
Hisenda pública multinivell

PID_00243278

Encarnación Perán Moral

Temps mínim de dedicació recomanat: 2 hores



Índex

Introducció	5
1. La descentralització	7
1.1. La descentralització de la funció assignativa	7
1.1.1. El teorema de la descentralització	7
1.1.2. Les economies d'escala	8
1.1.3. El principi d'equivalència fiscal. Els efectes externs	8
1.1.4. La mobilitat entre jurisdiccions. El model de Tiebout ...	10
1.1.5. La grandària òptima de les jurisdiccions	11
1.2. La descentralització de la funció redistributiva	12
1.3. Descentralització de la funció estabilitzadora	13
2. El finançament dels governs multinivell	15
2.1. Els impostos com a font de finançament	16
2.2. Les transferències intergovernamentals	17
2.2.1. Diferents tipus de transferències	18
2.2.2. Efectes de les transferències: efecte d'adherència o <i>flypaper effect</i>	20
3. El finançament dels governs subcentrals a Espanya	23
3.1. Els finançament de les comunitat autònomes (CCAA) de règim comú	23
3.2. El finançament de les corporacions locals	26
Bibliografia	31

Introducció

Fins ara, aquest manual ha recollit les característiques de la presència del sector públic en l'economia, però no s'ha plantejat encara l'organització territorial de l'administració. S'ha parlat del sector públic com una unitat que actua de manera conjunta, amb l'objectiu clar de millorar la qualitat de vida dels ciutadans a través de les funcions assignativa, redistributiva i estabilitzadora. El cert, però, és que la majoria de països no tenen una única administració pública, sinó que el sector públic s'estructura en diferents nivells de govern, i que cadascun té unes funcions assignades, uns objectius de despesa, uns ingressos, un finançament i un grau d'autonomia determinats. A la pràctica, hi haurà diversos àmbits territorials de decisions, i part de les decisions públiques es prendran des de diferents governs que afecten àmbits territorials diferents, units alhora per un govern central. Així, els individus estan subjectes a la jurisdicció de governs d'àmbit territorial diferents i sobreposats. D'aquesta manera, cada nivell d'administració prestarà uns serveis i tindrà unes fonts d'ingressos i, per tant, una incidència en l'activitat econòmica de la societat.

La teoria del federalisme fiscal estudia el paper dels diferents governs i la seva relació, analitza l'estructura dels ingressos i els conceptes de despeses de cada nivell, el funcionament de les relacions, l'estructura de la presa de decisions i els nivells d'autonomia en la presa de decisions entre els governs dels diferents nivells.

1. La descentralització

S'entén per descentralització la transferència de la capacitat de decisió, d'execució, de gestió d'un govern cap a un altre i on no hi ha dependència jurídica mútua.

La intervenció del sector públic ha estat justificada per raons d'eficàcia i eficiència, equitat i estabilitat del sistema econòmic, de manera que la descentralització haurà d'estar justificada pels mateixos criteris. Si la descentralització augmenta l'eficiència de la prestació dels serveis del sector públic, el seu paper en el sistema estructural del sector públic estarà justificat.

1.1. La descentralització de la funció assignativa

L'eficiència de la descentralització ve de la mà dels béns públics locals, que són aquells béns i serveis que beneficien un espai territorial delimitat, és a dir, els beneficiaris d'aquest béns viuen en un espai delimitat. A les autoritats dels àmbits territorials locals només els interessa el benestar dels seus residents, el benestar dels seus votants, i les decisions de provisions que facin tindran en compte els beneficis i costos dels àmbits territorials sobre els quals tenen competència i només seran eficients si es refereixen a qüestions que afecten directament als residents de les jurisdiccions. Per contra, si decideixen sobre la provisió de béns d'àmbit superior a la seva jurisdicció, les decisions no seran eficients.

1.1.1. El teorema de la descentralització

Per a fer una provisió eficient dels béns públics, el sector públic necessita tenir coneixement dels béns que volen consumir els ciutadans, de la quantitat i de les qualitats dels béns i serveis que desitgen consumir. Però les diferències entre els individus, les diferències de gustos, preferències, prioritats, etc., són infinites i, a més, davant els béns públics, els individus no tenen cap incentiu per a revelar les seves preferències (es tracta de béns públics que es poden consumir sense rivalitat i no es pot excloure ningú del seu consum). En aquesta situació, la descentralització presenta avantatges:

- La descentralització genera una multitud de jurisdiccions diferents entre elles. El problema de l'estimació de les preferències és descompondre en problemes de dimensions més petites, més assequibles de resoldre, on les diferències i les similituds es poden identificar.

- Els governs subcentrals són més pròxims als ciutadans i per tant coneixeran millor les seves necessitats, de manera que podran identificar quines són les preferències dels ciutadans més fàcilment.
- Garantia dels drets de les minories: els estats estan governats per electes. A partir d'una maximització dels vots obtinguts, els polítics són conscients que han de governar per a la majoria d'individus que els permetrà maximitzar el nombre de vots. Governar per a les minories no els permetrà revalidar el seu govern. Per tant, les preferències de les minories quedaran diluïdes entre les demandes de les grans masses de votants. La descentralització permet que les minories s'apropin als centres de decisions i que les seves prioritats siguin considerades en l'escala de decisions.

Aquesta justificació és coneguda com el teorema de la descentralització d'Oates.

“En absència d'economies d'escala i d'efectes externs interjurisdiccional, el nivell de benestar serà tant o més elevat si els nivells de consum òptims (Pareto) són proveïts per cada jurisdicció enlloc de ser-ho en qualsevol nivell únic i uniforme per a totes les jurisdiccions, sempre que aquestes coincideixen exactament amb el subconjunts de població que consumeixen el mateix bé públic”.

Cal, però, reflexionar sobre aquestes dues restriccions que imposa el teorema: l'absència d'economies d'escala i d'efectes externs.

1.1.2. Les economies d'escala

En el cas que hi hagi economies d'escala, la producció i provisió dels béns a una escala més àmplia suposaria un cost de producció menor, i aquesta ineficiència podria fer perdre els avantatges de la descentralització. La pèrdua de benestar causada per la centralització dels serveis seria més gran com major fos la diversitat de les demandes individuals, com més diferents fossin les preferències dels individus i més homogèniament estiguessin agrupades les persones. I a la inversa, l'estalvi que representa la prestació dels serveis centralitzada és bàsicament una qüestió tècnica, més que de prioritats diferenciades.

