

# Informe IEB sobre '11 Federalismo Fiscal



Informe IEB '11  
sobre Federalismo Fiscal

<b>Editorial</b>	<b>5</b>
------------------	----------

## Forum: Reorganización del gobierno local

### Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza

<b>Germà Bel</b> GiM-IREA Universitat de Barcelona	<b>12</b>
--	-----------

### Asociaciones municipales: la experiencia de los países nórdicos

<b>Antti Moisio</b> Government Institute for Economic Research	<b>22</b>
---	-----------

### Más allá de las asociaciones intermunicipales hacia los municipios de dos niveles de gobierno: el caso francés

<b>Guy Gilbert</b> Ecole Normale Supérieure de Cachan	<b>32</b>
--	-----------

### La financiación de las grandes ciudades y áreas metropolitanas

<b>Enid Slack</b> Institute on Municipal Finance and Governance Munk School of Global Affairs University of Toronto	<b>44</b>
--	-----------

## Temas de actualidad

### Financiación del Gobierno escocés

<b>Rob Ball</b> University of Stirling	<b>56</b>
---	-----------

### La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica del 2009

<b>Núria Bosch</b> Institut d'Economia de Barcelona (IEB) Universitat de Barcelona	<b>60</b>
--	-----------

### Perspectivas de un nuevo pacto económico para Cataluña

<b>Elisenda Paluzie</b> CAEPS Universitat de Barcelona	<b>66</b>
--	-----------

### La Hacienda municipal española: una reforma necesaria

<b>Maite Vilalta</b> Institut d'Economia de Barcelona (IEB) Universitat de Barcelona	<b>72</b>
--	-----------

## Investigación

### Alternativas de reforma del sistema de transferencias a los municipios en España

**Francisco Pedraja Chaparro**

Universidad de Extremadura

**José Manuel Cordero Ferrera**

Universidad de Extremadura

80

### Descentralización fiscal y financiación privada como mecanismos para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en las escuelas: comparativa entre Italia y España

**Gilberto Turati**

Università di Torino

**Daniel Montolio**

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona

**Massimiliano Piacenza**

Università di Torino

90

### Competencia fiscal con capital heterogéneo

**Steve Mongrain**

Simon Fraser University

**John D. Wilson**

Michigan State University

98

### Descentralización y corrupción: datos y problemas del caso mexicano

**Timothy J. Goodspeed**

Hunter College y Graduate Center - CUNY

104

## Reseñas

116

## Índice de autores

124

El Institut d'Economia de Barcelona (IEB) es un centro de investigación en Economía Aplicada de la Universitat de Barcelona que tiene como objetivo la promoción, el desarrollo y la divulgación de la investigación económica con la finalidad de aportar sus conclusiones al debate y a la toma de decisiones de política económica.

El IEB acoge la "Cátedra de Federalismo Fiscal de la Universitat de Barcelona" que, con el apoyo de la Fundación ICO, el Instituto de Estudios Fiscales y el Institut d'Estudis Autonòmics, se creó en 2008. Gracias a la Cátedra y a la constitución, el mismo año, de la Fundación IEB (que cuenta con el apoyo de Abertis, Ajuntament de Barcelona, Applus, Diputació de Barcelona, "la Caixa" y Gas Natural) se estableció un programa de investigación en Federalismo Fiscal, dirigido por los Drs. Núria Bosch y Albert Solé-Ollé.

Entre las actividades de dicho programa de investigación, cabe destacar la organización de simposios, workshops, seminarios y escuelas de verano; un programa de profesores visitantes; y la publicación de una colección de documentos de trabajo de Federalismo Fiscal, dentro de la serie del IEB, así como de informes anuales de Federalismo Fiscal cuyo tercer ejemplar tiene el lector en sus manos.



## Editorial: crisis fiscal y reforma de los gobiernos locales

La presente crisis económica está teniendo un impacto considerable sobre las finanzas públicas. En muchos países, la primera reacción ante la crisis consistió en la realización de políticas fiscales anticíclicas. Como resultado del impacto combinado de los estabilizadores automáticos y de los paquetes de estímulo fiscal el déficit público se ha situado en niveles muy elevados. La duración y profundidad de la crisis ha hecho que los mercados consideren que esta situación es insostenible en algunos países, dificultando su financiación mediante emisiones de deuda pública. Aunque la economía europea esté aún necesitada de estímulos fiscales, lo cierto es que en estos países el ajuste fiscal resulta ineludible.

Aunque el ajuste fiscal realizado empieza a ser de gran envergadura, existe la impresión de que las decisiones se están tomando de forma improvisada y sin un mínimo análisis. Esto es debido probablemente a la necesidad de tomar decisiones fáciles de aplicar y con un impacto rápido. Es bien sabido que los ajustes fiscales suelen concentrarse en reducciones de la inversión pública, recortes de los salarios de los funcionarios (y otras políticas de contención de la masa salarial), y recortes lineales en los gastos corrientes. Este tipo de ajustes tiene el efecto de reducir el nivel de prestación de servicios esenciales para los ciudadanos y, al mismo tiempo, mantener en el presupuesto servicios enteros de los que probablemente se podría prescindir. Quizás sea el momento, por tanto, de replantear con más profundidad en qué y cómo se gasta el dinero público. La eliminación de determinados servicios, la privatización de otros, y la introducción de nuevas técnicas de gestión son alternativas que, por el lado del gasto, deben considerarse en este momento.

Este debate debe llevarse a cabo en todos los niveles de gobierno. En el caso de los gobiernos locales -nivel de gobierno al que el informe de este año dedica su atención- hay dos aspectos especialmente relevantes. En primer lugar, es necesario abordar una posible *reorganización de los gobiernos locales*. Algunos países (e.g., Grecia, Italia) han decidido ya o están considerando la reducción del número de municipios y/o la eliminación de niveles enteros de gobierno. Obviamente, las soluciones propuestas son un tanto simplistas. La eliminación de un nivel de gobierno no implica necesariamente un ahorro igual a la magnitud de su presupuesto, puesto que los funcionarios y/o servicios suelen asignarse a otros niveles de administración. Además, debemos descontar el hecho de que estas reformas sean un intento de aprovechar la crisis para promover una re-centralización del poder, ya deseada por algunos antes de la crisis. Algo de esto parece que está sucediendo en España. Y sin embargo, resulta cierto que la crisis proporciona una oportunidad para replantear la necesidad de los diferentes niveles de gobierno en 'base cero'. Por este motivo el tema principal del Informe sobre Federalismo Fiscal del IEB, incluido en la sección *Forum*, trata de la *Reorganización del Gobierno Local*.

En segundo lugar, está la cuestión del sistema de financiación local, importante al menos por dos motivos distintos. El primero es que el sistema de financiación municipal es en parte responsable de la situación de crisis fiscal que viven los municipios. En efecto, el elevado crecimiento de los ingresos inmobiliarios durante el 'boom' generó la falsa impresión de que los municipios serían siempre capaces de financiar unos niveles de gasto claramente insostenibles en la actualidad. También los ingresos procedentes del sistema de financiación municipal tendieron durante los últimos años a ligarse más a la evolución del ciclo económico, algo que se ha manifestado como un problema durante la crisis. Debe tenerse en cuenta que los gobiernos locales son, si cabe, más vulnerables a la crisis económica que el resto de niveles de gobierno, dada su mayor dificultad para acceder a los mercados de crédito, su menor capacidad para obtener incrementos sustanciales de ingresos mediante la subida de impuestos, y al hecho de que son el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos - y por tanto con una mayor dificultad para eludir las demandas sociales generadas por la crisis -. Esto significa que necesitan un sistema de financiación que les proporcione una mayor estabilidad económica y protección contra este tipo de acontecimientos. En segundo lugar, porque el buen funcionamiento de los ingresos durante el 'boom' permitió eludir la necesidad de reformar el sistema de financiación municipal con objeto de solventar sus deficiencias de tipo estructural.

### Reorganización del gobierno local

Las distintas contribuciones incluidas en la sección *Forum* bajo el título *Reorganización del Gobierno Local* analizan cuestiones como la necesidad de reducir el número de municipios, el papel de la cooperación intermunicipal, o el papel de los gobiernos metropolitanos. El trabajo de Anti Moisis, investigador del Instituto Gubernamental de Investigación Económica (VATT) de Helsinki, realiza una revisión de las distintas fórmulas de cooperación municipal utilizadas en los países nórdicos. Guy Gilbert (Ecole Normal Supérieure de Cachan) se centra en el mismo tema para el caso de Francia. La contribución de Germà Bel, catedrático de Economía de la Universidad de Barcelona, se centra en el caso español. El trabajo de Enid Slack, de la Universidad de Toronto, analiza el papel de las instituciones de gobierno supramunicipales en un entorno metropolitano así como las peculiaridades de la financiación local en estos casos.

El trabajo de Anti Moisis ilustra cómo en los países nórdicos la fusión de municipios se viene realizando desde hace años (e.g., Suecia en los años 60 y 70), existiendo también experiencias recientes (e.g., Dinamarca pasó en 2007 de 271 a 98 municipios). Estas fusiones son en algunos casos obligatorias (e.g., Suecia) y en otros voluntarias pero fuertemente incentivadas por el gobierno central (e.g., Finlandia). En general, en estos países también se hace un uso muy intenso de diversas fórmulas de cooperación voluntaria entre municipios con

objeto de explotar economías de escala, aunque estos esfuerzos de cooperación se han visto reducidos a medida que se optaba por la fusión de municipios. En estos países, los expertos no cuestionan en general el hecho de que la cooperación intermunicipal ayude a mejorar la escala de prestación de servicios, pero apuntan a un posible problema relacionado con la reducción de la capacidad de influencia de los ciudadanos sobre estas políticas. Este problema, a su vez, sería el responsable de la falta de adaptación de las políticas a las necesidades locales y de la opacidad de la responsabilidad política sobre el funcionamiento del servicio. Finlandia es el país que todavía hace un uso más intensivo de la cooperación, utilizando gran variedad de fórmulas y aplicándolas incluso a servicios como la sanidad, la educación y los servicios sociales. Las razones de este fenómeno son el reducido tamaño de los municipios en Finlandia y la inexistencia de ningún nivel de gobierno adicional entre municipio y gobierno central. Sin embargo, incluso en Finlandia se está cuestionando este modelo, debido a los fuertes costes de transacción que genera, a los problemas de coordinación y a sus efectos sobre la dilución de la responsabilidad política antes comentados. En la actualidad, está en marcha una reforma en la que se fuerza a los municipios a optar por la fusión o por fórmulas de cooperación, utilizando fuertes incentivos financieros.

Según Guy Gilbert, Francia es un país con un mapa municipal muy fragmentado (cerca de 35.000 municipios) y en el que los intentos de fusión de municipios han fracasado de forma repetida desde principios del siglo XX. En la última década se ha conseguido con éxito la participación de los municipios en distintos tipos de fórmulas asociativas. En la actualidad existen unas 2600 asociaciones voluntarias de municipios, que prestan servicios municipales de forma mancomunada y en algunos casos se financian con el impuesto local sobre negocios, previamente en manos de los municipios. La clave del éxito de estas asociaciones está en las importantes transferencias asignadas por el gobierno central a las mismas y a la flexibilidad de las fórmulas disponibles, siendo los mismos municipios los que pueden optar por diversas fórmulas, que incluyen la posibilidad de traspasar más o menos competencias municipales y compartir o no la recaudación del impuesto sobre negocios. De todas formas, la evaluación en términos de ahorro de costes parece ser menos optimista. Algunos estudios citados por el autor sugieren que por cada 100 euros de gasto adicional incurridos por la nueva entidad, los municipios sólo reducen el gasto entre 5 y 15 euros. Es posible que parte de esta diferencia sea debida simplemente a la mayor recaudación del impuesto sobre negocios ahora centralizada, propiciada por la reducción de la competencia fiscal entre municipios. Sin embargo, lo más probable es que los municipios hayan transferido pocas competencias a las asociaciones y que estas hayan utilizado los recursos adicionales recibidos en términos de transferencias para duplicar gastos.

A partir de una revisión de la literatura sobre la cuestión, Germà Bel nos advierte que la fusión de municipios no siempre logra reducir costes, por dos razones. Primero, porque el número de servicios

en los que las economías de escala son relevantes es reducido. Y segundo, porque en muchos casos la fusión genera una convergencia al alza en la calidad de los servicios prestados en los distintos municipios fusionados, aumentando en lugar de disminuir el gasto. El autor también afirma que la cooperación municipal suele generar reducciones de costes en la prestación de determinados servicios (residuos y agua), especialmente cuando el servicio es prestado por un segundo nivel de gobierno local como, por ejemplo, la comarca. En el trabajo se presenta evidencia de que esto ha sido así en el caso de Aragón y Cataluña. Parece que en estos casos una mejor escala de prestación del servicio compensaría los eventualmente mayores costes de coordinación. De tenerse en cuenta, sin embargo, siendo que el trabajo considera el efecto de la cooperación sobre los costes de provisión de servicios concretos, pero no considera los efectos de esta cooperación sobre los costes de administración no directamente imputados a estos servicios. Por lo tanto, aunque puede ser cierto que la intervención de un gobierno supramunicipal ayuda a gestionar mejor el servicio, la mera existencia de este gobierno tiene unos costes añadidos que quizás puedan ser excesivos.

Cada uno de estos estudios se centra en un ámbito muy concreto y sus resultados son de difícil generalización al caso español. No obstante, a partir de estas aportaciones se pueden realizar algunas reflexiones de interés respecto a los temas clave que deberían discutirse en un debate sobre la reorganización del gobierno local en España, a saber: (i) Fusión de municipios, (ii) Reforzamiento de la cooperación municipal, (iii) Eliminación de niveles de gobierno supramunicipales, y (iv) Cooperación en el ámbito metropolitano.

### **(i) Fusión de municipios**

*La fusión de municipios es un ingrediente imprescindible de cualquier proceso de reforzamiento de los gobiernos locales:*

Los países con gobiernos locales fuertes que gestionan servicios de gran importancia para los ciudadanos tienen municipios de un tamaño considerable y han emprendido en las últimas décadas (y siguen realizando) reformas que han reducido el número de municipios. El objetivo de algunas de estas reformas es conseguir municipios de un tamaño mínimo de alrededor de 20.000 habitantes. En el caso español, conseguir un tamaño mínimo de 5.000 habitantes sería ya un gran logro, ya que el 85% de los municipios tienen menos de 5.000 habitantes.

Aunque la capacidad de generar reducciones de coste en la prestación de algunos servicios municipales obligatorios vía fusiones de municipios es limitada, la fusión de municipios puede tener impacto en otros aspectos igualmente importantes:

— La fusión de municipios debería permitir una reducción en los costes de administración, garantizando a la vez una mejor capacitación administrativa de los municipios. La gran mayoría de municipios españoles no son viables administrativamente.

— La fusión de municipios facilitaría la realización de una reforma del sistema de financiación municipal, reduciendo la dependencia de los municipios de niveles de gobierno superiores y mejorando, por tanto, la responsabilidad fiscal de los municipios ante los ciudadanos.

— En el caso de la financiación de la inversión, la fusión podría contribuir a mejorar la eficiencia de las políticas de inversión municipales, reduciendo la dependencia de los pequeños municipios de las transferencias de capital y del apoyo administrativo de niveles de gobierno superiores, y contribuyendo a evitar duplicidades en la provisión de equipamientos.

— Facilitaría el control financiero de los municipios, aspecto actualmente del todo imposible dado su tamaño y número. Facilitaría también el diseño de políticas adaptadas a las necesidades de los distintos municipios (e.g. estímulo fiscal, asistencia en situaciones financieras extremas, etc.).

La fusión de municipios reduce la posibilidad de incidencia de los ciudadanos (especialmente los residentes en los municipios más pequeños) sobre las políticas municipales. Esto requiere acompañar la reforma de mejorar en los sistemas de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, que garanticen que los ciudadanos de un determinado grupo (en este caso de uno de los municipios fusionados) tengan capacidad de opinar e incidir en las decisiones que les afectan directamente.

## **(ii) Reforzamiento de la cooperación intermunicipal**

*La cooperación intermunicipal es un sustituto imperfecto de las fusiones de municipios:*

En los casos en los que no resulta factible la fusión de municipios —o en el caso de servicios en los que aún hay potencial de cooperación a pesar de la fusión—, debe potenciarse la cooperación intermunicipal.

La cooperación a través de un nivel de gobierno supramunicipal parece haber funcionado mejor hasta el momento en determinados ámbitos, pero esto es seguramente debido al hecho de que los incentivos y la regulación de la cooperación voluntaria han sido inadecuados. La cooperación a través de gobiernos supramunicipales es cara y genera duplicación de costes administrativos. Los gobiernos supramunicipales no se adaptan bien a las necesidades de cooperación intermunicipal que existen en diversos puntos del territorio. Por este motivo, debería diseñarse bien una estructura de gobiernos supramunicipales más asimétrica o bien estos gobiernos deberían sustituirse por unas instituciones más flexibles, parecidas a las asociaciones voluntarias existentes en países como Francia o Finlandia. El buen funcionamiento de las asociaciones de municipios se puede conseguir mediante los

incentivos financieros adecuados y mediante un diseño institucional que facilite la toma de decisiones.

De todas formas, debe tenerse en cuenta que, incluso salvando estos problemas, estas instituciones van a tener un déficit de rendición de cuentas ante los ciudadanos. Esto, sin embargo, también sucede en la actualidad con los distintos gobiernos supramunicipales, dado el procedimiento de elección indirecta utilizado. La única forma de garantizar un grado razonable de rendición de cuentas es, por tanto, alcanzar un tamaño municipal que permita minimizar el uso de estas fórmulas de cooperación intermunicipal.

## **(iii) Eliminación de niveles de gobiernos supramunicipales**

*La duplicación de costes administrativos se da especialmente cuando existe más de un nivel supramunicipal:*

En el caso español, y sin prejuzgar la eficiencia con la que operan cada uno de estos gobiernos supramunicipales individualmente (i.e. Diputaciones, Comarcas, Cabildos y Consells, Entidades Metropolitanas), resulta evidente que existe cierto potencial para simplificar la estructura administrativa. No obstante, no todo el territorio debería tratarse de forma uniforme. No son lo mismo las zonas urbanas que las rurales, en las primeras seguramente puede simplificarse más la estructura administrativa con menos niveles de gobierno superpuestos, en cambio en las zonas rurales la existencia de estructuras administrativas supramunicipales es más necesario para la adecuada prestación de ciertos servicios públicos.

## **(iv) La cooperación en el ámbito metropolitano**

*Las áreas metropolitanas de las grandes ciudades requieren una solución específica:*

Dado que las divisiones administrativas de los gobiernos locales raramente coinciden con la delimitación de la región metropolitana, es preciso coordinar la prestación de servicios y compartir costes a nivel metropolitano, estableciendo acuerdos de cooperación entre los municipios metropolitanos o bien creando entidades metropolitanas. Las dos grandes ciudades españolas, Madrid y Barcelona, históricamente han tratado de forma distinta el fenómeno metropolitano. Madrid ha carecido de entidades metropolitanas, pero seguramente porque la propia comunidad autónoma de Madrid actúa como tal, dado que alrededor del 85% de la población de la comunidad reside en el área metropolitana. En cambio, Barcelona ha tratado el fenómeno metropolitano con la creación de gobiernos metropolitanos. En este caso, es obvio que una simplificación de la organización administrativa en el área metropolitana parece necesaria, por ejemplo eliminando otros niveles de gobierno, como el comarcal que en otras zonas del territorio sí puede tener sentido.

## La financiación de los gobiernos locales

El informe tiene tres contribuciones relativas a la financiación local, elaboradas por la profesora Maite Vilalta, Universitat de Barcelona e IEB, por los profesores Francisco Pedraja y José Manuel Cordero, de la Universidad de Extremadura, y por Enid Slack, de la Universidad de Toronto. Las dos primeras contribuciones tienen por objeto evaluar el funcionamiento del sistema de financiación municipal español e identificar los aspectos a reformar. La tercera contribución aporta criterios para diseñar el sistema de financiación municipal en un entorno metropolitano.

El actual modelo de financiación de los municipios españoles se diseña a partir de la ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales y su posterior reforma (Ley 51/2002 de 27 de diciembre). Se trata de un modelo construido sobre dos pilares fundamentales: una cesta tributaria y una subvención incondicionada procedente del gobierno central. El trabajo de la profesora Vilalta propone modificar algunos aspectos de las actuales figuras impositivas existentes a nivel municipal, con el objetivo básico de introducir eficiencia, flexibilidad y transparencia. Los cambios tributarios más relevantes propuestos son los siguientes:

- En relación al IBI, sería recomendable mejorar la determinación de los valores catastrales, utilizando como referencia el valor de mercado, y establecer actualizaciones obligatorias de dichos valores con el objetivo de que la periodicidad en la actualización no superara un determinado período de tiempo.
- Con respecto al IAE, y ante la difícil justificación económica de su actual configuración, pueden plantearse dos alternativas: suprimirlo, compensando la pérdida de recursos, o reformarlo con el objetivo de que la cuota a pagar esté realmente relacionada con el resultado empresarial.
- En relación al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, se propone introducir variables ambientales en su configuración, de manera que la cuota a pagar estuviera relacionada con el nivel de emisiones contaminantes.
- En el caso de los dos impuestos potestativos, se contempla la posibilidad de extender el pago del ICIO no sólo en los casos en que se exige la licencia y modificar el cálculo de la base imponible del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, de manera que el incremento en el valor que se grava sea el real y no una estimación que, tal como se realiza actualmente, se aleja de la realidad.
- En relación a la participación de los municipios en el IRPF, se sugiere valorar la posibilidad de extender dicha participación al conjunto de municipios y no sólo a los de más de 75.000 habitantes tal como ocurre actualmente.

El trabajo de Vilalta también propone corregir la equidad vertical y horizontal en la financiación local. Para mejorar la equidad vertical propone clarificar el marco competencial municipal, es decir, reconocer un núcleo de competencias propias a los gobiernos municipales y, a partir de este marco, cuantificar el volumen de recursos necesarios para poder atender a las necesidades de gasto que supone el cumplimiento de sus competencias. El incremento de recursos sólo puede proceder bien de la cesta tributaria, bien de la subvención incondicionada que reciben del gobierno central, o de ambas vías. La equidad horizontal propone alcanzarla mediante la transformación de la actual Participación Municipal en los Tributos del Estado y del Fondo Complementario en una verdadera subvención de nivelación, definiendo los índices de necesidades y capacidad fiscal a utilizar.

El trabajo de Pedraja y Cordero se centra precisamente en las transferencias generales del Estado a los municipios (la Participación Municipal en los Tributos del Estado y el Fondo Complementario). Dichos autores plantean su posible reforma de acuerdo con las enseñanzas de la teoría del federalismo fiscal y de la experiencia comparada. Las consecuencias de las alternativas propuestas son valoradas mediante un ejercicio de simulación en el que garantizan que ningún municipio pierda financiación con el cambio del sistema (regla del *statu-quo*).

Dadas las características del mundo local español, caracterizado por un elevado número de municipios pequeños (un 85 % del total tiene menos de 5.000 habitantes y la mediana no llega a 600 habitantes), Pedraja y Cordero proponen diferenciar los sistemas de transferencias según el tamaño poblacional, distinguiendo entre municipios pequeños y grandes.

En el caso de los municipios pequeños, las competencias estarían restringidas a servicios básicos y su financiación se llevaría a cabo mediante un sistema fiscal muy simple constituido por los impuestos obligatorios vigentes y las tasas, así como por un sistema de transferencias incondicionadas de cuantía fija por habitante. En cambio, los municipios de mayor dimensión añadirían a las competencias básicas otros servicios de carácter más personal e incluso social y se financiarían con los actuales impuestos (convenientemente reformados) y tasas y con un sistema de participaciones sobre figuras tributarias de base amplia con posibilidades de territorialización, como el IRPF. En cuanto al mecanismo de cierre de la financiación ordinaria, las transferencias deberían estar basadas en una fórmula distributiva que bien podría ser niveladora en el caso de traspasos de competencias personales. La población sería el indicador de necesidad, tratando que los coeficientes de ponderación convergieran reduciendo las diferencias que han venido favoreciendo a los de mayor tamaño. Asimismo, habría que introducir un verdadero indicador de capacidad que incorporase, además de las bases imponibles de las principales figuras tributarias recurrentes, las correspondientes a las participaciones territorializadas (especialmente, IRPF) y que,

a diferencia de lo que hoy sucede, otorgara mayores recursos a quienes tuvieran menor capacidad.

Finalmente, la contribución de Enid Slack, de la Universidad de Toronto, trata el tema de la financiación de las grandes ciudades y áreas metropolitanas. El gasto de los gobiernos locales es generalmente mayor en las grandes áreas metropolitanas que en otros municipios, por lo que es lógico plantearse una financiación diferencial. Los modelos de financiación tienden a ser distintos en las grandes regiones metropolitanas, reflejando tanto la diferente naturaleza de los servicios provistos como la mayor capacidad para recaudar impuestos. Por ejemplo, en la medida en que las ciudades se financian con ingresos provenientes de los impuestos sobre la propiedad, las ciudades más grandes y con mayor densidad de población disfrutan de una base impositiva per cápita mayor que las ciudades pequeñas o las áreas rurales, lo que se debe a unos valores inmobiliarios generalmente más elevados.

Según Slack, el impuesto sobre la propiedad es un impuesto apropiado para los gobiernos locales pero, dada su relativa inelasticidad, su alta visibilidad y su potencial conflictividad política, no es suficiente para hacer frente a las demandas cada vez más exigentes que se ejercen sobre los gobiernos de las áreas metropolitanas. Por ello, es mejor que los gobiernos metropolitanos puedan acceder a una cesta de impuestos, lo que proporcionaría estabilidad (a través del impuesto sobre la propiedad) y a la vez elasticidad (a través de los impuestos sobre la renta, al consumo o de actividades económicas). Asimismo, las subvenciones otorgadas a las grandes ciudades y áreas metropolitanas deberían incluir transferencias para compensar los servicios con efectos desbordamiento más allá de los límites municipales. Por último, Slack destaca la colaboración público-privada como un método a tener en cuenta para financiar las infraestructuras metropolitanas.

A partir de las anteriores aportaciones, se pueden apuntar algunas de las líneas básicas que deberían tenerse en cuenta para la reforma de la financiación local:

- (i) Para abordar correctamente la reforma de la financiación local, una cuestión previa es clarificar las competencias locales, para así poder conocer cuales son las necesidades de gasto que hay que financiar.
- (ii) El IBI debe ser el impuesto básico a nivel local, pero necesita de una profunda revisión del sistema de actualización de las valoraciones catastrales.
- (iii) Junto al IBI deben también coexistir impuestos que tengan relación con la actividad económica, lo que daría flexibilidad y elasticidad al sistema. Ello es más relevante en el caso de las ciudades o municipios de mayor tamaño. Además, ello puede también justificarse por la importancia que tienen los servicios de carácter personal en dichos municipios.
- (iii) Es necesario establecer sistemas de subvenciones de nivelación fiscal, con indicadores adecuados de necesidades de gasto y capacidad fiscal.
- (iv) Parece necesario que el modelo de financiación local distinga entre pequeños y grandes municipios, dotando de cierta financiación especial a las grandes ciudades de las áreas metropolitanas.

En definitiva, aunque la crisis actual constituye una auténtica amenaza para la sostenibilidad de los servicios locales tal y como los hemos conocido durante los últimos años, también es una buena oportunidad para realizar una reforma en profundidad del sistema de gobierno local, que permita generar algunos ahorros presupuestarios a corto plazo y a la vez mejorar la eficiencia de los mismos a largo plazo. Las dificultades políticas relacionadas con la introducción de algunas de estas reformas (e.g., fusión de municipios, eliminación de niveles de gobiernos, incluso cambios en las reglas de distribución de las transferencias) no son desdeñables, pero pueden ser contrarrestadas en la actualidad por la existencia de una demanda ciudadana al respecto.

**Núria Bosch y Albert Solé-Ollé**  
Editores

**Institut d'Economia de Barcelona (IEB)**  
Barcelona, febrero de 2012

The background of the page is a stylized map of Mexico, rendered in a light purple color. The map is composed of various shapes and lines, giving it a modern, abstract appearance. A solid red vertical bar is positioned on the left side of the page, partially overlapping the map.

# Forum

**Reorganización del gobierno local**



**12 Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza**

**Germà Bel**

GiM-IREA

Universitat de Barcelona

**22 Asociaciones municipales: la experiencia de los países nórdicos**

**Antti Moisio**

Government Institute for Economic Research

**32 Más allá de las asociaciones intermunicipales hacia los municipios de dos niveles de gobierno: el caso francés**

**Guy Gilbert**

Ecole Normale Supérieure de Cachan

**44 La financiación de las grandes ciudades y áreas metropolitanas**

**Enid Slack**

Institute on Municipal Finance and Governance

Munk School of Global Affairs

University of Toronto

## Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza

**Germà Bel**

GIM-IREA

Universitat de Barcelona

### I. Introducción

Muchos de los bienes públicos se caracterizan por la existencia de economías de escala. Cuando estos bienes se prestan a nivel del gobierno local, uno de los problemas que pueden surgir es que la jurisdicción no sea óptima para una adecuada prestación. Por lo tanto, una de las dificultades funcionales más notables es lograr que la escala geográfica del servicio sea óptima. Las ciudades no suelen coincidir con el nivel óptimo en términos de producción; el bajo nivel de población en un determinado territorio es una particular desventaja.

El problema de la jurisdicción óptima también puede surgir en ausencia de las economías de escala, cuando el servicio está definido por economías de densidad. Esto suele suceder en los servicios que se basan en redes. En este caso, los elementos determinantes son la dispersión de la población dentro del territorio y la contigüidad geográfica en las zonas urbanas, que hacen posibles las conexiones en forma de red y la aplicación de economías de densidad.

Los problemas para hallar una jurisdicción óptima que se derivan de la existencia de economías de escala o de densidad suponen desafíos fundamentales para el análisis económico y las políticas públicas. Por un lado, debemos estudiar unas fórmulas que permitan aplicar economías de escala y/o economías de densidad y explotar las



externalidades de red con el fin de prestar servicios más eficientes y efectivos. Por otro lado, la aplicación de fórmulas de agregación o coordinación a la prestación de servicios plantea problemas de gobernanza a causa de los costes de transacción y la disociación entre control y representación que se produce en los órganos de gobierno de nivel derivado.

En el próximo apartado, abordaremos cuestiones teóricas y conceptuales relacionadas con las diferentes maneras de reorganizar los servicios para lograr economías de escala y de densidad, tanto en lo que concierne a la prestación de servicios (cooperación intermunicipal) como a la producción de los mismos (producción privada y fórmulas de tipo híbrido). Tras definir nuestro marco teórico e hipótesis, analizaremos la experiencia obtenida en los municipios españoles que han aplicado medidas de cooperación relacionadas con el servicio de residuos sólidos. Finalmente, presentaremos las principales conclusiones del análisis.

### 2. Formas de organización para incrementar los rendimientos en la producción de servicios locales: marco teórico y conceptual

El análisis sobre el tamaño óptimo del municipio como unidad de escala adecuada para la prestación de servicios es un hecho fundamental extendido en la literatura económica. Los estudios han demostrado que algunos fenómenos como el tamaño de la población y su dispersión espacial determinan la aplicación de economías de escala y de densidad a nivel local. La existencia de economías de escala se da por supuesta en muchos casos y esta suposición también ha estado implícita en las grandes reformas que pretendían una reorganización de los servicios a nivel local.

La consolidación territorial es una reforma exhaustiva y radical cuya finalidad es la aplicación de economías de escala, lo que implica la fusión de diversas jurisdicciones municipales para que los servicios que hasta ese momento proporcionaban cada uno de los órganos preexistentes puedan proporcionarse de una forma agregada y combinada. La fusión de municipios puede llevarse a cabo (!) por iniciati-

---

**“La consolidación territorial es una reforma exhaustiva y radical para la aplicación de economías de escala, lo que implica la fusión de jurisdicciones municipales”**

---

va de las autoridades supra-locales (que puede imponerse sin más o fomentarse mediante la aplicación de incentivos), o (2) por voluntad de los gobiernos locales. Esta última fórmula ha tenido poco éxito en el pasado, aunque se han llevado a cabo planes bastante ambiciosos en países como los Países Bajos, donde el número de municipios se redujo de 625 a 458 entre 1996 y 2006, principalmente por la fusión de los núcleos más pequeños (Bel, Dijkgraaf, Fageda y Gradus, 2010). En otros lugares, sin embargo, los resultados han sido bastante más modestos: en Suiza, aunque también se ofrecieron incentivos supra-municipales para la consolidación de municipios, y a pesar de que el tamaño medio de los municipios suizos era de menos de 3.000 habitantes, entre 1990 y 2006 solo desaparecieron 350 de los cerca de 3.100 que existían al inicio del período (Soguel, 2007).

Martínez-Vázquez y Gómez Reino (2009) señalan dos factores que explican que este éxito fuera tan limitado: (1) La fusión no permitió una reducción de costes, al menos a corto plazo, y (2) el número de servicios que ofrecían un potencial real para la aplicación de economías de escala era muy limitado. Efectivamente, en varios casos se observa un aumento de la cantidad y la calidad de los servicios en lugar de un aumento de la eficiencia. Algunos estudios han puesto de manifiesto la falta de una base empírica para afirmar la obtención de eficiencias mediante la consolidación: ver Bish (2001) para los casos de Estados Unidos y Canadá y Groes (2005) para Dinamarca. Nelson (2002) aporta unos resultados más dispares para el caso de Suecia. En cuanto a Suecia, un estudio reciente elaborado por Tyrefors Hinnerich (2009) ha revelado que, ante una acción del gobierno central para imponer una consolidación obligatoria, los municipios reaccionan aumentando la deuda de forma significativa antes de que tenga lugar la consolidación, lo que a largo plazo compromete los resultados económicos de dicha consolidación. En el caso de España, Fluvà Rigall-i-Torrent y Garriga (2008) concluyen que, más que por la población en sí, el déficit de los servicios locales aumenta por la dispersión de la población en diferentes núcleos, y que esta dispersión no se resuelve con la consolidación de municipios.

---

**“En el caso de España, más que por la población en sí, el déficit de los servicios locales aumenta por la dispersión de la población en diferentes núcleos”**

---

La consolidación también debe enfrentarse a la oposición de las comunidades que se ven afectadas por ella. Esto explicaría lo poco extendida que está la consolidación metropolitana en los Estados Unidos y la necesidad de dar más importancia a la gobernanza metropolitana que a la consolidación (Matkin y Frederickson, 2009). En un planteamiento teórico reciente, Dur y Staal (2008) demuestran que la consolidación estimula a aquellas poblaciones con núcleos más

populosos a que exploten otros menos poblados. Los habitantes de los núcleos menos poblados tienen motivos para oponerse a la consolidación (a menos que sean de carácter reversible, lo que supone que el coste de la secesión sea inexistente o irrelevante). La cooperación voluntaria es una alternativa a la consolidación municipal con carácter reversible; por este motivo ha tenido una mejor acogida por parte de los gobiernos locales y ofrece un potencial óptimo para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios locales.

## 2.1 Privatización de servicios para obtener economías de escala en la producción

Uno de los primeros problemas funcionales que se presentan es el de lograr que la escala geográfica del servicio sea óptima. Las ciudades no suelen coincidir con la escala óptima en términos de producción. Por lo tanto, cuando existe un nivel de competencia adecuado, las empresas externas gozan de ventajas respecto a las unidades internas dirigidas por los órganos de gobierno. Algunas de estas ventajas de escala de las que se benefician las empresas externas son las siguientes: (1) Los costes fijos pueden repartirse entre distintas unidades geográficas, (2) los Contratistas están en disposición de ofrecer un mejor plan de incentivos a sus empleados, como un cargo de dirección en otra ciudad, y (3) los Contratistas pueden reclamar derechos de propiedad intelectual por sus innovaciones, mientras que los gobiernos locales tienen pocos estímulos para hacerlo por la escasa compensación que obtienen.

Por todas estas razones, la generación de economías de escala a través de la externalización puede aportar beneficios considerables en materia de bienestar. Si en el mercado en cuestión la demanda global sobrepasa la demanda local, las empresas que participan en el concurso público pueden ofrecer un precio incluso inferior al coste medio, en un intento por obtener una cuota de mercado del 100%.

## 2.2 Privatización y costes de transacción

La externalización de servicios conlleva muchos desafíos. En la práctica, muchos de los problemas que hay que afrontar reducen la conveniencia de la competencia ex ante (por razón del contrato). El contrato se convierte en intermediario de un juego entre gobiernos y empresas, suponiendo que estas tengan acceso a toda la información que afecta a los costes de producción. Por tanto, la concesión del contrato puede propiciar la aparición de comportamientos rentistas.

El principal problema para el gobierno radica en el hecho de que es imposible predecir todas las futuras eventualidades; es decir, hay una parte de la información que es incompleta y asimétrica. En este sentido, los contratos son incompletos. Aprovechando esta falta de información, las empresas pueden presentar ofertas arriesgadas durante el proceso de licitación y, una vez han ganado el contrato, solicitar una renegociación alegando la aparición

de choques de costes fortuitos. La renegociación también puede usarse como recurso en etapas avanzadas de la ejecución del contrato para poner obstáculos a futuras licitaciones, atrapando al regulador de algún modo.

Por el contrario, si la realización del servicio requiere que la empresa incurra en importantes costes a fondo perdido, ésta se convierte en prisionera del contrato y el gobierno puede llevar a cabo una política oportunista de expropiación de rentas. Por lo tanto, podemos afirmar que la estructura real del mercado es un monopolio bilateral resultado de los comportamientos oportunistas y las características de las funciones de costes.

Por razón de los problemas relacionados con la externalización, los costes de transacción desempeñan una función especialmente relevante. Centrarse en los costes de transacción modifica la decisión sobre si producir o comprar la prestación de servicios públicos. Los costes de transacción incluyen tanto los costes administrativos como los costes derivados de los contratos incompletos, ya que no es factible elaborar contratos que contemplen todas las eventualidades que puedan surgir. Y estos costes no son en absoluto secundarios (Brown y Potoski, 2003). De hecho, una de las desventajas de la prestación pública de servicios locales es la excesiva atención que se presta a los procedimientos burocráticos; estos inconvenientes no parecen desaparecer con la externalización, sino que sólo adoptan formas distintas.

En la práctica, los estudios más recientes sobre los factores que explican las decisiones de privatización de los gobiernos locales se centran en el papel que desempeñan los costes de transacción. Brown et al. (2008) y Bel y Fageda (2008) consideran que la prestación se externaliza de forma más habitual en el caso de aquellos servicios que presentan costes de transacción bajos; es decir, los servicios poco especializados cuyos resultados pueden medirse fácilmente<sup>1</sup>.

### 2.3 La cooperación intermunicipal como fórmula para generar mayores rendimientos

En general, en muchos casos, la satisfacción con los resultados obtenidos tras la privatización de servicios locales con el fin de generar economías de escala y mejorar el bienestar social no ha alcanzado las expectativas que surgieron cuando las políticas de privatización recientes cobraban velocidad, es decir, durante los años 80 y principios de los 90 (Bel y Warner, 2008; Bel, Fageda y Warner, 2010). Existen algunos factores importantes de carácter general que explican este fenómeno, como la competitividad por conseguir un contrato y la tendencia a la concentración que se produce en el mercado privado de las empresas prestadoras de servicios públicos (Bel y Fageda, 2011).

Además de estos problemas generales, existen otras cuestiones importantes que conciernen a los pequeños municipios especialmente. Por un lado, los costes de transacción que deben soportar a consecuencia de la privatización pueden sobrepasar los beneficios potenciales (Bel y Miralles, 2003). Por otro lado, la presencia de empresas prestadoras de servicios privados es menor en las ciudades más pequeñas y en las zonas menos pobladas, donde precisamente existe más potencial para lograr mayores economías de escala (Warner y Hefetz 2002, 2003; Bel y Fageda, 2008b); esta menor presencia de empresas se asocia a unas menores probabilidades de privatización (Lamothe, Lamothe y Feiock, 2008). Estos factores explican por qué, al contrario de lo que cabría esperar, la frecuencia con que se privatizan los servicios en las poblaciones más pequeñas es inferior a la de otras ciudades con una mayor población, tal como reflejan los trabajos de Bel y Miralles (2003) y Bel (2006a) en el caso de España, y de Warner (2006) en el caso de Estados Unidos<sup>2</sup>.

---

**“La satisfacción con los resultados de la privatización de servicios locales para generar economías de escala y mejorar el bienestar social no ha alcanzado las expectativas”**

---

Por consiguiente, en los últimos años se han estado extendiendo otro tipo de reformas de organización de los servicios además de la privatización. Entre estas reformas destaca la cooperación intermunicipal. Este tipo de reforma es de especial trascendencia en lo que respecta a la obtención de economías de escala o de densidad.

Al contrario de la privatización, que actúa sobre la parte productiva del servicio (organización de los factores de producción para la ejecución del servicio), la cooperación intermunicipal actúa a nivel de la prestación del servicio, es decir, en la definición de la jurisdicción territorial en que la autoridad competente asume la responsabilidad de producir el servicio (que, en la práctica, puede llevarse a cabo de forma pública, privada o mixta). Por lo tanto, el objetivo de la cooperación intermunicipal es asignar a una autoridad responsable (cuyas características de gobernanza pueden variar) un mayor volumen de output o una mayor concentración de lo que podrían asumir los respectivos municipios por separado.

En algunos países, la cooperación intermunicipal tiene siempre como resultado la preservación de la producción pública por razones institucionales, como por ejemplo, en los casos de los Países Bajos (Bel, Dijkgraaf, Fageda y Gradus, 2010) y Noruega (Sørensen, 2007) respectivamente. Este es también con frecuencia el caso de Estados Unidos, donde la cooperación intermunicipal suele tener como re-

<sup>1</sup> Bel y Fageda (2007, 2009) reseñan los estudios empíricos donde se analizan los factores que explican la privatización.

<sup>2</sup> Este resultado no tiene por qué darse en países donde los municipios tienen una población mayor y donde existen pocos municipios poco poblados, como por ejemplo, los Países Bajos (Bel, Dijkgraaf, Fageda y Gradus, 2010).

**Tabla I. Prestación, producción, gobernanza, economías de escala / densidad, y costes de transacción y coordinación**

Forma de la prestación	Forma de la gobernanza	Forma de la producción			Observaciones
		Privada	Pública	Conjunta	
Municipio	Gobierno individual	La privatización permite el logro de economías de escala. Mayores costes de transacción.	La producción pública de servicios no permite el logro de economías de escala. Costes de transacción menores.	La producción conjunta de servicios no permite el logro de economías de escala. Menores costes de transacción y mayores costes de coordinación.	En la prestación de servicios municipales, la privatización es la única manera de obtener economías de escala. Problema de costes de transacción.
Consolidación	Gobierno individual	Economías de escala / densidad logradas. Eficiencia técnica frente a costes de transacción.	Economías de escala / densidad logradas. Eficiencia técnica frente a costes de transacción.	Economías de escala / densidad logradas. Menores costes de transacción frente a mayores costes de coordinación.	La consolidación origina economías de escala. Dilema «público o privado» basado en la eficiencia técnica en contraposición a los costes de transacción.
Cooperación intermunicipal		Economías de escala / densidad logradas. Costes de transacción menores.	Economías de escala / densidad logradas. Eficiencia técnica frente a costes de transacción.	Economías de escala / densidad logradas. Menores costes de transacción frente a mayores costes de coordinación.	Cooperación para lograr economías de escala / densidad. Dilema «público o privado» basado en la eficiencia técnica en contraposición a los costes de transacción.
	Gobierno múltiple	Economías de escala / densidad logradas. Menores costes de transacción y mayores costes de coordinación.	Economías de escala / densidad logradas. Eficiencia técnica frente a costes de transacción.	Economías de escala / densidad logradas. Menores costes de transacción frente a mayores costes de coordinación.	La cooperación genera economías de escala / densidad. Dilema «público o privado» basado en la eficiencia técnica en contraposición a los costes de transacción y coordinación.

Nota: Eficiencia técnica: Mejora potencial de la eficiencia productiva gracias a la empresa privada. Costes de transacción: Costes de la relación (regulación) entre el gobierno y la empresa privada. Costes de coordinación: Costes de la relación en el caso de los órganos de gobierno múltiples (pública-pública en la cooperación intergubernamental o pública-privada en el caso de las iniciativas conjuntas).

Fuente: Elaboración propia.

sultado la subcontratación de otros gobiernos locales (Warner y Bel, 2008), aunque cabe mencionar que también existen otras formas de cooperación entre municipios de tipo más informal o de producción conjunta. No obstante, en otros países, como España, la cooperación intermunicipal es totalmente compatible con la privatización de la producción de servicios (Bel, 2007; Bel y Fageda, 2008).

La cooperación intermunicipal ofrece el potencial de lograr economías de escala o de densidad sujetas a unos costes de transacción menores, aunque no desdeñables. Por un lado, porque en algunos casos esto se da en un contexto de entes supramunicipales con múltiples funciones (como en el caso de las comarcas españolas, que son divisiones administrativas que aglutinan diversos municipios), cuyos costes de coordinación son compartidos entre diferentes servicios. Además, este tipo de institución facilita el que se generen información y redes de confianza mutua que alimentan la cooperación entre los gobiernos locales (Carr, LeRoux y Shrestha,

2009). Sin embargo, los acuerdos de gobernanza para la cooperación en ocasiones se materializan en forma de organismos compuestos por múltiples gobiernos, lo que puede resultar en un incremento significativo de los costes de coordinación. Por otro lado, si la cooperación intermunicipal se acompaña de la privatización del servicio, los costes de transacción asociados a la contratación se comparten entre todos los municipios cooperantes.

## 2.4. Algunas hipótesis sobre las reformas llevadas a cabo para la obtención de economías de escala y de densidad

Este análisis del marco teórico y conceptual de los rendimientos de escala y las reformas organizativas que los promueven apunta a diferentes hipótesis. La Tabla I resume las diferentes combinaciones de formas institucionales para la prestación de servicios y formas organizativas para la producción de servicios.

### 3. La cooperación intermunicipal en España

En el siguiente apartado, presentaremos un caso de estudio para ilustrar cómo están diseñadas y cómo se llevan a cabo las reformas organizativas que tienen por objeto lograr economías de escala. El caso de España es especialmente interesante a este respecto<sup>3</sup>. Por un lado, la población media de los municipios españoles es inferior a 5.500 habitantes, y en algunas comunidades como Aragón, el tamaño medio es significativamente inferior a la media española. Por tanto, existe potencial para implementar medidas de cooperación con el fin de obtener economías de escala.

En este contexto, la atención se centra especialmente en los casos de Cataluña y Aragón, que se caracterizan por tener comarcas, que son organizaciones institucionalizadas de carácter local e intermedio entre el municipio y la provincia. La información disponible en ambos casos permite obtener pruebas empíricas sobre la relación entre cooperación y el coste de los servicios. Dichas pruebas se exponen a continuación, y se evalúan más adelante.

#### 3.1. Cooperación y servicio de residuos sólidos en Cataluña

Las comarcas están institucionalizadas en Cataluña desde 1987. Los servicios que prestan resultan, o bien de la descentralización del gobierno regional, o de la delegación voluntaria por parte de los gobiernos municipales. La financiación de las comarcas proviene del gobierno regional en el caso de la descentralización de los servicios, y de los municipios en el caso de aquellos servicios propiedad del municipio que han sido retornados a la región, como suele ocurrir con el servicio de eliminación de residuos sólidos. El organismo que gobierna la comarca es el Consejo Comarcal, que se elige de forma indirecta en función de los resultados de las elecciones locales de

los municipios que pertenecen al distrito. Este Consejo Comarcal elige un Presidente entre sus miembros, quienes, a su vez, eligen la comisión de gobierno.

Estos consejos comarcales han fomentado con sus acciones la cooperación intermunicipal, lo que ha expandido significativamente sus actividades en ámbitos tales como el transporte escolar, la promoción turística y determinadas políticas ambientales, como las de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos, que son el tema principal de nuestro estudio.

Un estudio de la Universidad de Barcelona sobre los servicios de residuos sólidos en los municipios catalanes que recogía las respuestas de una encuesta realizada a más de 1.000 personas reveló información detallada sobre los costes y el volumen de los residuos, así como otras características del servicio y del entorno en el año 2000. Los datos relativos a los municipios se usan para comparar los costes de los servicios de residuos sólidos, distinguiendo entre aquellos municipios con y sin presencia de cooperación intermunicipal. La Tabla 1 muestra una comparativa de costes en euros por tonelada. En Cataluña, el coste medio de los municipios que cooperan es un 19% inferior al de los municipios que no cooperan; la diferencia es estadísticamente significativa al 1%.

La media de las diferencias de coste no es significativa en las ciudades que tienen una población superior a los 20.000 habitantes, debido a la atenuación de las economías de escala que empieza a observarse a partir de este tamaño. Puesto que los municipios más grandes operan a una escala óptima, no puede esperarse que la cooperación intermunicipal genere una reducción de costes en estos casos. De hecho, en una ciudad muy grande, como es Barcelona, la ciudad se divide en cuatro áreas de servicio para que exista competencia y promover la innovación (Bel y Warner, 2009).

**Tabla 2. Promedio de costes según la presencia o la ausencia de cooperación intermunicipal. Cataluña 2000**  
Municipios de más de 1.000 habitantes

Población	Municipios	Cooperación intermunicipal		Producción a nivel local		Distribución t de Student:
		Coste promedio (euro/tonelada)	n	Coste promedio (euro/tonelada)	n	
Total	n=186	54.13	n=66	67.21	n=120	-5.096***
Más de 20.000	n=39	73.42	n=4	70.00	n=35	0.473
Menos de 20.000	n=147	53.01	n=62	65.96	n=85	-4.261***
Menos de 10.000	n=121	53.19	n=59	68.09	n=62	-4.033***

Valores de la distribución t de Student: (\*\*\*\*) significativos al 1%.  
Fuente: Bel y Costas (2006:15).

<sup>3</sup> En el estudio de Bel (2006, pp. 223-226) se puede consultar información empírica detallada sobre el alcance que tiene la cooperación municipal en España y la relación entre privatización y coordinación.

En los municipios menos poblados, la cooperación está íntimamente relacionada con unos costes medios más bajos. En el caso de los municipios cuya población es inferior a 20.000 habitantes, el coste medio es un 20% inferior cuando existe cooperación. Si solamente comparamos los municipios de menos de 10.000 habitantes, el coste medio es un 22% inferior en el caso de aquellos que sí cooperan, lo que sugiere un incremento en la magnitud de explotación de las economías de escala a medida que la población decrece. En ambos casos, las diferencias son estadísticamente significativas al 1%.

**“En Cataluña, el coste medio de los municipios que cooperan en el servicio de residuos sólidos es un 19% inferior al de los municipios que no cooperan”**

Obviamente, comparar promedios solamente pone de manifiesto que existen diferencias significativas en los costes que dependen de la cooperación. También se ha constatado la presencia de costes más bajos en la misma muestra de municipios mediante un análisis multivariante. Del cálculo de las ecuaciones de costes correspondientes (Bel y Costas, 2006:16) se obtiene una relación negativa, significativa al 1%, entre la cooperación y los costes de toda la muestra, así como en el caso de las submuestras de municipios de menos de 20.000 y menos de 10.000 habitantes respectivamente. En la submuestra de municipios de más de 20.000 habitantes se obtiene un resultado negativo en la relación entre cooperación y costes, pero el coeficiente no es significativamente distinto de 0.

### 3.2 Cooperación y servicio de residuos sólidos en Aragón

La institucionalización de las comarcas aragonesas es mucho más reciente que en el caso de Cataluña. Está regulada por dos leyes aprobadas por el Parlamento de Aragón en 1993 y 1996 respectivamente, y por la legislación posterior. Sus características organizativas, competencias y fuentes de financiación son muy similares a las que se observan en el caso de Cataluña. Como en Cataluña, la cooperación intermunicipal se ha visto impulsada por la actuación de los consejos comarcales, así como por la adopción de incentivos a nivel regional.

Un estudio elaborado por las Universidades de Barcelona y Zaragoza en 2003 sobre los servicios de residuos sólidos de los municipios aragoneses de más de 1.000 habitantes reveló información detallada sobre costes y otras características particulares acerca del servicio y del entorno. Se utilizaron los datos relativos a 56 municipios, muchos de los cuales eran de tamaño muy reducido, para comparar sus servicios de residuos sólidos, diferenciándolos según la presencia o ausencia de cooperación intermunicipal. La Tabla 3 muestra una comparativa de costes en euros per cápita<sup>4</sup>. En total, el coste medio de los municipios que cooperan es un 25% inferior a la media de los municipios que no cooperan; la diferencia es estadísticamente significativa al 10%.

La muestra disponible para el caso de Aragón no permite realizar cálculos concretos para los municipios de más de 20.000 habitantes, ya que sólo hay tres. Y no hay necesidad de repetir los cálculos para los municipios de menos de 20.000 habitantes ya que su composición es casi idéntica a la de la muestra total. No obstante, se puede realizar una desagregación adicional de los municipios de menos de 5.000 habitantes, atendiendo al tamaño de la muestra de peque-

**Tabla 3. Promedio de costes según la presencia o ausencia de cooperación intermunicipal. Aragón 2003  
Municipios de más de 1.000 habitantes**

Población	Municipios	Cooperación intermunicipal		Producción a nivel local		Distribución t de Student:
		Coste promedio (euros/habitante)	n	Coste promedio (euros/habitante)	n	
Total	n=56	19,88	n=45	26,42	n=11	-1,791*
Menos de 10.000	n=47	19,40	n=42	25,81	n=5	-1,113
Menos de 5.000	n=41	19,20	n=37	25,85	n=4	-0,905

Distribución t de Student :(\*) significativa al 10%.

Fuente: Datos propios del autor.

<sup>4</sup> En este caso se expresan en euros por habitante, atendiendo a la falta de información sobre el volumen de residuos.

ños municipios. Los resultados obtenidos para los municipios de menos de 10.000 y 5.000 habitantes respectivamente indican que los costes son siempre inferiores cuando existe cooperación intermunicipal, aunque el estadístico *t* indica unos niveles de confianza muy bajos para estas diferencias. No hay duda de que el hecho de que existan pocas comunidades pequeñas que no cooperan pone en duda la robustez estadística de los resultados.

Por ello es importante, tal como en el caso de Cataluña, tener en cuenta que las diferencias significativas que se observan han sido contrastadas en un entorno multivariante. En lo que concierne a las respectivas ecuaciones de costes realizadas (Bel y Mur, 2009) se obtiene una relación negativa significativa al 5% en la submuestra de municipios de menos de 10.000 habitantes, y al 10% en el caso de los municipios de menos de 5.000. En el caso de la muestra total de municipios, la relación entre costes y cooperación también es negativa, aunque no es significativa. En resumen, el estudio de la comunidad de Aragón también muestra que los costes son menores cuando existe cooperación, sobre todo en el caso de los municipios más pequeños, según los resultados combinados de la comparativa de valores promedios y el análisis paramétrico del coste global del servicio.

