

Federalisme fiscal: què en podem aprendre?



Maite Vilalta

Professora titular d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona

1. Federalisme fiscal: De què parlem?

Parlar de federalisme fiscal vol dir parlar de repartiment de competències i ingressos entre els diferents nivells de governs que formen un estat. Aquest repartiment no es pot fer de qualsevol manera, ja que per garantir un bon funcionament cal que es compleixin una sèrie de principis i de pautes.

Es tracta d'un repartiment de responsabilitats i de capacitat de decisió sobre competències i ingressos. Per tant, l'encert o no a l'hora de fer-lo, i com fer-lo, pot tenir clares conseqüències per a la vida diària dels ciutadans. Es decideix, per exemple, qui serà competent (qui tindrà la responsabilitat) sobre la sanitat, l'educació, la seguretat, l'habitatge, les carreteres, etc. És evident, doncs, que som davant d'un tema complex, però no per això irresoluble, i que està estretament lligat a la configuració d'una determinada estructura d'estat. Atesa la seva importància, cal no desapropiar ni les reflexions ni les aportacions dels qui ja hi han pensat (la literatura hisendística), ni les experiències dels altres. Aquest escrit té, precisament, com a objectiu fer una breu aproximació dels conceptes bàsics del federalisme fiscal per comprovar fins a quin punt es compleixen o no a casa nostra.

Hi ha raons de caràcter econòmic que justifiquen, i fins i tot aconsellen, que determinades activitats del sector públic les facin governs subcentrals. És a dir, la literatura econòmica ofereix arguments a favor de la descentralització. Les funcions del sector públic d'una economia de mercat poden ser esquematitzades en: la funció assignativa, la funció redistributiva i l'estabilitzadora. En definitiva, es demana al sector públic que intervingui per:

- Corregir el mercat quan aquest tot sol té problemes per determinar, de forma eficient, les quantitats i els preus dels béns, dels serveis i dels factors de producció. És el que es coneix com a correcció dels fallades del mercat (funció assignativa). La llista de fallades del mercat és llarga. El mercat té fallades davant l'existència de béns públics, d'externalitats, d'informació asimètrica, de monopolis naturals, de mercats incomplets, etc.; el sector públic, doncs, haurà d'intervenir d'una manera o una altra per corregir o ajudar a corregir aquestes fallades.
- Aconseguir una distribució més "justa" que la que proporciona el mercat de la renda i la riquesa entre els individus i els territoris. En aquest cas, l'objectiu que es demana al sector públic és el de l'equitat.
- Proporcionar estabilitat al creixement econòmic. S'espera que el sector públic contribueixi a que l'economia creixi el més equilibradament possible (amb el menys atur possible, amb taxes d'inflació com més baixes millor,...), i el més sostingudament i sosteniblement que sigui possible.

Eficiència, equitat i estabilitat. Aquestes són les principals funcions econòmiques que té assignades el sector públic. Doncs bé, la teoria del federalisme fiscal es planteja quina d'aquestes funcions és "millor" que les faci el govern central o els governs subcentrals. Tradicionalment, hi ha hagut arguments que han demostrat que la funció assignativa és clarament descentralitzable i que, en canvi, la funció redistributiva i l'estabilitzadora és millor deixar-la en mans dels governs centrals. L'ortodòxia reconeix, doncs, la raó de ser dels governs subcentrals, ja que hi ha determinades coses que, des del punt de vista de l'eficiència, les poden fer millor aquests governs subcentrals que no pas el govern central. Val a dir que al llarg del temps han anat sorgint aportacions que han demostrat que els governs subcentrals també poden contribuir a millorar l'equitat (funció redistributiva) i fins i tot a donar estabilitat als cicles econòmics (funció estabilitzadora). La idea és que el nivell de govern més "idoni" per aconseguir millorar la distribució de la renda i/o estabilitzar l'economia podria ser el nivell de govern central, o fins i tot de governs supraestats, però cap nivell de govern no en pot ser aliè. Haurà d'actuar aquell que tingui els



El repartiment de competències i ingressos entre els diferents nivells de governs que formen un estat té conseqüències per a la vida diària dels ciutadans. Es decideix qui serà competent sobre la sanitat, l'educació, la seguretat, les infraestructures, l'habitatge, etc
 Foto: Greg Goodwin

instruments més adequats per fer-ho, però tots haurien d'empènyer cap a la mateixa direcció, cosa que només s'aconseguirà si hi ha coordinació.

