació i les províncies.¹⁹

El cas d'Austràlia és semblant als de Suïssa i el Canadà. Existeixen conferències intergovernamentals de dos tipus: una anual de caps de govern o primers ministres (federal i estatals), i diverses de ministres d'àrees específiques, com per exemple la d'hisenda. El principal objectiu és negociar prèviament les principals mesures que afecten el nivell estatal de govern i coordinar les actuacions que cal desenvolupar en els seus àmbits respectius.

Finalment, també en els països federals trobem mecanismes de coordinació sectorial amb diferent grau d'institucionalització. Aquest és el cas de la Commonwealth Grants Commission a Austràlia, que té l'objectiu de calcular, a partir de les línies mestres negociades entre la Federació i els estats, les quantitats d'ajuda financera (subvencions) que han de rebre els estats. Si bé aquesta comissió no té poder per proposar legalment mesures o reformes, les seves valoracions i els seus dictàmens solen influir en els canvis normatius que encara el govern federal. També cal destacar a Austràlia, l'Australian Loan Council. És

18. Vegeu Giménez (2003), p. 164.

19. Vegeu Giménez (2003), pp. 196-197.

un consell interministerial de ministres del tresor (federal i estatals) amb l'objectiu de coordinar l'endeutament públic total.²⁰

8. Conclusions i comparativa amb el finançament autonòmic espanyol

1. El grau de centralització/descentralització de la despesa dels països federals analitzats (Alemanya, Austràlia, Àustria, el Canadà, Suïssa i els EUA) varia entre ells. Així, el pes relatiu de la despesa del govern federal va d'un 69% a Àustria a un 39% al Canadà. La mitjana del conjunt de països se situa al 54%. Si comparem aquestes xifres amb el cas espanyol, es constata que Espanya es troba en la mitjana (52%).

2. El pes relatiu dels governs intermedis oscil·la entre el 45% del Canadà i el 17% d'Àustria. La mitjana és del 30%. Les comunitats autònomes espanyoles estan una mica per sobre d'aquesta mitjana, amb un pes del 35%. Pel que fa al pes dels governs locals, el rànquing va del 6% d'Austràlia al 26% dels EUA. La mitjana és del 16%. El pes dels governs locals espanyols és d'un 13%. De fet, llevat d'Austràlia, Espanya és el país amb un pes de la despesa pública local més baix entre tots els països analitzats. Per tant, a Espanya s'hauria de potenciar el nivell local de govern i dotar-lo de més competències.

3. Una altra manera de mesurar el grau de centralització/descentralització és mitjançant els ingressos tributaris. En aquest cas, el grau de centralització és més elevat que quan el mesurem pel cantó de la despesa a tots els països. El país més centralitzat en matèria tributària és Austràlia (82%) i el menys centralitzat, Suïssa (46%). La mitjana se situa en un 60%. A Espanya els ingressos tributaris centrals representen el 57% del total. Per tant, se situa en la mitjana, però cal tenir en compte que aquesta mitjana està influïda pels casos d'Austràlia i Àustria, amb un elevat grau de centralització dels ingressos. Si prescindim d'aquests dos països, el grau de centralització dels ingressos tributaris a Espanya és superior al d'Alemanya, del Canadà, de Suïssa i dels EUA.

4. L'anàlisi comparada constata que hi ha una certa especialització de les tasques que cal realitzar per a cada nivell de govern. En el cas espanyol, la distribució de funcions entre els nivells de govern està en línia amb la dels països federals, llevat del cas de la funció educativa a nivell local. En la majoria de països s'ha vist com aquesta és una o la de més importància relativa a nivell local, quan a Espanya a nivell local té un pes relatiu molt baix (3%), davant, per exemple, d'un 23% a Suïssa i d'un 41% al Canadà.