### 3.3. Cooperación en el servicio de residuos sólidos en España: evaluación y experiencias

El servicio de residuos sólidos en España presenta unos niveles muy altos de cooperación municipal, aunque haya disparidades regionales significativas. El activismo de los organismos provinciales en algunas comunidades como Andalucía o Castilla La Mancha y la existencia de órganos intermedios a nivel de comarca en Cataluña y Aragón inducen un alto grado de cooperación.

Los datos disponibles para el caso de Cataluña y Aragón indican

**“En España, el servicio de residuos sólidos presenta unos niveles muy altos de cooperación municipal”**

que la cooperación municipal está vinculada a unos costes inferiores en el servicio, especialmente en el caso de los municipios más pequeños, que se benefician de las economías de escala mediante este mecanismo. Un factor que podría explicar la existencia de costes más bajos es la escasa población media de los municipios en ambas regiones. En Cataluña, la población media en 2003 era de 7.087 habitantes, una cifra que se reduce hasta 5.121 si se excluye la ciudad de Barcelona, capital de la comunidad autónoma. En Aragón,

la población media es aún menor: 1.685 habitantes, y solo 604 si se excluye la capital, Zaragoza.

Estos resultados difieren mucho de los que se conocen sobre Noruega, donde Sørensen (2007) observó que la cooperación intermunicipal en lo que concierne a los residuos sólidos se asocia a unos costes más elevados. En Noruega, el tamaño medio de los municipios es considerablemente mayor (más de 10.300 habitantes), así que las posibilidades de alcanzar economías de escala a través de la cooperación son más limitadas. En España, los estudios realizados sobre las economías de escala existentes en relación con este servicio revelan un dato muy sorprendente: las principales economías de escala se recogen en el trabajo de Bel y Fageda (2010) sobre Galicia, donde la cooperación es virtualmente inexistente.

Bel y Costas (2006) observan economías de escala relevantes (aunque de dimensiones limitadas) en Cataluña, una comunidad que goza de un grado significativo de cooperación intermunicipal entre la producción local y privada. En el otro extremo, el estudio realizado por Bel y Mur (2009) sobre el caso de Aragón pone de manifiesto la ausencia de economías de escala en los municipios de la región, un hecho que se explica por el intenso grado de agregación que se produce entre los pequeños municipios de Aragón mediante la cooperación, que roza el 90%. Estos resultados apuntan a que las economías de escala se obtienen a medida que la práctica de la cooperación se extiende de forma más intensa entre los pequeños municipios.

Otro factor importante, esta vez de naturaleza institucional, es la existencia de gobiernos comarcales que implementan medidas de cooperación intermunicipal mediante una forma de gobierno individual que se diferencia enormemente de las instituciones de gobierno múltiple que se observan en los casos de cooperación intermunicipal de países como Noruega y Países Bajos. Los gobiernos comarcales de Aragón y Cataluña, en tanto que gobiernos individuales, pueden reducir los costes de coordinación y disminuir a la vez los costes de transacción, ya que estos se distribuyen entre los diferentes servicios que los consejos comarcales proporcionan a los municipios de forma cooperativa. Otro factor adicional relacionado con la gobernanza es la fórmula que emplean los gobiernos comarcales para la toma de decisiones, que aunque sigue siendo indirecta y derivada, permite mayor control social y rendición de cuentas que las fórmulas de gobierno múltiple que se observan en los casos de cooperación municipal de otros países.

Finalmente, el efecto positivo que tiene la cooperación intermunicipal en cuanto a costes se refiere puede explicarse en parte por el hecho de que, en España, la cooperación es compatible con la privatización. Esto abre a los gobiernos locales cooperantes un amplio espectro de posibilidades potenciales para la mejora de los servicios.

## 4. Conclusiones

Este análisis de la cooperación intermunicipal de residuos sólidos revela que este es un mecanismo bastante extendido en España, donde es perfectamente compatible con la privatización del servicio. Las pruebas empíricas disponibles para las comunidades de Cataluña y Aragón muestran que los servicios de los municipios que cooperan tienen un coste inferior al de aquellos que no cooperan, como demuestran la comparativa de promedios y el análisis multivariante. Según la teoría económica y las pruebas empíricas sobre las economías de escala, los municipios más populosos (en nuestro

**“La cooperación municipal va asociada a una reducción de costes del servicio, especialmente en los municipios más pequeños, que se pueden beneficiar de economías de escala”**

análisis, a partir de 20.000 habitantes) no se benefician de la cooperación intermunicipal en lo que a costes se refiere. Por contraste, los municipios pequeños se benefician de una mejora de los costes, cuya intensidad aumenta a medida que la población disminuye.

Nuestros resultados sugieren que la cooperación intermunicipal logra economías de escala. Hay dos factores aparentemente cruciales en la obtención de estos resultados: El primero es la participación de los municipios pequeños, cuyo tamaño les permite desarrollar economías de escala; El segundo es que, en los dos casos analizados de forma exhaustiva (Aragón y Cataluña), la cooperación entre gobiernos locales está supervisada por gobiernos de tipo individual en lugar de múltiple, aunque elegidos de forma indirecta. Esto podría fomentar la supervisión de las empresas o unidades que producen el servicio (públicas o privadas), limitar la injerencia política y controlar los costes de coordinación inherentes a la cooperación.

De nuestro análisis del caso español, tanto a nivel nacional como a nivel de algunas de sus comunidades autónomas, se desprende que los incentivos a la cooperación intermunicipal en materia de residuos sólidos pueden mejorar la prestación del servicio a la vez que obtener ratios de costes más favorables en el caso de los municipios que cooperan. Tanto la existencia de facto de las economías de escala como la implantación de organismos gubernamentales para la cooperación que no supongan un aumento significativo de los costes de coordinación son condiciones indispensables para obtener mejoras tanto en términos de efectividad como de eficiencia.

En términos generales, los hechos indican que, para aumentar los rendimientos de los servicios locales de forma efectiva, se requiere

(1) la presencia de economías de escala o de densidad que poder explotar; y (2) unas instituciones que gobiernen la cooperación de forma adecuada. Por último, siempre es positivo tener una mentalidad abierta y flexible hacia las aportaciones que pueden brindar la competitividad por los servicios y la cooperación del sector privado.

## Bibliografía

- Bel, G., 2006a. *Economía y política de la privatización local*. Madrid: Marcial Pons.
- Bel, G. & A. Costas, 2006. "Do public sector reforms get rusty?: Local privatization in Spain", *Journal of Policy Reform*, 9(1), 1-24.
- Bel, G., E. Dijkgraaf, X. Fageda & R. Gradus (2010), "Similar problems, different solutions: Comparing refuse collection in the Netherlands and Spain", *Public Administration*, 88(2), 479-495
- Bel, G. & X. Fageda, 2007. "Why do local governments privatize public services? A survey of empirical studies", *Local Government Studies*, 33(4), 517 - 534.
- Bel, G. & X. Fageda, 2008 "Reforming the local public sector: Economics and politics in privatization of water and solid waste", *Journal of Economic Policy Reform*, 11(1), 45-65.
- Bel, G. & X. Fageda, 2009, "Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis", *Public Choice*, 139(1/2), 105-119.
- Bel, G. & X. Fageda, 2010. "Empirical analysis of solid management waste costs: Some evidence from Galicia, Spain", *Resources, Conservation & Recycling*, 54(3), 187-193.
- Bel, G. & X. Fageda, 2011. "Big Guys Eat Big Cakes: Firm Size and Contracting In Urban and Rural Areas", *International Public Management Journal*, 14(1), 4-26
- Bel, G., X. Fageda & M. Warner, 2010. "Is Private Production of Public Services Cheaper than Public production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services", *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(3), 553-577.
- Bel, G. & A. Miralles, 2003. "Factors influencing privatization of urban solid waste collection in Spain," *Urban Studies*, 40(7), 1323-1334.
- Bel, G. & M. Mur, 2009. "Intermunicipal cooperation and privatization in an environment of small municipalities", *Waste Management*, 29(10), 2772-2778.
- Bel, G. & M.E. Warner, 2008. "Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies", *Resources, Conservation & Recycling*, 52(12), 1337-1348.
- Bel, G. & M.E. Warner, 2009. "Managing competition in city services: The case of Barcelona", *Journal of Urban Affairs*, 31(5), 521-535.
- Bish, R., 2001. *Local government amalgamation: discredited nineteenth-century ideals alive in the twenty-first Century*. Howe Institute Commentary N.º 150.
- Brown, T., M. Potosky & D. Van Slyke, David, 2008. "Changing modes of service delivery: Costs and constraints", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), 127-143.
- Carr, J.B., K. LeRoux & M. Shrestha, 2009. "Institutional ties, transaction costs, and external service production", *Urban Affairs Review*, 44(3), 403-427.

- Dur, R. & K. Staal, 2008. "Local public good provision, municipal consolidation, and national transfers", *Regional Science and Urban Economics*, 38(2), 160-173.
- Fluvià, M. R. Rigall-i-Torrent & A. Garriga, 2008. "Déficit en la provisión local de servicios públicos y tipología municipal", *Revista de Economía Aplicada*, 16(48), 111-132.
- Groes, N., 2005. "Decentralisering eller statsstyrning? – den danska kommunreformens innehåll och utmaningar", *Ekonomisk Debatt*, 33, 77-95 [citado en Tyrefors Hinnerich, 2009]
- Hirsch, W.Z., 1965. "Cost functions of an urban government service: refuse collection," *Review of Economics and Statistics*, 47(1), 87-92.
- Lamothe, S., M. Lamothe & R.C. Feiock, 2008. "Examining local government service delivery arrangements over time", *Urban Affairs Review*, 44(1), 27-56.
- Martínez-Vázquez, J. & J.L. Gómez Reino, 2009. "El tamaño importa: La estructura vertical del gobierno y la gestión del gasto público local", *Perspectivas*, 7(1), 41-71.
- Matkin, D.S.T. & H.G. Frederickson, 2009. "Metropolitan governance: Institutional roles and interjurisdictional cooperation", *Journal of Urban Affairs*, 31(1), 45-66.
- Nelson, M.A., 1992. "Municipal amalgamation and the growth of the local public sector in Sweden", *Journal of Regional Science*, 32(1), 39-53.
- Soguel, N., 2007. "La cooperación intermunicipal en Suiza y la tendencia hacia el amalgamiento", en VV.AA., *Innovaciones en política territorial. Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal*. Zaragoza: Fundación Economía Aragonesa, pp. 129-146.
- Sørensen, R.J., 2007. "Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway", *Public Administration*, 85(4), 1045-1058.
- Tyrefors Hinnerich, B., 2009. "Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?", *Journal of Public Economics*, 93(5-6), 721-728.
- Warner, M.E. 2006. "Market-based governance and the challenge for rural governments: US trends", *Social Policy & Administration*, 40(6), 612-631.
- Warner, M. & G. Bel, 2008. "Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the U.S. and Spain", *Public Administration*, 86(3), 723-735.
- Warner, M. E., & A. Hefetz, (2003), "Rural-urban differences in privatization: Limits to the competitive state", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(5), 703-718.



## Asociaciones municipales: la experiencia de los países nórdicos

**Antti Moisio**

Government Institute for Economic Research

### I. Introducción

Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega constituyen un grupo de países nórdicos con un elevado grado de descentralización, en tanto que los gobiernos locales son los principales proveedores de servicios sanitarios, educativos y sociales. Además, los gobiernos locales de estos países tienen una capacidad de recaudar impuestos considerable. Pero, aunque el marco fiscal general es similar en todos los países nórdicos, también existen algunas diferencias significativas. Una gran diferencia es que Suecia, Noruega y Dinamarca tienen un sistema de gobierno local de dos niveles, mientras que el de Finlandia es de un solo nivel (el municipio). A consecuencia, la cooperación municipal y otros acuerdos asociativos son de especial importancia en Finlandia en comparación con sus tres vecinos nórdicos.

La cooperación municipal puede ayudar a afrontar los problemas que presentan las estructuras de gobierno local fragmentadas. El desbordamiento de los beneficios de los servicios públicos locales, la ausencia de economías de escala y los problemas que plantea la coordinación de la prestación de servicios son ejemplos recurrentes de estos problemas (ver por ejemplo Slack 1997, Slack y Bird 2004, Slack 2007 y Shah 2010). En Finlandia, estos temas parecen cobrar

importancia, no sólo porque el gobierno local sea de un solo nivel, o por la gran variedad de competencias que tienen los municipios, sino también porque estos municipios son relativamente pequeños y no se ha alcanzado ningún acuerdo político para llevar a cabo una reforma mu-



nicipal importante. Ante esta situación, la cooperación municipal ha servido como principal herramienta política para hacer frente a los problemas de escala, externalidades y coordinación que se observan en Finlandia.

Este estudio describe y analiza la cooperación municipal y otros acuerdos de tipo asociativo en Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega, con especial énfasis en Finlandia. El estudio se estructura de la siguiente manera: el capítulo dos ofrece una breve descripción general y una comparativa de los sectores de gobierno local de los países nórdicos. El capítulo tres trata sobre las diferencias de la cooperación municipal en los cuatro países nórdicos. El capítulo cuatro explica la experiencia del gobierno local finlandés en cuanto a acuerdos de cooperación y asociación. Por último, el capítulo cinco concluye el estudio con el resumen de la investigación.

### 2. Descripción general del gobierno local en los países nórdicos

La principal diferencia entre los sectores del gobierno local de los cuatro países nórdicos radica en que, en Dinamarca, Noruega y Suecia, el gobierno local está formado por dos niveles fiscales: los condados (counties) y los municipios; mientras que, en Finlandia, el gobierno local tiene un solo nivel: el municipio (Tabla 1).

El nivel de gobierno local en Dinamarca experimentó una reforma drástica en 2007; tanto es así, que el número de municipios se redujo de 271 a 98 gracias a las fusiones municipales. Al mismo tiempo, el número de condados se redujo de quince a cinco. Entre

---

**“En Dinamarca, el gobierno local experimentó una reforma drástica en 2007. El número de municipios se redujo de 271 a 98 gracias a las fusiones municipales”**

---

las principales funciones de los municipios daneses se incluyen: los servicios sociales, la educación primaria y los servicios de empleo. Los condados se ocupan principalmente de los servicios sanitarios (Tabla 2). En Dinamarca, la financiación municipal proviene principalmente del impuesto local sobre la renta, aunque los municipios también reciben subvenciones del gobierno central y recaudan

**Tabla 1. Estructura de gobierno subnacional en los países nórdicos (en 2010)**

	Nivel intermedio	Nivel local
Dinamarca	5 condados	98 municipios
Finlandia	---	342 municipios
Noruega	19 condados	430 municipios
Suecia	20 condados	290 municipios

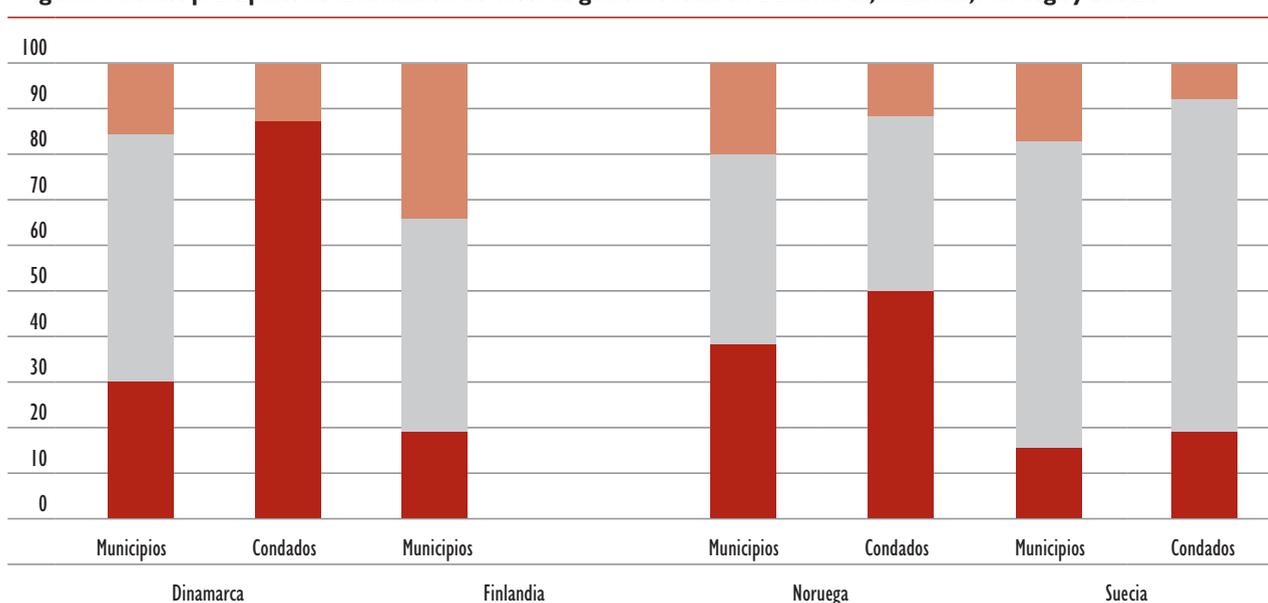
Fuente: Moisió (2010).

**Tabla 2. Principales servicios públicos y nivel de gobierno competente en los países nórdicos**

	Dinamarca	Finlandia	Noruega	Suecia
Hospitales	Condados	Autoridades municipales conjuntas	Gobierno central	Condados
Atención primaria de salud	Condados	Municipios / Autoridades municipales conjuntas	Municipios	Condados
Servicios sociales y de bienestar	Municipios	Municipios / Autoridades municipales conjuntas	Municipios	Municipios
Educación primaria	Municipios	Municipios	Municipios	Municipios
Educación secundaria superior	Organización privada/ propia	Municipios / Autoridades municipales conjuntas	Condados	Condados
Desarrollo regional	Condados	Municipios / Autoridades municipales conjuntas	Condados	Municipios

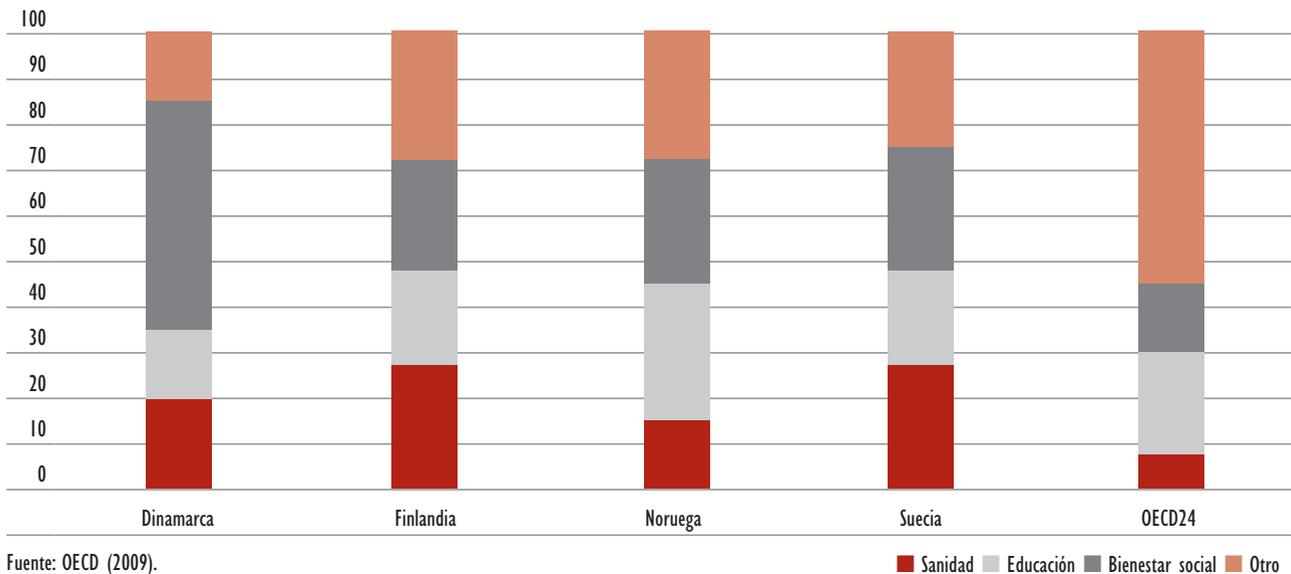
Fuente: Moisió (2010), Swedish Ministry of Finance (2005).

**Figura 1. Fuentes principales de financiación del nivel de gobierno local en Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia**



Fuente: Moisió (2010).

■ Subvenciones ■ Otros ■ Recaudación fiscal

**Figura 2. Estructura de gastos del gobierno local organizados por función (2006)**

Fuente: OECD (2009).

tasas y precios públicos (Figura 1). Los condados daneses se financian principalmente mediante subvenciones en bloque pero, en cierta medida, también reciben financiación de los municipios. En 2007, los condados perdieron sus derechos de recaudación de impuestos. El estatus del condado en Dinamarca recibe duras críticas. Cabe la posibilidad de que el nivel condal llegue a abolirse y en su lugar se creen nuevos organismos que se ocupen de los servicios sanitarios (Blom-Hansen, 2010).

En Finlandia existían 336 municipios a principios de 2011. En los últimos diez años, el número de municipios se ha reducido aproximadamente en una cuarta parte gracias a las fusiones municipales voluntarias. Los municipios finlandeses tienen competencias sobre los servicios de bienestar social, sanidad y la mayoría de servicios educativos y culturales. Los municipios también proporcionan las infraestructuras técnicas y los servicios medioambientales básicos a nivel local. Los ingresos municipales provienen mayoritariamente del impuesto local sobre la renta, el impuesto sobre bienes inmuebles, una parte del impuesto de sociedades, las subvenciones en bloque y las tasas y precios públicos. Para poder hacer frente al elevado nivel de exigencia de sus competencias, los municipios más pequeños en particular han firmado acuerdos de cooperación y asociación con otros municipios y el sector privado. La forma de cooperación municipal más común es la llamada autoridad municipal conjunta, aunque también se han alcanzado acuerdos de municipio anfitrión.

En Noruega existen 19 condados y 430 municipios. Solamente se han producido unas cuantas fusiones municipales en los últimos años. En 2002 tuvo lugar una importante reforma que traspasó de los condados al gobierno central las competencias so-

bre los servicios hospitalarios. Desde entonces, el debate sobre el estatus de los condados en Dinamarca ha sido constante. En la actualidad no parece que vayan a producirse más reformas, ya que el gobierno central se muestra reticente a asumir más competencias sobre servicios y los municipios se consideran demasiado débiles para asumir estas competencias del nivel condal (Borge, 2010). Los municipios noruegos tienen competencias sobre los servicios de guardería, educación secundaria inferior y superior; cuidado de ancianos, atención primaria de salud y servicios de carácter social

**“En Finlandia, el número de municipios se ha reducido en una cuarta parte. En Noruega, existen 19 condados y 430 municipios y el gobierno local sueco lo forman 290 municipios y 21 condados”**

(principalmente los servicios sociales y la tutela de menores). Además, los municipios se ocupan de otros servicios: ocio y cultura (bibliotecas, cines, instalaciones deportivas, etc.), infraestructuras (carreteras, suministro de agua, alcantarillado y recogida de residuos), urbanismo (ocupación del suelo y ordenación del territorio), industria y vivienda. Los ingresos municipales provienen de los impuestos locales sobre la renta y los bienes inmuebles, las tasas y precios públicos, las subvenciones en bloque y las transferencias para fines específicos. La principal competencia de los condados es la educación secundaria superior (tanto la general como la formación profesional), que representa más de la mitad del presupuesto

total de los condados. Los condados también se ocupan de los servicios de transporte (carreteras y transporte público), salud dental, cultura (bibliotecas, museos, instalaciones deportivas, etc.), y desarrollo regional (urbanismo y desarrollo empresarial). Su financiación proviene principalmente de las subvenciones del gobierno central y los impuestos propios sobre la renta.

El nivel de gobierno local sueco está formado por 290 municipios y 21 condados (Dahlberg, 2010). En los últimos años no ha habido fusiones municipales en Suecia. Las principales competencias municipales son: la educación (preescolar, primaria y secundaria), las guarderías, los servicios de carácter social (incluidos el cuidado de ancianos y las prestaciones sociales), la planificación urbana, la gestión de residuos, el suministro de agua y el alcantarillado. Los municipios también se encargan de la provisión de cultura, actividades con fines recreativos, vivienda y servicios energéticos. Las principales competencias de los condados son la salud y la atención sanitaria. Además, los condados proporcionan servicios de salud dental a los niños y jóvenes menores de 20 años. La repartición de tareas entre los municipios, los condados y el gobierno central no ha cambiado mucho en los últimos años. La principal fuente de ingresos de los municipios es el impuesto local sobre la renta, mientras que el resto proviene de las subvenciones en bloque y las tasas y precios públicos. Los condados también deben su principal fuente de ingresos al impuesto sobre la renta, pero además también reciben subvenciones del gobierno central y recaudan tasas y precios públicos.

En comparación con el promedio de los 24 países principales de la OCDE, los gobiernos locales de los países nórdicos parecen concentrarse en la redistribución de bienes de interés social: las prestaciones sociales, la salud y la educación (Figura 2). De este modo, los municipios nórdicos juegan un papel importante como organismos

encargados de poner en práctica el estado del bienestar. En los demás países de la OCDE, los gobiernos locales se centran en el suministro de bienes públicos locales, como puentes y carreteras, parques y espacios lúdicos, bibliotecas y extinción de incendios.

### 3. Asociaciones municipales en Dinamarca, Noruega y Suecia

Dinamarca acumula una dilatada experiencia en acuerdos de cooperación intermunicipal. Antes de la gran reforma municipal y condal del 2007, el municipio medio en Dinamarca participaba en unos 30 acuerdos de cooperación (Vammalle y Charbit 2010). No obstante, en 2004, la Comisión para la Reforma Estructural de Dinamarca (Danish Commission on Structural Reform) manifestó que la cooperación municipal puede disminuir el grado de adaptación de los servicios a las necesidades locales, además de reducir la capacidad de influencia de los ciudadanos y hacer más opaca la cuestión de la responsabilidad. A consecuencia de ello, en 2007, el gobierno central danés decidió imponer una política municipal de fusiones, según la cual los municipios debían alcanzar el umbral de 20.000 habitantes por medio de fusiones municipales. Esta medida redujo el número de municipios de 271 a 98. Al mismo tiempo, Dinamarca creó 5 regiones para que asumieran las competencias sobre los servicios de salud. Desde la reforma, la importancia que tenía la cooperación municipal ha disminuido, pero su práctica to-

**“En 2007, el gobierno central danés impuso una política municipal de fusiones que redujo el número de municipios de 271 a 98”**

**Tabla 3. Cooperación a nivel municipal y condal en los cuatro países nórdicos: principales competencias en cada país**

	Dinamarca	Finlandia	Noruega	Suecia
<b>Cooperación municipal</b>				
Competencias	Electricidad, residuos y calefacción	Asistencia sanitaria, educación, residuos, desarrollo regional	Residuos, protección contra incendios, suministro de agua, alcantarillado	Servicios de rescate, educación
Forma de organización	Acuerdos municipales	Autoridad municipal conjunta	Organismos públicos por separado o acuerdo de «municipio anfitrión»	Asamblea de federación municipal, comisiones mixtas
Financiación	Cuotas de participación	Cuotas de participación	Subvenciones discrecionales, cuotas de participación	Cuotas de participación
<b>Cooperación a nivel condal</b>				
Competencias	-	-	Transporte público, desarrollo empresarial, asuntos exteriores	Desarrollo regional
Forma de organización	-	-	Comités ejecutivos	Comisiones mixtas
Financiación	-	-	Cuotas de participación	Cuotas de participación

Fuente: Moisis (2010), Swedish Ministry of Finance (2005), Ministry of Local Government and Regional Development (2006), Damgaard (2002).

davía es frecuente particularmente entre los centros TIC y las oficinas de empleo. La mayoría de municipios participa en las empresas intermunicipales de gestión de residuos (Tabla 3).

Un estudio reciente realizado en diferentes municipios noruegos (Ministerio de Administración Local y Desarrollo Regional 2006) demuestra que existen catorce acuerdos de cooperación de media por municipio. Aunque es evidente que es un fenómeno muy común en Noruega, la cooperación intermunicipal se observa fundamentalmente en la administración, la sanidad y los servicios culturales. No obstante, también existe cooperación municipal en otros servicios, como el de guarderías, bomberos, urbanismo, etc. Pero, aunque el número de acuerdos es elevado, parece que los municipios participan en acuerdos de cooperación principalmente para gestionar actividades especializadas como las TIC (administración) y los servicios de urgencias (sanidad) (Borge 2010). Como en muchos otros países, en Noruega, los defensores de la independencia municipal y de los municipios pequeños están a favor de la cooperación, mientras que los que apoyan las fusiones municipales y un mayor tamaño de los municipios tienden a oponerse. Según quienes critican la cooperación en Noruega, la cooperación no puede solucionar cuestiones importantes tales como la eficiencia y la calidad de los servicios públicos locales. La cooperación intermunicipal también puede debilitar el control político sobre la prestación de servicios locales. Por ejemplo, Borge (2010) asegura que, ante la actual repartición de tareas entre los distintos niveles fiscales del gobierno noruego, no puede considerarse la cooperación como una alternativa seria a las fusiones municipales.

En Suecia, la cooperación intermunicipal y la cooperación entre los consejos condales se instrumenta mediante federaciones locales, comisiones mixtas o empresas mixtas. Según los inventarios realizados en Suecia en 2000 y 2002 respectivamente, todas las autoridades locales (tanto los municipios como los condados) participan en algún tipo de acuerdo de cooperación. Aunque hubo un acusado descenso en el número de acuerdos de cooperación a consecuencia de las reformas de fusión de municipios llevadas a cabo en las décadas de 1960 y 1970, la cooperación intermunicipal está volviendo a aumentar; impulsada por la introducción de nuevas formas legales de cooperación. En 2005, existían aproximadamente 80 federaciones locales, dedicadas principalmente a los servicios de rescate y educación. Las empresas mixtas suelen adoptar la forma de sociedades limitadas, y actualmente hay unas 1700 empresas gubernamentales locales que trabajan en el área de vivienda, gestión de bienes inmuebles y servicios energéticos. Las comisiones mixtas son otra forma más de cooperación entre los

---

**“En Suecia, todas las autoridades locales (tanto los municipios como los condados) participan en algún tipo de acuerdo de cooperación”**

---

municipios o consejos condales. Desde 2003, los municipios y los consejos condales también tienen la facultad de crear organismos de cooperación a nivel local para asumir competencias del estado y ocuparse de asuntos de desarrollo regional. Los municipios y los consejos condales cooperan cada vez más en red con diferentes empresas, organismos, universidades y otras instituciones de educación superior (Ministerio de Hacienda de Suecia, 2005).

#### 4. Colaboración intermunicipal en Finlandia

Los municipios finlandeses participan en numerosos acuerdos de cooperación y otras formas de asociación. La cooperación se ocupa de aspectos muy diversos, pero especialmente de los principales servicios públicos, como la sanidad, el bienestar social y la educación. A este respecto, el gobierno local finlandés parece diferenciarse claramente de los demás países nórdicos y de la OCDE. Lo que estimula la cooperación intermunicipal en Finlandia no es sólo la unidad del gobierno local, sino también la amplitud de competencias, la escasa población y el casi siempre difícil entorno operativo a que se enfrentan los municipios finlandeses. A consecuencia de ello, los municipios finlandeses participan en numerosas coaliciones de cooperación y acuerdos de tipo asociativo, en parte de forma voluntaria y, en parte, de forma obligatoria. Las principales formas de cooperación incluyen: las autoridades municipales conjuntas, los acuerdos de municipio anfitrión, los departamentos o nombramientos conjuntos y la cooperación contractual. Estas formas de cooperación se describen y analizan en este capítulo.

##### 4.1 Autoridades municipales conjuntas

Las autoridades municipales conjuntas son la forma de cooperación tradicional en Finlandia. Se componen de dos o más municipios y se dedican principalmente a funciones que requieren una base de población mayor que la que los municipios pequeños tienen por

---

**“Las autoridades municipales se componen de dos o más municipios y se dedican a funciones que requieren una base de población mayor que la que los municipios pequeños tienen por sí solos”**

---

sí solos. La pertenencia de un municipio a una autoridad municipal es voluntaria excepto en el caso de los servicios hospitalarios y los consejos regionales, en cuyo caso la pertenencia es de obligado cumplimiento por ley. Desde un punto de vista legal, las autoridades conjuntas son organismos públicos independientes que se rigen por la legislación municipal. No obstante, las autoridades municipales conjuntas se financian solamente por medio de los municipios miembros<sup>1</sup> puesto que no tienen derechos fiscales y no reciben

<sup>1</sup> Algunas autoridades municipales conjuntas están facultadas para recaudar tasas y precios públicos.

subvenciones del Estado. Los responsables políticos de las autoridades municipales conjuntas no son elegidos directamente, sino que son nombrados por los municipios miembros.

A principios de 2011, existían 184 autoridades municipales conjuntas en Finlandia. No obstante, su número ha disminuido durante los últimos años en favor de las fusiones municipales. Las autoridades municipales conjuntas se ocupan mayoritariamente de la atención sanitaria (20 distritos hospitalarios), la sanidad básica (38 autoridades conjuntas para centros de salud), el cuidado de personas discapacitadas (13 autoridades conjuntas), la educación (43 autoridades conjuntas) y la cooperación regional (19 consejos regionales).

Durante décadas, los acuerdos para establecer autoridades municipales conjuntas han permitido a los municipios pequeños operar sin necesidad de recurrir a las fusiones municipales. Además, en parte, las autoridades municipales conjuntas han ayudado a los municipios a solucionar los problemas del desbordamiento, las economías de escala y la equidad en la prestación de servicios.

Sin embargo, la cuestión de la responsabilidad política en las autoridades municipales conjuntas ha recibido algunas críticas de los investigadores (Moisio 2010). En la actualidad, las autoridades municipales conjuntas las dirigen consejos cuyos miembros no han sido elegidos directamente, sino nombrados por los municipios miembros. Según los críticos, esto puede llevar a situaciones en que las decisiones no reflejen de forma adecuada las preferencias de los votantes. Además, en la actual situación, puede resultar difícil para los votantes saber a qué responsables políticos deben responsabilizar de la calidad y el coste de los servicios, si a los funcionarios de las autoridades conjuntas o a los políticos de su propio municipio. Además, puede producirse un cambio de poder no deseado de los políticos elegidos de los municipios a los profesionales que dirigen las autoridades conjuntas. Todo esto puede resultar en unos costes por encima de su nivel óptimo e ineficiencia en la prestación del servicio. En Finlandia, se ha planteado el problema del aumento de la profesionalidad, en especial por lo que respecta a los distritos hospitalarios, donde los municipios miembros tienen la sensación de no tener poder suficiente para decidir sobre el gasto. Aunque las autoridades municipales conjuntas que se encargan de los servicios hospitalarios dependen totalmente de la demanda de los municipios, estos retribuyen a los hospitales en función del uso real de los servicios a su coste íntegro.

#### 4.2 Experimento en la región de Kainuu como caso especial de autoridad municipal conjunta

Para encontrar nuevas formas de organizar los servicios públicos en las zonas remotas de Finlandia, en 2005, el gobierno central puso en marcha de forma experimental una autoridad a nivel regional para encargarse de la cooperación y la toma de decisiones en la región de Kainuu. La duración del experimento está prevista hasta 2012. La región de Kainuu está situada en el extremo oriental de Finlandia, y

la conforman 9 municipios. Este organismo regional tiene un 60 por ciento del total de las competencias municipales de la región, como la sanidad, los servicios sociales (excepto el servicio de guardería), la educación secundaria y el urbanismo. El organismo está dirigido por un consejo elegido de forma directa, pero su financiación proviene exclusivamente de los nueve municipios miembros. Cada municipio aporta el 60,1 por ciento de sus ingresos (impuestos y subvenciones) a la autoridad regional. La autoridad regional de Kainuu difiere de las autoridades conjuntas tradicionales de Finlandia en cuanto a que tiene un consejo elegido de forma directa, una extensa lista de competencias y un presupuesto fijo para su financiación. Los informes de evaluación preliminares aseguran que el experimento de Kainuu ha sido un éxito en cuanto a la reducción de costes y la mejora de la eficiencia. No obstante, como el experimento todavía continúa, los resultados finales todavía están por ver. Existe una clara necesidad de recoger más pruebas empíricas sobre las consecuencias del experimento antes de establecer conclusiones sobre la conveniencia de extender el modelo a otros territorios de Finlandia.

#### 4.3 Cooperación contractual

Los municipios pequeños especialmente han establecido oficinas municipales conjuntas en muchas ocasiones. En este caso, la cooperación se organiza conforme a un modelo de cliente-proveedor, donde un municipio concreto asume algunas funciones de parte de otros municipios. Esto es lo que se conoce como el «modelo del municipio anfitrión». Los clientes son los gobiernos municipales, y los proveedores son los municipios anfitriones. Lo que se pretende organizando los servicios de este modo, es obtener un modelo operativo descentralizado y en red. Esta organización es menos burocrática que la de las autoridades conjuntas, y a los municipios les resulta muy fácil cesar la cooperación si lo desean.

---

**“La toma de decisiones en las autoridades municipales ha sido criticada como problemática desde un punto de vista de transparencia y responsabilidad política”**

---

La cooperación contractual, tal como el modelo de municipio anfitrión, suele aplicarse a competencias tales como la gestión de residuos, el suministro de agua, los servicios de rescate, la inspección técnica de edificios, la atención al consumidor, el asesoramiento financiero sobre deudas y la educación. La mayor parte de la cooperación contractual es voluntaria, pero algunos contratos vienen impuestos, como los acuerdos de cooperación para los servicios de rescate y los contratos para la construcción y el mantenimiento de las centrales de emergencias regionales.

#### 4.4 Servicios y empresas públicas

Las otras formas de asociación entre municipios incluyen 150 servicios públicos municipales y 1300 empresas públicas municipales (cuyo socio mayoritario es un municipio). Las sociedades limitadas, las sociedades cooperativas y las fundaciones ofrecen a los municipios y al sector privado la posibilidad de combinar capital público y privado para llevar a cabo proyectos y sistemas de servicio. Por ejemplo, las autoridades locales han constituido empresas mixtas para la gestión de residuos, el desarrollo urbanístico, los servicios empresariales y la atención sanitaria.

#### 4.5 El área de cooperación metropolitana en la región de la capital

Existe un caso especial de asociación municipal en Finlandia: la cooperación entre los municipios de la región de la capital. La cooperación entre la Ciudad de Helsinki (la capital de Finlandia) y los trece municipios de su área metropolitana se centra especialmente en la ocupación del suelo, la vivienda protegida, el medio ambiente y el transporte. Las decisiones sobre las cuestiones específicas relativas a la cooperación se toman en el marco de un plan de actuación anual. Actualmente, existen dos organismos principales de cooperación en la región metropolitana de la capital. En primer lugar, el Consejo del Área Metropolitana de Helsinki (Helsinki Metropolitan Area Advisory Board) está formado por altos cargos públicos electos de las ciudades de Helsinki, Vantaa, Espoo y Kauniainen. Las actividades del Consejo se basan en las decisiones de los respectivos ayuntamientos de las ciudades miembro. La agenda se decide en las reuniones de los alcaldes, y cada año se adopta un plan de trabajo conjunto. El segundo organismo de cooperación de la región de Helsinki es la Asamblea de Cooperación de la Región de Helsinki (Helsinki Region Cooperation Assembly), que entró en vigor el 1 de octubre de 2005. La Asamblea está formada por altos cargos públicos electos de los catorce municipios de la región de Helsinki.

#### 4.6 Reforma actual sobre la organización municipal en Finlandia: el proyecto de reforma estructural (PARAS)

En 2005, el gobierno central puso en marcha un proyecto de reestructuración a nivel del gobierno local. El principal objetivo del proyecto era crear municipios de mayor tamaño o una mejor cooperación entre los municipios. El proyecto pretende lograr economías de escala y una buena capacidad de los municipios para proporcionar servicios. Se espera que, con unos municipios de mayor tamaño y una cooperación municipal más intensa, se contribuya a que los municipios puedan atender mejor la creciente demanda de servicios sanitarios y de atención a la tercera edad que existe a causa del envejecimiento de la población (Moisio et al. 2010a).

Como consecuencia del proyecto de reestructuración, en 2006 se promulgó la Ley de Reforma Estructural. Según esta Ley, los municipios están obligados a elaborar planes para alcanzar la base de población mínima establecida para las distintas funciones que contempla la Ley. Para el servicio de salud primaria y otros servicios sociales asociados, los municipios deben alcanzar una base de población de al menos 20.000 habitantes, y para la formación profesional básica, 50.000. En 2010, solo una cuarta parte de los centros de salud tenía una base de población de más de 20.000 habitantes. Se permite algo de flexibilidad por razón de las restricciones geográficas del archipiélago, las largas distancias y los derechos lingüísticos y culturales. Los municipios han podido elegir la forma de alcanzar las bases mínimas de población requeridas, ya sea mediante fusión municipal o mediante formas más intensas de cooperación. En los casos en que aparecen nuevas regiones con acuerdos de colaboración, se deben crear nuevos organismos municipales conjuntos para la gestión de las funciones correspondientes.

Por lo que respecta a las fusiones municipales, el gobierno central las ha promovido mediante una política especial de subvenciones. El programa ha surtido efecto, ya que, desde principios de 2005, el número de municipios ha disminuido en 96 (a fecha de 1 de enero de 2011).

Para aquellos municipios que no han optado por fusionarse, la alternativa ha sido mejorar la cooperación intermunicipal para alcanzar las bases de población mínimas requeridas. Como resultado, los municipios han sido bastante innovadores en la presentación de nuevos modelos de prestación de servicios. Por lo que respecta a los servicios de sanidad y bienestar social, se prevé que habrá unas 67 regiones de cooperación nuevas para finales de 2013. Estos acuerdos de cooperación en parte son nuevos y en parte reemplazan otras áreas de cooperación previas cuyas zonas de captación eran de menos de 20.000 habitantes.

Las regiones urbanas más importantes, es decir, las cuatro autoridades locales del Área Metropolitana de Helsinki más otros 16 municipios de otras partes de Finlandia junto con sus respectivos

---

**“En Finlandia, como resultado de la política de fusiones promovida con subvenciones, el número de municipios ha disminuido en 96”**

---

municipios colindantes (en total, 102 municipios) tuvieron que diseñar planes de cooperación antes del 31 de agosto de 2007. Estos planes se ocupaban de la ocupación del suelo, la vivienda, el transporte y el uso de los servicios fuera de los límites de los municipios.

El Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales ha criticado los nuevos acuerdos de cooperación en materia de sanidad y bienestar social. Estas críticas se deben a las dudas sobre la equidad y los posibles problemas de coordinación de las estructuras sanitarias y de bienestar social. Según el Ministerio, las zonas de cooperación que se encargan de la atención de salud primaria no siempre coinciden con los distritos hospitalarios, lo que puede ocasionar problemas a la hora de operar estos servicios. Además, algunos municipios planean producir parte de los servicios sociales y de bienestar social ellos mismos y parte mediante sus acuerdos de cooperación, lo que también puede incrementar aún más la complejidad de las estructuras de servicios.

## 5. Resumen

En los países nórdicos, la prestación de servicios públicos recae mayoritariamente sobre los gobiernos locales, y se encuentran entre los países más descentralizados del mundo. Pero a pesar de las muchas similitudes en los cuatro países, existen también diferencias importantes en cuanto a la estructura del gobierno local, la financiación y las competencias. Las principales diferencias están relacionadas con el número de niveles fiscales y la importancia de la cooperación municipal. En Suecia, Noruega y Dinamarca, la cooperación intermunicipal se centra en servicios públicos tales como el alcantarillado, los servicios de rescate, la gestión de residuos y el suministro de agua. En Finlandia, la cooperación municipal se ocupa de estos servicios, pero también, y en especial, de los servicios redistributivos que el gobierno central delega a los municipios (sanidad, bienestar social y educación). Por lo tanto, en Finlandia las autoridades municipales conjuntas y otras formas de cooperación intermunicipal han reemplazado de forma efectiva el

**“En Suecia, Noruega y Dinamarca, la cooperación intermunicipal se centra en servicios públicos como el alcantarillado, los servicios de rescate, la gestión de residuos y el suministro de agua”**

nivel de gobierno regional de que se carece en contraste con los demás países nórdicos.

En Dinamarca y Suecia, los acuerdos de cooperación han perdido gradualmente su importancia, ya que las exhaustivas reformas municipales han aumentado el tamaño de los municipios en estos países. Actualmente, en Noruega se está planteando llevar a cabo una reforma para separar las competencias de los diferentes niveles de gobierno, pero el aumento de la cooperación municipal no

parece estar en la agenda política. Esto, a pesar de que el número de municipios en Noruega es comparativamente elevado.

Este estudio se centra en la descripción del caso finlandés de cooperación intermunicipal. Parece claro que el sistema finlandés de cooperación intermunicipal voluntaria ha tenido éxito en cuanto a conservar la autonomía local de los municipios pequeños. Además, con la cooperación municipal, los municipios han podido lograr economías de escala y tratar los efectos de desbordamiento. La cooperación intermunicipal voluntaria ha sido además una solución de carácter flexible, ya que ha permitido a otros municipios tratar cada caso de forma individual. Desde un punto de vista más crítico, la toma de decisiones en el seno de las autoridades conjuntas ha sido considerada problemática desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas, y estos acuerdos podrían haber fallado en cuanto a la representación de las preferencias de los votantes en las decisiones políticas.

## Referencias bibliográficas

- Blom-Hansen, Jens (2010), "Local government in Denmark" in Antti Moisio (ed.) Local public sector in Transition: A Nordic perspective, Government Institute for Economic Research (VATT) Publications 56, Helsinki.
- Borge, Lars-Erik (2010), "Local government in Norway", in Antti Moisio (ed.) Local public sector in Transition: A Nordic perspective, Government Institute for Economic Research (VATT) Publications 56, Helsinki.
- Dahlberg, Matz (2010), "Local government in Sweden", in Antti Moisio (ed.) Local public sector in Transition: A Nordic perspective, Government Institute for Economic Research (VATT) Publications 56, Helsinki.
- Damgaard, Bodil (2002), "Building Local Governance in Denmark: Nationally legislated local partnerships", The Danish National Institute of Social Research Working Paper 35:2002.
- Ministry of Local Government and Regional Development (2006), "Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring", ECON Rapport 2006-057, Oslo.
- Moisio, Antti (ed.) (2010), "Local public sector in Transition: A Nordic perspective", Government Institute for Economic Research (VATT) Publications 56, Helsinki.
- Moisio, Antti and Loikkanen, Heikki and Oulasvirta Lasse (2010a), "Public Services at the Local Level – The Finnish Way", Government Institute for Economic Research (VATT) Policy Reports 2, Helsinki.
- Moisio, Antti and Loikkanen, Heikki and Oulasvirta Lasse (2010b), "Public Services at the Local Level – The Finnish Way", in Antti Moisio (ed.) Local public sector in Transition: A Nordic perspective, Government Institute for Economic Research (VATT) Publications 56, Helsinki.
- OECD (2009), "Government at a Glance 2009", OECD, Paris.
- Shah, Anwar (2010), "Adapting to a Changing World: Reflections on

- the Reform of Local Governance for the Next Decade", in Antti Moisio (ed.) *Local public sector in Transition: A Nordic perspective*, Government Institute for Economic Research (VATT) Publications 56, Helsinki.
- Slack, Enid (1997), "Inter-Municipal Cooperation: Sharing of Expenditures and Revenues", Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research (ICURR) Publications, Toronto.
- Slack, Enid and Bird, Richard (2004), "Fiscal Aspects of Metropolitan Governance", International Tax Program Paper 0401, Rotman School of Management, University of Toronto.
- Slack, Enid (2007), "Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance", World Bank Policy Research Working Paper 4317, World Bank.
- Swedish Ministry of Finance (2005), "Local government in Sweden – organisation, activities and finance", Regeringskansliet, Finansdepartement, Stockholm.
- Vammalle, Camila and Charbit, Claire (2010), "Fiscal Federalism, Recent Developments and Future Trends", in Antti Moisio (ed.) *Local public sector in Transition: A Nordic perspective*, Government Institute for Economic Research (VATT) Publications 56, Helsinki.



## Más allá de las asociaciones intermunicipales hacia los municipios de dos niveles de gobierno: el caso francés

**Guy Gilbert**

Ecole Normale Supérieure de Cachan

Según el estereotipo, ampliamente extendido desde hace tiempo, Francia es un país altamente centralizado y donde las reformas son extremadamente complicadas. Sin embargo, el éxito obtenido en las reformas llevadas a cabo recientemente para lograr organizaciones intermunicipales más integradas sugiere más bien lo contrario.

En primer lugar, Francia es sin duda un país descentralizado, más de lo que se suele decir. Los gobiernos locales franceses gozan de un elevado grado de autonomía en materia fiscal en comparación con la gran mayoría de países unitarios. Incluso antes de que en 2003 se introdujera en la Constitución (art. 72.2, cap. 3) el concepto de «autonomía fiscal», ya hacía mucho tiempo que el Parlamento protegía con firmeza este tipo de autonomía (especialmente, aunque no únicamente, la Cámara Alta, el Senado). En segundo lugar, esta autonomía se aplicaba a un mapa de municipios (36.000) altamente fragmentado. La combinación de autonomía fiscal local y fragmentación territorial causó grandes desigualdades fiscales entre los municipios, lo que hace imposible que todos los gobiernos locales, y en especial los más pequeños en cuanto a población o ingresos, puedan prestar a sus electores una gran variedad de servicios públicos locales con unos impuestos razonables. Para reducir estas desigualdades, se introdujeron dos tipos de políticas públicas: La primera es una jerarquía descendente;

la política de igualación fiscal (Gilbert-Guengant, 2005) parece haber sido bastante eficiente en cuanto a la reducción de las desigualdades entre municipios; La segunda es ascendente, y consiste en

fomentar la cooperación y la asociación entre los municipios. Los incentivos para crear «estructuras de cooperación intermunicipal» se remontan a finales del siglo XIX, y desde entonces han ocupado el lugar de los repetidos intentos fallidos por reducir el número de municipios. Como consecuencia, a finales de los años 90 existían más de 17.000 estructuras de cooperación intermunicipal. La tendencia a crear cada vez más estructuras intermunicipales se vio interrumpida de forma fortuita e inesperada en 1999, con la aprobación de la Ley Chevènement. Desde entonces, la tendencia ha sido a reducir el número de estructuras intermunicipales y ha emergido un nuevo tipo de estructura de cooperación, cuya presencia ha aumentado de una forma espectacular. Como resultado, actualmente casi todos los municipios franceses son miembros de alguna de las 2.600 estructuras intermunicipales («établissements de coopération intercommunale» o EPCI) que existen aproximadamente, que prestan servicios públicos de forma recíproca y establecen algunos de los impuestos en lugar de los municipios. Por lo tanto, parece haberse dado un paso importante hacia la generalización en todo el país del tipo de «gobierno municipal de dos niveles» que ya existía en Francia (aunque sólo en París, Marsella y Lyon) como posible preámbulo de una futura fusión de municipios en Francia. Y, sorprendentemente, esta reforma ha tenido lugar sin gran conmoción.

---

**“Los incentivos para crear “estructuras de cooperación intermunicipal” han ido sustituyendo a los repetidos intentos fallidos de reducir el número de municipios”**

---

Este cambio inesperado y repentino responde a varias cuestiones: En primer lugar; ¿cómo se ha llevado a cabo la reforma, en qué circunstancias? En segundo lugar; ¿hasta qué punto se puede aseverar que esta reforma supone un paso más allá de las anteriores asociaciones intermunicipales y hacia los municipios de dos niveles? ¿Supone esto un paso de un «modelo asociativo» de relaciones intermunicipales a uno «federativo», con el consiguiente traspaso efectivo de competencias, entre otras, fiscales, del nivel municipal al intermunicipal? ¿Es este el preámbulo de una fusión de 36.000 municipios en unos 3.500 gobiernos locales de mayor tamaño, o algo diferente? En tercer lugar; ¿es el actual estado de fragmentación del territorio francés fiscalmente sostenible? Por último, ¿puede considerarse que la reciente reforma fiscal a nivel local (que tuvo lugar



en 2010) y el proyecto de reforma de los gobiernos locales que ha anunciado el gobierno francés son compatibles con esta reorganización de poderes en el contexto de estos «municipios de dos niveles de gobierno»?

Este estudio se estructura de la siguiente manera: La primera parte se centra en el contexto histórico del cambio de tendencia hacia unas estructuras de cooperación intermunicipal de mayor intensidad en Francia; La segunda parte se ocupa de la forma institucional de las diferentes estructuras de cooperación intermunicipal; La tercera examina los mecanismos fiscales de la forma más extendida de cooperación intermunicipal, el régimen del Impuesto Profesional Único o IPU (“Taxe Professionnelle Unique” o TPU); La cuarta describe las consecuencias fiscales de dichos acuerdos intermunicipales en cuanto al total agregado de impuestos y de gasto público a nivel local; es decir, ¿son los impuestos y servicios públicos municipales e intermunicipales complementarios o sustitutivos entre sí? El apartado final plantea las cuestiones sobre el futuro de los mecanismos de cooperación intermunicipal, haciendo frente, por un lado, a las consecuencias de la reforma fiscal local introducida en Francia en 2010, y por otro lado, a la posible reforma de la organización de los gobiernos locales que ha anunciado el gobierno central francés.

## I. Contexto histórico y evolución temporal

La historia reciente de las asociaciones intermunicipales en Francia se apoya en dos pilares fundamentales:

Primero, el impulso que se dio a finales de los años 90 a una fórmula específica inspirada en el modelo federal, donde los municipios escogen «recentralizar» (para llevar a cabo un traspaso) a un nivel superior de gobierno municipal (el nivel de comunidad o «communauté») algunas de sus competencias fiscales y de gasto público. Este nuevo marco de las relaciones intermunicipales definitivamente supone un paso más allá de las «asociaciones intermunicipales», que se basa en acuerdos mutuos y no puede considerarse un «segundo nivel de gobierno municipal». También difiere sustancialmente de las antiguas estructuras intermunicipales, los «sindicatos de gobiernos locales», que se inspiraban en un «modelo asociativo» y que fueron durante mucho tiempo la herramienta favorita empleada por los municipios. Este modelo «asociativo» consiste en permitir a los municipios que puedan crear libremente un «sindicato» (ya sea de vocación única, es decir, una sola actividad, como el sindicato del agua, o de vocación múltiple) para prestar conjuntamente los servicios públicos relacionados con una o más competencias, y para cuya financiación transfieren libremente a la estructura intermunicipal los recursos fiscales correspondientes.

