



navegador

Finançament subcentral en estats federals: Alemanya, Canadà, EUA i Suïssa

[vista prèvia >](#)

Quins elements defineixen un sistema federal de finançament? Arreu del món hi ha diferents estats que es governen des d'una òptica federal. Quins són els elements compartits? L'autonomia tributària, la coordinació fiscal, els mecanismes d'anivellament i una gestió eficient dels tributs s'erigeixen com a mesures claus per garantir un model equilibrat, sostenible i equitatiu que sigui útil per als territoris i per la ciutadania.



Núria Bosch

Catedràtica d'Hisenda Pública de la UB i investigadora de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

nbosch@ub.edu

En aquest article es detallaran les línies fonamentals del finançament subcentral de quatre estats occidentals amb un sistema descentralitzat i una llarga tradició federal —EUA, Alemanya, Canadà,i Suïssa—, amb l'objectiu d'identificar les característiques clau d'un model de finançament federal.

La taula 1 presenta el grau de descentralització d'aquests estats, així com les dades relatives a l'Estat espanyol. Tant Canadà com Suïssa en destaquen com els més descentralitzats, amb el govern central

gestionant menys del 50% de la despesa pública total: el 33,80% en el cas de Canadà i el 42,06% a Suïssa. En el cas dels EUA, el govern federal administra un 54,46% de la despesa pública total, mentre que Alemanya ho fa amb un 60,77%. El govern central de l'Estat espanyol es troba lleugerament per sota d'Alemanya, amb un percentatge del 55,31%, el segon més centralista dels que es mostren a la taula.

Pel que fa al sistema de finançament se'n descriuen els aspectes següents:

a) el poder tributari de què gaudeixen els governs subcentrals i els impostos que poden establir; b) la seva administració tributària; i c) els mecanismes de redistribució territorial de recursos, és a dir, els mecanismes d'anivellament fiscal.¹

Poder tributari

El poder tributari, entès com la capacitat legislativa per establir totalment o parcialment els elements essencials d'un impost, és compartit entre la federació —el poder central— i els territoris als estats federals analitzats, en diferents graus. Es tracta d'un poder originari, és a dir, no delegat per la federació.

A més, s'observa que el poder tributari dels governs subcentrals pot presentar diverses variacions. Hi ha tres nivells en què es pot exercir el poder tributari: a) normatiu: capacitat legislativa per establir totalment o parcialment els elements bàsics d'un impost —base imposable, tipus

Taula 1
Distribució de la despesa per nivells de govern, 2023 (%)

	Nivell central	Nivell intermedi	Nivell local	Total
EUA	54,46	45,54*	0	100
Canadà	33,80	46,84	19,37	100
Suïssa	42,06	38,17	19,77	100
Alemanya	60,77	21,28	17,95	100
Estat espanyol	55,31	33,03	11,91	100

(*) Intermedi + Local

Font: Dades d'OCDE.

1 Vegeu: BOSCH; VILALTA, «Finances de la Generalitat»; ZUBIRI, *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*.

El Bund té prioritat en gairebé tota la legislació tributària, fet que limita considerablement el poder tributari dels länder

impositiu, exempcions, deduccions...; b) rendiments: assignació total o parcial dels ingressos d'un impost; i c) administratiu: competències en la gestió tributària. Aquests tres nivells poden descentralitzar-se conjuntament o de manera separada, com es pot observar als estats analitzats. Un exemple d'això és Alemanya, on els grans impostos són compartits entre els diferents nivells de govern, amb la gestió atribuïda als länder, els territoris federats, però la capacitat normativa és responsabilitat de la federació.

Pel que fa a la tipologia dels impostos subcentrals, malgrat el que suggereix la teoria del federalisme fiscal, es poden establir diversos tipus d'impostos a nivell subcentral —principalment a nivell intermedi—, tot i que amb un poder tributari inferior al del govern central.

