

El finançament dels governs intermedis en el sistema comparat

Paula Heras Mateu, Laia Obiols Bragulat i Margarita Reyes Hontangas
Direcció General de Pressupostos del Departament d'Economia i Finances (Generalitat de Catalunya)

ABSTRACT

El sistema de finançament dels governs intermedis és una figura cabdal a les finances dels governs intermedis o subcentrals, ja que proporciona als diferents estats, els recursos econòmics suficients per exercir les competències que els han estat traspassades, a la vegada que es respecta l'autonomia financera que els ha estat atorgada.

Aquests recursos provenen principalment de dues vies: els ingressos tributaris obtinguts a partir dels tributs cedits i de l'ús de la capacitat normativa sobre els impostos que el govern central els ha traspassat, i un procés d'anivellament de recursos. Aquest anivellament pot ser vertical, si els recursos provenen del govern central, per tal que els estats puguin oferir un nivell de serveis similar, horitzontal, que redistribueixen recursos entre estats, o bé s'apliquen tots dos tipus d'anivellament, com és el cas del model de finançament autòmic de les comunitats autònomes de règim comú. Un altre factor a tenir en compte és el grau d'anivellament, que pot ser parcial o total. Per últim, és interessant observar si els sistemes d'anivellament respecten el principi d'ordinalitat, és a dir, si després d'aplicar l'anivellament es manté el mateix ordre que en termes d'ingressos tributaris per habitant.

En aquest document s'expliquen els principals trets característics, similituds i diferències d'alguns governs subcentrals en països federats. Concretament s'analitzen els sistemes de finançament d'Alemanya, Canadà, Suïssa, Estats Units i Austràlia.

Paraules clau: federalisme fiscal, autonomia tributària, anivellament, desequilibri vertical,

Introducció

El sistema de finançament dels governs intermedis és una figura cabdal a les finances dels governs intermedis o subcentrals, ja que proporciona als diferents estats, els recursos econòmics suficients per exercir les competències que els han estat traspassades, a la vegada que es respecta l'autonomia financera que els ha estat atorgada. La teoria del federalisme fiscal es refereix al repartiment de competències en matèria d'ingressos i de despeses que porta implícit un repartiment de les responsabilitats. Aquesta distribució es basa en criteris d'eficiència econòmica que aconsellen la descentralització d'algunes competències per tal de cobrir millor les necessitats de la població. A banda de guanyar eficiència, la distribució de les competències en despeses i en ingressos, i dels sistemes d'anivellament posteriors, si és el cas, busquen també una millora en l'equitat d'accés als serveis públics.

El federalisme fiscal, i per tant, també els sistemes de finançament inspirats en aquesta teoria, es basen en els següents principis:

- **Principi d'autonomia financera:** implica que els governs subcentrals poden prendre decisions sobre el seu pressupost de despesa i d'ingressos, que inclou l'exercici del poder tributari que tingui assignat.
- **Principi d'equitat vertical o de suficiència financera:** els diferents nivells de govern han de disposar dels recursos suficients per portar a terme les seves competències. En cas contrari, es parlaria d'una situació de desequilibri vertical, en què els ingressos tributaris potencials no són suficients per cobrir les necessitats de despesa. Aquest problema es pot pal·liar bé modificant el repartiment del ingressos tributaris o a partir de transferències del govern central cap als governs subcentrals.

- **Principi d'equitat horitzontal:** implica que els diferents governs d'un mateix nivell de govern disposin d'un volum de recursos que els permeti cobrir les seves necessitats de despesa fent un mateix esforç fiscal. En aquest cas, caldrà estudiar com es defineixen les unitats de necessitat als diferents països, i concretament, quines variables tenen en compte. L'anivellament horitzontal entre governs d'un mateix nivell de govern seria la via mitjançant la qual es redueixen diferències i millora l'equitat.
- **Principi de coordinació:** és necessari l'establiment de mecanismes de coordinació entre nivells de govern, especialment per gestionar tant els ingressos com les competències compartides.

A partir d'aquests principis, s'estructuren els diferents sistemes de finançament dels governs subcentrals. Pel que fa als ingressos, aquests recursos provenen principalment de dues vies: dels ingressos tributaris obtinguts a partir dels tributs cedits i de l'ús de la capacitat normativa sobre els impostos que el govern central els ha traspassat, i d'un procés d'anivellament de recursos. Aquest anivellament pot ser vertical, si els recursos provenen del govern central, per tal que els estats puguin oferir un nivell de serveis similar, horitzontal, que redistribueixen recursos entre estats, o bé es poden aplicar tots dos tipus d'anivellament, com és el cas del model de finançament autonòmic de les comunitats autònomes de règim comú. Un altre factor a tenir en compte és el grau d'anivellament, que pot ser parcial o total. Com a resultat de l'anivellament d'un o altre tipus, és interessant observar si els sistemes d'anivellament respecten el principi d'ordinalitat, entès com una modulació a la solidaritat interregional en un sistema de finançament descentralitzat, de manera que es garanteix que les després d'aplicar l'anivella-

ment es manté el mateix ordre que en termes d'ingressos tributaris per habitant.

En aquest document s'expliquen els principals trets característics, similituds i diferències d'alguns governs subcentrals en països federats. Concretament s'analitzen els sistemes de finançament d'Alemanya, Canadà, Suïssa, Estats Units i Austràlia. Abans d'analitzar els models d'aquests països, s'exposa breument l'estructura i funcionament del model de finançament de les comunitats autònomes de règim comú, a fi i efecte de poder-lo comparar amb la resta de sistemes.

2. El model espanyol

El model de finançament de les comunitats autònomes de règim comú es va aprovar l'any 2009 i segueix vigent i sense modificacions, per bé que segons determina la seva pròpia llei, s'hauria d'haver revisat quinquennalment.

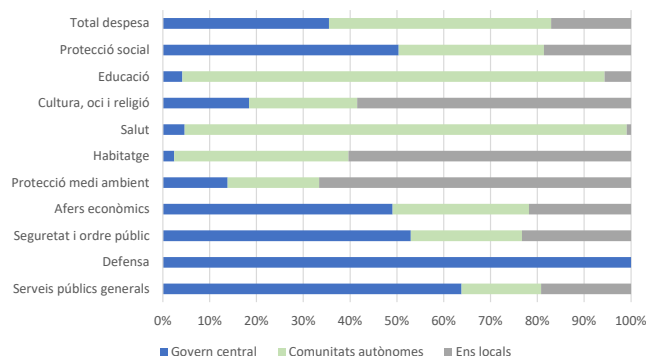
Cal tenir en compte que a Espanya hi conviuen dos sistemes de finançament, el de les comunitats autònomes de règim comú, i el de les comunitats autònomes de règim foral, que es basa la recaptació de la major part dels tributs per parts de les pròpies comunitats forals¹ i posteriorment, es paga un "cupo" o quota al govern central pels serveis prestats per aquest a les comunitats forals.

A continuació es fa una breu descripció de la seva estructura i funcionament.

El model actual consta d'una cistella d'impostos cedits, d'un fons d'anivellament vertical i horitzontal i d'uns fons complementaris. Les comunitats autònomes tenen traspassades, entre d'altres, les competències en sanitat, educació

i serveis socials, és a dir, que donen servei als principals pilars de l'estat del benestar.

Distribució de la despesa per nivell de govern (2022)



2.1 Capacitat tributària

La cistella de tributs cedits de manera parcial o total a les comunitats autònomes està integrada per un conjunt de tributs que poden ser recaptats per les pròpies comunitats autònomes o bé per l'Estat, i posteriorment es passa l'import corresponent a les diferents comunitats autònomes. Al quadre adjunt s'indica el percentatge de cessió de cada figura impositiva i quina és l'administració recaptadora.

Resum dels ingressos tributaris de les comunitats autònomes de règim comú

Impostos	Recaptació	% cessió a les CA
IRPF	Estat	50%
IVA	Estat	50%
Alcohols	Estat	58%
Productes intermedis	Estat	58%
Cervesa	Estat	58%
Tabac	Estat	58%
Hidrocarburs	Estat	58%
Electricitat	Estat	100%
Plàstic	Estat	100%
Impost sobre transmissions patrimonials (ITP)	Com. Autòn.	100%
Impost sobre actes jurídics documentats (AJD)	Com. Autòn.	100%
Impost sobre successions i donacions (ISD)	Com. Autòn.	100%
Tributs sobre el joc (TJ)	Com. Autòn.	100%
Impost sobre determinats mitjans de transport	Estat	100%
Impost sobre el patrimoni	Estat	100%
Impost sobre el joc on line	Com. Autòn.	100%
Impost sobre dipòsits en entitats de crèdit	Estat	100%
Impost sobre el dipòsit de residus.	Estat ⁽¹⁾	100%

⁽¹⁾ Excepte a Catalunya, Galícia, la Comunitat Valenciana, Canàries i Illes Balears, on l'impost el recapta la pròpia comunitat autònoma.

¹ Realment, les encarregades de recaptar els impostos són cadascuna de les diputacions forals en què es divideix la comunitat autònoma foral.

2.2 Sistema d'anivellament

El principal fons d'anivellament és el fons de garantia de serveis públics fonamentals (FGS-PF). Aquest fons s'enfoca en les necessitats de despesa de les comunitats autònomes. La unitat de necessitat, denominada, població ajustada, té en compte diverses variables i ponderacions: població, població de 0 a 16 anys, població major de 65 anys, població protegida equivalent, superfície, insularitat i dispersió. El fons garanteix que totes les comunitats autònomes disposin d'un mateix import per habitant ajustat per prestar els serveis públics fonamentals.

El fons es nodreix amb el 75% de la cistella tributària de les comunitats autònomes i amb una dotació per part del govern central. Per tant, es tracta d'un anivellament parcial, ja que el 25% de la cistella tributària no entra dins l'anivellament.

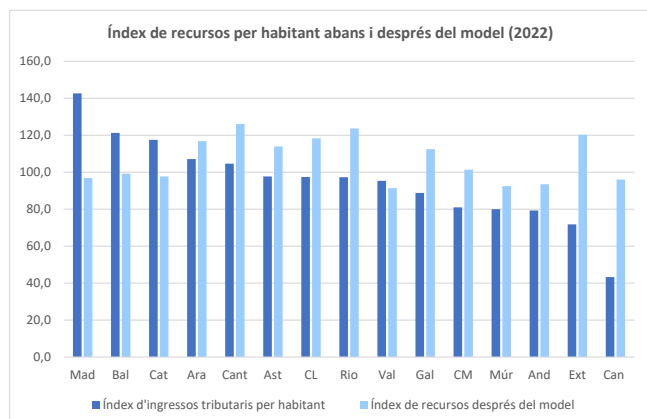
Pel que fa al 75% aportat per les comunitats autònomes, cal tenir en compte que no tots els impostos cedits formen part de la cistella, i el que s'anivellen ho fan en termes normatius, és a dir, sense tenir en compte l'impacte de l'ús de la capacitat normativa per part de les comunitats autònomes. Aquests són els impostos que s'anivellen que la conformen l'IRPF, l'IVA, els impostos especials i els tributs cedits tradicionals (ITP-AJD, ISD, taxa del joc, taxes afectes a serveis transferits i impost sobre determinats mitjans de transport).

Amb posterioritat a aquest fons, es distribueixen els recursos del fons de suficiència global (FSG). El primer any del model, el FSG és la diferència entre les necessitats globals de finançament de les CA l'any base i els recursos rebuts a través del fons de garantia de serveis públics fonamentals i de la cistella de tributs cedits, una vegada inclosos els recursos addicionals del model. L'any base, el FSG també

garantia que cap CA perdés recursos respecte al model anterior. Per tant, perpetua l'estatu quo existent en l'anterior model (2002-2008). Per als anys posteriors, el FSG evoluciona en funció de la variació dels ingressos tributaris de l'Estat (ITE).

Per últim, es distribueixen els recursos dels fons de convergència, que inclouen el fons de cooperació i el fons de competitivitat, que són un fons complementaris amb objectius diferents. El fons de cooperació té l'objectiu d'estimular el desenvolupament regional i el creixement de la riquesa de manera que es produeixi una convergència regional en termes de renda. Són beneficiàries d'aquest fons les CA amb un PIB per càpita inferior al 90% de la mitjana, aquelles amb una densitat de població inferior al 50% de la mitjana, entre d'altres. Pel que fa al fons de competitivitat, té per objectiu reduir les diferències en finançament homogeni per càpita entre CA, al mateix temps que incentiva l'autonomia i la capacitat fiscal.

Si bé després de les transferències del FGSPF s'han escurçat distàncies entre els recursos disponibles de les comunitats autònomes i es respecta el principi d'ordinalitat, entès com aquell en què l'anivellament no altera l'ordre inicial de les comunitats en termes d'ingressos tributaris per habitant, una vegada distribuïts aquests fons complementaris, els resultats obtinguts no s'expliquen sota cap patró, sinó que es produeix un sobreanivellament. En cap cas compleixen el principi d'ordinalitat.



Al quadre següent es resumeixen els recursos obtinguts del model de finançament de l'any 2022 en termes normatius i homogenis, és a dir, sense tenir en compte l'ús de la capacitat normativa per part de les CA i sense tenir en compte les competències específiques que cadascuna d'elles tingui traspassades. Així mateix es mostren les xifres en termes d'euros per habitant i l'índex resultants, considerant que la mitjana del conjunt de CA és igual a 100. Catalunya queda a la desena posició, lleugerament per sota de la mitjana, amb un índex de 97,7, per bé que inicialment és la tercera CA amb més recursos tributaris, amb 17,5 punts per sobre de la mitjana, tal i com s'observa al gràfic anterior.

Recursos del model de finançament (2022) en termes normatius i homogenis
Milions d'€

	Capacitat Tributària	TFGSPF	FSG homogeni	Fons convergència	Total homogeni	€/hab	índex
Catalunya	27.784	-1.302	-2.653	1.604	25.433	3.264	97,7
Galícia	7.242	1.989	358	517	10.106	3.756	112,4
Andalusia	20.450	5.970	-591	722	26.550	3.123	93,5
Astúries	2.978	509	142	195	3.825	3.807	114,0
Cantàbria	1.859	124	485	0	2.467	4.215	126,1
Rioja	944	133	187	57	1.322	4.131	123,6
Múrcia	3.718	1.058	-313	266	4.730	3.087	92,4
Com. Valenciana	14.746	1.604	-2.544	1.764	15.569	3.054	91,4
Aragó	4.311	381	255	231	5.177	3.903	116,8
Castella La Manxa	5.043	1.657	93	163	6.956	3.388	101,4
Canàries	2.858	3.540	-326	916	6.988	3.209	96,0
Extremadura	2.296	1.108	615	219	4.238	4.018	120,2
Illes Balears	4.327	-255	-1.165	990	3.898	3.312	99,1
Madrid	29.218	-5.168	-2.713	487	21.823	3.233	96,8
Castella i Lleó	7.010	1.338	586	447	9.380	3.954	118,3
TOTAL	134.784	12.683	-7.584	8.578	148.461	3.341	100,0

3.El model alemany



Alemanya, anomenada oficialment República Federal d'Alemanya, està situada a l'Europa occidental i central, té una superfície de 357.590 Km² i una població de 84.358.845 habitants. Forma part de la Unió Europea i, amb una renda bruta per habitant de 48.750 €, és l'economia amb més pes dins la Unió Europea. El país s'organitza en tres nivells de govern: la Federació (Bund), 16 estats federals (Länder) i els municipis (Gemeinden).

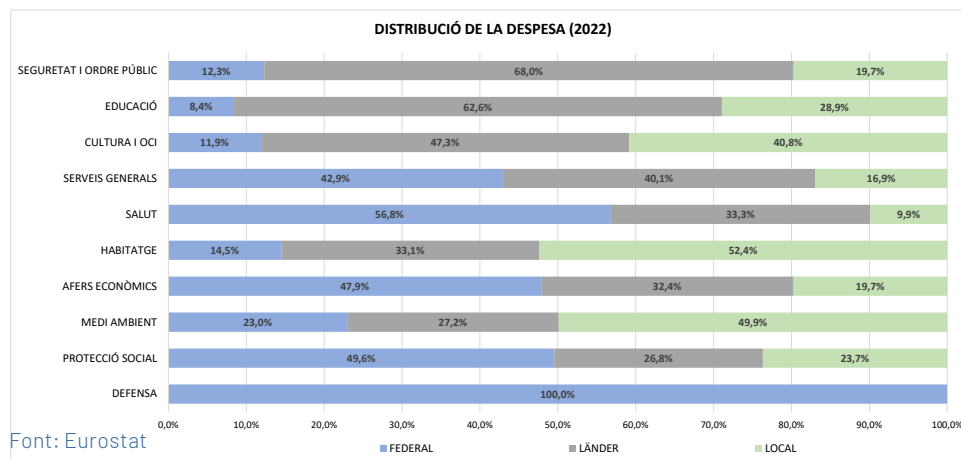
Malgrat que en les darrers dècades s'han reduït les distàncies entre els länder de l'antiga Alemanya de l'Est, respecte a l'Alemanya occidental, i que el model de finançament vigent fins l'any 2019 incloïa transferències específiques per intentar equilibrar les dues alemanyes, encara a dia d'avui s'observen diferències significatives en termes de recursos tributaris per habitant que el model ha de pal·liar.

El sistema de finançament dels länder es basa en l'assignació de tributs compartits entre el govern federal, els länder i els municipis, així com en una sèrie d'impostos propis comuns a tots els länder. Tot i que a Alemanya existeix un federalisme cooperatiu, on les decisions es prenen conjuntament entre el govern federal i els länder, aquests tenen poca capacitat per prendre decisions individuals en política tributària, ja que no poden modificar els impostos que es graven en el seu territori. Només fer efectiva la seva capacitat de decisió sobre els impostos a través del Bundesrat, equivalent al Senat, de manera que la normativa és comú a tota la federació.

La Constitució Federal estableix l'assignació de competències en matèria tributària i també en matèria de despesa, de manera que atorguen autonomia pressupostària a la federació. Con-

cretament, l'article 105 de la Constitució legisla les competències per nivell de govern, és a dir, quin nivell de govern té la responsabilitat de determinar la recaptació dels impostos, i si pot introduir-ne de nous, modificar-los o suprimir els ja existents.

Pel que fa a les competències en matèria de despesa, tots els länder tenen cedides les competències en educació, cultura, administració local i policia, així com en temes de protecció del medi ambient (aigua i naturalesa). Respecte la despesa en sanitat, aquesta és competència del govern federal, però el seu finançament ve a càrrec de les contribucions dels treballadors a mutualitats privades, que són les encarregades de prestar els serveis sanitaris. Els länder s'ocupen de la planificació, construcció i equipament dels hospitals públics.

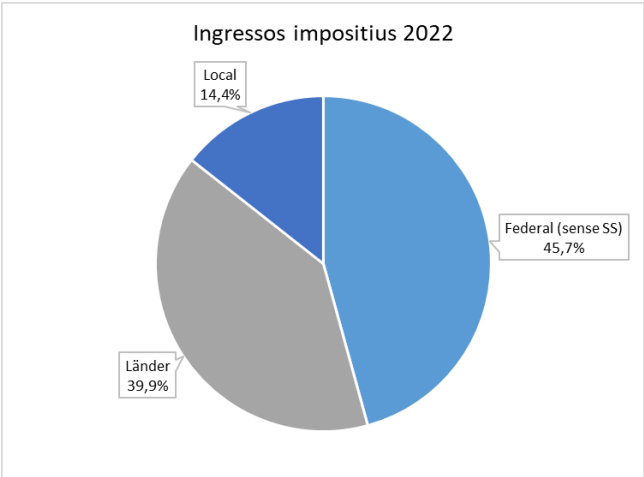


2.2 Capacitat tributària

Segons dades de l'OCDE de l'any 2022, a Alemanya, la recaptació tributària està repartida entre el govern federal i els estats federals. El pes relatiu de la recaptació de la Federació és d'un 45,7% de la recaptació total, un 39,9% correspon als länder, i un 14,4\$ per als municipis.

A continuació, el quadre següent mostra detalladament els impostos que recapten els tres nivells de govern, indicant també qui determina la base i la tarifa impositives, qui és l'encarregat de la recaptació i l'administració de cada impost, i quin és el percentatge de participació en els seus ingressos.

Distribució dels impostos per nivell de govern:



Font: OCDE

ASSIGNACIÓ TRIBUTÀRIA DELS DIFFERENTS NIVELLS DE GOVERN	Determinació de la base impositiva	Determinació de la tarifa impositiva	Recaptació i administració d'impostos	% de participació en els ingressos		
FEDERAL				FEDERACIÓ	LÄNDER	LOCAL
Impost sobre els hidrocarburs	Federal	Federal	Federal	100%	0%	0%
Impost sobre el tabac	Federal	Federal	Federal	100%	0%	0%
Impost de begudes alcohòliques	Federal	Federal	Federal	100%	0%	0%
Impost sobre el vi escumós	Federal	Federal	Federal	100%	0%	0%
Impost sobre béns intermedis	Federal	Federal	Federal	100%	0%	0%
Impost sobre el cafè	Federal	Federal	Federal	100%	0%	0%
Impost sobre les assegurances	Federal	Federal	Federal	100%	0%	0%
Impost sobre l'electricitat	Federal	Federal	Federal	100%	0%	0%
Impost sobre vehicles de motor (des de 2009 federal)	Federal	Federal	Federal	100%	0%	0%
Impost sobre el trànsit aeri	Federal	Federal	Federal	100%	0%	0%
Taxa de solidaritat	Federal	Federal	Länder	100%	0%	0%
LÄNDER						
Impost sobre el patrimoni	Federal/Länder	Federal/Länder	Länder	0%	100%	0%
Impost sobre successions	Federal/Länder	Federal/Länder	Länder	0%	100%	0%
Impost sobre transmissions patrimonials	Federal/Länder	Länder	Länder	0%	100%	0%
Impost sobre el joc	Federal/Länder	Federal/Länder	Länder	0%	100%	0%
Impost de protecció contra incendis	Federal/Länder	Federal/Länder	Länder	0%	100%	0%
Impost sobre la cervesa	Federal/Länder	Federal/Länder	Federal	0%	100%	0%
LOCAL						
Impost sobre el comerç*	Federal/Länder	Local	Länder/Local	4%	14%	82%
Impostos sobre béns immobles	Federal/Länder	Local	Länder/Local	0%	0%	100%
Impost de gossos	Local	Local	Länder/Local	0%	0%	100%
Impost de caça i pesca	Länder	Länder	Local	0%	0%	100%
Impost de segona residència	Länder/Local	Länder/Local	Local	0%	0%	100%
Impost sobre begudes	Local	Local	Local	0%	0%	100%
IMPOSTOS COMPARTITS						
Impost sobre la renda de les persones físiques	Federal/Länder	Federal/Länder	Länder	42,5%	42,5%	15,0%
Retenció de l'impost de tipus fix	Federal/Länder	Federal/Länder	Länder	44%	44%	12%
Impost de Societats	Federal/Länder	Federal/Länder	Länder	50%	50%	0%
IVA (% en l'exercici 2022)	Federal/Länder	Federal/Länder	Länder	46,6%	50,5%	2,8%

* L'impost sobre el comerç és un impost local, però els länder participen en un 14% de la recaptació del seu territori.
Font: Bundesministerium der Finanzen

* L'impost sobre el comerç és un impost local, però els länder participen en un 14% de la recaptació del seu territori.
Font: Bundesministerium der Finanzen

Respecte la capacitat normativa dels impostos, tal com es mostra en el quadre anterior, la federació té capacitat tributària normativa tant per a la determinació de la base impositiva com de la tarifa de pràcticament tots els impostos, tant dels de recaptació pròpia, com dels que recapten els länder, així com en els impostos compartits amb els länder (IRPF, I. Societats, IVA). La tarifa aplicada és la mateixa a tots els länder.

Pel que fa a la gestió dels impostos, cada nivell de govern gestiona els seus propis impostos, però els länder són els qui gestionen els impostos compartits amb la federació.

3.2 Sistema d'anivellament

Després de l'assignació inicial dels recursos tributaris (els propis i els compartits amb la federació), el model de finançament alemany estableix un sistema d'anivellament parcial dels recursos dels länder. Abans de la darrera reforma de l'any 2020, hi havia quatre mecanismes que contribuïen a aquest anivellament, però arrel d'aquesta reforma es va eliminar la "compensació financera" entre länder, que era un fons de suma zero on els länder més rics transferien diners als länder més pobres, amb l'objectiu de reduir disparitats, però respectant la seva ordinalitat. Per tant, l'actual sistema d'anivellament consta de les tres fases següents:

1. Distribució dels impostos compartits.

Aquest repartiment es realitza en dues etapes: primer es fa un repartiment vertical entre la federació, els länder i els municipis segons els percentatges estipulats en la Llei bàsica (GG), i després s'efectua el repartiment horitzontal entre els länder, segons la recaptació local del respectiu impost. Respecte a l'impost sobre el comerç, aquest és un impost local, però els länder

participen en la recaptació dels ingressos que obtenen els municipis del seu territori en un 14%.

2. Redistribució de l'IVA. La part de l'IVA que pertoca als länder segons el percentatge de participació oficial² (50,5% l'any 2022), és distribueix segons la població ponderada³ de cada länder, però l'import resultant que obtenen està subjecte a una redistribució posterior, calculada segons les diferències fiscals de cada länder. Per fer aquesta redistribució, es calcula el 63% de la diferència entre el coeficient de la capacitat financera inicial del länder (incloent el 75% dels ingressos impositius locals) i el seu coeficient de compensació financera. Als länder amb un coeficient de capacitat financera inicial superior al coeficient de compensació financera, se'ls efectuarà una deducció de la seva quota de l'IVA en favor dels länder que tenen el coeficient de capacitat financera inicial inferior al coeficient de compensació financera, que rebran un suplement. Aquest mecanisme de redistribució de l'IVA substitueix, en part, la redistribució horitzontal de l'antic sistema. De fet, els antics efectes explícits de redistribució horitzontal no es suprimeixen ni es redueixen substancialment, sinó que es converteixen en efectes implícits, on els länder amb més recursos continuen compensant els länder amb menys recursos.

3. Transferències federals complementàries. Són de caràcter compensatori i tenen per objectiu igualar les disparitats en la capacitat fiscal dels länder. La reforma de 2020 ha implicat un augment del volum

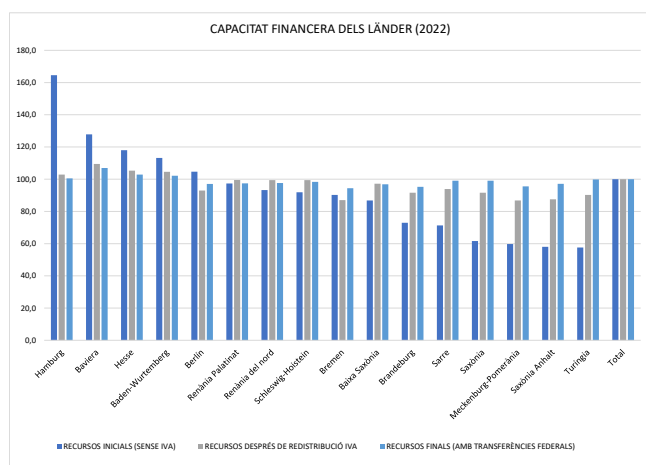
² La part assignada de l'IVA als länder es calcula anualment, i l'any 2022 el percentatge obtingut pels länder va ser del 50,5% del rendiment de l'IVA (la federació va obtenir el 46,6% i els municipis el 2,8%).

³ S'apliquen uns coeficients correctors a les xifres de la població de les "ciutats-estat" (Berlín, Hamburg i Bremen) i als estats que tenen municipis molt despoblats.

d'aquestes transferències verticals per tal de pal·liar les bretxes fiscals restants dels länder. S'inclouen aquestes transferències verticals de caràcter incondicional:

- Les destinades als länder amb una capacitat financera, inferior al 99'75% de la capacitat financera mitjana, una vegada s'ha repartit l'IVA. Se'ls transfereix un 80%⁴ d'aquest dèficit resultant.
- Les destinades als länder que necessiten compensar les càrregues especials causades per l'atur estructural i la consegüent càrrega desproporcionada derivada de l'assistència a l'atur i als treballadors.
- Les destinades als länder amb menys recursos que rebin un percentatge de fons provinents de programes d'educació i promoció de recerca inferior al 95% de la mitjana concedida a tots els länder. Aquests länder reben el 35% d'aquest dèficit resultant.

A continuació, el gràfic següent mostra els recursos per càpita que tenen els länder en el sistema de finançament actual.



Font: Bundesministerium der Finanzen (dades liquidació de sistema d'anivellament 2022)

RECURSOS ANY 2022 (€/HAB.)			
	RECURSOS INICIALS (SENSE IVA)	RECURSOS DESPRÉS DE REDISTRIBUCIÓ IVA	RECURSOS FINALS (AMB TRANSFERÈNCIES FEDERALS)
Hamburg	6.117	5.430	5.430
Baviera	4.751	5.778	5.778
Hesse	4.386	5.558	5.558
Baden-Wurtemberg	4.208	5.520	5.520
Berlin	3.890	4.906	5.244
Renània Palatinat	3.617	5.252	5.264
Renània del nord	3.467	5.247	5.274
Schleswig-Holstein	3.415	5.249	5.316
Bremen	3.355	4.593	5.102
Baixa Saxònia	3.226	5.132	5.231
Brandenburg	2.712	4.834	5.148
Sarre	2.650	4.956	5.354
Saxònia	2.291	4.836	5.352
Mecklenburg-Pomerània	2.222	4.583	5.164
Saxònia Anhalt	2.157	4.618	5.248
Turíngia	2.141	4.764	5.396
Total	3.717	5.279	5.403

Font: Bundesministerium der Finanzen (dades liquidació de sistema d'anivellament 2022)

S'observa com la distribució inicial dels recursos tributaris entre länder presenta molta dispersió. Hamburg, amb 6.117 € per habitant, és el länder amb més recursos, mentre que al capdavant de la llista se situa Turíngia, amb 2.141 € per habitant. Aquestes diferències es redueixen amb l'aplicació del mecanisme d'anivellament, on la distribució dels ingressos de l'IVA actua com l'antic fons horitzontal de suma zero. Els länder als quals se'ls aplica una deducció de l'IVA (és a dir, que aporten aquests recursos), són Hambrug, Baviera, Hesse i Baden-Wurtemberg, que superen els 4.000 € per habitant, els quals no tenen dret a rebre posteriorment transferències federals complementàries. Aquests länder continuen amb un índex de recursos superiors a la resta de länder, però veuen reduïda la seva capacitat financera amb aquest sistema d'anivellament.

Per altra banda, els länder amb menys recursos com Turíngia, Saxònia Anhalt, Mecklenburg-Pomerània o Saxònia, entre d'altres, reben un suplement de l'IVA i addicionalment, també són beneficiaris de les transferències federals. Com a resultat, els seus recursos per càpita pràcticament es dupliquen, i s'equiparen als de la resta de länder.

4 Amb anterioritat a la reforma, aquest percentatge era del 77,5%.

Respecte el principi d'ordinalitat, el sistema d'anivellament que s'aplica entre els länder, fa que no es compleixi. Tal com es mostra en el gràfic següent, on els länder estan ordenats de major a menor capacitat financera inicial (sense comptar la redistribució de l'IVA), s'observa com l'ordre un cop es compten els recursos finals (incloent les transferències federals) es desvirtua: Hamburg deixa de ser el länder amb més recursos, i Tübingia deixa de ser el que menys recursos té.

4. El model canadenc



Canadà es caracteritza per tenir una àmplia superfície (9.985.000 Km²) i una població de 40 milions d'habitants aproximadament, que implica que té una baixa densitat de població, de només 4 habitants/km². La seva renda neta per habitant és de 51.152\$ per habitant l'any 2022.

Es tracta d'un país federal estructurat en tres nivells de govern: la Federació o govern central, els governs intermedis, que engloben 10 províncies i 3 territoris, i els governs locals. La diferència entre les províncies i els territoris rau més en la seva creació, ja que la creació de les províncies està reconeguda a la Constitució

mentre que la creació dels territoris l'ha realitzat el govern federal mitjançant estatuts aprovats pel parlament.

Les 10 províncies són: Ontàrio, Quebec, Nova Escòcia, Nova Brunswick, Manitoba, Colúmbia Britànica, Illa del Príncep Eduard, Saskatchewan, Alberta i Terranova i Labrador. Els 3 territoris corresponen a les zones septentrionals del país: Territori del Nord-oest, Yukon i Nunavut.

El govern central té establert un sistema de finançament de les províncies que consta de tres tipus de transferències anivelladores: les del propi model de finançament, les transferències finalistes per finançar la sanitat (CHT) i les transferències finalistes per als serveis socials i educació (CST). El model de finançament actual està vigent des de l'any 2007, amb una petita modificació introduïda l'any 2009.

Els territoris tenen un sistema de finançament a banda, el *Territorial Formula Financing*, que també consisteix en transferències incondicionades per part del govern central per assegurar que es pugui oferir un nivell de serveis similar amb un esforç fiscal similar. Cal tenir en compte que el cost de proveir serveis en aquests territoris és molt més elevat que a la resta de províncies.

4.1 Capacitat tributària

La principal característica del sistema tributari canadenc és que un mateix fet imposable pot estar gravat per més d'un nivell de govern.

Canadà és un país amb una forta descentralització dels ingressos. Majoritàriament els impostos tant federals com provincials són recaptats pel govern federal a través de l'Agència de Recaptació Canadenc (CRA). Cada província signa un acord (Tax Collection Agreement)

en què s'estableixen les condicions pel serveis prestats, en funció de si l'estructura i la tarifa provincial és similar a la de l'Estat o bé s'allunya de l'impost federal. És paga un import més alt a la CRA com més diferències hi hagi respecte a l'estructura federal.

La principal excepció a aquest sistema de recaptació és Quebec, que recapta pel seu compte i en el cas de l'impost sobre la renda, pot definir també la seva base imposable.

Al quadre següent es detallen els diferents impostos, qui té capacitat normativa sobre la base imposable i els tipus i qui el recapta.

CARACTERÍSTIQUES DE LA IMPOSICIÓ

IMPOST	CAPACITAT NORMATIVA		ADMINISTRACIÓ I RECAPTACIÓ
	BASE	TIPUS	
IMPOSTOS SOBRE INDIVIDUS			
IRPF federal	F	F	F
IRPF provincial	F	P	F
IRPF provincial del Québec	P	P	P
Poll tax (impost de capitació) Newfoundland i Labrador	L	L	L
IMPOSTOS SOBRE EMPRESES			
ISOC federal	F	F	F
ISOC provincial	F	P	F
ISOC al Québec, Ontario i Alberta	F,P	F,P	P
Non-resident tax	F	F	F
Capital tax (revenues)	F,P	F,P	F,P
Payroll taxes	P	P	P
IMPOSTOS SOBRE VENDES			
Federal GST	F	F	F
Provincial retail sales tax	P	P	P
QST	F	P	P
HST	F	F	F
Impostos diversos sobre la venda de béns i serveis	F,P,L	F,P,L	F,P,L
IMPOSTOS ESPECIALS			
Impost sobre el Tabac	F,P	F,P	F,P
Impost sobre la Gasolina	F,P	F,P	F,P
Impost sobre l'Alcohol	F,P	F,P	F,P
Caburant per ús fora carreteres públiques	P	P	P
Traspàs de terres (Land transfer)	P,L	P,L	P,L
Lottery ticket revenues	P	P	P
Other games of chance revenues	P	P	P
Other local amusement taxes	L	L	L
Impostos sobre apostes en carreres	P	P	P
IMPOSTOS SOBRE LA PROPIETAT I RELACIONATS			
Real property tax - Impost sobre la propietat	P	P,L	P,L
Business Tax	L	L	L
Impost en concepte de valoracions especials - Façanes	L	L	L
ALTRES IMPOSTOS			
Llicències per vehicles de motor no-comercials	P	P	P
Llicències per vehicles de motor comercials	P	P	P
SOCIAL INSURANCE LEVIES			
Health and drug insurance levies	P	P	P
Employment Insurance Program	F	F	F
Contribucions al pla de pensions	F	F	F
Insurance premium revenues	P	P	P
RESOURCE ROYALTIES			
Federal Oil and gas	F	F	F
Provincial Oil and gas	P	P	P
Federal Minerals	F	F	F
Provincial Minerals	P	P	P
Forestry	P	P	P
Water power rental	P	P	P

(F) Federal, (P) Províncies, (L) Local

En l'impost sobre societats també coexisteixen l'impost federal i l'impost provincial. A l'impost federal se li apliquen les reduccions a les quals es tingui dret. Una vegada calculat l'impost federal, es calcula l'impost provincial, que acostuma a tenir dos tipus: un tipus baix per a negocis petits (segons els límits federals) i un tipus alt per a la resta. Totes les províncies tenen un acord de recaptació amb el govern federal i és la CRA qui recapta aquest impost, excepte en el cas de Quebec i Alberta.

Pel que fa a l'impost sobre les vendes, existeix un impost federal (GST) i en alguns casos les províncies també n'apliquen un de provincial (PST). Com a resultat, existeix un tipus harmonitzat que és la suma de tots dos. Hi ha algunes excepcions, com és el cas de Quebec, que no té impost harmonitzat sinó que ha creat el seu propi impost sobre les vendes (QST). A Manitoba i Saskatchewan tampoc s'aplica un impost harmonitzat sinó que les províncies recapten un impost minorista sobre les vendes.

4.2 Sistema d'anivellament

Les províncies s'anivellen amb transferències verticals incondicionades del Govern central cap a les províncies. Aquest model d'anivellament es complementa amb un programa d'estabilització fiscal que capacita al govern central a proveir ajuda financera a qualsevol província amb una caiguda continuada dels ingressos tributaris com a conseqüència d'una recessió econòmica. Està previst que el sistema d'anivellament es revisi periòdicament. La propera revisió tindrà lloc l'any 2029.

L'objectiu de les transferències anivelladores és aconseguir que totes les províncies disposin dels recursos necessaris per poder proporcionar un servei públics similars amb un esforç fiscal similar. Es porta a terme un siste-

ma d'anivellament vertical en què s'igualen els recursos per càpita de les províncies per sota de la capacitat fiscal estàndard. Es tracta, per tant, d'un sistema basat en els ingressos no en les necessitats de despesa.

Per calcular l'import que s'ha de transferir a cada província es mesura la capacitat fiscal que tindrien les províncies si apliquessin el mateix tipus mitjà a aquests 5 impostos, que conformen una part important del total d'ingressos tributaris: impost sobre la renda personal, impost de societats, impost sobre el consum, impost sobre la propietat i impost sobre els recursos naturals.

La capacitat fiscal es calcula en base a una mitjana ponderada mòbil de tres anys, amb un retard de dos anys. L'any més proper a l'any de càlcul dels pagaments es pondera amb un 50% i els dos anteriors amb un 25% cadascun. D'aquesta manera s'aconsegueix millorar la estabilitat i predicció de les transferències d'anivellament.

Una vegada s'ha calculat la capacitat fiscal de les províncies, es procedeix a calcular les transferències verticals de la Federació a les províncies, tenint en compte les següents condicions:

- Per a establir l'import de la transferència d'anivellament que permeti acostar el nivell d'ingressos per càpita fins a la mitjana, es té en compte el que es denomina com la condició "*best of*". Aquesta condició consisteix en calcular la transferència d'anivellament sense tenir en compte els ingressos procedents dels recursos naturals i tenint en compte el 50% dels recursos naturals. S'assignarà a cada província el millor dels dos imports.
- S'estableix un topall màxim a les transferències d'anivellament: cap província recepto-

ra pot acabar amb uns ingressos per càpita superiors als de la província no receptora amb uns ingressos per càpita més baixos. Però si la població de les províncies receptores representa més de la meitat de la població de Canadà, llavors el topall s'estableix en la capacitat fiscal mitjana del conjunt de receptores. A la pràctica, aquesta limitació només acaba essent d'aplicació els anys que Ontario no entra dins el conjunt de províncies receptores.

- L'increment de l'import total de les transferències d'anivellament rebudes no pot ser superior al creixement anual del PIB nominal a nivell nacional.
- Si les transferències anivelladores d'un any no arriben al topall màxim establert, l'Estat pot decidir uns pagament addicionals (*adjustments payments*) a les províncies, tot i no estar-hi obligats. Aquests pagament "voluntaris" per part del govern central també s'han portat a terme per evitar que l'import de les transferències pugui disminuir d'un any a l'altre.

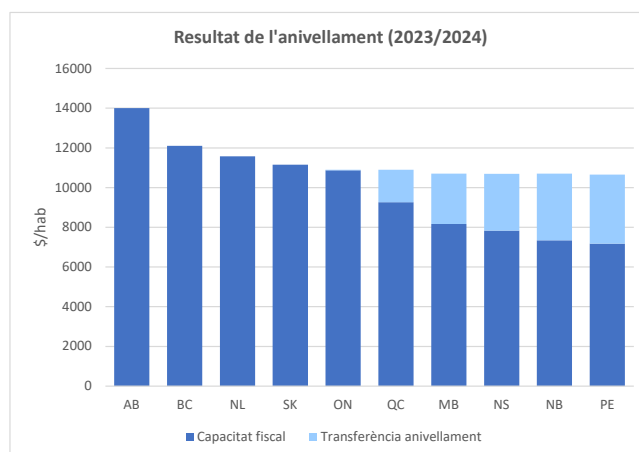
Com a resultat de l'anivellament, les províncies per sota de la mitjana s'acosten a la mitjana, però sense sobrepassar-la. Per tant, podem dir que es compleix el principi d'ordinalitat.

A banda de l'anivellament per reduir diferències entre províncies, aquestes també reben uns transferències incondicionades per finançar la sanitat i els serveis socials, però el seu càlcul és independent al de l'anivellament.

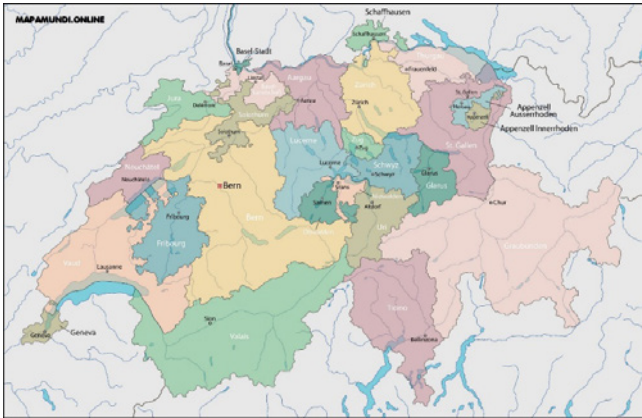
Recursos abans i després de l'anivellament (2023/2024) \$ per càpita

	Capacitat fiscal	Recursos post anivellament	Transferència anivellament
AB	14.004	14.004	0
BC	12.104	12.104	0
NL	11.574	11.574	0
SK	11.152	11.152	0
ON	10.872	10.900	28
QC	9.261	10.900	1.639
MB	8.167	10.705	2.538
NS	7.835	10.689	2.854
NB	7.345	10.700	3.355
PE	7.180	10.651	3.471

Font: Finances of the nation



5. El model de Suïssa



Suïssa, situada a la part central d'Europa, té una població de 8.680.890 habitants, repartits en una superfície de 41.285 km². La renda per càpita l'any 2020 es situa en 73.029€, essent el tercer país europeu amb major renda per càpita.

Suïssa és un Estat Federal amb tres nivells de govern: la Federació o govern central, 26 cantons i 2.172 municipis. El principi fonamental del federalisme consisteix en que els cantons i els ajuntaments només deleguen al nivell superior les tasques que no poden assumir ells mateixos. A tall d'exemple, el procediment penal és assumit pels mateixos cantons, això porta a que hi hagi 26 sistemes de procediments penals diferents.

Tots els cantons tenen aprovada la seva pròpia constitució on es regula el model d'organització i funcionament intern (finançament i competències) entre l'administració cantonal i local. Els cantons tenen un ampli poder i autonomia. La recaptació fiscal és la principal font d'ingressos dels cantons. Entre cantons existeix competència fiscal, un element central en el sistema suís, amb excepció de disposicions concretes com el respecte a la capacitat econòmica o la prohibició de la doble imposició.

5.1 Capacitat tributària

Suïssa és una de les federacions on els governs subcentrals tenen una major autonomia fiscal. Aquesta àmplia autonomia fiscal ve acompanyada per poder que tenen els cantons dins del sistema polític i institucional suís.

Com hem dit, és la recaptació fiscal la principal font d'ingressos tant dels cantons com dels governs locals. Les transferències federals només suposen un 25-30% dels pressupostos cantonals, tot i que aquesta proporció varia depenent del cantó.

Segons la Constitució, la Federació té la competència per recaptar i gestionar de la majoria dels impostos indirectes, com per exemple l'impost sobre el valor afegit, però té una capacitat fiscal limitada en els impostos directes. L'impost sobre el valor afegit, concretament, està reservat completament a la Federació.

La Llei d'harmonització de 1990 (que no es va aplicar íntegrament fins 2001) va harmonitzar l'estructura d'alguns impostos federals i cantonals. La Llei estableix límits a la definició de base imposable i a les deduccions de diversos impostos (Impost sobre les rendes personals, l'impost sobre societats, l'Impost sobre Patrimoni i Transaccions Patrimonials), però per a la resta d'impostos tenen autonomia total.

Sota aquesta autonomia fiscal no tots els cantons tenen els mateixos tributs, i en el cas que tinguin les mateixes figures impositives, cada cantó pot regular les escales, els tipus o les exempcions de cada impost. Per tant, a la pràctica hi ha diferències significatives en la política tributària dels cantons. Els principals impostos dels cantons són:

- Impost sobre la renda de les persones físiques
- Impostos sobre el patrimoni net

- Impost de societats
- Impuestos sobre els guanys de capital immobiliari
- Impuestos sobre béns immobles
- Impuestos sobre Transmissions patrimonials
- Impuestos sobre successions i donacions
- Impuestos sobre vehicles de motor
- Altres impuestos menors

La llei obliga els cantons a recaptar els impostos federals sobre les rendes personals i l'impost sobre societats és a dir que tots els cantons estan obligats a tenir com a mínim aquests dos impostos. En tractar-se dels dos impostos més importants, les lleis federals estableixen les principals deduccions que federació i cantons poden establir en aquests impostos. Els tipus impositius són fixats pels cantons lliurement sense cap restricció. Quant a l'impost sobre Societats, la base imposable està totalment harmonitzada.

La Constitució reconeix a la Federació la gestió exclusiva de la majoria dels impostos indirectes (Impost sobre el valor afegit, drets de duanes, impostos especials sobre hidrocarburs, tabac o begudes alcohòliques).

Per tant, els cantons s'encarreguen de regular, gestionar i recaptar els impostos directes següents:

- Impost sobre la renda
- Impost sobre patrimoni
- Impost sobre societats
- Impost sobre successions i donacions

Per a cadascuna d'aquestes figures tributàries, cada cantó té capacitat per regular els elements dels tributs: escales, tipus o exempcions.

5.2 Sistema d'anivellament

L'anivellament fiscal engloba les transferències de recursos cap als governs subcentrals i també entre governs subcentrals, amb l'objectiu de reduir les desigualtats entre regions en termes de capacitat fiscal i necessitats de despesa. El sistema d'anivellament actual, vigent des de l'any 2008, respon a un principi de solidaritat i garanteix una competència entre cantons, afavorint la innovació. La Constitució estableix que *"la Confederació promourà la compensació financera entre els cantons a través d'un sistema de subvencions que tindrà en consideració la seva capacitat financera i la situació particular de les regions de muntanya"*.

Els cantons es classifiquen segons el seu potencial de recursos, definit com el valor dels recursos fiscalment gravables, calculat a partir de les bases imposables de l'impost sobre la renda, l'impost sobre el patrimoni i l'impost sobre societats. Amb la suma ponderada d'aquests tres elements es calcula un índex que reflecteix el potencial de recursos per càpita de cada cantó.

Per tant, el sistema d'anivellament de Suïssa es compon de tres mecanismes:

1. Fons d'anivellament; combina dos subfons:

- **Fons horitzontal:** els cantons amb capacitat fiscal per habitant per sobre de la mitjana aporten recursos als que la capacitat fiscal per habitant està per sota de la mitjana. Les aportacions són proporcionals al seu índex de recursos per habitant. I els cantons que reben ho fan de forma progressiva. Això implica que els cantons per sota de la mitjana arribin, com a mínim, al 85% de la mitjana suïssa.
- **Fons vertical:** Només destinats als cantons que tenen una capacitat fiscal inferior a la mitjana.

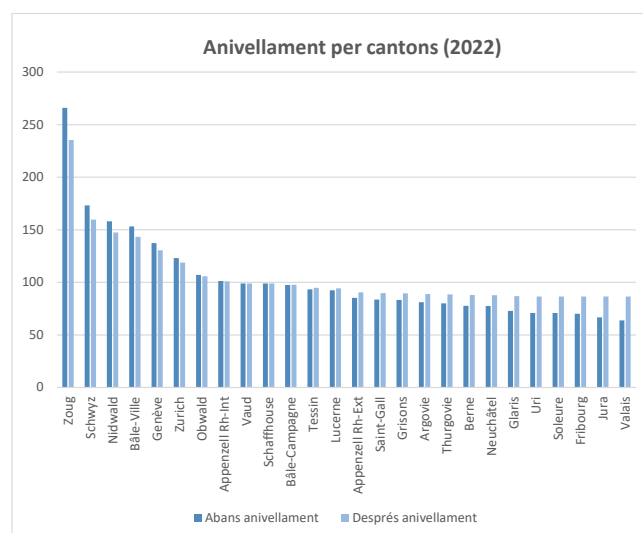
2. Mecanisme complementari: compensacions que procedeixen del Govern central destinades a aquells cantons que tenen unes necessitats específiques per les seves característiques geogràfiques o socioeconòmiques. Aquestes transferències per sobre costos van a càrrec de la Federació.

3. Fons de cohesió⁵ i altres instruments temporals.

Es tracta d'un sistema d'anivellament parcial. Anteriorment es va establir que tots els cantons havien d'arribar a assolir un mínim de 85 punts en l'índex del potencial de recursos després de l'anivellament. Però després dels ajustos que s'apliquen en el sistema al 2020, s'introdueix una fórmula més precisa per evitar "l'excés" de finançament per sobre del mínim establert després de l'anivellament i d'aquesta manera incentivar els cantons a obtenir més recursos per ells mateixos. Actualment, els cantons amb un potencial de recursos menor a 70 rebran fons d'anivellament fins assolir els 86,5 punts en l'índex. Aquest sistema d'anivellament, doncs, té caràcter progressiu i manté l'ordinalitat.

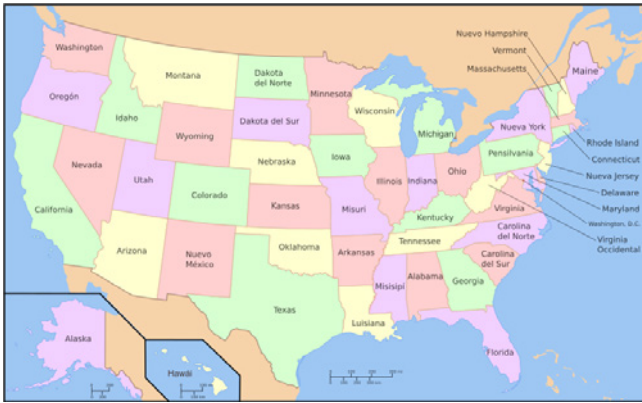
⁵ A la última reforma del model, es va acordar un fons de cohesió temporal. Aquest fons, que desapareixerà l'any 2036, es facilita la transició dels cantons financerament dèbils que es veuen perjudicats com a resultat de la implantació del nou sistema d'anivellament fiscal.

Per tal de saber si els cantons són receptors o aportadors als fons d'anivellament és necessari conèixer la seva capacitat fiscal. Però, com ja hem vist, els cantons tenen plena sobirania fiscal, i cadascun d'ells té la seva pròpia llei fiscal. Així es quantifica la seva capacitat fiscal tenint en compte els ingressos fiscals estandaritzats (IFE). Els IFE d'un cantó corresponen a la recaptació fiscal que obtindria si explotés el seu potencial de recursos aplicant un tipus impositiu proporcional i únic per a tots els cantons. Per tant, es treballa amb la capacitat fiscal estàndard de cada cantó en comptes de la real.



		ANIVELLAMENT (2022)					
CANTÓ	ÍNDEX DE RECURSOS (abans de l'anivellament)	HORITZONTAL		VERTIIICAL	TOTAL		ÍNDEX DE RECURSOS (després de l'anivellament)
		APORTA	REP		APORTA	REP	
Zoug	265,9	-368.273	0	0	-368.273	0	235,3
Schwyz	173,2	-202.317	0	0	-202.317	0	159,7
Nidwald	158,1	-43.685	0	0	-43.685	0	147,4
Bâle-Ville	153,1	-182.180	0	0	-182.180	0	143,3
Genève	137,4	-325.622	0	0	-325.622	0	130,5
Zurich	123,1	-610.776	0	0	-610.776	0	118,8
Obwald	107,1	-4.694	0	0	-4.694	0	105,8
Appenzell Rh-Int	101,2	-329	0	0	-329	0	101
Vaud	99	0	2.056	3.084	0	5.140	99
Schaffhouse	98,9	0	230	345	0	575	99
Bâle-Campagne	97,5	0	3.167	4.750	0	7.917	97,7
Tessin	93,4	0	18.423	27.635	0	46.058	94,8
Lucerne	92,5	0	26.410	39.616	0	66.026	94,2
Appenzell Rh-Ext	85,2	0	10.782	16.173	0	26.955	90,4
Saint-Gall	83,6	0	117.331	175.997	0	293.328	89,8
Grisons	83,2	0	49.532	74.298	0	123.830	89,6
Argovie	81,1	0	198.789	298.183	0	496.972	88,8
Thurgovie	80,1	0	87.792	131.688	0	219.480	88,5
Berne	77,7	0	397.384	596.076	0	993.460	87,9
Neuchâtel	77,5	0	69.539	104.308	0	173.847	87,8
Glaris	72,9	0	21.409	32.114	0	53.523	86,9
Uri	70,9	0	21.687	32.531	0	54.218	86,6
Soleure	70,8	0	163.140	244.710	0	407.850	86,6
Fribourg	70,2	0	195.441	293.161	0	488.602	86,5
Jura	66,7	0	54.785	82.178	0	136.963	86,5
Valais	63,8	0	299.978	449.967	0	749.945	86,5
TOTAL	100	-1.737.876	1.737.875	2.606.814	-1.737.876	4.344.689	

6. El model d'Estats Units



Els Estats Units és constituït com una república federal situada al centre d'Amèrica del Nord, i integrada per 50 estats i el Districte de Columbia. Té una superfície de 9.826.675 km², i una població de 339.996.567 habitants. La seva renda per càpita l'any 2022 ha estat de 72.440 €.

Als Estats Units existeix un federalisme fiscal entre el govern federal, els governs estatals (estats) i els governs locals (comtats i municipis). Els estats posseeixen un poder tributari originari, és a dir, que no ha estat delegat per part de l'estat federal, sinó que emana de la Constitució federal, que explicita les competències de la federació. Les que no figurin assignades o no estiguin prohibides als estats, podran ser exercides pels diferents estats. Aquest poder tributari els dona als autonomia total, inclosa la d'establir impostos, tot i que també té limitacions. L'elevat grau de sobirania tributària de què gaudeixen tant la federació com els estats ha conduït a un sistema amb una forta superposició d'impostos.

Cada nivell de govern té la seva pròpia administració tributària amb acords d'intercanvi d'informació entre les diferents administracions. Tant la Constitució com l'estructura de govern dels Estats Units permeten tenir als es-

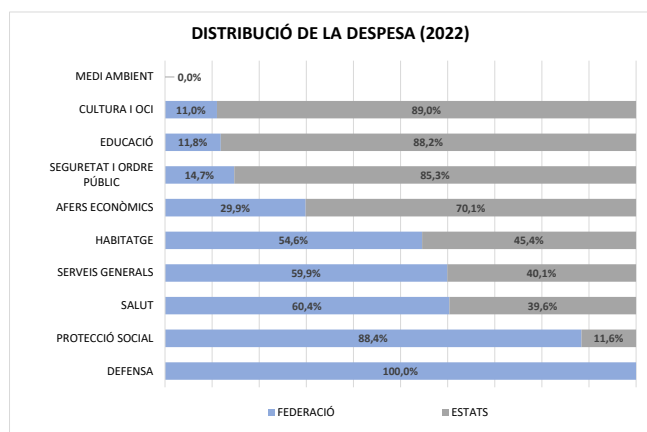
tats un elevat nivell de competències i d'autonomia fiscal. Tot i així, el govern federal ha restringit algunes àrees d'imposició i de despesa estatal, que ha fet variar aquesta autonomia al llarg del temps.

Cada estat organitza i gestiona els seus propis governs locals, que difereixen entre ells tant en la seva estructura com en la delegació d'obligacions a nivell de comtat i de municipi. Això fa que a l'hora de comparar el grau d'autonomia financera entre estats, s'hagi de considerar també la seva despesa local, ja que és possible que alguns estats hagin delegat en els seus governs locals part de les obligacions financeres que tenen imposades pel govern federal. Aquestes obligacions poden venir acompanyades de finançament federal, com els mandats. Els governs estatals tenen la competència en educació, assistència social i sanitària, i autopistes. A banda, també financen els seus respectius governs locals via transferències.

Respecte a la competència en sanitat, el govern federal fixa uns estàndards mínims per a tota la Federació i els finança mitjançant els impostos federals. Realitza transferències federals cap als estats (el programa Medicare), o bé comparteix el seu finançament amb els estats mitjançant el finançament federal condicionat (el programa Medicaid). Aquests programes sanitaris estan destinats, entre altres finalitats, a donar cobertura mèdica als habitants amb baixos ingressos i discapacitats, i la quantia que rep cada estat varia en relació inversa als ingressos estatals per habitant. La cobertura d'aquesta programes se situa entre el 50% i el 77% de la seva despesa.

El quadre següent mostra, la distribució de la despesa dels EUA per nivells de govern segons les dades de l'any 2022. S'observa com l'educació, la cultura i oci, i la seguretat i ordre públic,

concentren els majors percentatges de la despesa dels estats. En el cas del govern federal, els blocs de despesa als quals dedica més recursos són la despesa en protecció social i la despesa en defensa.

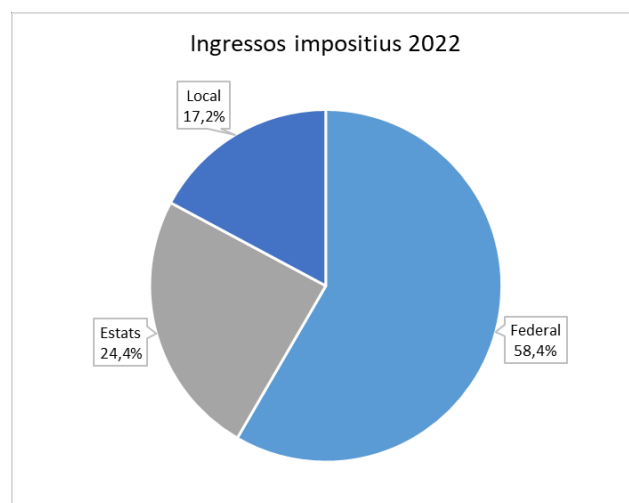


Font: OCDE

6.1 Capacitat tributària

Als Estats Units, tal com s'ha mencionat anteriorment, els estats posseeixen un poder tributari originari, és a dir, que emana de la Constitució, i que els dona autonomia per establir impostos, igual que fa la Federació, tot i que amb certes limitacions per atenuar la superposició d'impostos.

Tot i així, la recaptació tributària està molt centralitzada, atès que el govern federal recapta un 58,4% de la recaptació total, els estats un 24,4%, i els governs locals un 17,2%. La recaptació de la federació representa més de la meitat de la recaptació ja que engloba les figures tributàries amb més volum, com són l'impost sobre la renda, l'impost sobre societats i l'impost sobre la nòmina.



Font: OCDE

A continuació, el quadre següent mostra detalladament els impostos que recapten els tres nivells de govern, indicant qui els recapta i administra.

ASSIGNACIÓ TRIBUTÀRIA DELS DIFERENTS NIVELLS DE GOVERN	RECAPTACIÓ I ADMINISTRACIÓ
Impost sobre la renda de les persones físiques	Federal / estatal
Impost sobre societats	Federal / estatal
Impostos generals sobre vendes i consum (inclou també sobre l'ús)	Estatal / local
Impostos especials sobre l'alcohol, el tabac i els hidrocarburs	Federal / estatal / local
Drets de duana	Federal
Impostos sobre la nòmina (contribucions a la SS, inclou Medicare)	Federal
Impostos sobre l'extracció, la producció i venda de recursos naturals (petroli, gas, etc)	Estatal
Impost sobre béns immobles	Local
Impostos sobre el joc	Estatal / local
Impost sobre successions i donacions	Federal / estatal / local

Font: elaboració pròpia

En l'impost sobre la renda, que és recaptat tant pel govern federal com per 43 estats, els tipus impositius varien segons l'estat, però no així les bases imposables, que són similars a les de l'impost federal, podent afegir deduccions o exempcions a aquesta. Per tant, els canvis produïts en la base imposable federal influeixen en els ingressos dels estats. Cal destacar que els contribuents poden deduir en la seva declaració federal fins a 10.000\$ de la part de l'IRPF estatal que declaren.

En l'impost de societats, que és recaptat tant pel govern federal com per 44 estats, és el govern federal qui s'encarrega de la seva regulació, i la majoria d'estats només graven les societats que s'ubiquen en la seva jurisdicció.

L'ímpost general sobre vendes i consum, que és recaptat per 45 estats i alguns governs locals de forma addicional, es graven les vendes de la majoria de béns tangibles i determinats serveis. A més, aquests estats també recapten l'ímpost sobre l'ús, que s'aplica als articles comprats fora de la seva jurisdicció, amb el mateix tipus impositiu que en l'ímpost sobre vendes. Molts dels estats que graven tant l'IRPF com l'ímpost sobre vendes, ofereixen als seus contribuents la possibilitat de declarar responsablement aquest ímpost sobre l'ús en la seva declaració de l'IRPF, subjectes a interessos i sancions si no ho declaren.

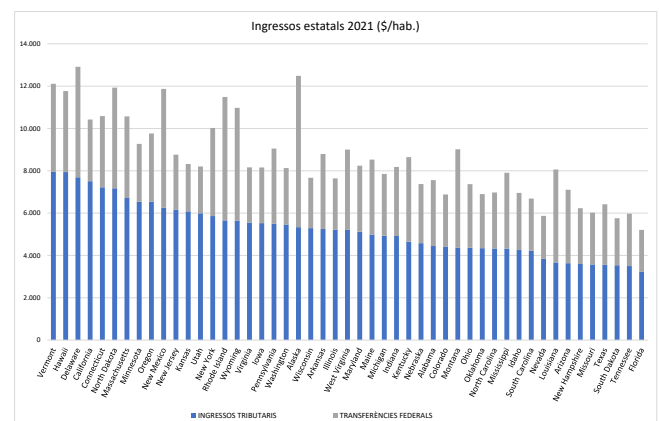
Els impostos especials sobre l'alcohol, el tabac, els hidrocarburs i els bitllets d'avió, entre d'altres, són establerts tant pel govern federal com per la totalitat dels estats i els governs locals. I el fet de que aquell bé específic estigui gravat per diferents nivells de govern, farà augmentar el seu cost per al consumidor.

Respecte la capacitat normativa i de gestió dels impostos, a nivell federal, la majoria d'im-

postos federals són gestionats per l'IRS (Servei d'Impostos Interns), que forma part del Departament del Tresor. A nivell estatal, cada estat té la seva pròpia administració tributària, denominats *Department of Revenue* o *Department of Taxation*, que estan subjectes a les normes de la legislació i reglamentació d'aquell estat.

Les declaracions dels impostos estatals es presenten per separat davant les administracions tributàries estatals, no davant les administracions tributàries federals. I cada estat té les seves pròpies normes de procediment, que varien molt d'un estat a l'altre.

A continuació, el gràfic següent mostra els ingressos per habitant dels 50 estats l'any 2021 (sense incloure el Districte de Columbia, atès que els seus ingressos es tracten com a locals).



Font: Elaboració pròpia a partir de "U.S. Census Bureau, 2021 Annual Surveys of State and Local Government Finances"

*No s'inclou el Districte de Columbia atès que els seus ingressos es tracten com a locals en comptes d'estatals.

S'observa com l'import per càpita de les transferències federals rebudes per cada estat és independent dels seus ingressos tributaris per càpita. Hi ha estats com Alaska, on l'import per càpita de les transferències federals supera els seus ingressos tributaris, i inclús rep més transferències que altres estats amb uns ingressos impositius inferiors.

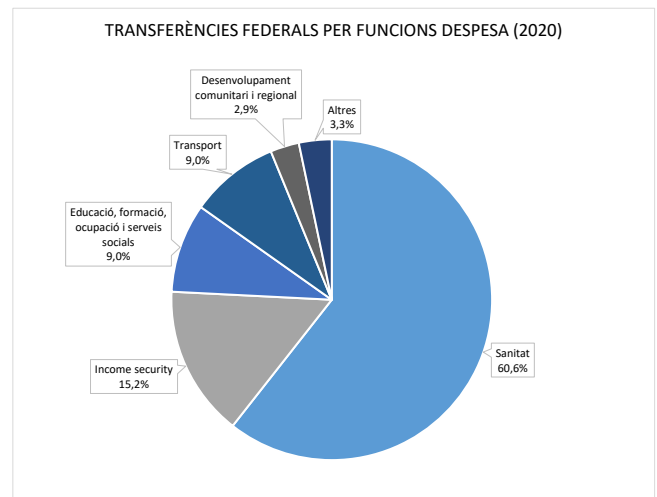
6.2 Sistema d'anivellament

Als Estats Units no hi ha cap mecanisme explícit d'anivellament que tingui per objectiu corregir les diferències en el volum de recursos tributaris dels diferents governs estatals. Malgrat això, el govern federal contribueix a reduir les disparitats fiscals existents entre els estats, exercint un cert poder sobre ells mitjançant les transferències federals que els hi concedeix. Aquestes poden ser subvencions i/o mandats.

- Les **subvencions en bloc** són subvencions federals emeses als estats o governs locals per donar suport a programes amplis (com la salut pública), i concedeixen major discrecionalitat als estats a l'hora d'identificar els problemes i de dissenyar els programes adequats per abordar-los.
- Les **subvencions categòriques** són subvencions federals restringides a finalitats específiques (com per exemple la nutrició en el marc del "Programa especial de nutrició suplementària per a dones i nens").
- Els **mandats** són requisits específics que els estats o governs locals han de complir per poder rebre un finançament concret per part del govern federal.

Com hem observat en el gràfic anterior on es presentaven els ingressos estatals per habitant dels 50 estats, les transferències federals rebudes són independents dels ingressos tributaris que tinguin. A continuació, s'analitzen els diferents tipus de transferències federals. S'observa com el gruix de les transferències es destina a cobrir els estàndards mínims de la despesa en salut (un 60,6% del total transferit als estats), que és bàsicament el programa Medicare. També es destina part de les transferències federals a l'*Income security* (un 15,2%), destinat a programes diversos com ajudes sanitàries, serveis socials, atur, temes

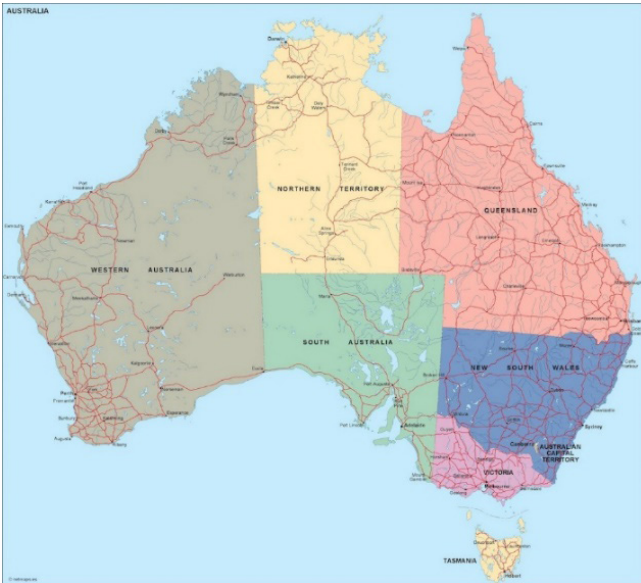
d'agricultura, ajuda als refugiats, etc.



Font: Budget of the United States Government, fiscal year 2020.

Als Estats units no existeix cap mecanisme d'anivellament que permeti corregir les diferents capacitats financeres dels estats, per tant, no es pot parlar del compliment del principi d'ordinalitat. Les transferències federals rebudes pels estats, són independents de les seves capacitats financeres, per tant, no actuen per donar-los cap mena d'ordre.

7. El model australià



Austràlia constitueix una illa de 7.692.024 km² de superfície, amb una població de 25.978.935 habitants al 2022. Té per tant una densitat de població molt baixa, La renda per càpita és de 59.934 USD.

Austràlia està configurada com una federació en què hi ha un govern central, 8 governs intermedis⁶ i 566 àrees de govern local. La Constitució de la federació no reconeix els governs locals sinó que són els diferents estats els que estableixen les subdivisions que configuren el tercer nivell de govern.

Les competències que són responsabilitat dels estats inclouen la sanitat, l'educació, els serveis socials, el transport, l'habitatge i la justícia, entre d'altres. Per tant, depenen dels estats els tres pilars bàsics de l'estat del benestar.

Els recursos per a finançar les competències dels estats provenen de la cistella d'impostos

assignats al govern intermedi que es detalla més avall, de les transferències incondicionades, que tenen un objectiu anivellador i d'equilibri pressupostari, i de les transferències condicionades, que tenen un objectiu específic i es dediquen a polítiques de competència nacional. D'entre les transferències condicionades, tenen especial rellevància les dedicades a la sanitat.

7.1 Capacitat tributària

La recaptació i gestió tributària està fortament centralitzada en el govern federal. Segons dades de l'OCDE, la recaptació dels governs subcentrals representa només el 18,7% de la recaptació total, i la dels governs locals el 3,4%. Per tant, el 77,9% de la recaptació correspon a la Federació.

- Impostos recaptats per la Federació:
 - Impost sobre la renda de les persones físiques
 - Impost sobre societats
 - Altres impostos sobre els salaris
 - Impost general sobre les vendes de béns i serveis (GST)
 - Impost sobre els combustibles
 - Impost duanes
 - Altres impostos sobre el consum
- Impostos dels estats:
 - Impost general sobre salaris
 - Impost sobre la propietat immobiliària
 - Impost sobre transmissions patrimonials
 - Impost sobre transaccions financeres i de capital
 - Impost sobre actes jurídics documentats
 - Impost sobre el joc
 - Impost sobre assegurances

6 Austràlia s'organitza en sis estats (Western Australia, Tasmania, Queensland, South Australia, New South Wales, Victoria) i dos territoris (Australian Capital Territory i Northern Territory). A efectes del sistema de finançament, estats i territoris són equivalents i ens referirem a tots ells com a estat.

- Impost sobre vehicles de motor
- Concessions i aprofitaments
- Altres impostos sobre el consum
- *Royalties* sobre la mineria
- Impostos dels governs locals:
- Impost sobre la propietat immobiliària

Els tres nivells de govern no comparteixen cap impost. En el cas dels impostos sobre la propietat immobiliària que figuren tant a la cistella dels governs intermedis com dels governs locals, es tracta d'impostos diferents sobre el mateix àmbit, no d'un sol impost que es comparteixi.

Pel que fa a la capacitat normativa sobre els impostos recaptats pels estats, aquests tenen plena capacitat tributària tant sobre els tipus i sobre beneficis fiscals, tot i que es tracta de figures impositives amb poc pes sobre la recaptació total.

7.2 Sistema d'anivellament

A Austràlia existeix un desequilibri vertical significatiu on les despeses dels estats són superiors als seus ingressos. També hi ha una diferència important en la capacitat tributària dels diferents estats. El govern central millora ambdues situacions amb la distribució de la recaptació de l'impost sobre les vendes de béns i serveis (GST). Per una banda, cobreix la insuficiència financera dels estats i per l'altra, el sistema de distribució està dissenyat per anivellar la capacitat dels diferents estats per tal que puguin oferir un mateix nivell estàndard de serveis.

El sistema d'anivellament actual es va acordar l'any 2018, i es va començar a aplicar el 2019. La principal diferència entre l'actual model i l'anterior rau en què fins l'any 2018 l'anivellament que es produïa era un anivellament complet ja

que s'igualava la capacitat de tots els estats amb la de l'estat amb més ingressos per càpita. En canvi, actualment l'anivellament és parcial, i assegura que els estats amb un nivell d'ingressos per càpita inferior al de l'estat definit com a estàndard (Victòria o New South Wales), assoleixin el mateix nivell que aquest.

El model actual preveu un període transitori de 6 anys en què el govern central compensarà als estats que quedin amb un ingressos per càpita inferiors als del model anterior. A partir del 2025 ja no hi haurà cap altra compensació i el sistema d'anivellament funcionarà únicament amb l'import de GST distribuït pel govern central.

Un altre canvi introduït per la reforma del 2018 és la provisió de fons addicional a la recaptació del GST per part de la Federació. Per a cada any del període transitori s'ha establert un import concret que s'afegirà a la recaptació del GST. Una vegada finalitzat el període transitori, aquest import evolucionarà igual que la recaptació de GST.

El repartiment del GST als estats el determina la *Commonwealth Grants Commission* (CGC), un ens independent que calcula anualment un índex o *relativities* que mesura la capacitat de cada estat per generar ingressos tributaris i les necessitats de despesa o cost de proveir els serveis dels diferents estats. Aquest índex estimat o *assessed relativities* és el punt de partida per calcular el *GST relativity*, que és l'índex que s'utilitzarà per repartir la recaptació de GST i que té un efecte anivellador dels ingressos dels estats. Un índex per sota d'1 indica que aquell estat és fiscalment més fort que la mitjana. Un índex per sobre d'1 indica una capacitat fiscal per sota de la mitjana.

Pel que fa al càlcul de la capacitat per generar

ingressos, els càlculs es realitzen suposant que tots els estats realitzessin un mateix esforç fiscal mitjà i funcionessin amb l'eficiència mitjana. En el càlcul anual de l'índex i en relació a la capacitat tributària, es tenen en compte variables com l'evolució de la població, l'evolució de preus de les propietats immobiliàries, dels salaris, de l'extracció minera i de les vendes de vehicles entre d'altres. Pel cantó de les necessitats de despesa, a banda de l'evolució de la població, es calculen a partir d'11 funcions de despesa, cadascuna de les quals inclou diverses variables relacionades amb aquell bloc de despesa. A tall d'exemple, per al càlcul de la funció de despesa d'educació es té en compte la distribució de la població per edat i sexe, el pes relatiu de la població aborigen i la població immigrant, la dispersió, el cost dels factors i la composició socioeconòmica de la població, entre d'altres.

La modificació sobre els índexs inicials atorgats per la CGC i que tindran l'efecte anivellador entre estats consta dels següents passos:

- Es disposa de l'índex estimat pel CGC pels darrers 3 anys (*assessed relativities*)
- S'igualava anualment l'índex dels estats per

sota de l'estat estàndard a l'índex d'aquest estat. L'índex resultant és l'índex estandaritzat o *standard relativities*

- Durant els 6 anys del període transitori, es calcular un nou índex que és la mitjana ponderada entre l'índex proporcionat per la CGC i l'índex posteriors a la igualació amb l'estàndard. El pes d'una i altra variable varia anualment d'acord amb el que estableix l'acord de la reforma. L'any 2023 el pes relatiu era de 50%-50%. Els índexs obtinguts són els índex combinats o *blended relativities*.
- Es calcula la mitjana dels darrers tres anys de l'índex obtingut i si se situa per sota el 0,7, s'incrementa l'índex fins a assolit aquest topall inferior.
- Amb aquests darrers índex, la federació distribueix la recaptació del GST per reduir el desequilibri vertical existent i per anivellar horitzontalment la capacitat dels diferents estats.
- Com que l'import total que es distribueix és un import fixe, la modificació dels índexs per assolir l'estàndard i per assolir el nivell mínim establert implicarà que s'ajustin els índexs de la resta d'estats.

De l'índex de necessitats a l'índex de repartiment del GST 2023-24 (a)

	NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	ACT	NT	Total
Índex de necessitats									
2019-20	0,97359	0,86327	1,12843	0,23514	1,45855	1,97817	1,25365	2,0554	1,00000
2020-21	1,04885	0,88516	1,17883	-0,03651	1,40534	1,82575	1,25866	4,81197	1,00000
2021-22	0,96484	1,02332	1,00321	0,10231	1,53748	1,78655	1,29107	5,18397	1,00000
Mitjana	0,9956	0,92376	1,10331	0,10030	1,46688	1,86319	1,26759	5,06071	1,00000
Índex estàndard (b)									
2019-20	0,9073	0,79698	1,06214	0,79698	1,39227	1,9119	1,18737	5,12241	1,00000
2020-21	0,95063	0,78694	1,08061	0,78694	1,30712	1,72753	1,16044	4,71375	1,00000
2021-22	0,87236	0,93083	0,91073	0,87236	1,44499	1,69407	1,19859	5,09149	1,00000
Mitjana	0,90934	0,83755	1,01698	0,81807	1,38031	1,77635	1,18114	4,97173	1,00000
Índex combinat (c)									
2019-20	0,94044	0,83012	1,09528	0,51606	1,42541	1,94505	1,22051	5,15555	1,00000
2020-21	0,99974	0,83605	1,12972	0,37521	1,35623	1,77664	1,20955	4,76286	1,00000
2021-22	0,91860	0,97708	0,95697	0,48733	1,49124	1,74031	1,24483	5,13773	1,00000
Mitjana	0,95245	0,88064	1,06013	0,45931	1,42358	1,81975	1,22435	5,01620	1,00000
Índex GST '(d)	0,92350	0,85169	1,03118	0,70000	1,39463	1,79080	1,19540	4,98725	1,00000

(a) Calculat d'acord amb la nova legislació de l'any 2018

(b) Victòria va ser l'estat estàndard el 2019-20 i 2020-21 i New South Wales el 2021-22

(c) En el càlcul de l'índex de repartiment del GST de l'any 2023, els índexs inicials de necessitats i els índexs estàndard tenen un pes del 50% cadascun.

(d) L'índex mitjà de Western Australia està per sota el límit del 0,7. En calcular l'índex GST, s'eleva l'índex fins al mínim del 0,70, i en conseqüència, els índexs de la resta d'estats s'ajusten a la baixa, segons la base de càlcul.

Índex de repartiment del GST, quota de participació i import de GST distribuït⁽¹⁾

	Índex GST		Pes relatiu GST		Distribució GST		
	22/23	23/24	22/23 %	23/24 %	22/23 M\$	23/24 M\$	23/24 M\$
New South Wales	0,95065	0,92350	29,7	28,8	24.717	24.870	153
Victoria	0,85861	0,85169	21,9	21,8	18.175	18.796	621
Queensland	1,03377	1,03118	21,1	21,1	17.547	18.220	673
Western Australia	0,70000	0,70000	7,5	7,5	6.228	6.482	254
South Australia	1,28411	1,39463	9,0	9,8	7.477	8.420	943
Tasmania	0,85360	1,79080	4,1	4,0	3.404	3.409	5
Australian Capital Territory	1,09250	1,19540	1,9	2,1	1.609	1.831	222
Northern Territory	4,86988	4,98725	4,8	4,9	3.965	4.219	254
Total	1,00000	1,00000	100,0	100,0	83.122	86.247	3.125

Font: Commonwealth Grants Commission (CGC)

⁽¹⁾ No inclou compensacions temporals pels canvis en el sistema d'anivellament aprovats l'any 2018.

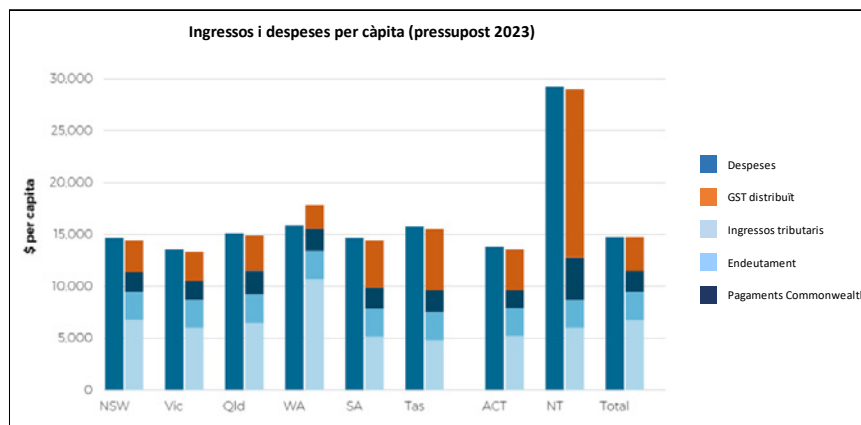
GST distribuït, compensació temporal i total per càpita (23/24)

Milions \$

	GST distribuït	Compensació temporal	Total distribuït (M\$)	Total distribuït (\$ per càpita)
New South Wales	24.870	1.722	26.592	3.189
Victoria	18.796	1.427	20.223	2.969
Queensland	18.220	1.117	19.337	3.542
Western Australia	6.482	0	6.482	2.252
South Australia	8.420	373	8.793	4.749
Tasmania	3.409	113	3.522	6.149
Australian Capital Territory	1.831	96	1.927	4.128
Northern Territory	4.219	37	4.256	16.855
Total	86.247	4.885	91.132	3.422

Font: Australian Bureau of Statistics i CGC

El model australià s'orienta en un anivellament pràcticament total dels ingressos i de les despeses. Tal i com s'observa al gràfic, l'estat amb més ingressos tributaris per habitant és *Western Australia*, però després de la distribució del GST i de rebre transferències per part del govern federal, és l'estat de *Northern Territory* el que queda en primer lloc en termes de recursos per habitants. Aquest estat té una població poca població però molt dispersa, per tant, el cost de proveir els serveis és molt més alt que a la resta d'estats. Per tant, la distribució de GST, que té en compte tant la capacitat de generar ingressos com les despeses dels proporcionar els serveis públics, li assigna molts recursos.



8. Resum i consideracions

Els sistemes de finançament dels governs sub-centrals o intermedis exposats en aquesta publicació són una mostra de la diversitat de models existents, alguns dels quals tenen òptiques totalment diferents a l'hora de proveir els governs intermedis amb els recursos necessaris per oferir un nivell de serveis similars.

A Canadà l'anivellament de recursos de les províncies s'enfoca únicament des del punt de vista dels ingressos i s'assegura que les províncies que estan per sota de la mitjana arribin fins a la mitjana. Per tant, només hi ha un anivellament vertical per reduir diferències entre províncies, però sense alterar l'ordre inicial de les províncies en termes d'ingressos tributaris per habitant.

Quadre resum dels sistemes de finançament dels governs intermedis

País	Espanya	Alemanya	Canadà	Suïssa	Estats Units	Austràlia
Enfocament de l'anivellament	Ingressos i despeses	Ingressos	Ingressos	Ingressos i despeses	No s'anivella	Ingressos i despeses
Càlcul d'ingressos a anivellar	Recaptació normativa	Recaptació real	Conjunt de tributs representatius	Conjunt de tributs representatius	No aplica	Conjunt de tributs representatius
Indicador de necessitats	Població ajustada	Població (amb ponderació especial a les ciutats-estat)	Població	Població	No aplica	Múltiples variables
Anivellament horitzontal	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Anivellament vertical	No	No	Sí	Sí	No	Sí

Font: OCDE i Banc Mundial

Estats Units se situa en un extrem ja que tot i les disparitats evidents en el nivell d'ingressos per habitant dels estats, no ha definit cap anivellament per reduir-ne les diferències. Tan sols realitza transferències condicionades per als programes de salut Medicare i Medicaid.

A l'extrem oposat se situa Austràlia, que realitza un anivellament pràcticament total des del punt de vista dels ingressos i de les despeses, a la vegada que minora el desequilibri vertical existent entre la Federació i els estats. El model australià és molt complex ateses les múltiples variables que utilitza, especialment per l'anivellament via despesa. El disseny del model i l'actualització de les seves variables està externalitzat a la Commonwealth Grants Commission.

El sistema d'anivellament tant de Suïssa com d'Alemanya es porta a terme, majoritàriament a partir dels ingressos, per bé que en tots dos casos es tenen en compte altres factors que afectin les necessitats de despesa, com és el cas de les ciutats alemanyes amb molta congestió, o bé l'orografia a Suïssa, entre d'altres. A tots dos països es produeix un anivellament de recursos entre les diferents regions per reduir les diferències, però no es tracta d'un anivellament parcial, no total.

En tots quatre casos, però, l'anivellament dels ingressos es porta a termes a partir d'un sistema representatiu dels impostos o equivalent, el que vindria a ser l'aplicació d'un tipus mitjà a tot el territori d'un país.

Pel que fa als indicadors de despesa, es fa palesa la dificultat de trobar indicadors que siguin realment representatius de les necessitats de despesa i no un element de negociació política. També és important actualitzar o redefinir aquestes variables perquè s'ajustin a la dinàmica del país i continuïn essent representatives al llarg dels anys. Estudis recents suggereixen que en alguns casos és més eficient establir transferències específiques fora del model, en comptes d'assignar recursos a través d'alguns indicadors de despesa.

Quant al grau d'anivellament, diferents estudis apunten que l'anivellament té implicacions en els incentius dels governs regionals a l'hora de decidir, la seva política fiscal i com a conseqüència, augmenta i disminueix el nivell de pressió fiscal de les regions. Tot apunta, però, que a llarg termini, els sistemes amb anivellament de recursos, d'un o altre tipus, influeixen positivament en la convergència entre regions.

Bibliografia

ATIENZA MONTERO, PEDRO; HIERRO RECIO, LUIS ÀNGEL; PATIÑO RODRÍGUEZ, DAVID (Universitat de Sevilla); "Los cantones suizos: un análisis de su financiación"; *Economiaz* 69 (Economiaz).

BLÖCHLIGER, HANSJÖRG; NETTLEY, MAURICE (2015); "Sub-central Tax Autonomy: 2011 Update"; *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n. 20 (OECD).

BOSCH, NÚRIA (2006); "El finançament dels governs subcentrals en els països federals", REAF 3/2006 (REAF).

BUNDESFINANZ MINISTERIUM (2023); "Der finanzausgleich zwischen Bund und Ländern im Jahr 2023"; *Analysen und Berichte März 2023*; Ministeri d'Hisenda Alemanya.

COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION (2023); "Report on GST Sharing Relativities 2023/2024", Commonwealth Grants Commission (CGC).

COMMONWEALTH GRANTS COMMISSION (2022); "Some International themes in fiscal equalisation: An Australian perspective", Research Paper n. 3 (CGC).

ERKOREKA, MIKEL; "El sistema de nivelación fiscal de Suiza: bases y resultados de la reforma de 2008. Una Fuente de lecciones para la reforma del sistema de financiación autonómica en España". REAF-JSG 37 (REAF).

KHRAICHE, MAROULA; FLAHERTY, PATRICK (University of Connecticut) (2006); "Federalismo Fiscal: el caso de los Estados Unidos", CLM.Economía n.8.

SEAN DOUGHERTY AND KASS FORMAN (2021); "Evaluating Fiscal Equalisation: Finding the Right Balance: *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n. 36 (OECD).

TOMBE, TREBOR (2018); "Final and unalterable – But up for negotiation: federal-provincial transfers in Canada"; *Revenue Fiscal Canadienne* 66:4, 871-917 (Canadian Tax Journal).