Si, com acabem de veure, hi ha arguments econòmics que justifiquen l'existència dels governs subcentrals a l'hora d'acomplir determinades funcions del sector públic, és evident que, per fer-ho, cal disposar d'ingressos. És així com arribem a la qüestió següent, que planteja la teoria del federalisme fiscal: com s'ha de dissenyar el model de finançament de tots aquells governs que integren un estat. Per fer-ho, caldrà respondre preguntes com: quines figures tributàries és millor que estiguin en un nivell de govern o en un altre?; pot generar problemes que la imposició sobre la renda o la riquesa estigui en mans de governs subcentrals?, i la imposició sobre el consum?; què cal fer davant la competència fiscal que es pot generar entre diferents territoris, si els seus governs respectius poden decidir mesures diferents sobre un mateix impost?, i si calen transferències de recursos (subvencions) d'uns governs a uns altres, quina és la millor manera de quantificar-les i d'instrumentar-les?, etc.

És evident, doncs, que parlar de federalisme fiscal és parlar del repartiment, entre diferents governs, de les responsabilitats (competències) i dels instruments necessaris per accomplir-les (ingressos). I no menys important és també parlar de coordinació. Quan no hi ha responsabilitats compartides no cal coordinar res; tot ho decideix un sol agent. Quan hi ha repartiment cal coordinació, cal arribar a consensos, cal pactar i accomplir el pacte. Parlar de federalisme fiscal és, per tant, parlar de mecanismes de coordinació tècnica i institucional entre els diferents governs que integren un estat que ha decidit descentralitzar (federar) les responsabilitats que el sector públic té assignades. Aquestes són les qüestions clau del federalisme fiscal: repartiment de poder i de capacitat de decisió sobre tot allò que s'encomana al sector públic, i també coordinació.

2. Federalisme fiscal: els principis i l'experiència dels altres

La teoria del federalisme fiscal proporciona un conjunt de principis que són els que caldria accomplir si es vol que el repartiment al qual hem fet referència en el punt anterior tingui algunes garanties d'èxit. A continuació n'esmentem els més importants:

Maite Vilalta Ferrer

Maite Vilalta Ferrer és doctora en Ciències Econòmiques de la Universitat de Barcelona. És professora titular del Departament d'Economia Política i Hisenda Pública de la mateixa Universitat. És autora de diversos estudis i publicacions sobre el federalisme fiscal i la problemàtica de les hisendes autonòmiques i locals, entre les quals destaquen les que tracten del tema de l'anivellament dels recursos i de la despesa no obligatòria dels ajuntaments. Imparteix docència en l'ensenyament d'economia i en el de ciències polítiques i de l'Administració de la Universitat de Barcelona, així com en el Màster Internuniversitari de Gestió Pública (UAB-UB-UPF). També col·labora en altres màsters com el d'Hisenda Autònoma i Local (Universitat de Barcelona) o el Màster en Hisenda i Finances Públiques (Universitat del País Basc). És membre de l'Institut d'Economia de Barcelona, ha estat vicedegana de la Facultat d'Economia i Empresa (2004-2008), i membre del Grup d'Experts nomenat pel Govern de la Generalitat per al càlcul de la balança fiscal de Catalunya. És també representant de la Generalitat de Catalunya a la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat.



El principi d'autonomia financera

El compliment d'aquest principi es tradueix en la possibilitat dels governs de prendre decisions sobre el volum i la distribució del seu pressupost de despeses, així com del volum del seu pressupost d'ingressos i de la seva procedència. Per entendre'ns, un govern és autònom des d'un punt de vista financer si pot decidir en què gasta i quant gasta i d'on treu els ingressos per finançar la seva despesa. Els governs són més autònoms com més incondicionades són les seves fonts d'ingressos i com més possibilitats tenen de decidir sobre les figures tributàries que els han estat assignades (capacitat legislativa i capacitat de gestió i administració dels tributs). Per tant, l'autonomia financera està clarament relacionada amb el grau de poder tributari dels governs. I el grau de poder tributari dels governs subcentrals es pot exercir en tres àmbits: I) el normatiu, que es reflecteix en la possibilitat de poder incidir sobre determinats elements d'una figura tributària o diverses, és a dir, la capacitat legislativa; II) l'administratiu, que es reflecteix en la possibilitat de poder gestionar les figures tributàries que tenen assignades; III) en l'atribució dels rendiments dels tributs.

És evident que un govern subcentral tindrà un grau d'autonomia financera elevat, no només si té assignats rendiments tributaris, sinó que, a més, sobre aquests tributs té capacitat de legislar-los (totalment i/o parcialment) i/o capacitat de gestionar-los.

Demandar que es compleixi el principi d'autonomia financera no és un caprici. Té importants conseqüències econòmiques. En la mesura que un govern disposa d'autonomia financera, tant pel que fa a la despesa com pel que fa a l'ingrés, en serà corresponsable des d'un punt de vista fiscal. Així, si un govern té capacitat de decisió, tant sobre qüestions que afecten la seva despesa com els seus ingressos, s'està facilitant al ciutadà el rendiment de comptes, ja que aquest pot relacionar l'activitat de gastar amb l'activitat d'ingressar del govern en qüestió. Quan el ciutadà sap que ha aportat ingressos a un govern, és més probable que li n'exigeixi un bon ús, amb la qual cosa s'incentiva la bona gestió, el normalment. L'autonomia financera dels governs contribueix, doncs, a l'eficiència de l'activitat del sector públic. És per això que és bo que tots els governs (central i subcentrals) que formen part d'un estat tinguin un determinat grau d'autonomia financera.

El principi d'equitat vertical

Quan en un estat han estat repartides les competències i els ingressos tributaris entre diferents nivells de govern, pot sorgir un problema de desequilibri fiscal anomenat *desequilibri vertical* o falta d'equitat vertical. Apareix quan el grau de cobertura de les necessitats de despesa amb ingressos tributaris potencials no és el mateix per als diferents nivells de govern (central, regional o intermedi,

Quan en un estat han estat repartides les competències i els ingressos tributaris entre diferents nivells de govern, pot sorgir un problema de desequilibri fiscal anomenat desequilibri vertical o falta d'equitat vertical

i local). És a dir, el repartiment competencial (necessitats de despesa) i el repartiment dels ingressos potencials s'ha fet de manera que els governs subcentrals no disposen de recursos suficients. Hi ha un desajust entre la distribució vertical de competències i la distribució vertical d'ingressos tributaris potencials, que condueix a una insuficiència financera dels governs subcentrals. Aquests desajustos poden ser provocats per: I) la manca de poder tributari (capacitat normativa) dels governs subcentrals; II) la introducció, al llarg del temps, de modificacions en el marc legal que suposin un augment de les necessitats de despesa dels governs subcentrals; III) la introducció de modificacions en el marc legal que comportin una disminució dels ingressos potencials dels tributs que formen part de la cistella tributària dels governs subcentrals; IV) un comportament expansiu de les necessitats de despesa dels governs subcentrals per raons estructurals, com, per exemple, el fet d'haver de prestar els serveis a un nombre creixent de població; V) un comportament a la baixa, també per raons estructurals, de les bases imposables dels tributs en mans dels governs subcentrals.

És del tot necessari que si hi ha aquests desajustos verticals es corregeixin. Si no es fa, els governs subcentrals disposaran un volum de recursos insuficient per finançar les seves necessitats de despesa. Un desequilibri vertical es pot corregir amb un augment de la pressió fiscal per part dels governs subcentrals, o amb noves cessions de figures tributàries als governs subcentrals. Però el mecanisme més utilitzat per corregir aquest tipus de desajustos és el de les transferències (incondicionades) del govern central als governs subcentrals.

El principi d'equitat horitzontal

El compliment d'aquest principi implica que els diferents governs d'un mateix nivell disposin d'un volum similar de recursos per poder cobrir les seves necessitats de despesa, amb un mateix esforç fiscal. Una mateixa cistella tributària pot proporcionar a un govern més o menys recursos segons quina sigui la seva capacitat fiscal. Això pot provocar que un govern (amb una capacitat fiscal elevada) tingui més ingressos que un altre (amb una baixa capacitat fiscal) per prestar les mateixes competències. En aquest cas, els desajustos tenen lloc entre unitats d'un mateix nivell (per exemple, entre comunitats autònomes, o entre *länder*...); és per això que s'anomenen *desequilibris horitzontals*. Les causes estan provocades, tal com acabem de veure, per la presència de diferències entre la capacitat fiscal dels governs. Però també poden ser degudes a diferències en: I) les necessitats de provisió dels serveis per habitant. Tindrà més necessitats de despesa aquell govern que hagi de prestar els seus serveis a un nombre elevat de ciutadans (població), que no pas aquell que ho hagi de fer a un nombre menor de ciutadans; II) els costos unitaris de proveir els serveis públics. Pot passar que prestar un mateix servei a una part del territori sigui més costós que haver-lo de prestar en un altre lloc del territori, per raons que poden anar des de qüestions orogràfiques fins a qüestions lligades a diferències en el cost de la vida.