1.1.3. El principi d'equivalència fiscal. Els efectes externs

Els beneficis i costos dels béns i serveis poden sobrepassar els termes territorials de les jurisdiccions, de manera que altres individus es poden veure beneficiats o perjudicats pels serveis prestats per altres jurisdiccions. En aquests casos, les solucions poden passar per ampliar la grandària de la jurisdicció fins a internalitzar els efectes o per la compensació entre jurisdiccions.

El principi de l'equivalència fiscal diu que és convenient internalitzar els beneficis dels béns dins els límits de la jurisdicció de l'administració pública que els presta. Per això cal una correspondència perfecta entre l'àmbit geogràfic al qual s'estenen els beneficis (perjudicis) d'un determinat bé, i l'àmbit territorial de la jurisdicció.

En la pràctica es poden donar quatre situacions:

- **Els beneficis de bé o servei públic sobrepassen els límits territorials de la jurisdicció:** és el cas d'existència d'externalitats. Per exemple, l'administració d'un nivell de govern presta el servei de descontaminació de les aigües d'un riu. Els beneficiaris seran el veïns de la jurisdicció que presta el servei i també tots els veïns de les jurisdiccions que hi ha en la resta de llera del riu. En aquests casos es produirà una provisió subòptima perquè el govern que subministra el servei obviarà els beneficis externs que gaudeixen els ciutadans de la resta de jurisdiccions.
- **Els beneficis dels béns públics només s'estenen a un part delimitada del territori de la jurisdicció que presta el servei.** Seria el cas d'un govern que prestés un servei d'enllumenat públic a una part del territori i no al conjunt de la jurisdicció. Aquesta situació es denomina "internalització". El conflicte s'origina quan els beneficis queden delimitats en un part de la jurisdicció i el tributs per a finançar-lo provenen de tots els ciutadans de la jurisdicció, aleshores un conjunt de ciutadans estan finançant un servei d'una altra part dels ciutadans. En aquestes circumstàncies es farà una subprovisió del bé, perquè la percepció impositiva per a alguns contribuents serà major que la percepció dels serveis rebuts.
- **Hi ha correspondència perfecta entre l'àmbit geogràfic que percep els beneficis i la jurisdicció que presta els serveis i els finança.** En aquest cas, es donarà un nivell òptim de provisió. És la situació òptima.
- Una quarta situació, que no està definida com una externalitat territorial, sinó com a **atracció d'alguns territoris** que tenen i presten serveis que altres no presten. Per exemple, l'efecte atracció de les grans ciutats, capitals de províncies o de comarques. Aquests municipis presten serveis com els de transport, els culturals, els mèdics, etc., que els oferents ubiquen en territoris on hi ha una elevada concentració de població per tal de recuperar economies d'escala en la prestació dels serveis. Els individus d'altres jurisdiccions que vulguin gaudir d'aquet serveis es traslladaran a aquestes jurisdiccions. Aquesta mobilitat genera costos de congestió i de transport que no queden recollits en el preu de les prestacions de serveis.

En la pràctica és molt difícil que hi hagi una equivalència perfecta entre beneficiaris i finançadors dels serveis prestats. Les externalitats són gairebé impossibles d'eliminar, sempre hi haurà un efecte frontera. La lògica ha de portar a

evitar-les en la mesura del possible, intentant internalitzar-les, evitar-les, però amb el convenciment que no es podran eliminar en la seva totalitat i que caldrà cercar mesures que permetin un finançament compensatori.

1.1.4. La mobilitat entre jurisdiccions. El model de Tiebout

La hipòtesi central del model de Tiebout diu que els individus mostraran el seu acord o desacord amb l'oferta pública de béns i amb el costos que implica prestar-los "votant amb els peus". Això significa que els individus es traslladaran a aquelles jurisdiccions on la combinació de serveis i costos s'adeqüi a les seves preferències. Per tal que la hipòtesi es compleixi, s'hauran de donar una sèrie de supòsits (supòsits que s'aproximen molt al concepte competència perfecta):

- Lliure mobilitat dels ciutadans d'una jurisdicció a una altra. Per tant no hi ha costos de transaccions ni de mobilitat.
- La informació que hi ha de tots els serveis i de tots els costos de totes les jurisdiccions és perfecta, de manera que els ciutadans decidiran a quina jurisdicció anirà a viure amb perfecta informació de les condicions en què es trobarà.
- No hi ha cap tipus de restricció en el mercat de treball.
- No hi ha externalitats interjurisdiccionals.
- La grandària òptima de la jurisdicció vindrà determinada pel cost mitjà de la producció del bé (teoria dels clubs), i cada nou immigrant pagarà un impost igual al cost marginal del bé percebut.
- Quan la grandària de la població és inferior a l'òptim, els residents buscaran nous residents per disminuir el cost mitjà dels serveis.

Aquesta hipòtesi de Tiebout és parcialment certa. Els individus, quan cerquen el seu lloc de residència analitzen i estudien les característiques dels diferents indrets de les diferents jurisdiccions, però la majoria de les condicions de partida en què es basa la hipòtesi no es compleixen:

- Lliure mobilitat dels ciutadans: en la realitat econòmica i social no hi ha lliure mobilitat perquè hi ha costos de mobilitat d'una jurisdicció a una altra. Els individus acostumen a voler viure a llocs relativament a prop d'on han viscut sempre. A prop de la família, dels amics, de la feina..., i si canvien de lloc analitzaran de manera detallada el cost de la mobilitat.
- Perfecta informació: de cap manera podem afirmar que hi hagi informació perfecta dels serveis, i encara menys dels costos que representaran els ser-

veis prestats. La il·lusió fiscal i l'escassa transparència dificulten la perfecta informació.

- No hi ha cap tipus de restricció en el mercat de treball: aquest supòsit es una quimera. No es poden eliminar els costos laborals del trasllat d'una jurisdicció a una altra, ja sigui perquè hi haurà costos per l'increment de la distància del lloc de treball fins al lloc de residència, ja sigui perquè s'haurà de cercar un nou lloc de treball. Sigui quin sigui el motiu, hi haurà costos de mobilitat.
- No hi ha externalitats interjurisdiccionals. Hi ha externalitats, són inevitables. Es pot intentar internalitzar-les o es poden buscar altres alternatives compensatòries.

