

# PROPOSTES PER AL FINANÇAMENT DELS ENS COMARCALS MITJANÇANT L'ESTUDI COMPARAT DELS SISTEMES. ELS CASOS DELS ESTATS UNITS D'AMÈRICA I LA REPÚBLICA FEDERAL D'ALEMANYA

Núria Bosch i Roca

Professora d'Hisenda pública de la Universitat de Barcelona

## 1. Introducció

Aquest article intentarà exposar, mitjançant l'estudi comparat dels sistemes, dues alternatives per al finançament de les autoritats locals de caràcter comarcal. Per una part, un model en el qual una proporció important dels ingressos de les autoritats comarcals provenen dels impostos propis, malgrat que aquests poden estructurar-se en forma de recàrrecs sobre els impostos municipals; i, per l'altra part, un model basat en les aportacions pressupostàries municipals a les finances comarcals (apartat 5).

Aquestes dues alternatives de finançament són les més freqüents en les autoritats comarcals dels països occidentals. Ara bé, ha semblat convenient de centrar l'atenció en els països amb tres nivells de govern (central, intermedi i local), donat que aquesta és l'estructura del sector públic de l'Estat espanyol. Per tant, es descriuran els casos de finançament comarcal de dos països concrets: els Estats Units d'Amèrica i la República Federal d'Alemanya. El primer país respon al model basat en els impostos propis i el segon és un exemple d'un sistema d'aportacions municipals (apartats 2 i 3 respectivament).

## 2. Els Estats Units d'Amèrica

### 2.1. Organització local

L'administració territorial als Estats Units d'Amèrica (EUA) es caracteritza pel gran nombre d'autoritats locals (quasi 80.000), la seva diversitat, les diferències d'escala en el nombre d'individus que un mateix nivell de govern pot atendre i la seva estructura superposada.<sup>1</sup>

L'organització territorial local és competència dels Estats que formen la Federació i això fa que no sigui uniforme arreu de tota la Federació. Podem distingir, doncs, els següents tipus d'autoritats locals: comtats (*counties*), municipis (*municipalities: cities, boroughs, villages, towns*), *townships*, districtes especials i districtes escolars.

Els comtats són les unitats de govern intermèdies entre els Estats i els municipis i *townships*, o governs locals bàsics. És a dir, són autoritats locals de tipus comarcal; per tant, seran el nostre objecte principal d'estudi en aquest apartat.

---

1. Vegeu Bricall, Castells & Sicart (1984), pàgs. 51-63.

Actualment, hi ha al voltant de 3.000 comtats. D'aquests, uns 127 apleguen la meitat de la població de la nació.<sup>2</sup> Tots els Estats, excepte Connecticut i Rhode Island, tenen comtats en la seva organització territorial. A Louisiana s'anomenen *parishes* i a Alaska *boroughs*.

La variació en el tipus de serveis prestats pels comtats i les fonts d'ingressos utilitzades està en funció de les seves diferències en la densitat de la població. En conseqüència, s'ha acceptat de classificar els comtats en quatre tipus. Són els següents:

a) Comtats rurals, si la densitat de població és de menys de 100 individus per milla quadrada; b) Comtats semirurals, si tenen una densitat de població entre 101 i 250 persones per milla quadrada; c) Comtats semiurbans, si aquesta densitat és entre 251 i 1.000 persones per milla quadrada; d) Comtats urbans, quan la densitat de població supera les 1.001 persones per milla quadrada.

Els municipis i els *townships* són, com ja s'ha dit abans, les unitats bàsiques de govern local. Els *townships* no són una forma de govern existent a tots els Estats, car només un 22,6 per cent de la població dels EUA és integrada en algun *township*. Generalment formen part d'un comtat i són formats per entitats locals més petites. En canvi, el 61,5 per cent de la població és integrada en algun municipi; per tant, aquest és el tipus de govern local bàsic més generalitzat. Poden tenir la forma de ciutats (*cities*), pobles (*villages*), viles (*boroughs*) i *towns*.<sup>3</sup>

Finalment, els districtes especials i els districtes escolars s'estableixen per prestar un servei públic específic; si en els escolars aquest és l'ensenyament, en els especials són altres serveis, com hospitals, cementiris, clavegueram, conducció d'aigües, etc.

Una de les característiques dels governs locals americans esmentada al començament és la seva estructura superposada. Així, per exemple, un districte especial o escolar no necessàriament ha d'estar dins els límits d'un comtat, sinó que pot abastar parcialment dos o més comtats.

Per altra banda, cal assenyalar que hi ha municipis que s'han consolidat amb el comtat i n'ha resultat una unitat única de govern que desenvolupa a la vegada les funcions municipals i del comtat. L'any 1978 hi havia un total de 25 municipis consolidats amb el comtat, la ciutat de Nova York n'és un exemple. També es pot donar el cas que les unitats de govern situades per sota els comtats (municipis, districtes escolars, districtes especials) no estiguin subordinades al govern dels comtats. Són unitats de govern independents. Així, hi ha 39 ciutats independents del govern del comtat, les quals presten a la vegada els serveis propis dels municipis i dels comtats.<sup>4</sup>

2. El 52 per cent dels comtats tenen entre 10.000 i 50.000 habitants. Un 11 per cent ultrapassa els 100.000 habitants i, d'aquests, un 4,5 per cent les 250.000 persones. Per altra banda, el 26 per cent dels comtats estan per sota els 10.000 habitants i el 3 per cent no arriba als 2.500 habitants. Vegeu ICMA (1978), quadre 4.

3. Els *towns* són ciutats on s'utilitza el sistema de democràcia directa en la presa de decisions públiques. Només es troben en alguns Estats de New England i, on existeixen, substitueixen als comtats. Vegeu Bricall, Castells & Sicart (1984), pàgs. 55-57.

4. Vegeu ICMA (1978), pàg. 4.

*Quadre 1*  
Nombre de governs als EUA (any 1977)

Tipus de govern	
Federació . . . . .	1
Estats . . . . .	50
Governos locals . . . . .	79.862
Comtats . . . . .	3.042
Municipis . . . . .	18.862
<i>Townships</i> . . . . .	16.822
Districtes escolars . . . . .	25.962
Districtes especials . . . . .	15.174

Font: Bricall, Castells & Sicart (1984), quadre II,3

El *quadre 1* ens mostra el nombre d'unitats de govern als EUA. Últimament, ha disminuït el nombre de governs locals, sobretot s'ha reduït la quantitat de *townships* i de districtes escolars. Aquests últims han augmentat d'extensió per raons d'economies d'escala. En canvi, el nombre de districtes especials ha crescut, per tal com són unitats de govern que permeten prestar els serveis que requereixen més coordinació a les àrees metropolitanas (serveis de sanejament, oferta d'aigua, policia, transport, etc.), serveis que no poden ésser prestats per les àrees metropolitanas perquè aquestes no són reconegudes com a entitats de govern.<sup>5</sup>

## 2.2. *Autonomia, competències i poder tributari dels comtats*

Als EUA, la Constitució federal només delimita les competències que corresponen a la Federació i concedeix als Estats el poder residual sobre totes les competències no delegades a la Federació ni prohibides als Estats. Com que la Constitució federal no menciona les autoritats locals, aquestes són criatures dels Estats, és a dir, són creades per la legislació estatal i només s'hi fa referència a les Constitucions dels Estats.