És evident que si no es corregeix aquest comportament serem davant d'una desigualtat, és a dir, davant d'una situació de no equitat. Corregir-lo vol dir aconseguir que tots els governs acabin disposant d'un volum igual o similar de recursos, fent el mateix esforç fiscal, i, fent-lo, s'estarà acomplint un principi d'equitat. El que es persegueix és evitar que els governs amb una capacitat fiscal més baixa es trobin en la situació d'haver de prestar un nivell de serveis inferior, o d'haver de demanar als ciutadans un esforç fiscal més gran per poder prestar el mateix nivell de serveis que un govern amb una capacitat fiscal més alta. Per a això, és necessari instrumentar un mecanisme d'anivellament. Per tant, parlar d'anivellament és parlar d'equitat, de solidaritat interterritorial.

Instrumentar un mecanisme d'anivellament representa, en primer lloc, acordar quin és el criteri d'equitat que es vol acomplir i, a ningú no li passa per alt que aquest aspecte es mou en el terreny dels valors i, per tant, exigeix una solució política. Cal consensuar el criteri d'equitat que ha d'haver-hi entre els governs i, per tant entre els territoris. Cal tenir molt clar on s'ha prendre aquesta decisió (en quin òrgan i amb quins agents). I difícilment podrà ser implantada si no és acceptada i entesa per tots.

