

L'efecte redistributiu de les transferències al govern intermedi dels països federals

Joan Maria Mussons Olivella

Departament d'Economia i Coneixement



En aquest treball s'analitza l'efecte redistributiu de les transferències¹ al govern intermedi en els casos d'Alemanya, Austràlia, Canadà, Espanya, Estats Units i Suïssa. No s'hi inclouen Àustria, Bèlgica i Mèxic per manca d'informació i per les singularitats de la regió de Brussel·les-capital.² Per al cas d'Espanya, s'inclou una primera estimació de l'efecte redistributiu del nou sistema de finançament de les comunitats autònomes acordat l'any 2009.

L'instrument emprat per avaluar l'impacte redistributiu de les transferències és l'índex de concentració,

1. Aquestes transferències són, principalment, de caràcter vertical, tot i que també es tenen en compte els fons horitzontals integrats en les transferències d'anivellament. Pel que fa a les transferències verticals convé remarcar que només es tenen en compte les procedents del Govern central i que, per tant, no s'incorporen les que provenen d'òrgans supranacionals com la UE. D'altra banda, es considera que les transferències són representatives de la totalitat de fluxos fiscals. En aquest sentit, cal destacar que els resultats obtinguts a Rodden (2009) a partir de l'anàlisi de l'efecte redistributiu de les transferències coincideixen amb els obtinguts per Bosch, Espasa i Sorribas (2002) que analitzen el conjunt de fluxos fiscals.

2. El govern intermedi de Bèlgica es compon de 3 regions i 3 comunitats lingüístiques, amb unes singularitats que desaconsellen una anàlisi de desigualtat basada exclusivament en índexs agregats de desigualtat.

que permet comparar quantitativament la situació abans i després de transferències (vegeu el requadre per a una explicació metodològica d'aquests índexs). Cal fer notar que els índexs de concentració empenen la població com a indicador de necessitats mentre que en els models de finançament aquests indicadors són més complexos.

A partir de l'anàlisi dels índexs de concentració de la distribució de la capacitat fiscal i dels ingressos del govern intermedi, podem concloure el següent:

- Les transferències al govern intermedi modifiquen la distribució inicial dels ingressos, en la direcció d'una distribució més equitativa segons els índexs de concentració. En general, la capacitat redistributiva de les transferències depèn del seu grau de progressivitat i de la importància relativa d'aquestes respecte a la renda disponible regional.³
- Les transferències d'anivellament, d'acord amb la seva naturalesa, són les que tenen més efecte re-

3. Per més detall sobre aspectes metodològics relacionats amb aquest punt vegeu Bosch, Espasa i Sorribas (2002).

Les corbes i els índex de concentració

Les corbes i els índexs de concentració tenen la mateixa naturalesa que la corba de Lorenz i l'índex de Gini, si bé la variable de referència no és la renda. Així, a partir de la corba de concentració de recursos tributaris (o recursos finals), obtenim el percentatge de recursos tributaris (o finals) acumulats pels estats que representen un determinat percentatge de la població del país. L'índex de concentració de recursos tributaris (o recursos finals), que equival a u menys dues vegades l'àrea compresa sota la corba de concentració, ens permet quantificar el grau de desigualtat; com més s'apropa a zero més igualitària és la distribució. Comparant els índexs de concentració de recursos financers abans (Ga) i després d'impostos (Gd) podem determinar l'impacte redistributiu. La literatura ens aporta diferents índexs per mesurar aquest impacte, entre els quals hi ha l'índex de Pechman i Okner (1974): $[(Gd - Ga) / Ga]$, que és el que s'empra en l'anàlisi.

Quadre 1

Efecte redistributiu de les transferències al nivell intermedi. Any 2007

	Alemanya	Austràlia	Austràlia (sense Territori del Nord)	Canadà	Espanya	Espanya ¹ (nou model de finan- çament)	Estats Units	Suïssa ¹
Índex de Gini	0,104	0,058		0,101	0,113	0,113	0,082	0,132
Índex de concentració de la capacitat fiscal (1)	0,164	0,086	0,086	0,111	0,145	0,144	0,125	0,154
Índex de concentració dels recursos ORDINARIS (2)	0,042	0,061	0,048	0,056	0,066	0,041	0,109	0,101
Índex de concentració dels recursos TOTALS (3) ²	0,083							0,100
Índex de Pechman-Okner $[(1-2) / 1] * 100$	0,744	0,282	0,437	0,493	0,543	0,717	0,127	0,343
Índex de Pechman-Okner $[(1-3) / 1] * 100$	0,490							0,351

¹ Any 2009.

² Els recursos TOTALS inclouen els recursos ordinaris i les transferències transitòries següents: 1) Alemanya: el fons per a necessitats especials degudes a la càrrega per a la divisió d'Alemanya i altres suplements d'assignació (art 11.3a, 11.4 FAG), i 2) Suïssa: la compensació per a la reforma de l'any 2008.

distributiu. En concret, la participació en l'IVA dels estats financerament febles a Alemanya, la subvenció incondicionada en concepte d'IVA a Austràlia, el programa d'anivellament al Canadà, el fons horitzontal i vertical que anivella la capacitat fiscal a Suïssa, el fons de suficiència a Espanya (acord de finançament del 2001) i la transferència de garantia dels serveis públics fonamentals a Espanya (acord del 2009).

- Alemanya i Espanya són els països on la magnitud de l'efecte redistributiu vinculat a les transferències és superior, 74,4% i 54,3% respectivament. A Espanya, amb l'aprovació del nou sistema de finançament, es pot apreciar un increment en

l'efecte redistributiu de les transferències, que passa des d'un 54,3% amb l'acord del 2001 (dades liquidades el 2007) fins a un 71,7% (dades estimades per al 2009). Per tant, es pot afirmar que el nou model de finançament suposa avenços tant en el camp de l'autonomia com en el de la solidaritat. Després d'Alemanya i Espanya, el Canadà i Suïssa són els països amb més efecte redistributiu, amb una reducció en la desigualtat en la distribució de la capacitat fiscal del 49,3% i del 34,3%, respectivament. Austràlia i els Estats Units són els països on l'efecte redistributiu és inferior, amb una disminució de les diferències del 28,2% i del 12,7%, respectivament.

- Els països amb una distribució més igualitària dels recursos ordinaris⁴ en el govern intermedi són Alemanya, Austràlia, Espanya i el Canadà. En canvi, els Estats Units i Suïssa són els països amb més desigualtat. Pel que fa a Espanya, la distribució dels recursos millora substancialment en termes d'igualtat amb l'aprovació del nou model l'any 2009, i en especial a causa del fons de garantia de serveis públics fonamentals.

Finalment, i seguint a Rodden (2009), convé posar de relleu els principals factors que condicionen el grau de progressivitat de la redistribució interregional. En termes generals, els factors que condicionen a l'alça aquest efecte redistributiu són el llegat institucional de

cada federació i la forma de govern, mentre que la sobrerepresentació de les jurisdiccions petites així com la desigualtat en la distribució dels recursos naturals han condicionat a la baixa, en termes generals, aquest efecte.

Bibliografia

BOSCH, N.; ESPASA, M.; SORRIBAS, P. (2002). "The Redistributive, Stabiliser and Insurance Effects at Territorial Level of Federal Government Budgets". IEB Working Paper 2002/5.

RODDEN, J. (2009). "Federalism and Inter-regional Redistribution". IEB Working Paper 2009/03.

4. Els recursos ordinaris inclouen la capacitat tributària i les transferències següents: 1) Alemanya: participació en l'IVA, el fons horitzontal i el fons per assolir el 99,5% de la capacitat fiscal; 2) Austràlia: participació en l'impost general sobre vendes (GST), Health Care Grants (transferències per a la sanitat) i Specific Purpose Payments (transferències específiques); 3) Canadà: el programa d'anivellament (Equalization), CHT (Canadian Health Transfer) i CST (Canadian Social Transfer); 4) Espanya: el fons de suficiència, la garantia sanitària, les dotacions sanitàries, subvencions gestionades, convenis i contractes programa, i l'FCI (fons de compensació interterritorial); 5) Espanya 2009: la transferència del fons de garantia de serveis públics fonamentals, el fons de suficiència global, els fons de convergència, subvencions gestionades, convenis i contractes programa, i l'FCI; 6) Estats Units: les transferències específiques de sanitat, educació, benestar social i la resta de transferències específiques, i 7) Suïssa: el fons horitzontal, fons vertical així com la compensació per càrregues excessives.