Per tant, d'acord amb la Constitució, la Federació i els Estats comparteixen la sobirania, i els governs locals no tenen cap mena de sobirania. Malgrat això, els governs locals dels EUA actuen amb molta independència administrativa respecte als Estats. Aquesta independència deriva de l'anomenat principi de *home rule*. Aquest principi podria ser definit com la consecució de competències estatutàries i constitucionals que permeten als governs locals d'exercir tots els poders d'autogovern. Així, doncs, un ens local neix com a entitat administrativa amb personalitat jurídica pròpia, sota l'autoritat de l'Estat, mitjançant un procés d'incorporació. És a dir, l'ens local adquireix status legal quan l'Estat al qual pertany li atorga un fur o estatut (*charter*) d'incorporació.

Malgrat, però, que els Estats han garantit el principi de *home rule* als governs locals, permetent-los d'exercir tots els poders d'autogovern, les autoritats locals tenen limitat el seu poder per la Constitució i les lleis estatals.<sup>6</sup>

5. Vegeu Bricall, Castells & Sicart (1984), pàgs. 59-61.

6. Vegeu Ruchelman (1981), pàgs. 8-9.

Quadre 2

Ingressos dels Governos Locals dels EUA (1979)

	Percentatge sobre el total					
	Total	Comtats	Municipis	Townships	Districtes especials	Districtes escolars
<b>Ingressos propis</b>	55,3	53,3	61,9	70,9	69,1	46,2
Ingressos impositius	38,0	34,4	41,7	60,6	14,6	38,8
— Impost sobre la propietat	29,5	26,5	23,3	55,0	13,1	37,5
— Altres impostos	8,5	7,9	18,4	5,6	1,5	1,3
Taxes i ingressos diversos	17,3	18,9	20,2	10,3	54,5	7,4
<b>Transferències intergovernamentals</b>	44,7	46,7	38,1	29,1	30,9	53,8
Procedents del govern federal	9,7	10,0	15,7	9,1	22,9	1,6
Procedents del govern estatal	35,0	36,7	22,4	20,0	8,0	52,2
<b>Total ingressos generals</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Impost sobre la propietat com a percentatge del total d'ingressos impositius	77,5	77,1	55,9	90,7	89,6	96,7

Pel que fa a les competències, els ens locals només poden exercir aquelles que estan expressament autoritzades per les lleis estatals.

Els comtats tenen tres àrees principals d'acció. Són les següents: 1.<sup>a</sup> les funcions que els corresponen com a districtes administratius de l'Estat; 2.<sup>a</sup> les funcions pròpies dels municipis; 3.<sup>a</sup> les funcions de coordinació dels programes públics de planificació i control ambiental. El primer grup de funcions constitueix l'àrea d'acció tradicional dels comtats i és l'única activitat que desenvolupen els comtats rurals. En canvi, els comtats urbans i semiurbans desenvolupen els altres dos grups de funcions, a més a més de l'anterior. L'ACIR<sup>7</sup> ha suggerit que la legislació hauria d'autoritzar els comtats urbans a prestar aquests serveis: recollida d'escombraries, clavegueram, biblioteques, distribució d'aigua, aeroports<sup>8</sup>. Aquestes funcions són sobretot importants per als comtats localitzats en àrees metropolitanes, car el 20 per cent dels comtats es poden considerar metropolitans.<sup>9</sup>

Finalment, en aquest apartat farem referència al poder tributari local. La Constitució federal limita el poder tributari de la Federació als camps explícitament enumerats. Els Estats tenen el poder tributari residual. Per tant, el poder tributari dels governs locals és el que els Estats els ha delegat i que generalment és força considerable. Així, el 84 per cent dels governs locals tenen poder tributari per determinar els elements essencials del sistema tributari i exigir tarifes pels serveis prestats. Malgrat tot, la majoria dels Estats limiten els poders tributaris dels governs locals, controlant la manera com aquests ens estableixen els impostos, la quantia del gravamen i el volum del deute en què poden incórrer.

### 2.3. Ingressos dels comtats

Com queda palès al *quadre 2*, la principal font d'ingressos dels comtats americans és la imposició sobre la propietat immoble, que constitueix al voltant de les tres quartes parts del total d'ingressos impositius, si bé durant els darrers anys la imposició no basada en la propietat (impostos sobre les vendes i impost sobre la renda) ha crescut de manera considerable, car s'ha multiplicat per tres. Cal fer avinent, però, que les transferències provinents de la Federació i l'Estat tenen molta importància per a les finances locals dels EUA. Així, un 45 per cent dels ingressos totals dels comtats procedeixen de les transferències intergovernamentals.

Aquest mateix esquema d'ingressos és el que tenen els altres tipus de governs locals als EUA. Ara bé, pel que fa als municipis, *townships* i districtes escolars els ingressos propis tenen més importància que no pas als comtats. Els municipis utilitzen més impostos no basats en la propietat que no pas els comtats, contràriament als *townships*, districtes especials i districtes escolars, que basen quasi exclusivament la seva imposició en l'impost sobre la propietat.

#### 2.3.1. Impost sobre la propietat

L'impost sobre la propietat és bàsicament un impost sobre la propietat real, és a dir, els solars i les seves construccions. La propietat personal només constitueix un 14

7. ACIR és la sigla de l'Advisory Commission on Intergovernmental Relations.

8. Pel que fa a les competències pròpies dels comtats, vegeu Lindholm & Wignjowijoto (1979), pàgs. 307-309.

9. ICMA (1978), quadre 4.

per cent de la base imposable d'aquest impost<sup>10</sup>, la qual consisteix principalment en equipaments industrials i comercials. La propietat personal de tipus domèstic i de béns intangibles ha anat desapareixent de la base imposable de l'impost o és gravada a un tipus impositiu més reduït.

L'impost recau sobre el valor capital de les propietats objecte de gravamen. Aquest valor capital, que s'utilitza per raons fiscals, és generalment més baix que el valor de mercat. Sobre el valor capital o base imposable s'aplica el tipus impositiu,<sup>11</sup> que és proporcional<sup>12</sup>. La determinació del valor fiscal de la propietat gravable està normalment dirigida pels governs municipals, per la qual cosa els impostos sobre la propietat dels nivells de govern més alts, com els comtats o els Estats, poden ser aplicats sobre diferents sistemes de determinació d'aquests valors fiscals o bases imposables. Així, per tal que l'efecte del tipus impositiu aplicat pel comtat sobre els diversos sistemes de valoració de las bases imposables sigui el mateix, s'utilitza un índex amb finalitats igualadores. El nivell estatal generalment fixa l'índex que serveix per igualar les diferents valoracions de la propietat fetes per cada municipi i així es pot aplicar de manera uniforme el tipus impositiu del comtat.<sup>13</sup>

S'ha assenyalat abans que la determinació del valor fiscal de la propietat i l'administració de l'impost recau sobre els governs locals. Malgrat això, algunes de les competències per a reformar l'administració de la imposició sobre la propietat han estat assignades als governs estatals, per exemple: revisar les exempcions; eliminar el gravamen de la propietat intangible; refundre els districtes més petits per a la realització de les valoracions de la propietat o designar el comtat com la unitat administrativa per portar a terme les valoracions; reformar el gravamen de la propietat personal; supervisar i coordinar l'administració impositiva local per tal d'aconseguir més eficiència i equitat en l'administració impositiva local.<sup>14</sup>

Els governs locals i, per tant, els comtats tenen llibertat en la fixació del tipus impositiu, poder que els és delegat pel govern estatal. Malgrat això, des de 1970, el nombre d'Estats que han posat límits a la imposició sobre la propietat ha anat augmentant.<sup>15</sup> En altres casos, es limita el conjunt dels ingressos o la despesa.<sup>16</sup> Aquestes limitacions o bé són establertes mitjançant esmenes a la Constitució estatal o bé simplement per via estatutària (per via de les dites *charters* dels governs locals).