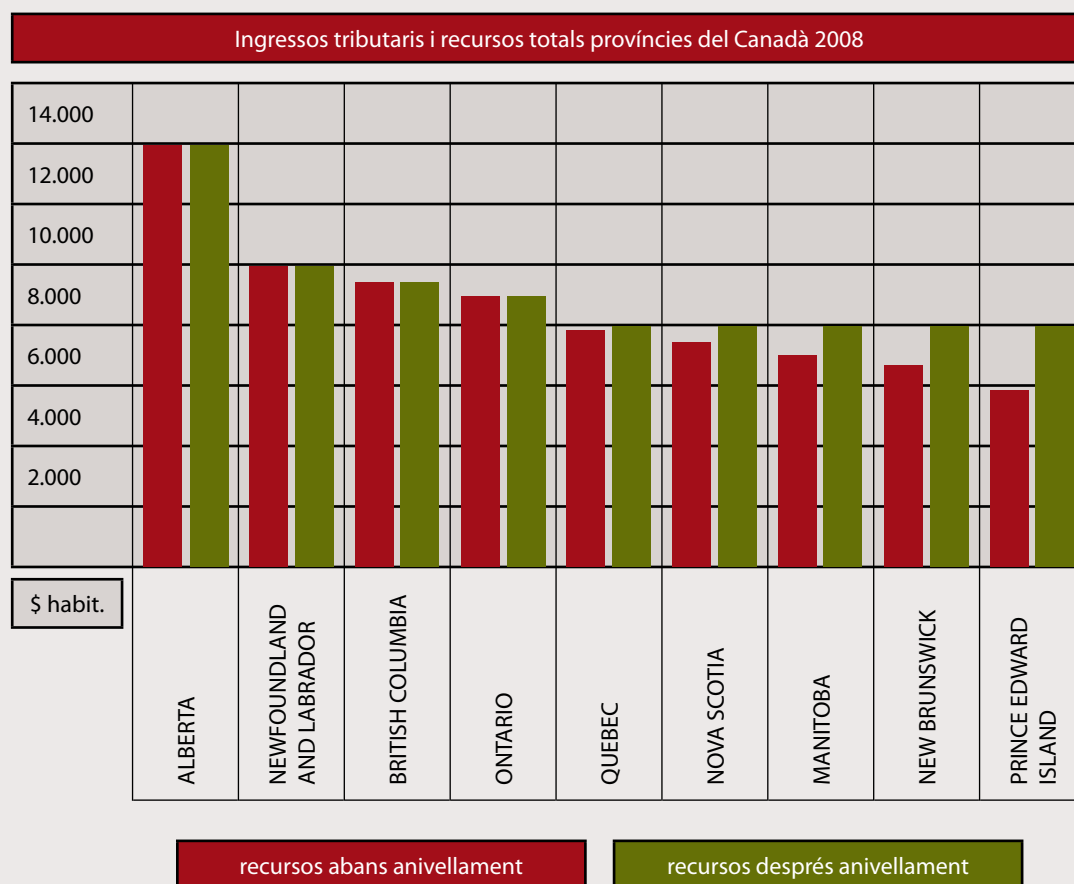


Acordar el criteri d'equitat que es vol aconseguir està estretament lligat a la decisió sobre si l'anivellament ha de ser total o parcial. És a dir, si considerem que el grau de cobertura de les necessitats de despesa ha de ser exactament igual per a tots els governs, serem davant d'un anivellament complet, que aconseguirà igualar els recursos dels diferents governs, sigui quina en sigui la seva capacitat fiscal. En canvi, si considerem que el grau de cobertura de les necessitats de despesa ha de ser similar però no igual, serem davant d'un anivellament parcial, que aconseguirà reduir les diferències (retallar-les), però no corregir-les del tot. En aquest cas, aquells governs que disposin d'una capacitat fiscal per sobre de la mitjana continuaran per sobre de la mitjana un cop hagin contribuït a l'anivellament, i els que es troben per sota abans de l'anivellament, o bé es trobaran exactament a la mitjana, o bé hi continuaran per sota, però menys que abans, un cop hagin rebut la subvenció anivelladora. Així és com funciona a països com Alemanya o el Canadà que tenen mecanismes d'anivellament parcial.

La primera columna dels gràfics 1 i 2 mostra la posició de cada govern (cada *land* en el cas alemany i cada província en el cas canadenc) abans de l'anivellament, i la segona columna en mostra la posició després de l'anivellament. Ambdós països aconseguixen retallar distàncies i cadascun ho ha fet instrumentant fórmules ben diferents. Però en ambdós casos ha calgut definir el criteri d'equitat que s'ha traduït en definir el grau d'anivellament. I en ambdós casos ha calgut definir una fórmula en què intervenen indicadors de capacitat i de necessitats.

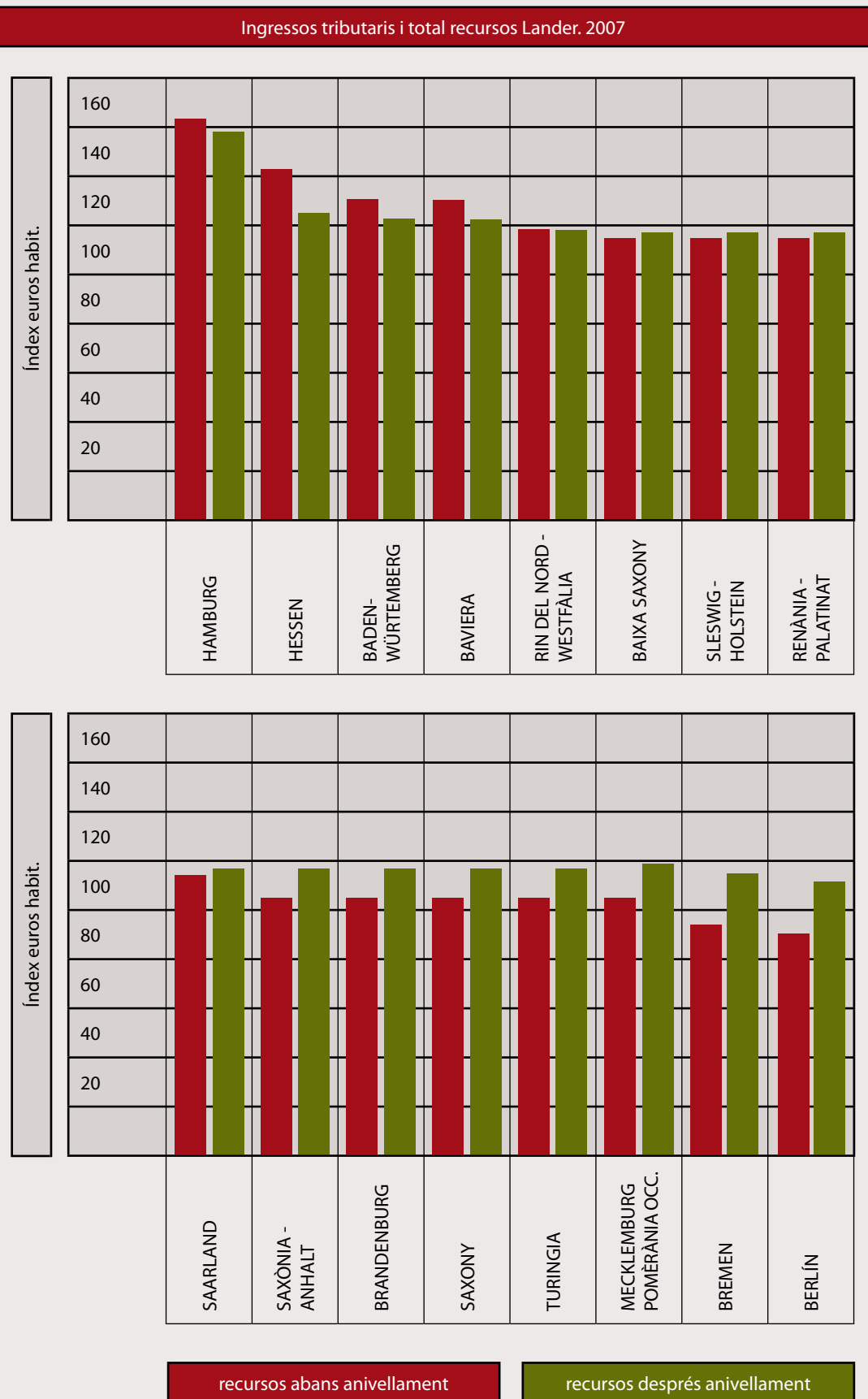
Els mecanismes d'anivellament són els que fan compatible l'autonomia financera i l'equitat. Un mal funcionament del mecanisme anivellador té, per tant, conseqüències significatives sobre el funcionament d'un model descentralitzat d'hisenda pública.