5. L'estructura de finançament dels governs intermedis entre els països analitzats també presenta diferències, bàsicament pel major o menor pes que tenen els ingressos impositius i les subvencions. Com més pes tinguin les subvencions dins dels ingressos no financers dels governs subcentrals, més gran serà la seva dependència financera respecte al govern central. Lògicament, en el cas dels països amb més centralització dels ingressos impositius més pes tindran les subvencions en el finançament subcentral, ja que han de corregir el desequilibri vertical existent. Austràlia i Àustria són els països amb més dependència financera. Així, les subvencions representen el 48% i el 55% dels ingressos no financers dels governs intermedis, respectivament. On pesen menys és a Alemanya i al Canadà (17% en ambdós països). A Suïssa i als EUA tenen un pes del 32% i del 22% respectivament.

6. La comparació amb el finançament de les comunitats autònomes constata que Espanya encara manté un grau considerable de dependència financera respecte al govern central, ja que les subvencions representen el 43% dels ingressos no financers autonòmics. En el model de finançament que estableix el nou Estatut d'autonomia es rebaixa substancialment la dependència financera de la Generalitat respecte al govern central. Així, s'incrementa la participació en el rendiment de l'IRPF del 33% al 50%; en l'IVA, del 35% al 50%, i en els impostos especials, del 40% al 58%. Aquest fet provocarà que els ingressos de la Generalitat procediran totalment dels impostos que paguen els ciutadans de Catalunya.

7. La teoria diu que un estat fiscalment federal admet dues grans alternatives d'organització de la hisenda pública segons existeixi un únic sistema impositiu (dels seus rendiments se'n nodreixen la hisenda central i les hisendes estatals i locals a partir de participacions territorialitzades en els impostos) o bé sistemes impositius diferenciats entre el govern central i els governs subcentrals (fet que pot donar

lloc a sistemes superposats o separats, segons que els diferents nivells de govern utilitzin les mateixes fonts tributàries o bé estableixin una separació). En la pràctica cap d'aquests sistemes existeix de forma genuïna, sinó que en alguns casos preval més un que l'altre, o es donen sistemes mixtos. Es decanten cap a la primera modalitat els casos d'Alemanya i d'Àustria, i cap a la segona, amb sistemes mixtos de superposició i separació d'impostos, el Canadà, Suïssa i els EUA. Austràlia és el cas més clar de separació de fonts impositives entre els diferents nivells de govern.

8. El poder tributari, entès com la capacitat legislativa per poder determinar totalment o parcialment els elements bàsics d'un impost, en els països federals analitzats està compartit entre la federació i els estats, en major o menor grau, i la majoria de les vegades és un poder originari, és a dir, no és un poder delegat de la federació. Amb tot, l'experiència dels països federals demostra que l'evolució del poder tributari al llarg dels anys ha portat a una preponderància del poder de la federació enfront dels estats que la formen. Els països amb un poder tributari per part dels governs intermedis més elevat són els EUA i Suïssa, seguits immediatament del Canadà. El poder tributari dels *Länder* a Alemanya i Àustria és feble, ja que el seu sistema de finançament es basa en participacions territorialitzades en els principals impostos, ja que la seva capacitat normativa és competència federal. No obstant això, en el cas alemany, a través del Bundesrat (cambra alta), els *Länder* poden influir en les decisions fiscals que pren la federació. També Austràlia, és un cas on els governs estatals tenen un poder tributari molt reduït. Pel que fa als governs locals, en la majoria de països analitzats tenen un poder tributari subordinat al nivell intermedi de govern.

9. La comparació dels trets descrits anteriorment en matèria tributària amb la situació de les comunitats autònomes espanyoles porta a dir que el seu poder tributari s'hauria d'ampliar si es vol estar a l'altura dels països més descentralitzats en aquesta matèria. Així, pel que fa als gran impostos en els que participen en el seu rendiment, no tenen capacitat normativa sobre l'IVA ni els impostos especials, i sobre l'IRPF només poden modificar la tarifa i establir deduccions de la quota. En aquest sentit, el nou Estatut de Catalunya proposa un model de poder tributari compartit entre la Generalitat i l'Estat. Malgrat que, segons la Constitució, el poder tributari originari recau en l'Estat i les comunitats autònomes tenen un poder tributari delegat,

el nou Estatut implica un notable increment d'aquesta delegació, ja que incrementa la capacitat normativa sobre l'IRPF i atorga capacitat normativa sobre l'IVA i els impostos especials, sobre els quals, actualment, la Generalitat no en té.