Les formes que poden adoptar les limitacions en la imposició sobre la propietat

10. Vegeu Raphaelson (1981), pàg. 125.

11. Del valor gravat de la propietat o base imposable no es permet fer cap deducció per hipoteques o altres deutes existents sobre la propietat.

12. Durant la segona meitat del segle XIX, l'impost sobre la propietat aplicava un tipus uniforme sobre les diferents categories de propietat. Actualment s'ha anat evolucionant cap a l'aplicació de tipus diferenciats segons la categoria de la propietat (residencial, agrícola, comercial).

13. Vegeu Duke Law Journal Symposium (1977), pàg. 143.

14. Malgrat això, perduren molts dels defectes de l'administració de l'impost sobre la propietat. Així, encara que les grans propietats paguen més en termes absoluts, el tipus impositiu efectiu és més petit per a aquestes propietats en moltes jurisdiccions. Per a un més ample coneixement de l'impost sobre la propietat als EUA, vegeu Raphaelson (1981), cap. 6.

15. Els moviments per limitar el creixement dels tributs locals començaren a Califòrnia amb l'atac a la imposició sobre la propietat. L'experiència de Califòrnia va culminar en l'aprovació de la famosa Proposició 13 a la Constitució de l'Estat.

16. El 1979 hi havia 28 Estats que posaven limitacions al poder tributari local i 8 a les despeses locals. Vegeu Raphaelson (1981), pàg. 129.

són diverses. La tendència actual és de limitar el nivell de l'impost respecte a algun percentatge de la base imposable o valor fiscal de la propietat, perquè, a causa del ràpid creixement dels valors de la propietat, les limitacions en el tipus impositiu han perdut efectivitat com a mecanisme de control.<sup>17</sup>

Finalment, cal esmentar les mesures que s'han adoptat per disminuir els efectes regressius de l'impost sobre la propietat. Són els anomenats *circuit breakers*. Es concreten en el fet que la càrrega de l'impost no pot superar un cert percentatge de la renda familiar en el cas de propietaris de baixos nivells de renda o persones de la tercera edat, encara que alguns Estats ho estenen als llogaters i persones joves. Aquests beneficis disminueixen de forma gradual a mesura que augmenta la renda del contribuent i desapareixen per a aquells contribuents que tenen una renda per sobre un cert nivell.<sup>18</sup> Els *circuit breakers* són finançats pels Estats.

Les limitacions en la imposició sobre la propietat i la disminució en la recaptació que comporten els *circuit breakers*, condueixen a l'increment de l'ajut que els governs locals reben de la Federació i l'Estat<sup>19</sup> o a la introducció d'impostos locals sobre les vendes o la renda.

### 2.3.2. Transferències intergovernamentals

Ja s'ha indicat que les transferències intergovernamentals són una font de recursos molt important per als governs locals dels EUA. Cal dir, però, que des del 1980 els recursos locals procedents de transferències han anat disminuint a causa de les polítiques de retallada pressupostària portades a terme pel president Reagan. Així, el 1979 els governs locals rebien un 45,2 per cent dels seus ingressos en forma de subvencions; en canvi, el 1983 aquest percentatge havia disminuït al 39,1 per cent.

Els comtats reben una quantitat major de subvencions que els municipis, vegeu quadre 2. Diverses poden ser les raons, per exemple: els comtats cobreixen tot el territori estatal; asseguren que tot l'Estat es beneficiarà de la subvenció; i no s'ha d'oblidar que els comtats són el nivell d'administració immediatament inferior a l'estatal. Per altra banda, la major part de les transferències que reben els comtats (més de les tres quartes parts) provenen del govern estatal.

Pràcticament totes les transferències són específiques, ja siguin "per categories" ja siguin "per blocs", i la major part es destinen a programes d'educació i benestar públic. Últimament s'han suprimit les transferències directes de la Federació als governs locals, malgrat que aquestes no eren gaire considerables, perquè la majoria han estat sempre canalitzades a través dels Estats. Així, d'un 60 a un 80 per cent dels recursos de les subvencions estatals provenen del govern federal. L'aportació dels Estats constitueix una tercera part del seus pressupostos<sup>20</sup>.

També l'any 1985 se suprimiten les transferències que rebien els governs locals amb la finalitat d'igualació fiscal (*General Revenue Sharing*). De tota manera, aquestes mai no havien tingut un volum important, car només eren al voltant del 5 per cent

17. Vegeu Raphaelson (1981), pàg. 129.

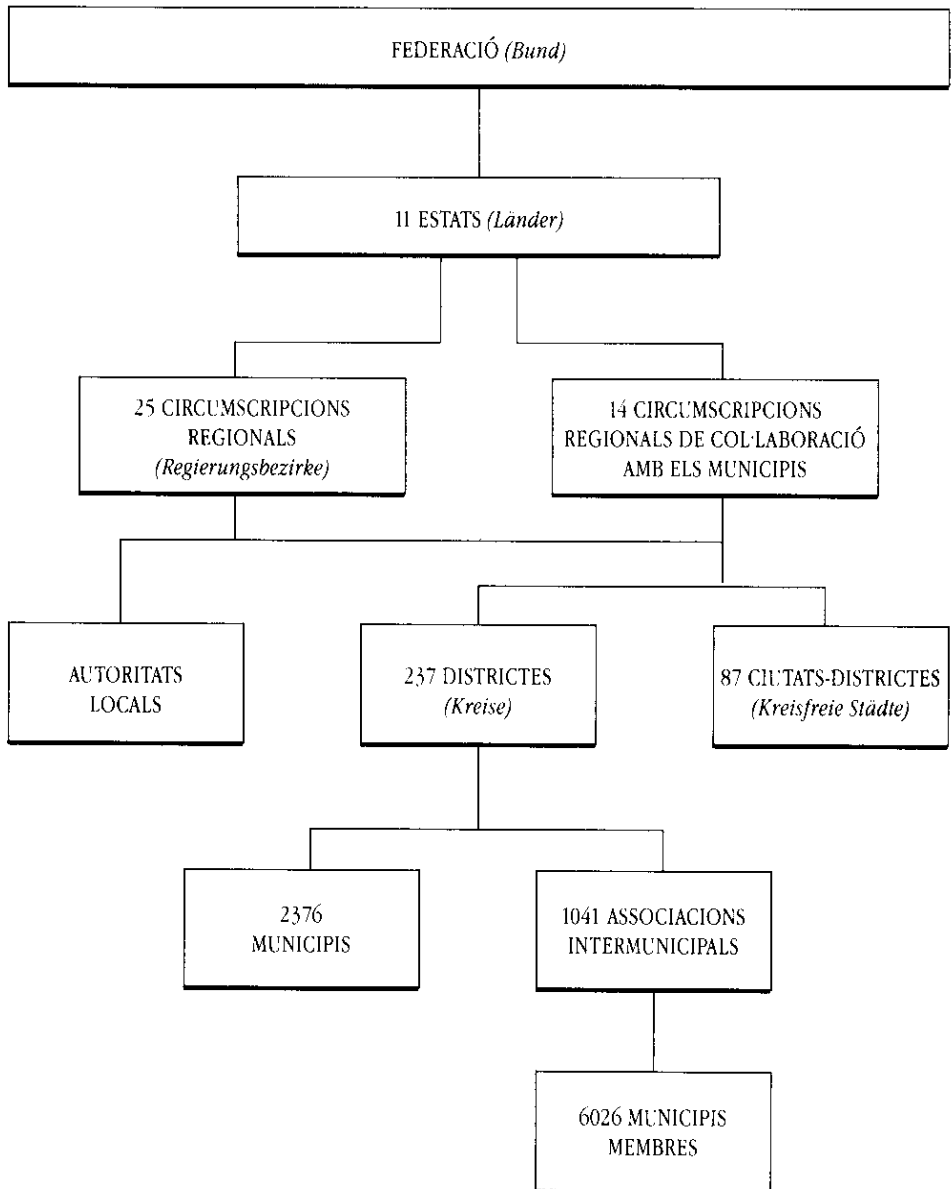
18. Vegeu Raphaelson (1981), pàgs. 133-134.

