

# Introducció al federalisme fiscal: una anàlisi comparativa

George Anderson  
*Forum of Federations*



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autònoms**



**Introducció al federalisme fiscal:  
una anàlisi comparativa**



# Introducció al federalisme fiscal: una anàlisi comparativa

George Anderson  
*Forum of Federations*

*Traducció:*  
Cristina de Gispert Brosa



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Institut d'Estudis Autònoms**

BIBLIOTECA DE CATALUNYA - DADES CIP

Anderson, George, 1945-

Introducció al federalisme fiscal : una anàlisi comparativa

Tít. orig.: Fiscal federalism : a comparative introduction. – Bibliografia. Índex

ISBN 9788439384038

I. Gispert Brosa, Cristina de, trad. II. Institut d'Estudis Autònoms  
(Catalunya) III. Títol

1. Relacions fiscals intergovernamentals 2. Relacions tributàries  
intergovernamentals 3. Redistribució de la renda 4. Política fiscal

5. Finances públiques 6. Federalisme

351.72

Títol original: *Fiscal Federalism. A Comparative Introduction*

© 2009 Forum of Federations

© 2010 D'aquesta edició: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms

Primera edició: juliol 2010

Exemplars: 1.000

Impressió: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 1400 i EMAS)

ISBN: 978-84-393-8403-8

Dipòsit legal: B.33641-2010

Imprès en paper certificat FSC



# Índex de continguts

<b>Presentació i agraïments</b>	9
<b>Pròleg</b>	13
<b>CAPÍTOL 1. Una perspectiva general del federalisme fiscal</b>	17
1.1 Federalisme polític	17
1.2 Federalisme fiscal	18
1.3 Federalisme i diversitat institucional	20
1.4 Acords fiscals i flexibilitat	21
1.5 Avaluació dels règims fiscals federals	22
<b>CAPÍTOL 2. Responsabilitats de despesa</b>	27
2.1 Pautes de despesa en els governs	27
2.2 Principis d'assignació de responsabilitats de despesa	28
2.3 Sistemes federals integrats o dualistes	30
2.4 El poder sobre la despesa	31
2.5 Distribució de les responsabilitats de despesa	34
2.6 Mandats: amb finançament o sense	37
<b>CAPÍTOL 3. L'estructura dels sistemes impositius</b>	39
3.1 Recursos propis, compartits i transferències	39
3.2 Poder fiscal centralitzat o descentralitzat	40
3.3 Assignació individual de fonts d'ingrés	42
3.4 Bases impositives i espai fiscal concurrents	45
3.5 Competència fiscal	46
3.6 Harmonització fiscal	48
3.7 Administració d'impostos	49
<b>CAPÍTOL 4. L'assignació d'impostos i fonts d'ingressos en concret</b>	53
4.1 Tipologia i importància de les fonts d'ingressos	53
4.2 Imposició sobre la renda personal	55
4.3 Imposició sobre la renda de societats	57
4.4 Impostos sobre vendes, sobre el valor afegit i sobre el volum de negoci	58
4.5 Contribucions a la seguretat social i impostos sobre nòmines	63
4.6 Impostos sobre la propietat	64
4.7 Ingressos per recursos naturals	66
4.8 Llicències i taxes sobre usuaris	71
4.9 Altres fonts d'ingrés	72

<b>CAPÍTOL 5. Participacions en ingressos i transferències intergovernamentals</b>	75
5.1 El paper de les participacions en ingressos i les transferències	75
5.2 Context legal de les participacions en ingressos i les transferències	76
5.3 Participacions impositives versus transferències	77
5.4 Participacions impositives: criteris	79
5.5 Participacions en ingressos derivats dels recursos naturals	82
5.6 Transferències condicionades versus incondicionades	84
5.7 Inequitat fiscal horitzontal	87
5.8 Programes d'anivellament	89
5.9 Transferències als governs locals	95
<b>CAPÍTOL 6. Gestió econòmica a les federacions</b>	97
6.1 Federalisme fiscal i gestió macroeconòmica	97
6.2 Bancs centrals i política monetària	99
6.3 Coordinació de la política fiscal i estabilització	101
6.4 Gestió de l'endeutament i lleis de responsabilitat fiscal	103
6.5 Política microeconòmica	106
6.6 Desenvolupament regional	108
<b>CAPÍTOL 7. Acords i aspectes institucionals</b>	111
7.1 Fòrums fiscals i comissions consultives	111
7.2 Tribunals i resolució de conflictes	115
7.3 Acords asimètrics	116
7.4 Capitals, territoris i poblacions autòctones	118
7.5 Empreses públiques	119
7.6 Corrupció	121
<b>Conclusions</b>	123
<b>Lectures d'aprofundiment</b>	125
<b>Lectures d'aprofundiment des de la perspectiva del cas espanyol</b>	125
<b>Índex analític</b>	131



# Presentació i agraïments

El diner és fonamental per a la vida de les federacions, com ho és per a qualsevol forma de govern democràtic. A les federacions es generen els mateixos debats entorn dels recursos que en altres democràcies —a qui i què gravar, com gastar, i decidir si s'incorre en superàvits o dèficits—. Però en els sistemes federals els debats tenen una complexitat afegida perquè existeixen almenys dos nivells de govern constitucionalment establerts, cadascun amb les seves pròpies competències, responsabilitats i perspectives.

Els debats al voltant dels recursos econòmics són constants a les federacions, i els resultats canvien en funció dels partits que són al poder, de les variacions en la riquesa regional, i del pensament prevalent a cada moment. El paper dinàmic i crític del «federalisme fiscal» fa que sigui un dels aspectes del federalisme més estudiats. Les constitucions federals són normalment força estables perquè es necessiten majories qualificades per poder-les reformar. Els acords sobre finançament, per contra, són molt menys estables i, per tant, en poc temps es poden produir canvis radicals quant a les participacions i fonts dels ingressos, les prioritats de la despesa pública, i els superàvits o dèficits públics. A més, els acords fiscals en moltes federacions han superat sovint els acords constitucionals o polítics, en el sentit que el poder s'ha situat on són els recursos econòmics. És natural doncs que els assumptes fiscals siguin tan sovint al cor dels debats polítics a les federacions.

Hi ha una escola sencera de bons professionals acadèmics que estudien el federalisme fiscal, però els seus treballs resulten sovint bastant inaccessibles als lectors intel·ligents però profans en la matèria, que opinen que el tema és massa complex perquè l'entenguin. No ho és. Aquest petit manual està pensat per donar una visió de conjunt concisa i no tècnica sobre el federalisme

fiscal als polítics, als funcionaris, als ciutadans, i als estudiants, a partir dels treballs rellevants d'economistes i politòlegs. Té un enfocament pràctic i utilitza en tot moment un llenguatge no especialitzat.

Aquest llibre complementa el meu volum anterior, *Federalisme: una introducció*. Els lectors trobaran allí amb més detall les dimensions no fiscals del federalisme. Aquest llibre té set capítols, cadascun dividit en seccions (entre 5 i 9), que comencen amb un paràgraf curt en negreta que recull les idees essencials de la secció. A continuació, el capítol es va desenvolupant, incloent-hi de vegades un requadre que il·lustra el ventall d'experiències federals o que donen exemples tipus. Els lectors que vulguin aprofundir poden consultar les referències de la secció situada al final d'aquest volum. El lloc web del *Forum of Federations* ([www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)) també proporciona les referències originals importants per a cada capítol i una bibliografia més completa.

Com en el cas de *Federalisme: una introducció* (que s'ha traduït a moltes llengües), aquest llibre s'utilitzarà i s'experimentarà pel *Forum of Federations* en el seu treball arreu del món. Per això, agrairem els comentaris o els suggeriments dels lectors que ens puguin ajudar a millorar les futures edicions.

Per tractar-se d'un petit manual, he contret un nombre important de deutes.

Primer, he de donar les gràcies a Coel Kirkby, el meu ajudant de recerca durant uns quants mesos, qui en gran part s'ha ocupat de les referències bibliogràfiques per als capítols, així com de moltes altres tasques. Robin Boadway, qui molt amablement va acceptar llegir i revisar un primer esbós i dos esborranys, proporcionant-me consells i coneixements molt valuosos en totes les etapes. Indira Rajaraman, que havia de ser originalment l'autora i amb qui vaig treballar en el primer esbós; el seu nomenament per a la Comissió de Finances de l'Índia va ser prioritari per a ella però tot i així va revisar amablement els esborranys, especialment en qüestions sobre l'Índia.

Els meus col·legues canadencs Ron Watts, André Plourde, David Peloquin, i Anwar Shah (del Banc Mundial) llegien amb cura el manuscrit sencer i feien molts suggeriments útils. Un

gran nombre de col·legues d'altres països se l'han llegit i han proporcionat comentaris útils, o m'han ajudat en la comprensió contestant preguntes sobre acords i política als seus països: Miguel Ángel Asensio i Juan Antonio Zapata a l'Argentina; Michael Crommelin a Austràlia; Fernando Rezende al Brasil; Henrik Scheller a Alemanya; Ligia Noronha a l'Índia; Wee Chong Hui a Malàisia; Victor Carreon a Mèxic; Rotimi Suberu a Nigèria; Gulfaraz Ahmed al Pakistan; Galina Kurlyandskaya i Michel Subotin a Rússia; Maite Vilalta i Carles Viver a Espanya; Peter Mieszkowski i Ron Soligo als Estats Units; i Osmel Manzano a Veneçuela. He recollit moltes idees en petites i grans qüestions de diverses persones que van participar en un *workshop* patrocinat pel *Forum of Federations* sobre petroli i gas a les federacions. Properament es publicarà un volum comparatiu sobre aquest tema.

També m'he beneficiat del suport excel·lent de Rod Macdonell del Forum i David Stover d'Oxford University Press. Marta Tomins ha fet la seva magnífica feina d'edició com és habitual. Naturalment, jo sóc l'únic responsable dels errors que encara hi pugui haver.

George Anderson

*President i CEO, Forum of Federations*



# Pròleg

Per què tot allò que s'espera que faci el sector públic no ho fa un únic nivell de govern? Per què en un nombre molt important dels Estats que hi ha al món, s'ha decidit distribuir les activitats del sector públic entre varis governs? Trobar una resposta a aquestes preguntes és el que es planteja el federalisme fiscal. Parlar, doncs, de federalisme fiscal és parlar de repartiment de competències i d'ingressos. Repartir sempre genera conflictes, però també proporciona beneficis si el repartiment no es fa de qualsevol manera. En definitiva es tracta de «federar» responsabilitats sobre allò que ha de fer el sector públic i sobre les fonts de recursos que han de permetre finançar-ho.

És evident doncs, que s'està parlant d'aspectes que tenen una clara incidència a la vida diària de les persones. Una distribució mal feta i no degudament coordinada de les competències del sector públic es tradueix, de ben segur, en una prestació no adequada dels serveis que ha de rebre el ciutadà, serveis com ara l'educació, la sanitat, l'assistència social, l'habitatge, les infraestructures, les pensions, etc. I ja no diguem l'impacte negatiu que es pot generar si, a més a més, el model de finançament dels governs que tenen assignada la responsabilitat sobre totes aquestes competències no està dissenyat correctament.

És per això que hi ha un conjunt de principis inspiradors per a un «bon» funcionament de qualsevol hisenda descentralitzada. Conèixer-los és de vital importància, com també ho és conèixer l'experiència de tots aquells que han hagut de trobar respostes a unes mateixes preguntes. És a dir, cal conèixer el sistema comparat.

I això és, precisament, el que s'ha proposat fer l'autor del llibre que tenim a les mans. Es tracta d'un llibre que descriu els conceptes bàsics del federalisme fiscal i que en complementa un

altre d'anterior, també traduït i publicat per l'Institut d'Estudis Autònomic, on l'autor hi abordava les qüestions no fiscals vinculades al federalisme.

El llibre planteja, des d'una vessant teòrica, els principals temes que preocupen al federalisme fiscal: el repartiment de competències entre els diferents nivells de govern, el repartiment dels tributs, el funcionament de les transferències intergovernamentals, l'existència de mecanismes de coordinació institucional, etc. I al mateix temps acompanya aquesta exposició teòrica amb una descripció al voltant de quina manera diferents països que, des d'algun punt de vista, poden ser considerats federals (o amb comportaments de caràcter federal), han anat donant resposta a les mateixes preocupacions.

Els criteris que ha fet servir l'autor per a la tria de països que formen part de l'estudi són amplis, la qual cosa ha permès que un país com Espanya, que no té una constitució de caràcter federal, també hi aparegui. Això ofereix una àmplia i enriquidora gama d'experiències de caràcter federal.

L'autor ha tingut l'encert de saber descriure, amb un llenguatge molt entenedor, el conjunt d'aportacions que, sobre el tema del federalisme fiscal, ha rebut directament d'un important nombre de professors i investigadors procedents de diferents països. I tota aquesta informació ha estat ordenada seguint l'estructura típica d'un manual de federalisme fiscal. En primer lloc, es descriuen les aportacions teòriques sobre la justificació o no d'una descentralització de les funcions del sector públic. És a dir, tot allò que fa referència a la *raó de ser* dels governs subcentrals des d'un punt de vista econòmic. En segon lloc, es descriuen els arguments que fan referència a la conveniència o no de descentralitzar determinades fonts tributàries, i d'instrumentar determinats mecanismes de transferències intergovernamentals. Tot això porta obligatòriament a parlar de conceptes com el d'autonomia financera, equilibri vertical, equitat horitzontal, etc. Els exemples que l'autor va intercalant sobre les experiències dels diferents països, a mesura que va exposant tots aquests conceptes, permeten veure si s'han adoptat decisions similars o dispars a l'hora de solucionar els mateixos problemes, i si els diferents Es-

tats analitzats han adoptat solucions més o menys aproximades a les recomanacions que fa la teoria. El resultat d'aquesta tasca és, sens dubte, molt interessant.

És innegable que a partir de la Constitució espanyola de l'any 1978 s'ha produït, a l'Estat espanyol, una important descentralització de l'activitat del sector públic, que ha fet que, actualment, el 49% de la despesa pública a Espanya la facin els governs subcentrals (un 36% els governs autonòmics, i un 13% els governs locals). Si bé això és així, la lectura d'aquest llibre permet comprovar que «federar» i «descentralitzar» són verbs que no volen dir ben bé el mateix, i que en el nostre cas, malgrat que es va avançant en alguns aspectes, cap a un funcionament de caràcter federal, encara caldria fer importants canvis per tal de poder disposar de les estructures tècniques i institucionals que defineixen un Estat fiscalment federal.

Maite Vilalta Ferrer  
*Professora titular d'Hisenda Pública*  
*Universitat de Barcelona*  
*Barcelona, febrer de 2010*





## Capítol 1

# Una perspectiva general del federalisme fiscal

### 1.1 Federalisme polític

*El federalisme és un sistema constitucionalment establert amb almenys dos nivells de govern on cadascun té algun grau d'autonomia genuïna respecte de l'altre. Els governs a cada nivell són en primer lloc responsables davant del seu electorat.*

Hi ha al voltant de dues dotzenes de països que s'(auto)anomenen federals o que es considera normalment que ho són. Representen aproximadament un 40% de la població mundial. Sovint, les democràcies amb territoris de gran superfície (el Canadà, els EUA, el Brasil, Austràlia) i amb molta població (l'Índia, el Pakistan, Nigèria) són federals. Però també és el cas de petits països amb població diversa (Suïssa, Bèlgica, Bòsnia i Hercegovina), i d'algunes illes-estat (Comoros, Micronèsia, St. Kitts & Nevis).

L'origen d'algunes federacions es remunta al segle XVIII (els Estats Units) o XIX (el Canadà, Suïssa, Alemanya, Àustria), i altres són molt més recents (Malàisia, Espanya, Sud-àfrica, Etiòpia) o estan en procés d'esdevenir-ne (Iraq, el Sudan).

Aquests països i el seu sistema polític són extremadament variats. La seva consideració com a federals requereix l'existència com a mínim de dos nivells de govern constitucionalment establerts, —normalment un govern federal i governs regionals (freqüentment anomenats estats o províncies, però també cantons, Länder, comunitats, illes i altres denominacions)— cadascun amb algun grau genuí d'autonomia i una relació electoral directa amb la seva població. En algunes federacions (el Brasil, l'Índia, Nigèria, Sud-àfrica), el nivell municipal o local de go-

vern també s'estableix a la seva constitució. Per contra, a les confederacions els estats membres tenen governs centrals no escollits directament. La Unió Europea és l'únic cas que combina aspectes de confederació, federació i tractat. Alguns països considerats com a federals (Espanya, Sud-àfrica) no s'autodefineixen com a tals. Atès el paper fonamental de les constitucions a les federacions, la norma jurídica i la democràcia en són trets habituals, tot i que alguns països que reclamen ser federals no compleixen cap d'aquests requeriments. L'estructura i el funcionament de les federacions són força diferents abastant des de situacions molt descentralitzades a d'altres altament centralitzades.

## 1.2 Federalisme fiscal

*El federalisme fiscal estudia el paper respectiu dels diferents governs i la seva interacció dintre dels sistemes federals, fent especial èmfasi en els ingressos i les despeses així com en el recurs a l'endeutament. Examina el funcionament d'aquests sistemes i proporciona pautes per avaluar-los. L'estudi del federalisme fiscal és també rellevant per als acords fiscals en sistemes descentralitzats de govern que no són estrictament federals.*

Malgrat que les fronteres del federalisme fiscal són difícils d'acotar, el seu objectiu d'anàlisi és clar: ingressos, despeses i endeutament a les federacions. És un tema extens que inclou necessàriament els instruments que permeten obtenir ingressos, els motius pels quals es gasta, i el respectiu paper dels diferents nivells de govern en aquest procés. La perspectiva d'anàlisi pot ser tan positiva com normativa: per què i com passen les coses? Quina seria l'òptima o la millor manera que passessin?

Per exemple, l'obtenció d'ingressos. El federalisme fiscal pot estudiar qui té l'autoritat per obtenir diferents tipus d'impostos en una federació, però també pot recomanar una determinada distribució del poder impositiu. Les polítiques impositives

actuals que adopten els diferents governs estan influenciades per l'assignació del poder impositiu? Si és així, és en benefici de la societat? Qui té l'autoritat per obtenir els ingressos, ha de tenir també responsabilitats de despesa? Cal gravar les regions riques per tal de transferir recursos a les regions pobres? Quins governs es poden endeutar?

De forma similar, hi ha qüestions importants en la despesa i la compartició dels recursos. Els governs subcentrals, tenen l'adequada autoritat per obtenir els seus propis recursos, per tal de complir amb les seves responsabilitats de despesa? I si no és així, quins acords existeixen per tal de compartir impostos amb el govern federal o rebre'n transferències? Es tracta de transferències condicionades i, en aquest cas, quin és l'efecte sobre l'autonomia dels governs receptors? Què implica per al govern receptor a nivell operatiu o de coherència política? Quin és el grau de descentralització de la despesa i com afecta la relació entre nivells de govern i les seves polítiques?

Així mateix, la regulació també és important ja que ambdós nivells de govern hi poden intervenir amb les conseqüents implicacions econòmiques; per exemple, pel que fa a les institucions financeres, mercat de treball, comerç de béns i serveis en el mercat interior d'una federació.

El federalisme fiscal també estudia com es prenen les decisions. Es prenen les decisions fiscals per separat, conjuntament o d'una forma cooperativa? Quina és la situació de conflicte a la federació (tensions o consens?) quant a les principals decisions sobre ingrés i despesa? Es gestionen conjuntament programes de despesa o qüestions impositives? Com afecten els acords de política federal i fiscal al funcionament de l'economia?

Certament, alguns països de caràcter unitari han delegat un poder significatiu als governs regionals, tant pel que fa a la despesa com a l'ingrés. Malgrat aquesta delegació no sigui constitucionalment federal, de fet, en la pràctica es pot interpretar com a tal. En conseqüència, l'anàlisi de federalisme fiscal es pot aplicar, per exemple, als països nòrdics, Xina i Japó, en tenir tots alguns trets de descentralització fiscal.

### 1.3 Federalisme i diversitat institucional

*Les federacions es diferencien en el seu origen històric, el nombre d'unitats de govern subcentral, les institucions legislatives i de govern, el règim electoral i el sistema de partits, i en la seva divisió de poders. El model de federalisme fiscal ve determinat per la resposta a «qui, com, quant i què» respecte de l'obtenció d'ingressos, participacions i despesa entre governs. Tots aquests aspectes són importants quan es consideren els acords fiscals existents dins d'una federació.*

Tot i que aquest llibre es centra en els acords de federalisme fiscal no es pot oblidar que aquests estan condicionats pels contextos històric, institucional, polític i social. Si ens fixem en el nombre d'unitats de govern, per exemple, n'hi pot haver tan sols dues (l'antic Pakistan), o tres (la Nigèria original), o tantes com 83 (Rússia), o 50 (els Estats Units). Les federacions amb poques unitats tendeixen a ser inestables i difícils d'administrar, mentre que aquelles amb més unitats de govern tendeixen a la centralització amb unes relacions intergovernamentals dèbils. Les institucions centrals també són importants: en règims parlamentaris els governs solen tenir més control sobre els pressupostos que els presidents en règims presidencialistes; el senat o cambra alta pot esdevenir clau o no jugar cap paper en matèria pressupostària; els partits polítics poden tenir una gran disciplina o unes coalicions dèbils. Tots aquests factors influiran en la dinàmica de federalisme fiscal.

Les federacions difereixen enormement en l'assignació de competències:

- Sota l'anomenat model clàssic o **dual** de federalisme (com al Canadà o als Estats Units), cada nivell de govern gestiona les seves pròpies lleis a través del propi sistema administratiu, mentre que en el **model integrat** de federalisme (com a Alemanya, a Suïssa o a Espanya) el govern federal aprova una bona part de lleis que després són els governs subcentrals els que han de gestionar-les.

- En algunes federacions hi ha competències legislatives **concurrents**, el que significa que cada nivell de govern pot legislar sobre un mateix tema (essent normalment prevalent la llei federal), mentre que en altres hi ha una clara divisió de competències entre els nivells de govern.
- A la majoria de federacions, els governs prenen les seves pròpies decisions, encara que en algunes es preveu la **presa de decisions conjunta pels governs** (Alemanya i en alguna mesura Sud-àfrica i Etiòpia).
- **L'assignació específica de competències** difereix força entre federacions. Algunes són altament centralitzades i altres descentralitzades. Les competències clau en matèria econòmica i fiscal poden estar assignades de manera molt diferent entre federacions.

Una federació on el govern federal aconsegueix la major part dels recursos i finança els governs subcentrals a través de transferències condicionades constitueix una situació força diferent d'una altra on les unitats de govern es nodreixen d'impostos i endeutament sobre els quals elles mateixes decideixen. Mentre que alguns entenen que només és veritablement federal l'últim model, la pràctica i el pensament federal inclouen ambdós models.

## 1.4 Acords fiscals i flexibilitat

*Mentre que alguns acords fiscals bàsics, com els relatius a la capacitat impositiva, s'estableixen normalment a la pròpia constitució federal, molts altres aspectes importants no hi estan considerats. Els acords fiscals sovint són més flexibles que la divisió bàsica de competències per legislar i gestionar els dos nivells de govern. Aquesta flexibilitat implica que els acords fiscals sovint es situen en el nucli del debat polític a les federacions.*

Normalment els trets més determinants d'una federació —nombre d'unitats de govern subcentral, principals institucions, la divisió competencial per legislar i gestionar— s'estableixen a la pròpia constitució. Per tant, són difícils de modificar ja que habitualment

les reformes constitucionals requereixen una majoria qualificada (encara que algunes federacions permeten la delegació de poders entre nivells de govern). No obstant això, les constitucions no poden especificar molts dels principals trets fiscals d'una federació, com ara la quantitat i composició de la despesa, quins impostos són més importants, i les condicions de les transferències fiscals que el govern central dona a les unitats de govern subcentral. Aquestes qüestions s'han de resoldre en el dia a dia de la vida política, un procés que tant pot ser competitiu com cooperatiu.

## 1.5 Avaluació dels règims fiscals federals

*L'estudi del federalisme fiscal inclou l'avaluació dels acords fiscals. Els criteris d'avaluació tenen en compte: eficiència econòmica, equitat, fàcil administració, incentius a la innovació, rendiment de comptes, equilibri entre responsabilitats i mitjans, predicció i estabilitat. Alguns criteris són conceptualment difícils i sovint poden entrar en contradicció. La majoria de criteris es poden aplicar igualment a règims unitaris. No hi ha un model de federalisme fiscal millor que un altre: l'opció preferida dependrà de com es prioritzin i s'interpretin els diferents criteris.*

L'eficiència econòmica és una preocupació cabdal en l'economia. Es centra en la utilització de recursos escassos sense malbaratament. El federalisme fiscal analitza diferents dimensions de l'eficiència econòmica:

- Una d'elles és l'eficiència dels mercats interns. A les federacions, els diferents governs poden distorsionar el mercat intern a causa de **polítics proteccionistes favorables als productors locals**, per exemple, incentivant decisions, regulacions o el dret d'invertir, i creant barreres al flux eficient d'inversions o de mà d'obra entre unitats de govern subcentral.
- De manera similar, les unitats de govern relativament riques podrien utilitzar el seu **avantatge fiscal**, en lloc dels avantatges competitius, per tal d'atraure inversions i mà d'obra oferint rebaxes impositives i bons serveis.

- Finalment, els acords federals poden afectar la provisió eficient de béns i serveis públics, tenint en compte els seus **costos i beneficis** així com la **fàcil administració**. L'eficiència en aquest cas inclou consideracions relatives a economies d'escala, efecte desbordament (*spillovers*) dels costos i beneficis entre les fronteres de les unitats de govern, i a la diversitat de preferències dels diferents territoris.

L'**equitat** o justícia és també un tema central en molts debats fiscals. El significat d'«equitat» no sempre és clar, tot i requerir el tractament «igual» als «iguals» i el tractament «diferent» als «diferents» a través d'una mesura justa de progressivitat. En aquest sentit, en els sistemes federals hi ha dos aspectes a considerar:

- Primer, equitat entre nivells de govern atès el repartiment de responsabilitats (**equitat vertical**), i entre unitats de govern d'un mateix nivell, tenint en compte recursos i necessitats (**equitat horitzontal**).
- Segon, equitat entre ciutadans. El tractament de les disparitats entre individus en una federació implica una major intervenció per part del govern central que el tractament de les disparitats entre territoris. Assignar al govern central un rol més directe vers als ciutadans pot situar-lo en àmbits on les unitats de govern subcentral podrien tenir responsabilitats molt importants.

Algunes opinions posen l'èmfasi en l'equitat entre individus, més que entre territoris, el que reforça l'argument a favor d'un règim que proveeixi un nivell estàndard de serveis públics arreu de la federació.

Eficiència i equitat poden entrar en conflicte o estar en sintonia; per exemple, una interpretació de l'equitat que debiliti la compensació a l'esforç, també debilita el funcionament eficient d'una economia. D'altra banda, invertir en una provisió eficient d'educació, sanitat i infraestructures en regions subdesenvolupades pot crear riquesa demostrant que es tracta d'inversions eficients. Trobarem repetidament els temes d'eficiència i equitat,

ja que dominen el pensament sobre federalisme fiscal, i més en general sobre política pública. Són conceptes importants que no tenen una resposta fàcil, i l'oposició política utilitza de vegades el vocabulari d'eficiència i equitat per justificar posicions ben diferents.