Gràfic 1. Efectes del mecanisme d'anivellament dels recursos de les províncies del Canadà (2008)



Font: elaboració pròpia a partir del Department of Finance Canada i Statistics Canada.

Gràfic 2. Efectes del mecanisme d'anivellament dels recursos dels länder (2007)



Font: elaboració pròpia a partir de Bundesministerium der Finanzen i Statistisches Bundesamt Deutschland.

El principi de coordinació

En un estat compost en què s'han repartit les tasques del sector públic entre diferents governs, és del tot necessària l'existència de mecanismes de coordinació tant tècnica com institucional. Si els recursos d'un govern procedeixen d'una participació en la recaptació d'una determinada figura tributària que està en mans d'un altre govern, és raonable pensar que aquell govern pugui participar d'alguna manera en la presa de decisions que l'afecten; si existeixen competències compartides entre diferents governs, és també raonable i convenient trobar mecanismes de coordinació que en permetin la prestació adequada. És a dir, quan es comparteix, s'han de tenir clares les regles del joc perquè aquest "compartir" sigui possible. Cal facilitar el pacte i el consens des d'un punt de vista tècnic i institucional. El possible conflicte ha de ser gestionat degudament i això només és possible si es preveuen els mecanismes de coordinació adequats. També en aquest cas, l'experiència dels països federals ens pot ser útil. En tots hi ha mecanismes de coordinació tècnica i institucional (verticals i horitzontals) que poden servir de referència.

El federalisme fiscal: inspirador del model de finançament de les comunitats autònomes?

Si analitzem, sota els postulats del federalisme fiscal, el model de finançament que fins ara han tingut les comunitats autònomes de règim comú, podem concloure, de forma molt esquemàtica, que no s'han complert del tot, uns menys que d'altres, els principis fonamentals que s'han exposat en el punt anterior.