19. Així, alguns Estats deixen que l'excés de la càrrega de l'impost sobre la propietat es consideri com un crèdit contra l'impost sobre la renda estatal o simplement com un reembossament directe de caixa. Vegeu Maxwell (1977), pàg. 179.

20. Vegeu Mathews (1986).

Figura 1

Organització de l'Administració Local





del total de transferències rebudes. Les dites subvencions es canalitzaven a través dels Estats. Es distribuïa entre els Estats una quantitat fixa,<sup>21</sup> dues terceres parts de la qual anaven destinades als comtats, i es repartia segons la següent fórmula:

$$S_j = 2/3 S_s \frac{P_j \frac{Y_s/P_s}{Y_j/P_j} \frac{T_j}{Y_j}}{\sum P_j \frac{Y_s/P_s}{Y_j/P_j} \frac{T_j}{Y_j}}$$

on:

- $S_j$  : Subvenció rebuda pel comtat "j" de l'Estat "s"  
 $S_s$  : Subvenció rebuda per l'Estat "s"  
 $P$  : Població del comtat "j" o de l'Estat "s"  
 $Y$  : Renda del comtat "j" o de l'Estat "s"  
 $T_j$  : Recaptació impositiva no escolar dels governs locals de propòsits generals (comtats, municipis i *townships*) del comtat "j".

La fórmula anterior demostra que els recursos es distribuïen entre els comtats a proporció directa de l'esforç fiscal de cada un d'ells ( $T_j/Y_j$ ) i inversa de la seva renda per càpita en relació amb la renda per càpita de l'Estat ( $\frac{Y_s/P_s}{Y_j/P_j}$ ).

La quantitat que rebia cada comtat mitjançant aquesta fórmula es dividia en tres parts: una per al comtat, una altra per al grup dels municipis, i la tercera per al grup dels *townships*, essent cada part proporcional a la recaptació impositiva no escolar de cada un dels tres grups.

Finalment, cada part de la subvenció que rebien el grup dels municipis i el dels *townships* es repartia entre cada un d'ells segons una fórmula idèntica a l'esmentada abans.<sup>22</sup>

### 3. La República Federal d'Alemanya

#### 3.1. Organització territorial

Des de l'any 1968 fins a la fi de la dècada dels 70, la República Federal d'Alemanya (RFA) experimentà una profunda reforma de l'organització de l'administració local, tant pel que fa a la seva extensió territorial com a les funcions que li són pròpies. Així, doncs, el primer de gener de 1980, l'administració territorial alemanya presentava l'estructura de la *figura 1*.

21. L'any 1972 als EUA es va establir un sistema de subvencions amb finalitats d'igualació fiscal, conegut amb el nom de *General Revenue Sharing*. Es distribuïa entre els Estats una quantitat fixa, establerta pel govern federal, basant-se en dues fórmules —la del Senat i la del Congrés— que tenien en compte la població, l'esforç fiscal i els impostos personals. Cada Estat escollia la que li resultava més beneficiosa. Els Estats es quedaven amb un terç de la quantitat rebuda, i la quantitat restant es repartia entre els comtats. El 1980 es van suprimir aquestes subvencions per als Estats, i el 1985 per als governs locals. Vegeu Nathan & Adams (1977); Pedrós (1979); Bricall, Castells & Sicart (1984), pàgs. 97-102; i Mathews (1986).

22. Aquestes fórmules de distribució estan limitades per quatre qüestions: 1ª) cap àrea del comtat o govern local no pot rebre més del 145 per cent de la mitjana estatal assignada als governs locals; 2ª) exceptuant els governs dels comtats, cap àrea del comtat no pot rebre menys de 20 per cent d'aquesta mitjana; 3ª) cap govern local no pot rebre una quantitat que ultrapassi l'u i mig de la seva recaptació impositiva no escolar, més els ingressos intergovernamentals; 4ª) si l'aplicació de la fórmula porta a donar, a una *township* o a un municipi, una quantitat inferior a 200 dòlars, la suma és transferida al govern del comtat. Vegeu Bricall, Castells & Sicart (1984), pàg. 101.

La Federació (*Bund*) la formen onze Estats o *Länder*, tres dels quals són les ciutats-estats de Berlín, Hamburg i Bremen. Per sota els *Länder*, les circumscripcions regionals (*Regierungsbezirke*) constitueixen un nivell específic de l'administració del *Land*. Els *Länder* que tenen un territori petit (Schleswig-Holstein, Saarland) no disposen d'aquest nivell d'administració. Aquestes circumscripcions no són més que les subdivisions no autònomes dels *Länder*, amb un territori important però sense tenir uns òrgans elegits.

L'organització territorial de l'administració local és competència dels *Länder*, la qual cosa fa que aquesta presenti variacions entre un i altre. Malgrat això, la figura 1 en mostra un esquema bàsic.

Es poden distingir dues modalitats pel que fa a l'organització de l'administració local. Una, dotada de dos nivells de governs locals, els municipis (*Gemeinden*) i els districtes (*Kreise*), que són agrupacions de municipis de tipus comarcal; l'altra, dotada d'un sol nivell de govern: són les ciutats-districtes (*Kreisfreie Städte*). Tradicionalment, el territori dels *Kreise* i dels seus municipis ha estat qualificat de medi rural. Així, s'han fet dues classificacions, la dels districtes rurals (*Landkreise*) i la dels districtes urbans (*Kreisfreie Städte*). Actualment, però, aquesta distinció no té molta raó d'ésser, perquè, a causa de l'alta densitat de població de la RFA, alguns *Landkreise* s'assemblen més a zones urbanes que a regions agrícoles.

El municipi és l'organització comunal bàsica. Actualment hi ha 8.402 municipis (cal dir que abans de la reforma esmentada sumaven un total de 24.386), que comprenen el 66 per cent de la població de la RFA.

La forma de portar a terme la reducció del nombre de municipis fou diferent segons el *Land*. N'hi va haver que van crear municipis de grans dimensions (municipis unitaris), que tenen una administració pròpia i de caràcter permanent (casos de Renània - Westfàlia, Hessen, Saarland). En canvi, altres optaren per reagrupar obligatòriament els municipis més petits en Associacions Intermunicipals<sup>23</sup> encarregades de l'administració principal sobre el seu territori.

Com ja s'ha dit, en l'anomenat tradicionalment medi rural, per damunt del nivell base de l'administració local, el municipi, hi ha un segon nivell administratiu, els districtes (*Kreise*). La reforma territorial reduí el nombre de *Kreise* de 425 a 237. La major part dels *Kreise* tenen una població de 100.000 a 200.000 habitants i més del 80 per cent tenen una superfície de 500 a 1.500 km<sup>2</sup>.<sup>24</sup>

A les zones urbanes o amb una densitat de població més alta no existeixen dos nivells de governs locals, sinó que en una mateixa autoritat local coincideixen les funcions pròpies dels municipis i dels *Kreise*. Són les ciutats —districtes o *Kreisfreie Städte*. Per poder tenir aquesta categoria és necessari que l'entitat local tingui uns 100.000 habitants o més.<sup>25</sup> Per tant, aquestes ciutats, encara que es localitzen territorialment dins els límits d'un *Kreise*, són independents d'aquests i realitzen les tasques que pertanyen al *Kreise*, a més a més de les municipals. El 1980 hi havia 88 *Kreisfreie Städte*, sense comptar les ciutats-estats (*Stadt-Staaten*) de Berlín, Hamburg i

23. Aquestes associacions intermunicipals reben noms diferents segons el *Land*. A Schleswig-Holstein s'anomenen *Amt*, a la Baixa Saxònia *Samtgemeinden*, a Renània-Palatinat *Verbandsgemeinden*, i a Baden-Württemberg i Baviera *Verwaltungsgemeinden*.