1.1.5. La grandària òptima de les jurisdiccions

Fins ara s'ha considerat que el sector públic prestava béns i serveis públics purs (no rivals i no excludents) i, per tant, que es produeix congestió en incrementar el nombre d'individus que consumeixen el bé. En la realitat, els béns purs són molt escassos, la majoria són congestionables en certa mesura, de manera que l'entrada d'un nou consumidor disminueix el benefici de la resta de consumidors. Aquesta pèrdua de benestar és més gran que el benefici que representa el cost mitjà, que és menor en haver-hi més individus que financen el bé. En aquests casos, si es manté el mateix nivell de prestació, disminuirà la qualitat del servei, disminuirà el benestar dels membres d'aquesta jurisdicció.

La teoria del club de Buchanan considera una jurisdicció com un club i diu que la grandària òptima del club per a una provisió determinada serà la que minimitza el cost unitari de la provisió. Per tant, la grandària òptima serà aquella en què l'estalvi dels impostos d'ampliar la jurisdicció en un individu addicional és igual al cost marginal de la provisió.

Aquesta teoria posa de manifest la importància d'aprofitar els rendiments a escala en la provisió dels béns públics a l'hora de determinar la jurisdicció òptima de provisió. A més, les jurisdiccions s'han de definir de manera que incloguin tots els individus afectats per una mateixa despesa, ja que, en cas contrari, la decisió de provisió del govern local serà ineficient.

La descentralització òptima serà aquella en què cada bé públic s'aprovisioni de manera eficient. Per a assolir aquesta premissa caldrà que:

- La jurisdicció inclogui tots els individus afectats per la despesa pública.
- La grandària de la jurisdicció ha d'esgotar els possibles rendiments a escala en la provisió, ha de proveir el bé al cost mitjà mínim.

Quan cada bé públic s'aprovisiona tenint en compte aquestes dues premisses, hi ha una correspondència perfecta, és a dir, la provisió serà perfectament eficient. Ara bé, cada bé públic tindrà una grandària òptima diferent, cada bé tindrà un cost mitjà diferent i inclourà diferent individus. Aleshores, la prestació eficient dels béns locals tenint en compte aquestes condicions implicaria un entramat de governs locals amb jurisdiccions solapades, i cadascuna d'elles prestaria el bé per al qual la grandària de població fos òptima.

Aquest principi de correspondència perfecta és un ideal inviable a la pràctica.

1.2. La descentralització de la funció redistributiva

La descentralització de la funció distributiva implica alguns inconvenients:

- Les mesures redistributives adoptades pels governs subcentrals poden tenir efectes negatius en provocar ineficiències en la localització dels individus i les empreses. El preu relatiu dels factors experimenta alteracions entre uns territoris i uns altres com a conseqüència de les polítiques redistributives. Les decisions de localització territorial dels factors es veuran influenciades per la tributació. Si un nivell de govern subcentral estableix un impost sobre un factor, es reduirà el rendiment d'aquest factor, la qual cosa originarà una localització deficient del factor.
- Les mesures redistributives adoptades pels governs locals no són efectives per la mobilitat dels factors gravats i els beneficiats. Perquè la redistribució sigui eficaç ha de ser uniforme en àrees en què el grau de mobilitat del capital, el treball o la residència sigui elevada. Si no és així, l'establiment de l'impost no només provocarà una ineficient localització de recursos a causa l'alteració dels preus relatius, sinó que sobre tot induirà un desplaçament fora de la jurisdicció.
- Polítiques redistributives diferents d'una jurisdicció a una altra. Algunes jurisdiccions podrien decidir no fer cap política de redistribució de la renda. Per exemple, en una jurisdicció en què la majoria dels ciutadans disposin de rendes elevades, es podria decidir no fer cap distribució de la renda i així no fomentar la immigració d'individus de rendes baixes. D'aquesta manera, es traslladaria el cost de la redistribució als residents d'altres jurisdiccions.
- Diferències de capacitat redistributiva entre jurisdiccions. Les jurisdiccions més pobres i, per tant, amb bases imposables més petites, hauran de fer redistribucions limitades. Podran fer polítiques redistributives però el concepte a redistribuir és molt petit.
- La formació de guetos per la mobilitat dels ciutadans: Si la població té prou mobilitat, els governs locals tindran greus problemes per a aplicar polítiques de redistribució diferenciades. El govern que faci una política de redis-

tribució més intensa veurà incrementar la població amb nivell de renda baixa que va en busca dels serveis prestats per aquell nivell de govern. En canvi, els individus de rendes més altes marxaran cap a jurisdiccions on la política redistributiva no sigui tan intensa. Aquesta qüestió cal tenir-la en compte, ja que no necessàriament ha de ser així, perquè hi ha costos de mobilitat, es poden posar limitacions a la mobilitat. Per exemple, en les polítiques d'habitatge social, molts municipis han posat una restricció de nombre d'anys residint al municipi per a poder accedir a aquest tipus de política.

Habitualment la funció redistributiva és competència de l'administració central, encara que la descentralització d'alguns tipus de despesa poden generar millores d'eficiència.

1.3. Descentralització de la funció estabilitzadora

Aquesta funció ha estat tradicionalment assignada als nivells de govern central, i juntament amb ella, els impostos amb més potència recaptatòria, els més progressius i el més flexibles a les oscil·lacions i als cicles econòmics.

La funció estabilitzadora té per objectiu incidir, a través de la política monetària i de la política fiscal, en el comportament de variables econòmiques com el PIB, l'ocupació i el nivell de preus. La política fiscal tracta de regular la demanda agregada incentivant el consum i/o la inversió pública pels efectes expansius que generen aquest agregats macroeconòmics. Amb els impostos podrà obtenir l'efecte negatiu de contraure la demanda agregada.

Alguns dels arguments utilitzats per a justificar la centralització de la funció estabilitzadora són:

- La política fiscal ha de ser aplicada en el marc d'una economia tancada, evitant així els efectes expansius o contractius sobre la demanda d'altres economies veïnes i, per tant, la pèrdua d'eficàcia sobre la pròpia economia. En els casos d'economies obertes, l'efecte multiplicador s'esvaeix entre les economies de la resta de jurisdiccions. Per tant, sembla difícil que aquestes mesures econòmiques tinguin els efectes desitjats en economies obertes com són els govern locals.
- La política monetària implica adoptar mesures relatives a l'àmbit financer de l'economia. Actuen sobre el tipus d'interès, l'emissió de moneda i els tipus de canvi amb les relacions amb l'exterior. Per a poder dur a terme aquestes polítiques cal tenir una moneda pròpia sobre la qual actuar. És inviable que cada govern local o subcentral disposi de la seva pròpia moneda.
- La política fiscal ha d'estar coordinada amb la política monetària, si no, les mesures adoptades per a assolir els objectius des de la vessant fiscal,

per exemple, poden ser contrarestades per les mesures adoptades per la vessant monetària.