Els estats en què els governs intermedis tenen un poder tributari més elevat són els EUA i Suïssa, seguits de prop pel Canadà. En canvi, el poder tributari dels länder a Alemanya és més limitat. No obstant això, a través del Bundesrat —cambra alta que actua com a cambra territorial—, els

länder poden influir en les decisions fiscals del Bund —el govern federal.

Alemanya

A Alemanya, el govern federal —Bund— té competències exclusives en àmbits com les duanes i els monopolis, i comparteix certes competències legislatives amb els länder —els estats federals— en matèries específiques. No obstant això, com que aquestes matèries no estan definides de manera exhaustiva a la Constitució, el Bund té prioritat en gairebé tota la legislació tributària, fet que limita considerablement el poder tributari dels länder, que els deixa una autoritat fiscal exclusiva molt restringida.

Malgrat aquestes limitacions, els länder tenen un paper actiu en el procés legislatiu fiscal a través del Bundesrat, la cambra alta, que recull la territorialitat de l'Estat. Així, mentre que el Bund manté la sobirania legislativa principal, la distribució dels ingressos fiscals es fa de manera més equilibrada. El sistema tributari alemany es fonamenta en un model de «tax sharing», en què els diferents nivells de govern comparteixen els ingressos generats pels impostos dins del seu territori.

Pel que fa a l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, la distribució dels ingressos es realitza així: el 42,5% per al Bund, un altre 42,5% per als länder i el 15% restant per als governs municipals. La repartició territorial de la recaptació es fa en funció d'on s'ha generat l'impost. En el cas de l'Impost de Societats, els ingressos es divideixen a parts iguals entre el Bund i els länder. Quan una empresa opera en diversos länder, la distribució es basa en la ubicació de les filials i el nombre d'empleats de cadascuna en relació amb el global de l'empresa.

En relació a l'IVA, es distribueix entre els tres nivells de govern. Els municipis reben el 2,2% dels ingressos, mentre que la resta es divideix entre el Bund —51,5%— i els länder —46,3%. La part corresponent als länder es distribueix segons la població de cada land. A més, els länder també participen en l'Impost Municipal sobre Negocis amb una quota del 15%, i la resta recau en l'àmbit local.

A més dels impostos compartits, cada nivell de govern té competències sobre impostos específics. Així, el

La majoria de les províncies canadenques, excepte Quebec i Alberta, utilitzen una base imposable harmonitzada amb la del govern federal

Bund s'encarrega de recaptar impostos especials sobre el consum, mentre que els länder tenen jurisdicció sobre tributs com el de la cervesa, els vehicles de motor, les successions i donacions i les transmissions patrimonials, entre altres.

Canadà

Al Canadà, tant el govern federal com els governs provincials tenen sobirania tributària pròpia reconeguda per la Constitució. Això proporciona a les províncies una autonomia fiscal considerable, que els permet establir qualsevol tipus d'impost, amb l'excepció dels drets de duana i els impostos sobre no residents, que són competència exclusiva del govern federal.

El sistema fiscal canadenc es distingeix per la superposició d'impostos per als dos nivells de govern sobre les mateixes bases imposables. Els impostos principals, com l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, l'Impost de Societats i els impostos sobre les vendes, són compartits entre el govern federal i les províncies. Pel que fa a l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, totes les províncies, excepte Quebec,

el gestionen de manera harmonitzada amb el govern federal, utilitzen la mateixa base imposable. Tot i així, tenen la capacitat d'establir els seus propis tipus impositius i deduccions. Aquest impost és administrat pel govern federal, mentre que Quebec administra el seu propi impost sobre la renda de manera independent.

En relació amb l'Impost de Societats, el sistema és similar. La majoria de les províncies, excepte Quebec i Alberta, utilitzen una base imposable harmonitzada amb la del govern federal, tot i que poden establir els seus propis tipus impositius i deduccions. En aquests casos, també és el govern federal qui administra aquest impost. No obstant això, Quebec i Alberta tenen els seus propis impostos sobre societats i els gestionen directament. Les províncies apliquen impostos sobre les empreses establertes en el seu territori i, en cas que operin en diversos llocs, la base imposable es distribueix segons una fórmula acordada entre els governs federal i provincials.