24. Vegeu Laux (1983), pàgs. 162-163.

25. Aquest nombre és fixat a un nivell menys elevat a Baviera i Renània-Palatinat i una mica més elevat a Renània del Nord-Westfàlia.

Bremen, les quals són a la vegada *Kreisfreie Städte* i *Land*. Abans de l'any 1968 el seu nombre era de 135.

També cal fer esment de l'existència de ciutats amb una població superior a 100.000 habitants, les quals no tenen la categoria de *Kreisfreie Städte*. N'existeixen un total de 9. Si bé aquestes ciutats tenen moltes més competències que els altres municipis, estan integrades dins el *Kreis* on es localitzen territorialment, és a dir, no són independents de l'administració d'aquest. Això és així perquè aquestes ciutats són el punt central de grans comtats on es troben la major part dels equipaments d'infraestructura. Si aquestes ciutats fossin independents del *Kreis* es produiria un trencament. Per un costat les ciutats-districtes dotades de bons equipaments, i per l'altra banda la resta del districte mancat de la infraestructura necessària per a una correcta prestació dels serveis públics.

Finalment, a la majoria dels *Länder*, per sobre el nivell dels districtes i *Kreisfreie-Städte* existeixen unes circumscripcions regionals que realitzen una sèrie de tasques pròpies dels governs locals, però que a nivell del comtat no poden executar-se perquè són poc rendibles.<sup>26</sup>

Els municipis, els *Kreise* i les *Kreisfreie-Städte* tenen personalitat jurídica pròpia, són organismes de dret públic territorial i la seva existència és garantida per la Constitució (lleï fonamental). Els seus representants són elegits directament pels electors del seu territori. En canvi, les associacions intermunicipals no tenen representants polítics elegits directament, únicament una comissió de delegats dels municipis que reagrupen.<sup>27</sup>

Per tant, donada aquesta organització territorial de la RFA, seguidament centrem l'atenció en els *Kreise*, perquè són governs locals de tipus comarcal, objecte principal d'estudi en aquest article.

### 3.2. Autonomia, competències i poder tributari dels "Kreise"

L'article 28.2 de la llei fonamental de la RFA diu: "Es garantirà als municipis el dret a resoldre, sota la seva pròpia responsabilitat i d'acord amb les lleis, tots els assumptes de la comunitat local. Així mateix, dins dels límits de les seves atribucions legals i d'acord amb les lleis, les agrupacions municipals gaudiran d'autonomia administrativa".

De l'article anterior es dedueixen els punts següents:

- Els municipis i els *Kreise* tenen personalitat jurídica pròpia i la seva existència està garantida per la llei fonamental.
- Els municipis tenen competències universals per ocupar-se de totes les coses d'interès local. En canvi, els *Kreise* només gaudeixen de les funcions que les lleis reguladores els atribueixen.
- Els municipis i els *Kreise* tenen autonomia de gestió.

Ara bé, la llei fonamental no regula les competències dels governs locals, com ho fa per als *Länder* i la Federació. Per altra banda, segons l'article 70.1 d'aquesta mateixa

26. Les més conegudes són les de Renània del Nord-Westfàlia, anomenades *Landschaftsverbände*.

27. Una excepció és el *Land* de Renània-Palatinat, on després de 1968 les associacions intermunicipals foren investides de competències molt àmplies.

Quadre 3

Ingressos dels Governes Locals de la RFA (1982)

	Percentatge sobre el total	Percentatge sobre el total ingressos impositius	Sobirania sobre el rendiment
<b>Ingressos propis</b>	70,6	—	
Ingressos impositius	32,8	100,0	M
— Impostos reals	16,3	49,8	
Impost s/la propietat immobiliària	4,0	12,2	M
Impost s/negocis	12,3	37,6	M
— Impostos s/el consum i el luxe	0,3	1,0	M-K
— Impost s/les transmissions immobiliàries	1,0	2,9	M-K
— Participació IRPF	15,2	46,3	M
Altres ingressos	37,8		M-K
— Taxes, multes	21,6		
— Ingressos de capital	3,0		
— Altres ingressos	13,2		
<b>Transferències intergovernamentals</b>	29,4		M-K
<b>Total ingressos</b>	100,0		

**Font:** FMI: *Government Finance Statistics Yearbook*, Vol. VIII, Washington, 1984; OCDE: *Revenue Statistics of OECD. Member Countries 1965-1983*, OCDE, París, 1984; i elaboració pròpia.

lleï, "els *Länder* tenen la facultat legislativa en la mesura que la present lleï fonamental no la confereixi a la Federació. Per tant, la Federació confia el dret de les col·lectivitats locals als *Länder*".

Es pot afirmar, doncs, que els *Kreise* gaudeixen de les funcions que les lleis reguladores dels *Länder* els confereixen. En conseqüència, les funcions varien entre els *Länder*, però les diferències no són extremament grans. Així, les competències dels *Kreise* es poden agrupar en quatre grans àrees: 1) Tasques supramunicipals. 2) Tasques subsidiàries (és a dir, funcions que certs municipis no poden dur a terme perquè els manquen els nivells mínims necessaris per a una provisió eficient del servei). 3) Tasques delegades del *Land*. 4) Tasques d'igualació fiscal.<sup>28</sup>

Un altre aspecte a considerar és el poder tributari dels governs locals i, concretament, dels *Kreise*.

La lleï fonamental deixa també per als *Länder* la competència legislativa en matèria de finances locals. La Federació només es reserva la legislació dels impostos reals, els rendiments dels quals corresponen als municipis. Però, pel que fa a la fixació dels tipus impositius dels impostos reals, encara que la lleï fonamental dona llibertat als municipis per a la seva fixació, aquests necessiten l'autorització del *Land*.<sup>29</sup> Per als altres impostos locals, els governs locals i, per tant, els *Kreise*, tenen poders estatutaris (amb valor de normes jurídiques) per delegació dels *Länder*, però sempre sota les possibilitats que els permeti la legislació d'aquests últims.

### 3.3. Ingressos dels "Kreise"

#### 3.3.1. Ingressos impositius

En el sistema tributari de la RFA és necessari distingir tres aspectes del poder tributari: a) Poder legislatiu; b) Poder sobre els rendiments; i c) Poder administratiu.

A l'apartat anterior ja hem fet palès que el poder legislatiu dels governs locals és molt minso. Pel que fa al poder sobre els rendiments impositius, el quadre 3 mostra allò que la lleï fonamental atorga als governs locals. Així, el rendiment dels impostos que donen més ingressos a les autoritats locals està reservat als municipis.<sup>30</sup> Són els impostos anomenats reals, l'impost sobre la propietat immobiliària<sup>31</sup> i l'impost sobre els negocis,<sup>32</sup> malgrat que participen en el rendiment d'aquest últim, des de la reforma fiscal de 1969, tant els *Länder* com la Federació.<sup>33</sup> Com a contrapartida, des de

28. Per a un major coneixement de les competències pròpies dels comtats alemanys, vegeu Laux (1983), pàgs. 163-166.

29. El tipus impositiu dels impostos reals és un multiplicador (*Hebesatz*) que s'aplica sobre la denominada "quota o impost base" (*Steuermessbetrag*). Aquest "impost base" es calcula cada any per a cada municipi per l'autoritat administrativa del *Land*. És el producte de la base imposable (calculada segons la legislació federal) i el tipus impositiu bàsic (*Steuermessbetrag*), definit pel govern federal i uniforme per a tot el territori. La recaptació dels impostos reals és feta pels municipis. Vegeu Spahn (1977), pàg. 210, i Krebs & Bennett, pàgs. 10-11.