El «modelo de tipo federal» estaba representado por los distritos creados en 1959 y por las comunidades urbanas («communautés urbaines») creadas en 1966. Existen dos grandes diferencias entre las comunidades de tipo «asociativo» y las de tipo «federal»: La

primera es que, en las estructuras de tipo asociativo, todas las competencias se traspasan al nivel superior de forma optativa, y en las de tipo federal, algunas competencias deben traspasarse de forma obligatoria; La segunda diferencia es relativa al modo en que se establecen los tipos impositivos en el nivel de comunidad: en el caso asociativo, los tipos impositivos se suman, los municipios eligen por votación sus tipos impositivos y la comunidad añade los suyos propios a las mismas bases impositivas. En el último caso, el principal impuesto (el impuesto de actividades económicas local) se transfiere al nivel superior; que establece un tipo impositivo único para todos los municipios en lugar de cada municipio, mientras que los municipios deciden individualmente los demás tipos impositivos, como en el caso del impuesto municipal a los residentes y el impuesto del terreno urbanizado y no urbanizado.

El segundo aspecto clave a tener en cuenta es, independientemente del tipo de estructura de cooperación intermunicipal elegida, que los municipios permanecen en la base de la pirámide. El desarrollo de las estructuras intermunicipales no significa en ningún caso, al menos en la actualidad, que el municipio vaya a desaparecer como tal. Incluso en el modelo «federalista», los municipios se conservan, pero sus competencias fiscales y de gasto se comparten con el nivel superior de gobierno, dentro de los límites territoriales de la comunidad. En 1999, (13 de julio) la “Ley Chevènement” sentó las bases actuales de los organismos de cooperación intermunicipal. Esta Ley introdujo un nuevo tipo de organismos intermunicipales, las «comunidades de aglomeración» («communautés

**“A finales de los 90, Francia dio un impulso a una fórmula específica inspirada en el modelo federal, donde los municipios escogen recentralizar a un nivel superior de gobierno algunas de sus competencias fiscales y de gasto”**

d’agglomérations») o CA, que sustituyen a las «communautés de villes» creadas 7 años antes, en el caso de las aglomeraciones de menor concentración de población aglomerada en diversos municipios colindantes. Además de las CA, también se conservan las «comunidades urbanas» («communautés urbaines») o CU en el caso de las aglomeraciones de mayor concentración de población, así como las «comunidades de comunas» («communautés de communes») o CC en el caso de los municipios rurales. La Ley de 1999 contemplaba tres tipos de organismos específicos para cada uno de estos tres tipos de comunidades («communautés»).

Las nuevas estructuras intermunicipales que se crearon a raíz de la «Ley Chevènement» de 1999 están inspiradas en un punto de

Tabla I. Número de EPCI y población, Francia 1972-2010

		1972	1992	1995	2000	2004	2010
«estructuras intermunicipales de tipo federativo» (EPCI con competencias fiscales propias)	CU (1)	9	9	12	12	14	16
	CA (2)	-	-	-	50	155	181
	SAN (3)	-	9	9	9	6	5
	CC (4)	-	-	756	1 533	2 286	2 409
	distritos (5)	95	214	241	-	-	-
	Total	-	-	1 102*	1 845	2 461	2 611
número de municipios reagrupados en «estructuras intermunicipales de tipo federativo» (9)		-	-	11 516	21 347	31 428	34 774
población reagrupada (millones de hab.)		-	-	24.6	37.1	50.7	57.9
número de municipios reagrupados en «estructuras intermunicipales de tipo asociativo» (10)	SIVU (6)	9 289	14 596	14 490	NA	NA	10 789
	SIVOM (7)	1 243	2 478	2 298	NA	NA	1 395
	Sindicatos mixtos («Syndicats mixtes») (8)	NA	NA	1 107	NA	NA	3 194
	número total de sindicatos («syndicats»)	10 532	17 074	17 895	NA	NA	15 378

## Notas:

(1) Comunidades urbanas («communautés urbaines»).

(2) Comunidades de aglomeración («communautés d'agglomération»).

(3) Sindicatos de nueva aglomeración («Syndicats d'agglomération nouvelle»), una estructura adaptada al desarrollo de las zonas urbanas nuevas o en proceso de expansión.

(4) Comunidades de comunas («Communautés de communes»).

(5) Distritos («Districts»).

(6) Sindicatos de comunas de vocación única («Syndicats intercommunaux à vocation unique» o SIVU).

(7) Sindicatos de comunas de vocación múltiple («Syndicats intercommunaux à vocation multiple» o SIVOM).

(8) Sindicatos mixtos («Syndicats mixtes»). Es decir, «sindicatos» compuestos por gobiernos locales que pertenecen a diferentes niveles de gobierno. Ej. un municipio y un departamento («département»).

(9) Estructura de tipo «federativo»: estructura intermunicipal con amplias competencias obligatorias y competencias fiscales propias (como mínimo, un tipo impositivo único para el impuesto de actividades económicas local).

(10) Estructura de tipo «asociativo»: estructura intermunicipal con pocas (o ninguna) competencias obligatorias y ninguna en cuanto a impuestos adicionales.

\*Se incluyen 4 «communautés de villes».

Fuente: Ministerio del Interior, DGCL, Les collectivités locales en chiffres, ed. 2010, tabla 10.1, París.

vista «federativo». Los municipios que deciden unirse a una comunidad (del tipo que sea), deciden con ello traspasar algunas de sus competencias al nivel superior; la comunidad, pero también traspasan su capacidad de decisión sobre el tipo impositivo aplicable al principal impuesto local, el llamado Impuesto Profesional («Taxe professionnelle»). Los incentivos que se dan a los municipios para que se unan a estas nuevas CA, CU o CC, o para que pasen de ser estructuras «asociativas» a «federativas» son básicamente fiscales; cuando optan por esta fórmula, los municipios tienen derecho a una mayor subvención incondicionada per cápita del gobierno

central que los municipios que eligen establecer sus propios tipos impositivos con independencia de sus vecinos.

La reacción de los municipios franceses a la Ley Chevènement ha sido totalmente inesperada.

Como se muestra en la Tabla I, el número de estas estructuras intermunicipales «federativas» se duplicó de 1995 a 2010. A principios del 2010, 2.611 comunidades («communautés») agrupaban 34.774 municipios (de los 36.682 que existían en total en Fran-

cia) y el 89% de la población total. Mientras tanto, el número de Establecimientos Públicos de Cooperación Intercomunal (EPCI) de tipo «asociativo» ha descendido en más de 2.500 (15,3%). No obstante, de media, un municipio francés es miembro de varias estructuras intercomunales, sobre todo en las zonas rurales, donde todavía imperan las estructuras intermunicipales de tipo asociativo.

De media, las estructuras federativas comprenden unos 22.000 habitantes y 13,3 municipios.

Las 13 comunidades urbanas («communautés urbaines» o CU) agrupan 380 municipios y el 12,6% de la población total de Francia en estructuras de tipo federativo, y sólo 33 municipios y menos de 0,1% de la población total en estructuras «asociativas» (es decir, con impuestos complementarios); las 181 comunidades de aglomeración («communautés d'agglomérations» o CA), que por ley deben ser de tipo «federativo», agrupan 3017 municipios y el 38,9% de la población total; el número de sindicatos de nueva aglomeración («Syndicats d'agglomération Nouvelle» o SAN) es desestimable tanto en términos de municipios como de población reagrupada (porque casi todos los SAN creados antes del 1999 se convirtieron en CA o CU); menos de la mitad de las comunidades de comunas («Communautés de communes» o CC) eligieron el régimen fiscal de tipo federativo y, el 55%, la opción de los impuestos complementarios; ambos agrupan en total el 89,8% de los municipios y el 59% de la población total.

En total, las estructuras «federativas» agrupan el 51% de los municipios y el 80% de la población. La proporción de EPCI de tipo federativo aumentó en casi todas las regiones; en 20 de las 22 regiones francesas, la población agrupaba más del 90% del total de la población, (el 95% de la cual se concentraba en 17 regiones), excepto en la región de Ile-de-France.

En 2010, más de 4 de cada 5 habitantes de Francia vivía en un municipio que había traspasado a un «nivel superior» las principales competencias y decisiones en materia fiscal. Este tipo de «gobierno municipal de dos niveles» predomina en las zonas urbanas donde la concentración geográfica de la actividad económica y los efectos de desbordamiento hacen que sea deseable internalizar las externalidades, traspasando las competencias y decisiones fiscales relacionadas con las empresas al nivel superior; en cambio, sólo la mitad de los municipios de las zonas rurales han escogido el mismo modelo de dos niveles; la otra mitad ha optado por un sistema más tradicional que suma competencias e impuestos.

## 2. Dos modelos de estructuras intermunicipales

Basándose en el «modelo asociativo», algunos municipios (colindantes o no), crean libremente un «sindicato de comunas» (SM). Un voto por mayoría simple de los consejeros de cada una de las asambleas municipales involucradas es suficiente para crear un

SM, traspasar las competencias al sindicato, constituir el comité y establecer las normas aplicables a las fuentes de financiación. La asamblea de la comunidad elige un presidente, que tiene el cargo ejecutivo más alto del sindicato.

**“En 2010, más de 4 de cada 5 habitantes de Francia vivía en un municipio que había traspasado a un “nivel superior” las principales competencias y decisiones en materia fiscal”**

Este modelo ha demostrado ser bastante flexible. Casi todas las competencias municipales podrían traspasarse al sindicato (excepto las competencias de la policía y protección civil). Por contra, el SM está sujeto a tres limitaciones: En primer lugar, la ley facilita más la adhesión de un municipio a un sindicato de municipios que su desadhesión. En segundo lugar, la financiación del sindicato depende exclusivamente de las contribuciones presupuestarias de los municipios. El sindicato no tiene competencias fiscales, que permanecen exclusivamente en los municipios. Tampoco tiene derecho a recibir subvenciones del gobierno central. No obstante, el sindicato puede proponer a los municipios que conviertan sus contribuciones presupuestarias en «contribuciones fiscales»; si todas las asambleas municipales se ponen de acuerdo, el sindicato establece unos tipos impositivos adicionales sobre las bases impositivas tributables a nivel municipal<sup>1</sup>. Este es el mecanismo fiscal de «adición». En tercer lugar, todas las decisiones del SM sobre los asuntos importantes están en manos de las asambleas municipales. Así, la actividad del SM queda bajo el atento control de las asambleas municipales.

Los dos antecesores del «modelo federativo» son los «distritos» y las «comunidades urbanas».

<sup>1</sup> Hasta 2010, los cuatro principales impuestos a nivel local son el Impuesto Profesional («taxe professionnelle»), que se grava a las personas jurídicas (ver debajo) y tres impuestos (principalmente) que se gravan a las personas físicas (un impuesto territorial, un impuesto sobre bienes inmuebles, a excepción de los bienes productivos, y un impuesto aplicable a los residentes). Las jurisdicciones locales establecen libremente los tipos impositivos de los cuatro impuestos aunque con las siguientes restricciones: i) el incremento del tipo impositivo que se aplica a las sociedades no puede ser superior al que se aplica a los residentes y ii) el tipo impositivo del Impuesto Profesional (IP) que se aplica a una empresa concreta no puede exceder el 3,5% de su valor añadido. Los tres niveles de gobierno local tienen derecho a gravar impuestos sobre estas bases impositivas, a excepción de las regiones, que no pueden gravar impuestos a la propiedad. Por tanto, todos los impuestos locales se suman entre todos los niveles de gobierno.

El «distrito» se introdujo en 1959 (y desapareció en el año 2000), ya que se suponía que estaría mejor preparado para el desarrollo de las áreas urbanas que los SM existentes.

Las «comunidades urbanas» se introdujeron en 1966 en el caso de los municipios colindantes (de población superior a 50.000 habitantes), formando así un área metropolitana con más de 200.000 habitantes (50.000 desde 1999). Su creación está sujeta al voto por mayoría de al menos las dos terceras partes de las asambleas municipales correspondientes (y obligatoriamente al voto de la ciudad central, cuya población es de más de la mitad de la población total), con una representación de al menos la mitad de la población total. Las estructuras internas de la parte ejecutiva son bastante similares a las del SM. Pero las CU difieren enormemente de los distritos en términos de competencias e impuestos. La mayoría de competencias han sido recentralizadas obligatoriamente al nivel de la CU, como el desarrollo económico, la planificación territorial y urbana, la vivienda protegida, los colegios (su construcción y mantenimiento), la protección contra incendios, el transporte urbano, el agua y alcantarillado, los cementerios, los mataderos, los mercados públicos, la recogida de desechos, las carreteras y los parques. La lista anterior podría ampliarse con más competencias. Parte de estas competencias podría descentralizarse a los municipios si su impacto se limitara al territorio

del municipio. Los recursos fiscales de la CU se basan en impuestos complementarios y subvenciones. Desde 1999, las CU creadas con anterioridad a esta fecha pueden escoger entre aplicar impuestos complementarios o un tipo impositivo propio uniforme (ver debajo); las CU creadas después de 1999 deben optar por un impuesto de actividades económicas uniforme.

## 2.1 Comunidades de aglomeración con «Impuesto Profesional Único» (IPU)

Desde 1999, la «Comunidad de aglomeración» (CA) es el nuevo tipo de estructura intermunicipal que se ha introducido; actualmente, su uso está muy extendido entre los municipios urbanos. Su estructura interna es básicamente la misma que la de otras estructuras intermunicipales. Sus competencias obligatorias son bastante amplias (ver tabla 3), pero menos que las de las «comunidades urbanas». El aspecto más destacable es que las CA (y las CU creadas a partir de 1999) no pueden optar por los impuestos complementarios. Están sujetas al régimen del «Impuesto Profesional Único». Además, reciben subvenciones del gobierno central con una importante bonificación. Esta «bonificación» en las subvenciones es proporcional a la cantidad del Impuesto Profesional que traspasan al nivel superior con respecto al total recaudado, es decir,

**Tabla 2. Competencias obligatorias (I) de las estructuras intermunicipales, Francia**

Tipos de estructuras intermunicipales	Competencias obligatorias (I)
Comunidades urbanas ("communautés urbaines")	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ordenación territorial y urbanismo;</li> <li>• desarrollo económico: zonificación, implementación y gestión de zonas de actividad económica, etc.</li> <li>• Vivienda; planificación, vivienda protegida, etc.</li> <li>• planificación urbanística</li> <li>• edificios y equipamientos sociales, culturales y deportivos</li> <li>• medio ambiente</li> </ul>
Comunidades de aglomeración ("communautés d'agglomération")	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ordenación territorial y urbanismo (I);</li> <li>• desarrollo económico(I): zonificación, implementación y gestión de zonas de actividad económica, etc.</li> <li>• Vivienda (I); planificación, vivienda protegida, vivienda para personas discapacitadas, etc.</li> <li>• planificación urbanística (I)</li> <li>• tres (como mínimo) de las siguientes competencias: carreteras, abastecimiento de agua, alcantarillado, equipamientos deportivos y culturales y medio ambiente.</li> </ul>
Comunidades de comunas ("Communautés de communes")	<ul style="list-style-type: none"> <li>• organización territorial</li> <li>• desarrollo económico</li> <li>• una (como mínimo) de las siguientes competencias: carreteras, vivienda protegida, recogida y tratamiento de residuos y equipamientos deportivos y culturales.</li> </ul>
Sindicatos (SIVU, SIVOM...)	ninguna

**Nota: (I):** Las estructuras intermunicipales ejercen sus competencias obligatorias en lugar de los municipios en los casos de «interés intermunicipal», mientras que la determinación de lo que es de «interés municipal» y de «interés intermunicipal» recae en los municipios.

Fuente: diversas fuentes, Ministerio del Interior, DGCL.

el Coeficiente de Integración Fiscal («Coefficient d'Intégration fiscale» o CIF), y ha demostrado ser un gran incentivo para que los municipios urbanos decidan crear una CA.

La Comunidad de Comunas («communauté de communes» o CC) y las CU creadas antes de 1999 pueden optar por el régimen del Impuesto Profesional Único.

## 2.2 Competencias obligatorias y el criterio del «interés» municipal e intermunicipal

En una estructura intermunicipal, el hecho de que el nivel municipal y el nivel intermunicipal compartan competencias depende de la ley que establece cuáles son las «competencias obligatorias».

Esto no significa que un municipio no pueda desarrollar actividades relacionadas con estas competencias. La determinación sobre lo que es competencia de la estructura intermunicipal y

---

**“Bajo el régimen del Impuesto Profesional Único, el nivel superior se beneficia de una única fuente de ingresos fiscales (el impuesto profesional), mientras que los municipios se benefician de las recaudaciones de los otros 3 impuestos locales”**

---

lo que permanece bajo la competencia del municipio depende de la determinación de lo que es de «interés intermunicipal» y lo que es de «interés municipal». La determinación de lo que es de «interés municipal» se deja a la discreción de las asambleas municipales en el caso de las estructuras intermunicipales de tipo asociativo, y de la asamblea intermunicipal en el caso de las de tipo federativo; pero aun en el caso de estas últimas, la interpretación de lo que es de interés intermunicipal recae indirectamente en los representantes de las asambleas municipales. De hecho, de una estructura intermunicipal a otra, una misma política o equipamiento podría considerarse de «interés municipal» o de «interés intermunicipal». El criterio que se utiliza habitualmente para determinar lo que es de interés intermunicipal es el de las externalidades geográficas que cabe esperar de los efectos de la medida; pero, aun en ese caso, si el organismo de nivel superior considera la medida política o la competencia en cuestión como estratégica, podrá considerarse de interés intermunicipal siempre que los representantes de las respectivas asambleas municipales estén de acuerdo. Como resultado, el número y el alcance de las competencias traspasadas al nivel superior de gobierno intermunicipal dependen de los municipios.

## 3. Interacciones fiscales entre los municipios y las estructuras supramunicipales en el impuesto profesional

El régimen del Impuesto Profesional Único (IPU) establece un «doble intercambio fiscal» entre los municipios y el nivel superior. El primero es un «intercambio de gasto», ya que algunas de las competencias (y el gasto que les corresponde) se traspasan de los municipios al nivel superior. El segundo es un intercambio de tipo fiscal. En el caso (habitual) de transformación de una estructura multimunicipal con agregación de impuestos en una CA conformada por los mismos municipios, el antiguo nivel superior se beneficiaba de la recaudación del impuesto de actividades económicas y del impuesto a los residentes. Pero en el nuevo régimen del IPU, el Impuesto Profesional se traspasa en su totalidad al nivel superior y, por el contrario, los 3 impuestos a los residentes<sup>2</sup>, se traspasan a los municipios. En otras palabras, bajo el régimen del IPU, el nivel superior se beneficia de una única fuente de ingresos fiscales, la recaudación del Impuesto Profesional, mientras que los municipios se benefician de la recaudación de los otros 3 impuestos locales<sup>3</sup>.

Las bases fundamentales del régimen del IPU son bastante simples. Pero los flujos fiscales que el régimen del IPU conlleva entre los municipios y el nivel superior son bastante complejos.

### Nivel I: «Compensaciones» y «subvenciones de solidaridad» otorgadas a los municipios bajo el amparo del régimen del IPU

Cuando la asamblea del nivel superior (el Consejo Comunitario) decide traspasar competencias de los municipios al nivel superior, esto conlleva también el traspaso de algunos bienes inmuebles, equipamientos y empleados municipales al nivel superior. Las necesidades de gasto (NG) relacionadas con dicho traspaso las contabiliza una Comisión de evaluación compuesta por los representantes del nivel superior y de los municipios. Mientras tanto, las consecuencias fiscales del «intercambio fiscal» también son evaluadas. Cada municipio evalúa las anteriores recaudaciones del impuesto de actividades económicas local y las compensa con el incremento de los impuestos a los residentes traspasados a los municipios. Todos estos intercambios son evaluados según los tipos impositivos vigentes en la fecha del traspaso de impuestos.

El resultado se calcula, para cada municipio, teniendo en cuenta las «necesidades de gasto» traspasadas al nivel superior y la pérdida neta (o superávit) en la recaudación de impuestos. Cada municipio recibe una compensación equivalente a la cantidad neta que resulte del cálculo anterior (también existen las compensaciones ne-

<sup>2</sup> Incluido el impuesto sobre bienes inmuebles de uso residencial de las empresas.

<sup>3</sup> Excepto en el caso especial que posibilita a la CA optar por un régimen fiscal adicional.

gativas). El importe de la compensación se establece en términos nominales y nunca indexados o revisados, excepto en el caso de las nuevas competencias y equipamientos que se traspasan al nivel superior (y viceversa). Esta compensación es un gasto de obligado cumplimiento para la estructura intermunicipal.

Además de la compensación, los municipios tienen derecho a recibir una «subvención de solidaridad» del nivel superior, que se financia a través de un Fondo de Solidaridad. Pero, aunque la ley francesa establece una serie de criterios para poder recibir esta subvención, la ley no establece ni la ponderación de estos criterios en la fórmula de distribución de la subvención ni cantidad mínima alguna. De facto, en algunas CA, el Fondo de Solidaridad es nulo o inapreciable. Pero en otras, la subvención del Fondo de solidaridad es altamente redistributiva.

## **Nivel 2: Establecimiento del tipo impositivo del Impuesto Profesional (IP) y de los impuestos municipales en el régimen del Impuesto Profesional Único (IPU)**

Antes de adherirse a una CA, las asambleas municipales determinaban libremente los tipos impositivos del IP. De facto, los tipos impositivos del IP solían diferir bastante de un municipio a otro dependiendo de la ubicación de la base impositiva en cuestión (es decir, dependiendo de la ubicación de la actividad económica), así como de las necesidades de gasto y las preferencias fiscales de cada municipio. En una CA, la asamblea debe establecer un tipo impositivo único para las actividades económicas que sea aplicable a todo el perímetro de la CA, y debe también favorecer que los diferentes tipos impositivos converjan gradualmente en el tipo impositivo único fijado como objetivo. La asamblea de la CA decide el horizonte temporal en que finalizará este proceso de

---

**“Además de la compensación, los municipios tienen derecho a recibir una “subvención solidaria” del nivel superior, que se financia a través de un Fondo de Solidaridad”**

---

convergencia (con un máximo de 12 años). En consecuencia, los tipos impositivos del Impuesto Profesional siguen siendo diferentes de un municipio a otro, pero cada vez menos a medida que avanza el proceso de convergencia, y el último año se consigue la igualdad en todos los municipios. Además, el establecimiento del tipo impositivo del Impuesto Profesional por parte de una asamblea de nivel superior tiene algunas limitaciones. Estas limitaciones restringen la posibilidad de que una CA aumente rápidamente el tipo impositivo del IP con respecto a su anterior situación o de

que traspase indebidamente la carga fiscal de los residentes a las empresas.

Así, la asamblea de nivel superior establece el tipo impositivo del IP con el objetivo de equilibrar las ventajas de los incrementos (o los inconvenientes de la reducción) de la base impositiva del IP, y de cualquier incremento en el tipo impositivo del IP, con sus tres categorías de gasto correspondientes; dos de estas categorías son obligatorias pero fijas en términos nominales: la compensación que reciben los municipios y el Fondo de solidaridad; la tercera es optativa: el gasto adicional que sobrepasa al de antes de la adhesión de los municipios a la CA en relación con las competencias traspasadas al nivel superior. Por tanto, el IPU no es un procedimiento para compartir las recaudaciones del IP, sino un procedimiento para compartir los incrementos en las recaudaciones del IP. Cuanto más aumentan las recaudaciones del IP, más aumenta también la capacidad de gasto del nivel superior.

## **Interacciones fiscales entre el nivel superior y los municipios en el régimen del Impuesto Profesional Único (IPU)**

El régimen del IPU hace que el comportamiento fiscal del nivel superior y el de los municipios interactúen de diversas maneras.

La primera interacción es consecuencia directa de la limitación del tipo impositivo del IP que se impone en el nivel superior: Como el límite depende del nivel de los tipos impositivos aplicados a los residentes que se eligen por votación en las asambleas municipales, dichas asambleas podrían influir en la determinación del tipo impo-

---

**“En una Comunidad de Aglomeración, la asamblea debe establecer un tipo impositivo único aplicable a todo el perímetro de la CA, y favorecer que los diferentes IP converjan gradualmente en el tipo único fijado como objetivo”**

---

sitivo del IP en el nivel superior de dos formas: mediante el voto de sus representantes en la asamblea de nivel superior; y mediante la limitación arriba expuesta. Por el contrario, la determinación del tipo impositivo del IP en el nivel superior limita indirectamente el nivel de los tipos impositivos aplicados a los impuestos de los residentes por medio de las subvenciones del Fondo de solidaridad. En este contexto, pueden aplicarse dos estrategias fiscales: Por un lado, si el nivel superior elige un tipo impositivo alto, es vulnerable ante los municipios, que pueden endurecer la limitación fiscal en el nivel superior aplicando tipos impositivos bajos a los residentes. O, por el contrario, el nivel superior puede elegir un tipo impositivo bajo

para el Impuesto Profesional, para así escapar de la amenaza de los municipios, pero a expensas de disminuir la recaudación fiscal;

El resto de interacciones son más directas. Se trata de valerse de las compensaciones y las subvenciones por solidaridad. Cuanto mayores son estas subvenciones, mayores son los recursos fiscales de los municipios y, por tanto, menores pueden ser los tipos impositivos que se aplican a los residentes.

#### 4. Las consecuencias fiscales del incremento de las estructuras intermunicipales federativas de dos niveles

Son varias las razones que explican el éxito inesperado del desarrollo de las estructuras intermunicipales federativas.

La primera es simplemente el pragmatismo. La variedad de tipos de estructuras intermunicipales que contempla la ley francesa es extensa, y cualquier municipio puede encontrar fácilmente la mejor solución de acuerdo con su situación y sus propias preferencias. La segunda razón es que, aun en el caso de la mayoría de fórmulas institucionales «federativas» que se aplican a las estructuras intermunicipales, los municipios mantienen poderes discrecionales amplios. Por lo que respecta a la determinación del tipo impositivo, controlan directamente los tipos que se aplican a los impuestos a los residentes y a los bienes inmuebles de las empresas e, indirectamente, también el nivel y la tasa de convergencia del Impuesto Profesional. También pueden influir en la elección de la cantidad y la fórmula de distribución de la subvención del Fondo de solidaridad de modo que les beneficie y, en menor medida, en la cantidad de la compensación. Por lo que respecta a la repartición de competencias entre los municipios y el nivel superior, los municipios controlan la determinación de lo que es de «interés intermunicipal», de forma más directa en las estructuras asociativas y de forma indirecta en las de tipo federativo. Dicho de otra forma, tanto en términos fiscales como en términos de competencias, la ley francesa proporciona una protección considerable a los intereses municipales.

La tercera razón es justamente lo contrario para el caso de aquellos municipios que buscan más margen de maniobra en el nivel superior. Las nuevas formas de las estructuras intermunicipales proporcionan un número más amplio de competencias obligatorias y mayores recursos fiscales.

Dos grandes alicientes jugaron otro papel decisivo en el contexto de las relaciones fiscales entre el gobierno central y los gobiernos locales a finales de la década de los noventa y a principios de la siguiente.

El primer aliciente está relacionado con el IP. En primer lugar, la tendencia a aplicar un IP único en el nivel superior para todos los municipios de la región metropolitana redujo las consecuencias de la competencia fiscal entre municipios. En segundo lugar, la

ampliación del IP a todo territorio metropolitano actúa como un mecanismo de seguro, que diversifica y extiende los riesgos entre los municipios y los protege de un descenso en la parte de la base impositiva ubicada en su territorio. En tercer lugar, el IPU es una «comunidad restringida a los incrementos en la base impositiva del IP, y solamente a estos incrementos». Por lo tanto, el riesgo que asumen los municipios es bastante bajo. Estos argumentos tan defensivos fueron decisivos en un contexto en que el futuro del IP se veía cada vez más comprometido. En otras palabras, los municipios más ricos en cuanto a la recaudación del IP acogieron de buen grado las estructuras del IPU, que les aseguraban que disfrutarían durante años, incluso en términos nominales, de la recaudación del IP de años anteriores.

El último de estos «alicientes», que también jugó un papel determinante, es simplemente que la participación de un municipio en una estructura intermunicipal de tipo federativo da derecho a la intermunicipalidad a percibir del gobierno central una importante subvención en bloque per cápita (la «Dotation globale de fonctionnement» o DGF). En comparación con otro municipio similar que eligiera no adherirse a este tipo de estructura intermunicipal acogida al régimen del IPU, la bonificación en concepto de DGF era aproximadamente de un 40%. Pero, como todo el mundo esperaba, esta bonificación disminuiría con el tiempo y, en cualquier caso, la financiación provendría de la reducción de la subvención en bloque a percibir por los demás municipios; tal como se esperaba, la balanza se decantó a favor de los municipios que se adhirieron a las estructuras federativas.

Y, finalmente, como la cantidad de la DGF per cápita era proporcional a la categoría de estructura intermunicipal (es decir, al número de competencias traspasadas) y al CIF, el estímulo para que un municipio se adhiriera a una estructura federativa acogida al régimen del IPU era incluso mayor: Como ejemplo, la subvención en bloque varía de 20€ per cápita en las estructuras intermunicipales asociativas a 60€ per cápita en las de tipo federativo.

Los incentivos otorgados a los municipios para adherirse a las estructuras intermunicipales de tipo federativo acarrear un coste para las finanzas públicas. Algunos costes los asume el gobierno central (es decir, el contribuyente de los impuestos del gobierno central) y, otros, el contribuyente local.

El primero de estos costes es el plus recibido en concepto de subvención en bloque. En comparación con la subvención en bloque que perciben los municipios, la subvención en bloque que perciben las estructuras intermunicipales acogidas al régimen del IPU incrementó con bastante rapidez a principios de los años 2000 (en más del 20% anual de media en cinco años) en comparación con las DGF, que benefician sólo a los municipios. Después de este período, tal como se esperaba con razón en los municipios, la bonificación aplicada a la subvención en bloque tiende a disminuir en términos relativos. Como resultado, el «coste» que tiene la bo-

**Tabla 3. El efecto del aumento del gasto municipal sobre el gasto del nivel superior de gobierno municipal**

Tipo de efecto		El efecto del gasto del nivel superior de gobierno municipal sobre el gasto municipal	
		CUs+CAAs	CCs
Efecto directo		-3,46€	-13,64€
Efecto indirecto (mediante subvenciones)	Efecto de establecimiento subvención	-0,42€	-19,54€
	Efecto del "Coeficiente de Integración Fiscal" (CIF)	-35,16€	-21,78€
Efecto total		-39,04	-54,96
Gasto municipal medio del nivel superior (€ per cápita)		363,15	182,87
Gasto municipal medio (€ per cápita)		688,73	553,94
Subvenciones (€ per cápita)		169,17	58,99
"Coeficiente de Integración fiscal" (CIF)		0,312	0,312

Fuente: Guengant and Leprince (2007).

**Tabla 4. El efecto del aumento del gasto del nivel superior de gobierno municipal sobre el gasto municipal**

Tipo de municipio	El efecto del gasto del nivel superior de gobierno municipal sobre el gasto municipal
Todos los municipios	-9,32€
Municipios con una población de menos de 500 hab.	-9,58€
Municipios con una población de 500-50.000 hab.	-9,78€
Municipios con una población de más de 50.000 hab.	-14,07€
Gasto municipal medio (nivel superior de gobierno municipal) (€ per cápita), población inferior a 500 hab.	158,65 (645,51)
Gasto municipal medio (nivel superior de gobierno municipal) (€ per cápita), población 500-50.000 hab.	234,55 (833,85)
Gasto municipal medio (nivel superior de gobierno municipal) (€ per cápita), población superior a 50.000 hab.	299,85 (1.204,68)
Gasto municipal medio (nivel superior de gobierno municipal) (€ per cápita),	243,91 (905,33)

Fuente: Guengant and Leprince (2007).

nificación para las finanzas públicas se internaliza progresivamente, a expensas de los municipios menos integrados.

### ¿Resulta el incremento de las estructuras intermunicipales en un mayor gasto público o en mayores impuestos locales?

A priori, la literatura económica no da respuesta a estas cuestiones. La repercusión que tiene la pertenencia de un municipio a una estructura intermunicipal sobre el gasto municipal o sobre la determinación del tipo impositivo de los impuestos municipales depende de varios factores que van en direcciones opuestas.

Parte de esta repercusión se debe a las potenciales ganancias que se obtendrían al adherirse a una estructura intermunicipal. Las ganancias para un municipio concreto podrían ser: i) un aumento sustancial en la subvención en bloque per cápita recibida del gobierno central (ver más arriba) y el aumento del tipo impositivo del impuesto de actividades económicas por parte del nivel superior; que puede aumentarlo más de lo que lo haría bajo la presión de la competencia fiscal de la intermunicipalidad; ii) poder beneficiarse de bienes públicos a precios más bajos (gracias a las economías de escala) o acceder a una oferta más amplia de servicios públicos (el llamado «efecto zoo» de Oates), o simplemente disfrutar de los efectos de desbordamiento; iii) como resultado, las políticas coordinadas de los dos niveles del municipio atrae nuevos residentes

y empresas, favorece el desarrollo económico y aumenta la capacidad de recaudación fiscal.

Por el contrario, se puede argumentar que la adopción de un municipio de dos niveles induce gastos adicionales y aumenta las ineficiencias fiscales. En primer lugar, la estructura intermunicipal favorece la ampliación de los servicios públicos locales (lo que Oates denominó «el efecto zoo»). Las nuevas capacidades de gestión y las nuevas fuentes de financiación facilitan a los servicios públicos la prestación de servicios públicos que no proporcionaban los municipios de forma individual. En segundo lugar, un municipio de dos niveles conlleva gastos adicionales de administración. Como consecuencia, es probable que la estructura intermunicipal de dos niveles tuviera un impacto negativo en la actividad económica (Brennan y Buchanan, 1980).

Hasta la fecha, no se han obtenido resultados empíricos basados en datos concretos sobre el caso francés que puedan sostener de forma rigurosa ninguno de estos puntos de vista contrarios al impacto que una organización intermunicipal ejerce sobre el desarrollo económico de una localidad. Dos excepciones, aunque sobre temas ligeramente diferentes, son Gilbert, Guengant y Leprince (2008) y Carbonnier (2008). Gilbert, Guengant y Leprince (2008) observan el efecto que las subvenciones (niveladoras) ejercen sobre la actividad económica en las estructuras intermunicipales.

La cuestión de la influencia de las estructuras intermunicipales sobre el comportamiento del gasto de los gobiernos municipales ha recibido más atención, aunque el número de estudios al respecto es pequeño en comparación con el número de estudios relacionados con las interacciones verticales entre los niveles superiores de los gobiernos. La excepción más temprana es Leprince (2001), y el estudio más relevante hasta la fecha es el de Leprince – Guengant (2007). Todos ellos se inspiran en la teoría del votante medio, que pretende medir los efectos recíprocos que el gasto municipal ejerce sobre el gasto del nivel superior y viceversa. Ninguno de estos modelos son completamente combinados, donde las decisiones fiscales de ambos niveles de gobierno municipal están explicadas de forma simultánea.

El modelo de gasto deriva del «modelo de la demanda condicionada» de Tumbull y Djoundourian (1993) y Aronsson et al (2000), y se adapta a las características institucionales de las estructuras intermunicipales francesas.

Tal como se muestra en la Tabla 3, un incremento de 100 euros en el gasto municipal reduce el gasto en la estructura municipal de nivel superior en sólo 40 euros en el caso de las CU y las CA, y en 55 euros en el caso de las CC. Sin embargo, esto no es consecuencia del hecho de que los bienes públicos son sustitutivos en los dos niveles de gobierno municipal; Sino que se deben a un efecto sobre los ingresos. Un aumento en el gasto municipal sólo aumenta la recaudación fiscal de los impuestos a los residentes (porque los impuestos de actividades económicas se traspasan al nivel superior), con lo cual, se reduce el Coeficiente de Integración

Fiscal y, por consiguiente, también la subvención que recibe el nivel superior. Finalmente, el efecto sobre los ingresos disminuye la demanda y, por tanto, el gasto del nivel superior:

Por el contrario, tal como se muestra en la Tabla 4, un incremento de 100€ en el gasto del nivel superior reduce el gasto de los municipios en sólo 9 euros de media y un poco más (15 euros) en el caso de los municipios con una población mayor:

En general, estos resultados sugerirían que: i) los bienes públicos municipales del nivel superior son sustitutos débiles de los bienes públicos municipales; el gasto es parcialmente agregado y este efecto de agregación es asimétrico; ii) esto podría ser consecuencia del «efecto zoo», de unas economías de escala débiles, de mejoras en la calidad del bien público local prestado, o del derroche de una unidad administrativa municipal de dos niveles; también podría ser consecuencia de la «permisividad» que existe en los sistemas fiscales de dos niveles, que permite agregar los tipos impositivos sin el consentimiento explícito del contribuyente local.

**“Los bienes públicos municipales del nivel superior son sustitutos débiles de los bienes públicos municipales; el gasto es parcialmente agregado y este efecto de agregación es asimétrico”**

## 5. ¿Cuáles son las perspectivas?

Por un lado, la historia reciente de las reformas territoriales llevadas a cabo en Francia parece haber cosechado éxitos. El mapa de gobiernos locales ha cambiado en la última década más de lo que lo hizo en todo el siglo pasado. El cambio de tendencia hacia unas estructuras municipales más federativas parece irreversible. En las zonas rurales (que suman al menos el 85% de la población total de Francia), las estructuras municipales de dos niveles están mejor dotadas para prestar una oferta más amplia de servicios públicos locales. Como corroboración, actualmente se está preparando una reforma de los gobiernos locales que podría discutirse en el Parlamento en un futuro próximo, lo que podría consolidar la estructura de dos niveles de los municipios urbanos (con referencia a las estructuras actuales de París, Marsella y Lyon).

Por otro lado, el futuro próximo no parece demasiado alentador:

En primer lugar, las consecuencias del comportamiento fiscal de las estructuras municipales de dos niveles ya no son fiscalmente o políticamente sostenibles. La popularización de las estructuras municipales de dos niveles alimenta el incremento del gasto público y la presión fiscal en su conjunto, que en la actualidad son de un nivel muy elevado en Francia.

La determinación de unos tipos impositivos más elevados por parte de las asambleas de nivel superior cuyos miembros no son elegidos de forma directa es más que cuestionable desde un punto de vista político.

En segundo lugar, la reforma fiscal local de 2010 perjudicará a las estructuras municipales de nivel superior en su conjunto; beneficiará a las más ricas y a las menos federativas, y empeorará la situación del resto. La supresión del impuesto de actividades económicas local y su sustitución por un impuesto sobre el terreno urbanizado y no urbanizado y un impuesto de valor añadido (con un tipo impositivo uniforme) tendrá un impacto muy irregular sobre las finanzas de los niveles municipales superiores, beneficiando primordialmente a las estructuras de dos niveles menos integradas. Esto no es consecuencia de ninguna intención deliberada del gobierno; sino que es el efecto mecánico de una reforma que se centra sólo en el recorte del impuesto de actividades económicas local y que no anticipó correctamente el impacto que tendrá en las finanzas de los gobiernos locales (Gilbert, 2010).

Por último, se ha anunciado que no habrá indexación en los 3 próximos años para la cantidad total de las subvenciones otorgadas por el gobierno central, lo que endurecerá las restricciones presupuestarias de los gobiernos locales.

## Referencias bibliográficas

- Aronsson, T., Lundberg J., and M. Wickström (2000), "The Impact of Regional Public Expenditure on the Local Decisions to Spend", *Regional Science and Urban Economics*, 30, 185-202.
- Brennan G. Buchanan J.M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press: New York.
- Carbonnier, C. (2008), "Fiscal Competition Between Decentralized Jurisdictions: Theoretical and Empirical Evidence", Working Paper, THEMA, University Cergy-Pontoise.
- Charlot S. Paty S. Piguet, V. (2008), "Intercommunalité et fiscalité directe", *Economie et Statistique*, 415-416, 121-140.
- Derycke P.H. and Gilbert G. (1988), *Economie publique locale*, Paris: Economica.
- Gilbert, G. (2010), "La suppression de la taxe professionnelle ; antécédents, enjeux et débats", *Regards sur l'actualité*, 359, Paris: La Documentation Française, pp.24-38.
- Gilbert G. and A. Guengant (2005), "Evaluation de la performance péréquatrice des concours financiers de l'Etat aux communes" *Economie et Statistique*, 373, 2005, 81-108.
- Gilbert, G. Guengant, A. and M. Leprince (2008), *Péréquation financière intercommunale et croissance des agglomérations*, Caisse des dépôts et consignations, Fondation CDC pour la recherche, Paris.
- Guengant, A. and M. Leprince (2007), "Évaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales", *Economie et prévision*, 175-176, 79-99.
- Leprince M., and A. Guengant, (2008), "Interactions fiscales verticales et réaction des communes à la coopération intercommunale", *Revue Economique*, 53(3), 525-535.
- Leprince M. (2001), *Superposition des niveaux de collectivités locales et comportements de dépenses publiques. Le cas de la coopération intercommunale en France*. Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Rennes I.
- Turnbull G.K., and Djoundourian S. (1993) "Overlapping Jurisdictions; Substitutes or Complements?", *Public Choice*, 75, 231-245.



## La financiación de las grandes ciudades y áreas metropolitanas\*

**Enid Slack**

Institute on Municipal Finance and Governance  
Munk School of Global Affairs  
University of Toronto

Según la teoría económica, la principal función de los gobiernos locales es dotar de bienes y servicios a los habitantes de una determinada zona geográfica que, en contrapartida, están dispuestos a pagar por ellos<sup>1</sup>. Cuando los beneficios que aportan determinados servicios se limitan a la jurisdicción local, es decir, cuando las actuaciones de un municipio no afectan a los demás, la eficiencia aumenta, ya que la variedad y el nivel de servicio pueden adaptarse a las preferencias locales. Las autoridades locales están en mejor disposición de responder a los gustos y preferencias locales que el gobierno central. Sin embargo, esta teoría sobre el papel que juegan los gobiernos locales, sin embargo, no distingue entre diferentes tipos de gobierno local (gobiernos de grandes metrópolis, ciudades medianas, pequeñas, pueblos o aldeas), aunque estos sean muy diferentes.

Las grandes ciudades y las áreas metropolitanas difieren de otros núcleos urbanos más pequeños por la razón evidente de que su población es mucho mayor<sup>2</sup>; pero también se distinguen por su mayor densidad de población y porque sus circunstancias económicas y sociales son más heterogéneas. Además, las grandes ciudades son el motor económico de un país: son importantes fuentes de empleo, riqueza y aumento de la productividad.

En el contexto del emergente fenómeno mundial de la «economía basada en el conocimiento», la innovación es la clave de la prosperidad, y la mayor parte de esta innovación tiene lugar en las grandes ciudades y áreas me-



tropolitanas, donde los habitantes pueden disfrutar de las ventajas de proximidad de las llamadas “economías de aglomeración” (Slack et al., 2003). Las grandes ciudades también actúan como centro neurálgico para los habitantes de las localidades colindantes que acuden allí a trabajar, comprar y utilizar los servicios públicos de que no disponen en sus respectivas localidades.

Desde el punto de vista de la financiación municipal, las características particulares de las grandes ciudades y áreas metropolitanas repercuten tanto en la magnitud y la complejidad presupuestaria que deben asumir los gobiernos locales para costear los servicios municipales como en su propia capacidad para costear dichos servicios. Las grandes ciudades y áreas metropolitanas pueden tener una mayor autonomía fiscal que otras zonas urbanas o rurales, tanto por su mayor responsabilidad sobre los servicios locales como por su mayor capacidad de recaudar sus propios impuestos y obtener sus propios ingresos (Bird, 1984). No obstante, son pocos los países donde las grandes ciudades y áreas metropolitanas reciben un trato diferente al de cualquier otro municipio por parte de los gobiernos centrales (Bahl, 2010).

Además, la financiación municipal de las áreas metropolitanas es aun más compleja por la multiplicidad de gobiernos locales que proporcionan servicios y recaudan ingresos dentro de una región de mayor tamaño. Dado que las divisiones administrativas de los gobiernos locales raramente coinciden con la delimitación de las

\* Se presentó una versión anterior de este trabajo en el VI Simposio sobre Federalismo Fiscal: Financiación de los Gobiernos Locales. Barcelona, 14-15 de junio, 2010. Agradezco a Richard Bird sus comentarios sobre el borrador previo de este trabajo.

<sup>1</sup> La literatura sobre el federalismo fiscal asigna tres funciones al gobierno: estabilización, redistribución de la riqueza y asignación de los recursos. La política de estabilización no suele considerarse una función apropiada para los gobiernos locales por su falta de acceso a las políticas monetarias, y porque el capital y el trabajo fluyen libremente entre jurisdicciones locales. En el caso de la redistribución, los esfuerzos locales realizados para corregir las desigualdades en los ingresos probablemente darán lugar a la reubicación de los grupos con ingresos altos a otras zonas con impuestos más bajos y, a la inversa, a la reubicación de los grupos con ingresos más bajos a zonas con impuestos más altos. Sin embargo, los gobiernos locales intervienen en la redistribución a través del cobro de impuestos y el gasto público. Ver (Bird y Black, 1994, p.16).

<sup>2</sup> Los estudios sobre las áreas metropolitanas emplean distintos términos para describirlas; entre ellos, ciudades metropolitanas, regiones metropolitanas, ciudades-región y regiones urbanas. En general, estos términos se refieren a ciudades con un núcleo urbano de grandes dimensiones al que se suman las áreas adyacentes, tanto urbanas como rurales, que están integradas social y económicamente en dicho núcleo. Ver (Stren y Cameron, 2005) para más información sobre cómo se aplican estos términos en distintas partes del mundo.

regiones económicas<sup>3</sup>, es preciso coordinar la prestación de servicios y compartir costes a nivel regional. El problema se agrava por el solapamiento de distritos de propósito especial, cuya función es proporcionar un servicio específico, como el suministro de agua o electricidad, y cuya delimitación no tiene por qué coincidir con la de los gobiernos locales o regionales. Pese a que financiación y gobernanza están íntimamente relacionadas, la cuestión de la gobernanza en las áreas metropolitanas no se ampliará en este estudio<sup>4</sup>.

**“La grandes ciudades y áreas metropolitanas pueden tener mayor autonomía fiscal, tanto por su mayor responsabilidad sobre los servicios locales como por su mayor capacidad de recaudar impuestos y obtener ingresos”**

Este estudio analiza la financiación de los servicios y las infraestructuras en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, planteando una serie de cuestiones: ¿Gastan más las ciudades grandes que las pequeñas? ¿Poseen una mayor capacidad fiscal? ¿Reciben un trato distinto a las demás ciudades? ¿Qué fuentes de ingresos son las más apropiadas para este tipo de ciudades?

## I. ¿Gastan más las grandes ciudades?

El gasto de los gobiernos locales es generalmente mayor en las grandes áreas metropolitanas que en otros municipios (Chernick y Reschovsky, 2006) y (Freire, 2001). Una alta concentración de población conlleva unos servicios policiales más especializados; una mayor densidad de población significa más formación especializada y equipamientos para los servicios de bomberos; una alta concentración de pobreza y de necesidades especiales en las grandes áreas metropolitanas exige un mayor gasto en servicios sociales, vivienda social y sanidad pública. Además, las grandes ciudades compiten a nivel internacional y, a fin de lograr una mayor competitividad, deben prestar servicios tales como parques, instalaciones de ocio e instituciones culturales, además de los servicios básicos, como el transporte, el suministro de agua y el alcantarillado. La gente que

reside fuera del área metropolitana hace uso de la oferta cultural (así como de los servicios sociales y sanitarios), pero probablemente no contribuye a su sostenimiento de forma directa<sup>5</sup>. Las ciudades más reducidas, por el contrario, es posible que no disfruten de un sistema de transporte público porque las densidades de población no lo hagan económicamente viable. Es poco probable encontrar instalaciones culturales (como la ópera o galerías de arte) en las áreas urbanas de menor tamaño, dado que estas instalaciones exigen unas dimensiones mínimas para ser viables.

El gasto neto per cápita en Londres, por ejemplo, alcanzó un 48 por ciento por encima de la media de Inglaterra en 2008-09. El gasto fue más elevado en transporte (147 por ciento por encima de la media), vivienda (97 por ciento por encima de la media) y policía (88 por ciento por encima de la media) (Departamento de Comunidades y Gobierno Local del Reino Unido, 2010). El elevado gasto se explica en parte por la gran diversidad étnica (uno de cada cuatro londinenses pertenece a una minoría étnica), las diferencias de renta (Londres tiene la mayor tasa de paro de toda Inglaterra) y, por supuesto, por su papel como ciudad global en cuanto a servicios financieros y empresariales (Oficina del Primer Ministro, 2003).

No sólo es más elevado el gasto del gobierno local en las grandes áreas metropolitanas; en los núcleos urbanos también es especialmente elevado en comparación con los suburbios. El gasto municipal per cápita de la Ciudad de Toronto en 2008 fue un 50% mayor que el de las poblaciones colindantes (Greater Toronto) y la provincia a la que pertenece (Kitchen, 2010). El gasto total más elevado viene dado por los mayores gastos incurridos en concepto de servicios sociales, protección contra incendios, policía y transporte. El gasto municipal per cápita en el núcleo urbano de Zurich asciende a más del doble que el de los suburbios (Kubler y Rochat, 2010). Concretamente, el gasto es mayor en cultura, seguridad, bienestar social, tráfico y sanidad.

Pese a la necesidad de realizar un gasto elevado, especialmente en las grandes ciudades, pueden existir posibilidades que permitan beneficiarse de un gasto per cápita inferior para sufragar los servicios metropolitanos, en la medida en que los gobiernos locales puedan aprovechar las economías de escala para prestar estos servicios<sup>6</sup>. Sin embargo, las pruebas empíricas que se tienen de la existencia de economías de escala son mixtas, en función del servicio en cuestión y de las unidades de medición aplicadas (p.ej. dimensión de la jurisdicción versus dimensión del servicio) (Hermann et al., 1999)

<sup>3</sup> Existen excepciones, como Ciudad del Cabo, donde el Consejo de Demarcación Municipal establece los límites geográficos de la ciudad para que coincidan con los de la región económica.

<sup>4</sup> Para más información sobre la gobernanza metropolitana, ver (Slack, 2007) y (Bird y Slack, 2007).

<sup>5</sup> Aunque no paguen impuestos sobre la propiedad al municipio, pueden contribuir de forma indirecta a través de las tasas de estacionamiento municipal, los impuestos aplicables a los servicios de hostelería (como los restaurantes), etc. Asimismo pagan impuestos a otros niveles de gobierno que repercuten en el municipio en forma de transferencias intergubernamentales.

<sup>6</sup> Las diferencias de costes no son lo mismo que las diferencias de gastos. Las diferencias de gastos incluyen también las diferencias de costes (basadas en factores que escapan al control del gobierno local), las preferencias locales respecto a los servicios públicos, y el derroche o la ineficacia.

y (Fox y Gurley, 2006). Suelen observarse economías de escala en funciones propias de la gobernanza y la administración central, así como en aquellos servicios que exigen grandes aportaciones de capital, como el transporte público y el sistema de alcantarillado (Chernick y Reschovsky, 2006); sin embargo, resulta menos evidente que existan economías de escala para otros servicios tales como la educación<sup>7</sup>. La literatura también sugiere que es posible que las ciudades devengan demasiado grandes para prestar servicios de forma eficaz, dando lugar a diseconomías de escala.

## 2. ¿Poseen las grandes ciudades una mayor capacidad fiscal?

Al igual que sucede con el gasto, los modelos de ingresos tienden a ser distintos en las grandes regiones metropolitanas, reflejando tanto la diferente naturaleza de los servicios que proveen como su mayor capacidad para recaudar impuestos. En la medida en que las ciudades se financian con ingresos provenientes de los impuestos sobre la propiedad, por ejemplo, las ciudades más grandes y con mayor densidad de población disfrutan de una base impositiva per cápita mayor que las ciudades pequeñas o las áreas rurales, lo que se debe a unos valores inmobiliarios generalmente más elevados. Dado que los bienes inmuebles comerciales e industriales casi siempre gravan impuestos a tipos más altos que los residenciales, (Bird y Slack, 2004), las grandes ciudades cuya proporción de inmuebles comerciales e industriales sea más elevada poseerán una mayor capacidad para recaudar impuestos sobre la propiedad. Además, la existencia de economías de aglomeración en las grandes ciudades implica que una mayor proporción de impuestos sobre bienes inmuebles industriales y comerciales provenga de rentas económicas. Esto significa que un dólar de propiedad comercial en una gran ciudad aporta una mayor capacidad fiscal que un dólar de propiedad comercial en un municipio de menor tamaño.

---

**“Las grandes ciudades y áreas metropolitanas tienen mayor capacidad para gravar impuestos sobre la renta y el consumo porque disfrutan de mayor nivel de actividad económica”**

---

<sup>7</sup> Se han identificado múltiples problemas de medición en estos estudios de costes. Por ejemplo, la población suele emplearse como representación del rendimiento y los gastos como representación de los costes. Sin embargo la población no es una buena forma de medir el rendimiento: dos municipios con la misma población pueden tener rendimientos muy dispares para un servicio concreto debido a las diferencias demográficas. Los gastos tampoco son buenos indicadores de los costes, en parte porque el modelo de gastos puede reflejar las diferencias de riqueza de un gobierno local. Es decir, es probable que la base fiscal del gobierno local tenga correlación con el tamaño de la población (Hermann, Horváth, Péteri, y Ungvári, 1999, p. 36), de manera que unos gastos más elevados no indican necesariamente unos costes mayores.

Las grandes ciudades y las áreas metropolitanas asimismo poseen una mayor capacidad para gravar impuestos sobre la renta y el consumo debido al mayor nivel de actividad económica de que disfrutan. Los impuestos al consumo generan ingresos significativos para aquellas grandes ciudades que atraen a personas de los municipios próximos que acuden allí a trabajar o a realizar compras. Sin duda, los impuestos al consumo son una manera de obtener una retribución por los beneficios que obtienen los visitantes y las personas que viajan cada día desde casa al trabajo cuando usan los servicios del municipio. El problema asociado a la movilidad está menos presente en las grandes áreas geográficas, lo que facilita la recaudación de impuestos en la región con menor probabilidad de que las personas crucen los límites municipales para, por ejemplo, realizar sus compras.

Los ingresos locales de los núcleos urbanos también suelen ser mayores que los de los suburbios. En el caso de Toronto, por ejemplo, los ingresos per cápita son un 50% mayores en el centro que en los alrededores, lo que puede compararse con las diferencias en el gasto anteriormente mencionadas (Kitchen, 2010). Los impuestos sobre la propiedad per cápita son un tanto más elevados que en los suburbios, al igual que las tasas por uso. Las transferencias condicionadas provinciales son mayores en la ciudad, lo que refleja la aplicación de un importante programa de participación de costes para el bienestar social. Finalmente, Toronto puede gravar impuestos adicionales que no existen en los municipios de alrededor; aunque no aportan ingresos adicionales significativos.

## 3. ¿Reciben un trato distinto las grandes ciudades y las áreas metropolitanas?

Los acuerdos de financiación especiales que existen en las grandes áreas metropolitanas pueden clasificarse en tres grandes grupos: el estatus de ciudad-estado, los poderes de recaudación fiscal especiales y las transferencias intergubernamentales especiales (Bahl, 2010). Tokio es un ejemplo de ciudad-estado en el que el gobierno metropolitano ostenta a la vez la categoría de ciudad y de prefectura (estado) y, por consiguiente, posee mayores poderes fiscales que otros gobiernos municipales de Japón. El modelo alemán otorga competencias más amplias a las “ciudades-estado” (Berlín, Bremen y Hamburgo). Además de las competencias propias del Land (es-

---

**“Los acuerdos de financiación especiales en las grandes áreas metropolitanas pueden ser: estatus de ciudad-estado, poderes especiales de recaudación fiscal y transferencias intergubernamentales especiales”**

---

**Tabla 1. Impuestos locales en las cuatro ciudades**

Berlin	Toronto	Nueva York	Londres
<p><b>Impuestos del Land e impuestos compartidos:</b>                      Parte del impuesto de sociedades                      Parte del impuesto sobre la renta                      Impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles                      Impuesto de circulación                      Impuesto de sucesiones                      Impuesto de apuestas y loterías                      Impuesto de prevención de incendios                      Impuesto sobre la cerveza</p> <p><b>Impuestos del Land más participación en impuestos locales</b>                      Impuesto sobre la renta de las personas físicas                      Impuesto sobre negocios</p> <p><b>Impuestos locales:</b>                      Impuesto sobre bienes inmuebles                      Impuesto de espectáculos                      Impuesto por la tenencia de perros                      Impuesto de segunda residencia</p>	<p><b>Impuestos Locales:</b>                      Impuesto sobre la propiedad                      Impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles                      Impuesto de matriculación de vehículos (revocado en 2011)                      Impuesto sobre vallas publicitarias</p>	<p><b>Impuestos Locales:</b>                      Impuesto general sobre la propiedad                      Impuesto general sobre ventas                      Impuesto sobre la renta de las personas físicas                      Impuesto general de sociedades                      Impuesto sobre la actividad comercial                      Impuesto bancario                      Impuesto de suministros públicos                      Impuesto de negocios no constituidos en sociedad                      Impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles                      Impuesto de formalización de hipotecas                      Tasas de auditoría fiscal                      Impuesto del tabaco                      Impuesto hotelero</p>	<p><b>Impuestos Locales:</b>                      Impuesto municipal (impuesto sobre la propiedad residencial)</p>

Fuente: Impuestos en Nueva York: [http://home2.nyc.gov/html/dof/html/business/business\\_tax\\_types.shtml](http://home2.nyc.gov/html/dof/html/business/business_tax_types.shtml). Impuestos en Berlin: Zimmermann, H. (2009). Berlin, Germany. En E. Slack, & R.Chattopadhyay, *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems* (pp. 102-125). Montreal: McGill-Queen's University Press.

tado), como la educación, la seguridad y la política social, las ciudades-estado también desempeñan las funciones del gobierno local (transporte, vivienda, servicio de guardería, etc.) (Zimmermann, 2009, p. 110). Asimismo, las ciudades-estado recaudan los mismos ingresos que los gobiernos locales y estatales (ver el ejemplo de Berlín en la Tabla 1).

En algunos países, a las grandes ciudades se les han concedido poderes fiscales adicionales: Toronto depende enormemente de los impuestos sobre la propiedad, pero puede asimismo imponer otros impuestos, como el impuesto de matriculación de vehículos, un impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles y un impuesto sobre las vallas publicitarias (ver Tabla 1). La ciudad de Nueva York impone un mayor número de impuestos que otras ciudades de EEUU, especialmente impuestos de sociedades y de actividad económica (ver Tabla 1). Sin embargo, Londres solamente grava un impuesto sobre la propiedad residencial (el Impuesto Municipal).

Un estudio reciente realizado sobre los gobiernos locales de EEUU descubrió que la mayoría de gobiernos locales obtiene algo más del 60 por ciento de sus ingresos de fuentes propias, mientras que los demás gobiernos locales no llegan al 60 por ciento. (Chernick et al., 2010)<sup>8</sup>. Los gobiernos de las ciudades más grandes de EEUU de-

penden en mucha menor medida de los impuestos sobre la propiedad que los gobiernos locales de los municipios más pequeños: el impuesto sobre la propiedad únicamente representa el 56% de los ingresos fiscales en las grandes ciudades, en comparación con el 77% en las ciudades más pequeñas. Las grandes ciudades dependen mucho más del impuesto general al consumo, el impuesto sobre la renta de las personas físicas, los impuestos selectivos al consumo y el impuesto de sociedades, en comparación con los gobiernos locales de otros municipios más pequeños.

#### 4. ¿Cuáles con las fuentes de ingresos más apropiadas para las grandes ciudades?

En general, las fuentes de ingresos disponibles para las grandes ciudades y áreas metropolitanas deberían reflejar las responsabilidades de gasto que asumen: "los recursos financieros de las autoridades locales deberían guardar proporción con las competencias establecidas en la Constitución y en derecho" (Estatutos Europeos de Autogobierno Local (Sección 9, Artículo 2). Además, las áreas metropolitanas deberían ser lo más autosuficientes posible. Este apartado examina algunas de las opciones de financiación.

##### 4.1 Tasas por uso

Los gobiernos locales deberían, en la medida de lo posible, poder cobrar directamente por los servicios prestados (Bird, 2001). Unas tasas por uso diseñadas de forma adecuada permitirían a los residentes y a las empresas saber lo que pagan por los servicios que

<sup>8</sup>The authors used a concept which they refer to as "constructed" city governments for the largest local governments in the U.S. They compiled a measure of total taxes and other revenues paid by taxpayers for each large city by including revenues collected by the municipal government and the overlapping portion of the independent school districts and county governments.

reciben de los gobiernos locales. Cuando se establecen unos precios adecuados, los gobiernos pueden tomar decisiones eficientes sobre el volumen que deben ofrecer; a la vez que los ciudadanos pueden decidir cuánto deben consumir. Las tasas por uso resultan especialmente útiles para servicios tales como el suministro de agua y el transporte público, donde los beneficios que se pueden proporcionar dependen en gran medida del consumidor individual.

Estas cuotas son de particular importancia en las grandes áreas metropolitanas, ya que no sólo suponen un uso más eficiente de los servicios, sino que también fomentan un uso más eficaz del territorio. Si se aplican precios marginales, se cobran unas cuotas más altas a los consumidores que están lejos de los servicios ya existentes, dado que su suministro resulta más caro, mientras que se aplican unas cuotas inferiores a los consumidores cuya proximidad es mayor. Pese a su atractivo político, la uniformidad de precios en los servicios urbanos resulta inherentemente ineficaz desde una perspectiva económica. La fijación de precios por debajo de su valor y las distorsiones en las cuotas del agua y el alcantarillado pueden conducir a serias distorsiones de localización. Otro beneficio añadido nada desdeñable que aporta una fijación más adecuada de los precios de los servicios urbanos es, indirectamente, la reducción de la presión sobre las finanzas urbanas, lo que disminuye la aparente necesidad de hacer mayores inversiones en una infraestructura minusvalorada.

Una reacción común ante cualquier sugerencia de aumentar la financiación por vía de las tasas por uso es que los resultados son demasiado regresivos como para contemplarlos. En realidad, en las grandes áreas urbanas sucede todo lo contrario: quienes más se benefician de los servicios a bajo precio son quienes más los utilizan, y el sector de población más pobre no está bien representado en este grupo (Bird y Miller, 1989). Algunos sistemas de fijación de precios que son relativamente sencillos, como la aplicación de un bajo coste inicial para el primer tramo de uso de un servicio, con frecuencia resuelven con éxito cualquier resquicio de desigualdad percibida a consecuencia de introducir unos sistemas de fijación de precios más adecuados<sup>9</sup>.

## 4.2 Impuestos

Tradicionalmente, la teoría del federalismo fiscal establece una base fiscal muy limitada para los gobiernos locales. Se considera que los únicos impuestos eficaces son aquellos que resultan fáciles de administrar localmente, que se imponen principalmente sobre los residentes locales y que no plantean problemas de armonización o competencia, ya sea horizontal (entre gobiernos locales) o vertical (entre el gobierno local y el central). A continuación se examinan algunas opciones fiscales.

### *Impuesto sobre la propiedad*

El impuesto sobre la propiedad resulta apropiado para financiar los servicios locales por al menos dos razones: en primer lugar; la propiedad es inmobiliaria, no se puede trasladar del lugar en el que se grava el impuesto; en segundo lugar; existe una relación directa entre los tipos de servicios financiados a nivel local y el beneficio que aportan al valor de la propiedad. En la medida en que el impuesto sobre la propiedad se equipara con los beneficios que aportan los servicios locales, podría considerarse como un tributo por los beneficios recibidos. Los impuestos sobre la propiedad residencial resultan especialmente apropiados para financiar los gobiernos locales, ya que los pagan los residentes locales<sup>10</sup>. Quienes disfrutan de los beneficios que aportan los servicios locales deben pagar por ellos.

Sin embargo, la parte no residencial del impuesto sobre la propiedad (normalmente la parte más importante del impuesto en el caso de muchos países) resulta menos adecuada para financiar el gasto de los gobiernos locales (Slack, 2010) y (Bird *et al.*, 2010). Dado que el impuesto de actividades económicas puede verse exportado hacia otras jurisdicciones que consumen los productos y servicios producidos en dichas propiedades, el rendimiento de este impuesto es menor; quienes deben soportar la carga fiscal no se corresponden con quienes disfrutan de sus beneficios. En la medida en que estos impuestos exceden los beneficios recibidos por las empresas de a los servicios que prestan los gobiernos locales y que estos beneficios se exportan a los residentes de otras jurisdicciones, tal vez sería necesario aplicar algunas restricciones, como un tipo impositivo máximo o, al menos, el requisito de que se establezca un tipo impositivo uniforme tanto para la propiedad residencial como para la no residencial. Como se ha comentado anteriormente, no obstante, la existencia de economías de aglomeración significa que las grandes ciudades disponen de rentas que pueden explotar gravando unos impuestos más elevados sobre la propiedad no residencial que la residencial, o, en las áreas más pequeñas, mucho más elevados en el caso de la propiedad residencial.

---

**“El impuesto de actividades económicas puede verse exportado hacia otras jurisdicciones que son consumidores de productos o servicios producidos en dichas propiedades”**

---

<sup>9</sup> Para más información sobre las tasas por uso locales, ver (Bird y Tsipopoulos, 1997).

<sup>10</sup> Para obtener una información más precisa y detallada sobre la incidencia del impuesto sobre la propiedad, ver (Bird y Slack, 1993).

Pese a sus muchas virtudes como fuente de ingresos locales, el impuesto sobre la propiedad limita la flexibilidad de los ingresos, ya que ningún país parece haber logrado recaudar más del 10 por ciento del total de sus ingresos fiscales a través de este impuesto (OCDE 2006). Esto se debe en parte al hecho de que resulta relativamente caro y complicado administrar bien este impuesto, y estos problemas se agravan conforme aumenta la carga fiscal. Además, en la mayoría de los países, ni siquiera con un impuesto sobre la propiedad bien administrado basta para financiar los gastos sociales de mayor envergadura (educación, sanidad, asistencia social, etc.). Los gobiernos locales que se financian principalmente mediante el impuesto sobre la propiedad deben limitar sus actividades esencialmente a suministrar servicios locales, tales como la limpieza urbana y la recogida de residuos, o bien depender en gran medida de las transferencias de los niveles de gobierno superiores. Por último, los ingresos provenientes de los impuestos sobre la propiedad responden con menor celeridad a los cambios que se producen en la economía que los impuestos sobre la renta o al consumo, ya que el crecimiento económico no se halla plenamente capitalizado en las inversiones inmobiliarias y la propiedad. Por otra parte, en muchos países sucede que, a pesar de incrementarse el valor de la propiedad, su valor de tasación no se actualiza de forma regular (Bird y Slack, 2004).

### *Impuesto sobre la renta*

Se pueden emitir sólidos argumentos a favor del impuesto local sobre la renta como complemento al impuesto sobre la propiedad en las grandes áreas metropolitanas. Aun en las áreas metropolitanas más grandes, sin embargo, probablemente sea aconsejable aplicarlo a los impuestos sobre la renta del nivel superior (es decir, aplicar el impuesto como suplemento al impuesto sobre la renta del nivel provincial o estatal) en lugar de como un impuesto local independiente.

---

**“Un impuesto sobre la renta resulta una fuente de ingresos mucho más apropiada que el impuesto sobre la propiedad porque está más relacionado con la capacidad de pagar”**

---

Un impuesto sobre la renta de carácter metropolitano encuentra su justificación en el hecho de que los gobiernos de las grandes áreas metropolitanas están llamados a abordar asuntos tales como la pobreza, la criminalidad, la ordenación del territorio, el transporte regional y otras necesidades a escala regional (Nowlan, 1994). En la medida en que las grandes áreas metropolitanas deben proveer servicios sociales, un impuesto sobre la renta resulta una

fuente de ingresos mucho más apropiada que el impuesto sobre la propiedad, dado que está más estrechamente relacionado con la capacidad de los ciudadanos para hacerle frente. Además, puesto que la movilidad entre jurisdicciones por razón de las diferencias fiscales es menor cuanto mayor sea el área geográfica, las grandes áreas metropolitanas son más capaces que otros gobiernos locales de aprovechar correctamente los impuestos sobre la renta. Otra justificación bien distinta para el impuesto sobre la renta local en las grandes áreas metropolitanas tendría que ver con los beneficios obtenidos. Dado que el impuesto sobre la propiedad está sujeto al consumo de vivienda en lugar de al consumo de bienes públicos, esta parte del impuesto sobre bienes inmuebles sólo se puede considerar un tributo por los beneficios obtenidos en la medida en que el consumo de la vivienda y de los bienes locales se correspondan con las distintas economías domésticas (Thirsk, 1982). Sin embargo, en las grandes áreas metropolitanas con poblaciones heterogéneas, lo más probable es que la renta tenga una relación más directa con el consumo de servicios públicos que con el valor del inmueble.

Debido a que los impuestos sobre la renta aumentan o disminuyen en respuesta a los sueldos y salarios, la renta responde con rapidez a los cambios que se producen en la economía. La capacidad de respuesta de los impuestos sobre la renta a los cambios en la economía local supone una ventaja para aquellas ciudades que gravan impuestos sobre la renta en épocas de bonanza económica, aunque puede plantear un problema en tiempos de recesión.

### *Impuesto sobre ventas*

Los impuestos generales sobre ventas suelen gravarse a nivel estatal o provincial, pero algunas jurisdicciones locales de EEUU aplican un impuesto a las ventas al pormenor (Due y Mikesell, 1994). Mientras los servicios municipales se financien únicamente mediante impuestos sobre la propiedad exigidos a los residentes locales, algunos usuarios lograrán evadir el pago de impuestos por los servicios consumidos. La ampliación de la base contributiva local con objeto de incluir también el consumo podría contribuir a abordar el problema de las externalidades que afrontan los servicios municipales (como el que algunos de los beneficiarios, como quienes viajan de casa al trabajo y los visitantes no paguen por los mismos), aportaría a los municipios una mayor flexibilidad y amplitud de miras en la determinación de su propia estructura fiscal, y les permitiría beneficiarse del crecimiento de la economía. Además, el impuesto sobre ventas también es preferible al impuesto sobre la renta porque, a diferencia de este último, no grava el ahorro.

Sin embargo, los problemas de evasión pueden perjudicar a la base contributiva además de causar distorsiones económicas. Las grandes diferencias en los tipos impositivos entre jurisdicciones vecinas no se pueden sostener en el tiempo. En cambio, si se añadiera un impuesto sobre ventas complementario al sistema fiscal central o

provincial/estatal de un 1 o un 2 por ciento, se evitarían muchos de los problemas asociados con la aplicación de un impuesto local sobre ventas, incluidos los altos costes que conlleva su administración y cumplimiento.

---

**“Ampliar la base contributiva local para incluir el consumo contribuiría a abordar el problema de las externalidades que afrontan los servicios municipales, como que algunos beneficiarios no paguen por los mismos”**

---

#### *Impuestos selectivos al consumo*

Los impuestos gravados a los automóviles, tales como el impuesto del combustible, el impuesto de matriculación de vehículos, las tasas de estacionamiento y los peajes en las autopistas disuaden del uso de las carreteras a la vez que generan ingresos. El impuesto más importante que se aplica a los automóviles desde el punto de vista de la recaudación es el impuesto del combustible, que además es el más sencillo y económico de aplicar desde el punto de vista administrativo. Los impuestos del combustible generalmente se gravan a nivel regional. Además, las distintas regiones pueden aplicar diferentes tipos impositivos si lo desean, ya que aun y así no serían muy distintos de los de las jurisdicciones vecinas, en vista de la movilidad de la base contributiva. Las ciudades que generalmente gravan un impuesto sobre el combustible lo suman a los impuestos sobre el combustible estatales/provinciales, sobre todo porque, de otro modo, los costes administrativos de recaudar sus propios impuestos serían prohibitivos. Los ingresos generados a través de estos impuestos con frecuencia se revierten en el servicio de carreteras locales y el servicio de tráfico.

Si bien lo que se pretende con los impuestos a los automóviles es poner un precio al uso de los servicios suministrados públicamente o las externalidades que se producen (congestión y contaminación), los impuestos sobre el combustible resultan un instrumento poco eficaz. Son preferibles los peajes y unas tasas anuales apropiadas de circulación y de licencias de conducir. Por ejemplo, las tasas de circulación podrían fijarse según factores como la antigüedad y la potencia del motor (los coches más antiguos y más grandes suelen contaminar más), el emplazamiento del vehículo (los coches de las ciudades contribuyen más a la contaminación y la congestión) y el peso por eje (los coches que más pesan causan exponencialmente más daños a las carreteras y exigen carreteras más costosas de construir). Los peajes y las tasas de congestión se han aplicado con éxito en ciudades como Singapur y Londres.

#### *Impuesto sobre actividades económicas*

Muchos países aplican impuestos locales y regionales sobre las actividades económicas en forma de impuesto de sociedades, impuesto sobre el capital social, impuesto sobre la propiedad no residencial, impuestos de circulación de bienes (octroi), tasas para obtener licencias (patente) y otros impuestos sobre la industria y el comercio (Bird, 2003). Muchos de estos impuestos no cumplirían con la mayor parte de criterios razonables. Pocos de ellos son equitativos y casi ninguno es neutral. La mayoría agudiza las disparidades entre las localidades, aportando más a las que más tienen, aunque esto por supuesto aumenta su atractivo en el caso de las áreas metropolitanas. Muchos se prestan a la exportación de impuestos, violando así el principio de la correspondencia que debería haber entre quienes pagan y quienes se benefician de los servicios. La administración del impuesto tiende a ser costosa.

Sin embargo, los gobiernos locales generalmente cobran impuestos sobre las actividades económicas locales. Estos impuestos gozan de popularidad entre los funcionarios y los ciudadanos por varios motivos. Con frecuencia generan ingresos sustanciales y responden mejor al crecimiento económico que el impuesto sobre la propiedad. Además, en muchos países, los gobiernos locales poseen mayor discrecionalidad sobre el tipo impositivo, la base contributiva y la aplicación de estos impuestos que sobre ningún otro

---

**“Si lo que se pretende con los impuestos a los automóviles es poner precio al uso de servicios públicos o a externalidades (congestión, contaminación), son preferibles los peajes y las tasas de circulación o licencias”**

---

impuesto. Dado que la incidencia de estos impuestos es incierta, es fácil decir que quienes los pagan no son los residentes locales, lo que los convierte en una golosina desde una perspectiva política.

Existe una buena razón de fondo desde el punto de vista económico para el impuesto de sociedades local como forma de tributo general por los beneficios obtenidos. Los servicios públicos concretos que benefician a unas actividades empresariales concretas deberían sufragarse mediante unas tasas por uso apropiadas, y en aquellos casos en que su aplicación no sea viable, debería aplicarse un impuesto generalizado sobre la actividad económica. Este argumento defiende que un impuesto generalizado y neutro ante la heterogeneidad de factores, como es el impuesto sobre el valor añadido, probablemente sea el mejor tipo de impuesto local para las actividades económicas (Bird, 2003). Un impuesto de este tipo

existe ya en Italia (Bordignon, Gianni, y Panteghini, 2001), fue adoptado en Japón en 2004, entró en vigor en Francia en 2010 y se ha planteado recientemente en Sudáfrica.

### 4.3 Transferencias intergubernamentales

Como se ha mencionado anteriormente, las grandes ciudades y áreas metropolitanas cuentan con una mayor capacidad para autofinanciarse que las ciudades más pequeñas. Por esta razón, gozan de una menor dependencia de las subvenciones de los niveles de gobierno superiores. Las subvenciones que se conceden a las grandes ciudades y áreas metropolitanas deberían basarse menos en el criterio de per cápita que las que se conceden a otros municipios de inferior tamaño o rurales. Existirán todavía casos, sin embargo, en los que será necesario realizar transferencias intergubernamentales a las grandes ciudades y áreas metropolitanas que provean servicios cuyos beneficios traspasen los límites municipales (Slack, 2007). En las grandes áreas metropolitanas, algunas externalidades son susceptibles de ser internalizadas dentro de la jurisdicción si las delimitaciones se amplían para incluir a todos los usuarios de dichos servicios. Sin embargo, en el caso de los servicios que crean externalidades más allá de los límites del área metropolitana (por ejemplo, los servicios que claramente contribuyen a la competitividad internacional), algunas transferencias estarían justificadas.

En líneas generales, tanto en la teoría como en la práctica, las trans-

---

**“Los servicios públicos concretos que benefician actividades empresariales concretas deberían sufragarse con tasas por uso apropiadas. Si esto no es viable, debería aplicarse un impuesto generalizado sobre la actividad económica”**

---

ferencias son menos importantes en el caso de las grandes áreas metropolitanas que para los demás gobiernos locales. De hecho, en países que presentan grandes disparidades económicas regionales no parece haber motivo para que las regiones más ricas (que incluyen las grandes áreas metropolitanas) no puedan recaudar y gastar la mayor parte del presupuesto por ellas mismas, aunque parece que incluso estas siguen dependiendo de las transferencias hasta cierto punto para financiar la educación y la sanidad. No obstante, para poder alcanzar esta meta y reducir su actual dependencia de las transferencias intergubernamentales, las grandes áreas metropolitanas necesitan, además de una estructura de gobierno adecuada, unas fuentes de ingresos distintas a las de otros gobiernos locales.

### 4.4 Financiación de infraestructuras

Las infraestructuras municipales resultan vitales para la salud económica, social y medioambiental de las ciudades. Éstas no sólo deben ocuparse de las carreteras, el transporte, el suministro de agua, el alcantarillado y otros servicios básicos sino que además deben suministrar servicios no básicos que mejoran la calidad de vida de la comunidad, como los parques, las bibliotecas, las viviendas de protección oficial y las instalaciones de ocio. Las infraestructuras metropolitanas deberían generalmente financiarse a nivel local, con frecuencia a través de préstamos. Entre otras maneras de financiar las infraestructuras se encuentran las tasas de desarrollo y las colaboraciones público-privadas.

#### Préstamos

La suscripción de préstamos es una forma apropiada de financiar los gastos de capital. Cuando los beneficios de una inversión de capital (por ejemplo, la construcción de una planta de tratamiento de agua) se disfrutan durante un largo periodo de tiempo, pongamos por caso, 25 años, es justo y eficiente que se financie al menos parte del proyecto mediante préstamos, de forma que el flujo de beneficios vaya a la par con el pago de la deuda. En líneas generales, las grandes áreas metropolitanas tienden a disfrutar de un mejor acceso a los mercados de bonos que los municipios más pequeños, y sus costes de endeudamiento suelen ser menores.

Los créditos permiten al municipio disfrutar del beneficio inmediato de la mejora realizada, lo cual no siempre resulta posible si se depende exclusivamente de los ingresos actuales (impuestos y tasas por uso), que no suelen bastar para financiar las grandes inversiones que requieren un prepago. El modelo que presentan los gastos de capital es irregular: un municipio puede requerir unos fondos considerables para costear un proyecto de infraestructura durante un año, y que la necesidad de fondos no resulte tan acuciante los años siguientes. Los préstamos permiten a los municipios evitar que haya grandes fluctuaciones interanuales en los tipos impositivos. La principal desventaja de los préstamos desde el punto de vista del municipio es que los potenciales ingresos se asignan al pago de la deuda, por lo que dejan de estar disponibles para dedicar a otras cuestiones. Cuando se distribuyen los costes en el tiempo, una parte significativa de los presupuestos locales deviene un gasto fijo, y estos costes de endeudamiento pueden restringir

---

**“La principal desventaja de los préstamos desde el punto de vista del municipio es que los potenciales ingresos se asignan al pago de la deuda, por lo que dejan de estar disponibles para otras cuestiones”**

---

la flexibilidad fiscal. Un municipio poco endeudado cuenta con una mayor flexibilidad para responder a los futuros imprevistos.

### **Tasas de urbanización**

La tasa de urbanización es un gravamen que se impone a los promotores para financiar los costes de capital relativos al crecimiento que conlleva una nueva urbanización (o, en algunos casos, reurbanización). Estas tasas se imponen a las obras realizadas por el municipio, y los fondos recaudados se destinan a costear las infraestructuras exigidas por la nueva urbanización. La teoría en que se basa el cobro a los promotores es que el crecimiento debería poder costearse por sí mismo, y no acabar siendo una carga para los contribuyentes<sup>11</sup>.

Quien paga en última instancia las tasas de urbanización, si el nuevo propietario, los promotores o los propietarios del suelo previos a la promoción, depende en gran medida de las condiciones de la oferta y la demanda en el mercado de la vivienda nueva (Slack y Bird, 1991). A largo plazo, parece más probable que sean los compradores quienes hagan frente a la mayor parte de las tasas exigidas para las nuevas urbanizaciones. Si se implementan bien, dichas tasas pueden servir, de hecho, como forma de tarificación según el coste marginal, dando lugar a modelos de urbanización más eficientes y desincentivando el crecimiento descontrolado (Slack, 2002). Para ello, las tasas deben diferenciarse en función de su ubicación, con objeto de reflejar la diferencia de costes de las infraestructuras.

### **Colaboraciones público-privadas**

Las colaboraciones público-privadas (denominadas P3) son acuerdos de colaboración entre un organismo gubernamental y un organismo privado en que el sector privado asume la provisión de determinadas infraestructuras o servicios tradicionalmente suministrados por el sector público. Las P3 no significan necesariamente una privatización total; el gobierno retiene la titularidad de los activos y marca las políticas y los niveles de servicio. El uso de las P3 está muy extendido en EEUU y en Europa, por el estímulo que representa el interés por mejorar la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos locales.

Una de las principales ventajas de estas colaboraciones es que, al liberar a los municipios de la necesidad de asumir unos costes de capital inicial, esto permite que se creen infraestructuras en un momento en que la financiación gubernamental se encuentra limitada (Tassonyi, 1997). Puesto que muchos municipios son incapaces o reacios a endeudarse, las P3 ofrecen una forma de obtener servicios sin que el municipio esté obligado a asumir una deuda. La explotación de las instalaciones y los programas por parte de los operadores privados también contribuye a reducir los gastos operativos municipales, y puede permitir además la recaudación de ingresos adicionales. Asimismo, se pueden incorporar otras aplicaciones a las instalaciones, como la venta al público, con objeto de generar ingresos adicionales. Por último, esta fórmula también permite que el sector público pueda aprovechar la experiencia y los conocimientos del sector privado.

---

**“Al liberar a los municipios de la necesidad de asumir unos costes de capital inicial, las colaboraciones permiten que se creen infraestructuras en un momento en que la financiación gubernamental está limitada”**

---

No obstante, existen algunos riesgos potenciales asociados a las colaboraciones público-privadas (Tassonyi, 1997). Para el sector privado, el riesgo radica en los posibles cambios en el marco regulador que puedan repercutir en que se retrase el proyecto. Para el sector público, el riesgo está en que los servicios ofrecidos no respondan a los requisitos de los ciudadanos. El éxito de una colaboración depende de la estructuración de los acuerdos contractuales y la manera en que se compartan los riesgos.

## **4.5 Comentarios finales**

Con frecuencia, las grandes ciudades y áreas metropolitanas no reciben un trato distinto a las ciudades y poblaciones de inferior tamaño, aunque esto no debería ser así. Las regiones metropolitanas pueden y deberían ser económicamente autosuficientes mediante la aplicación de tasas por uso e impuestos. Un plan de precios adecuado basado en la recaudación de tasas por uso daría lugar a una asignación eficiente de los recursos. El impuesto sobre la propiedad es un impuesto apropiado para los gobiernos locales pero, dada su relativa inelasticidad, su alta visibilidad y su potencial conflictividad política, no es suficiente para hacer frente a las demandas cada vez más exigentes que se ejercen sobre los gobiernos de las áreas metropolitanas. El acceso a una cartera de impuestos proporcionaría estabilidad (a través del impuesto sobre la propiedad) y a la vez elasticidad (a través de los impuestos sobre la renta, al consumo o de actividades económicas). Las subven-

<sup>11</sup> En algunas ocasiones se aplican muchas otras imposiciones a los promotores: la exigencia de ceder parte del terreno para el uso de carreteras, otras obras públicas o escuelas, así como por motivos medioambientales; la exigencia de ceder parte del terreno para destinarlo a zonas verdes o, en su defecto, el pago por su valor; incentivos de densidad, por los que al promotor se le conceden densidades mayores a las permitidas a cambio del cumplimiento de condiciones tales como la prestación de servicios de guardería, la restauración de un antiguo edificio, etc.; tasas de conexión que permitan a los promotores aprovechar la capacidad de las acometidas existentes de agua y alcantarillado; y provisiones de sobredimensionamiento (también denominada financiación inicial), que exigen al promotor la provisión de más infraestructuras de las que son estrictamente necesarias para llevar a cabo la urbanización.

ciones otorgadas a las grandes ciudades y áreas metropolitanas deberían calcularse menos siguiendo el criterio per cápita que en el caso de los municipios más pequeños, pero, aun así, pueden incluir transferencias para la sanidad y la educación y otros servicios cuyos beneficios experimentan un efecto de desbordamiento más allá de los límites municipales. Por último, los gobiernos metropolitanos deberían emplear una combinación de préstamos, tasas de urbanización y colaboraciones público-privadas para financiar las infraestructuras.

## Referencias bibliográficas

- Bahl, R. (2010). Financing Metropolitan Cities. In U. C. Governments, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century, Second Global Report on Decentralization and Democracy* (Draft ed.). Barcelona: UCLG.
- Bird, R.M. (1984). *Intergovernmental Finance in Colombia. Final Report of the Mission on Intergovernmental Finance*. Cambridge, MA: The Law School of Harvard University.
- Bird, R.M. (2003). A New Look at Local Business Taxes. *Tax Notes International*, 30 (7), 695-711.
- Bird, R.M. (2001). User Charges in Local Government Finance. In M. Freire, & R. Stren, *The Challenge of Urban Government: Policies and Practices*. Washington, DC: The World Bank Institute.
- Bird, R.M. & Miller, B. D. (1989). Taxes, Pricing and the Poor. In Bird, R.M., & S. Horton, *Government Policy and the Poor in Developing Countries*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bird, R.M. & Slack, E. (2007). *An Approach to Metropolitan Governance and Finance*. Environment and Planning: C Government and Policy, 25 (5).
- Bird, R.M. & Slack, E. (2004). *International Handbook on Land and Property Taxation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Bird, R.M. & Slack, E. (1993). *Urban Public Finance in Canada*. Toronto: John Wiley and Sons.
- Bird, R.M. & Tsiopoulos, T. (1997). User Charges for Public Services: Potentials and Problems. *Canadian Tax Journal*, 45 (1), 25-86.
- Bird, R.M., Slack, E., & Tassonyi, A. (2010). *A Tale of Two Taxes: Reforming the Property Tax in Ontario* (Draft ed.). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bordignon, M., Gianni, S., & Panteghini, P. (2001). Reforming Business Taxation: Lessons from Italy? *International Tax and Public Finance*, 8, 191-210.
- Chernick, H., & Reschovsky, A. (2006). Local Public Finance: Issues for Metropolitan Regions. In OECD, *Competitive Cities in the Global Economy* (pp. 417-32). Paris: OECD Territorial Reviews.
- Chernick, H., Langley, A., & Reschovsky, A. (2010). *Revenue Diversification and the Financing of Large American Central Cities*. Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Due, J. F., & Mikesell, J. L. (1994). *Sales Taxation, State and Local Structure and Administration*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Fox, W. F., & Gurley, T. (2006). *Will consolidation improve sub-national governments?*. Washington, DC: World Bank.
- Freire, M. (2001). Introduction. In M. Freire, & R. Stren, *The challenge of urban government: policies and practices*. Washington, DC: The World Bank Institute.
- Hermann, Z. M., Horváth, T., Péteri, G., & Ungvári, G. (1999). *Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions – Analysis and Policy Proposals for Hungary*. Washington, DC: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe.
- Kitchen, H. M. (2010). *Canada: Governance and Finance of the Greater Toronto Area and Metro Vancouver*. Toronto.
- Kubler, D., & Rochat, P. (2010). *Governance and Finance of Large Metropolitan Areas in Federal Systems: Switzerland*. Zurich.
- Nowlan, D. (1994). Local Taxation as an Instrument of Policy. In F. Frisken, *The Changing Canadian Metropolis: A Public Policy Perspective* (Vol. 2). Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California.
- OECD. (2006). *Competitive Cities in the Global Economy*. Paris: OECD.
- Office of the Prime Minister. (2003). *London Analytical Report*. London, UK: Prime Minister's Strategy Unit.
- Slack, E. (2007). Grants to Large Cities and Metropolitan Areas. In R. Boadway, & A. Shah, *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice* (pp. 453-81). Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Slack, E. (2007). *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*. Washington, DC: The World Bank.
- Slack, E. (2002). *Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth*. Toronto: C.D. Howe Institute.
- Slack, E. (2010). *The Property Tax ... In Theory and Practice*. Paper presented at the 6th Symposium on Fiscal Federalism, Barcelona.
- Slack, E., & Bird, R.M. (1991). *Financing Urban Growth Through Development Charges*. *Canadian Tax Journal*, 39 (5).
- Slack, E., & Chattopadhyay, R. (2009). *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Slack, E., Bourne, L., & Gertler, M. (2003). *Vibrant Cities and City-Regions: Responding to Emerging Challenges*. Report prepared for the Panel on the Role of Government, Toronto.
- Stren, R., & Cameron, R. (2005). *Metropolitan governance reform: an introduction*. (R. Stren, & R. Cameron, Eds.) *Public Administration and Development*, 25 (4).
- Tassonyi, A. (1997). Financing Municipal Infrastructure in Canada's City-Regions. In P.A. Hobson, & F. St-Hilaire, *Urban Governance and Finance: A Question of Who Does What*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Thirsk, W. (1982). *Political Sensitivity vs. Economic Sensibility: A Tale of Two Property Taxes*. In W. R. Thirsk, & J. Whalley, *Tax Policy Options in the 1980s* (pp. 384-407). Toronto: Canadian Tax Foundation.
- U.K. Department of Communities and Local Government. (2010). *Local Government Financial Statistics, England, No. 20, 2010*.
- Zimmermann, H. (2009). *Berlin, Germany*. In E. Slack, & R. Chattopadhyay, *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems* (pp. 102-125). Montreal: McGill-Queen's University Press.



**2**

**Temas  
de actualidad**

**56 Financiación del Gobierno escocés**

**Rob Ball**

University of Stirling

**60 La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica del 2009**

**Núria Bosch**

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona

**66 Perspectivas de un nuevo pacto económico para Cataluña**

**Elisenda Paluzie**

CAEPS

Universitat de Barcelona

**72 La Hacienda municipal española: una reforma necesaria**

**Maite Vilalta**

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona

## Financiación del gobierno escocés

**Rob Ball**

University of Stirling



### I. Introducción

La financiación del Gobierno escocés debe entenderse desde la perspectiva de la devolución de poderes en el Reino Unido. Hasta hace poco, el Reino Unido era un estado políticamente centralizado, aunque Escocia, Gales e Irlanda del Norte disfrutaban de una descentralización administrativa considerable. Se establecieron parlamentos autonómicos en Escocia y Gales en 1999 y, en Irlanda del Norte, en el 2000.

No obstante, la devolución de poderes no se hizo en todos los casos de manera idéntica y, lo más importante, sólo se otorgaron poderes fiscales al Parlamento escocés (este tema se trató en el Referéndum sobre la devolución de poderes a Escocia). Al amparo de la ley de devolución de poderes, el Gobierno británico conservó las competencias de defensa y política exterior; política macroeconómica, regulación del empleo y seguridad social, mientras que el Gobierno escocés asumió prácticamente el resto de competencias. En consecuencia, puede observarse que el Gobierno escocés obtuvo competencias sobre un gran número de servicios (vivienda, educación, sanidad, gobierno local, etc.) pero, como veremos más adelante, no tiene demasiada capacidad para recaudar los fondos necesarios para su financiación.

### 2. Financiación del Parlamento escocés

Los territorios que gozan de una devolución de competencias pueden tener varias formas de financiarse: subvenciones provenientes de los impuestos nacionales, transferencias de otros territorios con devolución de competencias, impuestos y tasas. En primer lugar, examinaremos las subvenciones del Gobierno británico. Estas sub-

venciones actualmente suponen más del 85% de la financiación del Parlamento escocés. Tan alta proporción de financiación proveniente de las subvenciones conlleva inevitablemente un desequilibrio fiscal vertical y plantea dudas sobre la rendición de cuentas y la transparencia desde un punto de vista financiero.

### Subvenciones

El mecanismo que existe en Escocia para asignar fondos provenientes de las subvenciones se remonta muchos años antes de que se produjera la devolución de poderes, y se conoce como la «Fórmula Barnett». A finales de la década de 1970, el Reino Unido tenía problemas financieros considerables y se estaban empezando a introducir límites en el gasto público. La *Scottish Office*, que entonces poseía algunas de estas competencias, pudo negociar mayores asignaciones alegando necesidades especiales, como la escasez de población en las áreas más remotas y las malas condiciones de las viviendas en las zonas centrales (Trench 2007). Joel Barnett, que por entonces era Ministro de Hacienda, intentó paralizar cualquier otro intento de pactar condiciones especiales mediante la aplicación de una fórmula para determinar las asignaciones (la Fórmula Barnett). Este mecanismo se basaba en el principio de que los futuros aumentos o disminuciones en las asignaciones de la subvención per cápita destinadas a sufragar los servicios públicos en Escocia (y en los otros territorios descentralizados) serían los mismos que para los servicios equivalentes en Inglaterra. Este mecanismo se mantuvo después de producirse la devolución de poderes y todavía a fecha del 2011 permanece vigente.

Debe observarse que esta subvención se otorga en forma de «subvención en bloque» y, por lo tanto, el Gobierno escocés puede utilizarla en cualesquier asuntos legítimos que considere oportunos. Aunque el importe de la subvención per cápita en Escocia es significativamente superior a la de Inglaterra en el año base, podría pensarse que el hecho de añadir continuamente subvenciones per cápita idénticas a las de Inglaterra conduciría a un resultado convergente; sin embargo, esto no es así por una serie de razones, como el hecho de que no se tome en cuenta la disminución de la población escocesa, el trato que ha recibido la inflación y las medidas concebidas para esquivar la fórmula (Muscatelli, 2008). No obstante, la devolución de poderes evita que pueda esquivarse la fórmula fácilmente, así que la convergencia podría darse en el futuro.

## Capacidad fiscal

El Referéndum sobre la devolución de poderes al Gobierno escocés obtuvo una mayoría significativa en cuanto a que este debía tener la capacidad de recaudar impuestos, pero en la práctica, esta competencia es irrisoria. Al Gobierno escocés se le otorgó un tipo variable, el «Scottish Variable Rate Income Tax» (conocido popularmente como «tartan tax» o «impuesto del tartán»), que es un mecanismo por el cual se puede variar (al alza o a la baja) el tipo impositivo básico para el impuesto sobre la renta vigente en el ámbito estatal del Reino Unido en hasta 3 peniques por cada libra esterlina. Se ha estimado (primer informe de 2011 del *Scotland Bill Committee*) que la aplicación de los 3 peniques supondría aproximadamente 1.200 millones de libras esterlinas (casi 1.400 millones de euros) en el año fiscal 2011-2012, es decir, un 4% del presupuesto escocés, que es de unos 30.000 millones de libras (más de 34.000 millones de euros). Sin embargo, este poder especial nunca se ha aplicado y, como no se ha mantenido actualizada la base de datos correspondiente, tampoco puede aplicarse en un futuro inmediato.

Al margen de este, los únicos poderes fiscales especiales que tiene Escocia son los impuestos sobre actividades económicas y el impuesto municipal sobre bienes inmuebles, el «Council Tax», que ayudan a sufragar el gasto del gobierno local. Cada uno de estos impuestos consigue una recaudación de unos 2.000 millones de libras al año (cerca de 2.300 millones de euros). El Gobierno escocés tiene la capacidad de modificar el tipo impositivo aplicado a las empresas y de influir en el nivel de impuestos a gravar por el «Council Tax».

## Otras formas de financiación

No existen transferencias entre los territorios con devolución de competencias y el sistema británico. El Gobierno escocés impone diferentes tasas, como los puentes de peaje, el coste de los medicamentos y las tasas universitarias que son de su competencia. La tendencia reciente ha sido a abolir estas tasas.

## 3. Cambios propuestos en la financiación del Parlamento escocés

La opinión de que las capacidades fiscales de que dispone el Parlamento escocés son inadecuadas está extendida tanto en el propio Parlamento como en otros ámbitos. En 2008 se estableció una Comisión sobre la devolución de poderes al Gobierno escocés (la llamada Comisión Calman, por el apellido de su presidente), cuya función es revisar la devolución de poderes en su conjunto. Uno de los objetivos de la Comisión es mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el Parlamento escocés.

En el Informe de 2009 de la Comisión, «*Serving Scotland Better*» («Sirviendo a Escocia mejor»), se proponían una serie de cambios en la financiación del Gobierno escocés. La mayoría de estos cambios fueron aceptados por el Gobierno británico y ya se han incorporado al proyecto de ley «*Scotland Bill*», cuyo objetivo es aumentar las competencias a devolver al Gobierno escocés (Gobierno del Reino Unido, 2011). El Parlamento escocés deberá aprobar el proyecto de ley para que se convierta en ley. Las principales propuestas son:

El *Scottish Income Tax* («Impuesto escocés sobre la renta») – En primer lugar, el mecanismo actual de tipo variable, el «*Scottish Variable Rate*» se aboliría. Se propone una reducción de todos los tipos impositivos sobre la renta en Escocia de 10 peniques por libra esterlina. Esto se acompañaría de una reducción proporcional en la subvención en bloque que percibe el Gobierno escocés en base a la Fórmula de Barnett. El Parlamento escocés debería establecer cada año un nuevo tipo impositivo para este impuesto. Obviamente, si siempre se optara por aplicar los 10 peniques, los impuestos que pagaría el ciudadano serían los mismos. No obstante, habría un importante cambio en el sistema de financiación, de las subvenciones a los impuestos. El tipo impositivo escocés se aplicaría a las rentas provenientes de los ingresos y las pensiones, pero no de los ahorros o los dividendos. Según estas propuestas, alrededor del 44% de los impuestos sobre la renta que pagan los contribuyentes escoceses se devengaría al Gobierno escocés. Se calcula que la aplicación de un tipo impositivo sobre la renta de 10 peniques por libra esterlina sobre las rentas y las pensiones supondría un incremento de 4.400 millones de libras en el ejercicio 2011-2012, es decir, algo más de 5.000 millones de euros.

El *Stamp Duty Land Tax* (similar al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales español) es imponible cuando se compra o se transfiere la propiedad de un inmueble o un terreno en el Reino Unido por valor superior a un importe determinado. Dado que la base impositiva de la propiedad es por naturaleza inmueble, este impuesto es muy adecuado en un contexto de devolución de poderes. Se calcula que este impuesto podría recaudar 555 millones de libras al año (más de 630 millones de euros).

El *Landfill tax* es un impuesto que se aplica a los residuos sólidos. Tiene por objetivo fomentar que se produzcan menos residuos y recuperar su valor mediante el reciclaje y el compostaje, y se aplica a todos los residuos sólidos depositados en un vertedero autorizado. Se calcula que este impuesto podría recaudar 75 millones de libras al año (más de 85 millones de euros).

Si se aprueba esta ley, las cifras de gasto del Gobierno escocés que se soportarían con la devolución de estos impuestos serían las siguientes (Tabla 1):

**Tabla I. Gasto soportado por la devolución de impuestos**

IMPUESTO	ACTUALMENTE		SCOTLAND BILL	
	Cantidad (m)	Proporción del gasto escocés %	Cantidad (m)	Proporción del gasto escocés %
Scottish Variable Rate (Tipo variable)	0	0	Abolido	
Impuesto sobre la renta*	0	0	4.500	15,1
Landfill Tax (impuesto sobre los residuos sólidos)*	0	0	75	0,3
Stamp duty land Tax (impuesto de transmisiones patrimoniales)*	0	0	555	1,9
Impuesto de actividades económicas	2.068	6,9	20.68	6,9
Council Tax (impuesto municipal sobre bienes inmuebles)	1.857	6,2	1.857	6,2
Total de ingresos provenientes de la devolución de impuestos	3.925	13,1	9.055	30,3

\*Nuevo impuesto.

Fuente: Adaptación del primer informe del Scotland Bill Committee.

La percepción es que un aumento en el nivel de impuestos a recaudar por el Parlamento escocés que cubriera más de un 30% del gasto público contribuiría a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. La Comisión Calman también propuso otros impuestos que no fueron aceptados por el Gobierno británico: uno de ellos era el impuesto sobre los áridos, que gravaría la extracción con fines comerciales de piedra, arena y grava; el otro era un impuesto sobre el tráfico aéreo, que pagarían los pasajeros que viajaran desde un aeropuerto británico. No obstante, estos impuestos habrían supuesto menos del 1% del gasto público escocés.

### Capacidad para disponer de préstamos

El proyecto de ley «Scotland Bill» propone la posibilidad de disponer de préstamos adicionales para cubrir tanto el capital como los déficits del gasto público actual. El nuevo sistema de financiación supone más riesgo en cuanto a la recaudación fiscal, así que el Gobierno escocés ha sido facultado para disponer de un préstamo de hasta 200 millones de libras (cerca de 230 millones de euros) al año en caso de déficit. Los préstamos que se otorguen por esta razón podrán acumularse hasta un máximo de 500 millones de libras (unos 570 millones de euros). En cuanto al presupuesto de capital, el límite para el resto de la deuda se situaría en 2.200 millones de libras (más de 2.500 millones de euros) y los préstamos se limitarían al 10% del Presupuesto de capital escocés.

## 4. Temas actuales sujetos a debate

*La Fórmula Barnett* - Aunque según estas nuevas propuestas los poderes fiscales del Gobierno escocés incrementan considerable-

mente, el 70% de las finanzas todavía provendrían de las subvenciones calculadas según la Fórmula Barnett. Esto genera algunas controversias: una de ellas es que, además del elemento de la población, no hay correspondencia con las necesidades: otra es que, desde el punto de vista de la devolución de poderes, parece extraño que los cambios que se producen en un territorio (Inglaterra) afecten a la financiación de los demás. También existen dudas al respecto de si el gasto se clasifica como de Inglaterra o del Reino Unido. Si se clasifica como del Reino Unido, según la Fórmula Barnett no corresponde ningún pago. También existe controversia sobre los gastos de regeneración asociados con los Juegos Olímpicos de Londres.

### Riesgos asociados con los cambios de tipo fiscal

El principal problema es el riesgo de que el impuesto sobre la renta disminuya su importancia relativa y la posibilidad de que la recaudación obtenida no sea tan elevada como se espera. La subvención en bloque debe reducirse de forma acorde, y se teme que esto resulte en una reducción desproporcionada.

### Deseo de autonomía fiscal

El Partido Nacional Escocés («Scottish National Party»), actualmente al frente del Gobierno escocés, ha expresado su deseo de autonomía fiscal. Esto requeriría que todos los servicios llevados a cabo por el Parlamento escocés se financiaran mediante los impuestos recaudados en Escocia y supondría la devolución de muchos más poderes fiscales, incluidos los ingresos del petróleo.

## Referencias bibliográficas

- Commissions on Scottish Devolution (2009), *Serving Scotland Better: Scotland and the UK in the 21st Century (Calman Report)*, Edinburgh: Scottish Parliament.
- HM Government (2011), *Strengthening Scotland's Future*, London: HMSO.
- Muscatelli, A. (2008), *First Evidence from Independent Expert Group to the Commission on Scottish Devolution*, Edinburgh: Heriot Watt University.
- Scotland Bill Committee (2011, Session 3), *Report on the Scotland Bill and relevant legislative consent memorandum*, Edinburgh: Scottish Parliament.
- Trench, A. (2007), 'The politics of devolution finance and the power of the Treasury' in A. Trench (Ed.) *Devolution and Powers in the UK*, Manchester: Manchester University Press, pp 86-112.

## La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica del 2009

**Núria Bosch**

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona



El año 2009 entró en vigor un nuevo modelo de financiación para las Comunidades Autónomas<sup>1</sup>. En julio de 2011 se dieron a conocer los resultados del mismo para dicho primer ejercicio, 2009. El objetivo de este artículo es analizar estos datos y verificar si se ha cumplido el principal objetivo que pretendía alcanzar el modelo de 2009, que era mejorar la equidad horizontal a nivel territorial entre las Comunidades Autónomas.

### I. Datos globales

La Tabla 1 ofrece la cuantía de recursos que el sistema de financiación autonómico del 2009 representó para cada Comunidad Autónoma. En total fueron 91.911 millones de euros. La Comunidad con un volumen de recursos mayor fue Cataluña, con 17.201 millones, seguida de Andalucía, 15.992, y Madrid 13.748.

No obstante, para comparar entre comunidades es necesario hacerlo sin el coste de las competencias específicas, propias de las diferentes autonomías. Así, la tercera columna de la Tabla 1 ofrece las cantidades de recursos percibidos por las autonomías sin el coste de las competencias específicas. A partir de esta columna podemos estimar los recursos por habitante de cada Comunidad. Este cálculo se realiza según la población ajustada, que es la población ponderada según variables representativas de las necesidades de gasto autonómicas<sup>2</sup>, y la población de derecho. En la tabla las

Comunidades están ordenadas de mayor a menores recursos por habitante según población ajustada. De acuerdo con este cálculo, la Comunidad con mayores recursos es Cantabria (2.376 euros/hab.), situándose un 18% por encima de la media (2.012 euros/hab.). Le siguen ya a mayor distancia: La Rioja (con un índice sobre la media igual a 100 de 109,4), Madrid (108,6), Extremadura (105,3), Asturias (104,9), Aragón (104,8), Castilla y León (104,6), Cataluña (103,6) y Galicia (101,1). El resto de Comunidades se sitúan en recursos por habitante según población ajustada por debajo de la media: Islas Baleares (con un índice por debajo de la media igual a 100 de 99,4), Murcia (96,3), Castilla-La Mancha (96,2), Comunidad Valenciana (94,6), Andalucía (93,8) y Canarias (84,3).

El ranking de Comunidades según recursos por habitante calculado a partir de la población de derecho varía, lo que en algunos casos refleja diferencias significativas entre la población ajustada y la población de derecho. En los casos en que la población ajustada tiene un menor peso que la población de derecho destacan: Madrid, que en recursos por habitante según población de derecho sólo está un 2,2% por encima de la media, cuando por población ajustada está a un 8,6%, y Cataluña, un 2,3% según población de derecho frente a un 3,6% según población ajustada. El caso inverso se da, entre otros, en Extremadura, situándose un 11,6% por encima de la media según población de derecho y un 5,3% según población ajustada; Aragón, 10,3% frente a 4,8%; Castilla y León, 12,2% frente a 4,6%; y Castilla-La Mancha, con unos recursos de 1,6% por encima de la media según población de derecho y de 3,8% por debajo de la misma según población ajustada.

La Tabla 2 muestra el incremento de recursos que supuso el nuevo modelo en el año 2009 para el conjunto de Comunidades Autónomas. En total el Estado aportó 9.198 millones de euros en recursos adicionales<sup>3</sup>. De estos 3.961 correspondieron a los Fondos de Convergencia, a los que nos referiremos más adelante. Otros 4.900 se distribuyeron entre todas las Comunidades Autónomas de acuerdo con los siguientes criterios y ponderaciones: incremento de la población ajustada 1999-2009 (73,55%); población ajustada 2009 (12,3%); población potencialmente dependiente (9,8%); y población reconocida como dependiente (2,5%). Otros 50 millones se repartieron entre las Comunidades con una dispersión de la población superior a la media (Galicia, Asturias, Cantabria y Castilla y León). Otros 50 millones se distribuyeron entre las autonomías con una densidad de la población inferior a la media (La Rioja, Aragón,

<sup>1</sup> Para una descripción detallada del modelo véase Bosch (2010a), Bosch (2010b), López Laborda (2010), Ruiz-Huerta & García (2010), Lago (2010).

<sup>2</sup> Las variables representativas de las necesidades de gasto y sus ponderaciones son las siguientes: población de derecho (con un ponderación del 30%), la población protegida equivalente distribuida en siete tramos de edad (38%), la población mayor de 65 años (8,5%), la población entre 0 y 16 años (20,5%), la superficie (1,8%), la dispersión (0,6%) y la insularidad (3,0%). Como se ve, la variable que tiene más peso en el indicador de necesidades es la población, con un peso del 97%. Por ello a este indicador se le denomina población ajustada.

<sup>3</sup> En 2010 el gobierno aportó unos 2.400 millones de euros más.

**Tabla 1. Recursos de las Comunidades Autónomas en 2009**

	Recursos Totales	Competencias Específicas	Recursos totales Competencias homogéneas				
	Millones € (1)	Millones € (2)	Millones € (3)='(1)'+(2)	€/Hab. (Pob.Aj.)	Índice (Pob. Aj.)	€/Hab. (Pob.)	Índice (Pob.)
Cantabria	1.472	75	1.397	2.376	118,1	2.371	117,8
La Rioja	749	32	717	2.201	109,4	2.229	110,8
Madrid	13.748	614	13.134	2.185	108,6	2.056	102,2
Extremadura	2.480	4	2.476	2.119	105,3	2.246	111,6
Asturias	2.418	42	2.376	2.112	104,9	2.189	108,8
Aragón	3.035	50	2.985	2.109	104,8	2.219	110,3
Castilla y León	5.796	8	5.788	2.105	104,6	2.258	112,2
Cataluña	17.201	1.807	15.394	2.084	103,6	2.059	102,3
Galicia	6.215	180	6.035	2.034	101,1	2.158	107,3
Islas Baleares	2.250	62	2.188	1.999	99,4	1.997	99,3
Murcia	2.755	11	2.744	1.937	96,3	1.897	94,3
Castilla-La Mancha	4.260	7	4.253	1.935	96,2	2.043	101,6
C.Valenciana	9.702	190	9.512	1.903	94,6	1.867	92,8
Andalucía	15.992	570	15.422	1.888	93,8	1.857	92,3
Canarias	3.838	143	3.695	1.697	84,3	1.756	87,3
Total	91.911	3.794	88.117	2.012	100,0	2.012	100,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

**Tabla 2. Incremento de recursos del nuevo modelo de financiación autonómica en 2009**

	Millones €	€ Per cápita	
		Pob. Aj.	Pob. de derecho
Islas Baleares	532	486	486
C.Valenciana	1413	283	277
Madrid	1641	273	257
Cataluña	1986	269	266
Murcia	362	256	250
Canarias	371	170	176
Galicia	486	164	174
Castilla-La Mancha	335	152	161
Castilla y León	385	140	150
La Rioja	45	138	140
Extremadura	159	136	144
Andalucía	1088	133	131
Asturias	145	129	134
Aragón	178	126	132
Cantabria	71	121	120
Total	9198	210	210

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León). Finalmente, se repartieron 237 millones para políticas de normalización lingüística, siendo las Comunidades beneficiadas: Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana e Islas Baleares.

En términos absolutos, la Comunidad que percibió un aumento más significativo de recursos fue Cataluña, con 1.986 millones de euros, seguida de Madrid (1.641), Comunidad Valenciana (1.413) y Andalucía (1.088). En términos de euros por habitante, la tabla ordena las Comunidades de mayor a menor incremento de recursos conseguido según población ajustada. Con este criterio se sitúan en primer lugar las Islas Baleares, con 486 euros. Siguen Comunidad Valenciana (283), Madrid (273) y Cataluña (269). Los últimos lugares los ocupan Asturias (129), Aragón (126) y Cantabria (121).

## 2. La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica del 2009

Uno de los principales problemas que presentaba el sistema de financiación anterior al aprobado en 2009 era la ausencia de un criterio de nivelación fiscal explícito. La redistribución territorial proporcionaba unos resultados arbitrarios y una sobrenivelación, en el sentido de que los territorios con más capacidad fiscal acababan disfrutando después de la nivelación de menos recursos por habitante que los territorios con la capacidad fiscal más baja.

La nivelación fiscal ha de aproximar los recursos por habitante de las diferentes Comunidades hacia la media. Podemos distinguir entre la nivelación parcial y la total. Si la nivelación es parcial, las Comunidades con recursos por habitante por encima de la media antes de la nivelación, después de la misma seguirán por encima de la media pero habrán perdido recursos. En cambio, los territorios que antes de la nivelación poseen unos recursos por habitante por debajo de la media, después de dicha nivelación han de ganar recursos y situarse más cerca de la media. En el caso de una nivelación total, todas las Comunidades han de situarse en la media.

La Tabla 3 muestra los resultados que ofreció el antiguo modelo de financiación, aprobado en el 2001, desde 2002, que fue el primer año de implantación, hasta el 2009, año en el que ya no se aplicó, pero en el que se conocen los resultados que hubiera proporcionado, ya que dichos resultados fueron considerados como el statu quo a la hora de diseñar el nuevo modelo. Asimismo, se ofrecen los resultados del nuevo modelo para el año 2009. Las Comunidades Autónomas están ordenadas según su capacidad fiscal o tributaria, medida por los recursos que sus impuestos les pueden proporcionar, en orden decreciente. Los ingresos tributarios se calculan sin tener en cuenta el uso que las Comunidades Autónomas hayan podido hacer de sus competencias normativas. Este concepto se conoce como ingresos tributarios normativos. Los datos de los recursos se presentan en índice sobre la media igual a 100 según población de derecho.

En el modelo de 2001, se observa, como las Comunidades con mayor capacidad fiscal, Madrid, Islas Baleares y Cataluña se situaron durante el período 2002-2009 por debajo de la media, con la excepción de Madrid y Cataluña que en 2009 llegaron a la media. En cambio, Comunidades, como Extremadura y Castilla-La Mancha, que presentan una capacidad fiscal de las más bajas, pudieron disfrutar durante todo el período de unos recursos por habitante substancialmente por encima de la media. Había, por tanto, una sobrenivelación.

No obstante, esta inversión de posiciones no se daba siempre. Por ejemplo, Aragón con una capacidad fiscal notablemente por encima de la media (13% por encima), después de la nivelación no perdía posiciones. Otros casos a destacar, son los de Murcia y la Comunidad Valenciana, que con unas capacidades fiscales inferiores a la media pero superiores a Extremadura, después de la nivelación se quedaban con unos recursos por habitante substancialmente por debajo de la media, lo que contrastaba con las posiciones que ganaba Extremadura. En conclusión, se producían resultados arbitrarios ante la ausencia de un criterio explícito de nivelación fiscal.

¿El nuevo modelo ha corregido este problema? La respuesta es negativa, aunque ha producido una convergencia de todas las Comunidades hacia la media y ha reducido la desviación estándar. Así, ésta es ahora de 8,05, cuando en el sistema antiguo nunca había sido tan baja, habiendo llegado a 14,58 en 2008. También, las Comunidades que sufrían la sobrenivelación (Madrid, Islas Baleares y Cataluña) se sitúan en la media (Baleares) o sobre la misma (Madrid y Cataluña). Pero todavía, existen arbitrariedades. Por ejemplo, Cantabria y la Rioja, con unas capacidades fiscales por encima de la media, después de la nivelación todavía ganan posiciones. Y también cabe destacar los casos de Murcia y la Comunidad Valenciana, que siguen castigadas por el sistema.

## 3. Características esenciales del funcionamiento del modelo de financiación autonómica del 2009

Un análisis de los ejes esenciales de cómo funciona el modelo de financiación autonómica del 2009 nos permitirá ver porqué se producen todavía resultados arbitrarios. Para ello utilizamos la Tabla 4 que muestra las diferentes fases del modelo. Los datos se expresan en índice sobre la media igual a 100, según población ajustada.

El nuevo sistema de financiación autonómica se dota de un mecanismo de nivelación que cambia substancialmente el mecanismo existente en el antiguo modelo. Dicho mecanismo lo constituye el llamado Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, y su objetivo es que todas las Comunidades Autónomas puedan suministrar un nivel similar de los servicios esenciales del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), realizando un esfuerzo fiscal también similar.

**Tabla 3. Recursos y capacidad tributaria de las Comunidades Autónomas (en índice sobre la media según población de derecho)**

	Ingresos tributarios		Recursos según modelo de 2001						Recursos modelo 2009	
	2009	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009
Madrid	137	90	87	87	88	89	94	93	100	102
Islas Baleares	122	83	85	85	83	81	77	77	84	99
Cataluña	119	99	96	96	95	94	95	96	100	102
Cantabria	113	120	116	116	118	117	118	117	125	118
Aragón	113	111	115	115	114	116	109	115	116	110
Asturias	103	110	113	113	114	113	112	117	114	109
La Rioja	102	114	119	119	117	117	115	118	116	111
Castilla y León	99	114	118	118	119	119	113	120	117	112
C.Valenciana	93	90	91	91	91	90	90	87	88	93
Galicia	88	111	112	113	114	114	110	115	110	107
Castilla-La Mancha	85	106	110	109	110	109	101	106	104	102
Murcia	84	88	92	91	91	91	92	89	91	94
Andalucía	80	101	101	101	101	102	104	100	96	92
Extremadura	74	120	123	123	124	125	120	124	117	112
Canarias	46	100	97	96	95	96	93	94	88	87
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Desviación estándar		12,32	13,10	13,20	13,62	13,99	12,51	14,82	12,68	8,05
Ratio max/min		1,20	1,20	1,20	1,21	1,20	1,10	1,19	1,27	1,03

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

El cálculo de la subvención de nivelación o Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales se realiza del modo siguiente. En primer lugar, el Fondo de Garantía, a nivel global, se dota del 75% de los ingresos tributarios normativos de las Comunidades Autónomas más una aportación del Estado. Este 75% quiere representar el peso del gasto del Estado del bienestar en relación al total de gasto autonómico. En segundo lugar, se distribuyen los recursos del Fondo entre las Comunidades Autónomas de acuerdo a la población ajustada, que como hemos dicho recoge una serie de variables representativas de sus necesidades de gasto. En tercer lugar, se calcula el Fondo de Garantía de cada Comunidad Autónoma (FG<sub>i</sub>), siendo la diferencia entre sus necesidades de gasto (NG<sub>i</sub>) y el 75% de sus ingresos tributarios normativos o capacidad fiscal (CF<sub>i</sub>):

$$FG_i = NG_i - 75\% CF_i$$

Por tanto, el Fondo de Garantía de cada Comunidad Autónoma puede ser positivo o negativo, según reciba recursos del mismo o lo aporte. Asimismo, la nivelación del Fondo es total, ya que todas las CCAA dispondrán de los mismos recursos para hacer

frente a los servicios esenciales del Estado del bienestar: La Tabla 4 muestra los resultados de la nivelación de este Fondo en la columna 2, viéndose que todas las autonomías disponen de los mismos recursos.

De la descripción del cálculo del Fondo de Garantía se deduce que solo se nivelan el 75% de los ingresos tributarios normativos. En consecuencia, un 25% de los mismos no se nivela. Ello quiere decir que la cuantía a percibir por cada Comunidad Autónoma por este bloque de recursos está directamente relacionada con su capacidad fiscal. Además, si nivelamos un 75% de los ingresos tributarios normativos y no nivelamos el 25%, el efecto es que a nivel global la nivelación es parcial, ya que es lo mismo nivelar al 100% el 75% de los recursos, que nivelar al 75% el 100% de los recursos.

La columna 3 de la tabla 4 ofrece los resultados de los recursos nivelados más el 25% de los tributos no nivelados. Si comparamos esta columna con la primera, que es la posición que ocuparía cada Comunidad si los recursos no se nivelaran, podemos observar como ha habido un proceso de nivelación: los territorios, que por

**Tabla 4. Mecánica del funcionamiento del modelo de financiación autonómica del 2009 (En índice sobre la media según población ajustada) (2009)**

	Recursos tributarios	Recursos después nivelación Fondo de Garantía (I)	(I) + 25% Recursos tributarios	(I) + 25% Recursos tributarios + Fondo de Suficiencia Global	(I) + 25% Recursos tributarios + Fondo de Suficiencia Global + Fondos de Convergencia
Madrid	145,9	100	111,0	107,1	108,6
Islas Baleares	121,7	100	105,2	88,5	99,4
Cataluña	120,7	100	105,0	101,9	103,6
Cantabria	112,9	100	103,0	122,2	118,1
Aragón	107,7	100	101,8	108,6	104,8
La rioja	100,7	100	100,1	114,5	109,4
Asturias	99,8	100	99,9	105,7	104,9
C.Valenciana	94,5	100	98,7	92,4	94,6
Castilla y León	92,3	100	98,1	105,6	104,6
Murcia	86,2	100	96,7	95,3	96,3
Galicia	83,2	100	96,0	101,6	101,1
Anadaluca	81,1	100	95,5	96,3	93,8
Castilla-La Mancha	80,7	100	95,4	98,9	96,2
Extremadura	69,6	100	92,7	105,7	105,4
Canarias	44,7	100	86,8	86,6	84,3
Total	100,0	100	100,0	100,0	100,0
Desviación estándar	24,31	0	5,83	9,53	8,03
Ratio max/min	3,26	0	1,28	1,38	1,40

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

sus recursos tributarios se situaban por encima de la media, pierden recursos y se aproximan a la media, mientras que los territorios, que se situaban por sus recursos tributarios por debajo de la media, los ganan y también convergen hacia la media. Ahora bien, el proceso de nivelación no altera en ningún caso las posiciones relativas de las diferentes Comunidades Autónomas, sino que tanto antes como después de la nivelación las posiciones relativas son las mismas.

No obstante el modelo no acaba aquí, sino que tiene otros fondos a distribuir entre las Comunidades Autónomas. Uno de ellos es el Fondo de Suficiencia Global. Éste tiene como objetivo que ninguna Comunidad Autónoma pierda con el proceso de nivelación anterior y que todas experimenten una ganancia por el nuevo modelo. Por tanto, dicho Fondo garantiza el "statu quo" del 2009, es decir, los resultados del antiguo modelo en el 2009, más

lo que corresponde a cada Comunidad de la parte de los recursos adicionales aportados por el gobierno central (5.237 millones). A esta cuantía la llamamos "statu quo revisado" (SQR<sub>i</sub>). Así, el Fondo de Suficiencia Global de cada Comunidad (FSG<sub>i</sub>) es el "statu quo revisado" de 2009 (SQR<sub>i</sub>) menos los tributos normativos (CF<sub>i</sub>) y menos el Fondo de Garantía (FG<sub>i</sub>). El Fondo de Suficiencia Global puede resultar positivo o negativo.

$$FSG_i = SQR_i - CF_i - FG_i$$

La columna 4 de la tabla 4 muestra los resultados en términos relativos de añadir al proceso de nivelación parcial anterior el Fondo de Suficiencia Global. Lo primero que observamos es que las posiciones relativas de las diferentes Comunidades cambian y ya

no se mantiene el orden existente antes de la nivelación. Asimismo, la dispersión de resultados entre las Comunidades Autónomas se incrementa. La desviación estándar pasa de 5,83 a 9,53.

El modelo se cierra con los Fondos de Convergencia: Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación. El objetivo del Fondo de Competitividad es reducir las diferencias en la financiación per cápita entre las Comunidades Autónomas. Son beneficiarias de este Fondo aquellas Comunidades que tienen una financiación por habitante en términos homogéneos<sup>4</sup> (ingresos tributarios, Fondo de Garantía y Fondo de Suficiencia) inferior a la media, o que su índice de financiación por habitante sea inferior a su índice de capacidad fiscal por habitante. El término por habitante se refiere al concepto de población ajustada. Este Fondo fue creado para compensar a aquellas autonomías que estaban castigadas por la sobrenivelación del modelo anterior o más mal tratadas. Su cuantía fue de 2.761 millones de euros y resultaron beneficiarias del mismo: Cataluña (937 millones), Murcia (101), Comunidad Valenciana (634), Islas Baleares (327) y Madrid (762).

El segundo Fondo de Convergencia es el denominado Fondo de Cooperación. Su objetivo es lograr el desarrollo regional y estimular el crecimiento y la convergencia regional en términos de renta. Su cuantía fue de 1.200 millones de euros y resultaron beneficiarias del mismo: Galicia (243 millones), Andalucía (309), Asturias (91), Cantabria (16), Murcia (50), Aragón (33), Castilla-La Mancha (76), Canarias (69), Extremadura (103), Castilla y León (210).

La columna 5 de la tabla 4 muestra el resultado final del modelo, una vez añadidos los Fondos de Convergencia a los recursos que proporciona el modelo por los mecanismos descritos anteriormente. Los Fondos de Convergencia corrigen un poco la dispersión que había introducido el Fondo de Suficiencia Global, ya que la desviación estándar pasa de 9,53 a 8,03 y mejora las posiciones relativas de Madrid, Islas Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia, es decir, las Comunidades beneficiarias del Fondo de Competitividad.

## 5. Conclusión

En términos de equidad horizontal, el sistema de financiación autonómica del 2009 no ha logrado corregir totalmente las disfuncionalidades que presentaba el aprobado en 2001. Ello es debido a la consolidación del statu quo del modelo del 2001 que comporta el Fondo de Suficiencia Global del nuevo modelo. Este Fondo debería haberse diseñado de modo que su evolución condujera a la obtención de una pauta distributiva más acorde con la que define el modelo del 2009, siempre garantizando que ninguna Comunidad Autónoma perdiera recursos en términos absolutos. El criterio de equidad del nuevo sistema es el resultado

de nivelar totalmente el 75% de los recursos tributarios de los gobiernos autonómicos, lo que se consigue a través del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, dejando sin nivelar el 25% restante. La consolidación del statu quo del modelo anterior a través del Fondo de Suficiencia Global nos aparta de este criterio. Por ello se tuvieron que diseñar los Fondos de Convergencia para mejorar la pauta distributiva a que conducía el Fondo de Suficiencia Global, introduciendo complejidad al sistema. Tampoco parece plausible que la propia dinámica del nuevo modelo conduzca a aquella pauta de equidad.

## Referencias bibliográficas

- Bosch, N. (2010a), "el modelo de financiación autonómica de 2009: un análisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal", en Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, págs. 10-21.
- Bosch, N. (2010b), "The reform of regional government finances in Spain", en Bosch, N. & Solé-Ollé, A. (Eds.), *IEB's World Report on Fiscal Federalism*, IEB, Barcelona, 2009, págs. 58-61.
- Lago, S. (2010), "El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras", en Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, págs. 62-73.
- López Laborda, J. (2010), "La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes", en Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, págs. 22-37.
- Ruiz-Huerta, J. & García, M.A. (2010), "La reforma del modelo de financiación autonómica de 2001. Una valoración del acuerdo de julio de 2009", en Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (Eds.), *Informe sobre Federalismo Fiscal en España*, IEB, Barcelona, 2009, págs. 38-60.

<sup>4</sup> En los recursos se excluyen aquellos destinados a financiar las competencias específicas.

## Perspectivas de un nuevo pacto económico para Cataluña

**Elisenda Paluzie**

CAEPS

Universitat de Barcelona



### I. Introducción

El proceso de devolución de competencias en España se inicia con la Constitución de 1978, y tiene su origen en la necesidad de reconocimiento de comunidades con características culturales diferenciadas tras el período de represión de la dictadura, como es el caso de la vasca, la catalana y la gallega. Sin embargo, el modelo institucional elegido para la descentralización no fue el de la devolución de poderes a aquellas comunidades con identidad nacional, sino la generalización de la autonomía para todas las regiones, independientemente de sus reivindicaciones iniciales y diferencias identitarias. En total, se formaron diecisiete comunidades autónomas con competencias administrativas y legislativas propias, que comprenden desde pequeñas regiones productoras de vino como La Rioja, hasta naciones históricas como Cataluña y el País Vasco.

En su calidad de estado descentralizado, cabían dos opciones para la descentralización fiscal: por un lado, España podría haber elegido un sistema de soberanía fiscal compartida en la línea de las teorías tradicionales del federalismo (Riker, 1964), donde se unen dos o más unidades nacionales, que tienen plenas competencias sobre los impuestos que se recaudan en cada una de ellas. Además, acuerdan el pago de los gastos comunes del gobierno central o delegan algunas competencias fiscales al centro para la prestación de los bienes públicos comunes, como la defensa o la diplomacia.

Por otro lado, una descentralización de tipo jerárquico podría implicar un modelo fiscal «unitario descentralizado» (Trias Fargas, 1985), en el que el gobierno central recauda los impuestos y realiza transferencias para financiar las necesidades de las unidades subcentrales de gobierno.

El modelo de descentralización fiscal elegido por España es asimétrico, ya que existen dos regímenes: el foral y el común. En el régimen foral, el País Vasco y Navarra se rigen por un Concierto Económico (Concierto o Convenio), que les otorga competencias recaudatorias y de gestión sobre todo el sistema fiscal. La aportación que el País Vasco hace al gobierno central para cubrir los gastos comunes se conoce como «el cupo», y, en el caso de Navarra, «la cuota». Por lo tanto, estas comunidades autónomas gozan de soberanía fiscal.

El régimen común regula el sistema fiscal de las otras quince comunidades autónomas, y sigue básicamente un modelo unitario descentralizado que ha evolucionado con el tiempo, caracterizado por una alta descentralización del gasto, pero también por un bajo nivel de soberanía en lo referente a los ingresos. Los impuestos compartidos y las transferencias son los elementos principales de este modelo.

En el régimen común, a lo largo del tiempo se ha llevado a cabo un importante proceso de redistribución interregional. Esto ha conducido a una situación insatisfactoria para Cataluña, que tiene un déficit fiscal estructural superior al 8% del PIB. Esta situación originó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en 2005 por parte del Parlamento catalán con el fin de obtener un nuevo modelo de financiación. El proyecto de reforma proponía un sistema similar al Concierto vasco, pero el Parlamento español enmendó el proyecto original de forma considerable, manteniendo a Cataluña en el régimen común. El nuevo Estatuto de Autonomía fue aprobado por la población catalana por vía de referéndum en junio de 2006. Esto condujo a la reforma de todo el sistema de financiación autonómico español en julio de 2009. Esta reforma mejoró, en parte, la financiación del gobierno catalán, pero no logró la reducción del déficit fiscal de Cataluña.

En junio de 2010, el Tribunal Constitucional dictó una sentencia sobre el Estatuto catalán, al que presentaron recursos el entonces partido en la oposición en España, el Partido Popular, y otras comunidades autónomas. La decisión anuló un artículo sobre nivelación parcial que vinculaba los recursos de Cataluña con el esfuerzo fiscal.

En noviembre de 2010, la coalición nacionalista Convergència i Unió ganó las elecciones al Parlamento catalán y ahora está al frente del gobierno catalán. La propuesta principal de su programa electoral era proponer un nuevo acuerdo de financiación

**Tabla 1. Criterio para la distribución del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales**

	Reforma de 2009	Reforma de 2001
Población	30%	50,78%
Superficie	1,8%	2,27%
Dispersión	0,6%	0,65%
Insularidad	0,6%	0,54%
Población 0-16	20,5%	-----
Población > 65	8,5%	12,07%
Población protegida equivalente	38%	32,57%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2011).

al gobierno español, en la línea del Concierto. Esta petición ha recibido el apoyo de otros dos partidos, Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa per Catalunya-Verds, y se presentará al nuevo gobierno español tras las elecciones generales de 2011. El objetivo de esta propuesta es adquirir soberanía fiscal y reducir la dependencia de un sistema en el que el centro conserva el derecho a actuar de forma unilateral y donde está firmemente establecida una coalición de comunidades autónomas de renta o población bajas, que mantienen el statu quo en cada negociación.

## 2. La reforma del sistema de financiación autonómica de 2009

En junio de 2009, tras un año de negociaciones bilaterales y multilaterales, el gobierno central presentó la propuesta de reforma del sistema de financiación autonómica. Esta propuesta se convirtió en ley, la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas), que fue aprobada por el Parlamento español en diciembre de 2009.

Como en reformas anteriores, la reforma de 2009 aumentó la participación en los ingresos fiscales y preservó el statu quo, que garantiza a las comunidades no recibir unos ingresos inferiores a los que percibían con el sistema anterior. Todas las comunidades vieron incrementados sus ingresos gracias a los fondos adicionales que aportó el gobierno central (9.198 millones de € en 2009). La reforma aumentó la participación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el IVA hasta el 50%, y, en el caso de los impuestos especiales, hasta el 58%. El sistema de participación de impuestos no contempla competencias recaudatorias o regulatorias.

El fondo de nivelación, anteriormente llamado Fondo de Suficiencia, se dividió en dos nuevos fondos: Por un lado, el Fon-

**Tabla 2. Capacidad fiscal autonómica antes de la nivelación**

	Capacidad fiscal autonómica antes de la nivelación (euros per cápita)	España = 100
1. Madrid	2.380,9	137,4
2. Islas Baleares	2.129,1	122,8
3. Cataluña	2.063,9	119,1
4. Cantabria	1.975,7	114,0
5. Aragón	1.961,0	113,1
6. Asturias	1.794,9	103,6
7. La Rioja	1.766,2	101,9
8. Castilla y León	1.727,3	99,7
9. Comunidad Valenciana	1.575,5	90,9
10. Galicia	1.529,2	88,2
11. Castilla-La Mancha	1.494,2	86,2
12. Murcia	1.477,5	85,2
13. Andalucía	1.393,2	80,4
14. Extremadura	1.293,7	74,6
15. Islas Canarias	781,8	45,1
<b>Total</b>	<b>1.733,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2011).

**Tabla 3. Capacidad fiscal autonómica tras la nivelación**

	<b>Capacidad fiscal autonómica después de la nivelación (euros per cápita)</b>	<b>España = 100</b>
1. Cantabria	2.371,1	117,8%
2. Castilla y León	2.257,7	112,2%
3. Extremadura	2.246,4	111,6%
4. La Rioja	2.228,6	110,8%
5. Aragón	2.218,3	110,2%
6. Asturias	2.189,6	108,8%
7. Galicia	2.158,5	107,3%
8. Cataluña	2.059,2	102,3%
9. Comunidad de Madrid	2.056,5	102,2%
10. Castilla-La Mancha	2.043,6	101,6%
11. Islas Baleares	1.997,8	99,3%
12. Murcia	1.897,1	94,3%
13. Comunidad Valenciana	1.867,1	92,8%
14. Andalucía	1.857,4	92,3%
15. Islas Canarias	1.756,0	87,3%
<b>Total</b>	<b>2.012,2</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2011).

do de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, una transferencia horizontal cuyo objetivo es garantizar los mismos recursos por habitante ajustado a todas las comunidades autónomas para la prestación de los servicios de salud, educación y servicios sociales; y, por otro, el Fondo de Suficiencia Global, que permite garantizar la cláusula del statu quo.

El criterio definido para la distribución del Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales se describe en la Tabla 1. La población se pondera según otras variables destinadas a medir las diferencias de costes en la prestación de servicios públicos en las diferentes comunidades autónomas. En el caso de Cataluña, la población ponderada (16,8%) es inferior a la real (17%); mientras que en comunidades como Extremadura o Castilla y León, que tradicionalmente se han visto favorecidas por el sistema, ocurre lo contrario.

La principal novedad de esta reforma fue la creación de dos nuevos fondos. Son los llamados Fondos de Convergencia, cuyo objetivo era compensar a dos tipos de comunidades autónomas muy diferentes: el Fondo de Cooperación, a aquellas regiones más pobres o con menor densidad de población; y, el Fondo de Competitividad, a aquellas regiones que obtuvieran unos ingresos per habitante ajustado inferior a la media tras la aplicación del sistema de redistribución.

Las ganancias que obtuvo Cataluña en 2009, el primer año de aplicación de la reforma, ascendieron a 1986 millones de €, es decir, el 0,96% del PIB catalán. De estos, 937 millones de € provenían del Fondo de Competitividad. El gobierno catalán recibe ahora unos fondos algo superiores a la media, pero aun tras la nivelación, sigue sin mantener su posición en el ranking. Las tablas 2 y 3 muestran la capacidad fiscal de las comunidades autónomas antes y después de la nivelación de 2009. El sistema de financiación regional español nivela en exceso. Cataluña ocupa el tercer puesto en cuanto a capacidad fiscal autonómica (impuestos cedidos y participados) antes de aplicar la nivelación, y el octavo tras su aplicación. En realidad, el coeficiente de correlación entre las dos variables (capacidad fiscal antes y después de la nivelación) es sólo 0,44.

### 3. ¿Nuevo pacto económico para Cataluña?

Aunque el nuevo sistema de financiación autonómica ha mejorado las finanzas del gobierno catalán, muchos de los problemas prevalecen. En primer lugar, las ganancias cuantitativas son limitadas, en comparación con el déficit fiscal catalán. Según unas estimaciones recientes del gobierno catalán, el déficit fiscal estructural en 2009 sigue siendo de más del 8% del PIB catalán, y no ha disminuido con el nuevo sistema de financiación autonómica. La Tabla 4 muestra la secuencia histórica del déficit fiscal catalán según el método del flujo monetario. Se aportan dos estimaciones: la medida primaria de la balanza fiscal, y la medida neutralizada que elimina los efectos del ciclo económico. El déficit fiscal catalán ha aumentado con el tiempo y representa aproximadamente el 8% del PIB catalán, una cifra considerablemente alta para los estándares internacionales.

En segundo lugar, el sistema de redistribución autonómico español sigue vulnerando algunos de los principios que deben inspirar la redistribución regional. Por ejemplo, existe un principio que relaciona eficiencia con equidad, según el cual ningún déficit fiscal debería sobrepasar la diferencia entre la participación relativa en términos de renta, y la participación relativa en términos de población (como límites superior e inferior). Las estimaciones publicadas por el gobierno catalán indican que el porcentaje de ingresos del gobierno central recaudados en Cataluña en 2009 ascendía al 19,25% del total, mientras que el porcentaje de gasto del gobierno central en Cataluña era del 14,14%. La población catalana representaba el

**Tabla 4. Déficit fiscal de Cataluña, 1986-2009**

	<b>Déficit fiscal (millones de €)</b>	<b>Déficit fiscal (% PIB)</b>	<b>Déficit fiscal neutralizado (millones de €)</b>	<b>Déficit fiscal neutralizado (% PIB)</b>
1986	-2.724	-7,7%	-2.530	-7,1%
1987	-3.269	-8,2%	-2.969	-7,4%
1988	-3.357	-7,4%	-3.437	-7,6%
1989	-4.641	-9,0%	-4.216	-8,2%
1990	-5.129	-9,0%	-4.941	-8,6%
1991	-5.615	-8,9%	-5.295	-8,4%
1992	-5.028	-7,4%	-5.725	-8,4%
1993	-3.046	-4,4%	-6.041	-8,7%
1994	-4.485	-6,0%	-6.115	-8,2%
1995	-4.575	-5,6%	-5.102	-6,3%
1996	-5.500	-6,4%	-5.339	-6,3%
1997	-7.619	-8,5%	-6.529	-7,3%
1998	-7.725	-8,1%	-6.078	-6,4%
1999	-9.524	-8,7%	-8.508	-7,8%
2000	-10.972	-9,3%	-9.191	-7,8%
2001	-11.307	-9,2%	-9.266	-7,5%
Promedio 1986-2001		-7,7%		-7,6%
2002	-12.674	-9,2%	-13.694	-10,0%
2003	-12.471	-8,5%	-13.046	-8,9%
2004	-13.448	-8,5%	-13.617	-8,6%
2005	-16.735	-9,8%	-14.218	-8,4%
Promedio 2002-2005		-9%		-9%
2009*			-16.400	-8,4%

Fuente: Departament d'Economia i Coneixement, Generalitat de Catalunya.

\* Estas estimaciones son provisionales. Fueron aportadas por el consejero catalán, Andreu-Mas Colell, al Parlamento de Cataluña en octubre de 2011.

16,04% del conjunto de la población española, y el PIB catalán era del 18,7% del PIB español. Este principio se ha visto claramente vulnerado, ya que el gasto del gobierno central en Cataluña es incluso inferior al peso poblacional de Cataluña.

En tercer lugar, muchos de los problemas están relacionados con la falta de competencias efectivas en relación con la recaudación de impuestos. El gobierno central recauda directamente el 85% de los impuestos incluidos en el sistema de financiación autonómico. Estos impuestos se traspasan al gobierno catalán mediante anticipos, y la liquidación se realiza dos años más tarde. Esta situación provoca incertidumbre sobre los ingresos efectivos de que dispondrá el gobierno catalán para financiar su presupuesto. Las previsiones sobre la recaudación de impuestos fueron sobrevaloradas en 2008 y 2009, por lo que el gobierno catalán tendrá que devolver 2.478 millones de € al gobierno central. Además, en los últimos tiempos, el gobierno central ha aplicado de forma arbitraria su poder de decisión sobre los anticipos realizados a las comunidades autónomas. Por ejemplo, en 2009 y 2010 se realizaron adelantos en concepto del fondo de competitividad, mientras que en 2011 el gobierno decidió no adelantar este fondo.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el autogobierno es una cuestión de soberanía, o por lo menos, de soberanía compartida. A este respecto, está claro que, sin la capacidad de recaudar impuestos y controlar el gasto, no existe soberanía. Como señala Rodden (2010), la forma adoptada por la redistribución interregional depende crucialmente del pacto constitucional de la federación. El pacto constitucional español de finales de los años 70 estuvo condicionado por el temor al autoritarismo y la necesidad de desarrollar regiones subdesarrolladas como Andalucía y Extremadura. Después de treinta años, es hora de revisar este modelo. La salida de Cataluña del régimen común significaría una pérdida para el sistema de redistribución de sólo 2.440 millones de € (la contribución de Cataluña al sistema de nivelación). En la última reforma, el gobierno central introdujo más de 11.000 millones de € en el sistema para garantizar que todas las comunidades autónomas se vieran favorecidas con la reforma. El sistema español está claramente bloqueado por una coalición de comunidades autónomas pequeñas y de bajo nivel de renta. Si no se pone fin al bloqueo, será imposible aumentar la eficiencia del sistema.

## Referencias bibliográficas

- Departament d'Economia i Finances (2009) *Metodologia i càlcul de la balança fiscal de Catalunya amb l'administració central 2002-2005*. Grup de Treball per a l'actualització de la balança fiscal de Catalunya. *Monografies*, núm. 10.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2011), Liquidación de los recursos del sistema e financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica, regulados en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, correspondientes al ejercicio 2009.
- Riker, William (1964), *Federalism: Origins, Operation, Significance*, New York: Little, Brown.
- Rodden, Jonathan (2010) "Federalism and inter-regional redistribution" in Bosch et al. (2010) *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows*, Edward Elgar, Cheltenham, UK.
- Trias Fargas, Ramon (1985) *Narració d'una asfíxia premeditada. Les finances de la Generalitat de Catalunya*. Reprinted in 2011. Editorial Afers, València.



## La Hacienda municipal española: una reforma necesaria

**Maite Vilalta**

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona



El actual modelo de financiación de los municipios españoles se diseña a partir de la ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales y su posterior reforma (Ley 51/2002 de 27 de diciembre). Se trata de un modelo construido sobre dos pilares fundamentales: una cesta tributaria y una subvención incondicionada procedente del gobierno central. El objetivo de este artículo es señalar los principales problemas que actualmente supone la aplicación de dicho modelo y aportar elementos de reflexión sobre qué aspectos y cómo deberían ser modificados ante una posible reforma del mismo<sup>1</sup>.

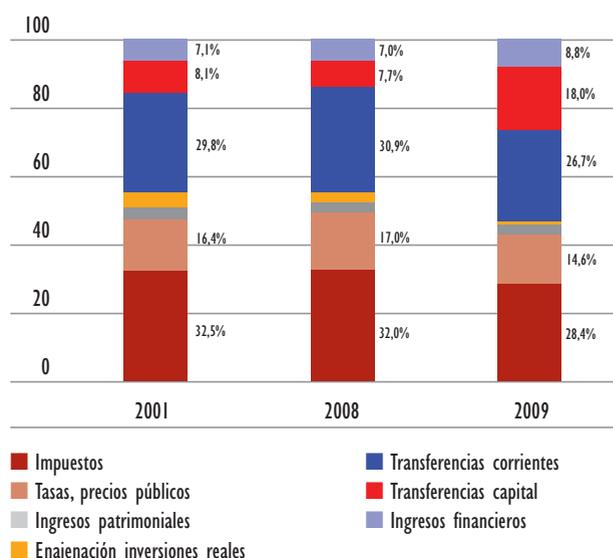
Tal como establece la teoría del federalismo fiscal, el modelo de financiación de los distintos gobiernos que configuran un Estado compuesto y que comparten responsabilidades, tanto de gasto como de ingreso, debe ser diseñado sobre la base, fundamentalmente, de los principios de: autonomía financiera, equilibrio vertical, equidad horizontal y coordinación. El modelo de financiación de los municipios españoles presenta problemas, en mayor o menor grado, a la hora de dar cumplimiento a dichos principios. A continuación se exponen los principales argumentos que permiten sustentar dicha afirmación y se apuntan posibles vías de solución.

<sup>1</sup> Las reflexiones y recomendaciones sobre los cambios a introducir en el actual modelo de financiación municipal recogidas en este trabajo, forman parte del contenido del Informe sobre la "Reforma del modelo de financiación de los municipios españoles: una propuesta" elaborado por un grupo de miembros del Institut d'Economia de Barcelona - Cubel, M.; Duran, J.M.; Espasa, M.; Esteller, A.; Gispert, C.; Hortas, M.; Montolio, D. Salinas, P.; Sorribas, P.; Vilalta, M. (dir.).

### I. La insuficiente autonomía financiera de los municipios españoles

Los gobiernos son autónomos desde un punto de vista financiero si tienen capacidad para tomar decisiones sobre cuánto, cómo y en qué gastan, y al mismo tiempo sobre cuánto y cómo obtienen sus ingresos. Para que ello sea posible, es necesario que una parte importante de sus recursos proceda de figuras tributarias sobre las cuales los gobiernos tengan capacidad normativa, así como de gestión y administración. Es por ello que para comprobar el grado de autonomía financiera, se debe examinar, primordialmente, el peso y la composición de su cesta tributaria. Actualmente, el porcentaje de ingresos municipales procedentes de figuras tributarias (impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales) es de un 43,0%, tal como muestra el gráfico I. Este porcentaje es inferior al correspondiente al año 2008 (49,0%) y al existente el año 2001 antes de la reforma (48,9%). Los ayuntamientos pueden tomar decisiones sobre determinados elementos de dichas figuras tributarias (capacidad normativa), y tienen capacidad de gestión y administración. Estos datos ponen de manifiesto que los recursos sobre los cuales los municipios tienen cierta capacidad para tomar decisiones no alcanzan el 50%.

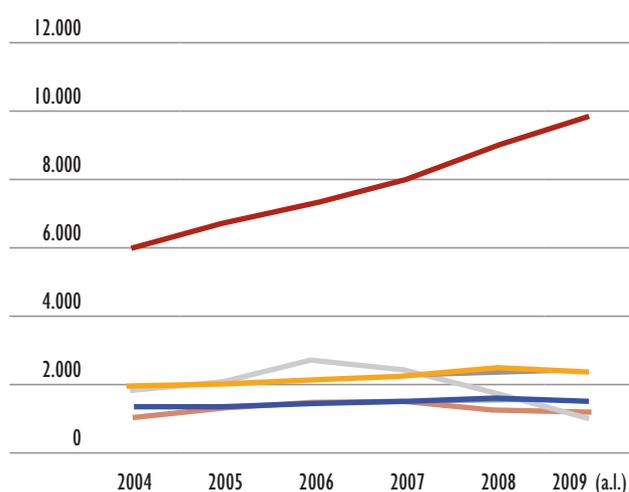
**Gráfico I. Fuentes de ingresos municipales Liquidaciones 2001, 2008 y 2009 Distribución porcentual**



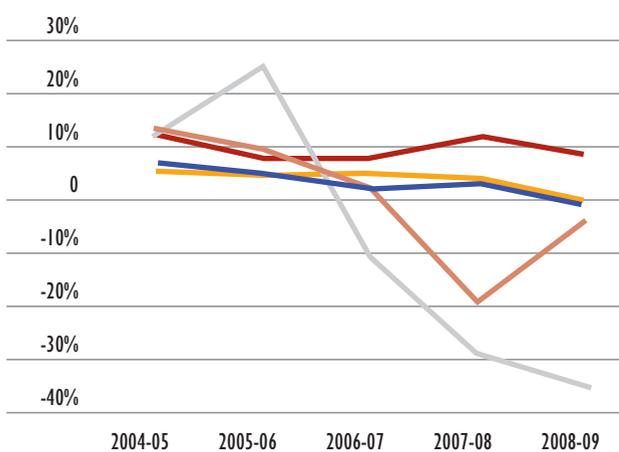
Nota: Los datos del 2009 corresponden al avance de liquidación.  
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda.

Las figuras impositivas que componen la cesta tributaria de los municipios españoles están fuertemente relacionadas con la propiedad y la actividad inmobiliaria. Se trata de tres impuestos obligatorios (impuesto sobre bienes inmuebles (IBI); impuesto sobre actividades económicas (IAE); impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) y dos impuestos potestativos (impuesto sobre construcciones instalaciones y obras (ICIO); impuesto sobre el incremento en el valor de los terrenos de naturaleza urbana (IVTNU)). El gráfico 2 muestra la evolución de cada una de estas figuras impositivas durante el período 2004-2009.

**Gráfico 2. Evolución impuestos municipios españoles (Millones de euros)**



**Tasa de variación anual impuestos municipios españoles**



- Impuesto sobre bienes inmuebles
- Impuesto sobre incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana
- Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras
- Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica
- Impuesto sobre actividades económicas

Nota: Los datos corresponden a las liquidaciones excepto los del 2009 que son un avance de liquidación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda.

Además, los municipios mayores de 75.000 habitantes, disponen de una participación en el IRPF, en el IVA y en impuestos sobre consumos especiales (tabaco, alcohol e hidrocarburos). Por su parte, los municipios clasificados como turísticos reciben una participación en el impuesto sobre hidrocarburos y en el impuesto sobre tabaco.

En relación a la cesta tributaria, las principales líneas de reforma pasarían, en primer lugar, por modificar algunos aspectos de las actuales figuras impositivas, con el objetivo básico de introducir eficiencia, flexibilidad y transparencia y, en segundo lugar, por introducir nuevas figuras tributarias a dicha cesta. Algunos de los cambios a introducir podrían orientarse en la siguiente dirección:

- En relación al IBI sería recomendable: a) mejorar la determinación de los valores catastrales utilizando como referencia el valor de mercado; b) establecer actualizaciones obligatorias de los valores catastrales con el objetivo de que la periodicidad en la actualización no superara un determinado período de tiempo; c) simplificar las actuales exenciones y bonificaciones; d) aumentar los tipos impositivos máximos a aplicar ampliando de este modo el potencial recaudatorio de este impuesto; e) valorar la posibilidad de gravar con tipos más elevados los bienes inmuebles destinados a actividades económicas y, analizar la posibilidad de establecer un tratamiento favorable para los inmuebles que constituyen la vivienda habitual; f) facilitar la aplicación efectiva de un recargo sobre bienes inmuebles que, con carácter "permanente", estén desocupados.
- En relación a IAE y ante la difícil justificación económica de su actual configuración, pueden plantearse dos alternativas: a) suprimirlo y compensar la pérdida de recursos, no con una subvención, si no con el establecimiento de fuentes de ingresos impositivas alternativas, como podría ser la potenciación del IBI sobre bienes inmuebles afectos a actividades económicas, señalada en el punto anterior; b) reformarlo con el objetivo de que la cuota a pagar esté realmente relacionada con el resultado empresarial.
- En relación al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM): a) introducir variables ambientales en su configuración de manera que la cuota a pagar estuviera relacionada con el nivel de emisiones contaminantes; b) mejorar la relación entre el valor del vehículo y el cálculo de la cuota a pagar; c) analizar los puntos de conexión sobretodo en el caso de los vehículos utilizados para actividades económicas; d) valorar la posibilidad de reforzar el papel de este impuesto, dentro de un contexto de una reforma más amplia de la fiscalidad sobre vehículos, que afectaría otros impuestos hoy en manos de otros gobiernos. Por ejemplo, se podría proponer un incremento "significativo" de los tipos impositivos del IVTM acompañado de la eliminación del impuesto sobre determinados medios de transporte, tal como plantea una

propuesta de directiva de la Comisión Europea (COM 2005, 261 final) y cuyo rendimiento corresponde actualmente a los gobiernos autonómicos.

- En relación a los dos impuestos potestativos: a) contemplar la posibilidad de extender el pago del ICIO no solo en los casos en que se exige la licencia; b) modificar el cálculo de la base imponible del IVTNU de manera que el incremento en el valor que se grava sea el real y no una estimación que, tal como se realiza actualmente, se aleja de la realidad. Probablemente, si se hiciera de este modo, el tipo impositivo podría ser menor al que se aplica actualmente; c) analizar la existencia del IVTNU en un contexto más amplio que tuviera en cuenta la relación de dicha figura con otros impuestos como el de transmisiones patrimoniales. Una reforma más radical pasaría por la integración de ambas figuras, por ejemplo, estableciendo un desdoblamiento del tipo impositivo del impuesto sobre transmisiones patrimoniales en uno autonómico y otro adicional local que sería fijado por los municipios.
- En relación a la participación de los municipios en el IRPF: a) valorar la posibilidad de extender dicha participación al conjunto de municipios y no solo a los de más de 75.000 habitantes tal como ocurre actualmente. Existen argumentos económicos que permiten defender la potenciación de dicha figura en el ámbito local. En la medida que los ayuntamientos van asumiendo actividades cada vez más vinculadas a la prestación de servicios ligados al estado del bienestar y, por tanto, ya no solo prestan servicios vinculados a la propiedad inmueble, necesitan ampliar sus bases imponibles más allá de las que están relacionadas con dicha propiedad inmobiliaria. De hecho, la cesta tributaria de los gobiernos locales de los países federales está integrada por una combinación de bases imponibles que recaen sobre la propiedad inmueble y por impuestos que recaen sobre la renta; b) facilitar al ciudadano la información sobre a qué nivel de gobierno paga el impuesto, es decir, introducir mecanismos que mejoren la visualización del impuesto a nivel local. El ciudadano debe saber qué parte de lo que paga en concepto de IRPF constituye un ingreso para su ayuntamiento. Ello podría alcanzarse introduciendo cambios en la declaración del impuesto; c) plantearse la posibilidad que los municipios pudieran tener cierta capacidad normativa sobre esta figura tributaria, por ejemplo, que pudieran decidir, dentro de una horquilla el tipo impositivo de la base general. Esta capacidad normativa podría limitarse a los municipios de un cierto tamaño de población, y tendría sentido en la medida en que aumentara sensiblemente el peso del IRPF en la cesta tributaria local.
- Otras medidas a adoptar: por un lado, se podría explorar la posibilidad de introducir nuevas figuras en la cesta tributaria de los municipios, en cuyo caso cabría tener en cuenta la dificultad que supone encontrar hechos imponibles que no estén ya gravados por otras administraciones, y que en caso de hallarlos

el potencial recaudatorio de los mismos es limitado. Por otro lado, sería necesario someter a consideración el actual uso de algunas figuras tributarias y proponer, en los casos que sea aconsejable y razonable, sacarles más provecho. En todo caso, a continuación se apuntan algunas posibilidades: a) introducir un impuesto (voluntario para los ayuntamientos) que gravara las pernoctaciones turísticas; b) reforzar las tasas y los precios públicos de determinados servicios buscando una mayor correlación entre el coste del servicio y la cuantía pagada; c) incentivar el uso de las contribuciones especiales, facilitando al ciudadano el pago de las mismas (pagos fraccionados, etc.); d) plantear un cambio de la actual tributación de las empresas de suministros por utilización privativa del dominio público. Actualmente está fijada en un 1,5% de sus ingresos, porcentaje que no ha variado desde la aprobación de la ley de las haciendas locales; e) reconsiderar el reconocimiento del régimen especial que actualmente disfruta la compañía Telefónica desde el año 1987.

## 2. El desequilibrio vertical: un problema que se agrava y sin mecanismos previstos para resolverlo

El reparto de competencias (necesidades de gasto) y el reparto de ingresos potenciales deben realizarse de manera que cada nivel de gobierno (central, intermedio y local), disponga de recursos suficientes para poder prestar las competencias que le han sido atribuidas. Cuando ello ocurre estamos ante una situación de equilibrio vertical. Generalmente, la distribución de las bases imponibles entre los distintos gobiernos se realiza de modo que existe una situación de desequilibrio a favor de los gobiernos centrales. Es decir, el grado de cobertura de las necesidades de gasto por parte del gobierno central suele ser superior al de los gobiernos subcentrales. Para resolver este problema se instrumentan mecanismos de subvenciones intergubernamentales. Tal como está diseñado el modelo de financiación municipal en el Estado español, el instrumento que debería permitir dar cumplimiento al equilibrio vertical debería ser la subvención incondicionada que reciben del gobierno central (la Participación Municipal en los Tributos del Estado y el Fondo Complementario). Es decir, la suma de los ingresos potenciales obtenidos a través de la cesta tributaria y dicha subvención debería permitir al conjunto de municipios cubrir sus necesidades de gasto. De entrada cabe señalar que el volumen global de dicha subvención nunca ha sido calculado teniendo en cuenta que debería dar cumplimiento a dicho objetivo equilibrador. Y a pesar de que en algún momento, por ejemplo cuando se llevó a cabo la reforma de la hacienda local en el año 2002, se hubiera calculado con dicho propósito, los cambios que se han dado, tanto a nivel económico, como social hubieran hecho necesario revisar dicha cuantía. Ni una cosa ni la otra se ha producido. Es decir, nunca se ha partido de una situación inicial (un año base) en la que se acordara la existencia de una situación de equilibrio vertical, y nunca se han previsto los mecanismos de

seguimiento y actualización del sistema, que permitieran cumplir con lo pactado a lo largo del tiempo, restableciendo de este modo, lo pactado en el año base.

Existen un conjunto de circunstancias que han dado lugar a un incremento del desequilibrio vertical, en contra de los gobiernos municipales. Es decir, el desequilibrio se va agravando a lo largo del tiempo y lo peor es que no existen mecanismos para solucionar dicha situación. Las circunstancias que explican este ensanchamiento del desequilibrio vertical son, fundamentalmente: a) la introducción de cambios normativos, por parte del gobierno central, que suponen una disminución de los recursos tributarios potenciales de los municipios (por ejemplo, la práctica supresión del IAE cuya compensación vía subvención ha sido insuficiente); b) el establecimiento de cambios normativos, por parte del gobierno central y los gobiernos autonómicos, que han provocado un aumento de las obligaciones de gasto de los municipios (por ejemplo, la ley 3/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, o la ley 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, etc.); c) un comportamiento expansivo de las necesidades de gasto de los gobiernos municipales por razones estructurales. La mayor proximidad de los ayuntamientos a las demandas ciudadanas, junto con la no existencia de un marco competencial claro y definido de los municipios, explica que los ayuntamientos hayan ido asumiendo una serie de actividades cuya competencia normativa no está bien definida, o corresponde claramente a otros niveles de gobierno<sup>2</sup>. O simplemente el fuerte aumento de población que han experimentado algunos municipios explicaría el incremento de sus necesidades de gasto; d) un comportamiento a la baja, por causas coyunturales, de las bases imponibles en manos de los gobiernos municipales. Tal como se ha expuesto anteriormente, la cesta tributaria de los municipios españoles está integrada fundamentalmente por impuestos relacionados con la actividad inmobiliaria de manera que su potencial recaudatorio ha disminuido sensiblemente durante los últimos años, coincidiendo con la fuerte crisis económica que está afectando intensivamente al sector de la construcción y la compra-venta de propiedad inmueble.

La solución a esta situación de desequilibrio vertical pasa por incrementar los recursos en manos de los gobiernos municipales. En realidad lo razonable sería primero proceder a clarificar su marco competencial, es decir, reconocer un núcleo de competencias propias a los gobiernos municipales y, a partir de este marco, cuantificar el volumen de recursos necesarios para poder atender a las necesidades de gasto que supone el cumplimiento de sus competencias. El incremento de recursos solo puede proceder de, o bien de la cesta tributaria, o bien de la subvención incondicionada que reciben del gobierno central, o de ambas vías. Se trata pues de pactar, tal como se hizo en el último acuerdo de financiación autonómica (2009), el incremento adicional de recursos que se

debe inyectar al modelo de financiación municipal para que los ayuntamientos puedan atender a sus necesidades de gasto. Evidentemente, a nadie se le escapa que este sea un aspecto de difícil cuantificación pero ello no debe ser una justificación para no afrontarlo. Técnicamente pueden aportarse, sin duda, propuestas de cómo se puede proceder a calcular dicha cuantía, pero cabe tener en cuenta que, tal cómo ocurre con muchos de los aspectos que acaban configurando un modelo de financiación, se trata de una decisión que debe ser tomada en el terreno de la política. Es decir, finalmente debería ser una decisión consensuada, en los órganos institucionales pertinentes, la que acabara determinando cuál es la cuantía de recursos que en el conjunto del Estado español, se decide destinar a las competencias que han sido previamente asignadas a los municipios.

### 3. La equidad en la obtención de los recursos de los municipios españoles: un objetivo no planteado y por tanto no resuelto

Dado que la posición relativa de los gobiernos que forman parte un mismo nivel gubernamental, en nuestro caso el nivel municipal, es distinta tanto en términos de capacidad fiscal, como en términos de necesidades de gasto, aparece un problema que debe ser resuelto de algún modo, si se quiere evitar una situación de inequidad. El mecanismo más utilizado para alcanzar la equidad de los recursos de los distintos gobiernos, consiste en instrumentar subvenciones de nivelación. El objetivo de estas subvenciones es conseguir que todos los gobiernos dispongan de un volumen de recursos igual o similar, por unidad de necesidades, sea cual sea su capacidad fiscal y realizando un mismo esfuerzo fiscal. Dentro del actual modelo de financiación municipal, el instrumento que debería dar cumplimiento a dicho objetivo sería la subvención incondicionada procedente del gobierno central. Tal como se ha mencionado en el punto anterior, el volumen global de dicha subvención debería ser aquel que permitiera alcanzar el equilibrio vertical. Pues bien, el reparto de dicho volumen de recursos entre los municipios se debería realizar de modo que se consiguiera dar cumplimiento al objetivo de equidad. Con la distribución de dicha subvención deberían eliminarse (nivelación total) o recortarse (nivelación parcial) las diferencias de recursos existentes, inicialmente, en términos de ingresos tributarios potenciales. Diversos estudios muestran que esta subvención no cumple con dicho objetivo<sup>3</sup>. Por tanto, podemos afirmar que estamos ante un mal funcionamiento de una de las piezas clave que definen el modelo de financiación de los municipios españoles.

La principal causa que explica este mal funcionamiento, es la no existencia de una definición del criterio de equidad al que se pretende dar cumplimiento. Se ha instrumentado una subvención,

<sup>2</sup> Mas, Salinas, Vilalta (2011); Vilalta (2011).

<sup>3</sup> Castells, A.; Esteller, A.; Vilalta, M. (2003).

cuya forma de reparto es distinta para los municipios de menos de 75.000 habitantes (Participación Municipal en los Tributos del Estado<sup>4</sup>) y para los de más de 75.000 habitantes (Fondo Complementario<sup>5</sup>), que en ningún caso responde a un objetivo previamente definido y consensuado. Así pues, si existen diferencias significativas en el volumen de recursos que acaban ingresando en las arcas de los ayuntamientos españoles, es debido, en primer lugar, a que nunca se ha planteado resolver dicha cuestión. Si bien este es el principal problema, el análisis de la formulación utilizada para el reparto de la subvención también ofrece elementos que contribuyen a explicar las causas de la no consecución de una adecuada nivelación de los recursos municipales. Se trata de las siguientes: a) falta de justificación de las variables y ponderaciones que intervienen en el cálculo del indicador de necesidades y de capacidad fiscal de los gobiernos municipales españoles; b) inexistencia de mecanismos de actualización y ajuste de la subvención; c) insuficiente fundamentación del índice seleccionado para calcular la evolución del volumen de la subvención (ITE).