Pel que fa a la imposició sobre les vendes, tres províncies utilitzen un IVA harmonitzat, que és adminis-

trat pel govern federal, mentre que Quebec també aplica un IVA harmonitzat però que gestiona directament. A més, cinc províncies cobren impostos monofàsics sobre les vendes al detall, que són gestionats pel seu propi govern, i Alberta no aplica cap impost específic sobre les vendes. Les províncies també tenen altres impostos menors.

EUA

Als EUA, tant la federació com els 50 estats que la formen disposen de "sobirania originària", que significa que els estats tenen competència tributària pròpia, independent del govern federal, tot i que subjecta a certes limitacions. Tanmateix, aquestes restriccions són relativament suaus, cosa que ha donat lloc a un sistema d'impostos superposats a causa del grau d'autonomia fiscal considerable tant de la federació com dels estats. Els estats gaudeixen d'autonomia total en les seves polítiques tributàries, incloent-hi la capacitat d'establir nous impostos. Per exemple, l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques es cobra en 43 estats, mentre que l'Impost de Societats s'aplica a 44. En el cas d'aquest últim, quan una empresa opera en diversos

Les lleis federals suïsses determinen quines deduccions es poden aplicar tant a nivell federal com cantonal per als impostos més importants, sense imposar restriccions específiques

estats, els ingressos fiscals es distribueixen segons una fórmula variable depenent de l'estat. Un model comú de repartiment podria ser, per exemple, el següent: 25% en funció del valor de les propietats, 25% segons els salaris pagats i 50% en funció de les vendes realitzades en cada estat.

Altres impostos importants a nivell estatal inclouen els impostos sobre vendes, els impostos especials sobre consums específics i els impostos sobre successions i donacions. No obstant això, en els últims anys, s'han intensificat les mesures de coordinació entre els diferents nivells de govern. Per fomentar l'harmonització, la majoria dels estats han adoptat la definició federal de la base imposable tant per a l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques com per a l'Impost de Societats.

Suïssa

A Suïssa, tant el govern federal com els cantons gaudeixen de sobirania fiscal. No obstant això, degut a la seva naturalesa confederal, el govern federal només té la facultat de recaptar els impostos específicament detallats a la Constitució federal,

mentre que els cantons poden establir qualsevol tipus d'impost, excepte l'IVA, que és competència exclusiva de la federació. Aquesta autonomia fiscal es veu restringida únicament per l'article 3 de la Constitució suïssa i algunes disposicions de les constitucions cantonals.

Tot i aquesta autonomia, la Llei d'Harmonització Fiscal de 1990, completament implementada el 2001, va introduir una harmonització parcial en l'estructura d'alguns impostos federals i cantonals. Aquesta llei estableix certs límits sobre la definició de la base imposable i les deduccions en tributs com l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, l'Impost de Societats, i els impostos sobre patrimoni i transmissions patrimonials. En la resta d'impostos, els cantons mantenen llibertat total.

Les lleis federals determinen quines deduccions es poden aplicar tant a nivell federal com cantonal per als impostos més importants, sense imposar-hi restriccions específiques. En canvi, els cantons tenen plena llibertat per establir els seus tipus impositius. Pel que fa a l'Impost de

Societats, la base imposable està completament harmonitzada entre els cantons, que segueixen les mateixes normes. Quan una empresa opera en diversos cantons, la distribució dels ingressos impositius es fa en funció de l'activitat —assegurances, serveis, vendes... El cantó on l'empresa té la seu oficial ha de notificar-ho als altres cantons implicats. L'empresa pot aportar dades sobre la distribució dels seus beneficis o activitat entre els cantons, però aquests han de posar-se d'acord per determinar com repartir els ingressos segons els seus tipus impositius. Aquesta mesura busca evitar estratègies fiscals que traslladin els beneficis a cantons amb impostos més baixos. Per exemple, en activitats al detall, la distribució es realitza segons el volum de negocis, mentre que en les assegurances es fa en funció de les primes que paguen els assegurats a cada cantó.