30. En aquest sentit ho disposa la lleï fonamental (article 106.6).

31. L'impost sobre la propietat immobiliària grava dos tipus de propietat: a) la propietat agrícola; i b) la propietat privada i industrial i comercial. Vegeu Krebs & Bennett, pàgs. 12-13.

32. L'impost sobre els negocis recau sobre les activitats industrials i comercials i en són exempts els negocis agrícoles i els treballadors autònoms. Una part de l'impost sobre els negocis grava els beneficis de l'activitat, i l'altra grava els béns de capital del negoci. Vegeu Krebs & Bennett, pàgs. 14-19.

33. El 25 per cent del rendiment de l'impost sobre els negocis és per al *Land* i la Federació. La distribució d'aquesta participació entre els dos nivells de govern és a parts iguals.

1969 els municipis participen en un 15 per cent del rendiment de l'impost sobre la renda de les persones físiques. Aquests dos conceptes, impostos reals i participació en l'impost sobre la renda, proporcionen el 96,1 per cent dels ingressos impositius dels governs municipals alemanys (vegeu el *quadre 3*).

Segons el *quadre 3*, els *Kreise* només poden fruit dels rendiments provinents dels impostos sobre el consum i el luxe i de l'impost sobre les transmissions immobiliàries. Però els ingressos que generen aquests impostos tenen una importància molt petita per als governs locals, tant per als municipis com per als *Kreise* (*quadre 3*).

L'article 106.6 de la llei fonamental determina que el rendiment dels impostos sobre el consum i el luxe pertany als municipis o, segons disposin les legislacions dels *Länder*, als *Kreise*. Per tant, els *Kreise* únicament podran tenir aquells impostos sobre consum i luxe que el *Land* els assigni. Entre aquests cal fer esment de l'impost sobre el joc i la llicència per vendre begudes alcohòliques. Ja s'ha dit abans que la legislació dels impostos sobre el consum i el luxe és competència dels *Länder*, i els governs locals tenen poders estatutaris per delegació d'aquests. Per bé que els *Kreise* gaudeixen de força llibertat per fixar els tipus impositius dels esmentats tributs, necessiten l'aprovació del *Land* per a l'establiment dels dits impostos.

També l'article 106.7 de la llei fonamental disposa que les legislacions dels *Länder* determinaran si i en quina proporció els ingressos provinents dels impostos dels *Länder* seran assignats als municipis i als *Kreise*. Els ingressos locals provinents de l'impost sobre transmissions immobiliàries respon a aquesta disposició. El tipus impositiu mitjà és d'un 7 per cent, el 3 per cent del qual correspon al *Land* i el 4 per cent als municipis o, on existeixen, als *Kreise*.

Cal dir que l'administració dels impostos sobre consum i luxe és feta pels mateixos governs locals,<sup>34</sup> mentre que la de l'impost sobre transmissions immobiliàries és feta pel *Land*.

Així, doncs, els ingressos propis en forma d'impostos tenen un paper mínim en el pressupost dels *Kreise*. Tampoc altres tributs, com les taxes, no tenen importància.

### 3.3.2. Aportacions pressupostàries dels municipis

La part més important dels ingressos dels *Kreise* està constituïda per les aportacions pressupostàries dels municipis que en formen part. Aquestes contribucions es calculen generalment a proporció de la capacitat fiscal de cada municipi, incloent també en el càlcul de la capacitat fiscal les subvencions generals que els municipis reben dels *Länder*.

### 3.3.3. Transferències intergovernamentals

Finalment, els *Kreise* també reben un volum important de transferències del *Land*. La llei fonamental —article 106.7— disposa que, de la part dels ingressos corresponents als *Länder* i provinents dels impostos comuns (IRPF, impost sobre les societats i IVA), els municipis i els *Kreise* en rebran un determinat percentatge. Per

34. La llei fonamental atorga el poder de l'administració tributària als *Länder*, excepte per a aquells impostos el rendiment dels quals és exclusivament per a la Federació. Ara bé, l'article 108.4 de la llei fonamental diu que els *Länder* podran delegar als municipis i *Kreise* l'administració d'aquells impostos que els siguin assignats de manera exclusiva.

tant, els *Länder* crearan un fons per distribuir-lo en forma de subvencions entre els seus governs locals. La llei fonamental també deixa oberta la possibilitat que els *Länder* afegeixin a aquest fons un percentatge d'algun dels seus impostos propis. Però, el que no estableix la llei fonamental és el percentatge de cada impost que ha d'anar a formar part del fons i tampoc la forma de distribuir-lo entre els governs locals. Aquests aspectes es deixen a la legislació del *Land*. La majoria dels *Länder* apliquen percentatges que estan entre el 20 i el 30 per cent. Per altra banda, tots els *Länder* inclouen en el fons un percentatge de l'impost sobre automòbils.<sup>35</sup>

Les subvencions poden ser de dos tipus, generals o específiques. Les subvencions generals es donen per a subvenir a la despesa corrent haguda en l'execució de certes tasques, per exemple deures administratius delegats pel govern federal. Es distribueixen a proporció del nombre d'habitants.

Els comtats urbans o *Kreisfreie Städte*, igual que els municipis, reben subvencions generals amb finalitats d'igualació fiscal. Les fórmules de càlcul de les subvencions generals varien segons els *Länder*, però el 80 per cent es basen en la capacitat fiscal i les necessitats dels municipis. La capacitat fiscal es determina d'acord amb les bases imposables de l'impost sobre la propietat immobiliària i l'impost sobre negocis (després de deduir-ne la quantitat en què hi participen el *Land* i la Federació), i la participació municipal en l'impost sobre la renda de les persones físiques. Per altra banda, les necessitats fiscals es calculen basant-se en els factors que determinen la despesa mitjana de tipus corrent. Aquests factors, que són diferents segons els *Länder*, generalment són els següents: *a*) la població del municipi (aquesta població s'ajusta amb un coeficient que augmenta gradualment amb el nombre d'habitants); *b*) el nombre d'estudiants; i *c*) la situació fronterera d'un municipi, si aquest és el cas.<sup>36</sup>

Malgrat que el 70 per cent de les subvencions del *Land* als governs locals són de tipus general, també mereixen consideració les subvencions específiques. Totes les subvencions de capital són específiques o condicionades i la major part de les vegades es donen per a un projecte concret. En alguns *Länder*, per exemple Bavaria i Baden-Württemberg, els *Kreise* reben subvencions addicionals per al manteniment de les carreteres i la força policial. Aquestes subvencions estan finançades per l'impost sobre automòbils, assignat proporcionalment a la població.<sup>37</sup>

#### 4. Els casos dels EUA i la RFA: característiques comunes

El finançament dels comtats americans i el dels *Kreise* alemanys (governos locals de tipus comarcal) constitueixen dos models prou diferents. En el cas americà, els ingressos propis, via impostos, i les transferències intergovernamentals són els dos punts fonamentals del finançament dels comtats. En canvi, en els *Kreise* alemanys, la imposició i els ingressos propis tenen molt poca importància, i el seu finançament es basa en les aportacions pressupostàries que fan els municipis als *Kreise* i les subvencions dels *Länder*.