10. Els models d'organització de l'administració tributària també varien entre els diferents països. Allà on hi més separació entre l'administració tributària federal i la dels estats és a Austràlia i als EUA, si bé en aquest últim cas s'han establert alguns acords de cooperació entre els estats i la federació. També es distingeixen per la cooperació entre la federació i els governs intermedis en matèria d'administració tributària Suïssa i el Canadà. En aquest últim, l'agència tributària federal gestiona gratuïtament els impostos provincials sobre la renda personal i de societats que tinguin una similitud raonable amb els impostos federals. En línies general es pot concloure que la tendència observada a tots els països és l'establiment de fórmules de coordinació i cooperació amb la finalitat d'harmonitzar els impostos entre els diferents nivells de govern i evitar costos d'administració i compliment de les obligacions tributàries.

11. A Espanya l'administració tributària està molt centralitzada si es compara amb la d'aquests països. Les comunitats autònomes no participen en la gestió de cap dels impostos cedits parcialment, ni en la gestió d'alguns dels cedits totalment. Això és un problema per a les comunitats autònomes, ja que no tenen informació sobre els impostos en què participen, i en alguns, com en el de l'IRPF, els dificulta poder exercir la capacitat normativa que tenen sobre aquests impostos. Per exemple, en l'IRPF si volen posar una deducció a la quota tenen dificultats per saber les conseqüències de la mesura sobre la recaptació de l'impost. També, les liquidacions definitives dels impostos en què participen les reben amb molt de retard, fet que ocasiona problemes de tresoreria. El nou Estatut de Catalunya també fa un pas endavant en la gestió tributària. Crea l'Agència Tributària de Catalunya, que gestionarà tots els tributs propis de la Generalitat i els tributs cedits totalment. Així mateix, aquesta agència formarà un consorci paritari amb l'agència estatal d'administració tributària per gestionar, segons la seva naturalesa, la resta d'impostos que es recaptin a Catalunya. A més a més, es crea "la finestreta única", és a dir, els contribuents podran acudir a qualsevol de les dues agències per fer qualsevol gestió tributària.

12. La tipologia d'impostos que es pot trobar a nivell subcentral és molt variada. De fet, es poden trobar les mateixes fonts impositives que a nivell central quan es tracta del nivell intermedi de govern. En el cas dels governs locals, és poc freqüent trobar impostos que graven la renda de les societats, a no ser que siguin participacions territorialitzades, si bé als EUA hi ha alguns governs locals que graven rendes de societats. També els impostos sobre les vendes no són molt freqüents a nivell local, llevat del cas dels EUA. La imposició que està més descentralitzada és la que grava la propietat immoble, ja que majoritàriament està en mans dels governs locals. En aquest sentit, els governs subcentrals espanyols no presenten particularitats. Així doncs, llevat de l'impost de societats que està totalment en mans de l'Estat, la resta d'impostos està més o menys descentralitzada.

13. Els països analitzats, a excepció del cas dels EUA, tenen mecanismes d'anivellament fiscal per corregir els desequilibris de caràcter horitzontal entre les diferents unitats de govern. El seu objectiu és permetre que les diferents unitats de govern d'un mateix nivell puguin assolir un nivell similar de prestació dels serveis que tenen atribuïts, i demanar un esforç fiscal similar als seus ciutadans. Es tracta d'evitar que les regions més pobres es trobin en la situació d'haver de prestar un nivell de serveis inferior, o bé d'haver de demanar un esforç més gran als seus ciutadans per prestar el mateix nivell de serveis. Les subvencions de caràcter general són l'instrument més utilitzat per corregir els desequilibris fiscals horitzontals. Les subvencions responen a una fórmula amb una sèrie de variables representatives de la capacitat fiscal i les necessitats de despesa dels governs subcentrals.