La solución a este incumplimiento del principio de equidad entre los recursos de los gobiernos municipales pasa por definir, en primer lugar, el criterio que se pretende alcanzar. Por ejemplo, en el último acuerdo de financiación autonómica se definió como criterio de equidad el siguiente: los distintos gobiernos autonómicos deben disponer del mismo nivel de recursos por habitante (indicador de población ajustado) para poder prestar los servicios fundamentales que constituyen el estado del bienestar; realizando el mismo esfuerzo fiscal. Concretamente, ello se lleva a cabo a través del fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales y se traduce en una nivelación total del 75% de los recursos autonómicos (peso que supone el gasto en educación, sanidad y servicios sociales en relación al total del gasto autonómico). El resultado final es pues el de una nivelación parcial.

En el caso de los municipios ello supondría definir, en primer lugar, el grado de nivelación que se pretende alcanzar. Un porcentaje razonable, dado el tipo de servicios que prestan los municipios, podría ser el de un 55%-60%. Y al igual que ocurre actualmente con el mecanismo de nivelación de los gobiernos autonómicos la nivelación municipal podría instrumentarse a través de una combinación entre un fondo de nivelación horizontal y uno de vertical. En el primero, unos gobiernos municipales serían aportadores de recursos al fondo (aquellos cuyo indicador de capacidad fiscal es superior al indicador de necesidades), y otros

serían receptores (aquellos cuyo indicador de capacidad fiscal es inferior al indicador de necesidades); y el segundo, estaría dotado por el Estado y distribuido entre los municipios según un indicador de necesidades.

Para que este mecanismo pudiera funcionar correctamente sería necesario que los indicadores de capacidad fiscal y de necesidades estuvieran bien definidos. Existen, tanto en la teoría como en el sistema comparado, distintos procedimientos para calcularlos. A continuación se propone una posible forma de proceder para el caso de los municipios españoles:

- Las necesidades de gasto de los municipios podrían definirse como el gasto estimado en el que incurriría cada municipio para alcanzar un determinado nivel de resultados en la provisión de bienes y servicios, igual para todos los municipios. Para estimar este nivel de gasto se podría utilizar un modelo teórico que ayudara a identificar cuáles son los determinantes del gasto municipal. En este modelo deberían introducirse factores de coste (por ejemplo: precio unitario de los factores de producción, economías de escala, tamaño de los grupos de usuarios de los servicios; etc.) y factores de demanda (por ejemplo: nivel de renta y preferencias de los ciudadanos). Ello permitiría definir una ecuación de gasto y a partir de su estimación econométrica se procedería a calcular el indicador de necesidades de gasto relativas de cada municipio, que vendría determinado solamente por los factores de coste, no viéndose afectado por tanto por los factores de demanda. Esta estimación permitiría observar comportamientos como los siguientes: i) a partir de qué nivel de población el gasto por habitante municipal deja de disminuir; ii) la relación entre la edad de la población y el gasto municipal por habitante; iii) el efecto de la población inmigrante sobre el gasto municipal; iv) la relación entre el volumen de superficie construida y el volumen de gasto municipal; o v) el impacto del turismo sobre el gasto municipal.

- La capacidad fiscal de los municipios españoles debería ser estimada a través de un indicador que cumpliera con los siguientes criterios: i) que recogiera de la forma más aproximada la capacidad fiscal potencial de los distintos municipios; ii) que fuera exógeno a las intervenciones de política económica de los municipios; iii) que fuera relativamente sencillo de calcular y transparente; iv) que fuera estable a lo largo del tiempo y predecible en términos de gestión presupuestaria; v) que incluyera aquellas figuras impositiva para las cuáles se dispone de datos estadísticos oficiales; vi) que excluyera del cálculo de la capacidad fiscal aquellos ingresos basados en el principio del beneficio. También es este caso, tanto la teoría como el sistema comparado nos ofrece distintas formas de proceder, ya sea utilizando variables macroeconómicas (PIB, o renta municipal), o utilizando métodos para estimar la potencialidad de las bases imponibles que conforman la cesta tributaria de los gobiernos cuyos recursos se pretende nivelar. En este

<sup>4</sup> En este caso el reparto se realiza utilizando una fórmula en la que intervienen las siguientes variables y ponderaciones: 75% en función de la población del municipio ponderada por unos coeficientes que aumentan a medida que aumenta el tamaño del municipio; el 12,5% en función del esfuerzo fiscal medio; el 12,5% en función del inverso de la capacidad fiscal tributaria.

<sup>5</sup> En este caso la cuantía que reciben los municipios es el resultado de actualizar anualmente, una cuantía inicial que fue calculada y establecida para el año 2004, aplicando como índice de evolución la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado (ITE).

sentido se podría utilizar el llamado método *representative tax system* que aplicado al caso de los municipios españoles consistiría en estimar las bases imponibles que integran la cesta tributaria de los municipios. Dado que tal como se ha señalado anteriormente la principal figura impositiva de nuestros municipios es el IBI (aportó el 53,4% del total de recursos impositivos el año 2008), el indicador de capacidad fiscal podría construirse solo a partir de dicha figura. Para ello, y siguiendo los criterios teóricos expuestos, se deberían utilizar para cada municipio los valores catastrales urbanos (todos los usos) corregidos por el tipo impositivo estándar calculado entre los municipios para los cuales ha transcurrido el mismo lapso de tiempo desde la última actualización genérica de valores catastrales. Esta corrección permitiría evitar el problema de la (no) revalorización de los valores catastrales. Debe tenerse en cuenta que dado que los ayuntamientos pueden decidir cuando revisar los valores catastrales de su municipio, dicha variable es endógena al propio municipio. Para evitar esta discrecionalidad, y bajo la hipótesis contrastada que existe un tipo nominal mayor en aquellos municipios que más tiempo hace de la última revisión catastral, se aplicaría dicha corrección del valor catastral para el cálculo del índice de capacidad fiscal correspondiente a cada municipio.

Una vez consensuado el grado de nivelación, el carácter horizontal y/o vertical de la subvención niveladora, así como las variables utilizadas para estimar las necesidades de los gobiernos municipales y su capacidad fiscal, sería necesario establecer los mecanismos de actualización y seguimiento de dicha subvención. Es decir, debería escogerse el año base de aplicación del mecanismo nivelador y, posteriormente, debería concretarse como aplicarlo a lo largo del tiempo. Sería razonable, tal como ocurre actualmente en el modelo de financiación autonómica, proponer una actualización (un re-cálculo) anual de los indicadores de necesidades y de capacidad fiscal utilizados en la fórmula de cálculo de la subvención niveladora, así como una revisión periódica de la misma cada cinco años.

#### **4. La falta de mecanismos de coordinación: un defecto de configuración de las relaciones intergubernamentales**

Disponer de un buen modelo de financiación basado en los postulados de la teoría de la economía pública es importante, pero también lo es disponer de un marco claro y transparente de reglas del juego que faciliten su aprobación y su aplicación. En un Estado compuesto donde se ha decidido compartir responsabilidades de gasto e ingreso entre distintos niveles de gobierno, deben existir mecanismos de coordinación que aseguren el pacto y el cumplimiento del mismo y que, en definitiva, incentiven la lealtad institucional.

En la medida que las decisiones que pueda tomar un gobierno afectan a otros gobiernos deben existir mecanismos que faciliten la relación entre ellos. El marco de relaciones debe estar muy claro, debe ser transparente. En este sentido se apuntan algunas medidas que podrían mejorar el actual marco de relaciones entre los gobiernos municipales y el resto. Son las siguientes: a) establecer órganos que permitieran una relación vertical entre los gobiernos municipales y los autonómicos y central; b) establecer órganos de relación horizontal entre los gobiernos municipales. En este sentido cabe destacar que los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Cataluña (artículos 95 y 85, respectivamente), prevén la creación de unos Consejos de Gobiernos Locales como órganos de representación de los entes locales en las instituciones autonómicas y que deben ser escuchados en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de manera específica a las administraciones locales; c) crear instituciones (comisiones) que se responsabilizaran del seguimiento y supervisión del modelo de financiación, en particular, del funcionamiento del mecanismo nivelador; d) buscar vías de participación de los municipios y los gobiernos autonómicos en la Dirección General del Catastro (Administración del Estado). Tal como se ha indicado, la principal figura tributaria de los municipios españoles es el IBI cuya base imponible está directamente relacionada con el catastro. En este sentido sería recomendable buscar vías de colaboración entre los gobiernos municipales, los gobiernos autonómicos y el Estado para garantizar una plena disponibilidad de las bases de datos para todas las administraciones así como la unidad de la información. Los Estatutos de Andalucía y Cataluña (artículos 21 y 193 respectivamente) también prevén vías que van en dicha dirección.

#### **Referencias bibliográficas**

- Castells, A.; Esteller, A.; Vilalta, M. (2003) Tax Capacity Disparities and Fiscal Equalization: The case of Spanish Local Governments. En Fäber G.; Otter, N. (eds) *Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe*. Pág. 297-338.
- Mas, D., Salinas, P., Vilalta, M. (2011), *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Vilalta, M. (2011) "El gasto realizado por los municipios españoles: una especial referencia a la prestación de servicios no obligatorios". Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España. 2010.



**3**

**Investigación**

**80 Alternativas de reforma del sistema de transferencias a los municipios en España**

**Francisco Pedraja Chaparro**

Universidad de Extremadura

**José Manuel Cordero Ferrara**

Universidad de Extremadura

**90 Descentralización fiscal y financiación privada como mecanismos para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en las escuelas: comparativa entre Italia y España**

**Gilberto Turati**

Università di Torino

**Daniel Montolio**

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Universitat de Barcelona

**Massimiliano Piacenza**

Università di Torino

**98 Competencia fiscal con capital heterogéneo**

**Steve Mongrain**

Simon Fraser University

**John D. Wilson**

Michigan State University

**104 Descentralización y corrupción: datos y problemas del caso mexicano**

**Timothy J. Goodspeed**

Hunter College y Graduate Center - CUNY

## Alternativas de reforma del sistema de transferencias a los municipios en España

**Francisco Pedraja Chaparro**  
Universidad de Extremadura

**José Manuel Cordero Ferrera**  
Universidad de Extremadura



### I. Introducción

En este trabajo analizamos el actual sistema de transferencias generales del Estado a los municipios en España, conocida como Participación municipal en los ingresos del Estado (PIE), y planteamos su posible reforma de acuerdo con las enseñanzas de la teoría del federalismo fiscal y la experiencia comparada. Las consecuencias de las alternativas propuestas son valoradas mediante un ejercicio de simulación en el que garantizamos que ningún municipio pierda financiación con el cambio del sistema (*regla del statu-quo*).

Para ello presentamos de forma esquemática los elementos estructurales que, de acuerdo con un planteamiento teórico-normativo, han de caracterizar a un apropiado sistema de transferencias. A continuación, con perspectiva histórica, describimos la PIE, la valoramos, presentando sus principales deficiencias y, sobre esa base, proponemos una serie de reformas, cuyas posibles consecuencias son evaluadas mediante un ejercicio de simulación.

### 2. Principios generales para diseñar un sistema de transferencias generales a los municipios

La literatura económica justifica la existencia de las transferencias generales fundamentalmente, aunque no exclusivamente, por razones de equidad. Es decir, para compensar desequilibrios tanto verticales (equidad entre las distintas esferas de gobierno) como horizontales o nivelación (equidad entre unidades de una misma esfera de gobierno; los municipios, en nuestro caso) (Buchanan, 1950; Oates, 1972; Gramlich, 1977).

De acuerdo con esos objetivos, podemos presentar esquemáticamente los elementos estructurales de un apropiado sistema de

transferencias incondicionado que nos puede servir de guía en el análisis y valoración de la PIE municipal (Boadway and Shah, 2007):

- Relacionado con el objetivo de equilibrio vertical, la determinación de su cuantía y los compromisos sobre su evolución y revisión con el fin de lograr un sistema estable y flexible que se adapte a los posibles cambios del contexto económico.
- Con respecto al equilibrio horizontal, la existencia de una fórmula relativamente sencilla para distribuir la transferencia; su diseño, más o menos nivelador; estará condicionado por el tipo de servicios que presten los municipios.
- La fórmula anterior repartirá la transferencia de acuerdo con factores de necesidad y capacidad. Los primeros han estar relacionados directamente con las competencias atribuidas y los segundos inversamente con las bases impositivas municipales.
- Por último, las decisiones básicas sobre esos elementos estructurales deben quedar al margen del comportamiento de las unidades que entregan y reciben las transferencias.

### 3. El sistema de transferencias a los municipios

#### 3.1 Antecedentes y modelo actual

La actual regulación de la PIE, vigente desde 2004, tiene su origen en la Ley 51/2002 que modificó de manera significativa el sistema de transferencias generales a los Entes Locales.

El modelo anterior (periodo 1999-2003) consistía en una transferencia incondicionada cuya cuantía se revisaba cada cinco años y que evolucionaba durante el quinquenio según el Producto Interior Bruto (PIB) nominal con una garantía de crecimiento mínimo equivalente al Índice de Precios al Consumo. Atendidas algunas situaciones específicas (Madrid, Barcelona y sus respectivas áreas metropolitanas fundamentalmente), la transferencia se distribuía en función de diversos factores. La mayor parte (un 75%) según la población ponderada de modo creciente con el tamaño municipal. Además de otro factor de necesidad (las unidades escolares) cuyo peso en el reparto era reducido (2,5%), el resto de la transferencia se distribuía de acuerdo con un erróneo criterio de capacidad fiscal (un 8,5%) que confundía capacidad con recaudación y con un defectuoso cálculo de esfuerzo fiscal (un 14%).

**Tabla I. Distribución de municipios según modelo (desde 2008)**

Municipios	Nº	%	Población	%
Cesión	90	1,1	19.985.683	43,4
Variables	8.022	98,9	26.172.139	56,6
TOTAL	8.112	100,0	46.157.822	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (DGCCEL).

El modelo presentaba algunas garantías de financiación que, junto con la atención a las situaciones específicas, limitaba la efectividad de la fórmula distributiva; una general, regla del *statu quo*, y otra específica para municipios con menos de 5.000 habitantes a los que se garantizaba una transferencia mínima por habitante.

Por su parte, el modelo actual de transferencias establece un sistema "dual", distinto en función (básicamente) del tamaño municipal. En el caso de municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes (y algunos de menor población pero que son capitales de provincia o de comunidad autónoma), la subvención general correspondiente a cada uno de ellos en el año base (2004), se desdobra en dos componentes: un conjunto de participaciones territorializadas en diferentes impuestos estatales y el denominado Fondo Complementario de Financiación (*modelo de cesión*). Por otra parte, la fórmula distributiva de varios factores se mantiene, con modificaciones, para el resto de municipios (*modelo de variables*)<sup>1</sup>.

En la Tabla I se presenta la distribución por número de municipios y población en ambos modelos en el año 2008, primero en el que se revisó el ámbito subjetivo de aplicación. Aunque el modelo de cesión afecta solo al 1,1% de los municipios, su incidencia en términos de población resulta más equilibrada alcanzando al 43,4%.

Los municipios de mayor tamaño reciben en el año base (2004) una transferencia igual al resultado de actualizar la obtenida en el último año del anterior quinquenio (2003) con la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las CCAA, por IRPF, IVA e impuestos especiales armonizados (índice ITE<sup>2</sup>). La transferencia en el año base, se divide en dos partes, participa-

ciones territorializadas y Fondo Complementario de Financiación (FCF). Las primeras consisten en unos determinados porcentajes en los rendimientos no cedidos a las CCAA de una serie de impuestos estatales: IRPF (1,6875%), IVA (1,7897%) e impuestos especiales de fabricación (2,0454%). En el IRPF, la asignación de la recaudación municipal se obtiene a partir de la cuota líquida de los residentes en el municipio. La asignación de la recaudación en el caso de los impuestos sobre el consumo (general y especiales) sigue un procedimiento muy indirecto; primero, en función de la importancia del consumo de la comunidad autónoma a la que pertenece el municipio en el consumo nacional y, segundo, según el peso de la población de derecho del municipio en la de la comunidad autónoma a la que pertenece. El segundo elemento, el FCF, actúa como una partida de ajuste. Su importe para cada municipio en el año base (2004) se calcula como diferencia entre la subvención general en ese año y el resultado obtenido por las participaciones "territorializadas".

En un sentido dinámico, el FCF evoluciona según el ITE correspondiente, mientras que las participaciones territorializadas lo harán según la recaudación de los impuestos participados, bien específicamente la del municipio (IRPF y Tabaco), bien la general del conjunto nacional (IVA y resto de impuestos especiales sobre el consumo) así como, en este último caso, según el mayor dinamismo del consumo de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el municipio con respecto al conjunto nacional y de la población municipal en relación a la de su Comunidad Autónoma.

Para la mayoría de los municipios se mantiene la fórmula distributiva con algunas modificaciones. La transferencia general se actualiza con el ITE (sin el mínimo del IPC) y se suprime la financiación mínima para municipios con población inferior a 5.000 habitantes manteniéndose la cláusula del *statu quo* con respecto a la subvención recibida en el último año del quinquenio anterior (2003).

El cálculo de la transferencia en el año base (2004) fue distinta para los municipios de cesión y los de variables. A los primeros se les aumenta su transferencia de 2003 con el ITE<sub>2004/2003</sub> (un 3,39%); a los segundos se les aumenta, con ese índice, la transferencia global de 2003 para obtener la del 2004 que luego se reparte entre ellos y, como dijimos, se les garantiza, a cada uno de ellos, la transferencia

<sup>1</sup> Dentro del modelo de variables, existe un sistema específico para aquellos municipios considerados turísticos (aquellos con más de 20.000 habitantes cuyo número de viviendas de segunda residencia supera al número de viviendas principales) que participan en una parte de la cesta de impuestos prevista para los municipios de cesión (concretamente, Hidrocarburos y Labores del tabaco).

<sup>2</sup> La determinación de este índice de evolución, según lo dispuesto en la Ley 21/2001 reguladora del sistema de financiación autonómica, sigue un criterio de caja, de modo que el cálculo la recaudación estatal del ejercicio se obtiene restando de la recaudación real total obtenida por el Estado, el importe de las entregas a cuenta realizadas a favor de las Comunidades Autónomas y las liquidaciones definitivas correspondientes a dos años anteriores.

obtenida en 2003, garantía que, como veremos, ha tenido una notable incidencia en los resultados del modelo.

Establecida la transferencia general de cada año, ésta se divide en partes que se distribuyen en función de una serie de variables que tratan de recoger las diferencias municipales en necesidad, capacidad y esfuerzo.

La población mantiene su peso (75%) en la transferencia general y queda como única variable de *necesidad*. Los tramos de población, una vez eliminados los superiores a los que se aplica el nuevo modelo de cesión, se ajustan a aquellos para los que la Ley de Bases de Régimen Local exige competencias adicionales, modificándose al alza, en algunos tramos, los coeficientes de ponderación. La denominada capacidad tributaria aumenta su peso hasta igualar, con un 12,5%, el asignado al *esfuerzo* fiscal. Sorprendentemente estas variables no se definieron en la Ley de reforma (51/2002) cuyo contenido fue delimitado, posteriormente, en distintas Leyes de Presupuestos. La capacidad tributaria se calcula a partir de la base imponible del principal impuesto municipal, el de Bienes Inmuebles (IBI), mientras que el esfuerzo mantiene su definición como relación entre recaudación real y potencial y limita su cálculo a los tres impuestos obligatorios.

### 3.2. Valoración

En la valoración del nuevo modelo, nos parece interesante articular inicialmente la discusión a partir de dos elementos fundamentales señalados en la parte teórica. El primero, la existencia de conexiones adecuadas entre la transferencia y los factores de necesidad y capacidad. El segundo, la actualización de las transferencias mediante un apropiado índice de evolución.

El modelo dual descrito anteriormente no responde del mismo modo a esos dos elementos. Mientras que la transferencia del modelo de cesión (estrictamente el FCF) evoluciona al margen de los indicadores de necesidad y capacidad relativa de los municipios, la correspondiente a los municipios del modelo de variables, con sus defectos, distribuye los recursos teniendo en cuenta la evolución relativa de esos indicadores.

Por otra parte, el ITE, que sirve para actualizar la transferencia global (en el modelo de variables) y del FCF de cada municipio (en el de cesión) ha experimentado notables cambios desde 2004. Hasta 2007, coincidiendo con la etapa de expansión, aumentó significativamente; desde entonces y hasta 2009, último año para el que contamos con datos liquidados, disminuyó acorde con la profunda crisis económica en la que aún estamos inmersos. Además, hay que destacar que el propio procedimiento de cálculo de este índice ha hecho que su caída y, en consecuencia, la de los recursos de ambos sistemas, haya sido todavía superior a lo reflejado por la evolución real de los ingresos que forman su base original. Lo anterior, unido a las optimistas previsiones del gobierno en sus entregas a cuenta, ha provocado las conocidas liquidaciones negativas de los municipios

en los dos últimos ejercicios liquidados cuya deuda total acumulada entre 2008 y 2009 asciende a 3.730 millones.

Otro elemento con una notable incidencia en resultados de los dos modelos es la existencia de una garantía financiación que se mantiene solo en los de variables. En efecto, mientras que tal garantía en forma de financiación mínima igual a la transferencia recibida en 2003 existe en el caso del modelo de variables, no se estableció en el modelo de cesión por considerarla irrelevante. Para esos municipios se pensaba que los FCF aumentarían gracias al ITE y las participaciones territorializadas superarían incluso el crecimiento de ese índice de manera que los recursos transferidos a cada municipio perteneciente a ese sistema superarían año a año lo obtenido en el año de partida. Tal hipótesis se confirmó en los años expansión económica (hasta 2007) pero dejó de hacerlo a partir de entonces, con las consecuencias que veremos.

A continuación se ofrece una valoración específica de cada uno de estos sistemas a la luz de los dos elementos señalados, tomando como referencia los datos de las liquidaciones de ambos sistemas durante el período 2004-2009.

#### 3.2.1 Modelo de cesión

Durante la etapa expansiva del ciclo, este sistema consolidó los principales defectos del anterior modelo, entre los que destaca el exagerado coeficiente asignado a los municipios situados en el tramo de mayor población (2,8) que prácticamente doblaba el peso de los habitantes de los núcleos del tramo anterior (1,47). Esas diferencias en los coeficientes carecen tanto de fundamento legal como empírico (Solé y Bosch, 2005) y no resiste una comparación internacional o incluso interna con el nivel regional español (Pedraja, 2011). Además, la anterior fórmula distributiva utilizaba un factor de capacidad que identificaba a ésta con la recaudación, ocasionando una distribución de las transferencias contraria a las prescripciones de la teoría<sup>3</sup>.

El mantenimiento y consolidación de las mencionadas deficiencias ha dado lugar, como consecuencia de la total desconexión entre la evolución de las transferencias (FCF) y los posibles indicadores de necesidad y capacidad de los municipios, a la aparición de nuevas desigualdades. En relación a este último aspecto, incluso aceptando que se cumple la equidad horizontal en la situación de partida, para que esta se mantenga a lo largo del tiempo, si fijamos, como se hace, una tasa de evolución (el ITE) para la transferencia (FCF), estamos suponiendo que tanto las necesidades de gasto como las capacidades fiscales de todos los municipios del sistema deben evolucionar a la misma tasa que a su vez coincide con la de la transferencia. Tal hipótesis resulta difícil de sostener tanto para la etapa

<sup>3</sup> En el año base de 2004, la transferencia presentaba una correlación baja (0,022), aunque significativa, pero de signo contrario al esperado (positivo en vez de negativo) con respecto a una auténtica variable de capacidad como sucede con la base liquidable del IBI.

**Tabla 2. Evolución de la población y los recursos transferidos en el modelo de cesión en dos periodos (2004-2007 y 2007-2009)**

<b>2004-2007</b>	<b>Media</b>	<b>Max</b>	<b>Min</b>
Población	3,55%	24,46%	-3,52%
IRPF	39,26%	72,03%	24,95%
Cesta de impuestos	26,51%	42,0%	15,7%
FCF(ITE)	36,49%	-	-
Total de recursos transferidos	34,61%	37,46%	30,46%
<b>2007-2009</b>	<b>Media</b>	<b>Max</b>	<b>Min</b>
Población	2,73%	17,22%	-1,39%
IRPF	5,22%	18,51%	13,4%
Cesta de impuestos	-19,67%	7,31%	-34,47%
FCF(ITE)	-41,37%	-	-
Total de recursos transferidos	-37,56%	-32,19%	-40,28%

Fuente: Los datos de población proceden del Instituto Nacional de Estadística (INE) y el resto de la DGCCEL.

expansiva (hasta 2007) como para la recesiva (hasta 2009). Esta falta de equidad, en sentido dinámico, resulta todavía más preocupante en un modelo que eliminó la tradicional revisión quinquenal al considerar el legislador el nuevo sistema como permanente.

A partir de la información mostrada en la Tabla 2, puede comprobarse que la evolución experimentada en ambos periodos por la población, como *proxy* de las necesidades de gasto, y las participaciones territorializadas en su versión global (cesta de impuestos) o específica más afinada (IRPF<sup>4</sup>) como *proxies* de las capacidades fiscales, refleja importantes diferencias respecto al ITE, que aumentó en un 36,5% en 2007 con respecto al año base y disminuyó desde aquel año hasta 2009 en un 41,4%. Los casos concretos de municipios ponen de manifiesto, lógicamente, diferencias aún más acusadas, fruto de las distintas tasas de evolución de los componentes de las transferencias y su diferente peso relativo en cada municipio.

Además de los problemas ya mencionados sobre el cálculo del ITE, deben tenerse en cuenta los provocados por la aplicación de los nuevos porcentajes de cesión a las Comunidades Autónomas (50% del IRPF, 50% del IVA y 58%) derivados del modelo de financiación autonómica aplicado desde 2009 que no solo afectan a los ingresos de los municipios de cesión vía FCF por su efecto sobre los ITE, sino también sobre las correspondientes participaciones territorializadas que ven reducidas las bases sobre las que se aplican los porcentajes para calcularlas. En este nuevo necesario no sólo modificar los porcentajes de participación en los diferentes tributos estatales, sino evitar que la

propia fórmula de cálculo de los ITE se vea afectada (reducida) por decisiones discrecionales del gobierno relacionadas con cambios en el sistema de financiación regional. Lo anterior es una consecuencia de un problema de fondo la ausencia de una visión integradora de las haciendas subcentrales y el predominio de lo regional sobre lo municipal lo que provoca que las reformas de la financiación autonómica se hagan sin considerar los efectos en la financiación municipal.

El análisis del modelo de cesión debe hacerse también desde una perspectiva estática. Desde esa vertiente, el principal problema está en la dificultad de conseguir una adecuada territorialización de la imposición indirecta tanto en su versión general (IVA) como específica (impuestos de Fabricación). El criterio utilizado, una mezcla de consumo regional relativo con peso relativo de la población del municipio con respecto a la comunidad autónoma, no garantiza un cálculo mínimamente ajustado del consumo municipal y con ello las ventajas derivadas de una participación en este tipo de bases, como se sabe, reducir la asimetría que se produce entre usuarios y contribuyentes, reforzando así el papel de las tasas.

### 3.2.2 Modelo de variables

Este modelo ha experimentado avances con respecto a la situación previa a la reforma. El principal, la introducción de un auténtico indicador de capacidad fiscal aunque limitando su cálculo al IBI. También es positivo el ajuste de las ponderaciones de la población a la exigencia legal de mayores competencias.

<sup>4</sup> Al ser el componente más relevante de la cesta de impuestos y contar con un criterio apropiado de territorialización.

**Tabla 3. Distribución de los recursos totales según modelo (2004 y 2009)**

Municipios	2004			2009		
	Recursos	%	PIE pc	Recursos	%	PIE pc
Cesión	4.309 M €	58,7	229,80	3.642 M €	55,9	180,49
VARIABLES	3.030 M €	41,3	123,96	2.870 M €	44,1	143,01
TOTAL	7.339 M €	100,0		6.512 M €	100,0	

\*\* Los importes no recogen las compensaciones por la eliminación del IAE.

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (DGCCEL).

El principal defecto sigue siendo la utilización, en la fórmula distributiva, del indicador de esfuerzo fiscal. A pesar de haber limitado su cálculo a los impuestos obligatorios, sigue presentando valores extraños que se derivan de la incorrecta expresión que utiliza en el caso del IAE (cocientes de cuotas en las que no es posible discriminar la limitada capacidad municipal), la asignación de un valor unitario ante la ausencia de datos en el caso del Impuesto de vehículos y la utilización de ponderaciones internas lo que hace al índice manipulable. Ante los extraños resultados que produce este indicador; derivado de los anteriores problemas, el legislador sigue manteniendo unos límites a sus posibles valores lo que prueba su desconfianza. Por todo lo anterior; y la discriminación que supone aplicar este defectuoso indicador solo a los municipios del sistema de variables, consideramos que la mejor opción sería eliminarlo de la fórmula distributiva.

Lo anterior queda sin embargo en segundo plano cuando analizamos los resultados de la liquidación del sistema en el año 2009, en el que la evolución desfavorable del ITE respecto al año base hubiera hecho que la cantidad total percibida por los municipios se redujera notablemente, si no fuera por la existencia de la garantía financiera y su generalizada aplicación. Dicha garantía ha permitido que las diferencias negativas entre la participación que le corresponde percibir a cada municipio con la aplicación de los criterios de población, capacidad y esfuerzo y el mínimo garantizado se cubran, inicialmente, con las diferencias positivas registradas por algunos municipios (una minoría) y, en segundo lugar, con una aportación adicional del Estado cercana a los 500 millones de euros<sup>5</sup>. En definitiva, los municipios de este sistema recibieron en 2009 una transferencia igual a la que obtuvieron en el último año del anterior quinquenio (2003).

La aplicación de la garantía financiera supone, como anticipamos, una ventaja con respecto a los municipios del modelo de cesión. De hecho, de los seis municipios (El Ejido, Gandía, Orihuela, Po-

zuelo de Alarcón, Las Rozas de Madrid y Torrent) que cambiaron de modelo en el año 2008, el primero en el que se corrige su ámbito subjetivo de aplicación, cuatro de ellos habrían obtenido una mayor financiación si hubieran permanecido en el modelo de variables.

En este sentido, nos parece interesante comparar la distribución porcentual de la transferencia y su valor por habitante entre los municipios de uno y otro sistema para el año base de 2004 y el último liquidado de 2009 (Tabla 3). Como se puede comprobar, la ganancia porcentual de los municipios de variables asciende a tres puntos<sup>6</sup> (cuatro si no hubiera habido el cambio de sistema de los seis municipios mencionados) y la diferencia en PIE por habitante entre los de cesión y variables se ha reducido en 70 € pasando de más de 100 € en 2004 a algo menos de 40 € en 2009.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que alrededor del 40% de los municipios incluidos en el modelo de variables perciben una dotación adicional, al margen del modelo, procedente del Fondo especial de financiación a favor de los municipios de población no superior a los 20.000 habitantes, financiado por el Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo propósito es acercar la financiación *per capita* de los municipios con menos recursos a la media del resto. Resulta evidente que el mantenimiento de este Fondo, cuya dotación ha ido reduciéndose en los últimos años<sup>7</sup>, resulta difícil de justificar a la vista de la evolución del sistema.

#### 4. Alternativas de reforma del sistema

Reformar el modelo de financiación local en un momento como el presente, en medio de una profunda crisis económica y con las peculiaridades del mundo local español no es tarea sencilla y requerirá un amplio consenso político si se pretende que la reforma sea duradera. Estos acuerdos deberían alcanzar, al menos, a tres cuestiones: 1) el peso relativo que debería esperarse de los dos grandes instru-

<sup>5</sup> Esta inyección adicional de recursos por parte del Estado pasa desapercibida debido a que todos los municipios incluidos en este sistema de variables registraron una liquidación negativa en el ejercicio 2009 como consecuencia de las ya comentadas previsiones excesivamente optimistas del gobierno en el cálculo de las entregas a cuenta.

<sup>6</sup> La ganancia sería del 4% si los seis municipios que cambiaron de sistema en el año 2008 hubieran permanecido en el modelo de variables.

<sup>7</sup> El Fondo ha pasado de tener una dotación de 60 millones de euros en 2009 a 45 millones en 2011.

mentos de financiación (los espacios fiscales propios y transferencias); 2) la existencia o no de modelos diferenciados (unitario, para todos los municipios, o dual, distinguiendo entre grandes y pequeños municipios); y 3) su encaje con el modelo autonómico.

Respecto al primero de los asuntos, se requiere combinar adecuadamente principios e incentivos contrapuestos, tales como el desarrollo de la autonomía, mediante la instauración de espacios fiscales propios, sobre la base de pocos impuestos locales fáciles de gestionar y con capacidad recaudatoria relevante y el respeto a la equidad que debe conseguirse mediante la aplicación de las transferencias.

En relación con el segundo, dadas las características del mundo local español, caracterizado por un elevado número de municipios pequeños (un 85 % del total tiene menos de 5.000 habitantes y la mediana no llega a 600 habitantes), parece conveniente proponer alguna diferencia en los sistemas de transferencias según el tamaño poblacional. Buena parte de los fracasos en las reformas de la Hacienda local tienen su origen en la incapacidad de adaptar los cambios a una realidad heterogénea que combina grandes municipios con otros muy pequeños. En ese sentido, parece conveniente una propuesta de sistema de transferencias diferenciado entre municipios pequeños y los grandes<sup>8</sup>.

La tercera de las bases y en relación a las transferencias exige poner definitivamente en marcha las participaciones municipales en los tributos de las CCAA sobre la base de una serie de directrices expuesta en otro trabajo (Pedraja y Cordero, 2011).

A continuación exponemos esquemáticamente una propuesta de sistema de financiación diferenciado o dual para municipios pequeños, cuyo límite podría fijarse en los de menos de 20.000 habitantes, y municipios de mayor dimensión<sup>9</sup>.

En el caso de los municipios pequeños las competencias estarían restringidas a servicios básicos y su financiación se llevaría a cabo mediante un sistema fiscal muy simple constituido por los impuestos obligatorios vigentes y las tasas, así como por un sistema de transferencias incondicionadas de cuantía fija por habitante. Ante la ausencia de una contabilidad de costes, la determinación de esa transferencia por habitante podría obtenerse a partir de las partidas relevantes, tales como gasto corriente, ingresos fiscales y ahorro, de un municipio tipo, una vez eliminados los valores extremos de ese conjunto de municipios. Dichas transferencias podrían ser complementadas por otras como mecanismo explícito de incentivación a la cooperación en la prestación de servicios en la línea comentada anteriormente.

Para el resto de municipios, la idea central que ha de presidir el diseño de la reforma es la misma que fundamenta la propuesta de sistemas diferenciados de financiación en general y de transferencias en particular. Esa idea es que el tipo de competencias, la naturaleza de éstas, condiciona, como derivada, la financiación; es decir, el tipo de ingresos tributarios propios, el alcance de las transferencias e incluso, la importancia relativa de esos componentes. Lo que decimos tiene, no solo una base teórica, sino que puede contrastarse con la experiencia comparada<sup>10</sup>. Por tanto, los municipios de mayor dimensión añadirían a las competencias básicas otros servicios de carácter más personal e incluso social y se financiarían con los actuales impuestos (convenientemente reformados) y tasas y un sistema de participaciones sobre figuras tributarias de base amplia con posibilidades de territorialización. Esa posibilidad de territorialización requiere del establecimiento de otro tamaño crítico relevante, sobre el cual establecer los puntos de conexión fiscal necesarios. En el caso del impuesto sobre la renta, el punto de conexión parece relativamente fácil de determinar; a partir del domicilio fiscal del contribuyente e incluso podría otorgarse a los gobiernos locales un cierto grado de capacidad normativa que mejore sus niveles de autonomía, por ejemplo otorgándoles la posibilidad de establecer un recargo variable y limitado sobre la cuota líquida estatal. En el caso de los impuestos sobre el consumo, la participación debería establecerse si una auténtica territorialización es posible cosa que no sucede, en general, en la actualidad. No creemos necesario ampliar el número de figuras tributarias puramente locales, en la medida en que no encontramos bases inexploradas que generaran importantes recaudaciones con bajos costes de gestión.

En cuanto al mecanismo de cierre de la financiación ordinaria, las transferencias, deberían estar basadas en una fórmula distributiva que podría llegar a ser niveladora en el caso de nuevos trasposos de competencias de naturaleza personal. La población sería el indicador de necesidad apostando por la convergencia de los coeficientes de ponderación de manera que se reduzcan las diferencias que han venido favoreciendo a los municipios de mayor tamaño. Por otra parte, habría que introducir un verdadero indicador de capacidad que incorporase, además de las bases impositivas de las principales figuras tributarias existentes, las correspondientes a las nuevas participaciones territorializadas (especialmente, IRPF) y que, a diferencia de lo que hoy sucede, otorgara mayores recursos a quienes tuvieran menor capacidad.

La reforma del sistema de transferencias debería implementarse de manera que, en un plazo razonable, se alcanzaran sus objetivos sin más garantía, en esa transición, que la regla del *statu quo*.

Con esas directrices, a continuación se presenta un ejercicio de simulación en el que se valoran diferentes alternativas de reforma del modelo aplicable a los municipios de población superior a los 20.000 habitan-

<sup>8</sup> Seguimos, con algunas diferencias, las propuestas en este ámbito realizadas por Suárez *et al.* (2008) y Pedraja y Suárez (2008).

<sup>9</sup> Para un análisis detallado de estas propuestas véase Suárez Pardiello *et al.* (2008).

<sup>10</sup> En este sentido resulta ilustrativo el trabajo de McMillan (2008).

tes<sup>11</sup>, en el que se consideran diferentes escenarios y se calcula el coste del *statu quo* en cada uno de ellos aunque esa regla, como hemos visto al valorar el modelo de cesión, no siempre se ha incorporado al sistema.

La referencia en la comparación de las distintas alternativas es la situación actual (A), correspondiente al importe obtenido por los municipios incluidos dentro de este grupo en el último ejercicio liquidado (2009) y que en total ascendió a 3.503.106.399 euros. Hemos excluido a Madrid y Barcelona ya que merecen una atención especial y no tampoco consideramos los importes correspondientes a las compensaciones por IAE debido a su finalidad específica. Por el contrario, con el fin de utilizar como referencia la cifra real de las transferencias, se incluyen las garantías de financiación del modelo de variables. Por último, en la simulación nos limitamos a redistribuir esa transferencia global entre los municipios con el propósito de evaluar el impacto redistributivo de diferentes alternativas planteadas.

Las opciones consideradas son tres fórmulas distributivas con dos indicadores, uno de necesidad y otro de capacidad. El primero es la población de cada municipio, a la que asignamos diferentes ponderaciones según se trate de una opción más o menos radical con respecto a la de partida. El segundo es un índice de capacidad basado en el IBI, aunque más afinado que el actualmente vigente en la fórmula del modelo de variables. Mediante un análisis de regresión estimamos los ingresos tributarios por habitante municipales en función de la base liquidable por habitante del IBI y, a partir de ella, obtenemos el correspondiente índice de capacidad fiscal<sup>12</sup>. Por último, teniendo en cuenta los problemas que plantea el esfuerzo fiscal, hemos eliminado este indicador en las opciones planteadas.

**Propuesta B:** Población como variable de necesidad manteniendo las ponderaciones por tramos vigentes en el periodo anterior (1999-2003). Los pesos asignados a los indicadores de necesidad y capacidad son los mismos, una vez eliminado el esfuerzo, con el fin de evitar decisiones arbitrarias (a la población se le asigna un 90% y a la capacidad un 10%)<sup>13</sup>.

**Propuesta C:** Se diferencia de la anterior en el establecimiento de unos nuevos coeficientes de ponderación de la población por tramos más simples y con menores diferencias entre los municipios de mayor tamaño y el resto (1,5 para los municipios con una población superior a 100.000 habitantes y 1 para los demás).

**Propuesta D:** Añade a la anterior una distribución más equilibrada en el reparto de la transferencia entre los índices de necesidad y capacidad asignando un 75% al primero y un 25% al segundo.

La elección entre esas propuestas es una decisión política aunque las cuestiones técnicas también son relevantes. Por una parte, algunas restricciones son evidentes, como la regla del *statu quo* (nadie pierde por el cambio del sistema), así como mantener el coste del nuevo sistema dentro de ciertos límites. En este sentido, según los cálculos realizados, el coste del *statu quo* de las diferentes propuestas como porcentaje de la transferencia global recibida por este conjunto de municipios en el ejercicio 2009 no sería demasiado elevada (4,7% para la opción B, 9,4% para la opción C y 10,6% para la opción D), siendo mayores, como cabía esperar, para las alternativas que proponen un cambio más radical en las ponderaciones de la población.

Al margen de su coste, también resulta de interés identificar cuáles son los municipios beneficiados y perjudicados por el nuevo reparto en cada una de las alternativas consideradas. En la Tabla 4 se presentan, en porcentajes, los municipios perdedores y ganadores y el coste del *statu quo* distinguiendo cuatro tramos poblacionales. Todas las fórmulas distributivas resultan beneficiosas para la gran mayoría de los municipios de menor tamaño (entre 20.000 y 50.000 habitantes), especialmente, como es lógico, la fórmula que otorga un peso menor a la necesidad (D). Por el contrario, la mayoría de los municipios situados en el tramo entre 50.000 y 100.000 habitantes, sale perjudicada con cualquier fórmula de reparto, siendo más intensas las pérdidas en los casos C y D (asignan las ponderaciones 1 y 1,5 a la población).

Los municipios situados en el siguiente tramo (100.000-500.000 habitantes) también se ven claramente beneficiados por la implantación de las dos alternativas más radicales (alternativas C y D), en las que se les asigna un coeficiente 1,5. Finalmente, como también era de esperar, los municipios de mayor dimensión experimentan importantes pérdidas cuando se aplican los coeficientes de ponderación simples (1 y 1,5), es decir, con las opciones C y D.

Al margen de identificar el coste de las diferentes alternativas y los municipios beneficiados y perjudicados por la posible puesta en práctica de las fórmulas distributivas propuestas, otro aspecto relevante es que con todas ellas se conseguiría vincular, en mayor o menor medida, los recursos con las capacidades, algo que, como ya comentamos, no se produce en la fórmula vigente. La información recogida en la Tabla 5 en el que se muestran los índices de correlación de Spearman entre la participación correspondiente a cada una de las alternativas y el índice de capacidad estimado, permite apreciar que la actual transferencia (Opción A) tiene una correlación baja y de signo contrario al esperado con respecto a la variable de capacidad fiscal (IF): +0,065. Por el contrario, todas nuestras propuestas presentan una correlación con la capacidad de signo apropiado (negativo), que se hace mayor a medida que se incrementa el peso de este factor en la fórmula distributiva, siendo incluso significativo en la opción D (-0,192).

<sup>11</sup> Como referencia se han utilizado las poblaciones a 1 de enero de 2009 (INE).

<sup>12</sup> Los resultados de la regresión son los siguientes:  

$$IT_{pc} = 258,86 + 9,60 * BI_{liq} / BI_{pc}$$
 (20,2) (0,56)  $R^2 = 0,43$

<sup>13</sup> Si en la fórmula vigente hasta 2003 eliminamos las unidades escolares (2,5%) y el esfuerzo fiscal (14%), resta un 83,5%. Como la población tenía un peso del 75% y la capacidad un 8,5%, las nuevas ponderaciones de estas variables serían un 89,82% (75/83,5) y un 10,18% (8,5/83,5), respectivamente o, simplificando un 90% para la variable de necesidad (población) y un 10% para la variable de capacidad.

**Tabla 4. Ganadores, perdedores y coste del statu quo por tamaño municipal**

	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>
<b>Munic. 20.000-50.000 h.</b>			
Coste statu quo	21.628.417	19.843.187	7.260.291
Ganancia máxima (%)	139,8	171,4	249,2
Pérdida máxima (%)	-20,9	-20,3	-13,9
Municipios beneficiados (%)	84,3	79,6	91,9
Municipios perjudicados (%)	15,7	20,4	8,1
<b>Munic. 50.000-100.000 h.</b>			
Coste statu quo	54.604.223	80.312.868	77.007.850
Ganancia máxima (%)	39,3	34,7	41,1
Pérdida máxima (%)	-50,3	-52,8	-52,1
Municipios beneficiados (%)	36,3	21,3	28,8
Municipios perjudicados (%)	63,7	78,7	71,2
<b>Munic. 100.000-500.000 h.</b>			
Coste statu quo	85.616.818	19.943.161	36.220.222
Ganancia máxima (%)	34,6	64,0	59,0
Pérdida máxima (%)	-16,4	-37,8	-42,2
Municipios beneficiados (%)	13,5	96,2	65,4
Municipios perjudicados (%)	86,5	3,8	34,6
<b>Municipios &gt;500.000 h.</b>			
Coste statu quo	3.786.165	209.685.970	252.134.066
Ganancia máxima (%)	8,9	-31,4	-38,8
Pérdida máxima (%)	-2,3	-38,5	-45,2
Municipios beneficiados (%)	50	0	0
Municipios perjudicados (%)	50	100	100
<b>TOTALES</b>			
Coste statu quo	165.635.623	329.785.186	372.622.429
Municipios beneficiados (%)	63,6	68,5	73,6
Municipios perjudicados (%)	36,4	31,5	26,4

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 5. Correlaciones entre las distintas opciones y el índice de capacidad**

	Opción A	Opción B	Opción C	Opción D	Ind. Capac.
Opción A	1,000				
Opción B	0,975**	1,000			
Opción C	0,973**	0,996**	1,000		
Opción D	0,929**	0,975**	0,990**	1,000	
Ind. Capac.	0,065	-0,029	-0,089	0,192**	1,000

\*\*La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia.

La transferencia general estará formada por dos tipos de componentes de modo análogo al actual funcionamiento de los municipios del sistema de cesión:

- Un conjunto de participaciones territorializadas que deberían estar referidas a bases generales de renta y, en su caso, consumo que no deberían superar un determinado porcentaje de la transferencia total del municipio con el fin de limitar las diferencias de financiación con el paso del tiempo.
- Un fondo resultante de restar las anteriores participaciones a la transferencia obtenida en el año base.

En cuanto a la evolución de cada uno de estos componentes, las participaciones territorializadas lo harían en función de las recaudaciones correspondientes en los distintos municipios que serán diferentes entre sí, mientras que el fondo debería hacerlo según un índice general asociado a una macromagnitud (PIB, por ejemplo) o al conjunto de los ingresos de la hacienda que realiza la transferencia. Esta última debería calcularse de manera que estuviera al margen de los cambios en el sistema de financiación de las CCAA lo que no ha sucedido con la última reforma.

La propuesta anterior tiene la ventaja de conectar parte de la transferencia, vía participaciones territorializadas, con la evolución económica del municipio pero mantiene el inconveniente de que los nuevos FCF calculados en el año base quedarán en el futuro desconectados de la evolución de las necesidades y capacidades relativas de los municipios. Con el fin de evitar ese problema, podría aplicarse la fórmula distributiva al conjunto de los FCF en el año base que evolucionaría anualmente según el índice general anteriormente comentado y se distribuiría según indicadores de necesidad y capacidad de acuerdo con la opción seleccionada en el ajuste del año base con la particularidad de incorporar entre los factores de capacidad a las nuevas participaciones territorializadas.

Por último, como elemento de estabilidad del sistema de transferencias, éste debería revisarse cada cierto tiempo.

## Referencias bibliográficas

- Ahmad, E. (1997): *Financing decentralized expenditures*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Egward Elgar.
- Boadway, R. and Shah, A. (eds.) (2007): *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Public Sector Governance and Accountability Series, Washington: The World Bank.
- Buchanan, J. (1950): "Federalism and fiscal equity", *The American Economic Review*, 40 (4), 583-599.
- Gramlich, E.M. (1977): "Intergovernmental grants: A review of the empirical literature", en Oates, W.E. (ed.): *The political economy of Fiscal Federalism*, Lexington MA: Health Publishers.
- McMillan, M.L. (2008): *A local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences, and Lessons from Industrial Countries*, en Shah (ed.): *Macro Federalism and Local Finance*. Washington. World Bank.
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Bruce Jovanovich.
- Pedraja, F. (2011): "Las subvenciones generales en la financiación local española", *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España*, Barcelona.
- Pedraja, F. y Cordero, J.M. (2011): "Las participaciones locales en los tributos de las Comunidades Autónomas de régimen común", en Lago, S. (coord.): *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*, Instituto de Estudios Fiscales, en prensa.
- Pedraja, F. y Suárez, J. (2002): "Subvenciones generales a los municipios: valoración y propuestas de reforma", *Papeles de Economía Española*, 92, 120-129.
- Pedraja, F. y Suárez, J. (2008): "Reformar la PIE, ¿misión imposible?", *Papeles de Economía Española*, 115, 152-165.
- Solé, A. y Bosch, N. (2005): "On the Relationship between Local Authority Size and Expenditure: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain", *Public Finance Review*, 33, 343-384.
- Suárez, J. (coord.), Bosch, N; Pedraja, F; Rubio, J.J. y Utrilla, A. (2008): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Gráficas Verona.



## Descentralización fiscal y financiación privada como mecanismos para incrementar la transparencia y la rendición de cuentas en las escuelas: comparativa entre Italia y España

**Gilberto Turati**  
Università di Torino



**Daniel Montolio**  
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)  
Universitat de Barcelona



**Massimiliano Piacenza**  
Università di Torino



### I. Introducción

Los debates que se producen en todo el mundo sobre las políticas que regulan la educación vienen a demostrar que los conflictos entre los defensores de ideologías distintas son tan encarnizados ahora como en el pasado. Existen al menos dos cuestiones importantes recurrentes en el debate político. La primera, es el papel que las *escuelas privadas* deberían tener en la prestación de servicios educativos. En los países donde la Iglesia católica es todavía un importante actor social, esta cuestión gira básicamente entorno al rol educativo que deberían tener las escuelas privadas que dirige la Iglesia católica, si es que deberían tenerlo, y, en especial, a si estas escuelas deben financiarse con fondos públicos. La segunda se refiere al papel que los *gobiernos regionales* deberían ejercer en la prestación (y, especialmente, la financiación) de los servicios educativos en contraposición (o en comparación) con el *gobierno central*. Esta cuestión se centra básicamente en la necesidad de proporcionar una cultura *nacional* común para todos los estudiantes de un país, con el fin de construir un sentido de ciudadanía compartido.

Las respuestas institucionales a estas dos cuestiones son distintas entre dos países como Italia y España, donde la Iglesia católica todavía está considerada como una especie de religión del Estado. En cuanto a la financiación de las escuelas privadas, en Italia, a partir de la Unificación que tuvo lugar en la segunda mitad del siglo XIX, ha existido una marcada tendencia hacia una educación pública, gratuita y provista de forma centralizada. En España, y especialmente desde la toma de poder de Franco en 1939, la Iglesia católica se ha venido beneficiando de un elevado porcentaje de financiación pública. Por lo que respecta a los gobiernos regionales,

cabe decir que, mientras que los gobiernos regionales de Italia desempeñan un papel muy secundario, en consonancia con el proceso de centralización y secularización, en España constituyen una importante fuente de financiación para las escuelas.

Desde el punto de vista de un economista, tanto la cuestión de la financiación de las escuelas privadas como la de la financiación de la educación por parte de los gobiernos regionales, ambas interrelacionadas, pueden observarse desde el punto de vista de los incentivos. En particular, la financiación de las escuelas privadas con fondos públicos podría verse como una política que *desincentivaría* la necesidad de las escuelas privadas de ofrecer una educación de calidad. La financiación privada (que procede de las familias que pagan una cuota para que los niños en edad escolar asistan a la escuela) es un mecanismo estándar que utilizan los mercados para facilitar que sus proveedores (también los de servicios educativos) rindan cuentas de sus acciones. Aquellas familias que no estén contentas con el rendimiento de la escuela que han elegido para la educación de sus hijos pueden elegir otra escuela sin más. La financiación de las escuelas con fondos públicos procedentes de los gobiernos regionales es más bien una política que, según la literatura moderna sobre federalismo fiscal, *incentiva* el que las escuelas ofrezcan una educación de calidad. Los políticos locales están más motivados a gastar el dinero público de manera más eficiente y, en consecuencia, controlar mejor el comportamiento de las escuelas cuando las financian directamente con sus propios ingresos que cuando la financiación proviene del gobierno central. Así pues, la financiación de los gobiernos regionales es otro importante mecanismo identificado por la literatura sobre finanzas públicas, que contribuye a que los políticos locales sean más transparentes, lo que a su vez beneficia a la rendición de cuentas por parte de las escuelas.

En vista de la combinación de fondos públicos y privados (tanto de los gobiernos regionales como centrales) que caracterizan Italia y España, a priori no está claro cómo repercuten en la producción de servicios educativos los efectos de transparencia y rendición de cuentas de que habla la literatura sobre mercados privados y federalismo fiscal. El objetivo de Turati, Montolio y Piacenza (2011) es explorar esta cuestión mediante el estudio del papel disciplinario que ejercen en la prestación de los servicios educativos tanto las leyes del mercado como los recursos propios de los gobiernos regionales. Explotamos dos fuentes de variación diferentes: por un lado, la diferencia entre escuelas públicas y privadas sugiere que, en presencia de exámenes nacionales estandarizados, las escuelas privadas deberían obtener mejores resultados que las escuelas públicas, ya que las familias pagan una tarifa para acceder al servicio. Por otro lado, la diferencia entre las escuelas financiadas con ingresos propios de los gobiernos regionales y las escuelas financiadas por el gobierno central sugiere que, según las teorías de segunda generación sobre federalismo fiscal (p. ej. Weingast, 2009), las primeras deberían ser más productivas por la mayor capacidad de transparencia y rendición de cuentas de que gozan los recursos de los gobiernos regionales. La evolución histórica de la regulación educativa en Italia y en España, y en especial, en lo referente a la financiación de las escuelas privadas a manos de la Iglesia católica y al papel que desempeñan los gobiernos regionales, dio lugar a que se crearan diferentes instituciones tanto en el ámbito de la financiación privada como en el de la financiación pública a cargo de los gobiernos regionales. Aprovechamos estas diversidades institucionales para evaluar el papel disciplinario que ejercen las diferentes fuentes de financiación en el contexto de la prestación de servicios educativos sirviéndonos de los datos del informe PISA.

El estudio parte de dos trabajos. Por un lado, Barankay y Lockwood (2007) presentan evidencia empírica que demuestra que la descentralización fiscal promueve, entre otros beneficios, la eficiencia productiva en la prestación de servicios públicos. La evidencia se basa en una base de datos recogidos para los diferentes cantones suizos. En primer lugar, los autores proporcionan evidencia detallada de que la descentralización del gasto es una buena aproximación de la autonomía regional factual. Regresiones de panel adicionales para los cantones suizos proporcionan evidencia sólida de que una mayor descentralización va asociada a mayores logros en el ámbito educativo. Además, muestran que estos beneficios no conllevan efectos adversos para ningún nivel educativo, aunque los estudiantes masculinos salen más beneficiados de la descentralización educativa, cerrando así el gap de género educativo en Suiza. Finalmente, proporcionan evidencia de la importancia de la competencia del gobierno y cómo puede reforzar los beneficios que aporta la descentralización. En este artículo, extendemos el alcance de dicho trabajo considerando la descentralización *impositiva* (y no del *gasto*) en el análisis de la eficiencia del gasto educativo, haciendo notar que la descentralización *impositiva* debería ser el verdadero instrumento para la rendición de cuentas de los gobiernos locales según la literatura moderna sobre federalismo fiscal. Nuestro

objetivo es estudiar si las regiones con más autonomía *impositiva* son más productivas en términos de resultados educativos.

Por otro lado, West y Woessman (2010) sostienen que la doctrina católica del siglo XIX se oponía enérgicamente a la enseñanza pública. Los autores muestran que los países con mayores porcentajes de católicos en 1900 (pero sin una religión estatal católica, como en Italia o España) tienden a tener un porcentaje mayor de escuelas privadas, incluso hoy en día. Los autores utilizan este patrón histórico como un experimento natural para evaluar el efecto causal de la competencia privada actual sobre el rendimiento académico de los estudiantes en análisis comparativos entre diferentes países. Los resultados ponen de manifiesto que mayores porcentajes de escuelas privadas conducen a un mayor rendimiento académico de los estudiantes en matemáticas, ciencias y lectura, así como a un menor gasto total en educación, incluso después de controlar por el porcentaje actual de escuelas católicas. Extendemos el alcance de West y Woessmann (2010) demostrando que *en los países que tienen el catolicismo como religión estatal* existen grandes diferencias entre las escuelas públicas y las privadas *tanto por razones históricas como por el grado de descentralización fiscal*. En efecto, en Italia, la escuela privada sólo está parcialmente financiada por el Estado y tiene un papel secundario. En España ocurre lo contrario: las escuelas de la Iglesia católica representan una parte importante del total de la oferta educativa y aún hoy están financiadas en gran medida por el Estado. Nuestro objetivo es estudiar, además del papel que desempeña la financiación regional, el impacto diferencial que tiene la financiación pública/privada en la transparencia y rendición de cuentas de las escuelas.

El resto de este trabajo, que proporciona una explicación no técnica de los resultados empíricos que se presentan en Turati, Montolio y Piacenza (2011), está organizado de la siguiente manera: la sección 2 proporciona la información histórica e institucional básica que permite comprender las principales diferencias en términos del papel que desempeñan las escuelas privadas y la financiación de las escuelas por parte de los gobiernos regionales en Italia y España; la sección 3 proporciona una clasificación de los diferentes tipos de escuelas según los efectos de transparencia y rendición de cuentas destacados por la literatura sobre mercados privados y federalismo fiscal; la sección 4 analiza los datos, mientras que la sección 5 presenta los resultados de un análisis de regresión; por último, la sección 6 presenta una breve conclusión final.

## 2. Italia y España: diferencias históricas e institucionales

Aunque comparten diversos rasgos culturales característicos de los países mediterráneos, Italia y España muestran grandes diferencias institucionales que tienen sus raíces en la evolución histórica de ambos países. Limitando el análisis a la educación, se pueden mostrar dos importantes fuentes de variación: por un

lado, el papel de las escuelas privadas; y por otro, el papel de la descentralización fiscal y la financiación regional de las escuelas. La situación actual es resultado de distintos patrones históricos. Tras la Unificación de Italia en 1861, el sistema educativo italiano ha estado fuertemente influido por la Ley Coppino, promulgada en 1877. Esta ley fue introducida por un gobierno de izquierdas encabezado por Agostino Depretis, estableciendo dos principios básicos: primero, una escuela elemental gratuita para todos los ciudadanos, con los municipios como responsables del mantenimiento y la financiación de las escuelas; segundo, la educación obligatoria para todos, con sanciones y multas para los ciudadanos que no enviaran a sus hijos a la escuela. Los católicos criticaron duramente esta ley por su carácter secular, ya que excluía la religión de los planes de estudios de las escuelas públicas, y enviaron a sus hijos a instituciones privadas dirigidas por la Iglesia católica. Este sistema de educación obligatoria, pública y gratuita para todos fue reforzado aún más por la Constitución Republicana de 1948. Pese a la contribución de los diferentes niveles de gobierno, en Italia, las decisiones y la financiación están casi totalmente centralizadas. La Constitución también establece que se pueden establecer y dirigir escuelas privadas, pero sin que esto suponga una carga económica para el Estado. Esta fórmula fue (y sigue siendo) objeto de arduos debates en los años siguientes. El sistema educativo italiano sufrió diferentes reformas, pero ninguna de ellas cambió los dos principios fundamentales de una escuela pública y obligatoria, gestionada y financiada centralmente. Solamente en la propuesta de reforma constitucional de 2005 se consideraba la educación como responsabilidad exclusiva del gobierno regional, como la sanidad (que en Italia es la competencia más importante descentralizada a las regiones). Sin embargo, el proyecto fue rechazado en un referéndum nacional, así que la educación sigue estando altamente centralizada.

El sistema educativo español siguió un camino distinto, con la consecuencia de que las escuelas dirigidas por la Iglesia católica todavía hoy están en gran medida financiadas por el Estado. La Constitución de 1812 estableció que la educación era la responsabilidad básica del Estado. Sin embargo, durante el siglo XIX, liberales y conservadores entablaron arduos debates sobre cuestiones educativas y el papel de la Iglesia católica. En particular, la Revolución de 1868 y la llegada de la Primera República destacaron la importancia de la libertad académica y la separación de Iglesia y Estado en cuestiones de educación, mientras que en el período de la Restauración Borbónica (1874 - 1931), los conservadores intentaron restablecer el control de la Iglesia católica sobre la educación, con el apoyo de una serie de Concordatos con el Vaticano, dirigidos a fortalecer la relación entre el Estado y la Iglesia católica. La nueva Constitución promulgada con la llegada de la Segunda República en 1931 revocó el Concordato con el Vaticano de 1851, que establecía el catolicismo como la religión oficial del Estado en España, y trajo nuevas e importantes reformas educativas, incluido el llamamiento a una educación primaria

gratuita, obligatoria y laica. Todos estos cambios se vieron truncados con la caída de la República y la victoria de las fuerzas fascistas del General Franco al final de la Guerra Civil española en 1939. En los años siguientes, la educación en España se convirtió en la transmisión de las ideas de Franco sobre el nacionalismo español y la ideología católica, y el poder de la Iglesia católica se restauró con la aprobación del Concordato de 1952. Este acuerdo tuvo importantes consecuencias para la educación: la enseñanza religiosa católica se hizo obligatoria en todas las escuelas, incluso en las públicas; además, la Iglesia católica obtuvo el derecho de fundar sus propias universidades. Bajo el régimen democrático que sucedió a la muerte de Franco (1975), se promulgaron algunas leyes con el objetivo de disminuir el papel de las subvenciones estatales en la educación. En particular, en los años 90 se produjo una profunda reforma del sistema educativo, la Ley orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que intentó tener en cuenta la nueva realidad de España, que ya no era un estado centralizado sino cada vez más descentralizado, con algunas regiones dotadas de competencias para legislar en materia de educación desde principios de los 80. No obstante, los problemas que rodeaban a las subvenciones gubernamentales para la educación católica no se habían resuelto y, a finales del siglo XX, el gobierno continuaba (y todavía continúa) subvencionando las escuelas privadas católicas.

En cuanto a la descentralización fiscal, Italia y España también han seguido distintos patrones. Hoy en día, Italia puede considerarse un país centralizado en lo que respecta a los impuestos y a los ingresos que competen a los gobiernos regionales. Datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) ponen de manifiesto que, en Italia, los gobiernos subcentrales (regiones, provincias y municipios) suponían en 2007 aproximadamente un 28% del total de ingresos y un 27% del total de gasto. Por el contrario, en España, la llegada de la democracia trajo consigo la Constitución de 1978, que creó las *Comunidades Autónomas* (CA) como nivel intermedio de gobierno que trataba de reconocer la heterogeneidad interna del país. Este nivel de gobierno pronto asumió competencias estrechamente ligadas al Estado del Bienestar, como la educación o la sanidad, que antes estaban en manos del gobierno central. En 2005, los datos del FMI muestran que, en España, el 55,3% del gasto total se decide a nivel del gobierno central; el 31,6% a nivel de los gobiernos regionales; y el 13,1% restante, a nivel de los gobiernos locales.

Con respecto a la descentralización de la educación, la proporción de financiación que proviene de los gobiernos regionales es muy diferente en Italia y España. En Italia, sólo las escuelas que pertenecen a las dos Provincias Autónomas de Trento y Bolzano son financiadas por fondos regionales, mientras que las escuelas del resto de regiones son financiadas casi totalmente por el gobierno central. Por ejemplo, la Ley Provincial 5/2006 reguló el sistema educativo en

la provincia de Trento, asignando plena autonomía a cada escuela, incluida la autonomía financiera. También introduce herramientas adicionales para evaluar la productividad de las escuelas a nivel provincial. Nótese que la descentralización fiscal resulta en un mayor porcentaje de la renta que se dedican a la educación: en 2002, el ratio gasto/PIB en la Provincia Autónoma de Trento fue de un 6,2%, mientras que en el resto de Italia fue del 4,7%. En España, regiones como Andalucía, País Vasco, las Islas Canarias, Cataluña, Galicia y la Comunidad Valenciana recibieron la competencia legislativa en materia educativa entre 1980 y 1983 para la educación primaria y secundaria, y entre 1985 y 1987 para la educación superior. Navarra recibió ambas competencias educativas en 1990. El resto de regiones las recibieron entre 1995 y 2000. En 2005, los datos del FMI revelan que, en España, el 4,5% del gasto total dedicado a la educación se decide a nivel del gobierno central; el 89,5%, a nivel de los gobiernos regionales; y, el 6,0% restante, a nivel de los gobiernos locales.

### 3. Ranking de los diferentes tipos de escuela

Según las diferencias históricas e institucionales entre Italia y España, básicamente tenemos dos fuentes importantes de variación en lo que respecta a la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las escuelas:

- A. la primera es el grado de descentralización fiscal, que difiere a nivel interno en Italia entre las regiones con estatuto ordinario y las provincias autónomas; y entre Italia y España. El grado de descentralización fiscal es importante porque, como sugiere la literatura moderna sobre federalismo fiscal, cuanto más elevado sea el porcentaje de financiación que proporcionan los gobiernos regionales para costear los servicios a los ciudadanos, más alta será su transparencia y rendición de cuentas y, por tanto, la eficiencia del gasto público. En términos de educación, cabría esperar que una *mayor* descentralización fiscal conlleve *mejores* resultados.
- B. La segunda fuente de variación es la dimensión pública/privada, que difiere significativamente entre España e Italia en lo que respecta tanto al papel asignado a los proveedores privados de educación como a su financiación. En particular, las escuelas privadas en España (y particularmente las *escuelas concertadas*) son un actor importante en el sistema educativo nacional y se financian de forma constante con fondos públicos, mientras que las escuelas privadas en Italia (tanto las escuelas laicas como las religiosas) sólo tienen un papel residual y el apoyo económico que reciben del gobierno es relativamente escaso. La naturaleza privada de las escuelas es importante en términos de transparencia y rendición de cuentas, especialmente cuando existen exámenes estandarizados a nivel nacional. Como sugiere Woessman et

al. (2009: 26-27), recurrir a exámenes externos incrementa la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las escuelas en varias dimensiones, incluido un mejor control de los profesores y las escuelas. Este efecto debería aumentar cuanto mayor sea el porcentaje de costes educativos que pagan directamente los ciudadanos. Sin embargo, mientras que en España existen exámenes estandarizados, en Italia aún no se han introducido ejercicios de evaluación similares de forma sistemática.

Partiendo de estas premisas, los efectos disciplinarios que surgen de la descentralización fiscal y de los incentivos del mercado proporcionan un ranking de los diferentes tipos de escuela en términos de transparencia y rendición de cuentas:

- I. En un extremo se encuentran las *escuelas privadas italianas*, mayoritariamente financiadas con las tasas que pagan directamente las familias, que son escuelas "privadas-independientes del gobierno". En principio, entonces, deberían estar fuertemente reguladas por las leyes del mercado. Sin embargo, este argumento puede verse desplazado por el hecho de que, puesto que en Italia no existe un examen estandarizado de evaluación del rendimiento académico, estas escuelas no necesitan ser tan productivas en términos educativos como deberían serlo si existiera un examen externo, y sólo otorgan a sus alumnos un "certificado" para acceder al mercado laboral;
- II. En el otro extremo, las *escuelas públicas italianas de las regiones con estatuto ordinario*, están (casi) totalmente financiadas por el Gobierno central, que también se encarga de proporcionar todo el personal. Estas escuelas no están sujetas a ningún programa de evaluación, y disfrutan de un grado muy modesto de autonomía en materia presupuestaria. Según la teoría, éste debería ser el tipo de escuela con menor grado de transparencia y rendición de cuentas.
- III. Entre los dos extremos tenemos las *escuelas españolas públicas y privadas*, y las *escuelas públicas italianas de las regiones autónomas*. Su grado de transparencia y rendición de cuentas debería aumentar con el porcentaje de financiación procedente del mercado (si existen exámenes externos administrados a nivel nacional) y de los gobiernos regionales. Nótese que las escuelas privadas españolas son mayoritariamente "escuelas privadas-dependientes del gobierno", pero reciben un importante porcentaje de financiación regional.

Habiendo creado un ranking entre los diferentes tipos de escuela según su grado de transparencia y rendición de cuentas, pasamos a los datos del informe PISA para verificar nuestra hipótesis.

#### 4. Una primera aproximación a los datos del Informe PISA

Examinamos los datos del Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA) de la OCDE de 2003, una encuesta ampliamente utilizada que tiene lugar cada tres años para recoger información sobre las competencias educativas de los alumnos de 15 años en distintos países (OCDE, 2005). La encuesta se lleva a cabo en más de 40 países; el examen lo realizan entre 4.500 y 10.000 alumnos en cada país, y los resultados también están disponibles a nivel de escuela (OCDE, 2003). Los datos del 2003 son especialmente interesantes para nuestros fines, ya que por primera vez nos permiten identificar individualmente una serie de regiones dentro de cada país. Para ser más precisos, mientras que la encuesta se realizaba normalmente a nivel de país, la encuesta del 2003 pone a disposición información sobre algunas regiones participantes de España e Italia. En particular, para Italia podemos identificar Piamonte, Lombardía, Véneto y Toscana como regiones con estatutos ordinarios, y las dos Provincias Autónomas de Trento y Bolzano; para España, Castilla y León, Cataluña y el País Vasco; en ambos países, también encontramos una categoría secundaria identificada como "Otras regiones". Según los datos institucionales antes indicados, consideramos todas las regiones españolas y las dos Provincias Autónomas de Italia como regiones en que la financiación de la educación está descentralizada.

El conocimiento y la capacidad de los alumnos se evalúan en cuatro áreas principales en la encuesta PISA (resolución de problemas, competencia matemática, competencia lectora y competencia científica), y se elabora un informe con los "valores plausibles" del rendimiento de los estudiantes en cada área. La definición precisa de las cuatro áreas de conocimiento se incluye en OCDE (2003):

I. La resolución de problemas es la "capacidad de un individuo de servirse de procesos cognitivos para afrontar y resolver situaciones

reales y multidisciplinares, en que el camino hacia la solución no es evidente de forma inmediata, y en que las áreas de conocimiento o los aspectos curriculares aplicables no pertenecen a una sola área, como las matemáticas, las ciencias o la lectura";

II. La competencia matemática se define como "la capacidad para identificar y comprender el papel que desempeñan las matemáticas en el mundo, emitir juicios bien fundamentados, y utilizar las matemáticas y relacionarse con ellas de manera que puedan satisfacer las necesidades de la vida del individuo como ciudadano constructivo, comprometido y reflexivo";

III. La competencia lectora se describe como "la capacidad para comprender, utilizar y analizar textos escritos para conseguir los objetivos, desarrollar el conocimiento y el potencial y para participar en la sociedad". Los métodos que miden la competencia de los alumnos incluyen la recuperación de información, la abstracción de la idea general de un texto, el desarrollo de una interpretación, la reflexión y la evaluación del contenido y la forma de un texto;

VI. Por último, la competencia científica se refiere a "la capacidad para utilizar conocimientos científicos, identificar cuestiones y extraer conclusiones basándose en la evidencia a fin de comprender y contribuir a tomar decisiones sobre el mundo natural y los cambios que experimenta debido a la actividad humana". Los procesos científicos que se evalúan incluyen la descripción, la explicación y la predicción de fenómenos científicos, la comprensión de la investigación científica y la interpretación de evidencias científicas y conclusiones. Las áreas de aplicación incluyen, por ejemplo, la contaminación, la biotecnología y el cambio climático.

Como se puede comprender fácilmente, el conocimiento transversal se define "no tanto en términos de un dominio perfecto

**Tabla I. Rendimiento de las escuelas públicas y privadas**

Escuelas	Núm. observado	Resolución de problemas	Competencia matemática	Competencia lectora	Competencia científica
Toda la muestra	789	442.56	446.29	448.11	449.85
España	383	479.29	482.11	475.78	482.09
España - públicas	199	462.62	467.33	459.92	466.71
España - privadas	175	498.50	499.35	493.84	499.43
Italia	406	413.35	417.81	426.09	424.21
Italia - públicas	380	412.46	417.81	424.98	421.08
Italia - privadas	25	417.74	417.37	431.79	440.65

Fuente: Cálculos propios basados en los datos del Informe PISA 2003.

**Tabla 2. Rendimiento escolar según el grado de descentralización de la financiación**

Escuelas	Regiones descentralizadas (459 escuelas)	Otras regiones (330 escuelas)
Resolución de problemas	479.98	411.72
Competencia matemática	482.71	416.28
Competencia lectora	476.63	424.59
Competencia científica	482.91	422.60

Fuente: Cálculos propios basados en los datos del Informe PISA 2003.

del currículum académico sino más bien con respecto a las habilidades y conocimientos necesarios para la vida adulta". La prueba, que se realiza a lápiz y papel, dura dos horas para cada alumno evaluado, y los estudiantes reciben diferentes combinaciones de los contenidos del examen. La evaluación se basa en el número de respuestas correctas. No obstante, los datos del Informe PISA sólo contemplan (cinco) "valores plausibles" para cada alumno; éstos son, simplificando, los resultados "plausibles" para el rendimiento de los alumnos según el número de respuestas correctas. Las estadísticas descriptivas de estos "valores plausibles" para toda la muestra de escuelas de la encuesta PISA en Italia y España se recogen en la Tabla 1, distinguiéndose también entre escuelas según su dimensión pública/privada. De estas tablas de resultados se pueden extraer algunas reflexiones preliminares interesantes. En primer lugar, las escuelas españolas obtienen mejores resultados que las escuelas italianas en las cuatro áreas. Si tomamos, por ejemplo, la resolución de problemas, las escuelas españolas alcanzan 479,29 puntos, que contrastan con los 413,35 de las escuelas italianas (la media de la OCDE es de 500, y los mejores alumnos europeos son los de las escuelas finlandesas, con una puntuación de 547 sobre 750). Esto es cierto tanto para las escuelas públicas como para las privadas. En segundo lugar, la variación que caracteriza el rendimiento escolar en España es menor que la variación en los resultados de las escuelas italianas. En tercer lugar, las escuelas privadas españolas obtienen consistentemente mejores resultados que las escuelas públicas, mientras que, en Italia, la diferencia de resultados entre las escuelas públicas y las privadas sólo es apreciable en lo que respecta a la competencia científica. Tomando de nuevo la resolución de problemas como ejemplo, la puntuación media de las escuelas públicas españolas es de 462,62, mientras que la de las escuelas privadas españolas es de 498,50. Por el contrario, las escuelas privadas italianas obtienen una puntuación de 417,74, mientras que las escuelas públicas obtienen 412,46.

También investigamos de forma preliminar la cuestión de la descentralización, analizando los promedios de los resultados obtenidos en los exámenes para las cuatro áreas en la dimensión de centralización/descentralización (Tabla 2). Las escuelas que se hallan en regiones donde la financiación está mayoritariamente descentralizada rinden mejor en las cuatro áreas que las

escuelas que se encuentran en regiones donde la financiación está centralizada. Esto no es un mero reflejo de los resultados de España e Italia, ya que incluimos también entre las regiones descentralizadas las dos Provincias Autónomas de Trento y Bolzano. Las diferencias son considerables: en cuanto a la capacidad de resolución de problemas, la puntuación media de las escuelas en las regiones donde la financiación está descentralizada es de 479,98, puntuación que cae hasta un 411,72 en las regiones donde la financiación está determinada centralmente. Por supuesto, analizar datos en bruto puede llevar a equívoco, ya que las escuelas de las regiones descentralizadas pueden alcanzar mejores resultados por razones completamente distintas a la descentralización fiscal en sí misma. Para dar una explicación correcta a este problema, recurrimos ahora al análisis multivariante.

## 5. Análisis multivariante

El análisis multivariante se basa en un modelo de regresión que incluye diversas variables de control. Por supuesto, las variables más importantes son las que identifican los dos factores que impulsan la transparencia y la rendición de cuentas. En particular, identificamos las escuelas financiadas con un elevado porcentaje de fondos públicos regionales, y la naturaleza pública/privada de las instituciones educativas. También incluimos en el modelo una variable que mide el porcentaje de financiación total en un año académico típico procedente de fondos públicos (locales, regionales y centrales): esto nos permite identificar diferentes tipos de escuelas privadas, distinguiendo las escuelas privadas-dependientes del gobierno (las que reciben un fuerte apoyo económico por parte del gobierno) de las escuelas privadas-independientes, a fin de evaluar mejor el efecto de transparencia y rendición de cuentas que ejercen los incentivos que ofrece el mercado.

Además de estas variables, también tenemos en cuenta otras variables a nivel de escuela que la literatura especializada considera como factores determinantes importantes para el rendimiento de los estudiantes: el número total de estudiantes matriculados en cada institución; la proporción de alumnas sobre el total de estudiantes; y el número de estudiantes por profesor (a tiempo

completo, los profesores a tiempo parcial se han contabilizado como ½ de los profesores a tiempo completo). En lo que respecta a los profesores, también tenemos en cuenta la potencial escasez, que puede perjudicar a la capacidad de las escuelas de prestar un servicio educativo adecuado. Tomamos en consideración la ubicación de las escuelas, distinguiendo entre pueblos, ciudades pequeñas de menos de 15.000 habitantes, ciudades de 15.000 a 100.000 habitantes, y ciudades de más de 100.000 habitantes. Además, añadimos al modelo efectos fijos nacionales y regionales.

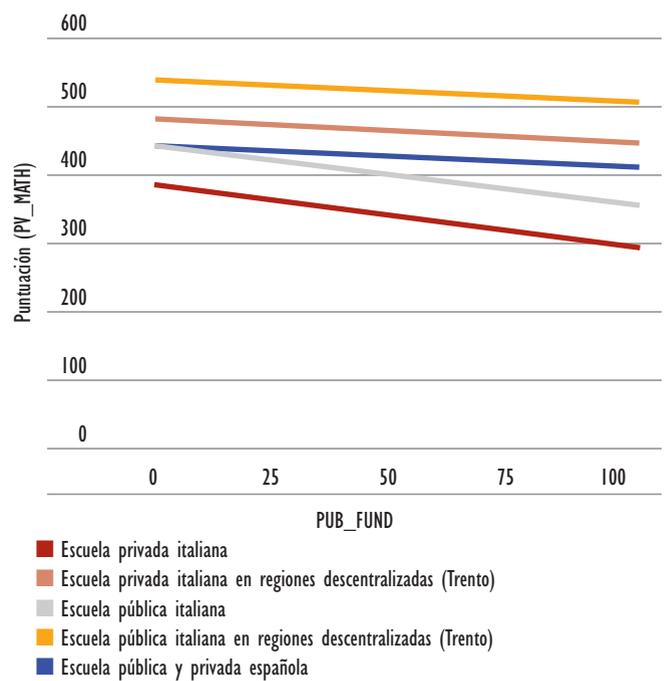
En general, las estimaciones de los modelos multivariantes para el rendimiento de los estudiantes en las cuatro áreas de conocimiento apuntan a tres resultados principales para cuestiones importantes de política educativa. En primer lugar, *la financiación descentralizada de las escuelas va consistentemente asociada a un mejor rendimiento respecto a la financiación centralizada*. Este resultado es una novedad dentro de la literatura especializada. Si calculamos los resultados predichos para los diferentes tipos de escuela, tomando como ejemplo el modelo estimado utilizando “valores plausibles” para la competencia matemática (PV\_MATH) como variable dependiente, las escuelas que operan en regiones donde la financiación está descentralizada tienen un mejor rendimiento, como muestra la Figura 1. Este claro ranking es independiente del porcentaje de financiación pública (PUB\_FUND): las escuelas públicas de la Provincia Autónoma de Trento, fiscalmente descentralizada, tienen un mejor rendimiento que las escuelas privadas en el mismo contexto; a su vez, éstas obtienen una mejor puntuación que las escuelas públicas y privadas españolas (que son estadísticamente indistinguibles). Este resultado respalda las predicciones teóricas de las teorías de segunda generación sobre federalismo fiscal: cuanto mayor es el porcentaje de financiación pública que aportan los gobiernos descentralizados (regionales) para costear los servicios a los ciudadanos, mayor es su capacidad de transparencia y rendición de cuentas, y, por tanto, también la eficiencia del gasto público. Aunque estos resultados no pueden interpretarse como causales, en términos de prescripciones sobre las políticas a adoptar, debería considerarse que el rendimiento de los estudiantes es mayor donde la financiación de las escuelas ha sido descentralizada a los niveles inferiores de gobierno.

En segundo lugar, y confirmando la variada evidencia que proporciona la literatura anterior, *la naturaleza pública/privada de las escuelas es importante, pero sólo en Italia, donde las escuelas públicas tienen un rendimiento superior al de las privadas*. Además, dado el signo negativo del coeficiente del porcentaje de financiación pública, *las escuelas privadas-independientes obtienen mejores resultados que las privadas-dependientes*. Esta evidencia da pie a dos comentarios: primero, la existencia de un examen nacional estandarizado funciona como un mecanismo importante para mejorar el rendimiento de las escuelas: teniendo en cuenta el porcentaje de financiación pública, las escuelas públicas y privadas no son estadísticamente diferentes en España (donde existe este tipo de examen), mientras que son estadísticamente diferentes

en Italia (donde no existe un examen de este tipo). Segundo, nuestra evidencia de que las escuelas privadas-independientes son mejores que las privadas-dependientes respalda el mecanismo de transparencia y rendición de cuentas que proporciona el mercado. *Ceteris paribus*, las escuelas privadas totalmente financiadas mediante las tasas escolares que pagan directamente las familias tienen un mejor rendimiento que las escuelas privadas completamente financiadas con fondos del gobierno. De nuevo, aunque no podemos establecer una interpretación causal de este resultado, la financiación pública de las escuelas privadas debería ir acompañada de un examen nacional estandarizado, especialmente para este tipo de escuelas, si no para todas, como ya ocurre en España.

Finalmente, la importancia de las variables ficticias regionales y nacionales junto con otros controles para la naturaleza pública/privada de las escuelas sugiere que las diferencias institucionales actúan como importantes factores que impulsan el rendimiento: *las escuelas públicas en Italia son instituciones distintas a las escuelas públicas en España, porque no están expuestas a ningún ejercicio de evaluación a nivel nacional, y tanto su financiación como el personal proceden en su mayor parte del gobierno central, dejando autonomía limitada a los gobiernos regionales para gestionar las escuelas de*

**Figura 1. Resultados previstos para los diferentes tipos de escuela**



Nota: resultados previstos computados usando los datos de la Tabla 8 Modelo I de Turati, Montolio, Piacenza (2011).

Fuente: Cálculos propios basados en los datos del Informe PISA 2003.

manera efectiva. Al mismo tiempo, las escuelas privadas en Italia son instituciones distintas a las escuelas privadas en España, tanto al examinar las escuelas privadas-dependientes del gobierno (casi inexistentes en Italia) como al examinar las escuelas privadas-independientes (casi inexistentes en España). Como tal, cualquier generalización sobre el papel que desempeñan las instituciones públicas y privadas en la educación debería someterse a un cuidadoso escrutinio antes de proponer ninguna recomendación sobre las políticas a adoptar.

## 6. Observaciones finales

El análisis del rendimiento educativo basado en los datos del informe PISA 2003 proporciona interesantes datos adicionales a diferentes corrientes de la literatura especializada. En primer lugar, al mostrar que la financiación descentralizada de las escuelas va consistentemente asociada a un mejor rendimiento con respecto a la financiación centralizada, contribuimos a la literatura empírica sobre federalismo fiscal proporcionando evidencias adicionales a favor del efecto de transparencia y rendición de cuentas que ejerce la descentralización fiscal sobre la eficiencia en el gasto propuesta por la literatura teórica. Cuando los ciudadanos contribuyen directamente (a través de los impuestos locales) a la financiación de una gran parte del coste que supone prestar un determinado servicio local, en este caso la educación, prestan más atención a cómo gastan su dinero los políticos locales. Esto tiene un efecto disciplinario sobre los políticos, así como sobre los proveedores locales de servicios públicos. Sin embargo, aunque las pruebas son consistentes en lo que respecta al efecto de transparencia y rendición de cuentas, los resultados que aquí se muestran no pueden arrojar luz sobre la cuestión de si la descentralización fiscal es el verdadero impulsor de la transparencia y la rendición de cuentas o si, por el contrario existen otras fuerzas que también actúan en esta cuestión. Es preciso seguir investigando para confirmar el vínculo causal entre descentralización y eficiencia.

En segundo lugar, contribuimos al debate sobre la educación y, en particular, sobre el papel que las escuelas privadas deberían tener en la prestación de servicios educativos. Mostramos que la naturaleza pública/privada de las escuelas es importante, pero sólo en Italia, donde el rendimiento de las escuelas públicas supera al de las privadas. Interpretamos que esta evidencia da apoyo a la necesidad de implantar un examen estandarizado a nivel nacional (disponible en España, pero no en Italia) como mecanismo para mejorar los resultados de las escuelas. Además, las escuelas privadas-independientes rinden mejor que las privadas-dependientes. Esto da respaldo a la inmensa literatura económica (tanto teórica como empírica), tan antigua como la economía, que trata sobre los efectos incentivadores que tienen para los proveedores los mercados privados en comparación con la intervención del gobierno: *ceteris paribus*, las escuelas privadas que se financian principalmente con las tasas escolares que pagan directamente

las familias tienen un mejor rendimiento que las escuelas privadas que dependen en gran medida de la financiación gubernamental. En igualdad de condiciones, cuando los ciudadanos soportan una parte importante de la carga económica que conlleva un determinado servicio, prestan más atención al comportamiento del proveedor de ese servicio (en este caso, las escuelas). Dado que pueden castigar a los proveedores que adopten una actitud oportunista haciéndose clientes de otros proveedores, esto crea un potente mecanismo de transparencia y rendición de cuentas para los proveedores de servicios educativos.

Finalmente, al mostrar que las diferencias institucionales son importantes impulsoras del rendimiento y, en particular, que las escuelas públicas y privadas en España e Italia son instituciones diferentes, contribuimos a la nueva y extensa literatura sobre economía institucional. Lo que cabe destacar aquí es que las escuelas "públicas" y "privadas" en distintos países son realmente "instituciones" diferentes, porque están sujetas a distintas normativas y se financian de forma diferente a través de distintos niveles de gobierno. Esto debería tomarse en cuenta a la hora de diseñar políticas educativas dirigidas a la mejora del rendimiento de los estudiantes que simplemente emplean los resultados disponibles cuando se examinan varios países.

## Referencias bibliográficas

- Barankay I. y B. Lockwood (2007), Decentralization and Productive Efficiency of Government: Evidence from Swiss Cantons, *Journal of Public Economics*, 91(5-6), 1197-1218.
- OECD (2005), *PISA 2003 Technical Report*, OECD: Paris.
- OECD (2003), *The PISA 2003 Assessment Framework. Mathematics, Reading, Science and Problem Solving Knowledge and Skills*, OECD: Paris.
- Turati G., Montolio D., y Piacenza M. (2011), Fiscal Decentralisation, Private School Funding, and Students' Achievements. A tale from two Roman Catholic countries, *IEB Working Paper*.
- Weingast B.R. (2009), Second Generation Fiscal Federalism: the implication of fiscal incentives, *Journal of Urban Economics*, 65, 279-293.
- West M. R. y L. Woessmann (2010), 'Every Catholic Child in a Catholic School': Historical Resistance to State Schooling, Contemporary Private Competition and Student Achievement Across Countries, *Economic Journal*, 120, F229-F255.
- Woessmann L., Luedemann E., Schuetz G. y West M. R. (2009), *School accountability, autonomy, and choice around the world*, Edward Elgar: Cheltenham (UK).

## Competencia fiscal con capital heterogéneo

**Steeve Mongrain**  
Simon Fraser University



**John D. Wilson**  
Michigan State University



### 1. Objetivo

El objetivo general de este estudio es construir un modelo teórico de competencia fiscal que contemple la heterogeneidad de las empresas por lo que respecta a su movilidad. Para ser más exactos, tenemos en cuenta la heterogeneidad del capital para evaluar cómo eligen su ubicación las empresas en respuesta a las políticas fiscales de cada región. Esto nos permite abordar algunos problemas derivados de estas políticas, como la ventaja de los regímenes fiscales preferentes sobre los no preferentes.

### 2. Contexto general

Muchos economistas han considerado la política fiscal dentro de un marco multijurisdiccional en el que dos o más regiones (gobiernos locales, provincias y estados, o países) compiten para captar capital móvil. Los impuestos de sociedades, a los que a menudo se alude como impuestos sobre el capital, desincentivan las inversiones en una región pero, al mismo tiempo, los impuestos son necesarios para financiar las actividades del gobierno local. A causa de la movilidad del capital, las regiones pueden entrar en una «competición a la baja», lo que resulta en unos impuestos bajos y una menor capacidad para prestar bienes y servicios públicos.<sup>1</sup> La mayor parte de la literatura existente ha tratado el capital de un modo general y homogéneo. Mientras que la homogeneidad del capital ha resultado útil para el estudio de muchas cuestiones,<sup>2</sup> su heterogeneidad no se ha estudiado en modo suficiente. Esta investigación toma en cuenta la heterogeneidad que presenta la movilidad de las empresas. Mediante el análisis del papel que desempeña

la heterogeneidad en la competencia fiscal entre jurisdicciones, y de cómo esto influye en las decisiones fiscales, podemos estimar cualitativamente las repercusiones políticas de los regímenes fiscales preferentes en comparación con los no preferentes. En este estudio, exponemos la diferencia entre las dos fórmulas de política fiscal que describimos a continuación.

Este trabajo es importante porque las aproximaciones a la competencia fiscal con capital generalmente homogéneo<sup>3</sup> no reparan en las decisiones al nivel de las empresas. Recientemente, algunos economistas<sup>4</sup> han desarrollado modelos más desagregados de competencia fiscal que incluyen las decisiones a nivel de las empresas, dando lugar a un gran número de temas nuevos, como la consideración de que el capital es heterogéneo en algunas dimensiones. Scoones y Wen (2001), Burbidge, Cuff, y Leach (2006) y Baldwin y Okubo (2009a) y (2009b) tienen en común que exploran las consecuencias de la heterogeneidad, ya sea en la productividad o el tamaño de las empresas. Esta investigación se centra en otra forma de heterogeneidad, que distingue a las empresas por su capacidad de trasladar la producción de una región a otra.

La construcción de un modelo original de competencia fiscal que contemple la heterogeneidad en cuanto a la movilidad de las empresas nos permite estudiar importantes cuestiones políticas como no sería posible de otro modo.

### 3. Heterogeneidad en la movilidad de las empresas

Las empresas difieren por su grado de dependencia de una ubicación determinada: el capital puede ser más nuevo, menos móvil o más difícil de vender; la productividad puede depender de los factores fijos, el capital humano o las normativas locales; y el tamaño del mercado y el coste del transporte pueden variar. Por lo tanto, la movilidad de las empresas tiene importantes repercusiones en la competencia fiscal, ya que, en última instancia, determina la elasticidad de las bases imponibles de cada región. Examinamos cómo influye la movilidad de las empresas en la conveniencia de los regímenes fiscales preferentes respecto a los no preferentes.

3. Wilson (1999).

4. Boadway, Cuff y Marceau (2004a), y Burbidge y Cuff (2005) prestan atención a los efectos de la aglomeración y los rendimientos de escala crecientes, Boadway, Cuff y Marceau (2004b) hablan de desempleo, y Peralta et al. (2006) y Bucovetsky y Haufer (2007a) examinan la estructura interna de las empresas, mientras que Ottaviano y van Ypersele (2005), Konrad (2008) y Davies y Eckel (2010) tienen en cuenta la estructura externa del mercado.

1. Ver Wilson (1986) y Zodrow y Mieszkowski (1986).

2. Por ejemplo, Bucovetsky (1991) y Kanbur y Keen (1993) observan las consecuencias de tener regiones asimétricas, Burbidge y Myers (1994) añaden el criterio de la movilidad de la población, y Bucovetsky y Smart (2006) aportan el concepto de la nivelación de rentas.

#### 4. Los regímenes fiscales preferentes frente a los no preferentes

Existe controversia en el estudio de la competencia fiscal acerca de si es deseable que los países o las regiones acuerden no dar un trato preferente a las diferentes formas de capital. El punto de vista común, que incluye a la OCDE<sup>5</sup>, es que, sin estas restricciones, los países competirían de forma agresiva por el capital que presenta una relativa movilidad interregional, lo que redundaría en un nivel de impuestos muy por debajo de su nivel de eficiencia. Si se eliminara este trato preferente, ningún capital se gravaría a unos tipos impositivos demasiado bajos, porque esto sacrificaría demasiado los ingresos fiscales provenientes del capital relativamente inmóvil. De hecho, algunos países, como Canadá y Estados Unidos, han suscrito tratados con ventajas fiscales mutuas que se verían comprometidos si uno de estos países empezara a «discriminar». La prohibición del trato asimétrico de las empresas nacionales y extranjeras también se ha recogido en diferentes tratados de la Unión Europea y la OCDE.

No obstante, esta solución no es gratuita: en un intento por atraer capital móvil, puede esperarse que los gobiernos reduzcan el tipo impositivo general por debajo del nivel al que se gravaría el capital relativamente inmóvil en el caso del modelo fiscal preferente. En consecuencia, en un régimen fiscal no preferente, el tipo impositivo aplicable a todo el capital seguirá estando de algún modo por debajo de su nivel de eficiencia.

En una publicación importante, Keen (2001) analiza esta concesión utilizando un modelo con dos bases imponibles que exhiben diferentes grados de movilidad, y halla que los gobiernos recaudan más ingresos cuando la parte más móvil de la base imponible recibe un trato preferente. Sin embargo, Haupt y Peters (2005) hallan que, cuando se añade al caso analizado por Keen (2001) un trato preferente a la inversión en el país de origen, los regímenes preferentes obtienen unos ingresos fiscales más reducidos. Sorprendentemente, este pequeño supuesto cambia completamente la conveniencia de un régimen fiscal respecto al otro.

Abordando el asunto desde un punto de vista algo diferente, Janeba y Peters (1999) muestran que la eliminación del trato preferente conduce a unos ingresos fiscales mayores en un contexto en el que se identifican múltiples bases imponibles arbitrarias. Otras investigaciones han generalizado y ampliado estos resultados, como en el caso de Wilson (2005), Konrad (2007), y Marceau et al. (2009). Todas ellas tienen en cuenta un contexto con dos bases imponibles que difieren de manera exógena en su grado de movilidad. Parece extendida la opinión de que, si una de las dos bases imponibles deviene completamente móvil, de tal modo que se vea atraída por la región cuyo tipo impositivo sea más bajo, el régimen no preferente recaudará mayores ingresos. Los argumentos a favor del trato pre-

ferente tanto de Keen (2001) como de Haupt y Peters (2005) se basan en un modelo en el que ambas bases imponibles presentan elasticidades finitas, aunque distintas, con respecto a la diferencia de tipos impositivos de las regiones. Más relacionado con nuestro trabajo está el estudio de Janeba y Smart (2003), que ofrece un punto de vista más equilibrado sobre la discriminación y especifica en qué condiciones un régimen es preferible a otro. La principal diferencia reside en la definición de las bases imponibles. En lugar de suponer las bases imponibles definidas de forma exógena, observamos las del contexto original de Keen (2001) y Haupt y Peters (2005), donde el origen es la única característica identificable.

Para responder a esta cuestión, examinaremos el trato fiscal preferente en función de las características observables de las empresas. El punto de vista generalizado en estas publicaciones es que los gobiernos pueden distinguir entre diferentes tipos de capital o de empresas según sus características de movilidad.<sup>6</sup> Esto contrasta con otras publicaciones sobre impuestos óptimos, que se centran en las dificultades que supone realizar estas distinciones, ya que el trato preferente debe basarse en las características observables de las empresas, cuya relación con sus costes reales de movilidad no tiene por qué ser perfecta.<sup>7</sup> Por ejemplo, Hagen, Osmundsen, y Schjelderup (1998) consideran un modelo en el que los costes de movilidad de las empresas están mutuamente relacionados con el tamaño de su inversión, en cuyo caso resulta óptimo gravar la inversión con un impuesto no lineal. En realidad, los regímenes fiscales preferentes a menudo consisten en gravar la parte proporcional de una base imponible que pertenece a capital extranjero a un tipo impositivo menor que la parte de capital nacional, comportamiento que también se tacha de «discriminatorio». A este respecto, cabe destacar que la procedencia del capital puede observarse, mientras que la movilidad por sí misma, no. En consecuencia, puede resultar más práctico tomar los resultados obtenidos por nuestro modelo y relacionarlos con recomendaciones políticas concretas.

En este trabajo, presentamos argumentos a favor del régimen fiscal no preferente o, en su defecto, el preferente que no requiera una gran elasticidad de la base imponible, para evitar las diferencias exógenas intrínsecas. Además, mientras que la literatura previa a este trabajo no se pronuncia sobre la magnitud de las diferencias en los ingresos fiscales de ambos regímenes, nuestros resultados apuntan a que pueden ser bastante considerables. En efecto, si se sustituyera el trato preferente por un trato no preferente en el caso de nuestro modelo básico con regiones simétricas y costes de migración distribuidos de manera uniforme, los ingresos fiscales prácticamente se duplicarían. Obviamente, la distribución de los costes de migración determina en parte la medida en que un

5. Ver OCDE (2006).

6. Keen (2001) y Janeba y Peters (1999) son buenos ejemplos de ello.

7. Por ejemplo, Hong y Smart (2010) dan por hecho que todas las empresas deben estar sujetas a los mismos tipos impositivos legales y analizan el recurso de los paraísos fiscales como mecanismo escogido voluntariamente para lograr diferencias favorables en los tipos impositivos efectivos marginales.

régimen se impone sobre el otro. Si existen suficientes empresas con costes de migración bajos, los regímenes preferentes pueden generar mayores ingresos fiscales, como recoge Keen (2001).

## 5. Metodología y resultados

A fin de examinar cómo influyen los efectos de la movilidad de las empresas en la conveniencia de un régimen fiscal preferente respecto a otro no preferente, construimos un modelo de competencia fiscal con dos regiones que compiten para atraer a las empresas extranjeras y retener a las nacionales. El modelo que proponemos comparte muchos rasgos característicos de los modelos estándar de competencia fiscal; sin embargo, en nuestro modelo, el capital no es homogéneo: las empresas de cada región se enfrentan a costes de migración, y como las que los tienen más bajos encuentran más atractiva la opción de trasladarse, la elasticidad de la base imponible de cualquiera de las regiones dependerá de la distribución relativa de los costes de migración.

Para abordar las ventajas de los regímenes fiscales preferentes, construimos un modelo birregional que distingue entre las empresas extranjeras y las nacionales. Suponemos que cada región posee inicialmente un número determinado de empresas nacionales cuya migración a otra región les representaría un coste. Un hallazgo importante de nuestra investigación es que existe un gran aliciente para aplicar un tipo impositivo menor a las empresas extranjeras y atraer así al menos a un número reducido de estas; de otro modo, los elevados impuestos las disuadirían de trasladarse a la otra región. Esto basta para demostrar que existen sistemas fiscales preferentes en los que se aplican unos tipos impositivos inferiores a las empresas extranjeras que a las nacionales.

Un simple ejemplo ilustra el gran impacto negativo que puede tener sobre la recaudación fiscal total el permitir que algunas empresas reciban un trato fiscal preferente. Tomemos dos regiones idénticas con el mismo número de «empresas nacionales» respectivamente. Cada empresa obtiene los mismos beneficios exógenos antes de impuestos, normalizados a uno. Estos beneficios pueden gravarse a unos tipos impositivos de hasta el 100%. Sin embargo, cada empresa puede trasladarse a otra región incurriendo en un coste de migración  $c$ . Consideremos el régimen fiscal no preferente, en el que se aplica el mismo tipo impositivo a todas las empresas por igual,  $t$ . En este caso, una imposición del 100% sobre los beneficios está en equilibrio cuando el coste de migración  $c$  es lo suficientemente elevado. Cada región advierte que puede doblar su base imponible prácticamente si reduce sus impuestos a un nivel justo por debajo de  $1-c$ ; como resultado, el menor tipo impositivo deja a la región con menos ingresos fiscales que antes. A modo de contraste, consideremos ahora un régimen fiscal preferente, donde puede aplicarse a las empresas nacionales existentes un tipo impositivo diferente al que se aplica a las empresas extranjeras que la región intenta captar. Cada región competirá reduciendo impuestos a las

empresas extranjeras hasta el punto en que la reducción fiscal que reciban por el hecho de cambiar de región esté por debajo del coste de migración  $c$ . De este modo, las empresas extranjeras reciben ofertas fiscales que pueden bajar hasta 0, mientras que la presión fiscal sobre las empresas nacionales aumenta hasta  $c$ , para que no tengan alicientes para migrar a otra región. Unos tipos impositivos mayores causarían movimientos, y las empresas no cambiarían de región en ninguno de los dos regímenes. Por lo tanto, todas las empresas afrontan una imposición del 100% en el régimen fiscal no preferente, mientras que, en el régimen preferente, la aportación fiscal de cada empresa iguala el coste de migración  $c$ . En los casos en que los costes de migración son elevados, cambiar de un régimen preferente a otro no preferente incrementa las aportaciones fiscales en casi un 100%.

Este es claramente un ejemplo extremo, pero ilustra cómo funcionan los mecanismos que analizamos en nuestro estudio. Claramente, introducir unos costes de migración heterogéneos resultará en equilibrio con una imposición menor al 100%, porque los gobiernos experimentarán curvas de oferta ascendientes para las empresas extranjeras, ya que unos impuestos más bajos atraen a aquellas cuyos costes de migración son mayores. Entonces, será posible examinar cómo el equilibrio de los tipos impositivos depende de las elasticidades implícitas de las bases imponibles.

Nuestro modelo general distingue entre empresas extranjeras y nacionales en el contexto de un mundo birregional en el que cada región posee inicialmente un número determinado de «empresas nacionales» que deben incurrir en un coste si quieren migrar a otra región, mientras que las «empresas extranjeras» que intenta captar son las empresas nacionales de la otra región. Aunque tanto empresas extranjeras como nacionales se enfrentan a una misma distribución de los costes de migración, esto no significa que las elasticidades fiscales de las bases imponibles extranjeras y nacionales sean las mismas, porque dependen del número de empresas de cada tipo que se encuentren en cada región. De hecho, la elasticidad de la base imponible extranjera se eleva hasta el infinito a medida que la diferencia del tipo impositivo nacional respecto al extranjero desciende hasta cero. En particular, existe una gran motivación para rebajar los impuestos a las empresas extranjeras lo suficiente como para atraer al menos a unas cuantas, ya que previamente a aplicar la reducción en los tipos impositivos no existen empresas extranjeras en la región. Por lo tanto, generamos un sistema fiscal preferente en el que se aplican unos tipos más bajos a las empresas extranjeras que a las nacionales sin diferencias intrínsecas en las elasticidades. Nuestro modelo también nos permite identificar otro efecto negativo que se asocia con los regímenes fiscales preferentes. Con un tipo impositivo único tanto para las empresas nacionales como las extranjeras, la migración de las empresas es unidireccional: las empresas migran de la región con impuestos menores a la región con impuestos mayores. De hecho, en el caso de las regiones simétricas, la migración de las empresas no presenta equilibrio. Sin embargo, en un régimen fiscal preferente, ambas regiones establecen un

tipo impositivo menor para el capital extranjero y, por lo tanto, la migración de las empresas es bidireccional, incluso en los casos de simetría. Dado que las empresas se trasladan sólo por motivos fiscales, los regímenes preferentes conllevan unos costes de migración más elevados.

Pueden considerarse muchas extensiones de este modelo, como las asimetrías entre las regiones, que se miden por el número de empresas nacionales presentes. Hallamos que la región menor siempre establece un tipo impositivo inferior al de la región mayor con un régimen fiscal no preferente, lo que conduce a una migración de las empresas de la región mayor a la menor. Es interesante observar que, cuando una región es significativamente menor que la otra, la diferencia en los ingresos fiscales de los regímenes no preferentes y los preferentes baja hasta cero. La región de mayor tamaño siempre recauda menos ingresos fiscales cuando se enfrenta a un competidor de menor tamaño, pero un menor capital en la región más pequeña puede significar una mayor recaudación fiscal por razón del mayor movimiento migratorio de las empresas anteriormente mencionadas. En el caso del régimen fiscal preferente, sin embargo, la heterogeneidad del tamaño no influye en la determinación de los tipos impositivos nacionales, ni tampoco de los extranjeros. En consecuencia, un régimen fiscal preferente tiende a generar mayores ingresos fiscales cuando las regiones son altamente heterogéneas.

Las empresas cuya movilidad es total también pueden añadirse a este modelo. La intuición podría sugerirnos que su presencia tiene como consecuencia unos impuestos más bajos, ya que las regiones compiten de una forma más agresiva por atraerlas. Sin embargo, los impuestos pueden ser incluso más elevados en ambos tipos de régimen fiscal. Dado que la región de menor tamaño atraería más fácilmente a estas empresas con mayor disposición para trasladarse, el consiguiente aumento de su base imponible implicaría una menor elasticidad de la base imponible en el caso del resto de empresas extranjeras, lo que motivaría a dicha región a gravar a estas empresas a un tipo superior.

## 6. Competencia fiscal en un entorno dinámico

Como futura ampliación de nuestra investigación, realizaremos un análisis dinámico en el que cada región reconozca que las nuevas empresas que capte en el presente período generarán ingresos fiscales en futuros períodos. En el régimen preferente, esto significa que, gravar a las empresas extranjeras nuevas con tipos lo suficientemente bajos como para atraerlas en el presente período, permitirá a la región gravarlas a unos tipos más altos en el futuro. Si aplicamos las premisas de nuestro modelo estático sobre la distribución de los costes de migración, observamos que el régimen no preferente puede producir unos ingresos sustancialmente más elevados que el régimen preferente.

El modelo que hemos construido para examinar las ventajas de los regímenes fiscales preferentes también lo usaremos para analizar la competencia fiscal dinámica con costes de migración heterogéneos. Nuestra expectativa es que una región reconozca que cualquier empresa que capte generará ingresos fiscales en el futuro, de tal forma que, en un régimen fiscal preferente, el hecho de aplicar a las nuevas empresas un nivel de impuestos lo suficientemente bajo como para atraerlas, permitirá a dicha región gravarlas a un nivel más alto en el futuro. En consecuencia, prevemos que la competencia fiscal será más problemática en un sistema tan discriminatorio. No obstante, nuestros hallazgos podrían diferir significativamente en el caso de los regímenes fiscales no preferentes, donde la mayor presencia de empresas «nacionales» implica que el hecho de reducir el tipo impositivo aplicable al impuesto de sociedades suponga un coste mayor. Como muestra Marceau et al. (2010), los regímenes fiscales no preferentes pueden castigar a las regiones con más capital, y hacer que las regiones más «pequeñas» sean más agresivas en cuanto a sus tipos impositivos. Esto implica que las regiones más pequeñas tenderán a atraer más capital nuevo y, con el tiempo, crecerán, mientras que las grandes se estancarán. En consecuencia, esperamos ver en nuestro modelo una convergencia con el aumento del capital, que debería tener un impacto significativo en la intensidad de la competencia por captar nuevas empresas.

La movilidad de las empresas cambia con el tiempo: una empresa nueva con una tecnología actual normalmente estará menos dispuesta a trasladarse por motivos fiscales que otra empresa más antigua cuya tecnología esté prácticamente obsoleta. Por esta razón, analizaremos las consecuencias dinámicas de la competencia fiscal cuando la movilidad de las empresas cambia con el tiempo. Muchos aspectos dinámicos de la competencia fiscal continúan estando significativamente inexplorados. Hasta ahora, la línea de investigación más extendida ha estudiado la relación entre competencia fiscal, descentralización y crecimiento.<sup>8</sup> Más relacionados con la investigación que nos ocupa están Wilson (1996) y Wilson y Wildasin (1996), que construyen modelos dinámicos en los que los factores son totalmente móviles cuando las empresas se deciden por su ubicación inicial, pero que se convierten parcialmente en inmóviles cuando el capital está instalado. En Wilson (1996), el factor es el capital de las empresas de duración ilimitada, mientras que Wildasin y Wilson (1996) contemplan el modelo de las generaciones solapadas con mano de obra móvil. Ambos estudios, sin embargo, se centran únicamente en los regímenes preferentes,

8. Lejour y Verbon (1997) y Hatfield (2006) muestran que la competencia fiscal puede disminuir los impuestos sobre el capital, incrementar el rendimiento de los ahorros y conducir a un crecimiento mayor. Brueckner (2006) muestra que la centralización con unas buenas condiciones públicas y uniformes en todas las regiones puede desfavorecer el crecimiento reduciendo los ahorros. Finalmente, Koethenburger y Lockwood (2010) sugieren que los choques de productividad limitan la competencia fiscal, dando a entender que la descentralización podría reducir el crecimiento.

mientras que en nuestra investigación realizamos un análisis dinámico de ambos regímenes: preferente y no preferente. Aunque las empresas nuevas sean menos propensas a migrar (por las buenas condiciones de su capital instalado), también son más vulnerables ante las futuras imposiciones fiscales. Esto significa que, en un régimen preferente, el gobierno tiene un problema intertemporal: establecer unos tipos impositivos bajos para captar nuevas empresas permitirá a la región gravarlas a unos tipos más altos en el futuro. Dado que los regímenes preferentes y los no preferentes pueden influir de un modo muy distinto en el comportamiento de las regiones a largo plazo, es importante analizarlos en un contexto dinámico.