35. Alguns *Länder* també hi inclouen una part dels ingressos d'algun dels impostos següents: impost sobre els negocis, impost sobre transmissions immobiliàries, impost sobre la propietat. Vegeu Zimmerman (1981), pàg. 42.

36. Vegeu Zimmerman (1981), pàgs. 42-47, i Nowotny (1983), pàg. 265.

37. Vegeu Kelly (1979), pàg. 41.

Així, doncs, en el pròxim apartat es descriuran els avantatges i els inconvenients de dues formes diferents de finançament comarcal: l'una basada en la imposició pròpia i l'altra en les aportacions pressupostàries municipals, ambdues inspirades en els casos dels EUA i de la RFA respectivament.

Malgrat, però, aquesta diferència entre els cas americà i l'alemany, hi ha entre els dos països uns punts comuns pel que fa a les característiques del naixement i l'estructura administrativa i financera dels seus governs locals de tipus comarcal. Per tant, seguidament s'exposaran els seus punts de coincidència.

L'estructura administrativa i financera dels governs locals de tipus comarcal de la majoria dels països occidentals i també dels dos estudiats en aquest article, els EUA i la RFA, té les característiques següents:

1. L'organització territorial local és competència exclusiva dels governs intermedis (estatals en les estructures federals de govern).  
Per tant, els governs de tipus comarcal són creacions dels governs intermedis i, doncs, no tenen una estructura uniforme arreu de tot el territori de l'Estat o la Federació als quals pertanyen.
2. Els municipis i els governs comarcals són ens de dret públic territorial i tenen personalitat jurídica pròpia. La seva existència està garantida o bé per la Constitució federal (cas de la RFA) o bé per la legislació dels Estats (cas dels EUA).
3. Els governs locals no tenen sobirania originària i, en conseqüència, tampoc poder tributari originari i poder legislatiu.  
Malgrat això, els governs locals dels països considerats tenen una considerable autonomia administrativa. Aquesta està garantida per la Constitució federal (cas de la RFA) o per les Constitucions dels Estats (cas dels EUA).
4. El poder legislatiu sobre els governs locals és dels governs intermedis. Així, les competències de les autoritats locals i, per tant, dels ens comarcals seran aquelles que els governs intermedis els assignin.  
La Constitució federal no delimita el camp de les competències dels governs locals. A vegades no hi fa cap referència, com és el cas dels EUA; altres cops és limita simplement a establir els principis generals. La Constitució de la RFA disposa que els municipis tenen competències universals per a tot el que afecta el nivell local, però els *Kreise* només tindran aquelles competències que els assigni el *Land*.
5. La potestat tributària dels governs locals és molt minsa i derivada del govern intermedi, el qual ostenta la sobirania fiscal sobre els ens locals.  
Aleshores, els governs comarcals només tindran aquells impostos que el *Land* els atorgui.
6. Malgrat tot, com s'ha dit en el punt tercer, els governs locals gaudeixen d'una considerable autonomia administrativa, però els governs intermedis limiten les seves polítiques d'ingressos i despeses.  
Es limita la llibertat dels governs locals en la fixació dels tipus dels seus impostos, que no poden ultrapassar un determinat nivell. Als EUA aquestes limitacions a vegades afecten altres aspectes de la política fiscal local, com el volum total d'ingressos o despeses, l'increment de les bases imposables, etc.
7. Els governs comarcals, igual que els altres governs locals, reben també una part important dels seus ingressos via transferències dels nivells superiors de govern. El



gruix principal d'aquestes transferències prové del govern intermedi, i una part d'elles té caràcter d'igualació fiscal. Els criteris per a la distribució de les transferències entre els governs locals, els estableix el govern intermedi.

En resum, els ens locals de tipus comarcal són criatures dels governs intermedis, de la legislació dels quals depenen les seves competències i tots els seus ingressos.

## 5. Propostes de finançament comarcal

### 5.1. *Finançament per impostos propis*

Una primera proposta per al finançament de les autoritats comarcals és que aquestes disposin dels seus propis impostos. Aquests podrien basar-se en objectes imposables diferents dels que utilitzen els municipis. Però l'alternativa que aquí es proposa fa l'opció a favor que el govern comarcal gravi els mateixos objectes imposables que el govern municipal. Així, doncs, la repartició de fonts impositives entre les administracions públiques ha de tenir lloc més aviat entre els nivells de govern pròpiament dits, és a dir, central, intermedi i local, i no entre entitats que, malgrat poder tenir diferències d'escala en la prestació dels seus serveis, són totes elles de caràcter local.

Per tant, el problema essencial és determinar com s'estructuren els impostos comarcals, si utilitzen els mateixos objectes imposables que els municipis. Les alternatives poden ser diverses. S'exposen les següents:

#### A) Utilització de bases imposables diferents de les municipals

En aquest cas, si bé l'objecte imposable és el mateix que a nivell municipal, la determinació del fet i la base imposable dels impostos comarcals es fa de manera diferent de la dels municipis.

Això comporta una duplicació innecessària de costos administratius i, per tant, la creació de tota una infraestructura administrativa per a la gestió d'aquests impostos, la qual cosa és excessiva per a uns ens la finalitat principal dels quals ha de ser la prestació d'uns serveis que, perquè tenen caràcter supramunicipal, no són prestats amb eficàcia pels municipis.

#### B) Utilització de les mateixes bases imposables que els municipis

Aquest és el sistema més freqüentment emprat. L'avantatge principal són les economies d'escala que s'obtenen, car l'administració dels impostos municipals i comarcals pot ser única i conjunta.

Aquest sistema és el que s'utilitza als EUA, on els comtats graven les bases imposables de l'impost sobre la propietat immoble municipal. Igualment s'utilitza a Anglaterra, on el tipus impositiu que estableixen els comtats sobre les bases imposables de l'impost sobre la propietat (*rates*) es denomina *precept*.<sup>38</sup>

Els països nòrdics, Suècia, Dinamarca, Finlàndia i Noruega, tenen també el sistema de bases imposables compartides pels comtats i els municipis, si bé en aquest cas és l'impost sobre la renda de les persones físiques el que comparteixen.<sup>39</sup>

38. Vegeu Bricall, Castells & Sicart (1984), pàgs. 264-266.

39. Vegeu Good (1977) i Bosch (1985).

Aquest sistema pot comportar que els ens comarcals apliquin deduccions sobre la base imposable o quota diferents de les municipals. Generalment, aquest no és el cas, perquè complicaria l'administració dels impostos. Per tant, el gravamen comarcal de tipus únic i proporcional es converteix en un recàrrec sobre l'impost municipal.

La compartició de les bases imposables entre governs comarcals i municipals pot, però, presentar problemes quan hi ha diferències entre els municipis en les valoracions de les bases imposables. Això pot afectar especialment les bases imposables de l'impost sobre la propietat immoble, ja sigui perquè la determinació de la valoració de les propietats és competència municipal, ja sigui perquè aquesta valoració no s'ha fet amb criteris uniformes i al mateix temps arreu del territori.

Als EUA, on l'avaluació fiscal de la propietat objecte de gravamen a nivell local és competència municipal, els comtats es veuen obligats a utilitzar un índex d'igualació entre les bases imposables dels diferents municipis abans d'aplicar-hi el seu tipus de gravamen.

### C) Recàrrecs sobre les quotes dels impostos municipals

Els recàrrecs sobre les quotes dels impostos d'altres nivells d'administracions públiques són una figura típicament llatina. En els països anglo-saxons aquesta modalitat es concreta en l'establiment d'un tipus de gravamen proporcional sobre la base imposable, en lloc d'ésser sobre la quota, alternativa esmentada en l'apartat anterior. Els resultats d'un i altre sistema són els mateixos, malgrat que el sistema anglo-saxó pot oferir un grau més elevat d'autonomia.