14. El sistema comparat ens indica que l'anivellament pot ser total o parcial. És total quan el grau de cobertura dels ingressos sobre les necessitats de despesa és el mateix per a totes les unitats d'un mateix nivell de govern. Per tant, redueixen totalment les diferències fiscals entre les diferents jurisdiccions (cas d'Austràlia). L'anivellament parcial, en canvi, tracta de reduir les diferències, però no d'eliminar-les del tot (casos del Canadà, Suïssa, Alemanya). L'objectiu és que les diferents unitats de govern s'apropin a un nivell estàndard, que sol ser la mitjana nacional.

15. El mecanisme d'anivellament que incorpora el sistema de finançament de les comunitats autònomes espanyoles es mostra arbi-

trari, erràtic i opac si es compara amb l'existent en els països analitzats. El problema rau en el fet que no hi ha establert de forma explícita un criteri d'equitat horitzontal. El resultat és que l'anivellament porta a una redistribució excessiva de recursos, de manera que després de la seva aplicació s'inverteixin les posicions relatives de les diferents regions. Les més riques passen a estar per sota de la mitjana en ingressos per càpita i les més pobres, per sobre. Així, per exemple, Catalunya amb una capacitat fiscal d'un 25% per sobre de la mitjana de les comunitats autònomes, després de l'anivellament disposa d'uns recursos per càpita per sota de la mitjana. En canvi, Extremadura amb una capacitat fiscal del 65% de la mitjana, després de l'anivellament té uns recursos que estan un 21% per sobre la mitjana.²¹ Aquesta inversió de posicions relatives no es produeix en cap país. Els territoris més pobres arriben al nivell estàndard o es queden una mica per sota, i els territoris més rics arriben també al nivell estàndard o es queden per sobre. Però, mai després de l'actuació dels mecanismes d'anivellament, els territoris més rics passen a estar per sota de la mitjana i els més pobres, per sobre.

16. El nou Estatut de Catalunya fa un gir de cent vuitanta graus en relació amb l'aplicació dels mecanismes d'anivellament. En primer lloc, estableix un criteri clar i explícit d'equitat horitzontal que està en la base dels sistemes d'anivellament dels països federals. Aquest és que la Generalitat contribuirà a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes a fi que els serveis prestats pels diferents governs autonòmics als seus ciutadans puguin assolir nivells similars sempre que realitzin un esforç fiscal també similar. Aquest criteri s'aplicarà als serveis que són els essencials de l'estat del benestar (educació, sanitat i altres serveis socials), i que són el gruix de la despesa autonòmica. En segon lloc, s'estableixen unes pautes de com aquest criteri hauria d'operar per evitar que s'ocasioni la inversió de posicions esmentada. Una primera pauta, que estableix l'Estatut, és que el nivell d'ingressos de la Generalitat ha d'estar d'acord amb la seva capacitat fiscal. Per tant, si la capacitat fiscal de Catalunya està per sobre de la mitjana estatal, els seus ingressos per càpita també hi haurien d'estar. Un segon requisit de l'anivellament és que en cap cas aquest podrà alterar la situació relativa de l'ordenació de rendes per càpita existent entre les comunitats autònomes abans d'aquest anivellament. Per últim, es diu

21. Vegeu Bosch i Duran (2005).

que per calcular les necessitats de despesa de la Generalitat es tindran en compte, a part de la població, altres variables que afavoreixen Catalunya, com ara la immigració, els costos diferencials i l'exclusió social.

17. Els països federals estudiats tenen mecanismes de coordinació de caràcter polític i institucional que permeten als governs subcentrals participar en la presa de decisions del govern federal. Aquests poden ser de tipus legislatiu, com el Bundesrat alemany, de tipus governamental, com les conferències intergovernamentals que hi ha a molts països, i de tipus sectorial, com l'Australian Loan Council, que coordina l'endeutament entre els diferents nivells de govern a Austràlia.