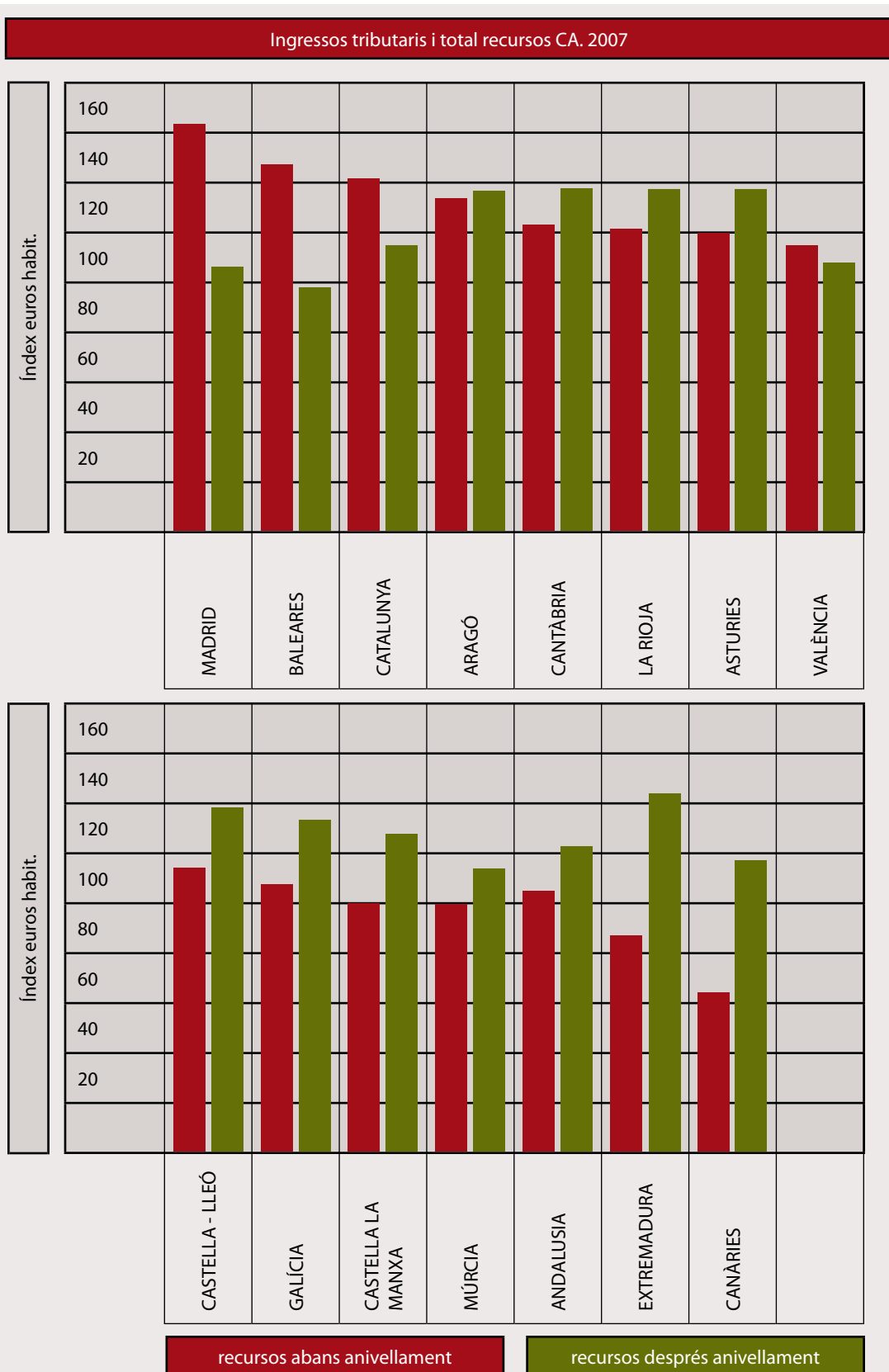
- Pel que fa a l'autonomia financera, cal tenir en compte que amb el model de finançament acordat l'any 2001, els governs autonòmics han obtingut un 68% dels recursos a través d'una cistella d'impostos, la qual cosa pot fer pensar que els ha permès exercir un grau important d'autonomia. Això, però, no ha estat ben bé així, a causa de la insuficient capacitat normativa sobre aquests tributs, i una escassa, i en alguns casos nul·la, capacitat de gestió tributària. Cal reconèixer, no obstant això, que si s'ha produït una millora al llarg dels anys, fruit dels diferents acords de finançament que s'han anat signant, ha estat precisament en aquest terreny. L'any 1993, amb la cessió del 15% de l'IRPF, es va obrir la porta a una participació dels governs autonòmics en una de les figures més importants del sistema fiscal espanyol. En els acords posteriors (1996 i 2001), aquest camí es va anar ampliant amb noves cessions i amb augments dels percentatges de participació. Augments que s'han vist àmpliament reforçats en l'últim acord de finançament del 2009.
- En relació amb el desequilibri vertical, podem afirmar que mai no s'ha acabat de resoldre del tot l'existència d'un desajust a favor del Govern central, que s'ha anat agreujant al llarg dels anys. Sobretot durant els últims 10 anys. I el més greu és que l'acord del 2001 no va preveure cap mecanisme ni de seguiment ni d'actualització del model. Tot i que les dades anaven mostrant el fort desequilibri existent, no hi havia cap instrument previst per resoldre'l. La no-existència d'aquests mecanismes ha fet que els recursos que han acabat obtenint els governs autonòmics no s'adaptessin a les noves circumstàncies que s'anaven produint i que, per tant, els seus ingressos no evolucionessin d'acord amb les seves necessitats "reals" de despesa. També en aquest cas, l'acord de finançament del 2009 suposa una millora respecte a la situació anterior: d'una banda, l'Estat aporta uns recursos addicionals al conjunt del sistema (11.100 milions d'euros, aproximadament) i, d'altra banda, es preveuen mecanismes d'actualització i seguiment del model (alguns quinquennals i d'altres anuals), amb l'objectiu d'evitar que es reproduïxi la situació anterior.
- Si hi ha un aspecte del model de finançament de les comunitats autònomes que mai no ha funcionat correctament, és el de l'anivellament. Més aviat el que s'ha produït és un sobreanivellament dels recursos de les comunitats autònomes, que ha donat lloc a resultats erràtics i no justificables des del punt de vista de l'equitat. El que és evident és que en cap altre país no es dona la situació que s'ha donat a les comunitats autònomes. Si comparem els gràfics 1 i 2, referents al Canadà i a Alemanya, amb el gràfic 3, corresponent a les comunitats autònomes, és fàcil veure que els resultats són ben diferents.