- Manca de capacitat per aplicar polítiques monetàries: els govern locals no tenen competències per a fer polítiques monetàries¹, no poden emetre diners perquè no tenen moneda pròpia².

⁽¹⁾Actualment, des de l'entrada d'Espanya a la Unió Europea, l'Estat espanyol no pot dur a terme polítiques monetàries perquè és competència de la Comissió Europea.

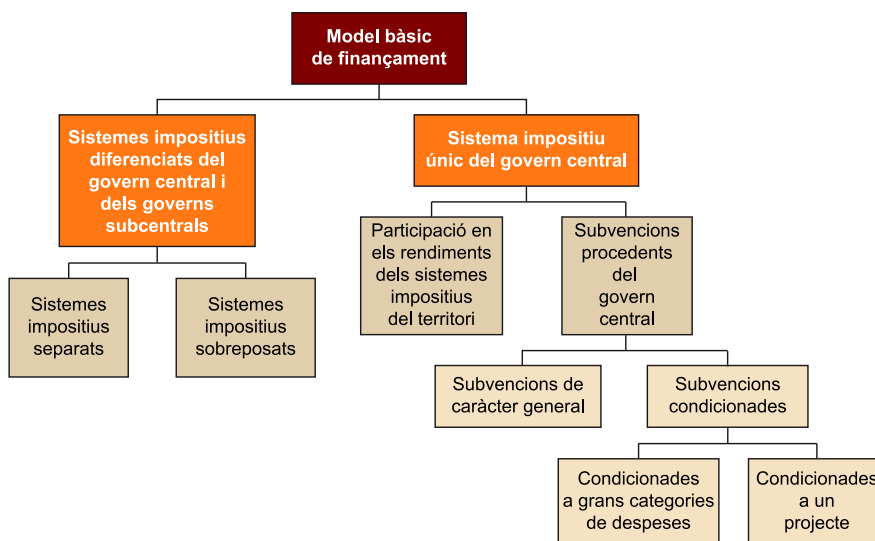
Tot i aquestes dificultats i la necessitat de coordinació de les mesures polítiques, els governs subcentrals poden tenir un protagonisme més gran en el disseny i la implementació de polítiques de desenvolupament com a mesures inversores, mesures d'eficàcia en les polítiques de desenvolupament econòmic local.

⁽²⁾Queda per al debat l'ús i el desenvolupament de sobre les monedes locals i monedes virtuals.

A la pràctica, els àmbits subcentrals duen a terme polítiques de desenvolupament econòmic amb relativa eficàcia. L'impuls del desenvolupament econòmic local amb mesures econòmiques destinades a atreure capital i a impulsar l'emprenedoria estan tenint èxit a escala local.

2. El finançament dels governs multinivell

L'organització administrativa del sector públic en diversos governs amb diferents nivells de jurisdicció i de prestació de serveis desemboca en una altra qüestió fonamental: el finançament dels governs multinivell, les fonts d'ingressos dels diferents nivells de govern per a poder fer front a les despeses derivades del compliment de les funcions assignades a cada nivell de govern.



Font: Castells

Com a administració pública, els nivells de govern subcentral tindran com a font d'ingressos una combinació d'ingressos entre tributs, transferències i endeutament. El major pes o rellevància de cadascuna d'aquestes fonts dependrà del model de descentralització de les decisions que acordi l'Estat.

L'estructura d'ingressos marcarà el grau de dependència financera dels governs subcentrals respecte del central de manera que, com més gran sigui el pes de les subvencions o de les transferències provinents del govern central, més gran serà el grau de dependència financera. L'indicador que habitualment s'utilitza per a quantificar el grau de dependència és el quocient de transferències provinents del govern central respecte del total de despeses del govern subcentral.

L'alt grau de dependència financera de les hisendes subcentrals respecte de les hisendes centrals posa de relleu les dificultats per a mantenir l'equilibri vertical entès com a "una situació en què els governs de cada nivell poden obtenir els recursos financers necessaris per a dur a terme les seves necessitats de despesa i ser considerats responsables de les seves decisions de tributació i de despesa", tal com planteja Matheus (1980a).

Habitualment, els ingressos propis de les hisendes subcentrals són insuficients per a finançar el conjunt de despeses que generen les funcions atribuïdes al governs subcentrals i locals, i les subvencions tenen la funció de compensar aquest desequilibris, aconseguir una redistribució dels recursos fiscals disponibles per al conjunt de les administracions públiques. Hi ha, així, un principi d'equitat vertical entre els diferents nivells de govern.

2.1. Els impostos com a font de finançament

Un cop determinat quin és el grau de dependència que es vol donar als diferents nivells de govern i, per tant, determinada quina és la proporció d'ingressos que provindrà dels tributs propis, caldrà definir quines són les fonts tributàries assignades a cada nivell de govern i quin és el nivell de competència tributària assignat.

Els tributs, i més concretament els impostos, són la font d'ingressos més important de l'administració pública. Per tant, si es fa una descentralització de les despeses cap a nivells de govern subcentrals, serà coherent descentralitzar les figures tributàries per tal que les administracions subcentral financin les despeses que genera el compliment de les funcions encomanades.

Musgrave fa un exercici detallat sobre quins han de ser els requisits d'aquesta descentralització impositiva:

- Les administracions subcentrals i locals han de gravar bases impositives que tinguin molt poca mobilitat interjurisdiccional.
- Els impostos personals amb tipus impositius progressius haurien d'utilitzar-se en les jurisdiccions en què una base global pugui ser implementada de manera eficient.
- La imposició progressiva hauria estar definida per a assolir objectius redistributius.
- Els impostos destinats a assolir una política estabilitzadora haurien d'estar assignats a l'administració central, mentre que els impostos de nivells inferiors haurien de ser estables cíclicament.
- Les bases impositives distribuïdes de manera desigual entre jurisdiccions haurien d'utilitzar-se en tributs centrals.

Seguint aquest criteris de distribució, el mateix Musgrave presenta una proposta de distribució dels impostos:

Nivell Central	Nivell Mitjà	Nivell Local
Impost integrat sobre la renda I. sobre la despesa I. sobre els recursos naturals Taxes	I. sobre la renda dels residents I. sobre la renda no residents I. en destinació de les vendes I. sobre els recursos naturals Taxes	I. sobre la propietat I. sobre les nòmines I. sobre els recursos naturals Taxes

Font: Musgrave

La proposta de Musgrave, si bé és una gran aportació a la distribució impositiva, oblida algunes qüestions com el problema de l'equitat vertical entre els ingressos i les despeses, i només es preocupa per l'eficiència impositiva.

Altres autors han complementat aquesta distribució:

- Cal internalitzar la càrrega tributària.
- El govern central s'hauria de reservar els impostos amb més incidència en les funcions estabilitzadora i distributiva.
- Cal uniformitat de la imposició en el territori.
- Cal estimular la responsabilitat fiscal que relacionen ingressos i despeses.

2.2. Les transferències intergovernamentals

La paraula transferències té múltiples accepcions. En aquest àmbit d'anàlisi, les transferències són recursos dineraris que un govern dóna a un altre govern per tal que aquest financi les seves despeses. En els sistemes de govern multinivell és habitual que la transferència es faci des del nivell de govern central, que és qui té les fonts tributàries més potents, cap a nivells de govern subcentral.

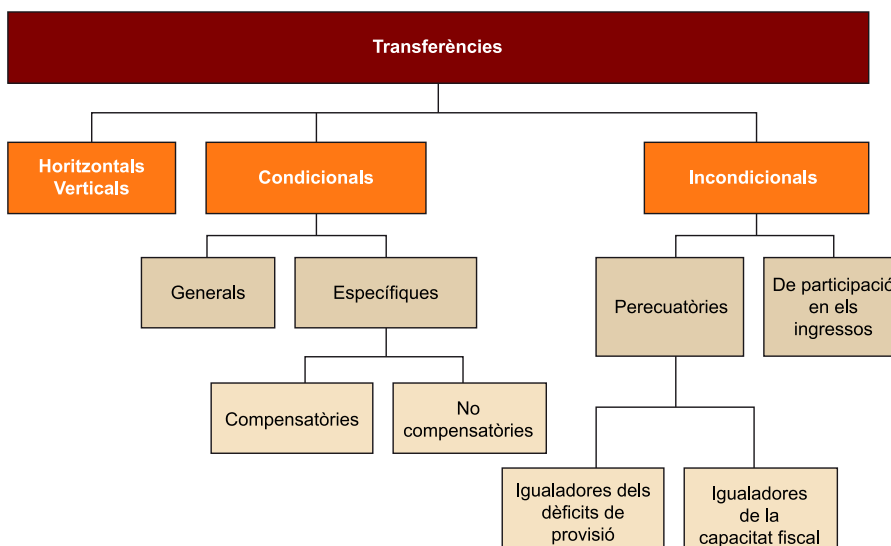
Tradicionalment, el paper de les transferències és anivellar les diferències de les múltiples jurisdiccions. La seva existència ve justificada per:

- Beneficis i costos externs a la jurisdicció: tot i les teories explicades sobre les dimensions òptimes de les jurisdiccions per a aconseguir que l'economia pública local faci una prestació de serveis eficient, el cert és que les jurisdiccions no són òptimes, no ho són ni en la grandària ni en el nombre de jurisdiccions. Normalment, l'organització dels governs està dissenyada a partir de criteris històrics configurats en lluites polítiques, i l'àmbit geogràfic no coincideix amb el criteris econòmics. A més, com s'ha vist en la teoria del clubs, cada bé té una grandària d'eficiència diferent, i hi hauria d'haver tants governs locals com béns a prestar. Les transferències poden servir per a internalitzar els efectes externs que generen els beneficis i els costos dels béns locals.

- Béns locals com a béns preferents: en alguns casos, les administracions centrals consideren que alguns béns són preferents. Són béns que es consideren necessaris per al benestar dels individus, i poden ser de tipus local. En aquests casos, l'administració central pot transferir recursos per a igualar la prestació de serveis en les diferents jurisdiccions, de manera que tots els individus tinguin com a mínim el mateix benefici del béns locals preferents.
- Diferents costos per a la prestació dels mateixos bens: en certes ocasions, es pot donar la circumstància que els costos de prestar el servei en una jurisdicció siguin molt més elevats que prestar-los en un altre. Per a igualar aquestes diferències, l'administració central pot decidir igualar els costos via transferències.

2.2.1. Diferents tipus de transferències

Classificació de les transferències:



Transferències verticals: En aquest cas seran transferències que van des de la hisenda d'un nivell de govern cap a un altre nivell de govern. Normalment aquest transferències van des del nivell de govern central, que és qui té les fonts tributàries amb més poder recaptatori, cap al nivell de govern subcentral. L'objectiu serà dotar de recursos les administració subcentrals per a poder prestar les funcions que se'ls encomana. Aquestes poden ser, al seu torn, condicionals o incondicionals.

Transferències horitzontals: Es tracta de transferències de recursos d'una administració pública cap a una altra del mateix nivell. En aquests casos, l'administració central no intervé en aquesta relació dinerària. En aquestes tipus de transferències, jurisdiccions amb nivells de renda més elevats transfereixen recursos a jurisdiccions amb nivells de renda més baixos. Poden consistir en una redistribució impost a impost, o bé en una quantia global en fun-

ció d'un indicador sintètic de riquesa-pobresa. Aquest tipus de transferències anivelladores s'utilitzen a Dinamarca, Suècia, Alemanya i Xile. També poden ser condicionals o incondicionals.

Transferències condicionades: Són aquelles transferències en què l'administració que subvenciona estableix l'ús dels recursos transferits.

Transferències condicionades generals: La destinació de la subvenció és suficientment àmplia.

Transferències condicionades específiques: La destinació de la subvenció és més concreta i específica. L'objectiu d'aquest tipus de transferències es corregir els beneficis externs que generen les externalitats interjurisdiccionals positives d'alguns béns i serveis. Les transferències compensaran el benefici que reben els usuaris d'altres jurisdiccions. Aquest tipus de transferències també reben el nom de subvencions categòriques. De vegades, aquestes subvencions porten associades una compensació per part de la jurisdicció receptora de l'externalitat positiva.

Transferències condicionades específiques compensatòries: Aquesta quantitat pot ser definida com una part del cost de l'actuació subvencionada. Es tracta de les anomenades subvencions acotades, o bé, si no tenen límit pel que fa al cost de l'actuació subvencionada, es tracta de transferències sense límits.

Transferència condicionada específica no compensatòria: Quan es tracta d'una quantitat fixa destinada a una actuació en concret. És el cas de subvencions a nivells de govern subcentral per a finançar inversions en les fases depressives del cicle econòmic. L'objectiu és incentivar la demanda agregada per a dinamitzar l'economia i fomentar el creixement.

Transferències incondicionals: La destinació dels recursos transferits no està predefinit, no hi ha cap condició en les despeses que es finançaran amb els recursos transferits.

Transferències de participació en els ingressos: El govern central transfereix al governs subcentral uns recursos, normalment una proporció de la recaptació dels ingressos de la seva jurisdicció. Aquest sistema de finançament de les hisendes subcentrals volia substituir un complex entramat de transferències verticals més o menys incondicionades que acabaven interferint en la presa de decisions dels nivells de governs subcentral. Aquest sistema de finançament és un sistema molt més flexible que altres, ja que varia en funció de la fluctuació dels ingressos en què participa. Quan, en les hisendes subcentrals, el volum d'ingressos per aquest concepte és molt significatiu respecte del total d'ingressos, es mostra una tendència centralitzadora de la sobirania fiscal, encara que hi hagi una elevada descentralització de la despesa.

Transferències incondicionals precatòries: El govern central atorga una participació en els ingressos, però no té relació amb els ingressos recaptats pel sector públic central en una jurisdicció. La funció d'aquesta transferència rau en igualar la situació de diversos territoris.

Transferències igualadores dels dèficits de provisió: Aquestes transferències tenen diversos objectius:

- Igualadores dels dèficits de provisió
 - Relacionades amb l'esforç fiscal
 - Independents de l'esforç fiscal
- Igualadores de capacitat fiscal
 - De participació en els ingressos

2.2.2. Efectes de les transferències: efecte d'adherència o *flypaper effect*

Alguns teòrics afirmen que les transferències provoquen un increment desproporcionat de la despesa pública de la jurisdicció perceptora dels ingressos. Aquest efecte negatiu de les transferències és un dels més perversos.

Quan els votants d'una jurisdicció tenen poca o nul·la informació dels recursos que la seva jurisdicció està rebent d'una altre, aquests no tindran cap incentiu per pressionar per una disminució de la pressió fiscal, ja que pensen que aquest impost s'estan destinant a finançar els serveis. El ciutadans no perceben el veritable cost marginal del serveis que els presta el seu govern local, és una manera d'il·lusió fiscal.

Les subvencions provoquen una expansió de la despesa superior a la que resultaria dels increments de la renda per càpita dels residents. Es produeix una percepció en el votant mitjà que indueix a pensar que la relació preu/impost del bé local és menor i, a l'inrevés, que la relació preu/impost dels béns pres-tats per l'administració central és superior. Això induiria a demanar més béns i serveis locals i menys béns i serveis centrals.

El govern local, davant d'aquesta transferència del nivell central, renuncia a modificar el seu sistema tributari, de manera que evita els costos electorals que implicarien una major pressió fiscal per als seus votants. Així, les transferències poden induir a governs locals més grans i menys responsables.

Finalment, les transferències sempre seran atractives per als governs percep-tors. Això els permet disposar de diners per fer front a la seva despesa sense haver d'enfrontar-se als seus electors per incrementar els impostos. Són guanys polítics sense costos. (Richard Bird)

Contingut complementari

Entre el teòrics que apunten aquest efecte negatiu hi ha Arthur Okun, que el bateja com *flypaper effect* i també el propi Oates.

La hisenda multijurisdiccional a Espanya

El sector públic espanyol esta organitzat en tres nivells de govern:

- Central: format per l'Estat
- Mitjà: format per les comunitats autònomes
- Local: format per les diputacions, les comarques i els municipis.

Les funcions i fonts de finançament estan recollides a la Constitució, la LOFCA, els respectius Estatuts d'autonomia i la LBRL³.

⁽³⁾L'objectiu d'aquest manual no és fer una anàlisi exhaustiva de les competències i fonts de finançament del sistema descentralitzat del govern a Espanya, però sí una aproximació a aquests conceptes.

N. Bosch i M. Espasa, en el seu treball "La Hisenda Local a la Unió Europea (UE-15)", fan una anàlisi exhaustiva de l'assignació de les diferents competències de despesa als diferents nivells de govern per a 15 països de la Unió Europea.

Distribució de les principals competències de despesa per nivells de govern

Àmbit	Govern Central	Govern Autonòmic	Govern provincial	Govern municipal
Serveis Generals	Administració general	Administració General	Coordinació, assistència i cooperació en municipis i prestació de serveis públics supramunicipals	Administració general
Defensa	Defensa			
Ordre públic i seguretat ciutadana	Policia i guardia Civil. Administració de justícia	Policia (País Basc i Catalunya). Bombers. Justícia		Seguretat en llocs públics. Control de trànsit. Protecció civil, prevenció i extinció d'incendis (+ de 20.000)
Questions exteriors	Relacions internacionals. Cooperació internacional			
Protecció social i serveis socials	Seguretat social	Benestar social		Promoció social i integració
Sanitat	Sanitat pública: coordinació bàsica i general	Sanitat		Sanitat pública. Participació en la gestió de l'atenció primària
Educació	Educació pública: coordinació bàsica i general	Educació a tots els nivells		Construcció i manteniment de centres docents públics
Planificació regional	Infraestructures de transport i hidràuliques d'àmbit nacional	Aprofitaments hidràulics, canals i regadius		Urbanisme, pavimentació de carrers, parcs i jardins. Patrimoni històric i artístic
Cultura	Equipaments culturals nacionals. Llengua. Esport nacional	Cultura. Llengua. Biblioteques, museus, conservatori, esports.		Activitats culturals. Activitats esportives. Biblioteca. Instal·lacions esportives
Transport	Carreteres d'àmbit nacional. Ferrocarril. Ports. Aeroports	Carreteres d'àmbit autonòmic. Ferrocarrils autonòmics o locals. Ports i aeroports sense activitats comercial	Carreteres	Transport públic local

Àmbit	Govern Central	Govern Autonòmic	Govern provincial	Govern municipal
Serveis comunitaris bàsics				Subministrament d'aigua. Enllumenat públic. Recollida de brosa. Clavagueram. Tractament de residus. Neteja viària. Cementiris i serveis funeraris
Mediambient	Protecció del mediambient	Protecció del mediambient	Protecció del mediambient	Protecció del mediambient

Font: Bosch, N., Espasa, M. (2006): La Hisenda Local a la Unió europea (UE-15), Diputació de Barcelona

Distribució de la despesa per funcions per nivells de govern a Espanya, 2013

	Administració Central	Comunitats Autònomes	Corporacions Locals
Serveis generals de les AAPP	65%	18%	16%
Defensa	100%	0%	0%
Ordre públic i seguretat	54%	23%	23%
Asumptes econòmics	48%	31%	21%
Protecció del medi ambient	5%	23%	72%
Habitatge i serveis comunitaris	2%	43%	56%
Salut	7%	92%	1%
Activitats recreatives, culturals i religió	18%	25%	57%
Educació	4%	91%	5%
Protecció Social	91%	6%	3%
Total	58%	31%	11%

Font: Elaboració pròpia a partir de IGAE (2103): Avance de la Actuación Presupuestaria de las Administraciones Públicas.

3. El finançament dels governs subcentrals a Espanya

3.1. Els finançament de les comunitat autònomes (CCAA) de règim comú

La normativa reguladora del finançament de les CCAA en vigor és la Llei 22/2009 de 28 de desembre que regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia.

El model de finançament de les CCAA és un sistema mixt entre tributs propis, tributs cedits i subvencions anivelladores:

- Tributs
 - Tributs propis
 - Tributs cedits totalment
 - Tributs cedits parcialment
- Subvencions d'anivellament
 - Fons de garantia
 - Recursos no anivellats
- Fons d'ajustament
 - Fons de suficiència global
 - Fons de competitivitat
 - Fons de cooperació

Tributs propis

Són taxes, impostos i contribucions especials que graven béns, activitats o serveis que siguin de la seva competència, amb la limitació de no gravar béns o serveis fora del seu territori o obstaculitzar la lliure circulació de béns i serveis. Tampoc es poden gravar fets imposables que ja siguin gravats per un altre nivell de govern, ja sigui d'un nivell superior o inferior.

Tributs cedits totalment

L'Estat cedeix totalment la recaptació dels tributs, i en alguns casos part de la capacitat normativa. A continuació, s'ofereix una relació de cada impost cedit i la seva capacitat normativa cedida:

- Impost de patrimoni. La normativa cedida és:
 - Mínim exempt
 - Tipus impositiu

- Deduccions i bonificacions de la quota
- Gestió i liquidació del tribut

- Impost sobre successions i donacions
 - Reduccions de la base imposable
 - Tipus impositiu
 - Quanties i coeficients de patrimoni preexistent
 - Deduccions i bonificacions de la quota
 - Gestió i liquidació del tribut

- Impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats
 - Tipus impositiu
 - Deduccions i bonificacions
 - Gestió i liquidació del tribut

- Tributs sobre el joc
 - Exempcions
 - Base imposable
 - Tipus impositiu
 - Bonificacions
 - Gestió i liquidació del tribut

- Impost sobre determinats mitjans de transport
 - Increment dels tipus impositiu estatals fins a un 15%

- Impost sobre hidrocarburs
 - Tipus impositius però dins d'uns límits.

Tributs cedits parcialment

Els governs autonòmics participaran parcialment del rendiment de les principals figures impositives, en concret:

- 50% de l'IRPF
- 50% de l'IVA
- 58% dels impostos especials en fase de fabricació sobre alcohols, tabac i hidrocarburs.

El càlcul del rendiment que correspondrà a cada CCAA consistirà en:

- Per a l'IRPF: s'assignarà a la CCAA el 50% del rendiment de l'impost declarat pels contribuents que tinguin la residència habitual a la CCAA de referència.

- Per a l'IVA: s'assignarà a la CCAA el 50% de la recaptació en funció del pes del consum de la CCAA de referència respecte del consum total.

- Per als impostos especials, la distribució es farà en funció del percentatge de vendes.

Les CCAA només tindran capacitat normativa sobre el tram autonòmic de l'IRPF, les CCAA podran regular sobre:

- El mínim personal i familiar amb un interval de variació del 10% respecte de la normativa estatal.
- L'escala aplicable a la base general mantenint l'estructura progressiva.
- Deduccions de la quota per circumstàncies personals i familiars, inversions no empresarials, subvencions i ajuts públics.
- Augments o disminucions en els percentatges de deducció de l'habitatge habitual.

Subvencions d'anivellament

Hi ha dos tipus de mecanismes d'anivellament:

- Fons de garantia dels serveis públics fonamentals
Aquest fons té per objectiu assolir l'equitat horitzontal entre les diferents CCAA, de manera que cadascuna d'elles rebi els mateixos recursos per habitant ajustat fent el mateix esforç fiscal, per finançar serveis preferents com són l'educació, sanitat i serveis socials. El fons es dotarà del 75% dels recursos tributaris de cada CCAA.
La subvenció per a cada CCAA es farà en funció de les seves necessitats de despesa, que es calcularan a partir de la població total, de la població major de 65 anys, de la població de 0 a 16 anys, de la superfície, de la dispersió de la població i de la insularitat. A les necessitats de despesa se'l restarà el 75% la seva capacitat fiscal.
- Recursos no anivellats
Aquestes recursos estaran formats pel 25% restant dels tributs de les CCAA i, per tant, la part que rebrà cada CCAA dependrà de la seva capacitat fiscal.

Fons d'ajustament

- Fons de suficiència global
Aquest fons té l'objectiu d'assegurar que totes del CCAA augmentin els recursos rebuts respecte de l'anterior model de finançament, i per tant, que cap autonomia perdi recursos amb el nou model.
- Fons de competitivitat

L'objectiu d'aquest fons és reforçar l'equitat entre les CCAA i reduir les diferències en el finançament per càpita. Les CCAA que rebran recursos per aquest fons són aquelles que:

- Tenen un finançament per càpita inferior a la mitjana.
- Tenen un finançament per càpita inferior a la seva capacitat fiscal.

El fons es distribuirà entre les CCAA segons la població.

- Fons de cooperació

L'objectiu és assolir incentivar el creixement i desenvolupament econòmic regional. Les CCAA beneficiàries seran aquelles que:

- Tinguin un PIB per càpita inferior a la mitjana durant els darrers 3 anys.
- Tinguin una densitat de població inferior al 50% de la mitjana.
- Tinguin un creixement de la població inferior al 90% de la mitjana durant els últims 3 anys.

La distribució dels recursos entre les CCAA es farà en funció de la població i el creixement de la població.

3.2. El finançament de les corporacions locals

El finançament de les corporacions locals està regulat pel Reial Decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, que aprova el text refós de la Llei Reguladora de les hisendes locals. L'estructura d'ingressos de les corporacions locals és la següent:

- Impostos
 - Obligatoris
 - Potestatis
- Taxes, preus públics, contribucions especials
- Transferències
- Altres ingressos
- Recurs a l'endeutament

Els impostos obligatoris

Són aquells impostos que les corporacions locals hauran d'implementar obligatòriament, tot i que la seva capacitat normativa sobre ells és molt escassa, consisteix en un petit marge de variació dels tipus impositius. Aquest impostos són: l'impost sobre béns immobles, l'impost sobre activitats econòmiques i l'impost sobre els vehicles de tracció mecànica.

- Impost sobre béns immobles (IBI)

Aquest impost és atribuït al nivell local per eficàcia, ja que la base imposable té molt poca mobilitat, pel principi de benefici, ja que els beneficis dels serveis públics finançats amb aquesta figura es capitalitzen positivament en el valor de la propietat.

És un impost directe, real, periòdic, proporcional i progressiu respecte de la renda dels contribuents.

El fet imposable és la propietat dels béns immobles, i el subjecte passiu és el propietari del bé. La base imposable és el valor cadastral. El tipus impositiu és proporcional i oscil·la entre el 0,4% i l'1,10%, en funció de la grandària i els serveis que presti el consistori.

- L'impost sobre activitats econòmiques (IAE)

Aquest és un impost directe, real, periòdic, de quota fixa, que grava l'exercici d'activitats empresarials, professionals i artístiques realitzades al municipi, essent el subjecte passiu la persona física o jurídica titular de l'empresa. La quota és un tarifa en funció de l'activitat que es podrà incrementar en funció del volum de negoci de l'empresa.

- Impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM)

És un impost real, periòdic, que grava la propietat del vehicles. L'impost es justifica pel principi del benefici, ja que els usuaris dels vehicles es beneficien d'una sèrie de despeses que han de fer els ajuntaments pel manteniment del paviment, la senyalització, l'ordenació del trànsit, la creació d'espais d'aparcament... La recaptació de l'impost es destinarà al finançament d'aquelles despeses. Pel principi de la capacitat de pagament, ja que els vehicles són contemplats com una capacitat de pagament, no són béns de primera necessitat. Pel principi de eficiència econòmica, ja que l'emissió d'elements contaminants per part dels vehicles suposa una contaminació ambiental de les ciutats que generen pèrdues de benestar als ciutadans residents. Aquest impost actua com els impostos pigouvians, internalitzant els efectes externs negatius dels vehicles. El fet imposable és la propietat del vehicle. El subjecte passiu és la persona física o jurídica propietària del vehicle. La quota íntegra serà fixa en funció de la potència del vehicle.

Els impostos potestatis

- Impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO)

Aquest impost grava les actuacions que exigeixin una llicència d'obra urbanística, i el subjecte passiu és la persona física o jurídica propietària de la construcció, instal·lació o obra. La base imposable és el cost real de l'obra, el tipus impositiu no pot ser superior al 4% del valor de l'obra. Aquest impost va tenir un gran pes en l'estructura dels ingressos locals en les fases de creixement econòmic, ja que hi havia molta activitat de construcció.

- Impost sobre l'increment del valor del terrenys (IIVT)

És un impost real que grava l'augment del valor dels terrenys com a conseqüència de la transmissió de la propietat. La base imposable és l'increment del valor i el tipus impositiu no pot ser superior al 30%.

A més, els municipis més grans de 75.000 habitants, o capitals de província o de CCAA, tindran una participació en els impostos estatals, però sense cap capacitat normativa:

- Participació de l'1,6875% de la quota líquida de l'IRPF generat al municipi.
- Participació de l'1,7897% de la quota líquida del IVA generat al municipi.
- Participació del 2,0454% de la recaptació de impostos especials del municipi.

Taxes, preus públics i contribucions especials

Aquestes figures tributàries es basen en el principi del benefici i representen el 15% dels ingressos locals. Graven actuacions com la prestació de serveis de competència local per la utilització i l'aprofitament d'espais públics i altres serveis prestats per les corporacions locals de caràcter no obligatori.

Transferències

Les transferències que reben les corporacions locals vénen, en primer lloc, de la participació en els ingressos de l'Estat. Aquesta participació es determinarà en funció de la població en un 75%, i de l'esforç fiscal que fan els propis municipis.

Per a anivellar aquest sistema de finançament hi ha un fons complementari per als municipis més grans de 75.000 habitants que es reparteix en funció de la grandària dels municipis.

Des de la Generalitat de Catalunya, els municipis reben una transferència també en funció de la grandària de població, de la capitalitat i de la superfície.

El recurs a l'endeutament:

Distribució dels recursos tributaris per nivells de govern a Espanya, 2015

Estat	CCAA	CCLL
50% IRPF	Tributs propis	Tributs propis obligatoris
100% Renda no residents	Tributs cedits (cessió del 100% de la recaptació)	Impost de béns immobles (IBI)
50% IVA	Impost de successions i donacions	Impost de vehicles de tracció mecànica (IVTM)
42% Impostos especials de fabricació, hidrocarburs, tabac, alcohol	Impost de transmissions patrimonials i actes jurídics documentats	Impost d'activitats econòmiques (IAE)
100% Impost de primes d'asegurances	Impost de patrimoni	Tributs pròpis voluntaris
100% drets aduaners	Tributs sobre el joc	Impost sobre construccions, instal·lacions i obres (ICIO)
	Impost de matriculació	Impost d'increment del valor dels terrenys de naturalesa Urbana (IIVTNU)

Estat	CCAA	CLLL
	Impost de vendes minoristes determinats hidocarburants (cèntim sanitari)	Capitals de província o de CCAA o de més de 75.000 habitants. Cessió de la recaptació de impostos del Estat
	Impost sobre electricitat	1,6875% IRPF
	Tributs cedits parcialment	1,7897% IVA
	50% IRPF	2,0454 Impostos especials de fabricació
	50% IVA	
	58% Impostos especials de fabricació	

Bibliografia

Albi, E.; Contrera, C.; González-Páramo, J. M.; Zubiri, J. (1992). *Teoría de la Hacienda Pública*. Barcelona: Ariel Economía.

Anderson, G. (2010). *Introducció al federalisme fiscal: una anàlisi comparativa*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms.

Braña, F. J. (2006). *Descentralización y eficiencia. Los límites del federalismo económico*. Colección Mediterráneo Económico (vol. 10).

Castells, A. (1987). *Hacienda Autonómica*. Barcelona: Ariel.