Una de les principals justificacions del federalisme fiscal és que permet un sistema de governs que és més **sensible a les preferències**, en el sentit que els diferents nivells de govern —federal i regional— poden atendre determinades prioritats de la seva població. Una altra justificació reivindicada pel federalisme és que es proporcionen **incentius a la innovació** perquè els diferents governs poden competir i assajar diferents enfocaments i aprendre mútuament. Tanmateix, models de competència erronis poden generar distorsions.

Alguns criteris d'avaluació s'identifiquen amb els principis de funcionament d'una federació. S'inclouen els següents:

- **Suficiència** quant als acords fiscals amb l'objectiu de trobar una relació adequada entre responsabilitats de despesa i ingressos potencials o poder tributari (una altra interpretació de l'equitat vertical).
- **Predicció i estabilitat**, en particular per a aquells governs subcentrals que poden dependre en gran mesura de l'ajut federal i que tenen un accés limitat a les grans bases impositives o als mercats de deute.
- **Rendiment de comptes**. Sovint els governs federals recapten fons que després transfereixen als governs subcentrals. Davant de qui són responsables les unitats de govern subcentral per aquests fons: davant del govern federal, davant de la seva població, o davant d'ambdós?

Els governs centrals a les federacions poden tenir un poder significatiu sobre les unitats de govern subcentral —poder per desestimar lleis, imposar mandats legals, establir condicions a les transferències fiscals i, fins i tot, suspendre els governs de les unitats subcentrals. Aquest poder discrecional sovint és criticat com a no-federal o **quasi-federal**, però és una decisió que en



últim terme correspon a cada país, ateses les seves prioritats, valors i equilibri entre les competències nacionals i les subnacionals. Federacions com el Canadà i l'Índia que partien d'una situació quasi-federal han evolucionat al llarg del temps en un sentit federal cap a una major descentralització, mentre que altres federacions han esdevingut més centralitzades.

Cal aclarir que des d'aquesta perspectiva general dels criteris que serveixen per avaluar el règim fiscal en un context federal, no hi ha una única solució possible, ni tan sols per a una federació en particular.



## Capítol 2

# Responsabilitats de despesa

## 2.1 Pautes de despesa en els governs

*Durant el segle passat, la importància relativa de la despesa pública ha crescut enormement en les economies avançades; també ho ha fet en països en desenvolupament però a nivells inferiors. Sembla que el federalisme ha tingut poc a veure amb aquest creixement. Els grans programes de despesa es dediquen normalment a seguretat social, benestar, sanitat, educació i defensa. El sector públic modern fa tant provisió de béns públics com programes i serveis que beneficien els individus, i que poden tenir un elevat component redistributiu.*

Un sector públic gran és una realitat a totes les democràcies riques. En algunes economies avançades, la despesa pública representa més de la meitat del PIB, mentre que fins i tot allí on es fa menys despesa pública aquesta assoleix un 25% del PIB. Podem trobar federacions tant entre els països amb una gran despesa pública com entre els que gasten menys. Països en vies de desenvolupament presenten habitualment una menor despesa pública en termes de PIB ja que bona part de l'activitat econòmica té lloc en l'economia submergida, de tal manera que la base gravable pels governs és força limitada. A més, aquests països no es poden permetre normalment programes socials i de benestar de la mateixa envergadura que els que tenen les economies avançades. Un dels àmbits d'on el sector públic s'ha anat retirant recentment és el de la propietat pública d'empreses —de subministraments, institucions financeres, empreses industrials i de recursos— moltes de les quals s'han venut a interessos privats.

La teoria econòmica suggereix que el sector públic ha de proveir els anomenats **béns públics**, com defensa i policia, els quals beneficien la societat en general perquè sinó el mercat en faria una subprovisió. El sector públic també assumeix la provisió de

serveis —anomenats **béns quasi-públics**, tan costosos com sanitat, educació, programes socials de benestar i les principals infraestructures, que generen beneficis per a la societat en general i per als seus usuaris directes en particular. Aquests programes tenen un component **redistributiu** molt fort, des dels contribuents rics cap als consumidors d'aquests programes.

## 2.2 Principis d'assignació de responsabilitats de despesa

*Els estudis sobre federalisme fiscal han desenvolupat diversos principis per assignar responsabilitats de despesa entre governs. En la pràctica, la majoria de constitucions atribueixen explícitament responsabilitats legislatives i només implícitament les responsabilitats de despesa. Els principis d'assignació inclouen donar responsabilitat al nivell de govern la població del qual es beneficia d'un bé públic, delegant el poder de gestió quan hi ha un fort avantatge en relació a la població atesa, i reservant al nivell central un paper en programes importants que redistribueixen la renda entre els individus. En molts àmbits dels programes es pot justificar la implicació d'ambdós nivells de govern.*

Les constitucions atribueixen normalment responsabilitats legislatives i no de despesa. La responsabilitat de gestionar els programes de despesa emana habitualment de la responsabilitat legislativa. Tanmateix, hi ha excepcions en particular en el cas de federacions integrades, com Alemanya, on la constitució establiria que els governs subcentrals (fins i tot els governs locals) gestionaran programes en àrees de competència legislativa concurrent.

La qüestió de quina és la millor manera d'assignar responsabilitats en les federacions està relacionada amb consideracions més generals sobre formes de govern descentralitzat. Arguments a favor de la descentralització defensen que aquesta proporciona una millora en el procés **d'elecció col·lectiva** perquè les unitats de govern subcentral són més properes i més receptives respecte la població local, que possibilita l'assaig de polítiques per part de

les diferents unitats de govern i aprendre mútuament, i que la descentralització proporciona controls contra una concentració abusiva del poder. Tanmateix, els qui posen l'èmfasi en el **benefitar** dels individus i en la necessitat de polítiques coherents arreu del país, són partidaris d'un sector públic més centralitzat.

Sigui quina sigui la preferència per un sector públic descentralitzat, cal decidir quina és l'assignació específica de responsabilitats a cada nivell de govern. En els inicis de la història del federalisme fiscal com a tema de recerca, l'èmfasi es va situar en la correspondència perfecta entre l'àmbit geogràfic al qual s'estenen els beneficis d'un determinat bé públic i l'àmbit territorial del govern subcentral que té encomanada la provisió. Per exemple, la defensa és un bé públic que clarament beneficia a la població total del país; comparativament, les carreteres locals generen beneficis en un àrea geogràfica limitada. Malgrat que la teoria dels béns públics sembla clara, la seva aplicació pràctica pot resultar més complicada. Els exemples de la defensa i les carreteres locals són senzills. Però en molts altres casos, com la policia, els beneficis s'estenen en diferent grau a la població nacional i regional i, per tant, és difícil marcar límits.

A més a més, les grans àrees de despesa com sanitat, educació, pensions, assegurança d'atur i benestar compliquen encara més el panorama. Per raons d'eficiència quant a costos i de receptivitat local envers les preferències, seria millor la seva descentralització però, per contra, podria derivar en un tractament molt diferent dels ciutadans arreu del país i crearia barreres a la mobilitat. En conseqüència, per raons d'equitat i coherència dels programes, es justifica també la intervenció del govern central. Això és particularment cert en determinats programes de transferències a individus, com les prestacions per fills, les pensions, i algunes transferències basades en necessitats, on no s'observarien avantatges específics de la seva descentralització. Cal trobar doncs un equilibri on ambdós nivells de govern comparteixin la responsabilitat.

En la pràctica, l'assignació de les responsabilitats de despesa en la majoria de federacions té poc a veure amb les teories de federalisme fiscal. No obstant això, aquests principis són útils per a

països que estiguin considerant una possible constitució federal, o federacions ja establertes que cerquin un reajustament de responsabilitats.

## 2.3 Sistemes federals integrats o dualistes

*En les federacions de caràcter dual, els governs normalment administren els programes que ells mateixos han legislat, mentre que en les federacions integrades les unitats de govern subcentral administren les lleis federals en determinades àrees. Moltes federacions comparteixen elements dels dos models. Les unitats de govern a les federacions integrades poden tenir importants responsabilitats administratives o de despesa, però un poder limitat alhora de prendre decisions. En el model dual, les unitats de govern no tenen l'obligació d'administrar els programes legiscats pel govern federal, però les seves competències poden quedar limitades per la concurrència i una forta dependència de transferències condicionades.*

Algunes de les antigues colònies britàniques que esdevingueren federacions (els Estats Units, Austràlia) es basen en el model dual, de manera que els departaments federals estan presents a tot el país oferint programes federals. Sovint, en el model dual de federacions, hi ha àmbits on les competències són concurrents —per exemple, l'agricultura al Canadà— però tot i així, poden coexistir departaments federals i subcentrals treballant conjuntament. Per contra, els sistemes «continentals» (Alemanya, Suïssa, Àustria, Espanya) són més integrats en el sentit que les unitats de govern administren programes federals en àrees de concurrència. Les federacions a Llatinoamèrica segueixen bàsicament el model dual; el model de Sud-àfrica és integrat; i Nigèria, l'Índia i el Pakistan combinen elements dels dos models.

Ambdós models tenen punts forts i punts dèbils:

- En principi, el model integrat proporciona un context general per la política nacional permetent als governs subcentrals un marge per adaptar-se a les circumstàncies locals. En la

pràctica, això no obstant, les lleis federals són força restrictives deixant poc marge a les unitats de govern subcentral. El federalisme alemany reconduïx aquest aspecte atorgant als governs dels Länder el poder de votar en el Bundesrat quan es tracta de lleis federals que els afecten. A llarg termini, el requeriment de certes majories tan en la cambra baixa (escollida popularment) com en la cambra alta condueix freqüentment a un punt mort. Després de diverses reformes, en l'actualitat hi ha poques lleis que necessitin ser aprovades en la cambra alta. La complexitat institucional ha estat també un problema a Espanya, on el govern central ha negociat nous acords amb algunes comunitats autònomes per limitar l'ús de la normativa bàsica per part del govern central per accedir a certes àrees de competència autonòmica.

- El model dual sembla ser menys conflictiu però pot conduir a la duplicació o a programes funcionant de forma entrecreuada. Així com els governs subcentrals no estan normalment obligats a administrar lleis federals, la legislació federal té gairebé sempre un rang superior en àrees de concurrència competencial. Les federacions duals estan particularment subjectes a debat quant a l'ús del poder sobre la despesa que fan els governs federals per influir en els programes de les unitats de govern subcentral, més enllà de la competència legislativa federal.

## 2.4 El poder sobre la despesa

*Moltes federacions permeten a ambdós nivells de govern gastar en àrees que van més enllà de la seva competència legislativa. Els governs federals aprofiten aquesta possibilitat per incrementar significativament el seu paper, particularment en federacions on existeixen pocs àmbits de competències legislatives concurrents.*

A totes les federacions, un nivell de govern no pot legislar en àrees que són competència exclusiva d'un altre nivell de govern. Tanmateix, molts poders no són exclusius, i moltes federacions

tenen també algunes àrees de concurrència on preval gairebé sempre la competència federal. Les federacions integrades poden tenir disposicions constitucionals que atorguen a les unitats de govern subcentral la responsabilitat única d'administrar lleis federals —de fet, per realitzar la despesa— en determinades àrees de competència concurrent.

A banda de l'atribució de responsabilitats legislativa i administrativa, la majoria de federacions tenen disposicions constitucionals o sentències judicials que permeten als governs gastar en qualsevol assumpte, fins i tot en àrees sobre les que no poden legislar. Així, per exemple, una constitució pot atribuir l'educació als governs subcentrals, però això no impedeix que el govern federal tingui programes de despesa educativa sempre que no tinguin rang de llei. És habitual que els governs centrals utilitzin aquest poder de despesa per influir en els programes i activitats subcentrals en àrees que van més enllà de la competència legislativa federal. El poder o capacitat de despesa és molt important en federacions on hi ha pocs àmbits de competència concurrent i on les unitats de govern subcentral tenen competència legislativa exclusiva en àrees importants sobre les que el govern federal voldria intervenir.

---

### **Disposicions legals entorn del poder sobre despesa en algunes federacions**

El govern central a Austràlia, l'Índia i Malàisia té una autoritat constitucional explícita per gastar en àmbits més enllà de la seva competència. A Espanya, el govern central té una capacitat similar subjecte a uns límits estrictes imposats pels tribunals. Les constitucions de les tres federacions més antigues, els Estats Units, el Canadà i Suïssa, no es refereixen al poder de despesa però l'utilitzen en certa mesura. Als Estats Units, el Tribunal Suprem ha interpretat que la competència federal per exigir impostos cercant el benestar general és també poder de despesa. El Tribunal Suprem del Canadà ni afirma ni nega la capacitat de despesa federal i provincial i, en el passat, el govern federal va fer-ne un ús intens evitant



legislar en àrees de competència provincial. Un recent acord entre la federació i les províncies requereix que les noves iniciatives de despesa en àrees de competència provincial s'aprovin per la majoria de províncies i permet que aquestes, sota determinades condicions, quedin al marge a canvi d'una compensació. Mentre que la Constitució suïssa no estableix el poder de despesa, en la pràctica l'únic control sobre la despesa federal seria mitjançant referèndum, opció que mai no ha passat. El poder de despesa és força menys polèmic a les federacions integrades. A Alemanya, per exemple, existeixen moltes competències concurrents, i en aquests casos cal que les lleis federals s'aprovin per una majoria ponderada dels vots dels Länder que després les gestionaran. El cas de Bèlgica és únic, ja que el Tribunal Constitucional ha restringit la despesa federal a les àrees de competència legislativa federal.

---

Els governs federals poden utilitzar el seu poder de despesa de tres maneres:

- Per realitzar **transferències generals** als governs subcentrals per tal d'augmentar la seva capacitat de finançament per a fer front a les seves responsabilitats;
- Per realitzar **programes de transferències condicionades** als governs subcentrals, que requereixen implementar determinats programes d'una manera concreta;
- Per crear **programes federals administrats directament** en àrees que normalment s'interpreten de competència subcentral exclusiva.

Els governs subcentrals no solen tenir problemes amb el primer tipus de poder de despesa i, el tercer, és relativament poc freqüent. Més polèmica hi ha quant al segon tipus de poder, les transferències condicionades, ja que permeten al govern central exercir una forta influència en àrees de competència exclusiva dels governs subcentrals. Aquesta influència pot acabar afectant

les seves prioritats, especialment si es requereix la contribució proporcional de les unitats de govern. A més, en algunes federacions, aquest tipus de despesa pot tenir un fort component partidista a través de concedir més recursos a aquells governs alineats amb el partit governant en el nivell central.

Els defensors del poder de despesa argumenten que permet l'adaptació d'una federació en resposta a les circumstàncies canviants i prioritats nacionals. Aquest argument és especialment rellevant en les federacions més antigues que tenen constitucions elaborades en l'era premoderna. L'ús del poder de despesa es dona normalment en àrees on hi ha un interès federal en estàndards nacionals —per exemple, sanitat o educació— el que és compatible amb la interpretació que determinades àrees es poden definir com exclusivament federals o d'interès subcentral. En la pràctica, el poder de despesa apareix en el funcionament de totes les federacions, i és especialment important en federacions on les unitats subcentrals tenen poders legislatius exclusius importants. Sovint el que es planteja és més com s'utilitza o no s'utilitza l'esmentat poder.

- Poden existir acords legals (Alemanya) o polítics (el Canadà) que requereixen un cert nivell de consens per part de les unitats de govern subcentral.
- El grau de condicionalitat pot variar per tal de donar a les unitats de govern subcentral més o menys flexibilitat a l'hora de dissenyar programes que compleixin amb els objectius nacionals.

## 2.5 Distribució de les responsabilitats de despesa

*En la distribució de competències entre nivells de govern hi ha diferències i semblances entre federacions. Des d'una perspectiva comparada, hi ha més similituds en la distribució de les responsabilitats de despesa que en la dels ingressos.*

Els grans programes de despesa d'un sector públic són, normalment: defensa, sanitat, assistència social de diferents tipus, educació i infraestructura. Els següents punts justifiquen la diversitat de pautes en la distribució de les principals competències legislatives relacionades amb aquests àmbits, a les federacions:

- **Defensa:** sempre és federal, tot i que Austràlia i els Estats Units reserven un paper limitat a les unitats subcentrals quant al reclutament militar. Mentre que en moltes federacions la despesa en defensa en situa entre el 2 i el 4% del PIB, a Rússia i els Estats Units el percentatge és significativament més alt.
- **Sanitat:** normalment els governs subcentrals gestionen els principals programes en aquesta àrea amb costos elevats i creixents (suposen una xifra entorn del 15% del PIB), malgrat que normalment el govern federal juga un paper important a l'hora de dissenyar els programes sanitaris, tant a través del seu poder per legislar com per executar la despesa. Els governs federals poden gestionar directament determinats programes (veterans, pensionistes, aborígens).
- **Prestacions d'atur, benestar social, seguretat social i pensions:** poden ser competència concurrent, compartida o federal, amb algunes excepcions (a l'Índia els estats són responsables de les prestacions d'atur; a Bèlgica i Àustria, els governs subcentrals són responsables dels serveis socials).
- **Educació i recerca:** l'educació primària i secundària són gairebé sempre gestionades pels governs subcentrals encara que el govern federal pot tenir una competència concurrent prevalent. L'educació no obligatòria i la recerca no mostren pautes clares, però normalment els governs federals tenen un paper significatiu (de vegades amb competències exclusives quant a les institucions universitàries; en ocasions amb suport financer, particularment en ajuts als estudiants). Habitualment el govern federal encapçala la despesa en recerca.

- **Infraestructures:** freqüentment els governs federals juguen un paper important en la planificació i finançament de les principals infraestructures, malgrat la implementació es realitzi a nivell subcentral. Les infraestructures locals són habitualment responsabilitat subcentral. És aquest un àmbit on el paper del sector públic versus el sector privat varia enormement i, en molts casos, ha anat disminuint al llarg del temps. Malgrat que, a priori, els governs federals s'haurien de centrar en la infraestructura nacional més important, per motius polítics sovint s'han vist implicats en projectes d'infraestructura local.

Les federacions difereixen significativament en el pes de la despesa directa (després de les transferències) que realitza el govern central versus els governs subcentrals. Els governs federals representen entre el 32% (Suïssa) i el 85% (Malàisia) de la despesa total del sector públic després de les transferències intergovernamentals. Sembla existir la tendència a una major descentralització de la despesa en diverses federacions. La varietat en els models de despesa és gran entre federacions, encara que menor que la varietat quant a participacions en ingressos (abans de transferències).

---

### **Models de despesa directa a diverses federacions**

Suïssa, el Canadà, Bèlgica i Alemanya són les federacions on el govern federal gasta menys —entre un 30 i un 40% del total de la despesa— després de les transferències intergovernamentals. A Alemanya, i fins a cert punt a Suïssa, això influeix en la responsabilitat dels governs subcentrals quant al compliment d'importants programes legislatos federalment, mentre que a Bèlgica i al Canadà es tradueix en una major descentralització del poder per legislar així com de responsabilitats de despesa. A moltes federacions la despesa del govern federal (l'Índia, els Estats Units, Rússia, Sud-àfrica, Espanya, Àustria i Mèxic) es situa entre un 45 i 55%. A Austràlia, Nigèria i al Brasil

la despesa federal s'apropa al 60%, xifra encara llunyana de federacions altament centralitzades com Veneçuela (78%) i Malàisia (84%).

---

## 2.6 Mandats: amb finançament o sense

*Algunes federacions permeten al govern federal imposar obligacions de despesa sobre els governs subcentrals, sense que necessàriament es proporcionin els recursos per afrontar les obligacions. També pot existir l'obligació constitucional que els governs subcentrals compleixin certs estàndards.*

Hi ha una diferència important entre tenir l'**autoritat** per gastar i tenir l'**obligació** de fer-ho. A federacions integrades com Alemanya i Espanya, els governs subcentrals tenen l'obligació de complir amb les lleis federals i les disposicions constitucionals; al mateix temps, s'espera que se'ls proporcionin un adequat poder recaptatori o transferències per atendre aquestes obligacions. No obstant això, en ocasions pot passar que no hi hagi una provisió d'ingressos adequada que s'ajusti a l'obligació de despesa. En els anys 90, els Länder alemanys de Saarland i Bremen van demandar amb èxit el govern federal basant-se en que no se'ls havia proporcionat una provisió de recursos adequada per poder cobrir les seves obligacions constitucionals, per tal d'assegurar serveis públics iguals als proveïts arreu del país. Tanmateix, en el 2006, el Tribunal Constitucional va dictaminar que aquestes transferències es proveïrien en el futur només en el cas d'un «estat d'emergència federal». En conseqüència, serà molt més difícil per a un sol Land reclamar aquests pagaments compensatoris en el futur. Algunes constitucions, com la del Brasil i Sud-àfrica estableixen diversos principis o drets a certs serveis bàsics que podrien suposar una major despesa, però normalment no hi ha possibilitat de portar-ho als tribunals.

El govern federal dels Estats Units té una gran (encara que incerta) autoritat per imposar mandats sobre els estats, requerint l'execució de polítiques federals. En els anys 70 i 80 la mitjana va ser de dos a tres d'aquests mandats i els estats es queixaven que sovint no tenien finançament. En els anys 90 una reforma va limitar la seva utilització però sense impedir la imposició d'un mandat extremadament costós relatiu a l'antiterrorisme. Els estats també es queixen de condicions costoses lligades a programes d'ajut federal i sovint també ho qualifiquen de «mandats sense finançament».

## Capítol 3

# L'estructura dels sistemes impositius

### 3.1 Recursos propis, compartits i transferències

*Els sistemes d'ingressos federals es caracteritzen per la utilització de tres elements principals: fonts pròpies d'ingrés per a cada nivell de govern, ingressos compartits i transferències federals. L'enfocament d'aquesta qüestió pot variar considerablement entre federacions.*

L'atribució i gestió del poder impositiu i sobre ingressos en general a les federacions estan íntimament lligades al sistema per compartir impostos i per implementar transferències fiscals des del govern federal als governs subcentrals. Algunes federacions basen el seu finançament en els impostos compartits i les transferències als governs subcentrals, mentre que d'altres posen l'èmfasi en les fonts pròpies de recursos.

Les fonts pròpies de recursos són aquelles que obté cada nivell de govern utilitzant el seu poder constitucional per exigir impostos i tributs en general dins del seu àmbit jurisdiccional. En aquest cas, els ingressos s'obtenen fruit d'un poder constitucional **exclusiu** o **concurrent**. Si la competència és concurrent ambdós nivells de govern poden exigir un impost o tribut sobre una font en particular, tot i que el poder dels governs subcentrals per decidir-ne l'estructura pot ser limitat.

En molt casos, les federacions tenen impostos **compartits**. Es tracta d'impostos legislats i recaptats des de la federació, i distribuïts entre aquesta i els governs subcentrals mitjançant una fórmula. Quan la fórmula és obligatòria, de vegades es considera l'ingrés com a «font pròpia de recursos», ja que cada govern té dret a la seva part de l'impost; però caldria reservar el terme

«font pròpia de recursos» als tributs que veritablement estan sota el control d'un govern.

No sembla, doncs, adequat designar els impostos compartits com a font pròpia de recursos dels governs subcentrals. Normalment aquests tenen poca o cap possibilitat d'intervenir en la configuració de l'impost o de la fórmula de repartiment, i el que els pertoca dels ingressos pot excedir —fins i tot, en gran mesura com en la majoria dels estats de Nigèria— del que es va recaptar dins de les seves fronteres. La part dels ingressos subcentrals procedent dels impostos compartits pot aparèixer o no en els ingressos consolidats del pressupost federal. Tant els impostos compartits com les transferències fiscals poden determinar-se mitjançant fórmula i ser incondicionats, però tot i així les transferències no s'interpreten com a font pròpia de recursos. La falta de consens dels experts a l'hora d'aplicar aquests termes significa que manquen dades homogènies que facin possible la comparació numèrica entre federacions.

Aquest capítol es centra en l'estructura dels sistemes impositius, i diferents principis que orienten la seva configuració. El capítol 4 aborda l'assignació de fonts d'ingrés específiques, mentre que el capítol 5 examina els impostos compartits i les transferències.

### 3.2 Poder fiscal centralitzat o descentralitzat

*Els règims fiscals federals es diferencien en el grau d'autonomia dels governs subcentrals per determinar els seus propis ingressos. El poder fiscal autònom pot promoure la responsabilitat política i la sensibilitat envers les preferències locals, però la descentralització excessiva del sistema fiscal comporta riscos des del punt de vista de l'eficiència econòmica, la simplicitat administrativa i l'equitat. Les transferències i els impostos compartits però exigits des de la federació són alternatives a la descentralització del sistema impositiu.*

A les federacions, el govern federal gairebé sempre obté més ingressos (inclòs l'endeutament) dels que utilitza directament. Aquest desequilibri es correspon amb la forta tendència a des-



centralitzar responsabilitats de despesa amb més intensitat que responsabilitats o poder sobre ingressos. Tanmateix en la pràctica hi ha casos on les unitats subcentrals obtenen la majoria dels ingressos —o gairebé tots— de les seves pròpies fonts de recursos i altres on aquests recursos tenen molt poc pes.

---

### **Obtenció d'ingressos a diferents federacions**

A moltes federacions els governs federals obtenen la major part dels rendiments. A Nigèria, el govern federal obté entorn del 90% del total d'ingressos, el que reflecteix el seu control sobre les rendes del petroli. Els ingressos federals se situen al voltant del 90% a Mèxic, Rússia i Malàisia; entre el 70% i el 85% a l'Argentina, Sud-àfrica, Austràlia, Bèlgica i al Brasil; entre el 60% i el 65% a Alemanya, Àustria, Espanya i l'Índia; i sobre el 55% als Estats Units. Només al Canadà (47%) i a Suïssa (40%), els ingressos federals representen menys del 50% dels ingressos totals del sector públic.

---

Potser el principal argument a favor que els governs subcentrals tinguin un elevat grau d'autonomia per finançar les seves pròpies necessitats resideix en el fet que es percep clarament el lligam entre la despesa i l'obtenció d'ingressos. Aquest fet contribuiria a una major sensibilitat quant a la combinació d'impostos i despesa desitjada per a la seva població (magnitud del presupost: gran versus petit). Òbviament, hi ha diferències grans en la combinació d'impostos i despesa entre unitats de govern a les federacions descentralitzades. Per exemple, al Canadà, una mesura estàndard d'esforç fiscal mostra que Quebec té un nivell més alt d'impostos i de despesa per càpita que la província veïna d'Ontario. Algunes opinions argumenten que aquesta autonomia afavoreix una gestió més responsable de l'endeutament per part dels governs subcentrals, ja que més probablement n'assumirien el cost, en lloc de confiar en l'amnistia del govern federal. Els governs subcentrals també valoren tenir una certa autonomia

quant al disseny dels impostos, sigui quin sigui el nivell global d'impostos. Aquest disseny no és políticament neutral i els governs subcentrals poden tenir objectius a perseguir a través de la política impositiva; per exemple, de redistribució o per desincentivar certs tipus de consum o d'activitats (com l'alcohol o danys ambientals a escala regional o local).