Encara que els recàrrecs són un mètode fàcil i senzill d'administrar, quan són sobre les quotes impositives d'impostos locals presenten una clara dificultat. Així, és molt freqüent que la competència per a la fixació dels tipus impositius locals correspongui als mateixos municipis, encara que l'exerceixin amb certes limitacions. Si aquest és el cas i es vol que la càrrega tributària comarcal compleixi el criteri d'equitat horitzontal, serà necessari que el tipus impositiu comarcal es diferenciï segons el municipi i, doncs, no pugui ésser uniforme arreu de la comarca.

Així, doncs, el finançament comarcal basat en impostos propis pot donar un grau d'autonomia a les comarques que difícilment es pot aconseguir quan la major part dels seus ingressos depenen de les transferències provinents d'altres nivells de govern. Ara bé, aquest mètode de finançament ha d'anar acompanyat d'un bon sistema d'igualació fiscal entre els ens comarcals. És evident que les comarques amb una capacitat fiscal reduïda o amb moltes necessitats patiran una manca de recursos per poder finançar els seus serveis públics.

### 5.2. *Aportacions pressupostàries municipals*

Un altre sistema de finançament comarcal pot ésser que cada un dels municipis pertanyents a una comarca faci anualment una aportació pressupostària a les finances comarcals.

Aquesta proposta presenta un avantatge respecte de l'anterior i és que no hi ha un increment de figures tributàries dins el sistema impositiu local. Això fa desaparèixer els efectes psicològics de la implantació de noves figures impositives sobre el contribuent. A més a més, s'eliminen els costos administratius que comporta la gestió dels nous impostos, encara que es concretin en forma de recàrrecs.

Els inconvenients d'un sistema de finançament comarcal basat en les aportacions pressupostàries municipals són bàsicament dos: per una part, disminueix l'autonomia de l'ens comarcal, perquè té els seus ingressos condicionats pel volum de les aportacions i el grau de compliment dels municipis en la realització de les dites aportacions; per l'altra banda, es presenta el problema de la determinació de la quantitat que ha d'aportar cada municipi.

Els criteris que es poden emprar per a la determinació de les quantitats a aportar per cada municipi són, entre altres, els següents: a) una quantitat determinada per habitant; b) una quantitat proporcional a la capacitat fiscal municipal; c) una quantitat determinada per la capacitat fiscal i les necessitats de cada municipi.

El primer criteri, o tant per habitant, és molt senzill de calcular. Però, se'l pot acusar de no afavorir l'equitat horitzontal interterritorial perquè no té en compte la capacitat fiscal municipal. Moltes vegades, zones amb baixos nivells de capacitat fiscal estan densament poblades, per exemple ciutats residencials en les quals la major part dels habitants són persones de rendes baixes. En canvi a les comarques on la densitat de la població és petita, les aportacions municipals seran molt reduïdes.

Per altra banda, molts dels serveis que ha de prestar la comarca tenen uns costos de provisió que no guarden relació amb el nombre de beneficiaris als quals aquests serveis van dirigits (per exemple, els serveis d'infraestructura).

Si les aportacions s'estableixen segons la capacitat fiscal municipal, els resultats són els mateixos que en el sistema de recàrrecs sobre els impostos municipals. En aquest cas, però, tal com s'ha dit abans, l'autonomia de les entitats comarcals es pot veure minvada i presentar-se problemes a l'hora de determinar el percentatge de la capacitat fiscal a aportar i de fer efectives aquestes aportacions als municipis. Aquest sistema de finançament és l'utilitzat per les comarques *Kreise* de la RFA.

Quan, a més de la capacitat fiscal municipal també es tenen en compte les necessitats fiscals, l'efecte igualador de les aportacions municipals a les entitats comarcals s'incrementa, car, mitjançant les prestacions dels serveis comarcals, els municipis amb menys capacitat fiscal i més necessitats es veuen subvencionats pels ens municipals amb una superior capacitat fiscal i un volum més petit de necessitats.

La introducció de les necessitats fiscals en la fórmula del càlcul de les aportacions pressupostàries municipals a les comarques no sembla tan necessària si les comarques i els municipis gaudeixen de bones subvencions d'igualació fiscal, car les desigualtats territorials que es poden presentar ja es resoldran mitjançant aquestes subvencions.

## Bibliografia

- Bosch Roca N. (1985), "La imposición local sobre la renta a través del análisis del sistema comparado: Dinamarca y Alemania", *Hacienda Pública Española*, 96, pàgs. 433-453.
- Bricall, J.M., Castells, A. & Sicart, F. (1984), *Estat autonòmic i finances públiques*, Diputació de Barcelona, Col·lecció Prat de la Riba 1.
- Duke Law Journal, (1977), *Municipal Finance: The Duke Law Journal Symposium*, Ballinger Publishing Company Cambridge, Massachusetts.

- Gold, S.D. (1977), "Scandinavian local income taxation: lessons for the United States?", *Public Finance Quarterly*, 4, pàgs. 471-481 (versió castellana "Los impuestos locales sobre la renta", *Hacienda pública Española*, 63, 1980, pàgs. 328-337).
- International City Management Association (ICMA) (1978), *The Municipal Year Book*, ICMA, Washington D.C.
- Kelly, G. (1979), "The structure and finance of local government in the federal republic of Germany", *Public Finance and Accountancy*, 1, pàgs. 38-42.
- Krebs, G. & Bennett, R.J. (1985), *Local Business Taxes in West Germany*, University of Cambridge (working paper).
- Laux, E. (1983), "L'Administration en Milieu Rural", a K. Künig, H.J. Von Oertzen, F. Wagener, *L'Administration Publique en République Fédérale d'Allemagne*, Economica, París, pàgs. 157-176.
- Lindholm, R.W. & Wignjowijoto, H. (1979), *Financing and Managing State and Local Government*, Lexington Books. Massachusetts.
- Mathews, R. (1986), "Sistemas comparados del federalismo fiscal: Australia, Canadá y Estados Unidos», a J. Ruiz-Huerta & R. Muñoz de Bustillo (Eds.), *Estado Federal/Estado Regional: La Financiación de las Comunidades Autónomas*, Eds. de la Diputació de Salamanca, pàgs. 53-93.
- Maxwell, J. A. (1977), "The state and local government tax structure in the United States", a R.L. Mathews (ed.), *State and Local Taxation*, Australian National University Press, Canberra, pàgs. 175-198.
- Nathan, R.P. & Adams, CH. F., Jr. (1977), *Revenue Sharing: The Second Round*, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Nowotny, E. (1983), "Tax assignment and revenue sharing in the federal republic of Germany and Switzerland", a C.E. McLure (ed.), *Tax assignment in federal countries*, Australian National University Press, Canberra, pàgs. 260-280.
- Pedrós Abelló, A. (1979), "El sistema estadounidense de *revenue sharing*: resultados y enseñanzas de su aplicación", *Documentación Administrativa*, 181, pàgs. 129-161.
- Raphaelson, A.H. (1981), "The property tax", a J.R. Aronson & E. Schwartz, *Management Policies in Local Government Finance*, ICMA, Washington D.C., pàgs. 123-151.
- Ruchelman, L.I. (1981), "The finance function in local government", a J.R. Aronson & E. Schwartz, *Management Policies in Local Government Finance*, ICMA, Washington D.C., pàgs. 3-24.
- Spahn, P.B. (1977), "The pattern of state and local taxation in the Federal Republic of Germany", a R.L. Mathews (ed.), *State and Local Taxation*, Australian University Press, Canberra, pàgs. 175-189.
- Zimmerman, H. (1981), *Studies in Comparative Federalism: West Germany*, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington.