

11

Serie
Claves del Gobierno Local

Las subvenciones de nivelación fiscal de los gobiernos locales en Europa



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

**Núria Bosch
Marta Espasa
Elena Costas**

Las subvenciones de nivelación fiscal de los gobiernos locales en Europa

Las subvenciones de nivelación fiscal de los gobiernos locales en Europa

**Núria Bosch
Marta Espasa
Elena Costas**



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

Este libro es la traducción del publicado en catalán por la Diputación de Barcelona en 2009, sin que se hayan realizado actualizaciones de la información y materiales utilizados en la versión publicada en catalán.

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126
08008 Barcelona
General Castaños, 4, 2.^o derecha
28004 Madrid

Traducción: M.^a Teresa Hernández Gil

Producción: Edicions Saldonar

Depósito legal: B-41648-2009
ISBN: 978-84-613-5598-3

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

Índice

9	Antoni Fogué Presentación
11	Introducción
13	Las subvenciones de nivelación fiscal
14	Los desequilibrios verticales y las subvenciones destinadas a garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos locales
17	Los desequilibrios horizontales y las subvenciones niveladoras
23	Estudio de casos
23	Alemania
29	Dinamarca
36	España
44	Francia
51	Reino Unido
57	Suecia
66	Conclusiones
68	Bibliografía

Presentación

Antoni Fogué

*Presidente de la Diputación de Barcelona
y de la Fundación Democracia y Gobierno Local*

Treinta años después de su constitución democrática, los gobiernos locales de nuestro país trabajan para mejorar su prestación a la sociedad. A lo largo de esta etapa se ha desarrollado una nueva forma de atender las necesidades colectivas desde la perspectiva de la proximidad. Se ha producido un cambio sustancial en el desarrollo local y en la cantidad y la calidad de los servicios públicos ofrecidos por los ayuntamientos y demás entes locales.

Consciente de la importancia del municipalismo en el conjunto de la Administración del Estado, la Fundación Democracia y Gobierno Local tiene como objetivo reforzar a los poderes locales, promoviendo su autonomía y ofreciendo instrumentos útiles para consolidar un modelo de gestión que mejore la calidad en la prestación de los servicios municipales. Para ello, la Fundación propicia el análisis y la reflexión estratégica sobre los temas que configuran la agenda local. Meditar sobre cómo se trabaja para la sociedad en clave local y estudiar todo cuanto influye en la acción de los gobiernos de proximidad conduce sin duda hacia un servicio público más eficaz, dinámico, innovador y bien gestionado, con claras repercusiones positivas para la ciudadanía.

En este contexto, la financiación de los gobiernos locales sigue siendo en nuestro país una cuestión pendiente, llena de claroscuros, que las tres décadas de democracia local a las que me he referido todavía no han conseguido resolver de un modo satisfactorio. En este estudio, promovido por la Diputación de Barcelona, se analizan las subvenciones de nivelación fiscal en seis países europeos, que representan la variedad de modelos de financiación existentes en la Europa de los Quince: Alemania, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Suecia y España.

Abordar esta cuestión importa y es del mayor interés en relación con la agenda del municipalismo: las subvenciones niveladoras locales son transferencias procedentes de los gobiernos estatales, federales o regionales que pretenden garantizar que los gobiernos locales puedan prestar un nivel similar de servicios públicos aplicando una presión fiscal estándar, y su implantación demuestra la importancia que tienen para garantizar

el principio de equidad territorial, aunque es cierto que, si tienen un peso excesivo en el conjunto de ingresos, pueden desincentivar la corresponsabilidad fiscal.

Ésta es una de las conclusiones a las que llegan las autoras de esta investigación, que quiere ser una aportación seria y documentada para poder debatir, con el rigor y los conocimientos necesarios, acerca de la distribución de los recursos financieros entre los diferentes niveles de gobierno. En la medida en que profundicemos más en esta materia, favoreceremos la continuidad en el avance hacia la suficiencia financiera y la mejora de los servicios públicos locales.

Introducción

La financiación de los gobiernos locales se sustenta, en la mayoría de países, en dos grandes pilares: los ingresos tributarios propios (impuestos y tasas) y las transferencias procedentes de niveles de los gobiernos de ámbito superior, ya sean regionales –en el caso de existir– y/o del Gobierno central.

El peso de las subvenciones en la financiación de los gobiernos locales es, en general, muy elevado. Ahora bien, hay que tener presentes varios aspectos. En primer lugar, existen importantes diferencias entre los diferentes países de la Unión Europea. Así, mientras que en Holanda y en el Reino Unido representan el 67% y 66% de sus ingresos no financieros, en Suecia representan tan solo el 16%. En cualquier caso, a pesar de existir amplias diferencias en su incidencia concreta en la financiación local, en términos generales las subvenciones procedentes de los niveles de gobierno superior alcanzan de media en el conjunto de países de la Unión Europea-15 el 43% del total de los ingresos locales.¹

Un segundo aspecto a tener en cuenta al valorar el peso de las subvenciones intergubernamentales es que su importancia relativa no puede ser analizada únicamente en relación con el total de ingresos locales. También se debe tener en consideración la importancia del nivel del gobierno local en relación con el conjunto de las Administraciones Públicas, y el peso del sector público en relación con el PIB. Así, por ejemplo, en el caso de Suecia, a pesar de que las subvenciones no tienen un peso elevado en relación con el total de ingresos locales, sí que suponen un alto porcentaje del PIB (alrededor del 4%) a causa del elevado peso de los gobiernos locales sobre el total de las Administraciones Públicas (el gasto de los gobiernos locales representa el 44% del gasto público total) y del sector público en relación con el PIB (53%).

La importancia de estas subvenciones puede variar considerablemente entre los diferentes países, pero, en general, la parte fundamental de las subvenciones recibidas por los gobiernos locales procede de fondos de subvenciones de carácter general, cuya distribución se realiza, en buena medida, a partir de parámetros que toman en consideración las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de las entidades subvencionadas. Son lo que se denomina subvenciones niveladoras.

1. Bosch y Espasa (2006), pág. 303.

Las subvenciones niveladoras tienen por finalidad garantizar un mismo nivel de cobertura en la prestación de los servicios públicos locales de los diferentes municipios, aplicando una presión fiscal estándar o media. Estas subvenciones, a pesar de tener un objetivo común, presentan un diseño diferente en los distintos países de la Unión Europea.

En este sentido, el objetivo del presente estudio es analizar los sistemas de nivelación entre los gobiernos locales que tienen algunos países europeos. En concreto, se han analizado los siguientes países: Alemania, Dinamarca, España, Francia, Reino Unido y Suecia.

Se han estudiado los países citados porque son representativos de diferentes modelos de financiación a nivel local.² Así, el Reino Unido es representativo del modelo anglosajón, que se caracteriza porque basa la imposición local en una única figura: el impuesto sobre la propiedad inmueble. Dinamarca y Suecia lo son del modelo nórdico, basado en la imposición sobre la renta individual. Alemania es representativa del modelo de los países federales centroeuropeos. Este modelo se caracteriza por tener la imposición sobre la propiedad inmueble y la imposición sobre la renta individual como las dos principales fuentes tributarias de financiación. Finalmente, Francia y España son claros ejemplos del modelo latino, que se diferencia del resto por tener una estructura impositiva muy diversificada, sin que destaque ninguna figura por su peso relativo, por la escasa importancia de la imposición sobre la renta individual y por el peso apreciable de las transferencias.

Antes de describir cómo funcionan los sistemas de nivelación entre los gobiernos locales de los países mencionados, se hace una breve introducción sobre el concepto de nivelación local y su articulación a través de las subvenciones.

2. Bosch y Espasa (2006).

Las subvenciones de nivelación fiscal³

En un sector público con varios niveles de gobierno (central, regional y local) que toman decisiones sobre las políticas presupuestarias de ingresos y gastos, pueden surgir problemas de desequilibrios fiscales entre las diferentes unidades de gobierno.

Los desequilibrios fiscales pueden ser de dos clases:

- a) *verticales*, que tienen lugar cuando para el conjunto de las unidades de un nivel subcentral de gobierno existe un desequilibrio entre sus necesidades de gasto agregadas y su capacidad fiscal agregada (capacidad para generar ingresos tributarios);
- b) *horizontales*, que son desequilibrios fiscales entre las unidades de un mismo nivel de gobierno, a causa de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto.

En este sentido, las subvenciones de nivelación son, normalmente, sistemas de subvenciones de carácter general, dotadas por los gobiernos de ámbito superior y distribuidas entre las unidades de gobierno de ámbito inferior con propósitos igualadores.

Su existencia responde, la mayoría de veces, a un doble objetivo. Por una parte, a un objetivo de equidad vertical entre niveles de gobierno, y, por otra parte, a objetivos de equidad horizontal entre unidades de gobierno de un mismo nivel.

3. Ver Castells y Frigola (1984), y Castells, Sorribas y Vilalta (2004).

Los desequilibrios verticales y las subvenciones destinadas a garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos locales

Los desequilibrios fiscales verticales se producen como consecuencia de los desajustes, o la falta de correspondencia, entre la distribución vertical de competencias (y, por tanto, de necesidades de gasto) y la distribución vertical de ingresos tributarios potenciales entre los diferentes niveles de gobierno. Esto desemboca, normalmente, en una clara insuficiencia financiera de los gobiernos subcentrales. Se trata, por tanto, de atender a un principio de equidad vertical entre diferentes niveles de Administraciones Públicas.

El equilibrio fiscal vertical requiere que cada nivel de gobierno disponga de los recursos financieros necesarios para desarrollar sus responsabilidades competenciales. El desequilibrio vertical es fruto de dos fuerzas contrapuestas. Por una parte, de la contrastada facilidad de descentralizar competencias en los niveles inferiores de gobierno,⁴ y, por otra, de la evidente dificultad de descentralizar ingresos impositivos a unidades espaciales reducidas. Esta tensión y el consiguiente desequilibrio se verán intensificados en el futuro ante la previsible pérdida de importancia de los recursos propios locales motivada por los cambios económicos que se vienen produciendo.⁵

No obstante, incluso suponiendo que en un momento inicial existiese un perfecto equilibrio entre los ingresos tributarios y las necesidades de gastos legalmente atribuidos a los gobiernos locales, unos y otros podrían fácilmente tener un comportamiento diferente, con lo cual el equilibrio se alteraría. Eventualmente, se podría revisar la atribución legal de recursos y competencias de los gobiernos locales. Pero esto no se puede hacer de manera permanente.

Para resolver esta situación de desequilibrio vertical, uno de los mecanismos más generalizados e importantes que se han implementado en los diferentes países ha sido el establecimiento de un mecanismo de subvenciones que permita redistribuir los recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Así pues, estas subvenciones tienen por finalidad la de proceder a una redistribución de los recursos fiscales disponibles para el conjunto de las Administraciones Públicas, canalizándolas desde las superiores hacia las inferiores, por entender que éstas, consideradas globalmente, se encuentran en una situación de insuficiencia financiera.

Hay que señalar que la justificación de este tipo de subvenciones se fundamenta en un desequilibrio de las Administraciones locales, consideradas de manera agregada. En algunos casos, si algunos gobiernos locales presentan un volumen de ingresos superior

4. Ver Litvack *et al.* (1998).

5. Ver Tannenwald (2001).

a sus necesidades de gasto, no existe razón para realizar un reajuste vertical hacia estos gobiernos.

Estas subvenciones tienen que ser, evidentemente, de carácter general, dado que no se relacionan con ningún servicio concreto. En las subvenciones de nivelación vertical hay tres elementos clave:

- La cuantía global de la subvención que otorga el Gobierno central hacia los gobiernos subcentrales, en este caso, hacia los gobiernos locales.
- La actualización de esta cuantía en el tiempo, es decir, de qué variables se hace depender su evolución para garantizar una cierta estabilidad en el tiempo y que no se reduzca en términos reales ni en términos relativos en relación con los ingresos del Gobierno central.
- La distribución de la subvención entre las diferentes unidades de gobierno subcentral. En concreto, se trata de diseñar una fórmula de reparto de la cuantía que supone la subvención entre los gobiernos locales.

Por lo que se refiere a la cuantía de la subvención, no existe una teoría establecida que determine su volumen, pero sí que es obvio que ésta debe venir determinada por la amplitud del desequilibrio fiscal entre el Gobierno central y el conjunto agregado de los gobiernos locales. El criterio fundamental que se tendría que seguir es que los gastos originados por los servicios de competencia local tendrían que ser financiados con fondos de carácter general, es decir, ingresos tributarios más subvenciones de nivelación. Hay que tener presente que un volumen excesivo de la subvención va en contra de la autonomía y de la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos subcentrales.

Dado que el desequilibrio vertical acaba produciéndose por una falta de ingresos tributarios de los gobiernos locales, la cuantía de la subvención niveladora puede determinarse en forma de participación en la recaudación de los impuestos del Gobierno central. De esta manera, una parte de los ingresos tributarios del Gobierno central se destina, directamente, vía subvención de nivelación, a los gobiernos locales.

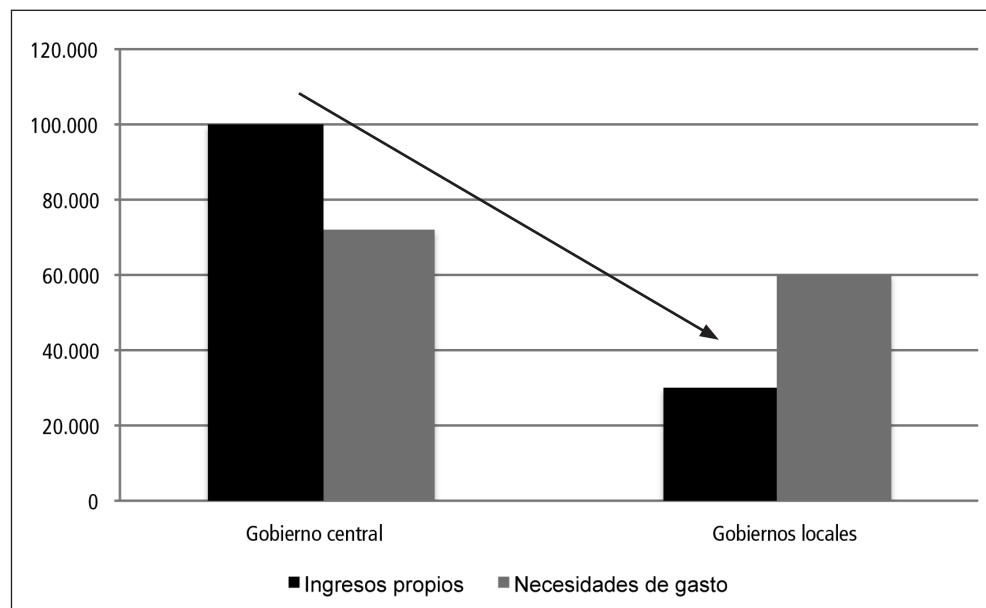
En cuanto a la actualización de la cuantía de la subvención, ésta se puede vincular a la evolución de los impuestos del Gobierno central. No obstante, pueden existir otros criterios automáticos de actualización que pueden ser perfectamente aceptados (evolución del PIB, evolución del IPC, etc.). En cualquier caso, generalmente, la fijación de la cuantía será el resultado de una negociación periódica entre los diferentes niveles de gobierno implicados.

La distribución de un fondo de subvenciones de carácter general de esta naturaleza entre las diferentes unidades de gobierno local debe garantizar que tanto el nivel de

gobierno superior como los niveles subcentrales puedan tener el mismo grado de suficiencia relativa, es decir, el mismo grado de cobertura de las necesidades de gasto. Se trata de que la participación de cada nivel de gobierno en el conjunto de necesidades de gasto del sector público sea la misma que su participación en el conjunto de ingresos potenciales. En este sentido, la distribución de la subvención puede hacerse depender de variables representativas de las necesidades de gasto (demográficas, sociales, etc.) y de la capacidad fiscal.

En el gráfico 1, se muestra de manera visual el funcionamiento de un sistema de nivelación vertical, en el cual el Gobierno central otorga una subvención a los gobiernos locales que presentan un desequilibrio vertical que les genera problemas de insuficiencia financiera. Es evidente que los gobiernos locales que no tienen este problema de suficiencia no necesitan recibir ninguna subvención por este concepto.

Gráfico 1. Nivelación vertical



FUENTE: Elaboración propia.

De hecho, los gobiernos locales que presentan unos recursos propios que les permiten más que cubrir sus necesidades de gasto, podrían también contribuir a financiar al resto de gobiernos locales que presentan una situación contraria, mediante el establecimiento de mecanismos de igualación horizontal. A continuación, se analizan con detalle este tipo de desequilibrios y las subvenciones de igualación fiscal horizontal.

Los desequilibrios horizontales y las subvenciones niveladoras

Los desequilibrios fiscales horizontales entre unidades de gobierno de un mismo nivel se producen por el desajuste existente entre la capacidad fiscal (expresada como los ingresos tributarios potenciales que se puedan obtener de las bases tributarias que tengan atribuidas) y las necesidades de gasto de cada una de estas unidades de gobierno consideradas individualmente. Se podría dar el caso de que el conjunto del nivel de gobierno no tuviese un problema de insuficiencia financiera o de desequilibrio vertical en relación con otros niveles de gobierno, pero que sí existiese un problema de desequilibrio horizontal. Es decir, que no todas las unidades dispusieran de una capacidad fiscal equivalente para atender necesidades de gasto equivalentes.

Los desequilibrios fiscales horizontales pueden tener lugar por tres causas básicas: a) diferencias entre las unidades de un mismo nivel de gobierno en la capacidad fiscal o bases imponibles per cápita; b) diferencias interjurisdiccionales en los costes unitarios de provisión de los servicios públicos; y c) diferencias interjurisdiccionales en las necesidades de provisión per cápita en los servicios públicos, por ejemplo por razones demográficas.

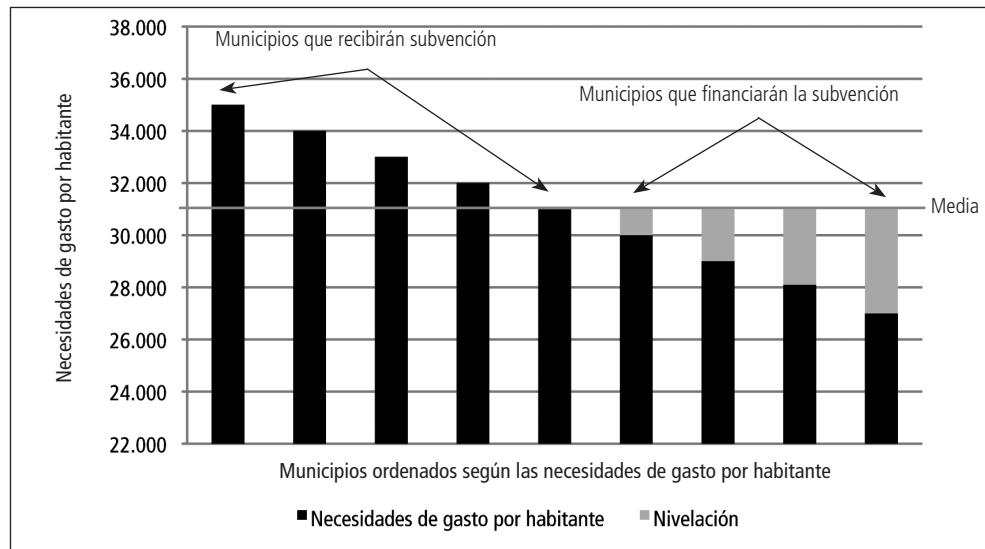
Las subvenciones de nivelación fiscal son el principal instrumento para corregir los desequilibrios fiscales de carácter horizontal. Su objetivo es, pues, permitir que las diferentes unidades de gobierno de un mismo nivel puedan alcanzar un nivel similar de prestación de los servicios que tienen atribuidos, pidiendo un esfuerzo fiscal similar a sus ciudadanos, con independencia de la capacidad fiscal que tengan, de acuerdo con la distribución territorial de las bases imponibles atribuidas a este nivel de gobierno. Es decir, se trata de evitar que las jurisdicciones más pobres se encuentren en la situación de tener que prestar un nivel de servicios inferior, o bien de tener que pedir un esfuerzo fiscal mayor a sus ciudadanos para prestar el mismo nivel de servicios.⁶

Un mecanismo de subvenciones niveladoras es, si no cumple otros objetivos, estrictamente horizontal o de suma cero. Canaliza recursos desde aquellos municipios que disponen de una elevada capacidad fiscal para atender los gastos que se derivan de sus necesidades hacia aquellos otros municipios que disponen de una reducida capacidad fiscal para hacer frente a los mencionados gastos. Las subvenciones percibidas por los municipios, pues, tienen relación directa con las necesidades e inversa con la capacidad fiscal. El sistema, al ser de suma cero, supone la existencia de municipios perceptores de subvenciones y otros que actúan como subvencionadores, respondiendo así al principio de equidad horizontal.

6. Ver Castells, Sorribas y Vilalta (2004), pág.15.

El gráfico 2 muestra cómo actúa un sistema de nivelación de las necesidades de gasto horizontal. En este caso, los municipios que están por debajo de la media en necesidades de gasto tienen una subvención negativa, y los que están por encima positiva, de manera que la cuantía de las contribuciones hechas por los municipios con menos necesidades es igual a la de las subvenciones recibidas por los municipios o condados con más necesidades. Lo mismo sucede en el caso de la nivelación de la capacidad fiscal.

Gráfico 2. Nivelación de las diferencias en las necesidades de gasto



FUENTE: Elaboración propia.

El diseño concreto de una subvención de nivelación debe tener en cuenta una serie de cuestiones. En primer lugar, los ingresos propios que se deben considerar son los que se pueden obtener potencialmente, no los reales. De esta manera, se evitan incentivos negativos sobre el esfuerzo fiscal realizado por cada unidad de gobierno a la hora de gravar sus bases tributarias propias, y, a la vez, no se penaliza a las unidades de gobierno que realizan un mayor esfuerzo fiscal con la finalidad de proveer una mayor cuantía de servicios públicos o de proveerlos de una mayor calidad.

Por lo que se refiere a las necesidades de gasto, el indicador debe intentar reflejar, tan adecuadamente como sea posible, las necesidades de gasto de los gobiernos con relación a los servicios que tienen que prestar. En este sentido, hay que tener presente que las necesidades de gasto que se deben considerar son el resultado, fundamentalmente, de dos factores. Por una parte, de los usuarios que tienen derecho a recibir el

servicio, y, por otra parte, del coste de la provisión del servicio. No obstante, además de estos dos factores, hay otros que también inciden en la determinación del gasto de un determinado gobierno, como la eficiencia en la gestión del servicio y el nivel de prestación. Ahora bien, mientras que los dos primeros factores mencionados provocan diferencias en las necesidades de gasto que no son responsabilidad de los gobiernos, ni son consecuencia de unas determinadas decisiones gubernamentales, en cambio, las diferencias que provocan los dos últimos (eficiencia en la gestión y nivel de prestación) son fruto de la existencia de decisiones gubernamentales en relación con el volumen y con la manera de prestarse los servicios. Por tanto, es obvio que estas últimas no se deben tener en cuenta en un sistema de nivelación de los recursos.

Así pues, el sistema de subvenciones trata de garantizar la igualdad de ingresos por unidad de necesidad, entendiendo que estos ingresos están integrados por dos componentes: los ingresos tributarios, derivados de las bases imponibles que tienen atribuidas (si se les exigiese un esfuerzo fiscal estándar), y las subvenciones.

La implementación de las subvenciones de nivelación en la mayoría de países intenta a su vez corregir los desequilibrios fiscales de carácter vertical y horizontal. Estos sistemas tienen un coste neto para el Gobierno central, pues redistribuyen ingresos entre éste y los niveles subcentrales de gobierno.

De hecho, la subvención percibida por cualquier unidad de gobierno se puede obtener por la suma de dos componentes:

- Un fondo vertical, dotado de la cuantía total del importe de la subvención procedente del gobierno superior y distribuido estrictamente en función de las necesidades de gasto.
- Un fondo horizontal, de suma cero, constituido por los ingresos tributarios potenciales del conjunto de unidades de gobierno subcentrales, y distribuido entre las mismas en proporción directa a sus necesidades de gasto e inversamente a su capacidad fiscal.

En el caso de que no existiese un problema de desequilibrio vertical, la cuantía del fondo de la subvención sería cero y sólo existiría un conjunto de flujos de subvenciones, que se equilibrarían entre sí, entre las propias unidades de gobierno subcentral. Por contra, en el caso de que las unidades de gobierno del nivel de gobierno subcentral no tuvieran atribuido ningún tipo de ingreso tributario propio, entonces sólo existiría un fondo vertical que tendría que ser distribuido estrictamente en función de las necesidades de gasto.⁷

7. Castells (1991), pág. 13.

Por lo que respecta al diseño de las subvenciones de nivelación, éstas se calculan mediante una fórmula con una serie de variables representativas de las necesidades de gasto y de la capacidad fiscal. En concreto, la subvención total se distribuye de manera proporcional a las necesidades de gasto e inversamente proporcional a la capacidad fiscal. Una expresión simple y elemental de la fórmula de la subvención correspondiente a cada unidad es la siguiente:

$$G_i = (\alpha E_i / \sum E_i - \beta B_i / \sum B_i) Q$$

Donde G_i es la subvención que recibe la unidad de gobierno, E_i son las necesidades de gasto de la unidad de gobierno, B_i es el valor de las bases imponibles de la unidad de gobierno, Q es la cuantía total de la subvención a repartir entre las diferentes unidades de gobierno y α y β son la ponderación que se otorga a las variables de necesidades de gasto y a la variable de capacidad fiscal, respectivamente.

Una vez determinada la cuantía y la fórmula de su distribución, hay que analizar los indicadores tanto de la capacidad fiscal como de las necesidades de gasto.

Por lo que se refiere al indicador de capacidad fiscal, existe un amplio consenso en considerar, como el más adecuado, el valor de las bases imponibles que tienen atribuidos los gobiernos locales, ponderadas por un determinado nivel de esfuerzo fiscal igual para todas las unidades de gobierno.

La obtención de un indicador de necesidades de gasto se puede hacer de acuerdo con tres alternativas:

1. Considerar la población de derecho de cada jurisdicción como el único indicador de las necesidades de gasto. Esta opción evita la complejidad de realizar un cálculo detallado de las necesidades de gasto de cada jurisdicción. Además, es transparente y comprensible y no puede ser objeto de manipulaciones por parte de los gobiernos subcentrales. Hay estudios que evidencian que la población es una variable que representa de manera razonable las necesidades de gasto en la prestación de servicios de carácter personal. En cambio, hay otros casos, como por ejemplo los servicios vinculados al territorio (alumbrado, limpieza viaria, recogida de basuras, etc.), en que hay otras variables que tienen una relación más directa con las necesidades de gasto.⁸ Por otro lado, hay funciones en que existen grupos de usuarios claramente identificables.
2. Elaborar un índice complejo en el cual se consideren las necesidades en cada una de las funciones de gasto, ponderadas de acuerdo con su importancia relativa. La

8. Castells y Solé (2000).

obtención de un indicador de necesidades de este tipo exige un procedimiento relativamente complejo de elaboración. En primer lugar, se debe descomponer el indicador agregado en las subfunciones de gasto más adecuadas, ponderando el peso de cada una de ellas de acuerdo con un determinado patrón teórico normativo, o bien de acuerdo con la estructura de gasto realmente existente en la práctica. En segundo lugar, debe utilizarse la variable, o conjunto de variables, más apropiada para calcular, para cada una de estas subfunciones, el indicador específico correspondiente a cada unidad jurisdiccional. En tercer lugar, una vez obtenido el indicador agregado de cada una de ellas, debe corregirse su valor con el objetivo de incorporar la posible existencia de situaciones de diferente coste de provisión del servicio a lo largo del territorio. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que este tipo de estimaciones son especialmente complejas y que, finalmente, resulta inevitable introducir, implícita o explícitamente, muchas hipótesis, y optar entre alternativas igualmente razonables.

3. Una posibilidad intermedia es elaborar un índice sencillo y fácilmente comprensible que considere, además de la población, otras variables representativas de las necesidades de gasto (superficie, densidad, población de más de 65 años, etc.). En este caso, hay que decidir cuáles son estas variables, sus ponderaciones y la relación que se establece.

Un último aspecto a tener en cuenta es el grado de nivelación que se alcanza. En este sentido, hay que decir que existen dos posibilidades: la nivelación total o parcial. La aplicación de un sistema de subvenciones de nivelación completo supone eliminar del todo las diferencias entre las unidades de gobierno, lo cual puede provocar un fuerte desincentivo para el aumento de la capacidad fiscal de los gobiernos subcentrales. Es por ello que, en la práctica, los sistemas de nivelación existentes en los diferentes países no pretenden una nivelación total de la capacidad fiscal, sino solamente una nivelación parcial. En este caso se trata de reducir las diferencias, pero no de eliminarlas del todo.

Estudio de casos

Alemania

Alemania es un país muy descentralizado que se configura como un Estado federal con tres niveles de gobierno: federal, estatal (*Länder*) y local. A la vez, el gobierno local está integrado por dos tipos de entidades: los municipios (*Gemeinden*) y las agrupaciones de municipios (*Kreise*). La Constitución federal otorga a los *Länder* un gran poder político. Así, los *Länder* tienen poder absoluto para organizarse administrativamente, para reformar su Constitución, para organizar su territorio y para establecer las normas de funcionamiento de los entes locales.

En Alemania el sector público tiene un peso importante dentro de su economía (el gasto público representa el 47,2% del PIB). Respecto a los entes locales, éstos gestionan el 14,2% del total del gasto público y el 10,1% de los ingresos no financieros. Por tanto, este diferente peso denota la existencia de un cierto desequilibrio vertical. Dentro de las entidades locales, los municipios tienen una mayor importancia relativa que los *Kreise*. El gasto municipal significa alrededor de un 75% del gasto local.

Las entidades locales ejecutan una amplia gama de competencias, lo que lleva una estructura de gasto fuertemente diversificada. No obstante, destaca el gasto asignado a seguridad y bienestar social, dado que los *Kreise* y los municipios tienen atribuidas competencias en materia de asistencia social, de provisión de servicios sociales, y son responsables del Plan de asistencia social. En segundo lugar, destaca el gasto asignado a educación (las entidades locales son responsables de las guarderías y de la construcción y mantenimiento de escuelas de primaria, secundaria, formación profesional y escuelas de adultos). Otras funciones que acaparan un importante volumen de gasto son los servicios públicos generales y las actividades de carácter económico.

Por lo que se refiere a los ingresos, los entes locales alemanes se financian mediante los impuestos, las subvenciones y otros ingresos. Dentro de los primeros hay de dos tipos: los impuestos propios, como por ejemplo el impuesto sobre la propiedad inmueble, y los impuestos compartidos con otros niveles de gobierno, como son el impuesto sobre actividades económicas, el impuesto sobre la renta personal y el impuesto sobre el valor añadido.

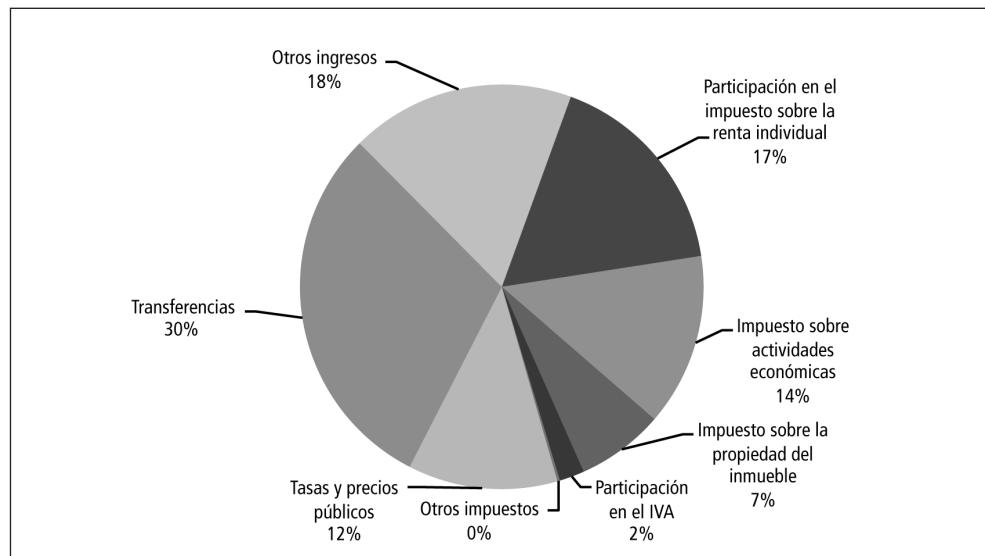
Tal como ya se ha avanzado, en Alemania los gobiernos locales dependen de los *Länder*, hecho que conlleva que haya una gran diversidad de situaciones que se ponen de manifiesto en el hecho de que no todos los gobiernos locales están organizados de la misma manera, ni tienen las mismas funciones, ni tienen los mismos criterios de reparto de transferencias.

A diferencia de lo que sucede con los desequilibrios financieros que se dan entre *Länder*, que se corrigen a través de transferencias de nivelación horizontal, en el caso de los entes locales es imposible identificar un patrón fijo de nivelación horizontal, ya que depende de cada *Land*. Así pues, existe un sistema de nivelación local diferente en cada Estado federal alemán (*kommunaler Finanzausgleich*), ya que este aspecto es competencia de los *Länder*.

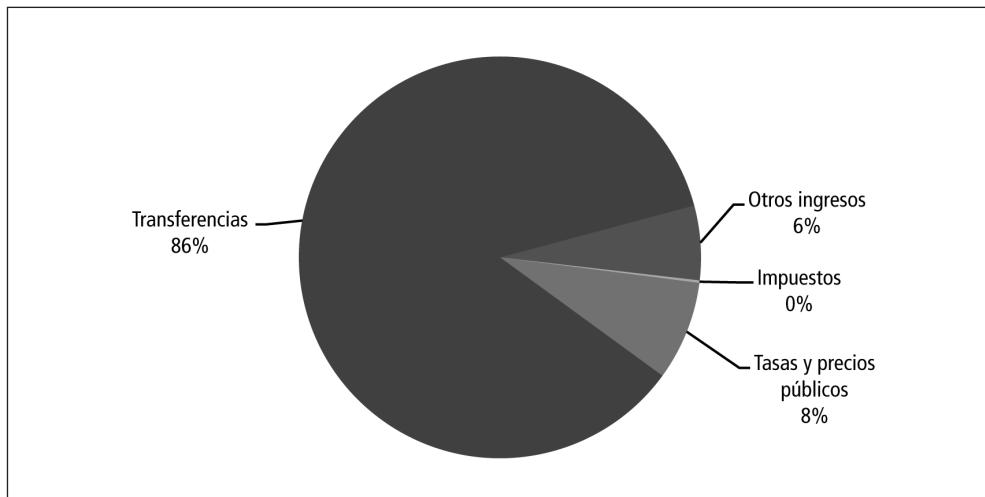
En 2003, el 34,4% de los ingresos de los gobiernos locales alemanes correspondían a subvenciones intergubernamentales, mayoritariamente procedentes de los gobiernos de los *Länder*. De hecho, las relaciones financieras entre la Federación y los gobiernos locales son muy reducidas y aparecen limitadas a algunos programas específicos, fundamentalmente de carácter social.

Las subvenciones son mucho más importantes para los *Kreise* que para los municipios, como lo demuestra el hecho de que, según datos de 2005, mientras las transferencias representaban el 86% de los ingresos de aquéllos, para los municipios suponían el 30% (gráfico 3).

Gráfico 3
Estructura de los ingresos de los municipios



Estructura de los ingresos de los Kreise



FUENTE: Bosch y Espasa (2006).

Las subvenciones niveladoras proceden de los *Länder*, y son incondicionadas. Son una participación local en los ingresos de los *Länder*, que se calcula a partir de índices locales de capacidad fiscal, y necesidades de gasto. Por tanto, se trata de subvenciones de nivelación, pero su implementación y criterio de distribución dependen de cada *Land*.

La existencia de fondos de subvenciones generales se inspira de una forma genérica en el mandato constitucional, según el cual un porcentaje de la participación de los *Länder* en el impuesto personal sobre la renta, en el impuesto sobre sociedades y en el IVA tendrá que ser destinado a los gobiernos locales. No obstante, al no precisar el porcentaje ni los criterios de distribución, se permite una gran libertad en la actuación de los diferentes Estados a la hora de implementar las mencionadas subvenciones.

Todos los *Länder* han fijado como cuantía del fondo un determinado porcentaje de los ingresos estatales correspondientes a los tres impuestos compartidos (renta individual, sociedades e IVA), más una participación en algunos de sus propios impuestos. Esta participación se extiende en todos los casos al impuesto sobre vehículos y, de una forma irregular, a otros impuestos como el impuesto sobre la propiedad, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, etc. En cualquier caso, la cuantía del fondo de subvenciones de carácter general aparece vinculada, en el caso de Alemania, a los ingresos impositivos estatales, con el automatismo que esto supone en cuanto a su evolución.

Seguidamente, y como ejemplo, se describe el sistema de nivelación del *Land* de Hesse, con el objetivo de proporcionar una idea del volumen y la distribución del sistema de nivelación local en Alemania.

Hesse es un “*Land* donante o contribuidor” en el contexto del sistema de nivelación entre Estados. En el año 2005, distribuyó 2.552 millones de euros a sus autoridades locales. Esta cuantía se deriva de la participación local en los ingresos impositivos del Estado de Hesse, que está fijada en un 23%. Los ingresos impositivos sobre los que se aplica el mencionado porcentaje de participación son el impuesto sobre la renta personal, el impuesto sobre sociedades, el IVA y el impuesto sobre actividades económicas, impuesto sobre el patrimonio,⁹ impuesto sobre transmisiones e impuesto sobre vehículos, menos la cuantía del pago que supone la aplicación del sistema de nivelación entre Estados. A esta cuantía se añaden transferencias concretas para financiar determinados servicios como son el transporte público en Frankfurt y los hospitales. En el cuadro 1 se muestra el proceso del mencionado cálculo.

Cuadro 1. Determinación de la cuantía de las subvenciones del Land de Hesse a sus gobiernos locales

	Millones de euros
+ Participación estatal en el impuesto sobre la renta, impuesto de sociedades, IVA e impuesto sobre actividades económicas	11.613
+ Impuesto sobre patrimonio	10
+ Impuesto sobre transmisiones	313
+ Impuesto sobre vehículos	645
Total ingresos impositivos	12.581
– Pago por la nivelación entre los <i>Länder</i>	–1.750
Total ingresos disponibles	10.831
% de participación en los ingresos impositivos (23% en Hesse) (A)	2.491
Transf. del Estado de Hesse a la ciudad de Frankfurt para el transporte público (B)	2
Transf. a las autoridades locales para los hospitales municipales (C)	59
Total cuantía del sistema de nivelación local en Hesse (A+B+C)	2.552

FUENTE: Werner (2006).

9. Aunque dejó de existir en 1997, todavía se recaudan ingresos correspondientes a los ejercicios anteriores.

Este importe se distribuye entre 421 municipios, 21 distritos rurales y 5 ciudades, que configuran la Administración local en el Estado de Hesse, mediante una serie de subvenciones (cuadro 2).

Tal como se puede observar en el cuadro 2, la mayor parte de las subvenciones (alrededor de un 80%) son de carácter general y tienen objetivos niveladores (las subvenciones de nivelación suponen el 52% de las transferencias que reciben los gobiernos locales en el *Land* de Hesse). El resto de transferencias, alrededor del 20%, son, en cambio, subvenciones de carácter específico destinadas, fundamentalmente, a financiar programas de inversión, ya sean construcción de escuelas, hospitales o infraestructuras urbanas.

Cuadro 2. Ingresos por transferencias de los gobiernos locales del Land de Hesse, 2005

	Millones de euros	%
Subvenciones generales incondicionadas	1.342,0	52,6
Municipios	613,5	24,0
Distritos rurales	459,5	18,0
Ciudades	269,0	10,5
Subvenciones a sociedades municipales benéficas	64,0	2,5
Subvenciones corrientes para objetivos específicos	663,0	26,0
Subvenciones de capital incondicionadas	103,0	4,0
Para uso general	51,5	2,0
Para la construcción de escuelas	51,5	2,0
Subvenciones de capital condicionadas	380,0	14,9
Para hospitales locales	247,0	9,7
Para infraestructura local	133,0	5,2
Total	2.552,0	100,0

FUENTE: Werner (2006).

El fondo de subvenciones generales se distribuye entre las diferentes unidades de gobierno local beneficiarias, con el objetivo de cubrir parcialmente la diferencia existente entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto. La fórmula de distribución de las subvenciones generales incondicionadas de nivelación local (*Schlüsselzuweisungen*) es muy similar al sistema de nivelación entre los *Länder* federales. Aunque cada *Land* pue-de aplicar la fórmula que considere más conveniente, existen algunos trazos generales

aplicables a todos ellos. La capacidad fiscal trata de medir los ingresos fiscales potencialmente disponibles para cada unidad de gobierno local. Se estima como la suma de una parte de la participación local en el impuesto sobre la renta individual y del IVA, y del rendimiento teórico de algunos otros impuestos locales, si se aplicase a la base imponible de los mismos el tipo impositivo medio del *Land*.

En el caso concreto de Hesse, el indicador de la capacidad fiscal de cada municipio se calcula como la suma total de los ingresos impositivos locales. En concreto, del impuesto sobre actividades económicas y el impuesto sobre la propiedad, más un porcentaje fijo de la participación en el impuesto sobre la renta personal y de la participación en el IVA.

Por lo que se refiere al indicador de las necesidades de gasto, éste se calcula a partir del número de habitantes, el número de parados y el número de alumnos. El indicador local de necesidades de gasto se calcula a partir de más variables sociales que el indicador de necesidades de la nivelación entre los *Länder* federales (*Länderfinanzausgleich*), que se basa únicamente en la población.

El indicador de capacidad fiscal se compara con el indicador de necesidades de gasto. Si las necesidades de gasto de un municipio son superiores a su capacidad fiscal, entonces el municipio recibe una subvención general incondicionada del *Land* de Hesse.

Dinamarca

Dinamarca es un país unitario muy descentralizado a favor de las entidades locales. De hecho, es el país del mundo que tiene el gobierno local más importante, tanto por lo que se refiere al peso económico (el gasto local representa el 32% del PIB) como al peso que representa dentro del conjunto del sector público (los entes locales gestionan cerca del 60% del total del gasto público).

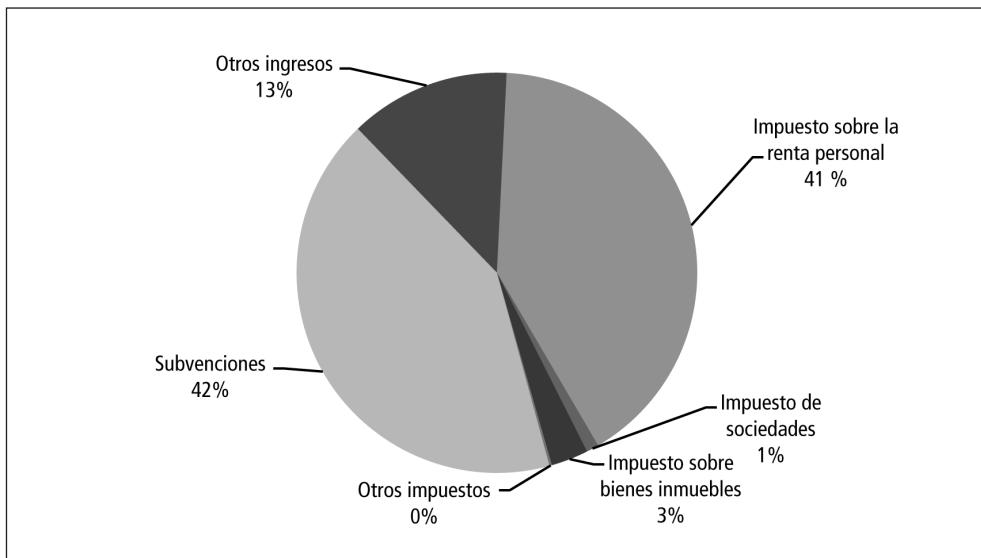
El gobierno local está formado por condados y municipios. Éstos acostumbran a ser grandes. Los entes locales tienen atribuidas casi todas las competencias en materia sanitaria, y una parte muy importante de competencias vinculadas a seguridad y bienestar social y a educación. Así pues, los principales servicios públicos de carácter personal están en manos de los gobiernos locales.

La principal fuente de ingresos de los condados y municipios daneses es el impuesto sobre la renta personal. Cada municipio y condado establece su propio tipo impositivo, que es proporcional, sobre la base imponible estatal. Este ingreso se complementa con las subvenciones estatales, dentro de las cuales tiene un papel predominante la subvención niveladora.

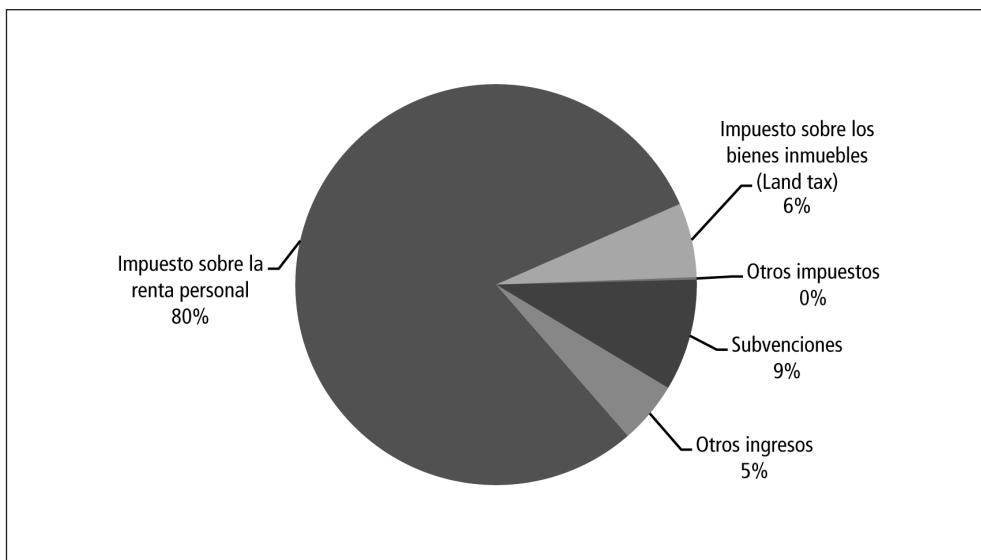
Tal como se acaba de mencionar, las subvenciones procedentes del Gobierno central tienen un destacado papel en la financiación de los gobiernos locales daneses. En 2003, por ejemplo, el 36,3% del total de los ingresos locales tenía esta procedencia. Estas subvenciones son mucho más relevantes en el caso de los municipios que en los condados, ya que en los primeros representan el 42,4% de sus ingresos mientras que en los segundos sólo el 9,0%, según datos de 2001 (gráfico 4).

Gráfico 4

Estructura de los ingresos de los municipios



Estructura de los ingresos de los condados



FUENTE: Bosch y Espasa (2006).

En Dinamarca, las diferencias municipales, en términos de capacidad fiscal y de necesidades de gasto, son muy elevadas, más que las que se puedan dar en variables demográficas o de estructura social. Por ejemplo, en 2002, la diferencia entre el municipio con la capacidad fiscal per cápita más alta y el municipio con la más baja, medida

en términos de base imponible, era de más de 22.400 euros. Por lo que respecta a las necesidades de gasto, la diferencia era de más de 1.340 euros.

Esto conlleva que si cada municipio financiase su gasto con sus recursos propios, el nivel de servicios públicos municipales y la carga impositiva variarían considerablemente entre los municipios. Por este motivo, en Dinamarca existe un sistema de nivelación fiscal que asegura que los ciudadanos, vivan en el municipio que viven, puedan disfrutar de un mismo nivel de servicios públicos locales realizando un esfuerzo fiscal parecido.

El sistema de nivelación fiscal local consta de cuatro elementos:

1. Nivelación de las necesidades de gasto.
2. Nivelación de la capacidad fiscal.
3. Subvenciones generales estatales.
4. Diversas subvenciones especiales y sistemas de nivelación.

1. Nivelación de las necesidades de gasto

En la nivelación de las necesidades de gasto, tenemos que distinguir tres casos:

- La nivelación general que comprende a todos los municipios daneses.
- La nivelación entre los municipios del área metropolitana de Copenhague, que se suma a la nivelación general.
- La nivelación entre los condados.

Con el objetivo de igualar las diferencias municipales en las necesidades de gasto, en primer lugar es necesario medir estas necesidades para cada uno de los municipios.

Las necesidades de gasto se calculan a partir de una serie de criterios objetivos, los cuales pretenden reflejar los factores determinantes del volumen del gasto municipal.

Estos indicadores objetivos reflejan la conexión entre las causas que provocan gasto y el efecto sobre las necesidades de gasto de los municipios. Así, sólo se nivela la parte de las diferencias municipales causadas por “diferencias objetivas en las necesidades de gasto”. Por tanto, no se nivelan las diferencias de gasto provocadas por unos niveles de servicios más altos o por un nivel más bajo de eficiencia en la prestación de los servicios.

El cálculo de las necesidades de gasto se basa en las siguientes variables:

- Necesidades de gasto resultantes de la edad de la población, etc.
- Necesidades de gasto causadas por factores sociales.

La subvención de nivelación municipal comprende tres componentes:

1. Una cantidad fija e igual en cada municipio, independientemente de su población. Su propósito es financiar “el gasto inicial”.
2. Una cantidad resultante del cálculo de las necesidades de gasto causadas por la edad de la población. La población de los municipios se agrupa por edades, y el número de individuos comprendidos en cada categoría de edad se multiplica por una cantidad, que se calcula en base a los costes corrientes y de capital netos que se estima que originan los mencionados individuos.¹⁰ También se hace un cálculo parecido en el caso de los condados.
3. Una cantidad resultante del cálculo de las necesidades de gasto causadas por factores sociales. En este caso se calcula un “índice social” para cada municipio en base a una serie de variables sociales (por ejemplo, número de niños de familias monoparentales, individuos entre 20 y 59 años en paro, habitantes en áreas con problemas sociales severos, etc.). En 2002 el índice social iba de un valor mínimo de 39 a uno máximo de 178. También se calcula el índice social en el caso de la nivelación de los condados.

En el cálculo de las necesidades de gasto se ponderan de manera diferente las ocasionadas por la edad que las ocasionadas por factores sociales. Las primeras tienen los siguientes porcentajes de ponderación: 80% en la nivelación municipal general; 77,5% en la nivelación de los condados, y 75% en los municipios metropolitanos. Así pues, la ponderación de las necesidades de gasto resultantes del índice social es la restante: 20% en la nivelación municipal general; 22,5% en la nivelación de los condados, y 25% en la nivelación metropolitana.

Una vez calculadas las necesidades de gasto, éstas se nivelan parcialmente. Por tanto, la nivelación es parcial, ya que sólo nivela una parte de las diferencias intermunicipales en las necesidades de gasto. Los porcentajes de nivelación son los siguientes:

- El 45% de la diferencia entre las necesidades de gasto municipales per cápita y la media estatal de las necesidades de gasto.
- El 40% adicional entre los municipios del área metropolitana de Copenhague. Así pues, aquí se nivela un 85% de las diferencias en las necesidades de gasto de los municipios metropolitanos.
- El 80% de la diferencia entre las necesidades de gasto por habitante del condado y la media estatal.

10. Así, por ejemplo, los individuos de más de 85 años, los de 7 a 16 años y los de 0 a 6 años son los que tienen un coeficiente de ponderación más elevado, debido a que generan mayores costes municipales (asistencia social, educación, sanidad, etc.).

También cabe señalar que el sistema de nivelación es horizontal y de suma cero. Es decir, tanto los municipios como los condados se nivelan entre ellos. En concreto, los municipios o condados que están por debajo de la media en necesidades de gasto tienen una subvención negativa, y los que están por encima positiva, de manera que la cuantía de las contribuciones hechas por los municipios o condados con menos necesidades es igual a la de las subvenciones recibidas por los municipios o condados con más necesidades.

2. Nivelación de la capacidad fiscal

En la nivelación de capacidad fiscal, tenemos que distinguir cuatro casos:

- La nivelación general que comprende todos los municipios daneses.
- La nivelación entre los municipios del área metropolitana de Copenhague, que se añade a la nivelación general.
- La nivelación especial para los municipios con una baja capacidad fiscal.
- La nivelación entre los condados.

En principio, la nivelación de la capacidad fiscal sigue las mismas pautas que la nivelación de las necesidades de gasto. Así, el primer paso es calcular la base imponible de cada municipio y condado.

La base imponible de cada municipio o condado es la media de la base derivada del impuesto sobre la renta y del valor de propiedad en el impuesto sobre la propiedad inmueble.

En el caso de los municipios, la capacidad fiscal se estima como sigue:

- primero, se calcula la suma de la base imponible del impuesto de renta, más el 7% del valor del suelo gravable, más la participación municipal en el impuesto sobre la propiedad, que se convierte en una base imponible dividiendo la cuantía de la participación por el tipo impositivo.
- segundo, la base imponible resultante de esta suma se multiplica por un tipo impositivo estándar, que es el resultado de dividir el gasto corriente y de capital municipal por la base imponible calculada.

En el caso de los condados, la capacidad fiscal se calcula de manera similar.

Igual que cuando se trata de las necesidades de gasto, la nivelación de la capacidad fiscal es parcial. Los porcentajes de nivelación son los siguientes:

- El 45% de la diferencia entre la capacidad fiscal municipal per cápita y la media estatal de la capacidad fiscal. Esto se aplica a todos los municipios, con excepción de los que tienen una capacidad fiscal por debajo del 90% de la media estatal.
- El 85% de la diferencia entre la capacidad fiscal municipal por habitante y el 90% de la media estatal, en el caso de los municipios con una capacidad fiscal por debajo del 90% de la media estatal.
- El 40% adicional entre los municipios del área metropolitana de Copenhague. Así pues, aquí se nivela un 85% de las diferencias en la capacidad fiscal de los municipios metropolitanos.
- El 80% de la diferencia entre la capacidad fiscal por habitante del condado y la media estatal.

También las subvenciones de nivelación de la capacidad fiscal son horizontales y de suma cero, es decir, las contribuciones de los municipios o condados ricos se igualan con la cuantía recibida por los municipios o condados pobres.

Esquema de la nivelación fiscal

Municipios - Nivelación de la capacidad fiscal

Todos los municipios, menos los que tienen una capacidad fiscal por debajo del 90% de la media estatal	Se nivela el 45% de la diferencia entre la capacidad fiscal municipal por habitante y la capacidad fiscal media estatal.
Municipios con una capacidad fiscal por debajo del 90% de la media estatal	Se nivela el 85% de la diferencia entre la capacidad fiscal municipal por habitante y el 90% de la media estatal.
Área metropolitana de Copenhague	Se nivela un 40% adicional de las diferencias entre las capacidades fiscales de los municipios metropolitanos.

Municipios - Nivelación de las necesidades de gasto

Todos los municipios	Se nivela el 45% de la diferencia entre las necesidades de gasto municipales per cápita y la media estatal de las necesidades de gasto.
Área metropolitana de Copenhague	Se nivela un 40% adicional de las diferencias entre las necesidades de gasto de los municipios metropolitanos.

Condados - Nivelación

Capacidad fiscal	Se nivela el 80% de la diferencia entre la capacidad fiscal por habitante del condado y la media estatal.
Necesidades de gasto	Se nivela el 80% de la diferencia entre las necesidades de gasto por habitante del condado y la media estatal.

FUENTE: *Municipalities and Counties in Denmark. Tasks and Finances*. Indenrigs-og Sundhedsministeriet, agosto de 2002.

3. Subvenciones generales estatales

El Estado, anualmente, otorga subvenciones generales a los municipios y condados. La cuantía global a distribuir entre los gobiernos locales se fija anualmente por el Ministerio de Finanzas. Una parte de la cuantía se otorga a los municipios con una capacidad fiscal más baja. El resto se reparte entre los municipios y condados en proporción a su capacidad fiscal. Hay que señalar que esta subvención no tiene como objetivo la nivelación.

4. Diversas subvenciones especiales y sistemas de nivelación

Los municipios y condados reciben otras subvenciones con finalidades de nivelación fiscal. Así, hay subvenciones para los municipios y condados con dificultades especiales. También se dan subvenciones adicionales a los municipios localizados en islas. Otras subvenciones se dan para sufragar los gastos que ocasionan los inmigrantes en concepto de integración, aprendizaje de la lengua, gastos sociales, etc.

Cabe decir que, a partir de 1 de enero de 2007, ha entrado en vigor una reforma muy importante de los gobiernos locales que se ha centrado en una reestructuración organizativa y competencial. En concreto, desaparecen los condados y se crean cinco regiones. A las regiones se les asignaron fundamentalmente competencias sanitarias. En cuanto a su financiación, no pueden cobrar impuestos y se financian sólo a través de subvenciones, fundamentalmente del Gobierno central, para garantizar que todos los ciudadanos, vivan donde vivan, tengan derecho a hospitales de la misma calidad.¹¹

11. Ministry of the Interior and Health (2005): *The Local Government Reform*.

España

España ha sido uno de los países de la UE-15 que ha sufrido un proceso más fuerte de descentralización en las dos últimas décadas. La aprobación de la Constitución en el año 1978 consagró un sistema de gobierno basado en tres niveles de gobierno: central, autonómico y local. A su vez, el gobierno local consta de dos niveles: las provincias y los municipios, gobernados por las Diputaciones y los Ayuntamientos, respectivamente. La legislación también prevé la existencia de otras entidades locales de carácter más específico (mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas, etc.).

España tiene más de 8.100 municipios de características y población muy diferentes, y con una distribución territorial poco homogénea. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales asumieron las competencias de las Diputaciones y, por tanto, en estos casos, no existe este segundo nivel de gobierno. Las Diputaciones forales del País Vasco tienen un régimen diferenciado con una mayor dotación de poderes en el ámbito tributario, ya que tienen plenas competencias (normativas, de gestión y recaudación) sobre casi todos los tributos. La mayor parte de los recursos fiscales obtenidos se reintegran, en forma de transferencia, a la Administración autonómica. También los gobiernos provinciales de las Islas Baleares, formado por los Consejos Insulares, y de las islas Canarias, integrado por los Cabildos, disponen de más poder que el resto de provincias.

En España, el peso de los gobiernos locales en el conjunto del sector público supone, en términos de gasto no financiero, cerca del 13% (el 5% del PIB), porcentaje que se ha mantenido casi invariable desde el inicio de la democracia. Por lo que se refiere a los ingresos, éste es del 10%.

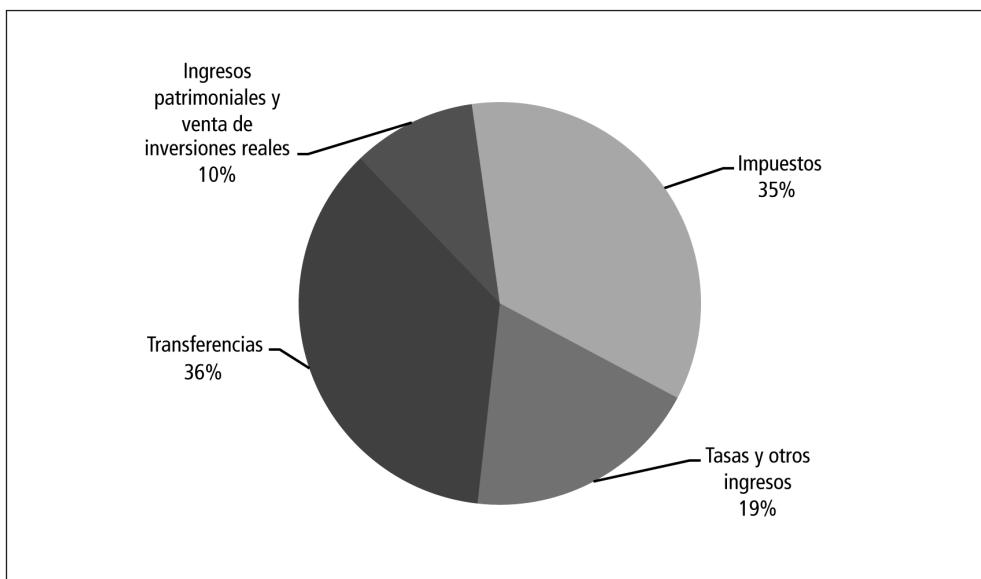
Los Ayuntamientos españoles tienen asignadas unas competencias específicas y muy diversas que varían según la extensión de la población, mientras que las Diputaciones tienen unas competencias más genéricas que consisten fundamentalmente en dar apoyo a los municipios. Con todo, los municipios destinan la mayor parte de su gasto a vivienda y urbanismo, a servicios de carácter general, a servicios comunitarios, a cultura y a seguridad, protección y promoción social.

Por lo que respecta a la financiación, los impuestos y las subvenciones son las principales fuentes de recursos. Dentro de los primeros, destaca el impuesto sobre bienes inmuebles, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y el impuesto sobre actividades económicas. Hay que decir que, a partir de 2004, a las provincias y a los municipios capitales de provincia o de comunidad autónoma, o que tengan más de 75.000 habitantes, se les cede una parte del impuesto sobre la renta de las personas físicas, del IVA y de los impuestos especiales sobre alcoholes, hidrocarburos y labores del tabaco.

El otro pilar de la financiación local son las subvenciones procedentes de los otros niveles de gobierno, especialmente del Gobierno central.

En España, en el año 2005, las transferencias supusieron el 31% de los ingresos no financieros de las Administraciones locales. En concreto, este porcentaje para los municipios es del 36%, para las provincias de régimen común es del 75%, para los Cabildos y Consejos Insulares del 53% y para las Diputaciones forales del 3%. Dejando de lado las Diputaciones forales, en el resto de Entidades Locales, destacan las subvenciones generales procedentes del Estado, es decir, las de carácter nivelador. Así, según datos de 2005, las transferencias recibidas por los municipios suponían el 36% del total de sus ingresos no financieros; de éstas, la mitad provienen de las subvenciones estatales niveladoras, que significan, pues, el 18% de sus ingresos no financieros (gráfico 5). Este porcentaje es del 59% en las Diputaciones de régimen común y del 17% en los Cabildos y Consejos Insulares.

Gráfico 5. Estructura de los ingresos municipales, 2005



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

En los últimos años, en España se han producido una serie de hechos que han incrementado el desequilibrio vertical entre el Gobierno central y los gobiernos locales. En primer lugar, la reforma del IAE, que entró en vigor en 2003 –y que supuso dejar exento de este pago a cerca del 90% de los contribuyentes– ha provocado un aumento del desequilibrio vertical que ha sido cubierto mediante el aumento de las transferencias procedentes del Gobierno central.

En segundo lugar, cada vez más se detecta un importante y creciente desajuste entre las funciones reales que realizan los gobiernos municipales y la definición legal de sus competencias. La Administración municipal, al ser la más cercana al ciudadano, es la Administración que recibe más demandas. Éste es el caso, por ejemplo, de las políticas sociales, ya que los nuevos fenómenos sociales que se están produciendo (envejecimiento de la población, inmigración, aumento de la participación de la mujer en la vida laboral) incrementan la demanda municipal de más y mejores servicios. En este sentido, es importante señalar que los municipios vienen realizando servicios que correspondería ejecutar a otras Administraciones, lo que genera un desequilibrio vertical adicional.¹²

Por último, la aplicación en un futuro del llamado “Pacto Local” o segunda descentralización, supondrá el traspaso de nuevas competencias hacia la Administración local que se traducirá en nuevas necesidades de gasto y, consiguientemente, en un mayor desequilibrio fiscal, si no se instrumentan mecanismos de financiación que permitan alcanzar la suficiencia financiera.

Junto con este desequilibrio vertical, se da también en España un desequilibrio horizontal, es decir, las necesidades de gasto y la capacidad fiscal no se distribuyen de manera homogénea entre los gobiernos locales a lo largo del territorio y, por tanto, se requiere nivelar estos desequilibrios.

La subvención de nivelación que existía hasta 2003 para hacer frente a estos dos desequilibrios era la Participación Municipal en los Tributos del Estado (PMTE). Pero con la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, cambió el sistema de nivelación entre los municipios. Este cambio entró en vigor en 2004.

A partir de la mencionada Ley, el sistema de financiación local se organiza en base a dos modelos, el modelo llamado “de cesión de rendimientos recaudatorios de impuestos estatales”, que tiene dos componentes: uno de cesión de impuestos estatales y otro de financiación complementario. El otro modelo se puede denominar “modelo de reparto por variables” y se define de acuerdo con una serie de variables predeterminadas.

El ámbito de aplicación del modelo de cesión de rendimientos recaudatorios de impuestos estatales se extiende a los municipios de más de 75.000 habitantes y las capitales de provincia o de comunidad autónoma¹³ y las provincias y entes asimilados, mientras que el modelo de reparto por variables se aplica al resto de municipios.

12. Un estudio encargado por la Diputación de Barcelona estima que la financiación municipal de los servicios no obligatorios llega a superar el 30% del gasto municipal no financiero en los municipios catalanes. Ver Vilalta y Mas (2003).

13. Los municipios de Madrid y Barcelona quedan excluidos, recibiendo una transferencia que se calcula mediante otro sistema.

Los primeros participan en la cesión de determinados porcentajes de los rendimientos obtenidos por el Estado en el IRPF, IVA e impuestos especiales y reciben como subvención niveladora el llamado “fondo complementario de financiación”.

Para el año 2004 este fondo se calculó de la siguiente manera:

$$\text{PMTE}^i 2004 = \text{PMTE}^i 2003 \times \text{IE} 2004 / 2003$$

$$\text{FC}^i 2004 = \text{PMTE}^i 2004 - \text{PIRPF}^i 2004 - \text{PIVA}^i 2004 - \text{PIIEE}^i 2004$$

Donde:

PMTE^i : Participación municipal en los tributos del Estado del municipio “ i ”.

IE : Índice de evolución.

FC^i : Fondo complementario de financiación del municipio “ i ”.

PIRPF^i : Participación municipal en el IRPF del municipio “ i ”.

PIVA^i : Participación municipal en el IVA del municipio “ i ”.

PIIEE^i : Participación municipal en los impuestos especiales del municipio “ i ”.

Se partió, pues, de la Participación Municipal en los Tributos del Estado (PMTE) de 2003, que era hasta entonces la subvención de nivelación que recibían estos municipios, igual que los demás. Ésta se distribuía entre los municipios de la siguiente manera:

1. Un 75% en función de la población municipal ponderada, de acuerdo con la siguiente tabla:

	Coeficiente
Más de 500.000 hab.	2,80
De 100.001 a 500.000	1,47
De 50.001 a 100.000	1,32
De 20.001 a 50.000	1,30
De 10.001 a 20.000	1,17
De 5.001 a 10.000	1,15
Hasta 5.000	1,00

2. El 2,5% de acuerdo con las unidades escolares.
3. El 8,5% de acuerdo con la inversa de la capacidad recaudatoria.

4. El 14% de acuerdo al esfuerzo fiscal medio ponderado por la población.

$$efm = \left(\sum_{k=1}^4 a_k \frac{Rco}{Rpm} \right) P_i$$

Donde:

a_k = Peso relativo de cada tributo (IBI, IAE, ICVTM, IIVTNU)

Rco = Recaudación real de los tributos

Rpm = Recaudación potencial

La PMTE de 2003 se incrementaba por el índice de evolución, que era el incremento del PIB, con la garantía de que siempre, como mínimo, se incrementaría de acuerdo con el IPC. A la cuantía resultante se le restaba la cuantía de las participaciones en el IRPF, el IVA y los impuestos especiales, también introducidas en 2004. El resultado es el Fondo Complementario de Financiación.

Asimismo, este fondo se hace evolucionar anualmente según la evolución del ITE (ingresos tributarios del Estado). Es decir, la participación en el Fondo Complementario de Financiación se obtiene, para cada ejercicio presupuestario, multiplicando la participación en el año base del sistema (2004) por el incremento que experimentan los ingresos tributarios del Estado entre el año base y el año al que corresponda la participación.

Para el resto de municipios, la subvención de nivelación sigue recibiendo el nombre de Participación Municipal en los Tributos del Estado, y los criterios de distribución del fondo son semejantes a los existentes hasta entonces, pero con algunos cambios, que son los siguientes:

1. El 75% de acuerdo con la población municipal ponderada, según el siguiente criterio:

Coeficiente	
Más de 50.000 hab.	1,40
De 20.001 a 50.000	1,30
De 5.001 a 20.000	1,17
Hasta 5.000	1,00

2. El 12,5% de acuerdo al esfuerzo fiscal medio, que se define en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
3. El 12,5% según la inversa de la capacidad tributaria, que se define en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Así pues, como indicador de necesidad de gastos se coge exclusivamente la población ponderada en función del tamaño del municipio, y no se define en la Ley ni la capacidad tributaria ni el esfuerzo fiscal, que se encomienda a las futuras leyes de presupuestos.

En este sentido, la Ley de Presupuestos Generales para 2004 define la variable capacidad tributaria como la relación existente entre la base imponible media del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de naturaleza urbana por habitante de cada Ayuntamiento y la misma magnitud del estrato en el cual se encuadre, ponderada por la relación entre la población de derecho de cada municipio y la población total de los incluidos en esta modalidad de participación.

Con respecto al esfuerzo fiscal medio, se utiliza como indicador el esfuerzo fiscal medio por habitante correspondiente a 2004. Esta magnitud se calcula a partir de la comparación de los tipos de gravamen aplicados en los impuestos municipales de exacción obligatoria con los máximos que se pueden aplicar según la Ley Reguladora de Haciendas Locales. Están incluidos en este cálculo los Impuestos sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

La cuantía global del fondo a repartir anualmente entre los municipios, también se hace evolucionar de acuerdo al incremento del ITE.

Se mantiene la garantía de que ningún municipio obtenga una financiación inferior a la recibida como subvención en el último año del quinquenio anterior (2003), y se elimina la garantía de financiación mínima adicional para los municipios con menos de 5.000 habitantes, vigente en el periodo 1999-2003. Ahora bien, para 2007, el Ministerio de Administraciones Públicas ha constituido por primera vez un fondo a favor de los municipios de población inferior a los 20.000 habitantes, con el objetivo de ayudarlos a mejorar la prestación de los servicios básicos, que se instrumentará mediante transferencias corrientes.

Con respecto a las provincias, su participación en los tributos del Estado tiene dos componentes: una participación de carácter incondicionado, que sigue el modelo de cesión descrito en el caso de los municipios grandes, y la participación en un fondo de aportación a la asistencia sanitaria.

En concreto, las provincias se financian mediante la cesión de determinados porcentajes de los rendimientos obtenidos por el Estado en el IRPF, IVA e impuestos especiales y de la participación en el Fondo Complementario de Financiación. Adicionalmente, el artículo 144 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales estable-

ce que los Presupuestos Generales del Estado incluirán un crédito para dar cobertura a las asignaciones destinadas a este tipo de entidades, para el mantenimiento de sus centros sanitarios de carácter no psiquiátrico. La cuantía a percibir por cada provincia o ente asimilado, por este concepto, es el importe percibido en 2004 actualizado con la evolución de los ingresos tributarios del Estado.

Las principales críticas del sistema descrito son las siguientes:

- Es relevante el hecho de que los gobiernos locales dependan, por lo que se refiere a la suficiencia financiera, básicamente, del Gobierno central. Aproximadamente dos terceras partes de las transferencias corrientes que reciben los Ayuntamientos proceden del Estado, y esta cifra aumenta a más del 90% en el caso de las Diputaciones provinciales de régimen común. Este hecho entra en contradicción con la potenciación del estado de las autonomías y con la aplicación del principio de subsidiariedad, y no concuerda con la experiencia internacional de los países federales, donde son los gobiernos intermedios (Estados, *Länder*, regiones, etc.) los responsables de sus gobiernos locales. En cambio, en España, las Comunidades Autónomas tienen un papel muy secundario en relación con la financiación local.
- La actualización de la cuantía de la subvención en base al ITE puede generar problemas, ya que, al no figurar en éste ni el impuesto de sociedades ni las cotizaciones a la seguridad social, la base es mucho más reducida que la existente en el período anterior. Además, al ser más pequeña, es más sensible a las reformas que haga el Gobierno central, que pueden ir en la línea de reducir determinados impuestos, como por ejemplo el IRPF, y no se contempla que se implementen compensaciones por este hecho.¹⁴
- Para los municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia o de comunidad autónoma, el hecho de que se mantenga el “status quo” de 2003 supone la consolidación de las diferencias e inequidades históricas. Es decir, el Fondo Complementario de Financiación para cada municipio se obtiene por diferencia con la cuantía que obtenía con la antigua PMTE, es decir, no se calcula como diferencia de unas necesidades de gasto que permita obtener unos niveles de cobertura de servicios similares para un determinado nivel de esfuerzo fiscal. En consecuencia, al no existir un mecanismo de nivelación, se mantiene la estructura distributiva del 2003, no habiendo flujos redistributivos hacia el resto de municipios.
- Por lo que se refiere a los municipios pequeños, a diferencia de lo que sucede con los grandes, para los cuales se garantiza individualmente una subvención anual base igual a la recibida en 2003 actualizada según el ITE, la garantía anual

14. Pedraja (2004).

base es, estrictamente, la subvención recibida en 2003. Lo que se actualiza, con el ITE, es el fondo a distribuir, pero el resultado final para cada uno de ellos depende de la aplicación de la fórmula distributiva. En definitiva, una discriminación más entre los dos grupos de municipios.

Francia

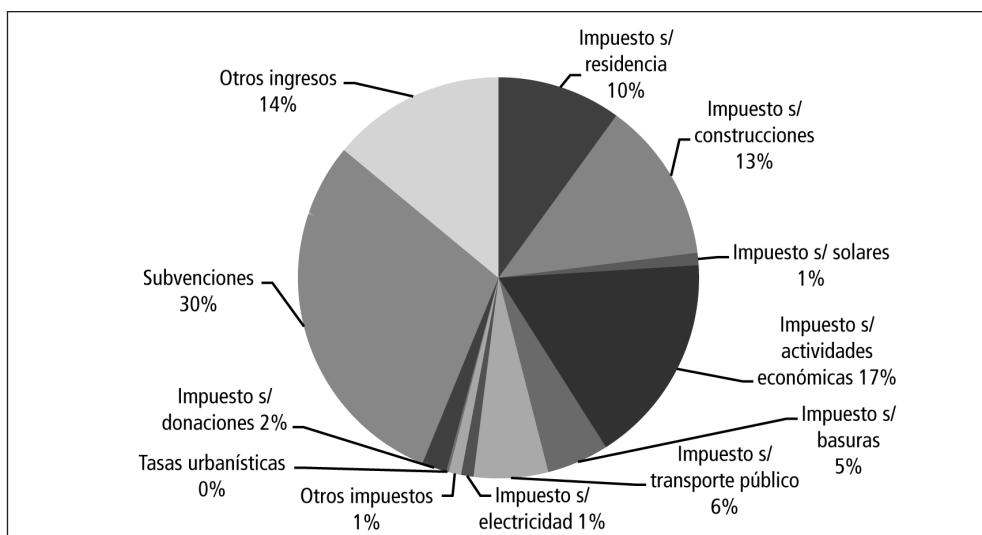
Francia es un país unitario centralizado con dos órganos de Administración local: los municipios y los departamentos, aunque en 1986 se crearon las regiones, entidades que en Francia se consideran locales, pero que, en realidad, tienen carácter de gobierno intermedio. Un rasgo característico de los municipios franceses es que son muy pequeños en términos de población. De hecho el 95% de los municipios tienen menos de 5.000 habitantes.

Las entidades locales francesas cuentan con una estructura de gasto muy diversificada. Los departamentos prestan directamente una serie de servicios, especialmente los relativos a la acción social, mientras que los municipios se encargan de los servicios públicos generales, los equipamientos y servicios urbanos, medio ambiente, cultura, juventud, ocio y deporte y educación, entre otros.

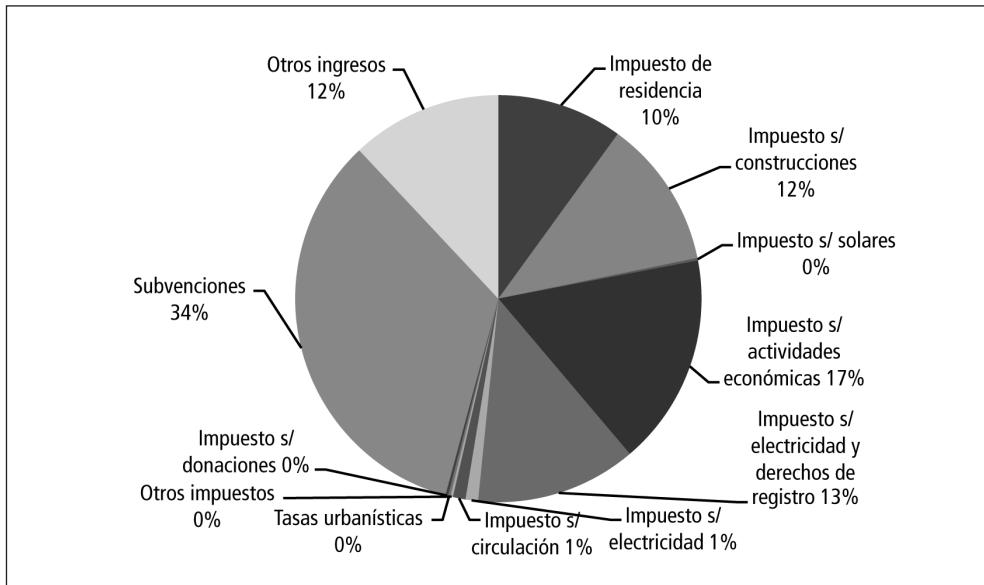
Esta diversificación de competencias se da también por el lado de los ingresos. Así, las entidades locales francesas tienen como principal fuente de financiación los impuestos, proviniendo esta recaudación de una amalgama de más de 12 impuestos diferentes. El otro pilar de la financiación local son las transferencias procedentes del Gobierno estatal, dentro de las cuales tienen un papel destacado las subvenciones de nivelación.

En Francia, en el año 2001, las subvenciones del Gobierno central a las Administraciones locales (municipios, agrupaciones de municipios y departamentos) representaron el 32,1% del total de sus ingresos. Para los municipios y agrupaciones este porcentaje fue del 30,8% y para los departamentos del 34,8% (gráfico 6).

Gráfico 6. Estructura de los ingresos de los municipios y agrupaciones



Estructura de ingresos de los departamentos



FUENTE: Bosch y Espasa (2006).

Hay que destacar cuatro puntos sobre las características de estas subvenciones:

- Todas las subvenciones son formuladas, es decir, que su cálculo tiene lugar de manera automática. No hay subvenciones discrecionales hacia las Administraciones locales.
- Casi todas las subvenciones son subvenciones en bloque e incondicionadas. Las Administraciones locales pueden hacer lo que quieran con las subvenciones recibidas. Las subvenciones específicas, que se destinan a un uso o proyecto específico, sólo representan un 2% del total de transferencias.
- Los procedimientos de asignación de las subvenciones son extremadamente complicados. Hay alrededor de veinte tipos diferentes de subvenciones. Muchas de ellas han sido introducidas para sustituir una antigua subvención, o para compensar los ingresos de un impuesto eliminado o modificado por el Gobierno central. Es decir, a la hora de diseñar estas subvenciones, se ha tenido en cuenta la situación anterior y se han incorporado elementos de ésta para evitar introducir modificaciones más importantes de las que serían políticamente aceptables. La Administración central a menudo utiliza estas modificaciones para conseguir nuevos objetivos, como podría ser el aumento de la equidad a la hora de diseñar las transferencias a las Administraciones locales. El resultado final de cada una de estas fórmulas es difícil de predecir, y la combinación de sus resultados es casi imposible.

- El sistema cambia constantemente, debido, básicamente, a las numerosas modificaciones introducidas para mejorar las características anteriores. La constante búsqueda de un sistema mejor hace que éste se convierta en más complejo.

El cuadro 3 muestra los principales tipos de subvenciones del año 2004. A continuación se describen las más importantes.

Cuadro 3. Subvenciones del Gobierno central a los gobiernos locales*, 2004

Tipo de subvención	Billones (€)	% s/ el total	% s/ el total de subvenciones incondicionadas
Subvenciones en bloque	59,1	98	
–Subvenciones generales	43,3		73
DGF	36,8		
FCTVA	3,8		
DGE	0,9		
Otras	1,8		
–Subvenciones de descentralización	3,9		7
DGD	0,8		
Formación Profesional	1,9		
Educación	0,9		
Otras	0,3		
–Subvenciones de compensación	11,9		20
Subvenciones específicas	1,1	2	
Total	60,2	100	100

* NOTA: se incluyen las regiones.

FUENTE: Shah (2006).

Subvenciones generales

“Dotation globale de fonctionnement” (DGF)

En torno a unas diez transferencias se pueden considerar subvenciones de carácter general. La más importante de éstas es la *dotation globale de fonctionnement* (DGF). Es el Parlamento quien se encarga de determinar la cuantía total de estas subvenciones, así como los criterios anuales de asignación.

La cuantía total que se destina a la DGF se determina a partir de la del año anterior, siguiendo la siguiente fórmula:

$$B_n = B_{n-1} (1 + r) (1 + t/2)$$

Donde B_n es la subvención incondicionada para el año n , B_{n-1} es la subvención para el año anterior ($n-1$), r es la tasa de inflación del año n , y t la tasa de crecimiento del PIB a lo largo del año $n-1$.

Según esta fórmula, el conjunto de las Administraciones locales tiene garantizada una subvención de, como mínimo, la misma cuantía que el año anterior en términos reales, que aumentará a la mitad de la tasa de crecimiento del PIB. El 72,5% de la cuantía global de la DGF se da a los municipios (*communes*), y el 27,5% restante a los departamentos (*départements*). Desde el año 2004, las regiones también reciben una parte de la DGF.

La DGF de los municipios está dividida en dos partes: la parte “estándar” (81%) y la parte “política” (19%). La parte “estándar” (*dotation forfaitaire*) refleja la situación del año 1993. Cada año, los municipios reciben lo que obtuvieron en el año 1993 en términos per cápita, multiplicado por un coeficiente que es el mismo para todos ellos. En 1993 las subvenciones se determinaban a partir de cuatro criterios: (a) la base imponible, (b) las necesidades de gasto, (c) el esfuerzo fiscal, y (d) las subvenciones anteriores.

Las bases imponibles tenían un importante papel en el cálculo de las subvenciones: los municipios con bases imponibles bajas podían obtener más que otros de iguales condiciones. Este problema se resolvió a partir del concepto de la “recaudación potencial” (en referencia al potencial fiscal):

$$B_i = \sum k_i B_i / k \times T_k$$

Donde B_i/k es la base imponible del municipio i para el impuesto k , T_k es el tipo impositivo medio del impuesto k para todos los municipios de Francia, y B_i es la recaudación potencial para el municipio i . En definitiva, se trata de calcular qué cuantía podría recaudar un municipio aplicando la media nacional de los tipos impositivos para cada uno de sus impuestos.

Las necesidades de gasto también tienen un papel importante. Se tiene en cuenta la población municipal, recibiendo más (en general), en términos per cápita, aquellos municipios con más población, con el objetivo de reflejar la idea de que las necesidades aumentan con el tamaño del municipio. También se cogen otras variables que intentan medir las necesidades de gasto, como la red de carreteras municipales, el número de niños en edad escolar, etc.

El esfuerzo fiscal realizado por los municipios también se tiene en cuenta, aunque en menor importancia. Se calcula la ratio entre la recaudación fiscal del municipio y la recaudación que habría obtenido en el caso de aplicar los tipos impositivos medios.

La parte política (*dotation d'aménagement*) de la DGF en los municipios se utiliza para objetivos más específicos. La mayor parte se dedica a patrocinar agrupaciones de municipios, que el Gobierno central considera convenientes. Los municipios que forman *communautés de agglomérations* o *communautés de communes* reciben más transferencias que los que no lo hacen. Este incentivo no es ajeno a la rápida evolución de las agrupaciones municipales en los últimos años. El resto va a los municipios necesitados de las áreas urbanas (*dotation de solidarité urbaine*) o de las áreas rurales (*dotation de solidarité rurale*). Los criterios utilizados para definir este tipo de municipios y asignar la subvención son complejos, pero es interesante señalar que se refieren a características socioeconómicas (renta, proporción de viviendas de renta baja, etc.) en vez de a características fiscales y financieras (bases imponibles).

“Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée” (FCTVA)

Otra subvención general es la subvención para la compensación del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en los municipios, o FCTVA (*fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée*).

Por ejemplo, consideremos el caso de una determinada inversión, como podría ser la compra de un ordenador de 100€, por parte de una empresa privada y un gobierno local. Los dos pagarán un servicio que incluye un IVA de aproximadamente 20€. La empresa privada utiliza el ordenador para producir bienes o servicios que venderá a un precio donde incluirá un IVA de, por ejemplo, 50€. La empresa deducirá los 20€ pagados en su inversión y enviará a las autoridades fiscales un cheque por valor de 30€.

La Administración local, en cambio, utilizará el ordenador para producir bienes o servicios que, habitualmente, no venderá y por lo tanto no tendrán IVA. El gobierno local no puede deducirse los 20€ ya pagados. Por lo tanto, el sistema de cálculo del IVA discrimina a las Administraciones locales. Para eliminar o corregir esta distorsión, el Gobierno central devuelve a los gobiernos locales el IVA pagado en sus inversiones.

“Dotation globale d'équipement” (DGE)

Existe también una subvención a la inversión o DGE (*dotation globale d'équipement*) a los municipios y departamentos. Se asigna en función de la base imponible potencial, de la población, de la longitud de las carreteras, etc. Los municipios más ricos (es decir, con un potencial impositivo municipal superior a un determinado nivel) quedan excluidos.

Subvenciones de descentralización

Un segundo grupo de subvenciones, las subvenciones de descentralización, fueron introducidas en los años 80 cuando algunas responsabilidades de gasto se transfirieron del Gobierno central a los gobiernos subcentrales. Se estimó el ahorro de costes que este cambio implicaba para el Gobierno central y, a partir de esta información, se definieron las subvenciones a los diversos gobiernos locales. Algunas de estas subvenciones son específicas y están bien identificadas, como las subvenciones para cubrir el gasto de la formación profesional (una responsabilidad transferida a las regiones) o el gasto de construcción y mantenimiento de los edificios escolares (transferido a los departamentos y regiones).

Subvenciones de compensación

Tal como se ha comentado, el Gobierno central acostumbra a intervenir en la imposición local, subvencionando las deducciones permitidas en los impuestos locales pagados por sus residentes.

El caso más reciente es la eliminación de los componentes del salario de la base imponible de la *taxe professionnelle*, impuesto local sobre los negocios. La base imponible de este impuesto estaba compuesta por el capital (unos dos tercios) y por los salarios (un tercio). En 1999 el Gobierno central, con el objetivo de reducir los costes laborales en Francia, eliminó el componente salarial del impuesto. Eso implicó la reducción de un tercio de los ingresos generados por el impuesto local más importante en Francia. Por esta razón, el Gobierno central se comprometió a compensarlos por la pérdida, creando una nueva subvención.

Se puede observar, pues, que el sistema de subvenciones y nivelación hacia los gobiernos locales franceses es un sistema extremadamente complejo. Las DGF tienen un efecto redistributivo, ya que reducen las disparidades entre las bases imponibles. Sin embargo, no es seguro que los efectos de las otras subvenciones sean los mismos. De todos modos, en general, el sistema es redistributivo. El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad en los ingresos locales después de las transferencias, es menor que el que mide la desigualdad en los ingresos (o bases imponibles) de los gobiernos locales antes de éstas.

Reforma actual

En el año 2003 se decidió simplificar el sistema descrito anteriormente. Se integraron dentro de la DGE un número importante de las subvenciones clasificadas como subvenciones de descentralización o de compensación. En los presupuestos del año 2004, la importancia de las DGF casi se duplicó, llegando a los 36,7 billones de euros. Las re-

giones, así como los departamentos y los municipios, se beneficiaron de este aumento. La mayoría de la nueva DGF es utilizada para dar a los gobiernos locales: (a) las subvenciones que recibían anteriormente, incrementadas según el PIB, y (b) una subvención de nivelación, en función de las bases imponibles potenciales de cada gobierno local.

Reino Unido

El Reino Unido es un Estado unitario con algunas características de Estado federal, a partir del avance en el proceso de descentralización (*devolution*) que se está desarrollando en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, y, a más largo plazo, en Inglaterra.

La estructura de gobiernos locales en el Reino Unido es compleja al coexistir dos sistemas: el sistema antiguo con dos peldaños de Administración local y el sistema nuevo con un único peldaño que ha reemplazado la estructura tradicional desdoblada. Sin embargo, el panorama no es homogéneo, sino que varía según nos situemos en Inglaterra, Escocia, Gales o Irlanda del Norte.

El peso de los gobiernos locales es reducido, especialmente con respecto a los ingresos, ya que representan el 11% del total, lo que equivale al 4,0% del PIB. Por el lado de los gastos, la importancia relativa aumenta al suponer el 28% del gasto público, cifra que representa el 11,2% del PIB.

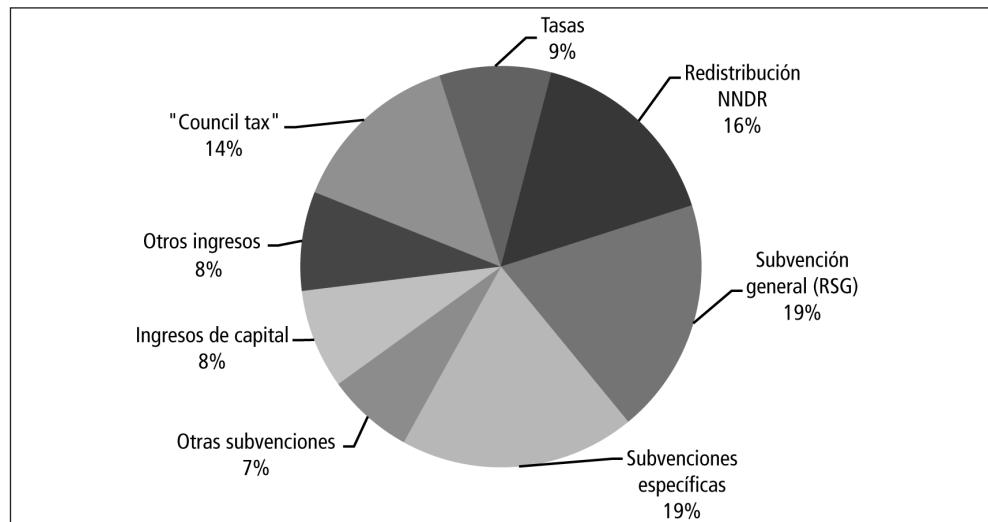
Las funciones desarrolladas por los gobiernos locales recaen fundamentalmente en las áreas de enseñanza, bienestar social y seguridad.

Los gobiernos locales del Reino Unido se financian básicamente a través de transferencias procedentes del Gobierno central y de una única figura impositiva: el impuesto sobre la propiedad inmueble.

En el Reino Unido las transferencias procedentes del Gobierno central tienen un papel decisivo en la financiación de los gobiernos locales. En 2003, el 66% de los ingresos locales tenía esta procedencia. Hay que tener presente, sin embargo, que la gran diversidad de la estructura de la Administración local británica conduce al hecho de que la importancia de las subvenciones del Gobierno central varíe de forma apreciable.

Para los gobiernos locales de Inglaterra, con datos de 2003, las subvenciones representaban el 62% del total de sus ingresos. Dentro de éstas, destacan por su cuantía las subvenciones específicas, que representan el 33% del total de las subvenciones, sigue la subvención general llamada *Revenue Support Grant* (RSG), con una cuantía que supone el 30% de los ingresos por subvenciones, y la redistribución del impuesto sobre la propiedad no residencial (NNDR), que significa el 25%. El resto tienen una importancia minoritaria (gráfico 7).

Gráfico 7. Ingresos no financieros de los gobiernos locales de Inglaterra, 2003



FUENTE: Bosch y Espasa (2006).

Así pues, dejando al margen la redistribución del impuesto sobre la propiedad no residencial, las subvenciones del Gobierno central se pueden subdividir en dos grandes grupos:

- Subvenciones específicas
- *Revenue Support Grant (RSG)*

1. Subvenciones específicas

Las subvenciones específicas que recibieron las autoridades locales inglesas durante el ejercicio presupuestario 2001/02, provenían de diferentes programas. Algunos de estos programas fueron tramitados por la Oficina del Viceprimer Ministro, que supervisa la Administración local, y otros por otros departamentos del Gobierno para la consecución de algunos de sus objetivos. Sin embargo, casi el 80% de la cantidad total pagada en forma de subvenciones específicas se debe a los ocho programas que figuran en el cuadro 4:

Cuadro 4. Principales subvenciones específicas de las autoridades locales inglesas (2001/02)

Subvención	Cantidad (UK£ millones)
Subvención obligatoria para el alquiler	5.183
Subvención por la <i>Council Tax</i>	1.937
Subvención a la policía	3.798
Fondos de la educación	1.558

Subvención	Cantidad (UK£ millones)
Subvenciones para las escuelas	583
Reforma de los salarios del personal docente	547
Subsidios a los solicitantes de asilo	541
Subvención a las autoridades del transporte de Londres	596
Otras	4.050
Total	18.793

FUENTE: SHAH (2006).

En términos cuantitativos la subvención más importante es la que se da para cubrir el pago de alquileres de las personas más pobres. Después sobresale la subvención para la financiación de la policía. A más distancia se encuentra la subvención para compensar el pago de la *Council Tax* (impuesto sobre la propiedad inmueble) a las personas más pobres. Seguidamente se encuentran las subvenciones para la financiación de la enseñanza, el transporte, servicios sociales, etc.

2. Revenue Support Grant (RSG)

La subvención general otorgada por el Gobierno central a las autoridades locales inglesas es la llamada *Revenue Support Grant* (RSG). Se trata de una subvención de nivelación que tiene en consideración, a la vez, los dos elementos básicos de la nivelación: la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales. Escocia y Gales tienen regímenes muy similares.

Las necesidades de gasto se determinan a partir de los cálculos que el Gobierno central hace sobre los costes unitarios de cada servicio. Así, el Gobierno central ajusta las transferencias a un nivel de gastos calculados en función de los costes que se estima que debería tener cada uno de los servicios. Con respecto al elemento de capacidad fiscal, éste se estima en base a la recaudación que podría proporcionar el impuesto sobre la propiedad, aplicando un tipo impositivo estándar decidido por el Gobierno central. Las transferencias del Gobierno central se determinan, así, en base a un único concepto que es la diferencia entre los gastos teóricos de cada unidad de gobierno local y los ingresos estándares que tendrían que percibir.

En concreto, la *Revenue Support Grant* consta de cuatro partes:

1. Para cada uno de los gobiernos locales, el Gobierno central estima sus necesidades de gasto (E_i).

2. Para cada uno de los gobiernos locales, el Gobierno central determina la cuantía que podría recaudar, mediante la *Council Tax*, si establece un tipo impositivo razonable (T_i).
3. Para cada uno de los gobiernos locales, el Gobierno central estima qué cantidad recibirá de la distribución del impuesto que grava la propiedad comercial e industrial¹⁵ (NNDR_i).
4. Finalmente, para cada uno de los gobiernos locales, el Gobierno central deduce las cantidades estimadas en los pasos 2 y 3 de la cuantía del paso 1, y paga a las autoridades locales una subvención (G_i) por la diferencia. Es decir:

$$G_i = E_i - T_i - NNDR_i$$

La parte más controvertida de la RSG es el cálculo de la cuantía que el Gobierno central determina que cada autoridad tendría que gastar, es decir, las necesidades de gasto de cada gobierno local. Esta cantidad se llama *Formula Spending Shares* (FSSs). En realidad, el Gobierno central hace una estimación de las FSSs como una medida de las necesidades relativas y no de las necesidades absolutas, pero, teniendo en cuenta la manera en que estas estimaciones se incorporan a la fórmula de la subvención, podemos considerar que se refieren a las necesidades reales.

El procedimiento para la determinación del importe de las necesidades de gasto de cada entidad local (FSSs) se compone de cinco pasos:

1. El Gobierno central decide la cuantía de gasto agregado que considera apropiada para los gobiernos locales en su conjunto. Esta cuantía no incluye ni los gastos de capital ni los gastos susceptibles de ser financiados mediante tasas y precios públicos.
2. El Gobierno central distribuye la cuantía total entre las principales áreas de gasto local. Se divide el gasto en siete grandes grupos de servicios. En el ejercicio presupuestario 2003/04, los siete principales grupos de gasto fueron: educación, servicios sociales, policía, bomberos, mantenimiento de las carreteras, medio ambiente, seguridad, servicios culturales y gastos de capital. Esta distribución se lleva a cabo en el seno del Gobierno central a través de un proceso de negociación entre los diferentes ministros. La asignación entre funciones de gasto se realiza anualmente, y tiene importantes implicaciones; si se produce una reasignación de carreteras a policía, entonces la subvención total que reciben las áreas con necesidades de gasto relativamente bajas en carreteras y altas en policía se incrementará, mientras que la subvención total que recibe un área con necesidades

15. La propiedad inmueble comercial e industrial está gravada por el Gobierno central, y los recursos obtenidos son distribuidos entre los gobiernos locales según su población.

altas en carreteras y bajas en policía disminuirá. Por tanto, cambiando la distribución del fondo, el Gobierno puede, de hecho, variar la subvención que reciben diferentes áreas.

3. El Gobierno central determina qué parte del gasto de cada una de estas áreas se debería financiar con subvenciones específicas. La cuantía restante de gastos de cada grupo se denomina *control total*. En el cuadro 5 se presenta el “control total” por servicios para las entidades locales inglesas, para el ejercicio presupuestario 2003-04.

Cuadro 5

Servicio	Millones UK£	% s/total
Educación	25.013,9	43,2
Educación primaria (niños 5-11 años)	8.242,2	14,2
Educación secundaria (11-16 años)	8.835,3	15,3
Educación infantil (< 5 años)	2.600,6	4,5
Alumnos de alto coste	2.304,5	4,0
Gastos de las autoridades locales educativas	2.418,3	4,2
Otros gastos educativos	613,0	1,1
Servicios sociales	11.171,0	19,3
Servicios sociales para la infancia	3.038,4	5,2
Servicios sociales para la gente mayor	4.893,2	8,4
Servicios sociales para jóvenes	3.239,4	5,6
Policía	4.152,0	7,2
Extinción de incendios	1.777,6	3,1
Mantenimiento de carreteras	1.954,2	3,4
Medio ambiente, seguridad y servicios culturales	11.570,4	20,0
Gastos de capital	2.269,3	3,9
Total	57.908,4	100,0

FUENTE: Shah (2006).

Tal como se puede observar, las principales funciones de gasto son educación, que representa el 43,2% del total del gasto asignado a los gobiernos locales, y servicios sociales, con el 19,3%.

4. El Gobierno central distribuye la cuantía total (*control total*) por funciones entre las autoridades locales. Aunque las variables seleccionadas son distintas para los

diferentes tipos de servicios, la fórmula de cálculo sigue la misma estructura en la mayoría de casos. Las necesidades de gasto del Gobierno local i en el servicio j (E_{ij}) pueden expresarse como el producto de: los usuarios potenciales del Gobierno local i en el servicio j (U_{ij}), un indicador de necesidades de gasto por usuario (N_{ij}), un indicador de coste adicional de los factores de producción en el área metropolitana de Londres (CL_{ij}) y el gasto estándar por usuario en el servicio j (G_j , es decir, igual para todos los gobiernos locales).

$$E_{ij} = U_{ij} N_{ij} CL_{ij} G_j$$

5. Finalmente, el Gobierno analiza cada autoridad local de manera individual. Se suman los importes asignados a cada área de gasto para formar la FSSs y , como se ha dicho, se deducen los ingresos que se considera razonable que el Gobierno local pueda obtener de la *Council Tax* y del gravamen de la propiedad inmueble comercial e industrial.

Suecia

Suecia es un país unitario altamente descentralizado en el ámbito local. El Gobierno local sueco es un modelo típico del norte de Europa con dos niveles de gobierno: los municipios y los condados. Los gobiernos locales gestionan el 44% del total del gasto público, lo que supone el 23,3% del PIB sueco. Con respecto a los ingresos locales, éstos representan el 35% del total (el 18,5% del PIB).

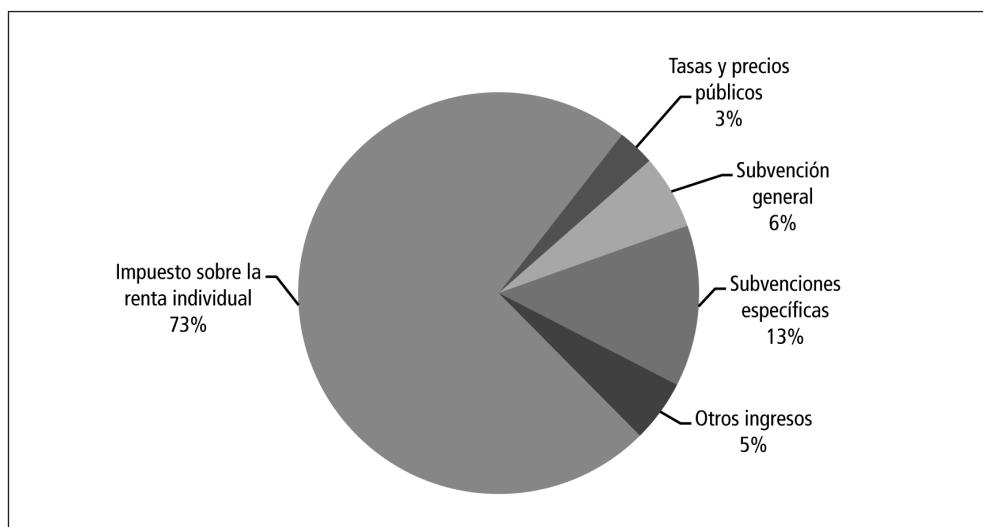
Los gobiernos locales suecos tienen como principales competencias la prestación de servicios propios del estado del bienestar: la sanidad, los servicios sociales y la educación. La prestación de estos servicios está muy especializada, de manera que los condados son prácticamente los únicos responsables en materia de sanidad, mientras que los municipios prestan fundamentalmente los servicios educativos y los vinculados a seguridad y bienestar social.

Un rasgo diferenciador de los gobiernos locales suecos es el hecho de que basan todos sus ingresos impositivos en una única figura: el impuesto local sobre la renta personal. Este impuesto es la principal fuente de financiación al representar cerca del 65% de los ingresos locales no financieros.

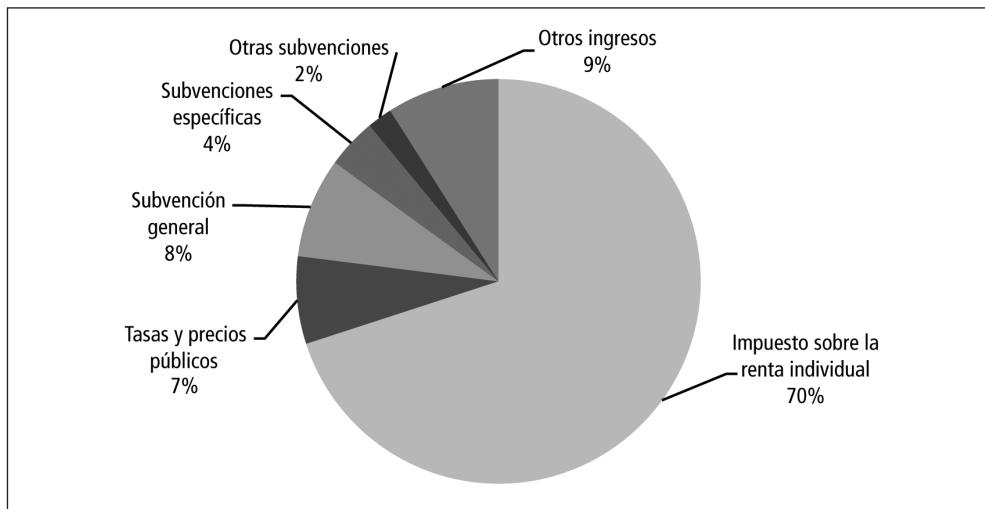
El 16% de los ingresos de los gobiernos locales suecos correspondían en el año 2003 a subvenciones procedentes del gobierno central. Éstas tienen un peso similar en los municipios y en los condados, en concreto, en el caso de los municipios representan el 15% y en el de los condados el 19% (gráfico 8).

Gráfico 8

Estructura de los ingresos de los condados



Estructura de los ingresos de los municipios



FUENTE: Bosch y Espasa (2006).

Suecia es un país caracterizado por tener un estado del bienestar altamente desarrollado. El Gobierno sueco garantiza un nivel de calidad de vida alto y similar a todos sus ciudadanos, independientemente de la zona geográfica donde residan. La idea del estado del bienestar sueco está basada en el hecho de que todo el mundo tiene igual derecho a obtener los mismos niveles de prestación de servicios públicos y de servicios propios del estado del bienestar, con independencia de su nivel de renta, clase social o lugar de residencia. Para garantizar este objetivo, Suecia ha creado toda una serie de mecanismos, entre los cuales destacan las subvenciones de nivelación. Hay que tener presente que los servicios propios del estado del bienestar (sanidad, educación y servicios sociales) en Suecia son prestados por los gobiernos locales.

Por otra parte, a nivel local, existen grandes diferencias de población y superficie entre los diferentes municipios y los diferentes condados. La población reside mayoritariamente en el sureste del país, existiendo zonas del territorio muy despobladas. Con el fin de asegurar que todo el mundo pueda disfrutar de un mismo nivel de servicios públicos y de estado del bienestar por todo el país, el Gobierno central fija un nivel medio uniforme de servicios públicos, conjuntamente con un sistema de transferencias hacia los gobiernos locales con menores recursos financieros. Eso supone que, aun teniendo los municipios, por término medio, unas subvenciones del Gobierno central que significan el 15% de sus ingresos, el análisis individualizado hace que municipios y condados, dependiendo de cuál sea su situación económica, tendrán un diferente grado de dependencia de las subvenciones estatales. En algunos municipios, éstas pueden representar más del 50% de sus ingresos, mientras que en otros no llegan ni al 10%.

Hay que decir que el sistema de nivelación en Suecia ha sufrido varias reformas en los últimos años. El esquema de nivelación actual proviene de la última reforma, que entró en vigor el 1 de enero del 2005. Este nuevo sistema de nivelación continúa teniendo el mismo objetivo que los anteriores: conseguir que todos los municipios y condados del país tengan los recursos necesarios para poder prestar unos niveles de servicios públicos equivalentes a sus residentes, con independencia del nivel de renta de la autoridad local y de otros factores estructurales.

El sistema de nivelación entre los municipios y entre los condados suecos consta de cinco elementos diferentes e independientes uno del otro:

- nivelación de renta,
- nivelación del coste,
- subvención estructural,
- subvención transitoria,
- subvención/aportación de ajuste.

1. Nivelación de renta

La nivelación de renta tiene la finalidad de nivelar los ingresos impositivos entre municipios y condados.

La subvención de nivelación de renta se calcula en base a las diferencias entre las autoridades locales en su base imponible. Hay que tener presente que los gobiernos locales suecos tienen como único ingreso impositivo el impuesto sobre la renta personal. Así, se establece que los municipios con una base imponible del impuesto de renta por debajo del 115% de la media nacional y los condados con una base por debajo del 110% de la media, tienen el derecho de recibir la subvención de nivelación, mientras que los gobiernos locales que están por encima de la media nacional tienen que hacer una contribución al Gobierno central. Antes de la reforma del 2005, el sistema de nivelación era completamente horizontal. Actualmente, el sistema combina elementos horizontales y verticales, ya que la contribución que hacen los gobiernos locales ricos sólo cubre una parte muy pequeña de los recursos utilizados para la subvención de nivelación. Así, se puede afirmar que la subvención de nivelación de renta está financiada básicamente por el Estado. En este nuevo sistema, sólo 13 municipios (de los 290) y un condado (de los 21) hacen una contribución a la nivelación.

El cálculo exacto de la subvención de nivelación de renta se hace de la siguiente manera:

1. Se parte de la base imponible del impuesto sobre la renta municipal per cápita.

2. Se compara con la base imponible del impuesto sobre la renta municipal per cápita media de todo el país, en términos de porcentaje.
3. Se calcula la base imponible de la nivelación mediante la multiplicación de la población del municipio por la base imponible media nacional per cápita y por 115. Así se encuentra la base que debería tener, si tuviera una capacidad fiscal igual a la capacidad fiscal estándar.
4. Se calcula la diferencia entre la base imponible que tiene el municipio y la base imponible estándar, y se encuentra de esta manera lo que se denomina la base imponible niveladora.
5. A esta base, en el caso de los municipios, se le aplica el 95% del tipo medio nacional del año 2003, y a los condados el 90% del tipo medio nacional de este mismo año. De esta manera se encuentra, a la vez, la subvención que tiene que recibir el municipio y el condado.
6. En el caso de los municipios que tengan que contribuir a financiar la nivelación, es decir, que la base imponible de nivelación sea negativa, la aportación se calcula aplicando el 85% del tipo medio nacional del año 2003.

Hay que tener presente que, tal como está diseñada esta fórmula de nivelación, incrementos o reducciones fiscales no afectan a la cuantía de la subvención o de la contribución, ya que los tipos impositivos que se utilizan son los del año 2003.

2. Nivelación del coste

La nivelación de coste consiste en nivelar las diferencias estructurales de coste en la prestación de los servicios públicos locales. Estas diferencias pueden ser de dos tipos: una es debida al hecho de que las necesidades para los servicios locales pueden ser diferentes. Por ejemplo, los municipios con una elevada proporción de población de más de 65 años tienen una mayor necesidad de asistencia a la gente mayor. La otra es debida al hecho de que el coste de producir un determinado servicio no sea homogéneo a lo largo del territorio, sino que pueda variar. Por ejemplo, la educación primaria puede tener un coste diferente en las áreas rurales que en las urbanas, porque habitualmente el número de alumnos por clase es más bajo y los alumnos necesitan transporte escolar.

Los indicadores que se utilizan para calcular estos costes diferenciales son objetivos y no pueden ser influenciables por la acción de los gobiernos locales.

El método que se utiliza para la nivelación es el llamado método del coste estándar. Éste consiste en calcular el coste de la nivelación para un número determinado de categorías de gasto. Para los municipios se consideran nueve servicios, mientras que para los condados sólo uno (asistencia médica y sanitaria). Hay otro servicio

en el que municipios y condados tienen responsabilidad compartida, es el caso del transporte público.

A continuación se especifican los diferentes servicios y las variables representativas del coste del servicio. Estas variables son la edad, la etnia, variables socioeconómicas, y la geografía (cuadro 6).

Cuadro 6. Costes estructurales por tipos de servicios locales

Servicios	Edad	Etnia	Condiciones socio-econ.	Geografía
Municipios:				
Servicios preescolares y atención a la infancia fuera de la escuela	•		•	•
Educación obligatoria y clases preescolares	•	•		•
Enseñanza secundaria	•		•	•
Asistencia a la gente mayor	•	•	•	•
Asistencia a los individuos y a las familias	(•)	•	•	•
Niños de hijos de inmigrantes	(•)	•		
Cambios de población	(•)			
Estructura de asentamiento				•
Condados:				
Asistencia médica y sanitaria	•		•	•
Servicios comunes:				
Transporte público				•

Nota: (•) significa que la variable edad se incluye como indicador, pero que no es lo más importante para el modelo de nivelación.

Para cada servicio, el modelo utiliza indicadores representativos de los costes extras asociados a su prestación.

El coste estándar en los diferentes modelos se obtiene multiplicando las variables consideradas por la media de coste nacional para cada servicio. Las variables concretas utilizadas en cada servicio se presentan en el cuadro 7.

Cuadro 7. Modelos de nivelación de coste para los municipios y condados

Factores estructurales				
Servicios o equipamientos	Edad	Etnia	Condiciones socioecon.	Geografía
Municipios:				
Servicios preescol. y atenc. a la infancia fuera de la escuela	Estructura de edad		Tasa de actividad de los padres, capacidad fiscal	Densidad de población
Educación obligatoria y clases preescolares	Estructura de edad	Niños de padres inmigrantes		Áreas rurales
Enseñanza secundaria	Estructura de edad		Programa escogido	Estructura de asentamientos
Asistencia a la gente mayor	Estructura de edad, distribución por sexos	Antecedentes profesionales, estado civil, inmigrantes		Áreas rurales
Asistencia a los individuos y a las familias		Refugiados, inmigrantes, niños hijos de inmigrantes	Parados, madres solteras, % hombres con rentas muy bajas, niños de familias monoparentales, jóvenes procesados	Densidad del asentamiento
Niños de hijos de inmigrantes	Niños entre 0-19 años hijos de inmigrantes			
Cambios de población	Reducción de la población >2% en los últimos 10 años, variaciones en el número de alumnos e indemnización por el retraso en los ingresos en caso de aumento de la población			

Factores estructurales				
Servicios o equipamientos	Edad	Etnia	Condiciones socioecon.	Geografía
Municipios:				
Condados:				
Asistencia médica y sanitaria	Grupos demandantes, sexo, edad		Estado civil, categoría de ocupación, renta y tipo de vivienda	Suplemento áreas rurales
Servicios comunes:				
Transporte público			Baja densidad, movilidad por motivos de trabajo, grado de urbanización	

Así, por ejemplo, el coste de la enseñanza obligatoria se calcula de la siguiente manera: La proporción de niños en edad escolar se multiplica por el coste medio nacional por alumno; la proporción de alumnos nacidos fuera de Suecia, Dinamarca y Noruega se multiplica por el coste del aprendizaje de la lengua materna; y, además, se añade un coste adicional por las escuelas pequeñas y por el transporte escolar.

La nivelación de los costes no tiene en cuenta los costes reales en que los municipios o condados incurren en la prestación de los servicios, sino que el coste estándar es el que los gobiernos locales tendrían si proveyeran los servicios con los costes medios, teniendo en cuenta sus factores estructurales.

La utilización del coste medio nacional supone que la nivelación se lleva a cabo tomando en consideración el nivel medio del servicio, tanto en términos de calidad como de eficiencia. Si un municipio o condado tiene unos elevados costes porque provee un servicio por encima del nivel medio nacional, este coste tiene que ser cubierto con impuestos más elevados o con una mayor eficiencia, no con fondos de nivelación. Así pues, los gobiernos locales se verán “perjudicados” o “favorecidos” por la diferencia con la media nacional del coste de la prestación de los servicios.

El total de los costes estándares para todas las categorías de gasto se llama coste estructural municipal o del condado. Si el coste estructural es superior al de la media nacional, el municipio o condado recibe una subvención correspondiente a la diferencia con la media. En cambio, si el coste es más bajo que la media, el municipio o el con-

dado hace una contribución. El sistema de estas subvenciones es completamente horizontal, ya que los recursos recibidos por los municipios que están situados por encima de la media se tienen que cubrir con las contribuciones de los municipios que están por debajo. Lo mismo sucede en el caso de los condados (cuadro 8).

Cuadro 8. Niveles extremos de coste estructural y subvención/aportación, 2005 (SEK per cápita)

Municipios		Condados	
Coste	Subvención/aportación	Coste	Subvención/aportación
Máximo	37.268	10.051	16.961
Mínimo	23.792	-3.425	14.597
Media	27.217	0	15.663
			0

FUENTE: Ministry of Finance Sweden and Swedish Association of Local Authorities and Regions (2005).

La redistribución en términos de nivelación de coste se produce del sur de Suecia hacia el norte. En el norte, los principales receptores de subvenciones son los municipios pequeños y rurales del interior, mientras que los de la costa reciben mucho menos o incluso son aportadores. En el sur, la mayoría de ciudades y municipios suburbanos son aportadores, excepto Estocolmo y algunos municipios suburbanos con problemas sociales importantes.

3. Subvención estructural

En el anterior sistema, dentro de la nivelación de coste, había una parte que tenía un objetivo redistributivo en sentido de política regional, es decir, de apoyo a los territorios con más dificultades económicas. El nuevo sistema ha simplificado mucho su funcionamiento, y la parte del anterior sistema de nivelación de costes correspondiente al desarrollo regional se ha transferido a una subvención concreta denominada “subvención estructural”.

Eso significa que esta subvención no se paga a todos los municipios y condados, sino que se paga únicamente a las autoridades locales que en el anterior sistema recibieron suplementos en la nivelación de coste por este concepto. También se ha considerado que pueden recibir esta subvención aquellos gobiernos locales que han experimentado las mayores reducciones de ingresos como resultado del cambio de sistema.

Esta subvención se destina fundamentalmente a los municipios y condados con poca población y problemas laborales, con el objetivo de implementar programas de promoción de la actividad económica y la ocupación.

4. Subvención transitoria

Los municipios y condados que con el nuevo sistema pierden recursos en relación con el sistema anterior, son compensados mediante una subvención adicional transitoria durante un periodo de seis años, es decir hasta 2010.

5. Subvención/aportación de ajuste

Esta subvención/aportación ha sido introducida para garantizar que la subvención estatal no se vea afectada por el nivel de ingresos derivado de la nivelación de renta, y para asegurar al mismo tiempo que el Gobierno central tiene el control sobre el coste total del sistema de nivelación. Esta subvención/aportación también se utiliza para financiar ajustes entre el Gobierno central y los gobiernos locales, por ejemplo, cuando los gobiernos locales tienen que incurrir en nuevos costes debido a nuevas competencias traspasadas desde el Gobierno central.

El cuadro 9 muestra el total de las subvenciones y aportaciones (o contribuciones) incluidas en el nuevo sistema de nivelación y el volumen total de recursos del sistema.

Cuadro 9. Subvenciones de nivelación local en Suecia, 2005 (billones de coronas suecas)

	Municipios	Condados	Total
Subvención de nivelación de renta	45,0	14,9	59,9
Contribución a la nivelación de renta	-3,4	-2,2	-5,6
Subvención de nivelación de costes	4,6	1,2	5,8
Contribución a la nivelación de costes	-4,6	-1,2	-5,8
Subvención estructural	1,5	0,7	2,2
Subvención transitoria	1,5	0,6	2,2
Total	44,6	14,0	58,7
Contribución de "ajuste"	-2,0	-1,5	-3,5
Total	42,6	12,5	55,2

FUENTE: Ministry of Finance Sweden and Swedish Association of Local Authorities and Regions (2005).

Conclusiones

Del análisis realizado sobre los sistemas de nivelación fiscal a nivel local de diferentes países europeos, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Las subvenciones de nivelación son completamente necesarias en los sistemas de financiación local si se quiere cumplir con el principio de equidad interterritorial a nivel local. Los gobiernos locales tienen diferentes capacidades fiscales y necesidades de gasto, que inciden sobre el coste de provisión de los servicios públicos, lo que hace que no estén en igualdad de condiciones para proveer un cierto nivel de servicios públicos con el mismo esfuerzo fiscal. El objetivo de las subvenciones de nivelación fiscal es precisamente procurar que todos los gobiernos locales puedan suministrar un nivel similar de servicios públicos haciendo, también, un esfuerzo fiscal similar. Si no hay un sistema de nivelación, los gobiernos con menos capacidad fiscal o con más necesidades de gastos se ven abocados a suministrar un nivel inferior de servicios públicos o a realizar un esfuerzo fiscal más alto que los gobiernos con más capacidad fiscal o menos necesidades de gasto. Es por este motivo que todos los países de la Unión Europea disponen de subvenciones de nivelación en el ámbito local.
- A nuestro entender, los sistemas de nivelación más interesantes son los que presentan los países nórdicos. Son sistemas de nivelación fiscal parcial, ya que sólo igualan una parte de las diferencias fiscales entre los gobiernos locales, que nivelan tanto las diferencias en capacidades fiscales como en las necesidades de gasto, mediante los costes que presenta la provisión de servicios públicos. Son sistemas de nivelación horizontal, en el sentido de que los gobiernos locales más ricos, que se encuentran por encima de la media en capacidad fiscal, tienen que hacer una contribución que permite financiar, en parte o totalmente, los recursos recibidos por los gobiernos locales más pobres. Pero, como se ha dicho, la nivelación no es total, sino parcial, para no desincentivar a los gobiernos locales más ricos.
- Un elemento positivo a tener en cuenta proviene del sistema de nivelación establecido en el Reino Unido, en el que se realiza un cálculo muy sofisticado de las necesidades de gasto local. No obstante, este hecho puede convertirse también en una limitación.
- Otro aspecto a valorar de manera positiva, y más en el momento actual, es el hecho de que en países federales como Alemania, el sistema de nivelación fiscal entre los gobiernos locales varía de uno a otro *Land*, ya que esta cuestión es competencia de los Estados de la Federación. De cualquier manera, se puede decir que el sistema es parecido al que existe entre los *Länder*, es decir, un sistema de nivelación horizontal con un fondo de suma cero, que hace que las contribuciones de los gobiernos locales ricos financien las subvenciones que reciben los gobiernos locales pobres.

- En el modelo latino, las subvenciones de nivelación ya no están tan perfeccionadas como en los países antes citados. Así, en el caso francés, el sistema es muy complicado y no siempre se consigue una completa equidad interterritorial entre los gobiernos locales.
- En el caso español, también el sistema de nivelación local presenta importantes limitaciones. No obstante, éstas pueden ser subsanadas en la futura reforma de la financiación local, si se tienen en consideración las aportaciones teóricas y la experiencia internacional. En primer lugar, los gobiernos autonómicos deben jugar un papel mucho más activo en la financiación de las entidades locales. La experiencia internacional muestra cómo en los países con tres niveles de gobierno son los gobiernos intermedios los responsables de sus gobiernos locales. Por tanto, es deseable que las Comunidades Autónomas diseñen y doten de contenido económico sistemas de nivelación local, de manera que estos gobiernos reduzcan la actual dependencia financiera del Gobierno central.
- Para evitar problemas de desincentivos, sería conveniente establecer sistemas de nivelación parcial similares a los que operan en los países nórdicos. Estas transferencias de nivelación se deberían distribuir de manera directamente proporcional a las necesidades de gasto e inversamente proporcional a la capacidad fiscal propia sobre la que los municipios pueden ejercer su autonomía. Por lo que se refiere a las necesidades de gasto, se deberían calcular a partir de un estudio cuidadoso en base a las competencias que tienen asumidas los entes locales. En este sentido, sería conveniente romper la restricción que ha imperado en la última reforma de financiación de mantener el “status quo”, es decir, de garantizar que ninguna entidad obtuviera menos recursos que los que obtenía antes, ya que esta manera de actuar perpetúa las inequidades territoriales.
- Finalmente, remarcar que los recursos que obtengan los entes locales por el sistema de nivelación deben ser los derivados de la aplicación de la fórmula de nivelación, y que las situaciones particulares deben ser tratadas mediante instrumentos específicos y no a través de modificaciones en el sistema de nivelación. Actuar de manera contraria supone aumentar la complejidad, reducir la transparencia y hacer que finalmente no exista una pauta clara de redistribución territorial.

Bibliografía

- BOSCH, N.; ESPASA, M. *La Hisenda Local a la Unió Europea (UE-15)*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2006.
- CASTELLS, A. "Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos", *Hacienda Pública Española*, n.º 118-2, págs. 9-24, 1991.
- CASTELLS, A.; FRIGOLA, R. *Las subvenciones en la financiación de los municipios*, La Paeria, Ayuntamiento de Lleida, Lleida, 1984.
- CASTELLS, A.; SOLÉ, A. *Cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2000.
- CASTELLS, A., SORRIBAS, P.; VILALTA, M. *Les subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitats autònomes*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004.
- LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Sector Studies Series, The World Bank, Washington, 1998.
- Ministry of Finance Sweden and Swedish Association of Local Authorities and Regions. *Local government financial equalisation in Sweden*, 2005.
- PEDRAJA, F. "Transferencias generales a los municipios en la ley 51/2002 de Reforma de la financiación local" en CARAMÉS, L. (ed.): *Situación actual de la Hacienda Local en España*, Asociación galega de estudios de economía do sector público, Santiago de Compostela, 2004.
- SHAH, A. (ed.) *Local Governance in Industrial Countries: Public Sector Governance and Accountability*, The World Bank, Washington DC, 2006.
- TANNENWALD, R. "Are State and Local Revenue Systems Becoming Obsolete?", *New England Economic Review*, n.º 4, págs. 27-43, 2001.
- The Ministry of Interior and Health, *Local Government Reform*, Copenhaguen, 2005.
- VILALTA, M.; MAS, D. "La despesa no obligatòria dels ajuntaments de Catalunya", *Papers de politiques territorials*, 4, Diputación de Barcelona, 2003.
- WERNER J. "Local Government Organisation and Finance: Germany" en SHAH, A. (ed.): *Local Governance in Industrial Countries*, Washington D. C., World Bank: 43-79, 2006.

La Fundación Democracia y Gobierno Local tiene como objetivo reforzar a los poderes locales, promoviendo su autonomía y ofreciendo instrumentos útiles para consolidar un modelo de gestión que mejore la calidad en la prestación de los servicios municipales. Para ello, la Fundación propicia el análisis y la reflexión estratégica sobre los temas que configuran la agenda local, con el fin de lograr un servicio público más eficaz, dinámico, innovador y bien gestionado, con claras repercusiones positivas para la ciudadanía.

Uno de los temas clave en el ámbito de trabajo de la Fundación es la financiación de los gobiernos locales, una cuestión delicada, llena de claroscuros, que tras tres décadas de democracia local no ha sido resuelta de un modo satisfactorio. En este estudio, promovido por la Diputación de Barcelona, se presenta una investigación comparativa sobre las subvenciones de nivelación fiscal de los gobiernos locales en Alemania, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Suecia y España, que ofrecen una muestra representativa de los diferentes modelos de financiación local existentes en Europa occidental.

Se analiza el papel clave de las subvenciones niveladoras para hacer efectivo el principio de equidad interterritorial a escala local y para posibilitar que los gobiernos locales proporcionen un nivel similar de servicios públicos haciendo un esfuerzo fiscal parecido, lo que convierte a esta obra en una investigación que puede resultar de interés en la reforma del sistema de financiación local en España.

www.gobiernolocal.org



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