Com a desavantatges, cal assenyalar que la descentralització del sistema impositiu comporta riscos quant a un bon funcionament de l'economia, ja que les unitats de govern poden adoptar unes polítiques impositives que distorsionin les decisions locals relatives a l'ús dels recursos; es pot malmetre la capacitat col·lectiva del sector públic per gravar una determinada font; s'incrementen de manera significativa els costos administratius i de compliment. A més, la major descentralització impositiva també pot plantejar problemes d'equitat si la capacitat fiscal per obtenir ingressos varia entre les unitats de govern segons la seva riquesa relativa, tot i que aquestes diferències es poden compensar mitjançant transferències i acords d'anivellament dirigits des del govern federal. Un dels sistemes impositius més descentralitzats és el de Suïssa; la seva experiència demostra que un sistema altament descentralitzat pot funcionar fins i tot en un país petit, malgrat els reptes que suposa.

### 3.3 Assignació individual de fonts d'ingrés

*La qüestió de l'assignació de fonts d'ingrés en particular al govern federal versus els governs subcentrals varia molt segons la font. Els principis econòmics com són l'eficiència, l'equitat i la simplicitat administrativa són importants. Altres factors com les disposicions constitucionals, la història, la política regional i la prioritat que es doni a l'autofinançament poden influir en els acords que es prenguin. Són principis que poden resultar contradictoris entre si, el que significa que no hi ha una sola assignació òptima de les fonts de recursos.*

Si els governs subcentrals controlen determinades fonts impositives, existeix el risc que competeixin a través de la reducció

d'impostos per atraure inversions, treball, activitat econòmica o residents en el seu territori. Les decisions de localització basades en consideracions impositives en lloc de fonaments econòmics condueixen a una mala assignació de recursos i redueixen l'eficiència de l'economia. Aquest problema és més greu quan es tracta de bases impositives relativament mòbils, en influir en la decisió dels contribuents de triar on localitzar la seva activitat o residència. Per tant, el problema de la mobilitat és una qüestió de grau, tot i que els béns immobles i els recursos naturals són factors efectivament immòbils; algunes manufactures (inclòs el tractament dels recursos) o empreses de serveis, la decisió de la residència fiscal i de treball, i la localització de certes activitats comercials són força sensibles a la mobilitat especialment al llarg termini. En la pràctica, el grau de mobilitat en una federació dependrà de les distàncies, la llengua i la cultura, així com també de la localització històrica de les inversions en indústries, instal·lacions i infraestructures. Les grans empreses que operen en tot el territori de la federació poden incentivar la mobilitat de certes activitats bastant fàcilment.

La competència per les bases impositives (en el límit, «guerra fiscal») finalment pot minar la pròpia base impositiva. Alguns governs subcentrals poden seguir abaixant els seus impostos per atraure capital, treball, residents o activitat. Altres poden abaixar els seus impostos per continuar sent competitius, **buidant** així la base impositiva —com va passar al Canadà i a Austràlia on els governs de les províncies i dels estats van entrar en una guerra de tipus a la baixa en l'impost de successions fins a eliminar-lo; aquesta guerra de tipus a la baixa (el que s'anomena en anglès «race to the bottom») sembla que s'està produint també a Espanya amb l'impost de successions i donacions.

Les consideracions d'**equitat** apareixen sobretot amb aquelles fonts impositives que es distribueixen desigualment en el territori de la federació. Aquest problema és greu en el cas de la distribució no uniforme dels recursos naturals al llarg del territori, però també és preocupant en federacions on la distribució de les grans empreses, dels ciutadans rics o del comerç és molt desigual a nivell territorial. Aquesta inequitat es pot compensar a través

d'acords de redistribució com les subvencions d'anivellament o sistemes de participació impositiva.

Algunes fonts d'ingrés es poden descentralitzar sense suposar un **cost administratiu** addicional per als governs, negocis i individus, mentre que altres serien complexes o costoses d'establir o recaptar de forma descentralitzada.

Tenint en compte que cap federació té uns governs subcentrals completament autofinançats, un criteri a considerar en l'assignació de les fonts impositives és la seva magnitud, en el sentit que siguin **adequades o suficients** en relació a les necessitats dels governs subcentrals. Moltes de les bases impositives que clarament són apropiades per als governs subcentrals són relativament petites, de manera que el criteri de suficiència pot ser força rellevant per afavorir l'accés d'aquests a certes bases impositives, malgrat les conseqüències que això tingui en termes d'eficiència, equitat o costos que requereixin compensacions.

En pocs casos les constitucions federals han tingut en compte els criteris econòmics per assignar la responsabilitat sobre els ingressos. Els principals impostos —impost sobre la renda de les persones físiques, impost de societats, impost sobre nòmines o cotitzacions socials, impost sobre el valor afegit— pràcticament no es van tenir en compte en el redactat de les primeres constitucions federals, i en resulta una distribució competencial sobre els ingressos molt general, poc clara o obsoleta. Per exemple, a moltes federacions els impostos sobre vendes han estat una font principal d'ingressos per als governs subcentrals; aquest tipus d'impost ha anat rebent cada cop més crítiques per la seva ineficiència, però la seva substitució per l'impost sobre el valor afegit no sembla fàcil en un context federal. En altres federacions, el paper del govern federal en l'impost sobre la renda és secundari o restringit, el que també pot portar problemes. I a moltes federacions, l'accés dels governs subcentrals a fonts pròpies de recursos és molt limitat. L'assignació de les fonts d'ingrés ha anat evolucionant a través de les interpretacions dels tribunals i dels compromisos polítics. Tot i així, les consideracions d'eficiència, equitat, cost administratiu, i suficiència són constants quan les federacions examinen, debaten i ajusten els seus acords fiscals.

### 3.4 Bases impositives i espai fiscal concurrents

*En molts sistemes federals, l'ús de certes bases impositives en particular és compartit entre els dos nivells de govern més que estar assignades solament a un o altre. Això pot tenir avantatges, però també planteja qüestions d'harmonització d'impostos i de repartiment de «l'espai fiscal».*

Vàries constitucions federals atorguen competències concurrents als dos nivells de govern per exigir impostos sobre la mateixa font, per exemple, sobre la renda, el consum o les vendes. Això és diferent al fet de compartir impostos exigits des de la federació, perquè els governs subcentrals tenen autonomia per fixar els tipus i de vegades per definir la pròpia base imposable. El poder impositiu concurrent té avantatges i inconvenients.

Un avantatge és que ambdós nivells de govern tenen accés a fonts impositives importants quant a la seva magnitud, el que és positiu en termes de suficiència de recursos. Al mateix temps, quan els dos nivells de govern coocupen una font impositiva, el govern federal pot jugar un paper central en promoure un enfocament harmonitzat. En aquests casos, el poder dels governs subcentrals pot quedar limitat; per exemple, a Espanya les comunitats autònomes poden determinar els tipus impositius de l'impost sobre la renda en la part cedida a les autonomies, que representa un 33% del rendiment i respectant els trams de base definits centralment (Escòcia en el Regne Unit i les regions d'Itàlia tenen també un poder limitat per fer ajustaments marginals en certs impostos determinats centralment).

Quan ambdós nivells de govern tenen plena concurrència i són completament lliures per determinar els seus impostos sobre una font, per exemple, l'impost sobre la renda de les persones físiques, s'enfronten a la qüestió de quina és la seva part respectiva d'impost sobre aquella font. L'espai fiscal per obtenir rendiment d'una base impositiva en concret és limitat —si el benefici total de les empreses s'hagués de lliurar en concepte d'impost, les empreses entrarien en fallida o evadirien impostos— i, per tant,

l'espai ocupat per un nivell de govern pot restringir la capacitat de l'altre per exigir impostos de la mateixa font. Normalment, la qüestió de l'**espai fiscal** evoluciona al llarg del temps.

Durant la II Guerra Mundial, el govern federal d'Austràlia, el Canadà, Suïssa i els Estats Units va incrementar la seva participació en l'obtenció dels ingressos impositius de manera espectacular. El Canadà ho va fer a través d'acords formals en l'impost sobre lloguers i, finalitzada la guerra, es van introduir nous acords que permetien a les províncies recuperar espai fiscal a mesura que aquest deixava de ser ocupat pel govern federal. En el cas de Suïssa i Austràlia, el govern federal no ha cedit mai l'espai fiscal que ocupava (encara que regularment s'haurien de revisar els acords en el cas de Suïssa), mentre que el govern federal dels Estats Units ha cedit part del seu espai fiscal al llarg de mig segle, però amb importants fluctuacions en determinats períodes. Òbviament, la decisió sobre l'espai fiscal disponible no ve fixada sinó que és un judici de valor o una opinió política.

Finalment, sovint hi ha més d'una via per gravar un mateix ítem o fet imposable, de manera que fins i tot quan l'assignació de la responsabilitat sobre l'obtenció d'ingressos és diferent entre nivells de govern, ambdós poden utilitzar aquest poder diferent per obtenir rendiments del que essencialment és una mateixa font. Per exemple, en federacions on les unitats de govern subcentral controlen els drets sobre els recursos naturals, el govern federal ha utilitzat impostos sobre les exportacions, impost de societats i impostos sobre consums específics per tenir una participació en els rendiments d'aquests recursos.

### 3.5 Competència fiscal

*Els sistemes impositius descentralitzats obren la possibilitat de competència fiscal, el que pot tenir avantatges i també costos. El control per evitar una competència fiscal destructiva es pot realitzar de diferents maneres.*

D'una banda, la idea de diferents governs en un sistema federal capaços de decidir sobre els seus propis impostos és molt

atractiva —promou la responsabilitat, la receptivitat envers les preferències locals, la innovació i l'autoconfiança. D'altra banda, planteja qüestions com ara la «jungla fiscal», els elevats costos administratius i de compliment, i la competència destructiva.

Alguns experts argumenten que la competència fiscal fa que els governs subcentrals siguin més responsables, ja que si augmenten excessivament els impostos sobre bases mòbils veuran com aquestes marxen a altres territoris, a més de millorar el rendiment de comptes davant dels seus ciutadans que podran comparar els impostos entre les diferents jurisdiccions. No obstant això, la competència pot promoure polítiques que «empobreixin els veïns» causant l'erosió d'una base impositiva mòbil. També pot conduir a decisions de localització preses per motius fiscals, i no a partir de factors econòmics, el que suposa costos d'eficiència per a l'economia.

Suïssa és un exemple de forta competència fiscal en una petita federació, per exemple: un contribuent de classe mitjana-alta pot pagar fins a tres vegades més d'impost sobre la renda en un cantó respecte d'un altre, ocasionant que hi hagi gent disposada a viatjar diàriament a un cantó amb un impost relativament baix abans que situar la residència en el lloc on es treballa. El Brasil ha tingut també una guerra fiscal on els estats competien per atraure inversions estrangeres a través de reduccions en l'IVA. La competència fiscal també ha estat un tret constant del federalisme americà.

Hi ha dues maneres de tractar el problema de la competència fiscal destructiva:

- Centralitzar les decisions sobre ingressos en el govern federal, el que ha estat l'opció de moltes federacions;
- Harmonitzar els impostos clau de les diferents jurisdiccions, el que és un repte en els sistemes descentralitzats.

A més, els sistemes d'anivellament fan que les unitats de govern subcentral més pobres tinguin menys necessitat de competir pels contribuents mòbils.

### 3.6 Harmonització fiscal

*L'harmonització fiscal entre jurisdiccions pot limitar la competència destructiva i evitar una jungla fiscal. L'harmonització és més fàcil si el govern federal juga un paper important en el terreny impositiu o té altres eines per influir en els governs subcentrals.*

L'harmonització d'impostos és un objectiu a moltes federacions on els diferents governs comparteixen un camp impositiu. Pot ser **vertical** entre el govern federal i els governs subcentrals, o **horitzontal** entre les unitats de govern subcentral. Les dues dimensions són importants. Normalment es tracta d'un sistema generalitzat, però en ocasions el govern federal arriba a acords d'harmonització asimètrics, és a dir, només amb certes unitats de govern.

Els governs poden harmonitzar la **base** imposable però també els **tipus** impositius. Una base imposable (per exemple, la de l'impost sobre la renda) està definida a partir de diferents categories (nivell de renda), amb definicions del que constitueix renda gravable, les deduccions permeses (com els costos necessaris per obtenir els ingressos, per fills) i altres. El tipus impositiu és el percentatge que s'aplica a les diferents categories en termes de base (per exemple, 0% per sota dels 15.000\$; 10% pels següents 15.000; i així successivament). Els avantatges de l'harmonització de la base impositiva entre jurisdiccions són en termes de simplificació del sistema impositiu, la reducció dels costos administratius i de compliment, i la possibilitat de recaptació per una sola administració tributària. Alhora permet una certa flexibilitat de les diferents jurisdiccions quant als seus tipus impositius, encara que això varia segons el camp impositiu que es tracti. Si existeix un risc de competència destructiva, es pot harmonitzar tant la base com els tipus, però això òbviament limita la llibertat de les unitats de govern subcentral (i potser la del govern federal, depenent dels acords que existeixin).

L'harmonització d'impostos és més probable que funcioni bé quan el govern federal té un protagonisme en l'establiment i recaptació relatius a una base imposable. És aleshores quan pot



liderar la creació d'un sistema harmonitzat, habitualment amb consultes i ajustament mutu amb les unitats de govern subcentral. També, els governs federals poden oferir o organitzar la recaptació dels impostos harmonitzats, el que pot suposar un estalvi de recursos important tant per als governs com per als ciutadans.

Alguns governs federals tenen poders legals que els permeten establir normes sobre els impostos subcentrals. Per exemple, el Congrés dels Estats Units, en base a la seva competència quant al comerç entre estats, pot declarar la seva intenció de fer al govern federal la principal font legal en un camp, i expressament avançar-se als estats quant a l'aprovació de lleis en aquell camp (fins i tot, si no contradiuen una llei federal específica) o exigint que les lleis impositives dels estats tinguin certes característiques. Aquest poder ha estat utilitzat per limitar l'autonomia dels estats envers els impostos sobre vendes i els impostos sobre la renda de persones físiques i de societats.

L'harmonització d'impostos entre les unitats de govern subcentral però sense la intervenció del govern federal ha tingut poc èxit. El lideratge federal normalment depèn de quin sigui el protagonisme del govern federal quant al control d'una font impositiva. La Unió Europea (UE) com a govern supranacional no té un poder impositiu independent, però té considerables recursos institucionals per promoure el mercat únic. Tanmateix, atesa l'absència virtual d'impostos «centrals» de la UE, l'harmonització ha demostrat ser un procés difícil i alguns estats membres utilitzen el seu sistema fiscal per incentivar la migració de determinats contribuents i activitats, i inclús facilitar l'evasió d'impostos.

### 3.7 Administració d'impostos

*Els sistemes d'administració d'impostos haurien d'aplicar uniformement les lleis impositives per aconseguir un equilibri òptim entre un elevat rendiment recaptatori i un baix cost de recaptació. Si el cost de recaptació és acceptable tant per al govern com per als contribuents, el sistema pro-*

*mourà voluntàriament el compliment. Malgrat que els sistemes de gestió poden ser centralitzats o descentralitzats, un únic sistema centralitzat resulta normalment més eficient quan es comparteix una base impositiva amb el govern federal.*

La gestió dels impostos és una responsabilitat tècnica complexa que requereix interpretacions clares i sistemàtiques de les lleis impositives per part dels qui recapten l'impost. El bon funcionament d'un sistema de gestió impositiva depèn sobretot de la quasi-voluntària conformitat dels contribuents en presentar els impresos de la renda, i això és més probable que funcioni bé en països amb un grau elevat d'alfabetització, bons antecedents i grau de professionalitat de l'administració pública. Aquests sistemes haurien d'estar ben dotats quant a personal qualificat, tenir la responsabilitat correcta sobre els governs que exigeixen l'impost, i ser transparents.

A les federacions, l'administració dels impostos pot estar centralitzada o descentralitzada, inclús quan la presa de decisions sobre els impostos no ho està. Hi ha tres models bàsics, que es poden combinar de diverses maneres:

Cada govern recapta els seus propis impostos. En gairebé totes les federacions, com a mínim algunes figures són recaptades per cada nivell de govern.

El govern federal recapta els impostos subcentrals. Ja sigui per disposició constitucional o per delegació, l'administració del govern federal actua com una agència per als governs subcentrals. Aquest model funciona especialment bé quan es tracta de camps impositius conjunts harmonitzats i pot aconseguir un estalvi de costos administratius considerable així com un elevat rendiment.

Els governs subcentrals recapten impostos per al govern federal. Aquesta opció no és habitual, però constitueix el model bàsic a Alemanya i a Suïssa. Sembla ser que aquest model podria representar molts més costos tant per als contribuents com per a l'administració, i implica reptes a l'hora d'aplicar les lleis impositives d'una manera sistemàtica o no arbitrària.

---

### **Administració impositiva a diferents federacions**

A **Austràlia**, el govern federal recapta tots els impostos federals, inclòs l'IVA els rendiments del qual estan reservats als estats. Aquests recapten els seus propis impostos. Als **Estats Units** i a l'**Índia**, ambdós nivells de govern recapten els seus propis impostos. L'agència tributària del **Canadà** té representació provincial a la seva junta: mitjançant acords, recapta pràcticament tots els impostos federals i per a algunes províncies els impostos sobre la renda de les persones físiques, de societats, i l'IVA; el Quebec recapta tots els seus impostos a més de l'IVA federal corresponent al seu territori. A **Espanya**, cada nivell de govern administra i recapta normalment els seus propis impostos, i el govern central recapta els impostos compartits; l'excepció són els casos del País Basc i Navarra on, per acords històrics, aquestes dues comunitats recapten tots els impostos i després realitzen una aportació al govern central en concepte de les despeses centrals de les quals se'n beneficien. A **Malàisia** i a **Rússia**, el govern federal administra i recapta impostos per als governs subcentrals. La situació menys comú és que els governs subcentrals recaptin figures del govern federal. **Alemanya** és el principal exemple: els Länder participen en les decisions sobre impostos federals a través del Bundesrat. A **Suïssa**, els governs dels cantons així com els locals recapten tots els impostos.

---

Independentment de quina sigui l'estructura institucional per a l'administració dels impostos, hi ha determinats problemes tècnics que requereixen solució, com ara la doble imposició i l'elusió d'impostos. Hi ha d'haver normes que estableixin quina és la residència fiscal d'un individu o empresa, o on es consideren realitzats els beneficis, pèrdues o certes transaccions. Aquestes normes poden formar part d'un sistema harmonitzat, o ser similars als acords internacionals sobre doble imposició. Dintre de les federacions, un govern no pot exigir impostos a un altre, el que és especialment important pel que fa als terrenys i empreses de propietat governamental. Aquesta situació

es pot tractar a través d'acords especials amb efectes equivalents als dels impostos; per exemple, al Canadà, el govern federal ha de realitzar pagaments en lloc d'impostos en relació amb les propietats federals (en canvi les províncies no paguen impost de societats al govern federal per les empreses de serveis públics de la seva propietat).

## Capítol 4

# L'assignació d'impostos i fonts d'ingressos en concret

### 4.1 Tipologia i importància de les fonts d'ingressos

*La magnitud dels ingressos del sector públic en relació amb l'economia varia enormement entre federacions, reflectint diferents nivells de desenvolupament econòmic, dotació de recursos i filosofies sobre imposició i sector públic. Habitualment, les fonts d'ingrés predominants entre els recursos del sector públic són poques, però el pes de fonts individuals difereix notablement entre federacions. Normalment, el govern federal té accés a totes les fonts principals d'ingressos públics, mentre que els governs subcentrals disposen de fonts menys lucratives; però hi ha excepcions importants.*

El nivell d'ingressos del sector públic reflecteix el desenvolupament econòmic d'un país, la filosofia de govern i d'impostos i, en alguns casos, la riquesa en recursos naturals. El pes dels ingressos públics totals a les federacions varia des de menys del 20% fins a gairebé el 50% del PIB: el valor més alt s'assoleix a determinades federacions europees que són riques, a més de ser partidàries d'un potent estat del benestar, mentre que els valors més baixos corresponen a federacions de països en vies de desenvolupament amb una dèbil infraestructura pública i pocs recursos naturals. Aparentment, països similars poden presentar valors de l'indicador (ingressos públics respecte del PIB) molt diferents: el 43% d'Àustria versus el 29% de Suïssa; el 34% del Canadà front el 25% dels Estats Units; el 37% del Brasil enfront del 19% de Mèxic.

Si bé les variables socials tenen una important influència en la mida del sector públic a les federacions, els rendiments reals d'una determinada federació poden canviar ràpidament. Els in-

gressos tributaris van créixer dramàticament a Austràlia, al Canadà i als Estats Units per fer front a les necessitats de la II Guerra mundial. Des de l'any 2000, la mitjana dels ingressos tributaris als països de l'OCDE ha baixat lleugerament, però l'experiència varia des de països on aquests ingressos encara continuen creixent fins a altres, com Austràlia i el Canadà, on s'han produït caigudes importants després de successives retallades d'impostos. En alguns casos, un nou sistema impositiu pot tenir un impacte brutal. L'Argentina, per exemple, va tenir una llarga etapa d'ingressos impositius relativament baixos (representant menys del 15% del PIB), però en menys de deu anys va doblar aquests ingressos a causa de la recuperació econòmica i dels impostos sobre les exportacions i operacions financeres. Òbviament, les federacions que són molt dependents dels recursos naturals han patit grans oscil·lacions en el total d'ingressos a causa de l'elevada volatilitat del preu del petroli i altres matèries primeres.

L'impost sobre la renda és molt lucratiu a totes les federacions industrialitzades i sovint és l'única font rellevant d'ingressos; és molt menys important a les federacions de països en vies de desenvolupament. Els impostos sobre el valor afegit, sobre vendes i sobre el volum de negocis són rellevants a totes les federacions. Quant a les cotitzacions a la seguretat social, normalment com a impost sobre nòmines, poden constituir l'única font d'ingrés important en algunes federacions industrialitzades o no existir en altres; els impostos sobre nòmines amb altres objectius tendeixen a tenir menys importància. Els ingressos lligats a recursos naturals poden ser una font d'ingrés dominant o en l'altre extrem no existir. Els impostos sobre importacions i exportacions tenen normalment una menor importància, encara que són rellevants en algunes federacions d'economies en desenvolupament. Els impostos sobre la propietat immoble són un tret comú dels sistemes impositius, però normalment el seu valor representa una petita part de les fonts més importants i varia molt entre federacions.

Generalment els governs federals tenen un poder per obtenir ingressos més gran que els governs subcentrals; els primers habitualment tenen accés a totes les fonts d'ingressos més importants,

mentre que els governs subcentrals estan limitats a fonts menys lucratives. No obstant això, hi ha casos en què el govern federal té un accés limitat a determinades fonts d'ingressos potencialment importants: l'impost sobre vendes a l'Índia; impost sobre la renda a Nigèria, a Suïssa i al País Basc; l'IVA al Brasil; ingressos per recursos naturals a Austràlia i al Canadà. Aquesta manca d'accés total pot comportar que el govern federal estableixi impostos menys eficients que els que hauria triat en un altre cas.

## 4.2 Imposició sobre la renda personal

*La imposició sobre la renda personal és generalment molt important a les economies industrialitzades i molt menys en els països en vies de desenvolupament. Habitualment el govern federal és qui té una participació més gran en aquest impost, però moltes federacions permeten que els governs subcentrals (intermedis i locals) gravin també aquesta font. Quan els governs subcentrals graven la renda personal hi ha forts avantatges de funcionament dins del marc del sistema impositiu federal.*

L'impost sobre la renda és la font d'ingressos quantitativament més important, i representa entre un 40% i un 50% del total d'ingressos públics a Austràlia, el Canadà, Alemanya i els Estats Units. Aquests impostos poden ser progressius, amb tipus impositius més elevats per a les rendes altes, i així ser un instrument eficaç de redistribució. L'impost sobre la renda és molt més limitat en societats menys desenvolupades a causa dels menors ingressos i de la dificultat que suposa un sistema basat en la declaració voluntària generalitzada (el que requereix una població amb coneixements); també, l'evasió fiscal pot desacreditar l'impost com a instrument de redistribució. Sud-àfrica és una excepció entre els països en vies de desenvolupament i aconsegueix incrementar un terç dels ingressos a través d'un impost federal sobre la renda.

Quan s'interpreta que el govern federal ha de tenir un paper prioritari en termes d'equitat dins d'una federació, el potencial redistributiu de la imposició sobre la renda (que pot incloure desgravacions per a les persones amb menys recursos) és un ar-

gument per a la seva centralització. Aquest argument és encara més potent si la definició de renda gravable inclou fonts mòbils de renda com ara els rendiments de capital. La mobilitat de les bases de l'impost sobre la renda depèn de la geografia de la federació (facilitat per viure en un estat i treballar en un altre, per exemple), de la llengua i cultura (els ciutadans sovint estan arrelats al territori del govern subcentral per raons lingüístiques o culturals), i de les oportunitats de treball. A la vegada que per al lideratge del govern federal en l'impost sobre la renda hi ha arguments de pes, la magnitud del rendiment potencial d'aquesta font d'ingrés és en si mateixa un argument perquè els governs subcentrals també hi tinguin accés. A més, els governs subcentrals poden tenir els seus propis objectius d'equitat que voldrien assolir a través de l'impost sobre la renda.

En la pràctica, els governs subcentrals sovint tenen atribucions constitucionals, juntament amb el govern federal, per poder gravar la renda personal. En algunes federacions, les ciutats també poden exigir un gravamen sobre la renda. Quan els dos o tres nivells de govern ocupen aquest camp, hi ha fortes raons econòmiques per harmonitzar la base tot permetent certa flexibilitat als governs subcentrals sobre l'estructura de la tarifa. Tanmateix, hi ha hagut federacions, en particular Suïssa, on alguns governs han utilitzat agressivament la reducció de tipus per atraure residents amb rendes altes, erosionant la base de l'impost sobre la renda arreu del país.

---

### **Assignació de la imposició sobre la renda a diverses federacions**

Als Estats Units, el govern federal domina la imposició sobre la renda, però alguns estats també graven les seves pròpies bases (i alguns estats permeten impostos sobre la renda municipals). A Mèxic, l'impost també és, en principi, concurrent però majoritàriament federal, encara que els estats tenen un impost especial sobre petits contribuents. Al Brasil, constitucionalment els tres nivells de govern hi tenen dret, però en la pràctica els estats poden establir un tipus suplementari



sobre l'impost federal (però els impostos de successions i sobre certs guanys de capital són estatals). Al Canadà, l'impost sobre la renda és concurrent i les províncies, excepte Quebec, antigament van establir recàrrecs; reformes més recents els han atorgat una major flexibilitat per adaptar els tipus i les reduccions, incrementant la complexitat del sistema. A Austràlia, Rússia, Sud-àfrica i Bèlgica (amb un impost local sobre la renda molt petit), el govern federal estableix i recapta els impostos sobre la renda (malgrat que pot ser compartit, com a Rússia). A Alemanya la llei sobre l'impost sobre la renda personal és federal però requereix el consentiment del Bundesrat com a representants dels «Länder». L'impost sobre la renda és responsable del 30% dels ingressos totals del sector públic a l'Índia, on el govern central grava els ingressos no procedents de l'agricultura. El govern federal de Nigèria té accés només a l'impost sobre la renda dels seus propis treballadors i dels residents a la capital, mentre els estats graven la resta de casos; l'impost està poc desenvolupat. A Suïssa la imposició sobre la renda es recapta des dels tres nivells de govern (comunes, cantons i govern federal) i el sistema és força competitiu.

---

### 4.3 Imposició sobre la renda de societats

*L'impost de societats ha estat una font important d'ingressos, però, en molts casos, ara en declivi. Hi ha raons de pes per centralitzar aquests impostos o assegurar que formen part d'un sistema estretament harmonitzat.*

Els impostos sobre els beneficis empresarials estan lligats als impostos sobre la renda personal en el sentit que constitueixen un gravamen en la font dels beneficis, els quals es poden distribuir als accionistes o capitalitzar i gravar-se com a renda (inclou aquesta, els guanys de capital). De manera que el govern hauria de dissenyar coordinadament els impostos sobre la renda personal, els dividendes i els beneficis empresarials. L'impost de

societats permet també que el sector públic estableixi un gravamen sobre els beneficis que obtindrien accionistes estrangers, però altres mecanismes, com les retencions de l'impost en la font poden aconseguir el mateix resultat. A la majoria de països, l'impost de societats ha anat perdent pes a causa de la mobilitat internacional de moltes inversions empresarials que força els governs a ser competitius en aquest terreny.

Atès el protagonisme dels governs federals en la imposició sobre la renda personal i els lligams entre aquest i l'impost de societats, és lògic que aquest protagonisme dels governs centrals s'estenguí també a aquesta última figura. La complexitat administrativa de tractar les empreses que operen a diferents parts del territori federal reforça les raons per centralitzar, o per harmonitzar intensament el disseny i la gestió de l'impost de societats. Aquesta centralització reduiria els costos de compliment per a les empreses, establiria normes sobre com assignar els beneficis als diferents governs subcentrals (si fos necessari), i protegiria la integritat del mercat intern de capitals. En la pràctica, moltes federacions de països en vies de desenvolupament tenen centralitzat l'impost de societats. D'altra banda, algunes de les federacions més antigues —el Canadà, Suïssa i els Estats Units— permeten l'accés a l'impost de societats als dos nivells de govern, cosa que ha comportat la necessitat de mesures, amb més o menys èxit, per harmonitzar el sistema.

#### **4.4 Impostos sobre vendes, sobre el valor afegit i sobre el volum de negoci**

*Els impostos sobre el valor afegit han estat adoptats de forma generalitzada per substituir els impostos sobre vendes i volum de negoci, figures menys eficients. S'ha demostrat que l'IVA és un impost lucratiu i econòmicament eficient però, a diferència de l'impost sobre vendes, és difícil de dissenyar i administrar descentralitzadament.*

Sovint les federacions han tingut disposicions legals que permeten als governs subcentrals establir diferents tributs sobre les

vendes i la facturació. Els impostos sobre vendes i facturació convencionals recauen sobre el valor total d'una venda o transacció obtenint-se un rendiment considerable. Són bastant senzills d'administrar i fàcils de manejar en el context descentralitzat d'una federació. A més, aquestes figures no tenen un component redistributiu important, de manera que els governs centrals preocupats per l'equitat no han tingut la necessitat d'influir en el seu disseny (malgrat que en molts països en vies de desenvolupament constituïen la principal font d'ingressos impositius).

Hi ha certs problemes amb els impostos convencionals sobre vendes i facturació:

- Quan la tarifa és elevada (entorn del 10%), sembla que poden induir a l'evasió fiscal i fins i tot, al contraban.
- Si graven béns i serveis que són inputs dins la cadena de producció, s'afegeixen costos al producte final, especialment quan es tracta de cadenes llargues de producció destruint el joc de la competència.
- La producció interna pateix un greuge respecte de les importacions, en el cas dels inputs no gravats.
- Per últim, en un sistema federal, aquests impostos podrien incentivar que la gent anés a comprar fora del territori del seu estat per eludir impostos o per trobar tipus de gravamen més baixos.

En els anys 50, un funcionari francès va inventar l'impost sobre el valor afegit, constituint un nou tribut sobre el consum dissenyat per solucionar la ineficiència de l'impost sobre vendes. Des d'aleshores, la majoria de països avançats i països amb ingressos mitjans (i alguns països menys desenvolupats) han adoptat aquesta forma d'imposició i, en molts casos, és la font d'ingressos més important o una de les més importants. Malgrat que un impost sobre el valor afegit té avantatges, planteja un repte especial a les federacions on els governs subcentrals poden establir les seves bases i tarifes.

Un impost sobre el valor afegit és en últim terme un impost sobre el consum d'un producte final o servei. Tanmateix, aquest

grava cada transacció de la cadena de producció, en la mesura que les empreses compren inputs i venen outputs a altres empreses fins que el producte final arriba al consumidor. Cada empresa repercuteix l'IVA en les seves vendes però prèviament ha suportat un IVA en la compra dels seus inputs, de manera que ha d'ingressar a hisenda la diferència; així, en cada transacció només es grava el «valor afegit» en cada etapa de la cadena. El consumidor final paga a l'última empresa la quantitat total d'IVA. Aquest sistema assegura un tractament fiscal neutral (si no hi ha exempcions) que grava per igual tots els productes finals, independentment dels passos que ha seguit la seva producció. L'últim tret de l'IVA és que normalment es retorna quan es tracta d'un producte exportat, per tant, no grava les exportacions. En canvi, l'IVA sí s'aplica a les importacions.

És evident que aquest sistema depèn molt del grau de compliment de les empreses al llarg de la cadena. Quan funciona bé, permet un nivell molt més alt d'eficiència impositiva que els impostos convencionals sobre vendes, ja que no distorsiona en el sentit que no afavoreix productes o serveis amb una cadena de producció més curta. A més el sistema pot incrementar el pagament d'altres impostos, com impostos sobre l'activitat econòmica i impost sobre la renda, perquè aporta una major transparència del que passa a l'economia.

Totes les principals federacions, menys els Estats Units, han adoptat l'IVA almenys parcialment. Als Estats Units i a algunes altres federacions, el sistema d'imposició sobre vendes subcentral s'ha erosionat a causa de la mobilitat i d'Internet. El Brasil combina un impost federal sobre béns industrials amb un IVA estatal sobre altres béns. El Brasil i l'Argentina han mantingut impostos sobre facturació junt amb l'IVA perquè el govern federal al Brasil i les províncies a l'Argentina han limitat les alternatives per obtenir ingressos de fonts pròpies que no han de compartir. Els impostos sobre facturació són econòmicament menys eficients que l'IVA perquè no impliquen la recuperació de l'impost que s'ha suportat.

La Unió Europea (UE), amb trets quasi-federals, mostra els problemes d'un règim d'IVA altament descentralitzat. Promou un sistema d'IVA generalitzat definint uns tipus mínims per evi-

tar les distorsions dels impostos acumulatius sobre vendes (també anomenats *en cascada*) en el mercat intern europeu. Tanmateix, en no haver-hi una autoritat impositiva central, la UE ha passat per diferents etapes i encara ara té un règim d'IVA «transitori». El principal problema és que cada estat membre pot modificar el tipus bàsic i crear tractaments especials i exempcions. Amb l'abolició dels controls fiscals fronterers, la Comissió Europea necessitava passar-se a un règim basat en el **principi d'origen** en què el tipus d'IVA depèn de la localització geogràfica del productor, i no un règim basat en el **principi de destí** que depèn de la localització geogràfica del comprador. No obstant això, com que els tipus difereixen molt entre països, els estats membres s'haguessin beneficiat en graus molt diferents segons les alternatives. En no produir-se l'acord, es va adoptar un règim híbrid amb molts acords especials. La UE també ha tingut importants problemes de frau amb l'IVA que van aparèixer amb l'eliminació dels controls fronterers. L'experiència de la UE conté, doncs, valuoses lliçons per a les federacions.

Mentre que un règim basat en el principi d'origen és més fàcil d'administrar, ja que no requereix que les vendes transfrontereres hagin de ser controlades exhaustivament, té l'inconvenient de gravar la producció més que el consum, el que pot distorsionar la localització de les activitats productives. Un sistema basat en el principi de destí evita aquesta distorsió, però requereix una autovaloració per part de les empreses que operen entre fronteres internes quan hi ha diferents IVA en els nivells subcentrals. L'administració federal és necessària en aquest tipus de règim però, tot i ser centralitzada, la complexitat administrativa pot resultar molt costosa tant per als governs com per als contribuents. Un règim federal pur és molt més simple i barat.

Una última complexitat amb l'IVA és el repartiment de la recaptació. Aquest ha estat un obstacle important per progressar a Europa i al Brasil perquè uns règims basats en el principi d'origen o en el de destí poden tenir resultats molt diferents en termes d'on es recapta l'impost. Això és rellevant si els governs subcentrals reclamen les seves pròpies fonts de recursos, especialment si la federació té acords d'anivellament dèbils. Austràlia,

que té un important sistema d'anivellament, assigna tot l'IVA als estats però no ho fa ni segons el principi d'origen ni de destí; en lloc d'això, els rendiments de l'IVA van a finançar el règim general de transferències als estats, incloent les transferències d'anivellament. El cas d'Alemanya és similar.

Algunes federacions no permeten als governs subcentrals exigir impostos sobre el consum; malgrat això, alguns ho fan, ja que antigament els impostos sobre vendes s'interpretaven com a locals. Allí on s'ha descentralitzat el dret a establir impostos sobre vendes, la introducció d'un IVA amb èxit en un context federal requereix voluntat política i consens, sistemes administratius forts i simplicitat en l'enfocament. Potser el millor exemple és Austràlia, on es va implicar als estats perquè participessin en un nou règim d'IVA administrat federalment, en part perquè els tribunals van definir amb molt poc marge el seu poder impositiu; a canvi, l'apropiació dels rendiments era per als estats. El Canadà i l'Índia han tingut una lleugera evolució en aquest tema, mentre que el Brasil té un sistema d'IVA força distorsionant que no es pot modificar sense un consentiment unànim.

### **Impost sobre el valor afegit a diferents federacions**

A **Nigèria**, **Rússia**, **Suïssa** i **Sud-àfrica**, només el govern central pot exigir un IVA o impostos sobre consums específics, i tots tenen algun tipus d'IVA. (La situació **espanyola** és similar, excepte al País Basc). A **Malàisia**, aquest impost també és una prerrogativa federal i hi ha plans per substituir els actuals impostos sobre vendes i serveis per un IVA. Al **Canadà**, el govern federal va persuadir algunes províncies a renunciar als seus impostos sobre vendes a canvi d'un IVA que el govern federal administra en el seu nom; el Quebec ha acceptat una estructura harmonitzada (no completament) d'aquests impostos, però administra tant el seu IVA com l'IVA federal per delegació amb un sistema de crèdits. **Alemanya** té un IVA nacional decidit pel govern federal i els Länder, i administrat per aquests.

Al **Brasil**, el govern federal pot aplicar un impost sobre manufactures sobre una base estreta de béns industrialitzats i ha de compartir els ingressos amb els governs estatals i locals; els governs subcentrals poden aplicar un IVA sobre altres béns i tenen llibertat per establir els tipus sobre una base definida a la Constitució. Això ha comportat una intensa competència per atraure inversions i ha erosionat molt la base imposable. Per altra banda, com que l'IVA es recapta en origen, els estats pobres del nord s'han vist perjudicats, havent-hi diferents tipus per als béns del nord i els del sud, el que ha generat evasió fiscal.

L'**Argentina** va introduir un IVA federal com a part d'una reforma important el 1974. En els anys 90, va promoure un pacte fiscal que comportà l'eliminació de l'impost provincial sobre facturació de vendes en els sectors de manufactures i primari, i es va aconseguir un creixement important dels ingressos. Amb una modernitzada administració, l'IVA es destina a un fons comú junt amb altres impostos que es comparteixen amb les províncies. Amb la crisi econòmica a l'Argentina la recaptació per IVA es va col·lapsar i només s'ha aproximat lentament al nivell de recaptació anterior; malgrat l'elevat tipus.

Des de 2005, els estats a l'**Índia** han acordat substituir l'impost sobre vendes per un IVA harmonitzat, però el règim basat en el principi de destí és dèbil en termes de compliment i disseny, amb molts impostos distorsionants encara no integrats en l'IVA, i sense incloure desgravacions sobre el comerç interestatal, inclosos els serveis.

## 4.5 Contribucions a la seguretat social i impostos sobre nòmines

*Les contribucions a la seguretat social, que es poden gestionar com una deducció de la nòmina, poden ser una font d'ingressos important constituint així una alternativa als impostos sobre el consum i sobre la renda. Altres impostos sobre nòmines són de menor importància i la seva recaptació pot servir a altres objectius. Es poden gestionar per ambdós nivells de govern d'una federació.*

Els impostos sobre nòmines en un sentit ampli són impostos deduïts en el lloc de treball i poden incloure impostos sobre la renda, contribucions a la seguretat social i impostos sobre el treball no relacionats amb el rendiment. Els impostos sobre la renda normalment es consideren per separat. No obstant això, les contribucions a la seguretat social es consideren un impost sobre nòmines quan es descompten en la font, i s'utilitzen a moltes federacions per finançar prestacions socials, de salut, contra l'atur, compensacions als treballadors i plans de pensions. A moltes federacions com a Alemanya, aquests impostos són fonamentalment una càrrega sobre el treball, no relacionats amb la renda, i no tenen una finalitat específica de despesa. En alguna federació com Bèlgica i Àustria, els impostos sobre nòmines per assegurances socials són la font més important d'ingressos, i són administrats normalment pel govern federal. Els impostos sobre nòmines per seguretat social són molt alts al Brasil i han incentivat una economia submergida; tanmateix, el creixement més important en les contribucions finalistes destinades als programes de seguretat social ha estat el dels impostos sobre facturació. En general, a les altres federacions es fa un ús limitat dels impostos sobre nòmines.

Malgrat que els impostos sobre nòmines dins les federacions són habitualment centrals —Austràlia és una excepció—, en principi, són bons candidats per ser descentralitzats ja que són relativament senzills d'administrar. Si els governs subcentrals els utilitzen per finançar programes d'assegurança social, caldrà tenir en compte les qüestions de mobilitat pels beneficis entre jurisdiccions.

## 4.6 Impostos sobre la propietat

*Els impostos sobre la propietat són molt adequats per ser impostos locals o dels governs intermedis, i normalment estan descentralitzats a les federacions tot i que sovint és la font més important d'ingressos impositius dels governs locals. La importància i disseny d'aquestes figures pot variar molt.*



L'impost sobre la propietat és el clàssic impost local per moltes raons. La base imposable és immòbil, els beneficis sovint es vinculen a l'impost, la recaptació és bastant estable i es poden administrar amb molta efectivitat des del nivell local. En la majoria de federacions són impostos fonamentalment locals però en algunes, com Rússia, els governs intermedis també hi juguen un paper. Al Brasil, els governs locals de les zones urbanes controlen els impostos sobre la propietat, mentre que en les àrees rurals és una responsabilitat federal. A l'Argentina, els tres nivells de govern recapten impostos sobre la propietat: el govern federal sobre el patrimoni personal, incloent la propietat; les províncies sobre la propietat rural; els municipis sobre la propietat urbana. Pel que fa a les competències, els governs intermedis (a Sud-àfrica el govern central) poden especificar la base (normalment en termes de valor de les propietats) mentre que els governs locals estableixen les seves pròpies tarifes.

Els impostos sobre la propietat són la principal font de finançament local a federacions com Austràlia, el Canadà i els Estats Units, però són força menys importants tant en termes absoluts com relatius a les federacions de l'Europa continental, on els governs locals normalment tenen moltes més responsabilitats. Atès que els municipis en algunes federacions depenen tan fortament de l'impost sobre la propietat, existeix la sospita que les propietats (especialment els locals de negocis) estan gravades en excés, però no hi ha una evidència clara. Alguns estats americans han experimentat amb fonts alternatives d'ingressos locals, com l'impost sobre vendes o sobre la renda personal, que han estat una càrrega a nivell d'administració i recaptació per aquests. Alguns països en vies de desenvolupament han tingut serioses dificultats per a la implementació efectiva d'un impost sobre la propietat arran de la debilitat local quant a capacitat i experiència. A causa de les diferències de capacitat fiscal a l'hora d'obtenir ingressos per l'impost sobre propietat als diferents governs locals, els governs intermedis als quals pertanyen, poden instrumentar sistemes d'anivellament entre aquests.

## 4.7 Ingressos per recursos naturals

*La importància dels ingressos per recursos naturals a les federacions és molt diversa, des de ser insignificants a ser dominants, i es poden recaptar també de diferents formes. Allí on són importants, una qüestió clau és el control i la distribució dels ingressos entre el govern central i els governs subcentrals, tant les jurisdiccions productores com les no productores. Són figures que poden estar fortament centralitzades o també molt descentralitzades.*

Els ingressos per recursos naturals es diferencien dels procedents d'altres fonts perquè poden variar molt entre federacions així com entre els governs subcentrals d'una federació. A les federacions, els recursos naturals més importants són el petroli i el gas natural, que proporcionen enormes ingressos als governs, però en altres federacions ho són el carbó, els minerals metàl·lics i els diamants (Sud-àfrica). La fusta i l'aigua (especialment quan s'utilitzen per energia elèctrica) també poden generar ingressos importants, sobretot per als governs intermedis. El tret comú a tots aquests recursos és que els seus costos d'extracció i desenvolupament constitueixen una petita fracció del seu valor de mercat, de manera que el que es coneix com a **rendiments dels recursos**, és a dir, el valor marginal extra més enllà dels rendiments normals, està disponible per al propietari del recurs o per als governs per extraure'l i distribuir-lo d'alguna manera.

En algunes federacions com Nigèria, Rússia i Veneçuela, els ingressos per recursos naturals (especialment petroli) dominen o són la font més gran d'ingressos públics; també són molt importants a Austràlia, el Brasil, el Canadà, Malàisia i Mèxic. (També són fonamentals en les federacions emergents d'Iraq i el Sudan, tot i que encara no han resolt la qüestió de com administrar i compartir aquestes figures). A federacions com l'Argentina, l'Índia i els Estats Units, no tenen una importància significativa a nivell nacional, però en canvi els ingressos per recursos naturals poden ser força importants per les unitats de govern subcentral. D'altra banda, hi ha les federacions europees relativament pobres en recursos on aquests ingressos són poc rellevants.

Els països rics en recursos naturals s'enfronten a reptes especials en termes d'administració econòmica i política. Una indústria petrolera en expansió pot provocar inflació i minar la competitivitat d'altres indústries (el que s'anomena **Dutch disease**). Els elevats rendiments potencials per als governs poden ser un incentiu a la corrupció. Aquestes són la «maledicció del petroli» i potencialment la maledicció d'altres recursos valuosos. A més, com que els recursos estan sovint concentrats en determinades parts del país, freqüentment hi ha tensió entre el govern central i els regionals amb relació al paper que ha de tenir cadascú en el control del ritme de desenvolupament, la protecció ambiental local, i el repartiment i destí dels ingressos. Els elevats preus i la seva volatilitat, així com el problema del canvi climàtic són ingredients addicionals.

Atès el caràcter immòbil dels recursos naturals, existeixen poques dificultats tècniques perquè siguin controlats i gravats fonamentalment a nivell local. No obstant això, el control local pot provocar conflictes si els territoris rics en recursos són agressius alhora de decidir el ritme d'explotació o en oferir incentius que fan menys competitiu als sectors d'altres parts del país. La principal dificultat quan es tracta d'impostos exigits i controlats localment està en el repartiment dels ingressos quan els recursos són quantiosos i estan regionalment concentrats. En principi, els efectes negatius sobre l'equitat es poden abordar mitjançant transferències d'anivellament, però pot resultar difícil quan el govern federal té un accés limitat als ingressos per recursos naturals i aquests no es comparteixen entre els diferents governs subcentrals. Malgrat que hi ha forts arguments a favor perquè el govern central tingui un major protagonisme amb relació als recursos naturals que tenen més importància en l'economia, existeixen també intensos interessos locals —en termes d'impacte econòmic i mediambiental— que cal tenir en compte.

Siguin quins siguin els principis, la pràctica varia considerablement en les federacions. Les federacions amb constitucions molt antigues —Austràlia, el Canadà i els Estats Units— atorguen el control sobre els recursos naturals i els corresponents ingressos als governs subcentrals (encara que el govern federal

als EUA controla en alguns estats extensos «terrenys federals» rics en petroli). Les constitucions més modernes donen exclusivament o majoritàriament el protagonisme al govern federal, fet que a Rússia s'ha aconseguit recentment. Quan el govern federal controla els recursos *onshore* (a l'Índia, terrenys federals als EUA), poden existir determinats acords de repartiment amb les jurisdiccions intermèdies on es fa la producció, i fins i tot amb els municipis (el Brasil). A l'Argentina, la propietat provincial dels recursos naturals es va reforçar des de la pròpia Constitució el 1994, tot i que el govern federal encara té vies per accedir als ingressos.

Els recursos fora costa (*offshore*) són gairebé sempre de propietat federal perquè es localitzen fora de les fronteres dels governs subcentrals. Els acords varien: sovint aquests ingressos no es comparteixen (els Estats Units, l'Índia), però poques federacions (Austràlia, Nigèria) tenen acords de repartiment amb les unitats de govern contigües i fins i tot també amb els governs locals (el Brasil). Al Canadà, malgrat que el govern federal ha mantingut la propietat formal sobre aquests recursos, s'han cedit els ingressos federals a les províncies contigües.

El propietari del recurs té dret als *royalties*, però pot imposar llicències, repartiment de la producció, regulacions de contingut local, i acords en termes d'equitat (per exemple, a través de companyies petrolieres estatals). La «propietat» dels recursos és important però altres poders constitucionals i possibilitats legals també ho són. Per exemple, a l'Índia els estats són propietaris dels minerals *onshore*, però el govern federal n'extrau la major part dels ingressos i en controla l'administració. El control federal de les exportacions, dels preus, i dels impostos poden ser d'una gran importància per determinar el valor d'una matèria primera dins del país.

Els governs poden influir molt en el ritme d'explotació i en determinar la manera com s'extrauen les rendes:

- Alguns països exportadors de petroli han imposat restriccions o impostos sobre les exportacions per protegir els preus situant-los per sota dels de mercat per als consumidors lo-

cals, per reduir la taxa d'explotació, per incrementar ingressos o per protegir la seguretat energètica. A Malàisia, al Pakistan i l'Índia, els governs han fixat els preus per als consumidors i han hagut d'assumir un gran volum de subsidis (més de 20 bilions \$ a Veneçuela quan el petroli estava per sobre dels 100\$).

- Alternativament, els governs federals dels Estats Units i el Canadà van controlar o gravar les importacions de petroli durant molts anys per promoure el desenvolupament de les seves indústries autòctones.
- Els impostos sobre societats, els locals i els mediambientals poden afectar el ritme d'explotació i el repartiment d'ingressos (encara que els governs, normalment, no els han utilitzat agressivament).
- Els controls locals sobre l'ús de terrenys i els controls mediambientals s'han utilitzat per frenar el desenvolupament, per exemple, per part d'alguns estats nord-americans en relació al control federal del territori *offshore*.

Molts països en vies de desenvolupament fan un gran ús de les companyies petrolieres de propietat pública, i poden rebre una part important dels ingressos del petroli (o la totalitat) del govern com a pagament per part d'aquestes empreses. (Per exemple, els pagaments de Pemex al govern mexicà se situen entorn dels 100 bilions \$ anuals). Aquestes companyies no operen, doncs, en un context comercial normal ni estarien subjectes a impostos. Aquest tipus d'acords pot malmetre la transparència.

Quan els ingressos per recursos són molt quantiosos es plantegen qüestions com ara la manera d'estabilitzar el seu impacte sobre els pressupostos i potser sobre l'estalvi a llarg termini:

- Els **fons** o procediments **d'estabilització** s'estableixen per tractar les oscil·lacions en els ingressos del petroli. La despesa pública en un determinat any es pot basar en preus mitjans en referència a un període anterior o en algun preu nominal, més que en els ingressos reals, estalviant l'excedent i pagant així el dèficit.

- Els **fons d'estalvi a llarg termini** es poden establir per proveir les futures generacions amb els ingressos, un cop el recurs s'hagués esgotat.
- També, reservar els ingressos per recursos com **estalvis offshore** pot limitar el seu impacte sobre la inflació, el tipus de canvi i la competitivitat d'altres sectors de l'economia.

Les dues primeres opcions són pròpies del nivell federal, però Alaska i Alberta són exemples de governs subcentrals que tenen mecanismes semblants.

---

#### **Acords sobre ingressos del petroli i gas (*onshore*) a diverses federacions**

A **Rússia**, el principal productor del món de petroli i gas, la majoria dels governs regionals productors aconsegueixen un 5% dels ingressos del petroli però no participen en els del gas. El govern federal ha establert dos fons de rendes del petroli per a l'estabilització i l'estalvi a llarg termini respectivament. A **Nigèria**, on els ingressos del petroli representen més del 80% de tots els ingressos, els estats productors reben el 13% dels ingressos del petroli del govern en el seu estat, a més de qualsevol altre ingrés que puguin rebre a banda; el govern federal reté els ingressos per sobre d'un objectiu variable en termes de preu mitjà en un compte d'estabilització, però alguns estats estan en contra d'aquests acords. Més del 50% dels ingressos públics a **Veneçuela** també depenen del petroli; aquests estan controlats pel govern federal en un sistema altament centralitzat, però es reserva una participació als estats. Inicialment **Mèxic** canalitzà els excedents per ingressos del petroli per alleujar el dèficit en situacions d'emergència o desastres, i després cap a un fons d'estabilització federal (40%), un fons per a la companyia petrolera estatal (25%), un fons d'estabilització dels ingressos dels estats (25%) i un fons d'infraestructura dels estats (10%) fins a un topall: més enllà, els ingressos per excedents s'assignen a parts iguals a uns altres quatre fons (per inversions federals, estatals i

infraestructures de la companyia petroliera; i al pla nacional de pensions). A l'Índia, el govern de la unió controla els projectes petroliers més importants, però l'estat productor participa en els ingressos, com en el cas de Malàisia. El govern central del Brasil comparteix tant els recursos *onshore* com *offshore* amb els estats productors i els municipis (alguns dels quals s'han beneficiat considerablement).

---

El poder hidrològic és un recurs renovable que permet produir electricitat d'alta qualitat. Freqüentment l'han desenvolupat empreses de propietat federal o subcentral, o empreses regulades, amb l'objectiu polític de proporcionar energia barata per als consumidors i la indústria més que inflar els ingressos del govern. Així, la política consistirà en carregar només el que es necessita per cobrir costos operatius i de capital, i no realitzar el valor total de mercat (especialment quan els preus de les exportacions poden ser alts). Al Quebec, per exemple, s'ha estimat que la província podria generar un ingrés addicional de 5 bilions \$ si s'utilitzessin els preus de mercat. Aquest subsidi implícit del govern als consumidors, que en realitat és un ingrés per a aquests, no es recull en els acords fiscals per transferències als governs subcentrals segons la seva capacitat fiscal, encara que hi hauria arguments per considerar-ho.

## 4.8 Llicències i taxes sobre usuaris

*Hi ha hagut un canvi cap el principi «l'usuari paga» com a part de la nova administració pública. Les taxes sobre usuaris han estat adoptades per tots els nivells de govern, especialment pels que fan provisió de serveis públics locals. Aquestes figures produeixen normalment uns ingressos modestos, i sovint no cobreixen el cost total del servei.*

Les taxes sobre usuaris i les llicències poden ser una important font d'ingressos per al finançament de serveis subcentrals que són de naturalesa privada, com ara els subministraments

d'aigua, telecomunicacions i electricitat, recollida d'escombraries i instal·lacions recreatives —a Sud-àfrica, per exemple, representen el 40% dels ingressos municipals. Els peatges a carreteres i ponts poden ser també significatius. Aquestes figures es basen en el **principi del benefici** que significa que constitueixen un pagament d'acord amb el benefici rebut de la despesa pública corresponent. Les taxes sobre usuaris permeten cobrir costos i promouen l'eficiència, tot i que poden resultar oneroses per als residents més pobres. Són fàcils d'administrar en ser taxes lligades a serveis. Històricament, els municipis i governs locals no finançaven la totalitat dels costos dels serveis, però recentment en algunes federacions s'està fomentant la seva recuperació total.

Cobrar directament a l'usuari pels serveis públics no és apropiat quan pot ocasionar problemes d'accés a serveis considerats un dret o una inversió important a llarg termini. Seria el cas de la sanitat i l'educació a moltes federacions. De vegades, les taxes sobre usuaris s'apliquen per evitar l'excés de demanda d'un servei que és relativament discrecional o amb un benefici econòmic a llarg termini per a l'usuari. També, en països en vies de desenvolupament, les taxes sobre usuaris es poden aplicar com una mesura per obtenir ingressos fins i tot sobre serveis bàsics com la sanitat i l'educació primària.

## 4.9 Altres fonts d'ingrés

*En els sistemes federals les altres fonts d'ingrés poden ser també importants per als governs: impostos sobre importacions i exportacions, especialment on aquestes últimes tenen un pes considerable; impostos sobre consums específics; impostos mediambientals, amb una importància que podria anar creixent a causa del canvi climàtic; pagaments d'empreses de propietat pública; ingressos per la venda d'actius.*

Històricament, els impostos a les importacions han estat importants a moltes federacions, però hi ha hagut una tendència a la seva reducció o eliminació perquè resten eficiència a l'economia



incentivant una producció en la qual el país no té avantatge comparatiu. Els impostos a les exportacions resulten en preus domèstics més baixos que els preus de lliure mercat per un determinat bé, el que genera distorsions a través d'un subsidi ineficient per als consumidors i preus inferiors per als oferents del producte. La font més gran d'ingressos per petroli i gas a Rússia és un impost a l'exportació. A conseqüència de la crisi econòmica, el govern federal argentí va devaluar el peso l'any 2001 i va introduir grans impostos a les exportacions, que van repercutir fortament en els grans productors agrícoles i energètics a certes províncies. L'impost a l'exportació havia de ser transitori, però ha esdevingut una peça de l'estructura impositiva establerta, en part a causa del fet que són uns ingressos atractius per al govern central, ja que legalment no es comparteixen amb les províncies. L'abast de l'impost a les exportacions sobre els productes agrícoles ha estat una qüestió política important, enfrontant a productors i consumidors, així com a diferents províncies entre si.

Els impostos especials recauen sobre determinats productes o serveis, com ara l'alcohol, el tabac, la gasolina, els béns de luxe, l'oci, les habitacions d'hotel, els aparcaments i el joc. Tal i com mostren els exemples, estan adreçats a un determinat tipus de consum que es percep com a perjudicial, antisocial, insensible al preu. Els impostos ambientals pertanyen també a aquesta tipologia, en aquest cas per abordar un problema lligat a un tipus de contaminació concreta. Els impostos especials es poden criticar si generen distorsions injustificades sobre el consum o l'activitat. Si els tipus de gravamen són molt elevats poden incentivar la mobilitat entre jurisdiccions a l'hora de fer les compres o l'evasió fiscal, o en el cas dels impostos ambientals l'exportació «d'agents contaminants» a jurisdiccions menys exigents. Tots dos nivells de govern poden aplicar aquestes figures, segons els objectius de política corresponents. Però en alguns casos (canvi climàtic) és millor que siguin federals, mentre que en altres (joc) és més adequat que siguin subcentrals, intermedis o fins i tot locals (hotels, oci, aparcaments). Algunes federacions també estan debatent sobre règims de quotes negociables per l'emissió de gasos d'efecte hivernacle; les companyies haurien de pagar pels per-

misos d'emissió que donades les circumstàncies podrien ser una font rellevant d'ingressos per al govern.

Per últim, la venda d'actius (empreses, terrenys, etc.) i d'alguns béns públics (freqüències per emetre) pot generar també uns ingressos importants, com ho poden ser els pagaments als governs per part d'empreses de la seva propietat: aquests es poden incloure o no en el càlcul dels drets i obligacions quant a participacions impositives i transferències. Quant a les empreses públiques una de les qüestions que es plantegen des del punt de vista del federalisme és si un nivell de govern pot gravar una empresa que pertany a un altre nivell de govern. Si això no és permès, pot haver-hi l'incentiu per part d'un govern a mantenir la propietat de l'empresa, ja que en un altre cas perdria el valor dels subsidis en vendre l'actiu.

## Capítol 5

# Participacions en ingressos i transferències intergovernamentals

## 5.1 El paper de les participacions i les transferències

*Els governs federals a través dels impostos i l'endeutament obtenen més recursos dels que necessiten per atendre la seva pròpia despesa. A més, sempre comparteixen alguns impostos o transfereixen recursos als governs subcentrals per tal que aquests tinguin recursos suficients per cobrir les necessitats de despesa, per fer redistribució dins del país, o per promoure els objectius del govern federal. La importància i configuració de les participacions i transferències és força diferent entre federacions.*

En general, l'argument per centralitzar la recaptació és més potent que el de centralització de les responsabilitats de despesa. Malgrat el grau de descentralització varia molt entre federacions, en tots els casos el govern central assumeix part de responsabilitat en el finançament dels governs intermedis (i fins i tot locals). Això s'instrumenta mitjançant el fet de compartir alguns o tots els impostos recaptats centralment o realitzant transferències des del pressupost del govern federal.

Les participacions en ingressos i les transferències tenen diversos objectius. Poden contribuir a la **suficiència de recursos** dels governs intermedis i locals, i es poden utilitzar per **reduir les disparitats** en els seus mitjans fiscals. Els governs federals poden estar donant transferències condicionades amb la finalitat de promoure els **objectius de política** entre els altres nivells de govern. Sanitat, serveis socials i educació són els principals conceptes de despesa en l'actual estat del benestar, i sovint són responsabilitat dels governs intermedis que reben assistència del govern federal.

El conjunt d'aquests recursos representa més del 90% dels ingressos subcentrals (intermedis) a Nigèria, Mèxic, i Sud-àfrica; just per sota del 50% a Àustria, Alemanya, l'Índia i Austràlia; i entre el 13 i 25% al Canadà, Suïssa i els Estats Units. Quan els governs subcentrals disposen en major grau de recursos propis són òbviament més autònoms.

## 5.2 Context legal de les participacions en ingressos i les transferències

*Les constitucions i les lleis poden ser permissives o marcar directrius quant a les participacions en ingressos i transferències.*

La base legal que regula les participacions en ingressos i les transferències és a les constitucions, lleis federals i acords intergovernamentals. Un instrument legal pot obligar o simplement donar la possibilitat. Les constitucions solen fixar uns principis amplis, com el fet d'assegurar uns estàndards de vida uniformes (Alemanya), un nivell similar de serveis públics d'acord amb un nivell comparable d'imposició (el Canadà), o un repartiment equitatiu dels recursos (Sud-àfrica). També poden establir comissions per recomanar els detalls de la participació (l'Índia, Nigèria, el Pakistan, Sud-àfrica), malgrat que això també es pot regular al marge de les constitucions (Austràlia). En tres casos (Alemanya, Etiòpia i Sud-àfrica), els governs intermedis tenen alguna possibilitat de decidir sobre la participació en ingressos a través de la cambra alta.

A causa del fet que al llarg del temps canvien els costos relatius i les prioritats dels principals programes és necessari revisar periòdicament els acords sobre participacions en ingressos i transferències. Per aquesta raó, els detalls d'aquests acords no es troben a les constitucions tot i que els tribunals poden jugar un paper important en la interpretació del text constitucional (Nigèria, Alemanya). Sovint, els acords es determinen en lleis federals.

### 5.3 Participacions impositives versus transferències

*Les federacions presenten diferents enfocaments quant a les participacions impositives versus les transferències. L'enfocament escollit pot tenir implicacions en els criteris de finançament, en l'autonomia dels governs subcentrals, en determinades economies d'escala i en la funció estabilitzadora.*

Les participacions impositives i les transferències són els principals instruments a través dels quals els governs subcentrals reben recursos del govern federal. La **participació impositiva** és habitualment la part d'un impost federal o d'un conjunt d'impostos que s'assigna als governs subcentrals; en alguns casos, aquests imports no apareixen en el pressupost federal perquè es consideren ingressos dels governs subcentrals. Les **transferències** surten dels ingressos generals del govern federal i consten en el pressupost federal com a despesa.

La tipologia de les participacions i les transferències és molt variada, però a continuació s'assenyalen algunes pautes comparatives:

- **Recursos incondicionats o condicionats:** sovint les participacions impositives proporcionen recursos de lliure disposició als governs subcentrals, és a dir, recursos sense finalitat específica. Les transferències també solen consistir en recursos de lliure disposició o incondicionats, malgrat que també poden haver de destinar-se a programes específics de despesa (amb un grau de condicionament dels recursos més o menys fort).
- **Càlcul mitjançant fórmula o discrecional:** les participacions impositives s'instrumenten habitualment a través d'una fórmula, amb un determinat període de vigència (cinc anys a l'Índia i Nigèria). Els requeriments legals quant a les fórmules poden ser estrictes en el sentit que el govern federal no pot modificar-les durant el període establert. En aquest cas,

la participació és transparent i previsible, malgrat que el seu volum total pot fluctuar considerablement. Les transferències també es poden basar en una fórmula acordada per a un període relativament llarg, però sovint es poden determinar en el curt termini i d'una forma discrecional. Malgrat la fórmula tingui una vigència en el llarg termini, el govern federal pot decidir alguna modificació (com va succeir al Canadà en els anys 90 quan el govern federal va retallar dràsticament les transferències així com la seva pròpia despesa).

- **Amb límit de recursos (tancades) o sense límit (obertes):** amb més probabilitat les transferències comportaran un to-pall quant als recursos a percebre pels governs subcentrals. En el cas de les participacions, a mesura que la recaptació augmenti, augmentaran els ingressos subcentrals. Amb les transferències, sol haver-hi un límit en el creixement dels recursos subcentrals o les quanties estan en funció d'algun indicador de necessitat o despesa, existint un sostre quant a la magnitud de la transferència.

Els punts anteriors descriuen tendències quant a la forma i utilització de les participacions impositives versus les transferències però, de fet, ambdós casos admeten moltes configuracions possibles com, per exemple, un sistema de participació impositiva condicionada, discrecional i amb límit de recursos. De fet, la diferenciació entre els dos conceptes pot ser borrosa; als Estats Units l'impost especial sobre la gasolina és compartit pel govern federal i els estats per atendre el sistema d'autopistes interestatal, però no directament a través de la participació impositiva sinó mitjançant transferències condicionades; de manera similar, al Canadà el govern federal transfereix recursos procedents de l'impost especial sobre la gasolina als municipis a través dels governs provincials.

Els governs subcentrals poden ser altament dependents de les participacions impositives o transferències. Alguns experts opinen que això no és un problema sempre que les regles siguin clares i subjectes a fortes restriccions que fomentin la responsabilitat dels governs subcentrals per tal de no incórrer en grans

dèficits tot esperant el rescat per part del govern federal. Altres opinions argumenten que independentment de quines siguin les regles, un elevat grau de dependència dels governs subcentrals respecte dels recursos del govern federal crea una responsabilitat d'aquest sobre els altres especialment en circumstàncies extremes, el que pot incentivar comportaments polítics irresponsables dels governs subcentrals.

En sistemes en què la participació impositiva és important però aquesta només afecta a poques figures, el govern federal pot tenir l'incentiu a augmentar només els impostos no compartits amb les corresponents conseqüències sobre el sistema fiscal. És el que ha passat al Brasil i a l'Índia però, en aquest darrer cas, finalment s'han compartit tots els impostos per evitar aquell problema. A l'Argentina el govern federal ha augmentat els impostos a l'exportació de béns agrícoles i matèries primeres, impostos que no es comparteixen amb les províncies. Tanmateix, a l'Argentina la configuració de les participacions és diferent segons els impostos, de manera que hi ha guanyadors i perdedors en funció dels impostos que es modifiquen.

La combinació de recursos dirigits als governs subcentrals, via participacions versus transferències varia considerablement, sense que es pugui precisar en quin percentatge són importants unes i altres.

## 5.4 Participacions impositives: criteris

*Quant més gran és el pool de recursos compartits poden existir múltiples criteris de participació, incloent alguna mesura de necessitat. El principi de territorialitat sosté que la totalitat o part dels recursos obtinguts en un territori li haurien de pertànyer i proporcionar un benefici net. L'equilibri entre els principis de territorialitat i d'equitat s'interpreta diferent segons les federacions.*

Quan existeixen participacions cal haver pres decisions sobre el percentatge amb què participa cada nivell de govern, així com el repartiment entre les unitats que pertanyen a un mateix nivell

de govern. Les fórmules poden ser molt simples (p.ex., un percentatge de participació que es reparteix a les unitats de govern segons població), però sovint són complexes i incorporen diferents factors com ara el lloc on s'origina la recaptació, població, territori, igualtat dels governs subcentrals, i altres mesures de capacitat fiscal o de necessitats.

El concepte de territorialització està relacionat amb un conjunt més ampli de qüestions de «fluxos fiscals» dintre i fora del territori de cadascun dels governs subcentrals. El càlcul d'aquests fluxos no està exempt de dificultats. Com imputar territorialment la recaptació als ports d'impostos sobre la importació, de l'impost de societats a les seus centrals, de l'impost especial sobre begudes alcohòliques recaptat a peu de destil·leria, o fins i tot un impost personal sobre la renda recaptat segons lloc de residència de l'individu (no segons lloc de treball)? Calen respostes tècniques a aquestes qüestions que es plantegen a diferents països. Problemes similars existeixen a l'hora d'imputar territorialment els conceptes de despesa dins dels fluxos fiscals. La despesa federal en una base militar o en una autopista, beneficia només el territori on es produeix? Quin territori es beneficia més d'una major despesa, allí on s'ha produït el servei o el territori on s'ubica el beneficiari?

---

### **Participacions impositives a vèries federacions**

Els sistemes d'**Alemanya** i **Àustria** es basen fortament en les participacions impositives i, per tant, els Länder tenen molt poques fonts pròpies de recursos sobre els que puguin decidir a discreció. **Nigèria** és un cas similar, amb una característica especial que és l'enorme dependència de les rendes del petroli recaptades només en uns estats concrets. El **Canadà**, **Suïssa** i els **Estats Units** són l'altre extrem, en el sentit que els governs subcentrals controlen essencialment els seus ingressos impositius, i no hi han participacions impositives o són en tot cas insignificants (sí que es donen algunes transferències). A **Bèlgica** i **Espanya**, entre un 35% i un 45% dels ingressos impositius dels governs regionals prove-



nen de participacions; els altres ingressos són fonts pròpies i transferències del govern central. Els estats d'**Austràlia** comparteixen tots els ingressos procedents de l'IVA federal però també reben altres transferències importants. Tant el **Brasil** com l'**Argentina** confien intensament en la participació impositiva i el *pool* de recursos compartits és d'una magnitud significativa; tanmateix, els governs federals han afavorit el desenvolupament de certs impostos no compartits (sobretot impostos a les exportacions i importacions a l'Argentina, i impostos de societats i sobre volum de negoci al Brasil), que han augmentat la seva llibertat fiscal i el grau de centralització. Allí on es comparteixen impostos, els criteris de repartiment entre les unitats de govern varien molt. A **Nigèria**, la majoria dels impostos federals es comparteixen amb els estats d'acord amb una fórmula que té en compte criteris d'igualtat dels estats, població, superfície i capacitat fiscal; quant als enormes ingressos derivats del petroli hi ha una assignació concreta del 13% per als estats productors. El **Pakistan** comparteix la major part dels impostos federals atenent al criteri de la població, malgrat les grans diferències en termes de riquesa entre jurisdiccions. A l'**Índia** actualment es comparteixen tots els impostos federals segons una fórmula que inclou població, PIB per càpita, superfície, esforç fiscal i disciplina fiscal. Les transferències són un complement a les participacions impositives en tots aquests casos.

---

Els acords sobre participacions sovint comporten inequitats entre unitats de govern d'un mateix nivell. Si una part important de la participació s'assigna a totes les unitats de manera igualitària, malgrat les diferències en població, es pot estar incentivant la demanda de creació de nous petits estats (com ha succeït a Nigèria). Les conseqüències negatives sobre l'equitat poden compensar-se amb acords complementaris de transferències d'anivellament i transferències específiques.

## 5.5 Participacions en ingressos derivats dels recursos naturals

*Els ingressos derivats dels recursos naturals que són força importants en algunes federacions es poden compartir o no, en diferents graus, en funció de les consideracions de propietat, territorialitat i equitat. També es poden utilitzar de diferents formes en els sistemes d'anivellament.*

Els recursos naturals sovint es distribueixen de manera no uniforme en el territori. A més, el seu cost de desenvolupament pot ser força més baix que el seu valor en el mercat. Tanmateix, poden ser una font significativa d'ingressos en els sistemes federals, malgrat la seva distribució admet diferents alternatives.

Participar en aquests ingressos sol ser una font de tensió en moltes federacions. Hi ha dos principis oposats: el d'**equitat** i el de **territorialitat**. L'equitat exigeix més participació, mentre que la territorialitat demana que una part important (si no tota!) de la recaptació resti en la regió productora. El principi de territorialitat pot anar vinculat a un context on les unitats de govern subcentral són propietàries dels recursos (com al Canadà), però també es pot aplicar quan el govern federal en té la propietat (com a Nigèria). Segons els acords de participació existents, a les federacions on hi ha riquesa de recursos naturals poden existir fortes disparitats fiscals entre les unitats de govern.

Es plantegen dues qüestions diferents: Primer, quins governs poden accedir directament als ingressos derivats dels recursos naturals? Segon, si hi ha sistemes d'anivellament, com hi intervenen els ingressos per recursos naturals?

El fet de ser propietari dels recursos naturals no implica necessàriament tenir el control o l'accés majoritari sobre els ingressos derivats. Al Canadà, Austràlia i els Estats Units, les unitats de govern disposen de la major parts dels ingressos derivats dels recursos naturals dels quals són propietaris, mentre que a l'Argentina, l'Índia i Malàisia el govern federal sovint gaudeix d'una major participació en els ingressos lligats als recursos naturals propietat de les diferents unitats de govern. Si el govern federal n'és el propietari, les unitats de governs on es produeixen

els recursos naturals poden participar en els ingressos corresponents (és el cas del Brasil, Nigèria, Rússia i territoris federals dels Estats Units). En algunes federacions, els ingressos lligats als recursos petrolífers «fora costa» que són propietat de la federació s'atribueixen totalment (el Canadà) o en una part important (el Brasil i Nigèria) a les unitats de govern que limiten amb les zones de producció (en el cas del Brasil són els municipis).

En algunes federacions, la gestió dels recursos naturals ha cercat altres objectius com ara oferir preus menors als consumidors, desenvolupament industrial, substitució d'importacions, a més de la generació de rendes. En aquests casos, especialment en el de preus subvencionats per als consumidors, pot resultar extremadament costós i suposar una pèrdua important d'ingressos per als governs. Això és cert no només en el cas del petroli i el gas, sinó també per a la hidroelectricitat.

L'assignació dels ingressos lligats als recursos naturals pot crear sens dubte importants disparitats fiscals entre les unitats de govern en algunes federacions. A Mèxic o Veneçuela intenten compensar-ho impeding la participació en els ingressos a les unitats de govern on s'han produït els recursos naturals. A Rússia es permet una petita i limitada participació. A Nigèria s'estableix una participació sense límit del 13% dels ingressos federals lligats al petroli per als estats productors que en conseqüència tenen una major capacitat fiscal que els no productors. Al Canadà la propietat, d'una banda, de les províncies sobre els recursos terra endins i, d'altra banda, de la federació transferint part dels recursos «fora costa» a les províncies implica un gran avantatge fiscal en aquest tipus d'ingressos per a les províncies productores.

Al Canadà els ingressos lligats a recursos naturals no tenen el mateix tractament que d'altres ingressos a efectes de l'anivellament. Els arguments que ho justifiquen es centren en la importància de la propietat, el caràcter no renovable d'aquests ingressos (similar a la diferència entre ingressos de capital i ingressos corrents), els possibles desincentius al desenvolupament dels recursos si aquests ingressos es tracten com la resta de figures impositives. Per contra, existeix la idea que «un euro és un euro» i la capacitat de gastar és més important que la font d'obtenció dels ingressos, les possi-

bles distorsions econòmiques si es prescindeix d'aquests ingressos i tenint en compte la manca d'evidència sobre els desincentius al desenvolupament. El sistema d'anivellament al Canadà pondera els ingressos derivats dels recursos naturals no renovables en un 50% a efectes de l'anivellament, de manera que les províncies receptores riques en recursos naturals acaben tenint més capacitat fiscal que les províncies receptores amb pocs recursos naturals. A Austràlia aquests ingressos formen part amb els altres dels recursos totals per anivellar.

## 5.6 Transferències condicionades versus incondicionades

*Les federacions es diferencien per la importància, nombre i tipologia de les transferències intergovernamentals. Aquestes són particularment importants en els sistemes on les participacions no tenen un paper rellevant però algunes federacions combinen ambdós instruments igualment. Les transferències poden ser sense condicions, amb condicions dèbils o amb forts condicionants. Les transferències condicionades, sobretot les que requereixen cofinançament, poden desvirtuar les prioritats de les unitats de govern receptores.*

Les transferències intergovernamentals són l'alternativa a la descentralització fiscal i a les participacions com a via per incrementar la capacitat fiscal dels governs subcentrals. En federacions com el Canadà, Mèxic, Suïssa i els Estats Units, les transferències del pressupost federal són el principal mecanisme de suport fiscal des del govern central cap a les unitats de govern subcentral (malgrat que en la majoria de casos, amb l'excepció de Mèxic, les unitats gaudeixen d'uns ingressos propis significatius). Altres federacions com Austràlia, Bèlgica, el Brasil, l'Índia i Espanya fan pràcticament el mateix ús de les participacions que de les transferències. En altres casos, com Àustria, Alemanya i Nigèria predominen les participacions en impostos o ingressos, malgrat que en el cas alemany les transferències són també importants.

Les transferències poden tenir diferents característiques:

- Poden constituir un **dret reconegut legalment** o poden ser **discrecionals**. En el primer cas, els governs subcentrals poden apel·lar als tribunals per exigir el seu compliment, mentre que en el segon cas el govern federal en té el poder de decisió. Sovint les grans subvencions són drets reconeguts i les subvencions menors probablement discrecionals. A moltes federacions, els acords intergovernamentals no poden comprometre legalment el govern federal.
- Poden ser **condicionades** o **incondicionades**. Les transferències condicionades s'han de gastar en una finalitat específica, malgrat el grau de condicionament pot variar considerablement i ser molt detallat o molt general. Les transferències incondicionades constitueixen recursos de lliure disposició a l'hora de fer la despesa i inclouen les transferències d'anivellament. Les subvencions «en bloc» estarien entre les condicionades i incondicionades, ja que, d'una banda, es vinculen a un àrea de despesa (com sanitat) però la condició a l'hora de fer la despesa és molt general i amb pocs requisits d'informació.
- Les transferències condicionades poden requerir un **cofinançament** o ser **contributives**. En el primer cas, els governs subcentrals completen el finançament que suposa la transferència per un determinat programa de despesa d'acord amb uns criteris establerts. Les transferències contributives ocasionalment cobreixen la totalitat dels costos d'un programa de despesa subcentral que el govern federal vol assegurar que sigui implementat, però habitualment representen una contribució als costos generals d'un programa en un àrea específica. Les grans «subvencions en bloc» per àrees importants com sanitat o educació pertanyen a aquesta modalitat.

Les subvencions condicionades poden incentivar els governs subcentrals a gastar més en programes que són prioritaris per al govern federal. En alguns casos, el govern federal atorga les subvencions perquè els governs subcentrals realitzin una despesa

per sota de la necessària en determinades àrees (educació, investigació, infraestructures) on només una part del benefici recau en el territori però una altra part del benefici en desborda les fronteres. En altres casos, es cerca garantir uns estàndards d'equitat o un disseny més coherent de programes que faciliti la mobilitat de persones i empreses entre territoris. O simplement el govern federal pot voler donar suport a determinats programes, activitats o inversions per aconseguir el suport dels seus creadors o gestors per motius ideològics o d'intercanvi de vots.

Els governs federals no poden assegurar que els fons que es transfereixen per una finalitat determinada incrementin la despesa subcentral que, en un altre cas, s'hauria realitzat, i l'evidència empírica suggereix que normalment hi ha alguna pèrdua. Per a les transferències incondicionades, l'evidència mostra que es produeix un augment de la despesa subcentral si es compara amb el que tindria lloc si s'hagués traspassat l'equivalent monetari directament als residents, i el govern subcentral hagués aplicat un impost per obtenir una recaptació equivalent. Un bon disseny de les transferències ha de proporcionar incentius als governs subcentrals, no a cobrir costos (pel fet que les transferències federals estan vinculades no en termes de la despesa actual sinó a seguir uns criteris en funció dels costos), sinó a gastar de manera eficient (ja que les transferències estan vinculades als outputs i no als inputs); hi poden haver límits a l'import total de les subvencions. Les transferències condicionades han estat més utilitzades en situacions de federalisme dual on els governs federals no tenen el poder legal per establir un marc polític en el que els governs subcentrals hagin d'operar.

---

### **Transferències condicionades a vàries federacions**

Als **Estats Units** s'imposen com a mínim certes condicions sobre les transferències als estats, a causa del sistema congressual; existeixen uns 600 programes detallats de transferències i 17 subvencions en bloc. A més, cada any el Congrés aprova milers de projectes «afectats o finalistes» (com ara un pont), que els legisladors individuals afegeixen a les

lleis com a condició per al seu suport; pot tractar-se d'un finançament compartit amb els estats. Mentre que a **Suïssa** la Constitució no permet les transferències federals condicionades, en la pràctica, algunes transferències estan vinculades a determinats programes, si bé en la majoria dels casos amb el consentiment dels cantons (que poden qüestionar aquestes condicions a través d'un referèndum). Les grans subvencions al **Canadà** són transferències en bloc vinculades a «programes establerts» com ara sanitat i assistència social, amb pocs condicionants. A l'**Índia** els estats a banda de rebre fonamentalment el suport federal a través de participacions impositives incondicionades, també reben transferències, i menys del 50% d'aquestes són condicionades a plans de desenvolupament i a diversos projectes determinats centralment. A **Sud-àfrica**, la Constitució requereix que es facin transferències d'una manera equitativa des dels ingressos federals a les províncies, sobre les que el govern federal pot i realment adjunta condicions quant a la despesa. **Austràlia** té grans subvencions incondicionades cap als estats, però també uns 100 programes condicionats, que seran transformats en unes poques transferències condicionades. La majoria de transferències són condicionades a **Àustria, Suïssa i Alemanya**, i rarament al **Brasil, Sud-àfrica, Rússia i Bèlgica**. Les transferències condicionades versus incondicionades tenen aproximadament la mateixa importància a **Mèxic, Austràlia, l'Índia i Malàisia**.

---

## 5.7 Inequitat fiscal horitzontal

*La riquesa i la capacitat fiscal de les jurisdiccions varia considerablement, especialment en els països en vies de desenvolupament. La qüestió dels fluxos entre territoris està molt relacionada amb el sentiment de solidaritat dels ciutadans envers la federació i els governs regionals. Hi ha, a més, arguments econòmics a favor i en contra de la redistribució cap a les regions pobres. La solidaritat es pot instrumentar de diferents maneres.*

Totes les federacions presenten disparitats en la renda per càpita mitjana de les jurisdiccions. Aquestes disparitats poden ser més o menys significatives: per exemple, si ho mesurem a través de la ràtio del PIB per càpita de la regió més pobre respecte la de la més rica, a Austràlia va d'1 a 1,4; d'1 a 2 a Àustria, al Canadà i els Estats Units; d'1 a 3 a Alemanya; d'1 a 7 al Brasil; d'1 a 9 a l'Argentina i a l'Índia. Les disparitats existents es reflecteixen directament en la capacitat d'obtenir recaptació per part de les unitats de govern, i en les perspectives per a un desenvolupament econòmic equilibrat i la garantia de l'equitat en la disponibilitat dels serveis públics. El resultat és una tensió entre les regions més riques i les més pobres.

Els principis de territorialitat i d'equitat entren en conflicte en haver de determinar quanta solidaritat hi hauria d'haver a la federació. A la pràctica, hi ha un pes important del factor cultural quant a la percepció de la solidaritat interterritorial: països com Austràlia i Alemanya posen l'èmfasi en intentar l'anivellament en relació a uns estàndards, mentre que en el cas dels Estats Units, el Brasil, Nigèria i l'Índia, s'accepten majors diferències entre regions i es prioritza l'autonomia. Òbviament, les federacions que presenten grans disparitats entre territoris s'enfronten a un gran repte a l'hora de promoure l'anivellament, si es compara amb aquelles que presenten menors disparitats.

Els arguments a favor d'algun grau d'anivellament són tan filosòfics com econòmics. Els arguments filosòfics tenen a veure amb la cultura del compartir o grau de solidaritat en una federació, que alhora és un reflex del sentiment de comunitat a diferents nivells, així com actituds envers l'autonomia i el reclam de recursos locals. Els arguments econòmics es basen en la ineficient assignació del factor treball, així com la reducció de la productivitat en l'economia nacional que pot produir-se com a conseqüència de la situació privilegiada d'alguns territoris que tenen una combinació d'impostos i serveis més atractiva. Aquest **benefici fiscal net** pot induir als ciutadans a canviar de localització purament per raons fiscals. D'una banda, tenim l'argument que l'anivellament proporciona beneficis nets per a l'economia en conjunt i, d'altra banda, el contra-argument que poden existir



costos nets per a les regions riques que donen recursos. Per tant, en les federacions riques amb un fort sistema d'anivellament, el compromís de l'anivellament sembla derivar més d'un sentiment nacional de solidaritat que d'arguments d'eficiència econòmica. (Els arguments de solidaritat es poden aplicar tant dins dels països unitaris com dins de les unitats subcentrals. Tanmateix, el govern central als països unitaris normalment estableix impostos de manera consistent i ofereix el mateix nivell de serveis al llarg del territori nacional, malgrat poden existir diferències a nivell municipal o regional.)

## 5.8 Programes d'anivellament

*La majoria de federacions promouen alguna mesura de redistribució horitzontal per reduir disparitats entre les unitats de govern. Algunes tenen polítiques d'anivellament, programes, o sistemes que permeten adoptar una visió agregada de les finances subcentrals conduint les unitats de govern cap a un estàndard fiscal establert. En altres casos, no hi ha un enfocament integrat però algunes transferències i participacions poden incloure criteris redistributius. Els esmentats estàndards poden tenir en compte la capacitat fiscal o alguna mesura de les necessitats. El disseny d'aquests programes implica reptes i decisions importants.*

Els sistemes federals poden redistribuir la renda entre els territoris a través de tres vies:

- La despesa directa del govern federal en els seus propis programes pot ser significativament redistributiva en tant que la recaptació prové en major proporció de les parts més riques del territori, mentre que els programes de despesa tendeixen a ser uniformes al llarg del país o inclús dirigits a les regions pobres amb majors necessitats.
- Les participacions impositives i les principals transferències poden també ser anivelladores ponderant la població, les necessitats o altres mesures que afavoreixin la redistribució,

(malgrat s'hi puguin barrejar altres criteris no redistributius com el principi de territorialitat).

- Finalment, hi poden haver programes pròpiament per a l'anivellament. Les federacions que ho promouen, no cerquen l'anivellament total (o el fet d'igualar els recursos potencials per habitant) sinó que pretenen elevar la capacitat fiscal dels territoris pobres fins a un determinat estàndard, que pot considerar necessitats i costos. Els programes o polítiques d'anivellament aborden les inequitats entre territoris i no entre individus.

Algunes federacions no tenen pròpiament objectius d'anivellament. Mèxic té diversos acords de participació i transferències sense que existeixi una finalitat coherent en termes d'anivellament. Tanmateix, com passa a l'Argentina, es requereix que el govern federal informi de la incidència geogràfica de la seva despesa. Nigèria assigna els recursos en funció d'un seguit de criteris, l'efecte net dels quals, és una major disparitat entre els estats. De forma similar, al Brasil es comparteixen els impostos sobre la renda tant personal com de societats (mentre que l'IVA pertany als estats), però el sistema condueix a grans inequitats entre els estats. Bèlgica té transferències netes significatives cap als territoris pobres, però l'assignació de la participació en l'impost personal sobre la renda es basa en el principi de territorialitat, sense anivellar. També, moltes federacions basen les principals transferències en una combinació de criteris, alguns relacionats amb l'anivellament i d'altres no. A l'Índia es pondera la població, la renda per càpita, la superfície, les necessitats d'infraestructures i l'esforç fiscal. A Espanya la fórmula té en compte la població, la superfície, la renda per càpita, l'esforç fiscal i altres factors (el resultat és altament polèmic perquè s'inverteix l'ordre de les comunitats autònomes després de l'anivellament, de manera que algunes comunitats pobres acaben tenint més recursos per càpita que les riques). Les transferències basades en la població són efectivament anivelladores, atès que es financen al marge dels recursos generals, però factors com la superfície o una quantitat mínima per unitat de govern sovint no contribueixen a l'anivellament.

En ocasions, programes concrets poden tenir un component especial d'anivellament consistent, per exemple, en el fet que les unitats de govern pobres reben una major proporció de cofinançament per programes específics. És el cas del programa Medicaid i de les subvencions als estats per a l'educació als Estats Units i també el cas de Suïssa per a alguns programes. En ambdós països, les jurisdiccions pobres gasten menys que les riques en els programes que reben subvencions proporcionals minorant, en conseqüència, l'efecte anivellador global. Aquesta és una de les raons per les quals Suïssa va revisar el seu sistema de transferències.

Els programes d'anivellament poden dissenyar-se per atendre disparitats en la capacitat de recaptar, o una combinació de capacitat i necessitats de despesa:

- La **capacitat fiscal** dels governs subcentrals es pot estimar a partir d'un nivell representatiu d'esforç per cada font. En els països en vies de desenvolupament amb una administració i informació fiscal escassa, és necessari utilitzar aproximacions com ara el PIB o la renda per càpita, en tot cas ajustats, per tenir en compte fonts de recursos particularment lucratives (com petroli o gas).
- Les **necessitats de despesa** de cada govern subcentral es poden estimar a partir d'una estructura representativa de la despesa, de forma anàloga a l'ús d'una cistella d'impostos significativa per estimar la capacitat. Alternativament, es poden utilitzar aproximacions com la població i la renda, o tenir en compte la població per franges d'edat (població en edat escolar, població major de 65 anys), la pobresa i l'orografia del terreny.

Les dues alternatives impliquen dificultats tècniques i judicis de valor, encara que això sembla més evident en la valoració de les necessitats de despesa. Una qüestió concreta en la mesura de les necessitats és si es tenen en compte els costos diferencials (per exemple, a causa del relleu del territori o de la dispersió de la població): alguns economistes no en són partidaris perquè

es neutralitzarien les diferències subjacents en els costos reals. Els programes d'anivellament no haurien d'interferir en els incentius dels territoris a prendre decisions responsables d'ingrés i despesa. Normalment això implica que el programa es calculi a partir d'un nivell representatiu (mitjà o adequat) d'impostos i de despesa, i no es basi en els nivells efectius, per evitar comportaments oportunistes. Tant si el programa d'anivellament considera només la capacitat o inclou també les necessitats de despesa, cal decidir un criteri d'equitat, és a dir, quin estàndard es garanteix a les unitats pobres o en quina proporció participaran dels fons d'anivellament. La definició d'aquests estàndards o fórmules és complexa.

Els programes d'anivellament poden ser de dos tipus:

- **Programes d'anivellament en termes bruts** que condueixen a les unitats pobres a assolir un estàndard definit nacionalment. La majoria de sistemes són d'aquest tipus (Àustria, el Canadà, Alemanya, Rússia i Suïssa).
- **Programes d'anivellament en termes nets** que condueixen a totes les unitats de govern a estar per sobre o per sota d'un estàndard comú nacional. El sistema australià és d'aquest tipus i té un enfocament integrat dels recursos i de les necessitats dels governs central i subcentrals. El sistema alemany també ho era abans de la reunificació, però amb aquesta s'ha incrementat la tensió en el sistema.

La majoria dels programes d'anivellament, com els d'Àustria, el Canadà, Alemanya i Suïssa, realitzen transferències especials fins anivellar la capacitat fiscal de les unitats pobres una vegada s'han tingut en compte les altres fonts d'ingrés. Aquests programes poden ser relativament petits si es comparen amb altres transferències o participacions en ingressos, els quals també poden ser anivelladors. Contràriament, a Austràlia, el mecanisme d'anivellament s'integra en un sistema més ampli de transferències a tots els estats. Si sovint els programes d'anivellament es financen totalment des del govern federal, a Alemanya hi ha transferències d'anivellament també entre els Länder, i a Suïssa

sa les transferències federals són substituïdes per transferències entre els cantons rics i els pobres. Aquestes transferències entre unitats poden fomentar la transparència quant a visualitzar qui dóna i qui rep en el sistema d'anivellament.

Els programes d'anivellament poden tenir efectes perversos, encara que normalment un bon disseny ha de tractar els punts següents:

- Els requeriments d'anivellament poden ser altament volàtils i imprevisibles. Aquesta situació pot abordar-se tenint en compte un horitzó temporal més llarg per determinar on cal anivellar i els sostres (màxim i mínim) en l'evolució dinàmica de l'anivellament any rere any.
- Les fórmules poden introduir desincentius a les unitats de govern a l'hora d'augmentar els impostos (si, per exemple, en el cas de fer-ho, això no tingués pràcticament impacte en els recursos nets per a la unitat de govern) o sobre els costos de control (per exemple, si l'anivellament considera la despesa actual). Per evitar aquests problemes cal un disseny acurat de la fórmula i l'ús de recursos i costos normats.

Els Estats Units és un cas interessant de federació rica que no té un programa d'anivellament. Alguns programes, com el Medicaid, proporcionen assistència extra als estats pobres, malgrat el seu impacte no sigui significativament redistributiu pel fet que els estats pobres presenten un menor consum. (A més, alguns programes federals, com l'assistència educativa, requereixen anivellament **intraestatal**, principalment per assegurar que les poblacions pobres i les minories visibles reben una proporció justa). En termes més amplis de fluxos fiscals, les balances dels estats envers el govern federal no semblen coherentment redistributives sinó que semblen reflectir la posició estratègica dels senadors i dels representants en el Congrés. Els defensors del sistema americà argumenten que el sistema ha estat efectiu en conduir els ajustaments a l'economia real, a través de la mobilitat de les persones i del treball. Certament, la riquesa relativa dels 50 estats ha canviat força al llarg del temps.

---

### **Programes de transferències d'anivellament a vàries federacions**

En el cas d'Austràlia, el programa té en compte tant la capacitat fiscal com les necessitats a través de tenir en compte per separat un gran *pool* d'ingressos per anivellar completament tots els estats en relació a un estàndard (mitjana) nacional. El programa al Canadà considera només la capacitat fiscal (encara que prescindeix del 50% dels ingressos per recursos naturals). Es pretén situar les províncies pobres al nivell estàndard (mitjana) nacional, subjecte a certes restriccions quant al creixement dels pagaments per anivellar i tenint en compte la capacitat fiscal total de les províncies receptores amb rendiments per recursos naturals significatius. Alemanya té un procés de quatre etapes: participacions impositives; participació especial en l'IVA per als Länder més pobres; transferències horitzontals dels Länder rics als pobres; i finalment, un ajustament federal, transferències / pagaments, per als Länder més pobres. Àustria té una subvenció per càpita federal cap als Länder per conduir la recaptació mitjana per càpita a la mitjana nacional. Suïssa aproxima els cantons pobres fins al 85% d'una mitjana nacional calculada segons capacitat i necessitats, a través de pagaments realitzats tant pel govern federal (2/3) com pels cantons rics (1/3); altres transferències més petites inclouen un component federal que té en compte els elevats costos diferencials dels cantons urbans, muntanyosos o pobres, i un fons transitori finançat pel govern federal i els governs cantonals més rics. Rússia assigna el 6% del pressupost federal per transferències d'anivellament per 60-65 regions (de 83) que estan per sota d'una mitjana nacional, mesurada a partir de la capacitat i els costos. Les transferències tenen en compte la població, la capacitat fiscal, i també el diferencial de costos de provisió dels béns públics, que difereix entre regions; la transferència situa les regions més pobres a un nivell estàndard mínim.

---

## 5.9 Transferències als governs locals

*Els governs locals i municipals estan sovint sota la responsabilitat dels governs intermedis, però també poden tenir competències avalades des de la constitució. En qualsevol cas, solen tenir unes bases fiscals menys potents, necessitant doncs, de les transferències dels altres nivells de govern. Les relacions polítiques directes entre el nivell federal i els governs locals poden crear una dinàmica trilateral força complexa.*

A moltes federacions, els governs locals són responsabilitat dels governs intermedis, els quals decideixen àmpliament sobre les seves competències, accés a fonts pròpies de recursos i participacions impositives, així com sobre les transferències que rebran. Tanmateix, en algunes federacions com el Brasil, l'Índia, Nigèria, Sud-àfrica i Suïssa, el nivell de govern municipal s'estableix a la constitució nacional com un tercer nivell de govern, amb certes responsabilitats i drets definits.

Sigui quin sigui l'estatus constitucional, els governs locals o municipals tendeixen a gaudir d'una base gravable relativament dèbil en relació a les responsabilitats de despesa i, en conseqüència, depenen intensament de les transferències. (Suïssa és una important excepció on les comunes obtenen un terç de tots els impostos i també reben transferències dels cantons i depenen en menys del 16% dels fons del govern central). Les transferències poden venir de qualsevol nivell de govern, però normalment provenen del govern intermedi quan aquest és responsable constitucionalment dels governs locals. A Nigèria els governs municipals tenen una participació en els ingressos federals però aquests fons han de ser aprovats a través dels governs estatals, que de vegades no realitzen la transferència en la forma desitjada.





## Capítol 6

# Gestió econòmica a les federacions

### 6.1 Federalisme fiscal i gestió macroeconòmica

*Els governs centrals a les federacions lideren habitualment la gestió de l'economia però els governs subcentrals poden tenir una influència i un paper significatius. Tant als països federals com als països unitaris pot donar-se una vulnerabilitat estructural que incentivi una gestió fiscal i econòmica irresponsable. Les debilitats difereixen i no es pot afirmar que cap dels dos sistemes tingui un clar avantatge sobre l'altre, de manera que ambdós poden esdevenir millors o pitjors en aquest sentit.*

Si comparem sistemes federals, els governs centrals són sempre responsables de la política monetària (excepte per als països membres de la UE que han traspassat aquesta responsabilitat al banc central europeu). Sovint són els responsables de la recaptació de la major part dels ingressos públics i poden determinar els elements clau del sistema fiscal, drets a la importació i política d'inversions. També s'ocupen de les inversions estratègiques en infraestructures i en I+D. Per tant, els governs centrals inevitablement lideren la gestió de l'economia, malgrat que els governs subcentrals tenen un important paper secundari en algunes federacions descentralitzades.

Molts experts han argumentat que la naturalesa descentralitzada de les federacions pot afavorir una gestió macroeconòmica descoordinada i irresponsable. Tanmateix, en aquest sentit l'evidència empírica és dèbil, o fins i tot contradictòria. En qualsevol cas, les millors economies mundials inclouen tant països federals com unitaris. També s'argumenta que les federacions són vulnerables en tres sentits:

- Primer, els governs central i subcentrals poden perseguir polítiques econòmiques i fiscals contradictòries. Hi pot haver situacions on el govern federal estigui aplicant polítiques fiscals expansives mentre les unitats de govern n'apliquen de restrictives o a l'inrevés, però no és un problema general a les federacions i aquí es mostrarà com evitar-ho. Els països unitaris també poden tenir polítiques econòmiques i fiscals incoherents, de vegades a causa de les diferències entre el poder executiu, el legislatiu i el banc central.
- Una segona debilitat és que els governs subcentrals tenen un incentiu estructural a gestionar més del que representa la seva part proporcional dels recursos i, en conseqüència, causen un augment de la despesa pública. És una situació probable però que el govern central pot limitar fàcilment exercint un control a través de diferents vies. Hi ha també evidència del «log-rolling» o intercanvi de favors polítics i altres pràctiques en alguns règims unitaris que augmenten també la despesa pública.
- La tercera possible debilitat es refereix al fet que les unitats de govern sovint incorren en l'endeutament perquè confien en el rescat per part del govern federal. Certament això ha passat en algunes federacions, però també pot ser un problema en països unitaris. Com es veurà més endavant, hi ha diverses opcions per a què les federacions puguin controlar aquest risc.

Sembla doncs, que en la qualitat de la gestió fiscal no importa tant el fet de ser un país federal o unitari, sinó altres factors. No es tracta d'analitzar quin sistema és millor o pitjor, sinó de reconèixer que tots dos poden tenir debilitats i fortaleses i que, per tant, tot depèn de la cultura local i dels acords adoptats en cada cas particular.

## 6.2 Bancs centrals i política monetària

*La política monetària està centralitzada a totes les federacions malgrat la independència dels bancs centrals varia àmpliament, des de ser total a ser mínima. Tot i que les conseqüències de la política monetària en la situació fiscal dels governs subcentrals poden ser dramàticament importants, aquests estan bàsicament exclosos de la seva formulació. A la vegada, els governs subcentrals poden afectar la política monetària a través de les seves decisions fiscals, inclòs l'ús de l'endeutament.*

Tot i que la política monetària és habitualment una responsabilitat del govern federal, l'assignació no es produeix de la mateixa manera arreu (i de fet s'han produït canvis d'enfocament significatius al llarg del temps). En alguns casos, s'ha donat independència total, o pràcticament total, als bancs centrals mentre que en altres casos es manté el control polític a través del ministeri d'hisenda. Normalment, els bancs centrals independents tenen una major credibilitat que els ministeris d'hisenda federals a l'hora de mantenir les seves polítiques monetàries en enfrontar-se a les pressions polítiques.

La política monetària pot fixar la taxa d'inflació, el tipus de canvi o altres factors relacionats amb el funcionament de l'economia. Les decisions de política monetària són importants per als governs subcentrals en afectar al cost d'endeutar-se així com als costos de transacció de l'economia, el que acaba repercutint en els ingressos i els programes de despesa. També pot tenir impactes significativament diferents entre les regions dins de la federació en funció de la seva indústria (p.ex. indústria bàsica versus manufacturera).

El cas del Brasil i l'Argentina mostra com la política monetària pot afectar dramàticament les relacions fiscals dins de les federacions. Després d'una inflació crònica, el Brasil es va comprometre a una estabilització monetària en els 90, inicialment a través de mantenir el tipus de canvi de la moneda. Una onada de crisi financera a les economies emergents a finals dels 90 forçà el Brasil al tipus de canvi flotant, de tal manera que l'estabilitat monetària va quedar condicionada a l'objectiu de taxa d'inflació,

que alhora va ser recolzada pels elevats tipus d'interès i la gestió estricta de la despesa pública. Els efectes van ser d'una enorme pressió sobre els pressupostos subcentrals al mateix temps que els impostos federals augmentaven dramàticament. El resultat va ser una inversió en la tendència del procés de descentralització que havia estat part de l'estructura de la Constitució de 1988. L'Argentina es va encaminar a una dramàtica crisi en el 2001 quan va ser obligada a una enorme devaluació del peso. El govern federal va recórrer a un ús extensiu dels impostos a l'exportació per compensar els impactes de la devaluació, però aquests impostos van afectar de manera molt diversa les províncies, mentre augmentava enormement la recaptació federal en la que no hi participaven necessàriament.

Òbviament, els governs subcentrals poden influir a la vegada en la política monetària. En concret, poden adoptar polítiques fiscals que entrin en conflicte amb la política monetària (com ho pot fer el govern central quan no té el control de la política monetària) sent de signe oposat (expansionista o de contracció quan la política monetària és de signe oposat, respectivament). Al Canadà a finals dels 80, Ontario i algunes altres províncies van fer una política de despesa agressiva en moments d'elevada recaptació coincidint amb l'intent del banc central de refredar la inflació; la reacció del banc central va ser encara més restrictiva. Algunes federacions han tingut crisis de deute a causa d'un excessiu endeutament dels governs subcentrals —de vegades eludint les normes d'endeutament i assumint grans deutes dels bancs de la seva propietat— que han requerit el rescat per part de les autoritats centrals.

L'evolució de la Unió Europea cap a una unió monetària, reforçada per una moneda única el 1999, va significar que els estats ja no podien fer front com abans a l'excessiva acumulació de deute a través de la inflació i la devaluació. En el seu lloc, haurien d'ajustar la despesa i els ingressos dins d'un context de negociació de dèficit màxim i límits a l'endeutament. És una tasca difícil amb problemes vigents. El mateix es podria afirmar a totes les federacions que cerquen limitar els excessos pressupostaris dels governs subcentrals. A Alemanya, per exemple, la reforma del

federalisme de 2009 va significar l'aprovació d'una nova regla d'endeutament vinculant els Länder al Pacte pel Creixement i l'Estabilitat Europeu.

### **6.3 Coordinació de la política fiscal i estabilització**

*La política fiscal intenta suavitzar els cicles de l'economia, afegint o restant a la demanda neta a través dels préstecs o excedents del govern. Els governs federals solen jugar un paper important en aquest sentit, especialment quan les unitats de govern subcentral tenen una flexibilitat fiscal limitada. Es pot fomentar una bona gestió fiscal a través de marcs tècnics comuns i del diàleg polític regular.*

Els governs gestionen la política fiscal gastant menys o més que els seus ingressos, incorrent, per tant, en superàvit o dèficit respectivament i, en conseqüència, afectant el nivell de demanda de l'economia. Normalment els governs federals tenen més flexibilitat que els subcentrals per modificar la seva política fiscal, en particular a l'hora d'assumir el deute en períodes de recessió econòmica. Alguns programes, com la prestació d'atur i assistència social, són estabilitzadors econòmics naturals i «automàtics», amb despeses creixents en època de recessió i disminució en els períodes de creixement; té sentit, doncs, que el govern central (potser també els subcentrals) tingui un paper essencial en aquests programes.

A banda de la importància dels estabilitzadors automàtics, ambdós nivells de govern poden implementar discrecionalment polítiques fiscals actives. A l'hora de coordinar aquestes polítiques els enfocaments varien considerablement. Fins a cert punt, desenvolupar marcs pressupostaris comuns i promoure el diàleg tècnic pot ser útil per donar transparència als pressuposts tant centrals com subcentrals, sense limitar necessàriament les decisions pressupostàries dels governs. Les definicions tècniques comunes poden incloure variables macroeconòmiques essencials —preus, sous, mesures monetàries clau— així com classificacions d'ingrés i despesa i exercici fiscal per a tots els governs. A més a

més, els procediments d'auditoria i control propis proporcionen credibilitat. També pot ser útil que tots els governs facin les seves previsions pressupostàries bé abans de l'inici d'un nou any fiscal, i, si hi ha un fòrum per a la discussió i la possible coordinació dels plans pressupostaris, potser amb un horitzó temporal de dos o tres anys. La predicció quant a les participacions impositives i les transferències és important per ajudar els governs subcentrals a evitar superàvits o dèficits inesperats. Finalment, els fons de contingència per a emergències contribueixen a l'estabilització fiscal. Alguns d'aquests requisits tècnics es poden imposar dins d'un sistema federal o negociar amb els governs subcentrals.

---

#### **Mesures informatives i de procediment que promouen la coordinació fiscal a diverses federacions**

A **Alemanya** una llei federal que regula la gestió pressupostària estableix els sistemes de classificació pressupostària i comptabilitat, així com un context de planificació plurienal. A **Bèlgica**, els tres nivells de govern treballen en un sistema interministerial que fomenta el rendiment de comptes, on tots els governs intercanvien dades en períodes mensuals. Els estats d'**Austràlia** aporten dades en un context de presentació uniforme, però poden utilitzar els seus propis estàndards per als seus pressupostos. Les províncies del **Canadà** prenen part regularment en un diàleg amb el govern federal i accepten els estàndards del Departament Comptable del Sector Públic, un organisme independent. Els estats **americans** en general adopten els Principis Comptables Generalment Acceptats (GAAP), però tenen poques possibilitats de dialogar amb el govern federal sobre els temes fiscals. **Mèxic** ha tingut un règim descoordinat, amb inconsistències en les principals dades, el que fa difícil consolidar una comptabilitat fiscal nacional, però hi ha una tendència a crear un règim integrat de comptabilitat. L'**Argentina** també ha tingut un sistema dèbil però ha anat millorant gràcies a la Llei de responsabilitat fiscal. **Nigèria** té seriosos problemes de transparència quant als comptes nacionals i regionals.

---

## 6.4 Gestió de l'endeutament i lleis de responsabilitat fiscal

*Algunes federacions depenen fortament de disciplines de mercat, processos i informació transparents, així com de persuasió ocasional, per gestionar el deute. Altres proporcionen disciplines formals a l'endeutament dels governs subcentrals (i a vegades del federal), incloent-hi lleis de responsabilitat fiscal, o altres mesures per promoure-la, que han tingut un èxit variable.*

Els governs federals poden ser uns bons o mals gestors fiscals i econòmics, però si no ho fan bé normalment hauran de redreçar la situació pel seu compte. Contràriament, quan les unitats de govern subcentrals són mals gestors, i especialment quan acumulen un deute excessiu, el govern federal pot haver d'intervenir a causa del risc que aquests deutes poden tenir per a l'estabilitat econòmica i les pròpies finances del govern federal. Tots els governs federals estan subjectes a idèntiques disciplines dels mercats de capital i davant dels seus votants en relació amb els seus préstecs i deute. Algunes federacions apliquen les mateixes disciplines per gestionar els deutes de les unitats de govern, i la credibilitat d'aquest enfocament basat en el mercat depèn, no solament del bon funcionament dels mercats de capital, sinó també de l'opinió estesa que el govern central no intervinrà mitjançant el rescat. La credibilitat es pot reforçar a través de requisits aprovats sobre pressupostos equilibrats o control del deute, com es fa per als estats americans i els cantons suïssos. A Austràlia, el govern central presideix un consell de préstecs que supervisa l'endeutament federal i estatal, però el seu paper ha estat bàsicament informatiu més que de control i és redundant en períodes de superàvit; en l'actualitat el consell també diu si la despesa pública total de capital és consistent amb els objectius d'inflació governamentals.

En algunes federacions, els mecanismes de votació i de mercat es mostren ineficaços a l'hora de disciplinar els governs subcentrals. A més, quan aquests depenen de manera aclaparadora de participacions en impostos federals i de transferències, els

mercats assumeixen que el govern federal proporciona implícitament una garantia de rescat quant als deutes de les unitats de govern. En aquests dos casos, el govern central pot intentar controlar o arribar a acords sobre el deute de la unitat de govern. Aquestes mesures poden incloure límits sobre la quantia total de deute o el servei del deute en relació amb els ingressos, permetent endeutar-se només per finançar despesa de capital, exigint l'aprovació federal del préstec, o exigint que el préstec es faci a través del govern federal.

La Unió Europea és un cas inusual en ser una unió monetària en què el pes fiscal del govern central és extremadament petit (els seus ingressos són prop d'un 1% del PIB). Així, tots els països que pertanyen a la unió monetària han acceptat tres objectius fiscals principals, amb límits sobre dèficits anuals i deute total en relació al PIB. Àustria, Bèlgica, Alemanya, Itàlia i Espanya han hagut d'establir acords entre governs central i subcentrals per determinar el compliment d'aquests objectius des del punt de vista de la totalitat del sector públic. En alguns casos, han tingut un èxit relatiu a causa de la debilitat de les limitacions als dèficits de les unitats de govern subcentral.

Les federacions dels països en desenvolupament tenen una situació que barreja el sistema amb controls federals a l'endeutament establerts de fa temps i els nous sistemes que han esdevingut règims més estrictes després de la crisi creditícia, en relació als governs subcentrals. En alguns casos, els controls federals han anat més enllà de controls de préstecs cap a **lleis més completes de responsabilitat fiscal**.

---

### **Controls a l'endeutament i lleis de responsabilitat fiscal a diverses federacions**

L'any 2000, el **Brasil** adoptà una llei de responsabilitat fiscal que es va negociar amb els estats per tal de renegociar els seus deutes i prohibir l'emissió de nous títols. Aquesta llei va introduir restriccions per ambdós nivells de govern, amb limitacions sobre la despesa per empleats del govern, sobre el deute (no excedir una ràtio sobre els ingressos corrents),



sobre despeses recurrents (que haurien de tenir una font d'ingrés proporcional), i sobre la despesa a curt termini en els anys electorals. La llei també preveu un procés de planificació pluriennal i diverses disposicions quant a la transparència i el control (p.ex., sobre passius contingents). La retallada d'impostos o les noves despeses s'han de justificar valorant el seu impacte a llarg termini. El govern federal pot retenir pagaments als estats que no compleixen, i es poden iniciar procediments penals contra els funcionaris escollits. Des que es va aprovar la llei, el dèficit del sector públic al Brasil ha caigut substancialment.

---

Després de la crisi del 2001-2002, a l'**Argentina** el govern va oferir el rescat del deute a les províncies a canvi que aquestes acceptessin la Llei de responsabilitat fiscal que finalment van acordar 22 de les 24 províncies existents. La llei estableix pautes que fomenten la transparència i consistència dels comptes públics, limiten la despesa i l'endeutament, i sancionen les províncies que no compleixen. També disposa l'establiment de fons d'estabilització fiscal (sis províncies ho han fet d'una manera moderada), el que pot ser important atesa la magnitud de les exportacions a l'Argentina. El 2006, **Mèxic** va adoptar una llei sobre el pressupost federal i la responsabilitat fiscal que inclou disposicions relatives a la planificació, limitacions al deute, transparència de les finances públiques, control dels costos de personal funcionari, així com també mecanismes per gestionar els ingressos del petroli. **Nigèria** va aprovar unes normes d'aprovisionament i responsabilitat fiscal el 2007, però la seva aplicació va afectar només al govern federal perquè el Senat va rebutjar la seva aplicació als estats; des d'aleshores, alguns estats han acordat d'afegir-se al sistema.

Els estats de l'**Índia** poden demanar préstecs només a l'interior i requereixen l'acord del govern de la Unió per assumir nou deute si tenen préstecs pendents de pagament amb aquest; malgrat tot, l'endeutament dels estats ha augmentat significativament, en part, a través de mecanismes no controlats com el deute

assumit per empreses de serveis de propietat estatal. El govern central té una llei de responsabilitat fiscal que obliga a justificar la manera com s'aconseguirà l'equilibri pressupostari en un període de cinc anys; tanmateix, s'exclouen els costosos subsidis als carburants i fertilitzants, que resten al marge del pressupost i no són aplicables als estats. El govern federal a **Rússia** limita actualment d'una manera estricta els dèficits i l'endeutament regional. A **Sud-àfrica**, la legislació nacional restringeix l'endeutament provincial. El govern federal de **Bèlgica** estableix acords amb les unitats de govern subcentral sobre endeutament, basats en les recomanacions del Higher Finance Council i el banc nacional.

## 6.5 Política microeconòmica

*La política microeconòmica, que es centra en l'eficiència i productivitat de l'economia, necessàriament implica tots els nivells de govern d'una federació. Algunes federacions tenen mesures força dures per promoure mercats interns, i crear un context de competència i de polítiques sectorials i regionals consistent. Altres tenen una assignació difusa de la responsabilitat reguladora per mercats interns i una major necessitat de coordinació. Les polítiques reguladores que aborden els problemes de monopòlis naturals, mercats de treball, mercats de capitals, i estàndards mediambientals són especialment importants.*

Una part important de la gestió econòmica a les federacions consisteix en vigilar el funcionament del mercat intern per limitar les barreres a l'intercanvi de béns i serveis, a la inversió, i a la mobilitat del treball. L'obertura dels mercats dins d'una federació sembla que ha de promoure l'ús eficient dels recursos. És a dir, sovint els governs subcentrals intenten promoure interessos locals afavorint-los a través de regulacions, mesures impositives, subvencions i altres mecanismes. De vegades, també poden introduir mesures per altres motius, com ara la protecció ambiental, el subministrament d'electricitat o la millora d'un servei, esdevenint una barrera dins del mercat intern de la federació. El risc de barreres internes tendeix a ser més gran allí on les unitats

de govern tenen una important competència tributària o per legislar sobre temes econòmics. Les unitats de govern sovint són propietàries o regulen empreses de subministraments (*utilities*) que poden protegir com a monopolis locals bloquejant les possibilitats de competència dins de la federació.

L'objectiu de limitar les barreres internes és constant a les federacions perquè es tracta d'un problema que pot donar-se de manera recurrent. Hi ha tres aproximacions per abordar aquesta qüestió que es poden combinar de maneres diferents:

- **Disposicions constitucionals:** Les constitucions federals poden incloure principis sobre el mercat intern que permetin interposar recurs en el cas de l'existència de barreres.
- **Competència del govern federal:** Les constitucions federals poden autoritzar el govern federal a aprovar lleis que limitin o invalidin lleis dels governs subcentrals. Això és més obvi en casos de competència concurrent, en què les lleis federals gairebé sempre prevalen. Un poder federal per regular el comerç intern també pot ser important. Altres poders federals, incloent-hi el dret de preferència (com als Estats Units) pot ser utilitzat per limitar les barreres internes.
- **Esforços col·laboradors:** Els governs federals poden no tenir l'autoritat legal de limitar barreres creades per unitats de govern subcentrals, o poden tenir l'autoritat però no estar preparats per assumir el cost polític d'intervenir unilateralment per eliminar una mesura que és popular en una regió. En aquests casos, cal que el govern federal i els subcentrals treballin junts per tractar amb les barreres internes i això es pot fer a través de negociacions, estudis, i la suma d'esforços des de la indústria i el sector públic.

Les federacions difereixen en la prioritat que donen a reduir barreres internes i en els enfocaments que adopten. La Unió Europea, que es va fundar amb l'objectiu de crear un mercat unificat, ofereix exemples valuosos que es poden utilitzar per a les federacions, incloent-hi el potent paper de la Cort Europea i l'adopció de la votació per majoria qualificada, més que la una-

nimitat, per fer regles noves. Mentre que en algunes federacions, com els Estats Units, el govern central té importants competències en comerç, en d'altres, com el Canadà, això no succeeix. Fins i tot allí on el poder federal és bastant fort, hi ha sempre algunes barreres que no poden ser tractades per autorització federal o per una apel·lació a la constitució, de manera que els mecanismes cooperatius esdevenen importants.

## 6.6 Desenvolupament regional

*Les federacions poden utilitzar polítiques de desenvolupament regional per tractar les disparitats econòmiques regionals com a complement a les transferències federals i les participacions en impostos. Algunes federacions tendeixen a utilitzar polítiques socials i econòmiques per abordar les disparitats esmentades abans de fer-ho a través d'acords sobre participacions i transferències fiscals.*

En el capítol 5 es presentava una visió de conjunt dels sistemes de participació impositiva i de transferències fiscals en les federacions, incloent-hi les d'anivellament. El desenvolupament regional, o altres programes de desenvolupament econòmic, es poden utilitzar per complementar o substituir aquests acords fiscals. Moltes federacions tenen programes especials dirigits al creixement econòmic de les regions menys desenvolupades. A l'Índia, per exemple, els acords de participació en ingressos proposats cada cinc anys per la Comissió de Finances són complementats per inversions estratègiques proposades per la Comissió de Planificació per tal de promoure el desenvolupament nacional i regional; aquestes es poden instrumentar a través de transferències condicionades als estats. A més, els programes federals de més envergadura dirigits als individus —com l'assistència social, l'assegurança d'atur, la formació ocupacional i les pensions— poden ser una peça important en l'aproximació d'una federació al problema de les disparitats regionals. La Unió Europea, amb uns recursos fiscals molt minsos comparat amb governs federals, ha creat fons per a inversions en els estats membres més

pobres (amb ingressos per sota del 90% de la renda mitjana europea) i en regions qualificades com a pobres, en lloc d'optar per programes d'anivellament. Aquests programes de desenvolupament regionals semblen tenir més èxit quan milloren la infraestructura bàsica i la qualificació de la població activa que si proporcionen assistència específica a indústries en particular.



## Capítol 7

# Acords i aspectes institucionals

### 7.1 Fòrums fiscals i comissions consultives

*Els règims parlamentaris tendeixen a tenir un control més gran de la gestió fiscal a través de les branques executives dels governs que no els règims presidencials-congressuals, en què l'assemblea legislativa té més llibertat. L'estructura del sistema de partits polítics és un aspecte fonamental. De vegades, el senat pot jugar un paper important representant els interessos fiscals dels governs subcentrals o de les poblacions corresponents.*

Els polítics es mantenen en el càrrec només guanyant les eleccions, de manera que la política democràtica competitiva és bàsica per a la dinàmica de les federacions, incloent-hi la gestió fiscal. La política en totes les federacions és complexa i pot canviar de presa en el transcurs d'un procés o processos electorals, de manera que les mateixes institucions polítiques essencials poden funcionar molt diferent depenent de qui és al poder i en quins governs. Dit això, cal ser cautelós a l'hora de generalitzar sobre l'impacte dels acords institucionals en la política fiscal i econòmica.

Les principals institucions polítiques configuren les relacions i la dinàmica de la gestió fiscal en una federació. La majoria dels governs federals tenen, o bé, un sistema parlamentari, o bé, un sistema presidencialista amb sistemes de control (*checks and balances*), i els governs subcentrals normalment tenen el mateix sistema. Les excepcions són Rússia, que té un sistema presidencial-parlamentari, i Suïssa i Sud-àfrica, on els cinc membres de l'executiu i el president respectivament s'elegeixen per les assemblees legislatives centrals, però no estan subjectes a vots de confiança. En règims parlamentaris, el govern normalment exigeix la confiança o suport d'una majoria parlamentària per continuar en el càrrec, mentre que, en règims presidencials, l'executiu és independent del legislatiu.

Els pressuposts en règims parlamentaris són una qüestió de confiança, el que fa que, normalment, hi hagi límits estrictes quant a les possibilitats d'esmena (com a mínim sense el consentiment del govern), mentre que en règims presidencials, el legislatiu pot revisar el pressupost sense causar la caiguda del govern.

Els sistemes presidencials-congressuals sovint es jutgen com a menys disciplinats en els processos pressupostaris, ja que l'executiu pot necessitar negociar extensament amb el legislatiu per guanyar el seu consentiment (i el legislatiu ha d'evitar un vet presidencial en alguns casos). Així s'ha vist, per exemple, en la cada vegada més àmplia inserció en la legislació de projectes reservats al Congrés dels Estats Units, així com en importants revisions dels pressuposts proposats pel president, especialment quan el seu partit no controla les dues cambres. Nigèria i Mèxic també han estat caracteritzats per canvis essencials en els pressuposts proposats per l'executiu. Tanmateix, alguns règims presidencials, com el del Brasil i l'Argentina han vist com els pressuposts proposats pel president s'aprovaven amb poques esmenes, i això reflecteix estímuls que el president pot utilitzar per mantenir el suport del legislatiu a ratlla. També, el Brasil i l'Argentina tenen un major diàleg intergovernamental sobre assumptes fiscals que no pas Nigèria i Mèxic.

En sistemes parlamentaris, la negociació dels pactes pressupostaris en gran part té lloc abans que el pressupost es proposi i es condueixi per l'executiu. Fins i tot si això implica compromisos seriosos (el que succeeix probablement quan hi ha governs de coalició, com a l'Índia), la negociació és portada pel ministre de finances i el seu gabinet, no per un comitè legislatiu. Això pot implicar nombroses consultes a les unitats de govern subcentral.

Aquestes diferències afecten en la manera com es concreta el federalisme fiscal en diferents règims. Allí on l'executiu té el control, com en la majoria de règims parlamentaris i alguns règims presidencials, els governs subcentrals centraran els seus esforços en influir sobre el govern federal, mentre que en règims presidencials-congressuals amb un poder pressupostari més difús, sovint intenten influir tant en l'executiu central com en el legislatiu.



En la pràctica, totes les federacions tenen senat o cambra alta, on els membres són elegits o són nomenats amb altres criteris diferents dels utilitzats per al congrés o cambra baixa (els membres del qual són escollits popularment seguint més o menys un criteri de població). En molts casos, la representació al senat és igual per a totes les unitats de govern subcentral, i quan no ho és, hi sol haver una sobrerepresentació de les unitats més petites, de manera que el senat té tendència a afavorir els seus interessos. Tanmateix, el poder del senat varia molt, i és típicament fort en sistemes presidencials-congressuals i relativament dèbil, especialment en matèries o qüestions pressupostàries, en els règims parlamentaris. Alemanya és una excepció important, on el Bundesrat, que representa els governs dels Länder, ha d'aprovar qualsevol llei (incloent-hi qualsevol qüestió pressupostària) que els afecti; aquest requisit fomenta un sistema molt integrat que de vegades ha dificultat la presa de decisions. Etiòpia és una federació parlamentària on la House of Federations és elegida per assemblees legislatives estatals (no governs) i no té l'habitual funció legislativa, exceptuant que ha de revisar i aprovar pressupostos en la mesura que afecten els estats; en la pràctica, s'han forçat revisions pressupostàries, malgrat el règim de partit dominant arreu de la federació. A Sud-àfrica, totes les decisions pressupostàries que afecten les competències provincials han de ser aprovades per una majoria de les nou províncies representades en el National Council of Provinces, subjecte al fet que l'Assemblea Nacional pugui invalidar amb una majoria de dos terços.

Algunes federacions revisen regularment els seus règims fiscals federals i nomenen comissions per consultar i preparar informes sobre aquest tema. Les comissions de finances i planificació periòdiques de l'Índia, que són nomenades pel govern de la Unió, han tingut èxit en la mesura que els seus membres es valoren com eminents i independents, i les seves recomanacions tenen molta importància. En canvi, l'experiència del Pakistan ha estat més problemàtica, ja que els seus comisaris de finances són delegats que reben instruccions dels governs i han d'assolir un acord unànime; en conseqüència, sovint s'ha produït un bloqueig. Austràlia ha tingut dependència

durant mig segle de la Comissió de Subvencions de la Commonwealth per tal de revisar regularment i fer recomanacions sobre les transferències fiscals. En la comissió s'inclouen membres anomenats pel govern federal després de la consulta extensa amb els estats; hi ha un personal permanent important. Les seves recomanacions tenen molt pes i s'adopten pràcticament sense canvis.

El Canadà s'enfrontava a una gran crisi fiscal en els últims 30 anys i va nomenar una comissió (Royal Commission) per revisar els acords fiscals federals. El seu informe va tenir un gran impacte, no quant a les relacions fiscals verticals (entre federació i províncies) però sí quant al reajustament de responsabilitats de despesa, p.ex., com la del govern federal assumint l'assegurança contra l'atur. Darrerament, el govern federal i els governs provincials han constituït meses per revisar certs aspectes del sistema de transferències fiscals; al final, les revisions efectuades es van basar fortament en les recomanacions del panel federal.

Els sistemes federals sovint han desenvolupat unes bones relacions intergovernamentals, treballant dins de sectors i operant en diversos nivells, des de caps de govern i ministeris fins a funcionaris superiors, en grups tècnics de treball. En l'àrea financera és comú tenir grups que s'ocupen de les estadístiques i comptes financers, de la gestió d'impostos, així com de qüestions essencials de política que cal negociar entre ministres. La força i profunditat d'aquests acords depèn del nivell de desenvolupament del país, però també del funcionament de les institucions en els nivells més alts. Així, els Estats Units tenen xarxes relativament subdesenvolupades per a reunions intergovernamentals, i els estats promouen els seus interessos bilateralment o a través de líders; els règims parlamentaris, com Austràlia, el Canadà, l'Índia, i Suïssa (a més d'Alemanya amb el seu Bundesrat i especialment les diferents «Conferències de Ministres» on els ministres dels Länder es troben regularment) es caracteritzen per xarxes denses i actives.

## 7.2 Tribunals i resolució de conflictes

*Malgrat que no tots els acords fiscals entre governs d'una federació són judicables, en molts casos sí que ho són. Els tribunals poden jugar un paper important tot vetllant sobre els assumptes fiscals relacionats amb poders, lleis i els principis subjacents d'una constitució. Algunes federacions tenen tribunals especials per a matèries impositives. Altres eviten portar certs temes fiscals als tribunals, i prefereixen encarar-los políticament.*

Els tribunals han jugat un paper important en la configuració constitucional de la majoria de federacions, tot controlant els aspectes clau per al federalisme fiscal. Alhora, molts dels assumptes més importants en el federalisme fiscal són polítics, i no legals. Per exemple, els acords relatius a transferències fiscals o participacions en ingressos estan subjectes a revisions periòdiques i a esmenes i, habitualment, els tribunals juguen un paper poc rellevant en aquestes matèries, que s'han de resoldre en l'àmbit polític. També, alguns acords intergovernamentals es poden redactar deliberadament com a documents polítics, i no legals, el que permet una major flexibilitat en la seva administració. Fins i tot quan hi ha drets legals i obligacions, els governs poden decidir gestionar els conflictes políticament o per altres vies. La Constitució de Sud-àfrica de 1996 posa l'èmfasi en el govern cooperatiu i limita l'accés dels governs als tribunals de manera que aquest sigui un últim recurs, per ser utilitzat només després que s'hagin esgotat altres possibilitats. Tant a Suïssa com a Etiòpia, els tribunals no tenen l'última paraula sobre la constitució: en el primer cas, és de la població, via referèndum; en l'últim, és de la House of Federation, elegida per les assemblees legislatives dels estats.

---

### **Algunes decisions dels tribunals rellevants des del punt de vista del federalisme fiscal**

El Tribunal Suprem dels Estats Units ha fet interpretacions de qüestions com ara el poder comercial entre estats, el poder sobre la despesa, el dret preferencial que ha enfortit enorme-

ment el domini federal. El Tribunal Suprem d'Austràlia ha interpretat de forma restrictiva el poder tributari dels estats, especialment en quatre ocasions durant els anys 40, quan efectivament es va transferir el poder sobre l'impost sobre la renda dels estats al govern de la Commonwealth. Més recentment, la severa limitació del Tribunal respecte del poder fiscal dels estats ha estat un factor clau per als estats partidaris d'un nou règim d'IVA administrat centralment. El Tribunal Constitucional d'Alemanya s'adonà el 1992 que el govern federal era responsable d'una bona part dels forts deutes a diversos Länder, a causa de les disposicions constitucionals sobre la «igualtat». El Tribunal Suprem del Canadà establí que un acord sobre transferències fiscals entre federació i províncies podria ser modificat unilateralment pel Parlament federal, la sobirania del qual podria no ser restringida sense una esmena constitucional. El Tribunal Constitucional de Sud-àfrica ha refusat fins ara, jutjar les disputes intergovernamentals forçant els governs a esgotar les possibilitats de mediació abans que litigar entre ells. El Tribunal Suprem de Nigèria ha tingut un paper molt actiu en judicis sobre la qüestió del petroli, entre el govern federal i els estatals. En una decisió recent, es van negar els drets estatals sobre certs dipòsits de petroli situats *offshore*. Després de la sentència, tanmateix, el govern federal ha pactat compartir els ingressos amb els estats que han estat demandants i que han perdut.

---

### 7.3 Acords asimètrics

*Les unitats de govern subcentrals de les federacions normalment tenen els mateixos poders formals derivats de la constitució en relació amb les matèries fiscals, però hi ha unes quantes excepcions. Els acords asimètrics són habitualment acords administratius o polítics.*

Les unitats de govern subcentrals de les federacions tenen diferents característiques, capacitats i necessitats. Algu-

nes generen una forta pressió política a favor de la descentralització, i d'altres no ho fan; algunes gaudeixen de circumstàncies financeres especials. Una manera d'abordar aquestes diferències és adoptant acords unilaterals. Tanmateix, la asimetria constitucional pot generar dificultats si implica que una unitat de govern rep més poder o un tractament favorable. L'experiència a Espanya és que els acords especials establerts per les comunitats autònomes anomenades «nacionalitats històriques» han estat reivindicats per les altres. Actualment, el País Basc i Navarra tenen acords fiscals especials que els permeten recaptar tots els impostos, proporcionar menys suport al govern central, i utilitzar l'impost de societats per atreure inversions; malgrat que aquests acords tenen orígens històrics, la asimetria està creant pressions que encara ara no estan resoltes. Rússia tenia acords fortament asimètrics en les primeres fases de la nova Constitució federal, però aquests han estat progressivament eliminats. Contràriament, els estats petits de Borneo a Malàisia tenen poders constitucionals especials sobre boscos, pesca i petroli que es refereixen al seu caràcter i via d'ingrès a la federació, i aquests no han fet demandes generalitzades exigint un mateix tractament.

Certes classes d'asimetria poden consistir en acords pràctics, no constitucionals, on les unitats de govern ho resolen a través de diversos acords. Així, al Canadà, el govern federal ha arribat a convenis bilaterals sobre gestió impositiva amb les províncies, amb una oferta similar però amb resultats diferents. En aquest i en alguns altres acords, com ara pensions, hi ha un grau limitat d'«especificitat» al tractament concedit al Quebec, que és àmpliament acceptat per les altres províncies. A més, no hi pot haver cap problema a l'hora de proporcionar subvencions especials a les unitats de govern més pobres sempre que es faci d'una manera establerta i programada que impliqui un tractament similar per a totes elles. Els problemes polítics poden sorgir quan el govern federal afavoreix determinades unitats de govern per motius partidistes o per altres raons, i això, naturalment, passa en algunes federacions.

## 7.4 Capitals, territoris i poblacions autòctones

*Les federacions poden tenir acords fiscals especials per les seves capitals, territoris i àrees tribals o territoris autòctons.*

Mentre que les unitats de govern amb el mateix estatus constitucional són el tret subnacional principal de les federacions, hi ha casos on parts del territori nacional tenen un règim constitucional diferent. Aquest pot ser el cas de capitals nacionals, territoris i àrees autòctones o tribals. En cada cas, poden existir acords fiscals especials.

Tant si la ciutat que ostenta la capitalitat d'una federació és en un districte federal separat (l'Argentina, Austràlia, el Brasil, l'Índia, Malàisia, Mèxic, Nigèria, els Estats Units i Veneçuela); és una ciutat federal (Etiòpia i Rússia), és una ciutat-estat (Àustria, Bèlgica i Alemanya); o és un municipi dins d'una unitat de govern intermedi (el Canadà, Espanya i Suïssa), poden haver-hi acords de finançament especials per a la capital. Aquests poden reconèixer la importància simbòlica de la capital com a aparador per al país, o simplement els costos addicionals associats a la localització d'un govern nacional. La política federal envers les capitals nacionals és molt diversa. En molts casos, el govern federal assumeix costos essencials per infraestructura, parcs i institucions culturals, mentre que en altres (com a Suïssa) la ciutat capital rep un tractament especial mínim més enllà de la compensació per aquests costos directes per incrementar la seguretat. Segons les propietats de la capital, els governs federals poden pagar impostos al seu govern, subvencions en lloc d'impost, o res. A Nigèria, l'impost sobre la renda federal s'aplica només a empleats federals i residents de la capital nacional. Algunes federacions també tenen àrees amb estatus de territoris, que normalment no tenen autonomia constitucional i estan legalment subordinats al govern federal. Aquests territoris solen tenir una gran superfície però poca població (Austràlia i el Canadà). En el cas d'Austràlia, el sistema de subvencions de la Commonwealth s'aplica tant als estats com als territoris, i inclou un càlcul tant de capacitat fiscal com de necessitats, el que suposa uns costos alts

de funcionament al territori del nord. Al Canadà, el sistema d'anivellament només té en compte la capacitat fiscal, no les necessitats, però existeix un règim especial i molt més generós que s'ha desenvolupat per als tres territoris del nord per tal de reconèixer les seves necessitats especials.

Tant al Canadà com als Estats Units, hi ha terres reservades per a poblacions autòctones amb governs autònoms. El Canadà té més de 600 tribus índies que viuen en reserves, mentre que els Estats Units tenen uns centenars de reserves de nadius, les més grans de les quals superen en extensió els estats més petits. Aquestes comunitats tenen règims legals i fiscals que són diferents dels de les províncies o estats que les envolten. Els impostos federals i provincials normalment no s'apliquen als aborígens pels beneficis o transaccions a les seves terres. En últim terme, la propietat és de la comunitat, i els costos de govern municipal són assumits fonamentalment per pagaments federals. En molts casos, aquests règims han patit una mala adaptació al desenvolupament econòmic, sovint creant síndromes de dependència profundes, especialment per a comunitats més petites o més allunyades. En aquests darrers anys, s'han assajat nous enfocaments fiscals per a comunitats individuals. L'Índia té sis estats anomenats «tribals» situats al nord-est que tenen acords de finançament especials, protecció de terra tribal i altres drets. També, hi ha districtes tribals i regions dins d'alguns estats amb acords particulars quant a la terra i altres matèries locals, però normalment sense incloure règims fiscals distintius.

## 7.5 Empreses públiques

*En algunes federacions les empreses públiques implicades en l'activitat comercial han tingut un impacte essencial des de la perspectiva del federalisme fiscal.*

Els governs federals i els subcentrals han tingut una presència important en l'economia comercial a través d'empreses de la seva

propietat. Quan aquestes empreses han operat seguint les pautes de mercat, incloent-hi préstecs privats i el pagament d'impostos (o equivalent), l'impacte en termes de federalisme fiscal ha estat mínim. Però sovint hi ha acords especials per a aquestes empreses, que poden afectar des de la perspectiva de federalisme fiscal.

Algunes empreses públiques són fonts importants d'ingressos corrents per als governs. Els governs federals poden ser capaços d'utilitzar aquests acords per evitar o limitar les obligacions de participació impositiva amb les unitats de govern subcentral. Els governs subcentrals, per la seva banda, els poden utilitzar per gaudir d'ingressos que no s'inclouran en el càlcul de la seva capacitat fiscal per a propòsits de transferències del govern federal. També, quan es privatitzen empreses públiques, poden no tenir-se en compte els guanys en els acords de participació en ingressos.

Les empreses públiques poden quedar exemptes del pagament de l'impost sobre la renda de societats o altres impostos del nivell de govern que no en té la propietat, sota la justificació que un govern no pot gravar a un altre: és el cas de les empreses de serveis públics (*utilities*) de propietat provincial al Canadà. En molts casos, les empreses de propietat pública resten completament al marge del règim d'impost de societats i fan un altre tipus de pagaments als governs que en tenen la propietat.

Com en el cas del petroli de Malàisia i Veneçuela, aquestes empreses poden fer la provisió de productes o serveis subvencionats o a un preu inferior al de mercat. Els preus subvencionats redueixen els ingressos disponibles per als governs que tenen la propietat de les empreses; també pot forçar a fer més despesa si els preus subvencionats no s'ajusten a l'evolució dels costos creixents de les importacions, per exemple de petroli, com ha passat a l'Índia, Malàisia i el Pakistan. Alternativament, els governs propietaris de les empreses poden utilitzar el seu monopoli per imposar preus superiors als del mercat competitiu, el que equival a exigir un impost.

Els comptes d'aquestes empreses públiques solen estar al marge del pressupost de l'administració, de manera que el seu endeutament no es consolida amb el del govern, reduint així la



transparència i disciplina fiscals. Així mateix, les empreses poden proporcionar pagaments, crèdit fàcil, o préstecs al govern que n'és propietari, que poden minar esforços quant a una bona gestió del deute i fins i tot conduir a una crisi de deute. Al Brasil, el govern federal va haver d'intervenir en una crisi de deute causada quan les empreses financeres de propietat pública van proporcionar massa crèdit als seus governs; finalment, aquesta situació va comportar la privatització d'aquestes institucions.

Així, en analitzar els acords fiscals en qualsevol federació és important veure quin és l'abast de la propietat pública d'empreses mercantils i, on és significatiu, per considerar com aquestes empreses es relacionen amb el sistema fiscal. Els acords especials en aquest sentit poden tenir un gran impacte en el flux d'ingressos públics en general i entre governs.

## 7.6 Corrupció

*La corrupció està present en molts països perjudicant el creixement econòmic, la qualitat ambiental i el desenvolupament humà. Aquest problema no sembla esdevenir ni millor ni pitjor a les federacions. La corrupció dins d'una federació pot malmetre la confiança entre governs i minar els acords fiscals. Implica qüestions de transparència i responsabilitat en els acords entre governs.*

Els informes anuals internacionals de transparència sobre els nivells de corrupció percebuts arreu del món mostren que els països federals ocupen tant la millor posició com la pitjor. Els experts han donat arguments oposats mostrant per què la descentralització pot disminuir la corrupció o agreujar-la, però no hi ha consens quant a quina tendència és la dominant.

La corrupció és un fenomen complex que es pot arrelar profundament en una societat i en els seus sistemes de govern. Pot ser especialment seriós quan els governs tenen ingressos elevats perquè els votants semblen menys sensibles a aquests ingressos, que són captats per elits corruptes, que als obtinguts via impostos que ells mateixos paguen. El sistema de competència de partits pot,

de vegades, limitar la corrupció (perquè els partits de l'oposició exposen els delictes), però també poden ser part del problema (si els partits desvien fons als seus membres i organitzacions). Dins de les federacions, la corrupció pot existir en tots els nivells de govern. Els governs centrals tenen accés a recursos més quantiosos i, per tant, tenen més risc de corrupció a gran escala. Tanmateix, els governs regionals i locals poden quedar sotmesos als caps de la corrupció local, que sovint tenen una oposició dèbil i poca o cap vigilància per part dels mitjans. La corrupció pot minar la confiança entre governs en una federació: les unitats de govern subcentral poden sospitar que el govern federal no informa plenament sobre els ingressos que se suposen compartits, mentre que els governs federals tenen la preocupació sobre com s'utilitzen els ingressos de les transferències o de si se'n fa un mal ús.

Sembla ser que la corrupció ha disminuït a molts governs locals de l'Índia durant els anys 80 i 90 quan el nou sistema d'institucions d'autogovern local (*panchayat*) comportà tres milions de polítics escollits localment. Els nous ajuntaments responien davant el seu electorat i van augmentar la responsabilitat i el rendiment de funcionaris i professors d'aquest nivell de govern. A curt termini, autoritzar els governs elegits localment pot reduir la corrupció en certs casos.

Nigèria ha reconegut el seu repte quant a la corrupció, que va augmentar especialment sota la dictadura militar. Certs governs estatals han desviat recursos per a propòsits corruptes, deixant així amb poc finançament les escoles, l'assistència sanitària i la infraestructura. La Comissió de Delictes Econòmics i Financers federal ha exposat molts casos seriosos, alguns dels quals han conduït a l'acusació de governadors estatals; però aquestes operacions sempre s'encaren a la sospita d'un enfocament esbiaixat quant al compliment perquè les comissions poden no ser completament independents. Així, l'Assemblea Nacional i el Senat han participat en les seves pròpies consultes. Mentre que alguns experts defensen la creació d'agències anticorrupció només si el procediment legal és més o menys segur, l'experiència nigeriana, malgrat els seus defectes, suggereix que aquesta via pot ser massa prudent.

Els esforços per limitar la corrupció són més fructífers quan encaren simultàniament les necessitats del procediment legal, uns mitjans de comunicació independents, participació pública, burocràcies i tribunals professionals, i transparència i rendiment de comptes. També, els països que proporcionen inversió estrangera tenen una responsabilitat versus la policia nacional que poden oferir suborns en països estrangers. Mentre que el risc de corrupció es relaciona fortament amb el nivell de desenvolupament humà i econòmic així com amb la riquesa en recursos, tots els països poden considerar mesures per millorar en aquest sentit.

Un problema essencial per afrontar la corrupció en el govern és el d'establir controls creïbles. Els sistemes federals poden tenir un avantatge potencial aquí, encara que no l'han explotat realment fins ara. Quan un govern federal proporciona transferències grans o ingressos compartits als governs subcentrals, té un interès natural en provar com s'utilitzen aquests fons. Els governs subcentrals, per a la seva banda, tenen un interès en la transparència del nivell federal, com a mínim en relació amb els ingressos que s'han de compartir. Així si els mecanismes de supervisió autònoms dins de cada nivell de govern són dèbils, potser hi ha espai per a cada nivell de govern per tenir algun tipus de vigilància formal sobre l'altre.



# Conclusions

Aquest petit manual ha presentat una breu panoràmica del federalisme fiscal. El tema és tant polític com econòmic. És polític en el sentit que el diner és un tipus de competència: com s'obté i com s'utilitza està íntimament relacionat amb l'estructura de la presa de decisions i amb la dinàmica política d'una federació. És també un tema econòmic en el sentit que la gestió de la sobirania repartida en temes com imposició, despesa pública i regulació poden tenir un impacte significatiu en el funcionament i estabilitat d'una economia, en la seva eficiència i en el seu grau de solidaritat.

Ens hem fixat en l'assignació de les responsabilitats de despesa, l'estructura dels règims fiscals, l'assignació d'impostos en concret i fonts d'ingressos, les participacions i les transferències entre el govern federal, intermedi i local, i altres aspectes més amplis de gestió econòmica i acords institucionals a les federacions. En la pràctica, en totes les matèries hi ha una gran diversitat entre països. La varietat d'acords reflecteix les molt diverses històries i caràcters de les federacions. No hi ha una única solució millor que les altres, i cada país ha de trobar les seves pròpies solucions.

Dit això, nosaltres podem aprendre més de l'estudi del federalisme fiscal. El tema ens proporciona uns instruments analítics i criteris d'avaluació que ajuden a entendre i a fer judicis crítics. La diferent experiència de cada federació pot proporcionar inspiració tant des de la seva creativitat com des de les històries allisonadores dels seus errors.

Desitgem que aquesta panoràmica introductòria hagi proporcionat al lector una idea de l'abast i la naturalesa de les qüestions de federalisme fiscal, així com dels principis sobre com abordar-les d'una manera crítica.



## Lectures d'aprofundiment

La literatura sobre federalisme fiscal comprèn àmplies referències pràctiques, teòriques i d'anàlisi comparat. A continuació es presenta una selecció d'algunes de les més importants així com recents.

- Ahmad, Ehtisham i Georgio Brosio, eds., *Handbook of Fiscal Federalism*, Northampton, MA: Edward Elgar, 2006.
- Bird, Richard i Robert Ebel, eds., *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*, Northampton, MA: World Bank, 2007.
- Bird, Richard i François Vaillancourt, eds., *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Boadway, Robin i Anwar Shah, *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multi-Order Governance*, New York: Cambridge University Press, 2009.
- Boadway, Robin i Anwar Shah, eds., *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, DC: World Bank, 2007.
- Bosch, Núria i José M. Duran, eds., *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*, Northampton, MA: Edward Elgar, 2008.
- Imbeau, Louis M. i François Petry, eds., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Lanham, ML: Lexington Books, 2004.
- Oates, Wallace, «Towards a second-generation theory of fiscal federalism», *International Tax and Public Finance*, 12 (2005).
- Oates, Wallace, «An essay on fiscal federalism», *Journal of Economic Literature*, 37 (1999).
- Rodden, Jonathan, *Hamilton's Paradox: Promise and Perils of Fiscal Federalism*, New York: Cambridge University Press, 2006.
- Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland, i Jennie Litvak, eds., *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge, MA: MIT Press, 2003.

- Shah, Anwar, ed., *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2007.
- Ter-Minassian, Teresa, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, DC: International Monetary Fund, 1997.
- Treisman, Daniel, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Wallack, Jessica S. i T.N. Srinivasan, eds., *Federalism and Economic Reform*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Watts, Ronald L., *Comparing Federal Systems*, 3rd ed., Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.
- Watts, Ronald, *The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study*, Kingston, ON: Institute of Intergovernmental Relations, 1999.
- Watts, Ronald L., i Rupak Chattopadhyay, eds., *Emerging Issues in Fiscal Federalism*, New Delhi Viva Books and Forum of Federations, 2008.

## Llocs Web útils

- «The Federalism Library», online: Forum of Federations, <http://www.forumfed.org/en/federalism/library.php>.
- «Fiscal Federalism», online: Institute for Public Economics, University of Alberta, <http://www.uofaweb.ualberta.ca/ipe/federalism.cfm>.
- «OECD Fiscal Federalism Network», online: OECD, [http://www.oecd.org/department/0,3355,en\\_2649\\_35929024\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_35929024_1_1_1_1_1,00.html).

## Revistes

- Federations*: <http://www.forumfed.org/en/products/federations.php>.
- Publius: The Journal of Federalism*, <http://publius.oxfordjournals.org>.



# Lectures d'aprofundiment des de la perspectiva del cas espanyol

D'entre les moltes referències possibles, se citen aquí alguns treballs que oferiran al lector una perspectiva de conjunt referida especialment (però no només) al cas d'Espanya i l'adreçaran, en cada àmbit concret, a altres lectures més específiques:

Bosch Roca, N., «El finançament dels governs subcentrals en els països federals», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 3, 2006, pàgs. 87-120.

Coronas i Guinart, J.M., «El federalismo fiscal: conceptos y modelos», a *Federalismo fiscal y Europa*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2008, pàgs. 17-40.

Durán Cabré, J.M.; Bosch Roca, N. (coords.), *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial*. Ed. Universitat de Barcelona. Barcelona, 2005.

Espasa Queralt, M., «La financiación autonómica: fallos del modelo y perspectivas de futuro a partir de la propuesta acordada para Cataluña», *Análisis local*, 65, 2, 2006, pàgs. 33-46.

Ferreiro Lapatza, J.J., «El sistema de finançament autonòmic de Catalunya: Estatut i Constitució», *Revista Catalana de Dret Públic*, 32, 2006, pàgs. 37-74.

De la Fuente Moreno, A.; Gundín, M., *La financiación regional en España y en cuatro países federales*, Fundación Caixa Galicia, A Coruña, 2008.

Ruiz-Huerta Carbonell, J.; Díaz de Sarralde Míguez, S.; Tránchez Martín, J.M.; Torrejón, L., «¿Cómo avanzar en la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas?», a Santiago Lago Peñas (coord.), *La financiación del estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, 2007, pàgs. 133-164.

Tejerizo López, J.M. (dir.), *La financiación territorial en los estados descentralizados: un estudio comparado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009.

VVAA: *Federalismo fiscal y Europa*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2008.



# Índex analític

- Alemanya**, 28; subvencions condicionades a, 87; sistema de tribunals a, 116; despesa pública a, 36; impostos sobre la renda a, 57; impostos sobre propietat a, 64; participacions impositives a, 80; IVA a, 62.
- Anivellament**, 82, 89-94, 119; entre estats, 93; transferències, 85.
- Argentina**: recursos naturals a l', 66; participacions impositives a l', 81; IVA a l', 63.
- Assemblea legislativa**: i poder, 35; i programes de despesa, 28.
- Austràlia**, 17; subvencions condicionades a, 87; sistema de tribunals a, 116; programes d'anivellament a, 94; despesa pública a, 36; impostos sobre la renda a, 57; impostos sobre propietat a, 64; fonts d'ingressos a, 54; participacions impositives a, 81.
- Àustria**, 30; subvencions condicionades a, 87; programes d'anivellament a, 94; ingressos públics a, 53; impostos sobre propietat a, 64.
- Autonomia**, 17, 41, 77, 118.
- Bèlgica**, 17; controls a l'endeutament a, 106; subvencions condicionades a, 87; despesa pública a, 36; impostos sobre la renda a, 57; impostos sobre propietat a, 64; participacions impositives a, 80.
- Benefici fiscal net**, 88.
- Béns públics**, 27-29.
- Bòsnia i Herzegovina**, 17.
- Brasil**, 17; controls a l'endeutament al, 104; subvencions condicionades al, 87; despesa pública al, 36; recursos naturals al, 66; impostos sobre propietat al, 65; fonts d'ingressos al, 55; ingressos del petroli al, 71; participacions impositives al, 81; IVA al, 63.
- Canadà**, 17, 30; subvencions condicionades al, 87; sistema de tribunals al, 116; ingressos públics al, 53; despesa pública al, 36; impostos sobre la renda al, 57; recursos naturals al, 54-55; participacions impositives al, 80; IVA al, 62.
- Comissió d'hisenda**, 108.
- Comissió Europea**, 61.
- Commonwealth Grants Commission*, 114.
- Comoros**, 17.
- Comunitats autònomes**, 31, 45, 51, 90, 117.
- Concurrent**: autoritat, 39, 45; competència, 31, 45; poder, 21, 31.
- Contribucions a la seguretat social**, 54, 63-64.
- Corrupció**, 121-123.
- Defensa**, com a part del programa de despesa pública, 35.
- Democràcia**, i sector públic de gran dimensió, 27.
- Descentralització**, 28, 84, 117; de la recaptació, 75.
- Diner**, 18, 49, 85, 124.
- Economia**: avançada, 27; i despesa pública, 27.

- Educació:** com a part del programa de despesa, 35; equitat en la provisió de, 23; i taxes sobre els usuaris, 72.
- Endeutament,** 98, 103.
- Equitat:** entre ciutadans, 23; i eficiència, 23; horitzontal, 23; significat de, 23; i ingressos per recursos naturals, 82; vertical, 23.
- Equitat horitzontal,** 23.
- Equitat vertical,** 23.
- Espanya,** 17, 31; despesa pública a, 36; fonts d'ingressos a, 55; participacions impositives a, 80.
- Estats Units,** 17; transferències condicionades als, 86; sistema de tribunals als, 115; ingressos públics als, 53; despesa pública als, 36; impostos sobre la renda als, 56; recursos naturals als, 66; impostos sobre propietat als, 65; participacions en impostos als, 80.
- Etiòpia,** 17, 21
- Federacions:** trets característics de les, 21; dualistes, 30-31; creixement econòmic de, 27; ingressos públics i, 53; origen de les, 20-21; principis de les, 24; responsabilitats a les, 28-29; i poder sobre la despesa, 31-34; i impostos, 39-40.
- Federacions descentralitzades,** 97.
- Federalisme,** competències centrals, 24.
- Federalisme fiscal:** i pressupostos, 112; inicis del, 29; i economia, 22, 27; panoràmica del, 18-19, 21.
- Fiscal:** avantatge, 22; acords, 21; descentralització, 100; federalisme i ingressos, 18; gestió, 97, 111; política, 101; transferències, 40, 76-79, 84, 89.
- Fons d'estabilització,** 69.
- Fons d'estalvi a llarg termini,** 70.
- Gabinet,** 20, 112.
- Generally Accepted Accounting Principles (GAAP),** 102.
- Govern:** federal, 53; i béns públics, 27; i propietat pública, 27; i béns quasi-públics, 28; ingressos del, 53; i despesa, 27, 36, 69, 75, 104, 124; i poder sobre la despesa, 31-34.
- Govern federal,** 17-18, 21, 24; poder sobre ingressos del, 54; ús del poder sobre despesa en el, 31-34.
- Governos intermedis,** 17, 20-21; com administradors de lleis federals, 32; i endeutament, 103-104; i educació, 35; i sanitat, 35; i infraestructura, 35-36; i política monetària, 99; i recursos naturals, 67; i programes, 28; i participacions en ingressos, 76; i poder sobre la despesa, 34; i impostos, 41-42, 43-44.
- Impost:** base, 24, 42-44; recaptació, 45; competència a través de, 45-46; tipus de gravamen, 44, 48; règims, 40-42, 46, 60, 124; espai per, 45-46; participacions en, 76-81, 84, 89, 120.
- Impost sobre la renda:** base, 55.
- Impostos:** sistema d'administració dels, 49; basats en el principi del benefici, 72; sobre societats, 57; especials, 72, 78; sobre exportacions, 72-74; harmonització dels, 45, 48-49; sobre importacions, 72-74; sobre la renda, 44; sobre herències, 43; sobre nòmines, 63-64; sobre la renda personal, 55, 57; sobre la propietat, 54, 64; sobre vendes, 44; compartits, 39-40, 79-80.
- Impostos sobre el valor afegit (IVA),** 44, 58-59, 90.
- Índia,** 17, 30; subvencions condicionades a l', 86-87; despesa pública a l', 36; impostos sobre la renda a l', 57; recursos naturals a l', 63; ingressos del petroli a l', 71.

- Infraestructura:** provisió equitativa de, 23; com a part de programes de despesa, 36.
- Ingressos,** 19; capacitat d'obtenir, 89-91; retallada dels, 77-78; públics, 53, 55, 66, 70-71, 74; per recursos *offshore*, 68, 83; per recursos *onshore*, 83; fonts pròpies de, 39-40, 61, 80, 84, 95; poder sobre, 24; participacions en i transferències, 75-76; fonts de, 53, 39-40, 42; impositius, 54.
- Ingressos dels recursos,** 45-46, 69, 83.
- Ingressos federals,** 39-42; i impostos, 51, 55-57, 63, 80-81; i IVA, 62-63.
- Iraq,** 17; recursos naturals a l', 66.
- Länder,** 17, 37, 92, 101, 113-114.
- «**Log-rolling**», 98.
- Llei de responsabilitat fiscal,** 103-106.
- Malàisia,** 17; subvencions condicionades a, 87; despesa pública a, 37; recursos naturals a, 66, 71, 62.
- Micronèsia,** 17.
- Model dual,** 20, 30-31.
- Model integrat,** 20, 30-31.
- Nevis,** 17.
- Nigèria,** 17, 30; sistema de tribunals a, 116; despesa pública a, 36; impostos sobre la renda a, 57; ingressos del petroli a, 70; fonts d'ingressos a, 55; IVA a, 62.
- Pacte Europeu per l'Estabilitat i el Creixement,** 101.
- Pakistan,** 17, 30; participacions en impostos al, 81.
- Població:** diversa, 17; federal, 17; impostos compartits en base a la, 80; autòctona i reserves, 118-119; i impostos, 119.
- Poder:** assignació del, 21; sobre la despesa, 31-34; fiscal i econòmic, 21-22, 39.
- Poder hidroelèctric,** 71.
- Política microeconòmica,** 106.
- Política monetària,** 95-97, 99.
- Principi de territorialitat,** 79, 82.
- Programes d'anivellament brut,** 92.
- Programes d'anivellament net,** 92.
- Public Sector Accounting Board,** 102.
- Quasi-federal,** 24.
- Quebec:** ingressos al, 71; impostos al, 41, 51, 57, 62.
- Recursos naturals:** propietat de, 68; ingressos de, 53, 66-67, 82.
- Règims fiscals descentralitzats,** 40-41, 46.
- Règims parlamentaris,** 111-112; pres-supostos en els, 20, 112.
- Rendiments dels recursos,** 66.
- Rússia:** controls a l'endeutament a, 106; subvencions condicionades a, 87; programa d'anivellament a, 94; despesa pública a, 36; impostos sobre la renda a, 57; impostos sobre propietat a, 65; ingressos del petroli a, 70; IVA a, 62.
- Sanitat:** com a part del programa de despesa, 35; provisió equitativa de, 24; i taxes sobre usuaris, 71.
- Sistemes presidencial-congressuals,** 112.
- St. Kitts,** 17.
- Subvencions:** condicionades, 84-85; aportacions via, 85; i cofinançament, 85; federals, 85; incondicionades, 84-85.
- Subvencions condicionades,** 33, 75, 78, 85, 108.
- Sudan,** 17; recursos naturals al, 66.
- Sud-àfrica,** 17, 30; controls a l'endeutament a, 106; subvencions condicionades a, 87; sistema de tribunals a, 116; despesa pública a, 36; impostos sobre la renda a,

- 57; recursos naturals a, 66; IVA a, 62.
- Suïssa**, 17, 30; subvencions condicionades a, 87; programes d'anivellament a, 94; despesa pública a, 36; impostos sobre la renda a, 57; nivell d'ingressos públics a, 53; fonts d'ingressos a, 55; participacions impositives a, 80; IVA a, 62.
- Transferències en bloc**, 84-85.
- Transparència internacional**, 121.
- Tribunal de Justícia de la UE**, 107.
- Tribunals**: corrupció i, 123; conflictes i, 115; paper dels, 76, 115-116.
- Unió Europea**, 18, 97; i impostos, 49, 60, 100, 108.
- Unió Monetària Europea**, 104.
- Veneçuela**: ingressos per recursos naturals, 66; ingressos del petroli a, 70.

Amb aquest llibre, l'Institut d'Estudis Autònoms continua la línia iniciada pel llibre *Federalisme: una introducció*, publicat l'any 2008. En tots dos, el seu autor, George Anderson, mira d'abordar temes complexos d'una manera didàctica i aclaridora. Si en el primer d'ells l'objectiu era oferir una panoràmica sobre la naturalesa i els problemes del federalisme al món, en aquest el focus descendeix a un dels aspectes més rellevants de tot federalisme: el federalisme fiscal.

En efecte, el repartiment d'ingressos i l'atribució de despeses entre els diversos nivells de govern és cabdal perquè un sistema federal funcioni. Entre altres coses perquè de poc serveix tenir competències si després no es tenen recursos per fer-les realitat, o si per exercir-les cal estar constantment dependent de la voluntat d'un altre nivell de govern. Es tracta, doncs, d'una qüestió que a Catalunya ha estat aquests anys en primera línia del debat polític i que, en una conjuntura de crisi com l'actual, ho estarà de manera constant, i que incideix de manera directa i principal sobre la qualitat i la quantitat dels serveis públics que hagin de rebre els ciutadans.

Amb un llenguatge entenedor, pensant en lectors que no siguin especialistes en aquest àmbit, l'autor explica quina és la justificació d'una descentralització de les funcions del sector públic, i tracta la conveniència o no de descentralitzar determinades fonts tributàries, i d'instrumentar determinats mecanismes de transferències intergovernamentals. Tot això porta a parlar de conceptes com el d'autonomia financera, equilibri vertical, equitat horitzontal, etc. Els exemples que l'autor va intercalant sobre les experiències dels diferents països permeten al lector entendre millor l'explicació, i veure si a tots els estats federals s'han adoptat solucions similars, o no, a problemes semblants.

George Anderson és des de l'any 2005 president del Fòrum de les Federacions, organització no governamental canadenca que promou l'estudi i el perfeccionament del federalisme arreu del món. Abans havia ocupat càrrecs de responsabilitat a l'Administració federal canadenca, i arribà a ser viceministre del Govern canadenc. Estudià a la Queen's University, a la Universitat d'Oxford, a l'École Nationale d'Administration de Paris i al Center for International Affairs de la Universitat de Harvard.