Administració tributària

Els models d'organització de l'administració tributària varien notablement entre els diferents territoris. Als EUA, la separació entre

La tendència comuna en tots aquests estats és la creació de mecanismes de coordinació i cooperació amb l'objectiu d'harmonitzar els impostos entre els diferents nivells de govern

l'administració tributària federal i la dels estats és més marcada, tot i que s'han establert alguns acords de cooperació entre ambdós nivells de govern. D'altra banda, Suïssa i el Canadà es distingeixen per la col·laboració estreta entre la federació i els governs intermedis en l'àmbit de l'administració tributària. En general, la tendència comuna en tots aquests estats és la creació de mecanismes de coordinació i cooperació amb l'objectiu d'harmonitzar els impostos entre els diferents nivells de govern, i es redueixen, així, els costos associats a l'administració i a l'acompliment de les obligacions tributàries.

Un cas rellevant és el d'Alemanya, on l'administració dels principals impostos està descentralitzada. Els länder són responsables de gestionar els impostos compartits, com l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques, l'Impost de Societats i l'IVA. També cal esmentar Suïssa, on els cantons tenen la responsabilitat de gestionar els impostos federals sobre la Renda de les Persones Físiques i sobre les Societats.

Alemanya

Pel que fa a l'administració tributària a Alemanya, es fonamenta en una clara distribució de responsabilitats entre els diferents nivells de govern, així com en la col·laboració mútua. El Bund —govern federal— administra certs impostos en nom dels länder —per exemple, gestiona l'impost sobre la cervesa en nom seu—, mentre que l'administració dels impostos compartits, com l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques i l'Impost de Societats, recau directament sobre els länder. A més, l'administració federal és responsable de gestionar les duanes, els monopolis fiscals, els impostos especials, l'IVA aplicat a les importacions i els impostos relacionats amb la Unió Europea. La resta d'impostos són administrats directament pels länder.

Canadà

En l'àmbit de l'administració tributària, les províncies tenen la capacitat de gestionar els seus propis impostos. No obstant això, la majoria d'elles han harmonitzat la base imposable de l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques i l'Impost de Societats amb la federació, que

com a contrapartida s'encarrega d'administrar-los. Les excepcions a aquesta pràctica són Alberta, que gestiona de manera independent el seu propi Impost de Societats, i Quebec, que administra tots els seus impostos per mantenir la seva autonomia fiscal malgrat els costos addicionals que això comporta.

EUA

Pel que fa a l'administració tributària, cada nivell de govern disposa de la seva pròpia estructura administrativa, que es coordinen i cooperen de manera limitada.

Aquest model tributari, que combina la superposició d'impostos i administracions independents entre els diferents nivells de govern, sumat a l'elevada autonomia fiscal dels estats, dona lloc a una gran diversitat entre ells. Això pot generar una competència fiscal interestatal? En principi, no sembla que sigui un problema. El sistema s'ha adaptat a aquesta diversitat i, a més, existeixen mecanismes de coordinació per gestionar aquesta variabilitat.

Suïssa

Pel que fa a l'administració tributària, cada cantó és responsable de

Les subvencions es calculen mitjançant fórmules que tenen en compte variables representatives de la capacitat fiscal i les necessitats de despesa dels governs subcentrals

gestionar els seus propis impostos. A més, tenen l'obligació legal de recaptar els impostos federals sobre la Renda de les Persones Físiques i sobre les Societats. En els últims temps, alguns cantons amb menys població han decidit contractar els serveis d'administració tributària dels cantons més poblats per gestionar els seus tributs de manera més eficient.

Anivellament fiscal

Els estats analitzats, excepte els EUA, implementen mecanismes d'anivellament fiscal destinats a reduir les disparitats econòmiques entre els governs subcentrals. L'objectiu principal d'aquests mecanismes és assegurar que les unitats de govern d'un mateix nivell puguin oferir serveis de manera equitativa requerint un esforç fiscal similar a la ciutadania.

Aquests mecanismes d'anivellament es materialitzen sovint mitjançant subvencions generals. Les subvencions es calculen mitjançant fórmules que tenen en compte variables representatives de la capacitat fiscal

i les necessitats de despesa dels governs subcentrals. Segons el sistema comparat, l'anivellament pot ser total o parcial. Un anivellament es considera total quan la proporció d'ingressos respecte a les necessitats de despesa és uniforme per a totes les unitats d'un mateix nivell de govern. En canvi, l'anivellament parcial busca reduir les diferències sense eliminar-les completament; aquest és el cas d'estats com Canadà, Suïssa i Alemanya. L'objectiu en aquests casos és que les unitats de govern s'acostin a un nivell estàndard, sovint establert per la mitjana estatal.

Alemanya

El sistema d'anivellament fiscal alemany es fonamenta en tres tipus de transferències. La primera s'orienta als länder amb una capacitat fiscal per habitant inferior al 99,75% de la mitjana estatal. Aquests länder reben una assignació que cobreix el 77,5% de la diferència respecte a la mitjana. La segona transferència està dirigida als municipis menys afavorits dins dels länder amb recursos limitats, especialment a l'est del país. Finalment, la tercera transferència beneficia aquells länder que,

en termes de població, reben una proporció de finançament per a programes d'educació i recerca inferior a la seva representació poblacional.

Canadà

Pel que fa a la subvenció d'anivellament, el càlcul es fonamenta en la metodologia coneguda com a Representative Tax System (RTS) [Sistema Fiscal Representatiu]. Aquesta metodologia estima els ingressos que cada província generaria si aplicés el tipus impositiu mitjà de Canadà a les seves bases imposables específiques. Si la diferència entre aquests ingressos estimats i els ingressos fiscals reals d'una província és positiva, se la considera beneficiària de la subvenció d'anivellament, que proporciona el govern federal —fons vertical. En cas contrari, si la diferència és negativa, la província no rep aquesta subvenció. Des de 2006, s'ha establert explícitament que aquest mecanisme d'anivellament assegura que les províncies receptores no acabin amb una capacitat fiscal superior a la de les províncies que no reben la subvenció.

EUA

Als EUA, tot i que existeixen desigualtats en la capacitat tributària

Els cantons suïssos receptors reben els recursos de manera progressiva; és a dir, la quantitat que reben augmenta a mesura que disminueix la seva capacitat fiscal

entre els governs estatals, no existeix un mecanisme explícit d'anivellament fiscal dissenyat per corregir aquestes diferències. Malgrat això, alguns ajuts federals contribueixen a reduir les disparitats fiscals entre els estats. Un exemple destacat és el programa Medicaid, que proporciona cobertura mèdica a les persones amb menys recursos. L'import que rep cada estat en aquest programa està inversament relacionat amb els ingressos per habitant de l'estat. Aquesta estructura de finançament implica que els estats amb menor renda per càpita reben una major aportació federal, amb un percentatge de cofinançament que pot arribar fins al 83%, mentre que els estats més rics reben només un 50% de cofinançament. Aquesta estructura de finançament ajuda a reduir les desigualtats en l'accés a serveis de salut entre els diferents estats.

Suïssa

El sistema d'anivellament fiscal a Suïssa es fonamenta en dos mecanismes principals. El primer consisteix en un fons explícit d'anivellament, subdividit en dos subfons: un de caràcter horitzontal i un altre de caràcter vertical.

En el subfons horitzontal, els cantons amb una capacitat fiscal per habitant superior a la mitjana contribueixen amb recursos que es redistribueixen als cantons amb una capacitat fiscal inferior a la mitjana. Les aportacions dels cantons contribuïdors es realitzen proporcionalment al seu índex de recursos per habitant. D'altra banda, els cantons receptors reben els recursos de manera progressiva; és a dir, la quantitat que reben augmenta a mesura que disminueix la seva capacitat fiscal. La distribució de recursos també té en compte la població dels cantons, utilitzada per quantificar les necessitats de despesa dels governs cantonals. Pel que fa al subfons vertical, beneficia exclusivament els cantons amb una capacitat fiscal per habitant inferior a la mitjana estatal, i els recursos provenen directament del govern federal.

El segon mecanisme complementa el fons d'anivellament i consisteix en un conjunt de transferències específiques del govern federal. Aquestes compensacions estan destinades exclusivament als

cantons que presenten necessitats especials derivades de les seves característiques geogràfiques o topogràfiques, condicions socioeconòmiques particulars o pel fet de ser grans ciutats.

Lliçons per a un model de finançament subcentral de caire federal

Algunes lliçons clau es poden extreure de l'anàlisi comparada dels sistemes de finançament subcentral en estats federals i, per tant, com es podrien aplicar en un model de finançament subcentral de caire federal.

Autonomia tributària dels governs subcentrals

- Lliçó: Els sistemes federals més consolidats permeten que els governs subcentrals tinguin un cert grau d'autonomia per a establir i gestionar impostos.
- Aplicació: Un sistema de finançament federal hauria de garantir que els governs subcentrals tinguin capacitat normativa, recaptadora i de gestió sobre determinats tributs per ajustar la seva política fiscal a les necessitats subcentrals.

En estats com Alemanya, Canadà o Suïssa, l'autonomia tributària es complementa amb mecanismes de coordinació per evitar disparitats excessives o competència fiscal deslleial

Equilibri entre poder tributari i coordinació

- Lliçó: En estats com Alemanya, Canadà o Suïssa, l'autonomia tributària es complementa amb mecanismes de coordinació per evitar disparitats excessives o competència fiscal deslleial.
- Aplicació: És fonamental establir mecanismes d'harmonització i coordinació fiscal entre els diferents nivells de govern, especialment en impostos compartits, per evitar distorsions i garantir certa uniformitat en el sistema tributari.

Gestió tributària eficient i col·laborativa

- Lliçó: En sistemes federals avançats, la gestió dels impostos pot ser descentralitzada —Alemanya, EUA i Suïssa— o coordinada —Canadà.
- Aplicació: Un sistema de finançament federal hauria d'apostar per una administració tributària que permetés als governs subcentrals gestionar els seus propis tributs, però amb opcions de col·laboració amb l'administració estatal per reduir costos i millorar-ne l'eficiència.

Mecanismes d'anivellament fiscal per reduir desigualtats

- Lliçó: Exceptuant-ne els EUA, la majoria d'estats federals apliquen algun tipus d'anivellament fiscal per corregir desigualtats entre territoris amb diferents capacitats econòmiques.
- Aplicació: Un bon model de finançament ha d'incloure transferències interterritorials basades en necessitats i capacitats fiscals, combinant fons horitzontals —entre governs subcentrals— i fons verticals —des del govern central.

En definitiva, un sistema de finançament subcentral de caire federal hauria de combinar autonomia tributària, coordinació fiscal, mecanismes d'anivellament i una gestió eficient dels tributs per garantir un model equilibrat, sostenible i equitatiu. ■

■ Bibliografia

BOSCH, Núria; VILALTA, Maite. «Finances de la Generalitat». A CASTELLS, Antoni. (et al.). *Conseqüències econòmiques i financeres dels diferents escenaris de la relació Catalunya-Espanya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Col·lecció Institut d'Estudis d'Autogovern núm. 12, p. 207-276, 2021.

BOSCH, Núria; VILALTA, Maite. *Models de finançament. Una Immersió Ràpida*. Barcelona: Tibidabo Edicions, 2023.

ZUBIRI, Ignacio. *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*. Bilbao: AD Concordiam, 2010.