El gràfic 3 mostra la situació abans i després de l'anivellament de cada comunitat autònoma.

Si hi ha comunitats autònomes que, com Catalunya, Madrid o les Balears, estaven per sobre de la mitjana abans de l'anivellament, quin estrany criteri d'equitat s'ha aplicat si hi estan per sota un cop s'ha

Gràfic 3. Efectes del mecanisme d'anivellament de les comunitats autònomes de règim comú



Font: elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Economia i Hisenda.

produït l'anivellament?, i al revés, si algunes que es trobaven per sota de la mitjana (primera columna) hi acaben per sobre (com per exemple Extremadura)? O, per què algunes comunitats que inicialment estan en la mateixa posició relativa (Múrcia i Castella-la Manxa), una acaba per sobre de la mitjana i l'altra per sota, un cop han rebut la subvenció anivelladora? Si es tractessin d'individus, voldria dir que, un cop ha funcionat el mecanisme de solidaritat, aquells que tenien una renda relativa superior a la mitjana acaben tenint una renda relativa inferior a la mitjana, i al revés, per als que la seva renda inicial estava per sota. O que individus amb la mateixa renda relativa inicial, un acaba per sobre de la mitjana i l'altre per sota. L'incompliment del principi d'equitat horitzontal a l'Estat espanyol encara es posa més de manifest si comparem els recursos de les comunitats autònomes de règim foral amb les de règim comú. Per exemple, amb dades del 2002, el País Basc va disposar d'un 76% més de recursos que la mitjana de les comunitats de règim comú.

En aquest cas, el model de finançament de les comunitats autònomes del 2009 preveu un mecanisme anivellador que fa que Catalunya, que té uns ingressos tributaris per habitant per sobre de la mitjana (un 23%), acabi disposant, un cop ha participat en l'anivellament, d'uns recursos per càpita (ajustats) que hi continuen estant per sobre (un 5%), i no com passava amb el model anterior, que un cop havia participat en l'anivellament, els seus recursos se situaven un 4% per sota de la mitjana (gràfic 3).

Si analitzem el procés de negociació del nou acord de finançament autonòmic, que s'inicia amb la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i que culmina amb l'acord de finançament en el si del Consell de Política Fiscal i Financera el juliol del 2009, és fàcil concloure que el marc de relacions institucionals de què disposem no és el més idoni. I menys encara, si tenim en compte que alguns dels aspectes que ja han estat aprovats i ratificats estan sotmesos a una sentència del Tribunal Constitucional que no acaba d'arribar. Tan important com disposar d'un bon model de finançament, ho és disposar del marc institucional que l'ha de fer funcionar. Perquè la hisenda dels governs pugui funcionar, cal estabilitat institucional.

El títol VI de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 està clarament inspirat en els principis del federalisme fiscal. Potencia l'autonomia financera de la Generalitat i la fa compatible amb el compliment d'un principi de solidaritat amb la resta de comunitats autònomes. En la mesura que el nou acord de finançament compleix aquests principis fonamentals establerts en l'Estatut, podem dir que ha suposat un pas més cap a un model de caràcter federal, però que té encara algunes limitacions, degudes, sobretot, a la dificultat de pretendre fer funcionar un model d'inspiració federal en un Estat que no té una Constitució federal, ni promou comportaments i actituds que són la base per a un bon funcionament d'una hisenda federada, com són la voluntat de consens i el respecte al pacte.

L'acord de finançament de 2009 suposa una millora respecte a la situació anterior: l'Estat aporta uns recursos addicionals al conjunt del sistema i es preveuen mecanismes d'actualització i de seguiment