18. Els mecanismes de coordinació esmentats en el punt anterior són escassos en el cas espanyol. El Senat no és una cambra genuïna de representació territorial. Així mateix, el Consell de Política Fiscal i Financera s'ha caracteritzat per la seva discrecionalitat i la seva falta de transparència. Per tant, a Espanya falten regles i institucions on es puguin abordar els temes bàsics de la negociació política que comporta l'aplicació del model de finançament autonòmic.

Referències bibliogràfiques

BOSCH, N. (1986). «La imposición local sobre la renta a través del análisis comparado». *Hacienda Pública Española*, nº 101, pp. 307-328.

—; J. M. Durán (2005). *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona.

CABELLOS, M. A. (2000). «La sentència del tribunal constitucional alemany sobre la Llei de perequació financera». *El Clip*, nº 5. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya.

CASTELLS, A. (1988). *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Barcelona: Ed. Ariel Economía.

—; P. Sorribas; M. Vilalta (2004). *Les subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitats autònomes*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya.

COMMITTEE OF THE REGIONS (2001). *Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and Resources*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.

DAFFLON, B. (1995). *Fédéralisme et solidarité: Etude de la péréquation en Suisse*. Fribourg: Institut du Fédéralisme. Université de Fribourg.

GIMÉNEZ, A. (2003) *Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica*. València: Ed. Tirant lo Blanch.

GOODSPEED, T. J. (2004) «Sub-National Public Finance in the United States». *Workshop on Local Public Finance in Federal Countries*. Santiago de Compostela, 29 d'octubre de 2004.

McLURE, C. E. (ed.) (1983). *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Australian National University.

SOLÉ-VILANOVA, J. (1990). «El finançament de les províncies del Canadà: un exemple d'autonomia tributària». *Nota d'Economia*, nº 37, pp. 41-68.

RESUMEN

El objeto del artículo es describir las características principales de la financiación de los entes subcentrales en los estados federales. El artículo se centra primordialmente en los entes de nivel intermedio, es decir, los estados que forman la Federación. El análisis se basa en la experiencia de Alemania, Australia, Austria, Canadá, Suiza y EE.UU. Asimismo, a lo largo del artículo se hace referencia a la financiación de las Comunidades Autónomas para valorar si aquella está en línea con la financiación subcentral de los países analizados. Finalmente, también se pone de relieve cómo el modelo de financiación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña nos acerca a las características de un modelo federal. En el artículo, el análisis de los diversos países se realiza sobre de una serie de temas en torno a la cual aquél gira: el grado de descentralización de los estados federales, tanto en lo referido a los gastos como a los ingresos impositivos; las funciones de gasto por niveles de gobierno; la estructura de ingresos de los gobiernos de nivel intermedio, destacando el grado de dependencia financiera; el poder tributario y la asignación de impuestos a nivel subcentral; las subvenciones de nivelación fiscal y, finalmente, los mecanismos de coordinación de carácter político-institucional entre los diferentes niveles de gobierno.

ABSTRACT

The purpose of the article is to describe the main characteristics of the financing of sub-central bodies in federal states. The article focuses chiefly on bodies of an intermediate level, that is, the states that form the federation. The analysis is based on the experience of Germany, Australia, Austria, Canada, Switzerland and the USA. At the same time, the article makes references throughout to the financing of the [Spanish] Autonomous Communities to determine whether this is in line with the sub-central financing of those countries analysed. Finally, it also highlights the manner in which the model of financing in the new Catalan Statute of Autonomy brings us closer to the characteristics of a federal model. The article's analysis proceeds through the assessment of a series of underlying issues: the degree of decentralization in federal states, both with reference to expenses and income from taxation; expense functions by levels of government; income structure in governments of an intermediate level, highlighting the degree of financial dependence; the tributary power and assignation of taxes at a sub-central level; the subsidies of taxation levelling, and finally the political-institutional mechanisms of coordination between the various levels of government.