### Referencias bibliográficas

- Baldwin R. and T. Okubo (2009a), "Tax Competition with Heterogeneous Firms," Kobe University, Discussion Paper Series: 237.
- Baldwin R. and T. Okubo (2009b), "Tax reform, delocation and heterogeneous firms," *Scandinavian Journal of Economics* 111, 741-764
- Boadway, R., K. Cuff and N. Marceau (2004a), "Agglomeration Effects and the Competition for Firms," *International Tax and Public Finance* 11, 623-645.
- Boadway, R., K. Cuff and N. Marceau (2004b), "Inter-jurisdictional Competition for Firms," *International Economic Review* 43, 761-782.
- Brueckner, J. (2006), "Fiscal Federalism and Economic Growth", *Journal of Public Economics* 90, 2107-2120.
- Bucovetsky, S. (1991), "Asymmetric Tax Competition," *Journal of Urban Economics* 30, 167-181.
- Bucovetsky, S. and A. Haufer (2007a), Tax Competition when Firms Choose their Organizational Form: Should Tax Loopholes for Multinationals be Closed?" *Journal of International Economics* 74, 188-201.
- Bucovetsky, S. and A. Haufer (2007b), "Preferential Tax Regimes with Asymmetric Countries," *National Tax Journal* 60, 789 -795.
- Bucovetsky, S. and M. Smart (2006), "Efficiency consequences of local revenue equalization: Tax competition and tax distortions," *Journal of Public Economic Theory* 8, 119-144.
- Burbidge, J. and K. Cuff (2005), "Capital Tax Competition and Returns to Scale," *Regional Science and Urban Economics* 35, 353-373.
- Burbidge, J., K. Cuff, and J. Leach (2006), "Tax Competition with Heterogeneous Firms," *Journal of Public Economics* 90, 533-549.
- Burbidge, J. and G. M. Myers (1994), "Population Mobility and Capital Tax Competition," *Regional Science and Urban Economics*, 24, 441-459
- Davies, R.B. and C. Eckel (2010), "Tax Competition for Heterogeneous Firms with Endogenous Entry," *American Economic Journal: Economic Policy* 2, 77-102.
- Hatfield, J. (2006), "Federalism, Taxation, and Economic Growth", unpublished paper, Graduate School of Business, Stanford University.
- Haupt, A. and W. Peters (2005), "Restricting Preferential Tax Regimes to Avoid Harmful Tax Competition," *Regional Science and Urban Economics* 35, 493-507.
- Hong, Q. and M. Smart (2010), "In Praise of Tax Havens: International Tax Planning and Foreign Direct Investment," *European Economic Review* 54, 82-95.
- Janeba, E., and W. Peters (1999), "Tax Evasion, Tax Competition and the Gains from Nondiscrimination: The Case of Interest Taxation in Europe," *Economic Journal* 109, 93-101.
- Janeba, E., and M. Smart (2003), "Is Targeted Tax Competition Less Harmful Than Its Remedies," *International Tax and Public Finance* 10, 259-280.
- Kanbur, R., and M. Keen (1993), "Jeux sans frontieres: Tax Competition and Tax Coordination when regions Differ in Size," *American Economic Review* 83, 877-892.
- Keen, M. (2001), "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful," *National Tax Journal* 54, 757-762.
- Koethenbueger, M. and B. Lockwood (2010), "Does Tax Competition Really Promote Growth?" *Journal of Economic Dynamics and Control* 34, 191-206
- Konrad, K.A. (2008), "Mobile Tax Base as a Global Common," *International Tax and Public Finance* 15, 395-414.
- Lejour, A. and H. Verbon (1997), "Tax Competition and Redistribution in a Two-Country Endogenous Growth Model," *International Tax and Public Finance* 4, 485-497.
- Marceau, N., S. Mongrain and J.D. Wilson (2010), "Why Do Most Regions Set High Tax Rates on Capital?" *Journal of International Economics* 80, 249- 259.
- McAusland, C. (2002), "Cross-Hauling of Polluting Factors," *Journal of Environmental Economics and Management* 44, 448-470.
- Ottaviano, G. and T. van Ypersele (2005), "Market Size and Tax Competition," *Journal of International Economics* 67, 25-46
- OECD (2006), "The OECD'S Project On Harmful Tax Practices: 2006 Update on Progress in Member Countries," Center for Tax Policy and Administration.
- Osmundsen, P., K.P.Hagen, and G.Schjelderup, (1998), "Internationally Mobile Firms and Tax Policy," *Journal of International Economics* 45, 97-113.
- Peralta S., X. Wauthy, and T. van Ypersele (2006), "Should Regions Control International Profit Shifting?" *Journal of International Economics* 68, 24- 37.
- Scoones, D. and J.F.Wen (2001), "Common and Private Values of the Firm in Tax Competition," *Journal of Public Economic Theory* 3, 373-89.
- Wilson, J.D. (2005), "Tax Competition with and without Preferential Treatment of a Highly-Mobile Tax Base," In J. Alm, J. Martinez-Vasquez, and M. Rider, Editors, *The Challenge of Tax Reform in a Global Economy*, Springer.
- Wilson, J.D. (1999), "Theories of Tax Competition," *National Tax Journal* 52, 269-304.
- Wilson, J.D. (1996), "The Tax Treatment of Imperfectly Mobile Firms: Rent- Seeking, Rent-Protection, and Rent-Destruction," in *The Political Economy of Trade Policy*, edited by Feenstra, Grossman and Irwin, MIT Press, 225- 244.

- Wilson, J.D. and D. Wildasin (1996), "Imperfect Mobility and Local Government Behavior in an Overlapping-Generations Model," *Journal of Public Economics* 60, 177–198.
- Wilson, J.D. (1986), "A theory of interregional tax competition," *Journal of Urban Economics* 19, 296–315.
- Zodrow, G.R. and P. Mieszkowski (1986), "Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods," *Journal of Urban Economics* 19, 356–370.

## Descentralización y corrupción: datos y problemas del caso mexicano

**Timothy J. Goodspeed**

Hunter College and Graduate Center - CUNY



### I. Introducción

Uno de los principios fundamentales del federalismo fiscal es que, en ausencia de ciertas formas de externalidades, los gobiernos descentralizados que dependen de sus propias fuentes de ingresos deberían ser fiscalmente más eficientes que los gobiernos descentralizados cuya financiación depende de las subvenciones.<sup>1</sup> El argumento raramente se formaliza,<sup>2</sup> pero se fundamenta en la idea de que los gobiernos de nivel subnacional, más cercanos a los ciudadanos, son más transparentes. También es importante tener en cuenta la transparencia hacia los ciudadanos para comprender la presencia que tiene la corrupción en el gobierno. Esto sugiere que la estructura financiera y las instituciones de los gobiernos descentralizados pueden influir potencialmente en el nivel y el alcance de la actividad corrupta. Las estructuras financieras que favorecen la transparencia de los gobiernos deberían asociarse con menos corrupción (con el resto de factores constantes), mientras que las estructuras financieras menos transparentes deberían asociarse en mayor medida con las actividades corruptas.

La relación entre descentralización y corrupción es particularmente importante en los países en vías de desarrollo, donde la corrupción es un problema conocido. A pesar de ello, la relación entre gobierno descentralizado y corrupción permanece opaca incluso a pesar de que las potenciales ventajas de la descentralización son bien conocidas (por ejemplo, una mejor adaptación del gasto público a la diversidad de las preferencias, como se explica en Oates

1972). Las publicaciones hasta la fecha están divididas en cuanto a la relación entre descentralización y corrupción desde un punto de vista teórico y empírico.

Goodspeed (2011) desarrolla un modelo simple en el que se pone de manifiesto que el uso de subvenciones en lugar de los impuestos recaudados a nivel local incrementa la corrupción. Goodspeed (2011) utiliza un conjunto de datos de panel conformado por los estados mexicanos para el estudio de la relación entre las fuentes de financiación de los estados mexicanos y el nivel de corrupción presente en esos estados. Los principales resultados obtenidos indican que la pobreza a nivel subnacional, una variable que mide la presencia de ciudadanos desinformados en una región, conduce a un mayor nivel de corrupción; el aumento del uso de los propios ingresos fiscales reduce los índices de corrupción; y un mayor uso de las subvenciones aumenta la corrupción. Esto sugiere que la descentralización del gasto que se acompaña de una descentralización de los ingresos es más propensa a frenar la corrupción, mientras que la descentralización del gasto que se basa en las subvenciones tiende a fomentarla.

### 2. Teorías sobre la corrupción y la descentralización

Presumiblemente, la corrupción causa distorsiones en la economía. No obstante, cuando una economía ya está sujeta a una serie de distorsiones, la teoría económica del segundo óptimo sugiere que añadir una distorsión adicional a una existente puede mejorar la asignación de los recursos. Esta idea general se ha aplicado al caso de la corrupción. En particular, algunos economistas y otros expertos en temas sociales han argumentado que cuando la economía está regulada en exceso hasta el punto de que las actividades del mercado quedan reducidas o dejan de existir, la corrupción puede permitir a la gente evitar esta regulación. Si este es el caso, la corrupción en este contexto realmente puede mejorar la asignación de los recursos, tal como defienden Leff (1965) y Liu (1985). Sin embargo, los estudios empíricos hallan que la corrupción no es demasiado beneficiosa para la economía. Por ejemplo, Mauro (2005) sostiene que la corrupción disminuye el crecimiento.

Schleifer y Vishny (1993) examinan la corrupción mediante un modelo principal-agente con cierto nivel de detalle, y hallan que los argumentos de Leff y Liu flaquean en términos de eficiencia económica. Entre otras cosas, subrayan que los sobornos representan mayores distorsiones y costes para la economía que los pagos de impuestos. Esto se debe fundamentalmente al secretismo de los sobornos y la corrupción ilegales, que conduce a encarecidos in-

<sup>1</sup> Por supuesto, las subvenciones también ocupan un lugar en la financiación subnacional. Existe un gran número de publicaciones que desarrollan los motivos a favor de las subvenciones y su eficiencia. Los gobiernos a nivel subnacional pueden proporcionar bienes que producen beneficios externos o utilizar impuestos que tienen costes externos. Las subvenciones que nivelan las bases imponibles entre jurisdicciones también pueden justificarse por motivos de eficiencia. Ver por ejemplo Oates (1972) y Boadway y Flatters (1982).

<sup>2</sup> Ver Seabright (1996) como excepción.

tentos de evitar su detección. Cuando no rige el estado de derecho, las economías de mercado tienen dificultades para prosperar:

Schleifer y Vishny también ofrecen algunos puntos de vista interesantes sobre la corrupción en los diferentes niveles de gobierno. Destacan que la corrupción centralizada presenta algunas ventajas para la eficiencia económica, porque un funcionario del gobierno central puede internalizar las externalidades. La corrupción descentralizada, por el contrario, puede ocasionar una mayor corrupción generalizada, ya que las autoridades descentralizadas no internalizan los costes externos a la corrupción.

En un argumento semejante, McGuire y Olson (1996) también apuntan a que la corrupción centralizada tiene ciertas ventajas para la economía en su conjunto. Sostienen que un ladrón centralizado se verá motivado a limitar su robo, en comparación con un «bandido nómada». Por lo tanto, el bandido nómada tendría motivos para establecer un monopolio, limitar el robo y «hacer de sí mismo un rey de la prestación de bienes públicos». Otros argumentos apuntan a que la descentralización conduce a un mayor grado de corrupción. Por ejemplo, hay quienes sostienen que los gobiernos descentralizados pueden atraer a burócratas menos cualificados (Tanzi, 1996, y Prud'homme, 1995).

En contraste con los argumentos anteriores, que sugieren que los gobiernos de nivel subnacional son más propensos a tener un mayor grado de corrupción, el principal argumento para defender el menor grado de corrupción de los niveles inferiores es la capacidad de los gobiernos descentralizados para ser más transparentes frente a sus ciudadanos. El desarrollo más formal de este argumento es el que recoge Seabright (1996).

Bardhan y Mookherjee (2000) y una serie de otras publicaciones sugieren que los votantes desinformados son más susceptibles a la corrupción. Por tanto, la corrupción depende del nivel de información de estos votantes. Bajo ciertas premisas, es más probable que los políticos descentralizados sucumban a los deseos de la élite rica. Por lo tanto, no son demasiado optimistas sobre las consecuencias de la descentralización, al menos en determinadas circunstancias; en los regímenes descentralizados, los pobres pueden ser más propensos a sufrir sobornos y menos capaces de obtener los bienes públicos que desean. El argumento básico es que los votantes desinformados están influidos por los sobornos, así que los políticos que representan a las élites ricas son elegidos gracias a una combinación de votantes ricos informados y votantes pobres desinformados que votan al candidato rico por razón de los sobornos. Mientras que las últimas consecuencias de la descentralización dependen de valores relativos, los gobiernos descentralizados pueden terminar proporcionando demasiados servicios a las élites e insuficientes a los pobres desinformados, y pueden también ser más corruptos que los gobiernos centralizados. Además, existe un elemento interesante a tener en cuenta: probablemente, el nivel de corrupción varía en las diferentes regiones dependiendo del nivel de información de los votantes.

Otra cuestión que influye tanto en la transparencia como en la corrupción de los gobiernos descentralizados es la de las restricciones presupuestarias blandas. Esto ocurre cuando los gobiernos descentralizados se financian mediante subvenciones y el gobierno central es incapaz de comprometerse a no aumentar las subvenciones pese al derroche que se produce a nivel subnacional, como sugieren Wildasin (1997), Inman (2003) y Goodspeed (2002). Por ejemplo, Goodspeed muestra que a un gobierno central con conciencia política le resultará más difícil resistirse a incrementar las subvenciones cuando las ganancias políticas superen los costes políticos. El gobierno central puede por tanto encontrarse políticamente atrapado. Los gobiernos regionales que predicen esta situación están motivados para gastar por encima de lo necesario por dos razones: (i) el problema común de financiación de las subvenciones adicionales y (ii) una disminución directa del coste de oportunidad del gasto.

La literatura sobre las restricciones presupuestarias blandas es pedagógica, porque muestran que no sólo es la centralización o la descentralización en sí misma lo que importa. Son las instituciones del federalismo, y en este caso la estructura de financiación de los gobiernos de nivel subnacional, lo que realmente importa. Desde este punto de vista, las restricciones presupuestarias blandas se convierten en otra de las maneras en que se puede perder transparencia en un régimen descentralizado, cuando los gobiernos a nivel subnacional se financian mediante subvenciones. Los casos de estudio publicados por Rodden, Eskeland, y Litvack (2003) sugieren que este es un elemento importante en la práctica.

Para entender la relación entre la corrupción y la estructura de financiación del nivel de gobierno subnacional, Goodspeed (2011) desarrolla un modelo simple de riesgo moral en el que los gobiernos regionales están en manos de políticos corruptos. Todos los políticos se suponen como corruptos en el modelo. Esto simplifica las cosas, ya que por lo tanto no existe el problema de tener que distinguir entre buenos y malos políticos. Los políticos están constreñidos en sus actividades corruptas por la posibilidad de ser reelegidos. El modelo se basa en el trabajo de Barro (1973) y Ferejohn (1986) y puede ampliarse para incluir la selección adversa y el riesgo moral, en la línea de Besley (2006), Besley y Smart (2007) y Hindriks y Lockwood (2009). Para nuestro propósito, el modelo simple resulta adecuado.

La transparencia es el aspecto principal del modelo. Hay dos períodos en el modelo, y en cada uno de ellos, el coste del bien público es alto o bajo. No obstante, el conocimiento sobre los costes varía según los diferentes actores económicos del modelo. Los políticos corruptos del gobierno regional conocen los costes perfectamente. El gobierno central no tiene capacidad de comprobar el coste real del bien público regional. Para hacer la comparación entre el gobierno central y los gobiernos regionales lo más completa posible, partimos de la premisa de que los votantes regionales conocen el coste real del bien público.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Los resultados son más complejos, pero el mensaje básico es el mismo si los votantes regionales están menos informados que sus políticos, pero más informados que el gobierno central.

En el modelo se observa corrupción por la acción de los políticos regionales corruptos que desvían los ingresos fiscales para asuntos propios. La dificultad es que, cuando el gasto regional es alto, el gobierno central no sabe si los costes son realmente altos o si una región con costes bajos aparenta tener unos costes altos para que los políticos corruptos puedan apropiarse de los ingresos excedentes.

Nuestra intención es explorar lo que representa la recaudación fiscal a nivel subnacional en comparación con la financiación procedente de las subvenciones cuando cabe la posibilidad de que exista corrupción de este tipo (de desvío de fondos públicos por parte de los políticos regionales para asuntos propios). El resultado interesante que se observa es que la estructura de financiación del nivel subnacional influye en el nivel de corrupción. Esto sucede por razón de las diferencias en la información que se observan en los diferentes niveles de gobierno.

También consideramos por separado los problemas que afrontan los votantes regionales, que votarán sobre los impuestos regionales y el endeudamiento, y el gobierno central, que decidirá sobre las subvenciones. Primero evaluaremos el problema que afrontan los votantes regionales. Los políticos corruptos que se enfrentan a votantes informados establecen el beneficio marginal del gasto público en igualdad al coste marginal en el período 1, para ser reelegidos en el período 2. Se tolera algo de corrupción; los votantes necesitan permitirla en cierto nivel para que el político regional de turno no se vaya con todo el dinero público en el período 1. Pero el nivel de corrupción se mantiene en un mínimo, el necesario para asegurar que el político se quedará durante el período 2 en lugar de llevarse todos los fondos públicos de inmediato.

A continuación, consideramos el problema a que se enfrenta el gobierno central. Al gobierno central le gustaría distribuir las subvenciones de forma óptima entre los gobiernos regionales. Sin embargo, el gobierno central padece un problema de falta de información: no puede conocer el coste real de los bienes públicos de las regiones. Por lo tanto, cuando observa un gobierno regional con costes elevados, no puede saber si los costes de la región son en realidad más bajos y los políticos regionales de turno se están apropiando de la diferencia, o si verdaderamente los costes de la región son altos. Con respecto a las regiones de costes bajos, la política de subvenciones óptima del gobierno central coincide con la política fiscal óptima de los votantes regionales: las subvenciones deberían usarse para establecer el beneficio marginal del gasto público en el período 1 en igualdad con el coste marginal.

El resultado con respecto a las regiones con costes elevados es más complejo. Para las regiones con costes elevados, las subvenciones óptimas no se establecen en igualdad con los costes marginales reales. Esto es consecuencia del hecho de que el gobierno central intente prevenir que las regiones con costes bajos aseguren tener unos costes altos. Esto requiere que el gobierno central

equipare los beneficios marginales a unos costes por encima de los reales. Esto implica que las subvenciones y, por tanto, el gasto público, sean óptimamente inferiores a los mejores para las regiones de costes elevados.

Comparando los dos casos, es importante observar que la corrupción es más alta en el caso en que el gasto regional está financiado por subvenciones. Una región de costes bajos que finge tener unos costes altos obtendrá ingresos adicionales en el caso de las subvenciones. El gobierno central puede limitar los daños reduciendo el gasto en aquellas regiones con costes elevados. Aunque existen pérdidas por razón de que una región de costes elevados tiene que padecer las consecuencias de que el gasto que se le atribuye sea inferior al óptimo, la ventaja es que la corrupción está limitada y las regiones con costes bajos pueden mantener su nivel de gasto relativamente alto.

De la puesta en común de los resultados emergen las siguientes hipótesis comprobables:

**Premisa 1:** Cuanto más dependen los gobiernos regionales de sus propios impuestos, menor es la corrupción a nivel regional.

**Premisa 2:** Cuanto más dependen los gobiernos regionales de las subvenciones, mayor es la corrupción a nivel regional.

**Premisa 3:** Cuanto menos informados están los votantes regionales, mayor es la corrupción regional.

### 3. Pruebas empíricas existentes sobre descentralización y corrupción

Por lo que respecta a las pruebas empíricas, algunas publicaciones se sirven de unidades de medida de tipo fiscal para evaluar la descentralización, como la proporción del gasto a nivel subnacional respecto al gasto total del gobierno en diferentes países. Estas publicaciones, entre las que se encuentra el concienzudo estudio de Fisman y Gatti (2001), en general hallan que los países con una mayor proporción de descentralización fiscal se identifican con un menor grado de corrupción (Ver también Huther y Shah, 1999). Otros autores, como Treisman (2000) utilizan una variable binaria que contempla si un país es federal o no (principalmente en términos políticos), y encuentran una correspondencia positiva con la corrupción. Más recientemente, Fan, Lin y Treisman (2009) utilizaron también datos de distintos países, y hallaron que los países con más niveles de gobierno o un mayor número de empleados públicos se asocian con más corrupción, aunque los países cuyos gobiernos constituyen una mayor proporción del PIB se asocian con un menor grado de corrupción.

Estos estudios empíricos padecen ciertas deficiencias. En primer lugar, estos son todos estudios nacionales transversales. Es difícil controlar todos los factores además de la descentralización que repercuten en la corrupción en los distintos países. El peligro es que estos estudios pueden atribuir a la descentralización una relación

de causa-efecto cuando en realidad la verdadera causa desencadenante puede ser un tercer factor relacionado con la descentralización. En segundo lugar, estos estudios no contemplan cómo la fuente de financiación de los gobiernos descentralizados puede influir en la corrupción.

Sobre el primer punto, Bardhan (2006) examina algunos estudios de ámbito nacional sobre aspectos concretos de la transparencia y la rendición de cuentas que aportan pruebas al debate. En el trabajo que nos ocupa, no examinaremos estos estudios, pero baste decir que ninguno de ellos aborda de forma directa la cuestión del modelo de financiación de los gobiernos a nivel subnacional. No obstante, arrojan luz sobre la transparencia y la rendición de cuentas y la prestación de servicios públicos descentralizados, los índices de alfabetización, la competencia política, la vigilancia, la accesibilidad de los medios de comunicación y los mandatos no financiados. Goodspeed (2011) se suma a recoger pruebas en el ámbito nacional y el suyo parece ser el primer trabajo de este tipo para el caso de México. Respecto al segundo punto, Goodspeed (2011) aborda directamente la cuestión de cómo las fuentes de financiación de los gobiernos descentralizados influyen en la corrupción.

#### 4. Descentralización en México

México es un país con 32 gobiernos estatales y más de 2.000 municipios. Los gastos públicos como el de educación y sanidad están descentralizados, con unos resultados que están más o menos dentro de la media de la OCDE respecto a la descentralización del gasto público (OCDE 2003).

No obstante, la financiación del gasto público en México no está demasiado descentralizada. Los gobiernos estatales mexicanos financian sus gastos primordialmente a través de las subvenciones del gobierno central. Aproximadamente el 90 por ciento de la financiación se realiza a través de subvenciones, mientras que sólo un 10 por ciento aproximadamente procede de las fuentes locales; esto hace de México un país altamente centralizado dentro de los países de la OCDE por lo que respecta a la descentralización de los ingresos (OCDE 2003).

Por lo tanto, los estados mexicanos dependen fundamentalmente de las subvenciones del gobierno federal. Estas subvenciones son generalmente de dos tipos: una subvención incondicionada importante (Ramo 28) y una serie de subvenciones condicionadas (Ramo 33). La subvención incondicionada supone aproximadamente un 38 por ciento de los ingresos, y las subvenciones condicionadas sobre un 47 por ciento.

La subvención condicionada se compone mayoritariamente del Fondo General de Participaciones (y, por tanto, en algunos casos, se refiere al mismo como «participaciones»). Las subvenciones condicionadas (llamadas aportaciones) consisten fundamental-

mente en una serie de subvenciones para la educación (FAEB) y la sanidad (FASSA). Las subvenciones del sistema educativo suponen aproximadamente dos tercios de las subvenciones incondicionadas, y las subvenciones del sistema sanitario, sobre un doce por ciento (OCDE 2003).

Las aportaciones condicionadas del Ramo 33 no se calculan conforme a ninguna fórmula; los criterios parecen algo arbitrarios y parecen estar relacionados principalmente con las cantidades gastadas anteriormente en una determinada categoría (OCDE 2003). Además, las subvenciones condicionadas se componen de muchas subvenciones diferentes sin coordinación aparente. Estos problemas que presentan las subvenciones condicionadas sugieren que pueden estar expuestas a la manipulación y la corrupción.

Las transferencias incondicionadas del Ramo 28 sí que siguen una fórmula, aunque ha sido criticada porque no parece tener demasiada lógica. Por ejemplo, el Fondo General de Participaciones parece otorgar más subvenciones incondicionadas per cápita a los estados más ricos, en detrimento de los más pobres. Esto es contrario a la idea habitual de que las subvenciones incondicionadas nivelan los recursos, como ocurre en Canadá, por ejemplo. La razón de esto es histórica: el Fondo General de Participaciones permitió al gobierno federal que convenciera a los estados de que renunciaran a sus sistemas fiscales propios a cambio de recibir transferencias del gobierno central. En la práctica, los estados han recibido más o menos lo que recaudaban anteriormente. Se aplica una fórmula para la distribución de este fondo a los estados, que otorga un peso aproximado de un 45 por ciento a las cantidades históricas de las recaudaciones fiscales, otro 45 por ciento a la población del estado y otro 10 por ciento a un componente nivelador.

#### 5. Descentralización y corrupción en México: datos y pruebas

México presenta un nivel de corrupción relativamente alto dentro de los países de la OCDE. Como se muestra en la Tabla 1, México ostenta el nada presumible liderazgo de tener el Índice de Percepción de Corrupción más alto de los países de la OCDE, según el ranking que publica Transparencia Internacional. Además, existen diferencias acusadas entre los diferentes estados mexicanos. Según el índice que utilizamos en este estudio (el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno o INBCG, que se describe a continuación), el estado menos corrupto en 2007 fue Colimas, con un 3,1, mientras que el más corrupto fue el estado de México, con un 18,8. (Los valores del índice van de 0 a 100).

El objetivo principal es determinar cómo la descentralización de diferentes tipos influye sobre la corrupción. La corrupción es difícil de medir, pero afortunadamente el gobierno mexicano y Transparencia Mexicana han venido colaborando durante la última década

**Tabla 1. Índice de Percepción de la Corrupción en los países de la OCDE, Transparencia Internacional, 2010**

N° Posición Ranking TI	País	Índice de Percepción de la Corrupción, TI, 2010
1	Dinamarca	9,3
1	Nueva Zelanda	9,3
4	Finlandia	9,2
4	Suecia	9,2
6	Canadá	8,9
7	Países Bajos	8,8
8	Australia	8,7
8	Suiza	8,7
10	Noruega	8,6
11	Islandia	8,5
11	Luxemburgo	8,5
13	Hong Kong	8,4
14	Irlanda	8,0
15	Austria	7,9
15	Alemania	7,9
17	Japón	7,8
20	Reino Unido	7,6
21	Chile	7,2
22	Bélgica	7,1
22	Estados Unidos	7,1
25	Francia	6,8
26	Estonia	6,5
27	Eslovenia	6,4
30	España	6,1
32	Portugal	6,0
39	Corea del Sur	5,4
41	Polonia	5,3
53	República Checa	4,6
56	Turquía	4,4
59	Eslovaquia	4,3
67	Italia	3,9
78	Grecia	3,5
98	México	3,1

en un proyecto para desarrollar un Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INBCG). Este índice está ahora disponible para 2001, 2003, 2005 y 2007. El INBCG tiene como función medir la corrupción en el gobierno. Se elabora realizando una encuesta a las unidades domésticas. En 2007, se encuestó a 14.836 unidades domésticas, con un total de entre 237 y 501 cuestionarios completados por estado. La encuesta pregunta a las familias si tienen que hacer algún pago de manera extraoficial para obtener un servicio público determinado de una lista de 35 (lo mismo que en la encuesta realizada en 2005). El índice mide el porcentaje de veces en que ha tenido que recurrirse al soborno para obtener un servicio público.

Según la encuesta, se estima que en México se cometieron 198 millones de actos de corrupción para obtener servicios públicos en el 2007, por un total de 27 mil millones de pesos. El pago medio fue de 137 pesos, lo que equivale aproximadamente a un 8% de los ingresos de una familia mexicana.

Como se explica arriba, una variable importante en la teoría es el grado de información de que dispone la población. Las poblaciones desinformadas son menos conscientes de las artimañas políticas y, por tanto menos capaces de identificar si un gobierno con unos costes elevados en realidad tiene unos costes más bajos y se está apropiando de la diferencia. Utilizamos el índice de pobreza como indicador sustituto para la población desinformada. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, publica un índice de pobreza para los estados mexicanos. Por desgracia, el índice no está disponible para el 2007.

Las principales variables políticas que más nos interesan son las estadísticas financieras de los estados mexicanos. Otros datos importantes son los presupuestos de los estados mexicanos. Esta información fue obtenida del Instituto Nacional de Estadística de México (INEGI), e incluye las fuentes de ingresos de cada estado. Para cada estado, hemos calculado los ingresos procedentes de la recaudación fiscal propia per cápita, las subvenciones incondicionadas, las subvenciones condicionadas y las subvenciones totales de estas estadísticas para el 2001, 2003, 2005 y 2007. Los valores nominales se convirtieron a pesos reales del 2005 usando el Índice Nacional de Precios al Consumidor mexicano.

La Tabla 2 muestra los valores medios por año en los estados de estas estadísticas financieras, además del índice de pobreza y la corrupción. Tal y como se ha indicado, el nivel medio de corrupción disminuyó entre los años 2001 y 2003, para luego incrementar en el 2005. El índice de pobreza sigue una senda parecida (con un cómputo no disponible para el 2007). Por lo general, todas las variables financieras aumentaron con el tiempo en términos reales. El incremento porcentual más considerable ha sido en los ingresos fiscales propios, seguidos de las subvenciones condicionadas y, por último, las incondicionadas. No obstante, algunos estados han experimentado mayores incrementos per cápita en los ingresos fisca-

Fuente: Transparencia Internacional.

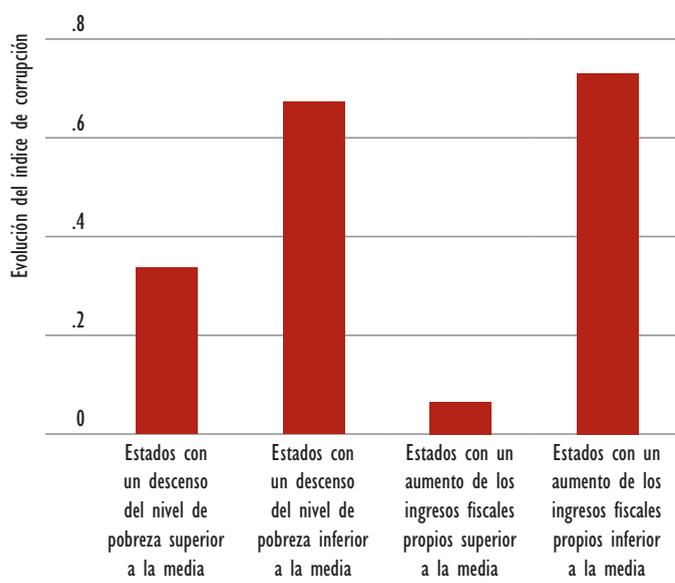
[http://www.transparencia.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/in\\_detail](http://www.transparencia.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/in_detail).

**Tabla 2. Subvenciones, Impuestos y Corrupción en los estados a nivel subnacional de México: 2001-2007 (Promedios per cápita, valores reales en pesos a fecha del 2005)**

Año	Promedio del Índice de corrupción INBCG	Promedio del nivel de pobreza	Promedio de ingresos fiscales propios per cápita	Promedio de subvenciones incondicionadas per cápita	Promedio de subvenciones condicionadas per cápita	Promedio de subvenciones totales per cápita
2001	7.47	21	145	2510	3528	6038
2003	6.86	18	161	2634	3890	6524
2005	7.98	23	200	2854	4354	7209
2007	7.82	-	262	3062	4864	7926

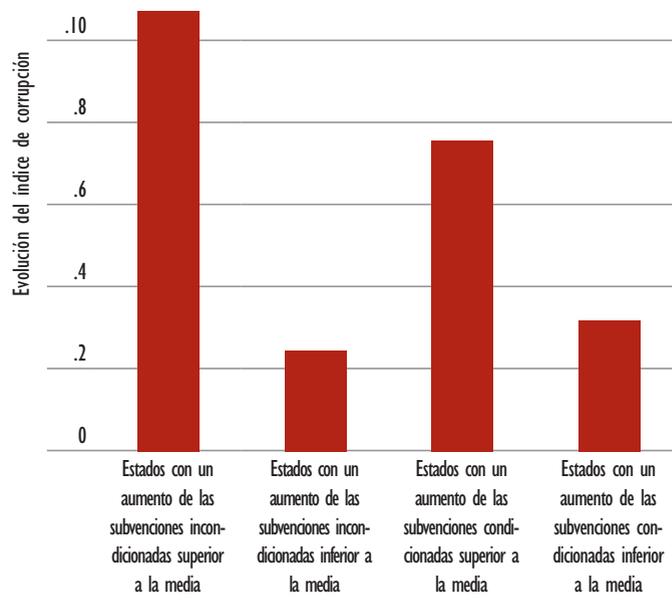
Fuente: Cálculos elaborados por el autor.

**Tabla 3. Evolución del Índice de Corrupción (2001-2005) según el aumento o la disminución del nivel de pobreza y los ingresos fiscales propios**



Fuente: Cálculos elaborados por el autor.

**Tabla 4. Evolución del Índice de Corrupción (2001-2005) según el aumento o la disminución de las subvenciones condicionadas e incondicionadas**



Fuente: Cálculos elaborados por el autor.

les propios que otros. Lo que buscamos conocer es si los estados que han experimentado ingresos fiscales superiores a la media han obtenido mejor puntuación en las encuestas sobre corrupción que los estados que han experimentado incrementos más modestos en ingresos fiscales propios. Igualmente queremos conocer lo mismo acerca de las otras variables políticas. ¿Obtuvieron mejor puntuación en la encuesta sobre corrupción aquellos estados cuyos índices de pobreza reflejaron un mayor aumento frente a aquéllos en los que la pobreza aumentó en menor medida? ¿Obtuvieron peor puntuación en la encuesta sobre corrupción aquellos estados que experimentaron aumentos mayores en las subvenciones condicionadas que aquéllos cuyo aumento fue menor? ¿Obtuvieron peor

puntuación en la encuesta sobre corrupción aquellos estados que experimentaron aumentos mayores en las subvenciones incondicionadas que aquéllos cuyo aumento fue menor?

Las Tablas 3 y 4 muestran los resultados principales. Para cada una de las cuatro variables principales (pobreza, ingresos fiscales propios per cápita, subvenciones condicionadas per cápita y subvenciones incondicionadas per cápita), además del índice de corrupción, hemos tenido en cuenta la diferencia entre el valor de la variable en 2005 respecto a 2001 (hemos empleado el 2005 en lugar del 2007 dada la falta de disponibilidad del índice de pobreza en 2007). A continuación, hemos calculado el cambio medio

que han experimentado los estados para cada una de las cuatro variables políticas. Luego hemos clasificado los estados mexicanos entre los que presentaban un cambio superior a la media y aquellos con un cambio inferior a la media. Hemos realizado esta clasificación para cada una de las cuatro variables políticas principales. Seguidamente hemos calculado el cambio medio en el índice de corrupción durante el periodo en las dos categorías (superior a la media e inferior a la media) para cada una de las cuatro variables políticas. Las tablas 3 y 4 muestran los resultados en gráficos de barras.

La Tabla 3 muestra los resultados referentes a la pobreza y los ingresos fiscales propios. El primer gráfico de barras muestra la caída en el nivel de pobreza acontecida entre 2001 y 2005. La primera barra del gráfico muestra el cambio medio en la corrupción en los estados en los que la pobreza ha disminuido por encima de la media. La segunda barra del gráfico muestra el cambio en la corrupción en los estados en los que la pobreza ha disminuido por debajo de la media. Como se evidencia en el gráfico, en los estados en los que la pobreza experimentó el mayor descenso, se apreció un menor incremento en la corrupción. Los estados en los que la pobreza experimentó una menor reducción (o incluso aumentó), se evidenció un mayor aumento de la corrupción. Por consiguiente, un menor nivel de pobreza se asocia con un nivel de corrupción relativamente menor.

El segundo gráfico de barras de la Tabla 3 muestra el incremento en los ingresos fiscales propios entre 2001 y 2005. La primera barra del gráfico muestra el cambio medio en la corrupción en aquellos estados en los que los ingresos fiscales propios aumentaron por encima de la media. La segunda barra del gráfico muestra el cambio que se aprecia en la corrupción en los estados en los que el incremento de los ingresos fiscales propios fue inferior a la media. Como queda patente en el gráfico, los estados en los que se produjo un mayor aumento en los ingresos fiscales propios registraron un menor incremento de la corrupción. En los estados en los que se produjo un menor aumento en los ingresos fiscales propios, se apreció un mayor aumento de la corrupción. En conclusión: unos mayores ingresos fiscales propios se asocian con un menor nivel de corrupción.

La Tabla 4 muestra los resultados per cápita de las subvenciones incondicionadas y las condicionadas. La primera barra muestra el incremento en las subvenciones incondicionadas entre 2001 y 2005. La primera barra de este gráfico muestra el cambio medio en la corrupción en aquellos estados en los que las subvenciones incondicionadas aumentaron por encima de la media. La segunda barra de este gráfico muestra el cambio medio en la corrupción en aquellos estados en los que las subvenciones incondicionadas se incrementaron por debajo de la media. Como se aprecia en el gráfico, en los estados en los que las subvenciones incondicionadas experimentaron un mayor incremento, se observa un mayor aumento en la corrupción. En aquellos estados en los que las subvenciones incondiciona-

das experimentaron un menor incremento, se observó un menor incremento en la corrupción. Por ello, unas mayores subvenciones incondicionadas se asocian a mayor corrupción.

El segundo gráfico de barras de la Tabla 4 muestra el incremento en las subvenciones condicionadas per cápita entre 2001 y 2005. La primera barra de este gráfico muestra el cambio medio en la corrupción en aquellos estados en los que las subvenciones condicionadas experimentaron un crecimiento superior a la media. La segunda barra del gráfico muestra el cambio en la corrupción en aquellos estados en los que las subvenciones condicionadas experimentaron un aumento inferior a la media. Como se aprecia en el gráfico, los estados en los que hubo un mayor crecimiento de las subvenciones condicionadas, experimentaron un menor incremento en el nivel de corrupción. Los estados en los que las subvenciones condicionadas tuvieron un menor crecimiento, experimentaron un menor aumento de la corrupción. Por lo tanto, las subvenciones condicionadas se asocian a mayor corrupción.

Para resumir, los datos apuntan a que aquellos estados mexicanos que experimentaron incrementos superiores a la media en los ingresos fiscales propios per cápita también experimentaron niveles más bajos de corrupción. Aquellos estados en los que se apreciaron incrementos por encima de la media en las subvenciones per cápita, ya sean condicionadas o no condicionadas, experimentaron asimismo niveles más elevados de corrupción. Por último, aquellos estados en los que se apreciaron descensos superiores a la media en los niveles de pobreza, experimentaron asimismo niveles más bajos de corrupción.

## 6. Conclusiones

La corrupción y la transparencia de los políticos a los ciudadanos es un tema importante, sobre todo en los países en vías de desarrollo. Una forma de gobierno descentralizada puede influir potencialmente en la transparencia y la rendición de cuentas, pero la cuestión sobre si la favorece o todo lo contrario ha sido objeto de debate. Un argumento clave en el desarrollo temprano del federalismo fiscal era que la descentralización acerca las decisiones a la gente y aumenta la transparencia y la rendición de cuentas. Esta es también la línea argumental que sugiere que la competencia entre los gobiernos a nivel subnacional constriñe a los malos políticos. Por otro lado, otros sugieren que las autoridades centralizadas tienden a internalizar las externalidades de la corrupción, lo que conduce a una menor corrupción por parte de las autoridades centralizadas que las descentralizadas.

También se ha sugerido que la captura por parte de intereses particulares puede estar más presente a nivel local, y que los burócratas a nivel subnacional pueden tener menos formación, lo que conduciría a una menor transparencia en el caso de los organismos

descentralizados. Con respecto a la captura, se ha formulado la hipótesis de que la corrupción dependería del nivel de información de los votantes. Bajo ciertas premisas, los políticos de los regímenes descentralizados son más propensos a ceder ante los deseos de la élite rica, y los votantes desinformados son más propensos a sucumbir al soborno. Si los votantes desinformados son además pobres, entonces la corrupción es mayor cuanto mayor es el grado de pobreza. Por lo tanto, es probable que el nivel de corrupción varíe en las distintas regiones según el nivel de pobreza o el grado de información de los votantes.

Un argumento más matizado asegura que el tipo de descentralización también influye. En especial, la organización fiscal de los sistemas de gobierno de tipo federal, y posiblemente también el sistema político, son importantes para entender las ventajas e inconvenientes de los gobiernos descentralizados. Por ejemplo, algunos autores como Rodden et al. (2003) y Goodspeed (2002) han enfatizado las importantes diferencias que existen cuando la descentralización del gasto no va de la mano de la descentralización de los ingresos. Esto sugiere que la relación entre corrupción y descentralización puede verse afectada por el tipo de descentralización. Entre otras cosas, sugiere que la transparencia y la rendición de cuentas son menores cuando el gasto público, que no los ingresos, está descentralizado, lo que conduciría a un mayor grado de corrupción en este tipo de descentralización.

Estudios internacionales como Fisman y Gatti (2001) se fijan en la proporción del gasto público del gobierno a nivel subnacional en relación con el gasto público total del gobierno. Mientras que este es un índice razonable cuyo uso ha estado extendido en la literatura, también es un poco tajante. En particular, no tiene en cuenta cómo se financian estos gastos. Además, como exponemos más arriba, mientras que México es un país promedio dentro de la OCDE por lo que respecta a la descentralización del gasto, también es uno de los más centralizados en cuanto a fuentes de financiación se refiere.

Este estudio resume el análisis de Goodspeed (2011) y presenta algunos datos utilizados para evaluar la relación entre la corrupción y la estructura del gobierno en los estados mexicanos del 2001 al 2007, con el fin de analizar si la estructura del gobierno descentralizado promueve o inhibe el buen gobierno y de qué manera. El estudio utiliza datos de un proyecto del gobierno mexicano para desarrollar un Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Este índice está disponible para 2001, 2003, 2005 y 2007.

Las pruebas recogidas apoyan la idea de que unos ciudadanos mejor informados y una mayor dependencia de los ingresos propios reducen los niveles de corrupción. Hallamos que la pobreza, que interpretamos como ciudadanos desinformados, conduce a un mayor grado de corrupción, como sugieren los modelos de agencia. También hallamos que el mayor uso de los ingresos fiscales propios disminuye el nivel de corrupción, mientras que el recurso de las

subvenciones lo aumenta. Esto sugeriría que, probablemente, la descentralización del gasto que va acompañada de una descentralización de los ingresos desalienta la corrupción, mientras que la descentralización del gasto que se financia a través de subvenciones tiende a fomentarla.

## Referencias bibliográficas

- Bardhan, P. and D. Mookherjee. (2000), 'Capture and Governance at Local and National Levels' *The American Economic Review*, 90 (2).
- Bardhan, P. and D. Mookherjee. (2006), 'Decentralization, Corruption And Government Accountability: An Overview', in S. Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edward Elgar Publishing.
- Barro, Robert. (1973), 'The Control of Politicians: An Economic Model.' *Public Choice*. 14:19-42.
- Besley, Timothy. (2006), *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Besley, Timothy J and Stephen Coate. (2003), 'Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis.' *Journal of Public Economics*, 87: 2611–2637.
- Besley, Timothy and A. Prat. (2006), 'Handcuffs for the Grabbing Hand? Media Capture and Government Accountability.' *American Economic Review*.
- Besley, Timothy and Michael Smart. (2007), 'Fiscal Restraint and Voter Welfare.' *Journal of Public Economics*, 91: 755-773.
- Boadway, Robin, and Frank Flatters. (1982), 'Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results.' *Canadian Journal of Economics*, 15: 613-633.
- Fan, C. Simon, Chen Lin, and Daniel Treisman. (2009), 'Political Decentralization and Corruption: Evidence from around the World.' *Journal of Public Economics*, 93: 14–34.
- Ferejohn, John. (1986), 'Incumbent Performance and Electoral Control.' *Public Choice*, 50: 5-25.
- Fisman, R. and Gatti, R. (2002), 'Decentralization and Corruption: Evidence across countries' *Journal of Public Economics*, 83: 325-45.
- Goodspeed, Timothy J. (2002), 'Bailouts in a Federation.' *International Tax and Public Finance*, 9: 409-421.
- Goodspeed, Timothy J. (2011), 'Corruption, Accountability, and Decentralization: Theory and Evidence from Mexico.' IEB Working Paper.
- Hindriks, Jean and Ben Lockwood. (2009), 'Decentralization and Electoral Accountability: Incentives, Separation, and Voter Welfare.' *European Journal of Political Economy*, 25: 385-397.
- Huther, J. and A. Shah. (1998), 'Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization', World Bank Policy Research Working Paper, no. 1894.
- Inman, R. P. (2003), 'Transfers and Bailouts: Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism,' in J. Rodden et al.(eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 35–83.

- Leff, Nathaniel. (1964), 'Economic Development through Bureaucratic Corruption.' *American Behavioral Scientist* 8(2), 8-14.
- Liu, Francis. (1985), 'An Equilibrium Queuing Model of Bribery.' *Journal of Political Economy* 93(4), 760-81.
- McGuire, Martin and Mancur Olson, Jr. (1996), 'The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force.' *Journal of Economic Literature*, 34(1), 72-96.
- Mauro, Paulo. (1995), 'Corruption and Growth', *Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- OECD, (2003), *OECD Territorial Reviews: Mexico*. Paris: OECD.
- Prud'homme, R. (1995), 'The Dangers of Decentralization', *The World Bank Observer*, 10(2).
- Rodden, Jonathan, G. Eskeland, and J. Litvack (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: MIT Press.
- Schleifer, Andrei and Robert Vishny. (1993), 'Corruption.' *Quarterly Journal of Economics* 109: 599-617.
- Tanzi, V. (1996), Fiscal federalism and efficiency: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. In: Bruno, M., Pleskovic, B. (Eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995*. World Bank, Washington, D.C.
- Treisman, D. (2000), 'The Causes of Corruption: A Cross-National Study', *Journal of Public Economics*, 76: 399-457.
- Wildasin, D. (1997), 'Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations.' Unpublished.



Rese

añas

Ferran Requejo & Klaus- Jürgen Nagel (Eds.)

## Federalism Beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe

Ashgate Distribution Services

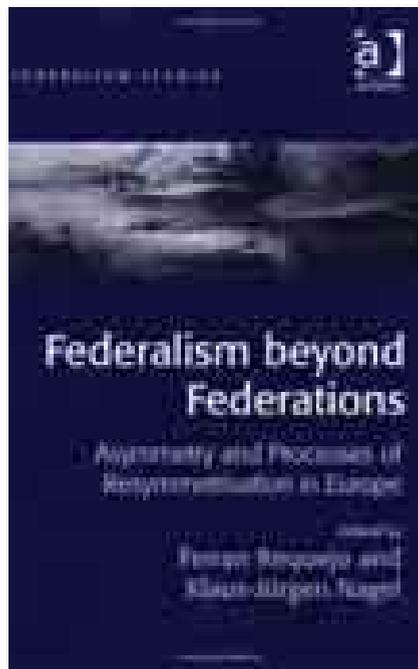
Dentro del campo del federalismo existen cuatro términos ampliamente utilizados: centralización, descentralización, simetría y asimetría. Se tiende a asociar el primer de estos conceptos con la simetría y el segundo, con la asimetría. No obstante, los estudios empíricos contradicen esta idea. El libro "Federalism beyond federations" nos muestra como es frecuente que la (re)"simetrización" de un país vaya ligada a un incremento de la descentralización mientras que la asimetría no tiene porqué estar asociada a un menor grado de descentralización.

El libro se divide en 10 secciones donde expertos en federalismo presentan diversos casos de estudio. En total se analizan 10 países/regiones que comparten un elemento común: todos ellos presentan de un elevado grado de descentralización política y, al mismo tiempo, todos partían de una situación inicial –a partir de la Segunda Guerra Mundial– de amplias asimetrías *de jure* (es decir, con bases constitucionales) que les llevaron a una posterior descentralización.

Todos los casos de estudio son regiones pertenecientes al continente europeo: Bélgica, Reino Unido, Italia, España, el Atlántico Norte (el caso de las islas Feroe), Finlandia (el caso de las islas Åland), Rusia, la península de Crimea, Portugal y Córcega. En casi todas las situaciones analizadas se observa una tendencia a la "resimetrización" que ha conllevado ciertos éxitos en algunos casos, pero no en otros.

El objetivo de esta publicación es determinar cuándo y por qué motivos estas regiones han experimentado un proceso de "resimetrización" de su modelo territorial. Al mismo tiempo, los autores también identifican a los principales actores involucrados en estos procesos, con especial interés por aquellos que inician las demandas de "resimetrización".

Hasta los años 80 la investigación en federalismo había centrado muy poco su atención sobre el concepto de asimetría, introducido en 1965 por C. Tarlton en un histórico artículo. Existen expertos que defienden que un sistema federal asimétrico es más deseable



que una división uniforme de los poderes o que las tensiones permanentes surgidas de las imposiciones institucionales simétricas en países extremadamente plurales. Según este argumento, la asimetría federal resultaría especialmente interesante en países con una población que destaca por sus amplias diferencias culturales y/o nacionales, como es el caso de Canadá, Bélgica, Reino Unido o España, entre otros. En contraposición, hay otro grupo de expertos que aboga por un modelo institucional simétrico. Éstos recurren al principio de igualdad entre los ciudadanos (es decir, ausencia de trato diferencial basado en el territorio), el cual, según ellos, entraría en contradicción con un modelo federal asimétrico.

Entre los puntos revisados en esta publicación destacan cuatro elementos. Primero, la evolución de los sistemas políticos hacia la descentralización o centralización.

Segundo, la influencia recíproca entre las asimetrías territoriales *de facto*, como pueden ser diferencias en la lengua, la geografía, etc., y las asimetrías *de jure* -es decir, aquellas derivadas de reglas constitucionales. Tercero, el derecho colectivo al autogobierno de grupos considerados minoritarios en términos nacionales, étnicos o lingüísticos. Por último, la emergencia de acuerdos transnacionales como la Unión Europea.

En cuanto a la evolución del grado de descentralización y los procesos de "resimetrización" las experiencias vividas en los países analizados son diversas. Por ejemplo, en Italia, Reino Unido, Bélgica y España existe evidencia de un creciente proceso de descentralización con diferentes impactos sobre sus asimetrías iniciales. España e Italia han visto reducidos sus niveles iniciales de asimetría, mientras que el Reino Unido es más asimétrico hoy en día como consecuencia de las reformas de 1999. Otro ejemplo es Rusia, donde en un primer momento (en los años 90) se vivió una descentralización asimétrica para, posteriormente, hacer un giro hacia la recentralización. De este modo, en la Rusia de Putin y Medvedev la "resimetrización" y la recentralización han ido de la mano. En cuanto a las islas analizadas en este estudio, tanto las islas Åland como las islas Feroe (éstas últimas gozan de autogobierno) la asimetría se ha mantenido o incluso ha aumentado.

El estudio de las dos islas mencionadas es el reflejo de dos situaciones de asimetría geográfica generada por la insularidad (es decir, asimetría *de facto*). En general este tipo de asimetría es vista como una amenaza menor hacia la unidad del país, lo cual puede explicar el hecho de que haya una menor presión de “resimetrización”. Así pues, el libro editado por Ferran Requejo y Klaus-Jürgen Nagel no solo ofrece una mera descripción de la evolución de los procesos de descentralización y “resimetrización” vividos en Europa sino que también indaga sobre las causas que los propician. Estas causas son diversas y su peso difiere según el país analizado. En términos generales, los autores señalan que el argumento nacional es importante en los debates políticos de España, Flandes y Escocia. El debate lingüístico es importante en Bélgica, Gales, Cataluña, el Tirol del Sur y el Valle de Aosta. En cambio, en el resto de territorios italianos el debate se centra en el aspecto económico. También es importante tener en cuenta, y así lo hacen los expertos, el rol que juegan los partidos políticos: si existen partidos políticos regionales que son fuertes y tienen la posibilidad de gobernar su territorio, la perspectiva de la asimetría suele verse reforzada.

Por último, como ya se ha comentado, en el libro se aborda otra cuestión muy interesante: quién son los agentes “resimetrizadores”? En la mayoría de situaciones analizadas en esta obra los partidos nacionales son los principales defensores del modelo simétrico, fundamentalmente porque buscan el apoyo electoral de la mayoría de la población. Uno de los ejemplos claros citados es España, donde los dos partidos mayoritarios tienden a defender la simetría. Esta es la misma postura adoptada por los grandes partidos nacionales en Italia. En Bélgica, por otro lado, los flamencos tienden a reclamar mayor descentralización mientras que más de un tercio de los francófonos están a favor del retorno a una Bélgica unitaria (postura defendida por un ínfimo porcentaje de los habitantes de Flandes).

Para concluir, la publicación reseñada hace una aportación importante a los estudios sobre federalismo fiscal: analiza desde una perspectiva novedosa la relación entre descentralización y asimetría en los sistemas políticos europeos.

**Ignacio Zubiri**

## **The Economic Agreement Between the Basque Country and Spain**

Ad Concordiam

Una característica peculiar del sistema de financiación autonómico español es la existencia del llamado “concierto económico vasco” (nombre con el que se conoce al sistema de financiación del País Vasco). Para los expertos españoles en federalismo fiscal las particularidades de este sistema son bien conocidas. No obstante, para los expertos extranjeros su funcionamiento puede resultar relativamente difícil de comprender ya que hasta la fecha no había ningún libro en lengua inglesa centrado en explicarlo. En este sentido, el libro de Ignacio Zubiri – catedrático de hacienda pública de la Universidad del País Vasco- cubre este vacío.

Esta obra tiene dos elementos principales: el análisis de los rasgos diferenciales del sistema de financiación vasco y las implicaciones económicas que ha tenido durante sus años de implantación. Además, también presenta una descripción de las raíces históricas del “concierto vasco” (éste data de 1876) y un estudio comparativo donde se analizan las diferencias entre este sistema de financiación y el del resto de Comunidades Autónomas (CCAA). Dado que la validez del concierto ha sido cuestionada en varias ocasiones, el autor también discute su consistencia con las regulaciones europeas.

El concierto económico vasco tiene dos rasgos fundamentales. El primero de ellos es la autonomía fiscal. Así, se podría considerar al País Vasco la región con mayor autonomía fiscal de todo el mundo ya que el gobierno central español no recauda ningún impuesto general en este territorio. Más concretamente, todos los impuestos pertenecen a los territorios históricos (las 3 provincias vascas: Álava, Vizcaya y Guipúzcoa), los cuales administran y regulan estos ingresos. Son las diputaciones forales las que recaudan la mayoría de estos importes los cuales se reparten posteriormente entre los diferentes niveles de gobierno a través de un complejo sistema de transferencias.

El segundo rasgo característico del “concierto vasco” es el pago anual del llamado “cupo” al gobierno central español. Esta contraprestación (juntamente con las contribuciones de los ciudadanos vascos al sistema de la seguridad social) pretende sufragar los gastos que realiza el gobierno central en beneficio de los ciuda-



danos del País Vasco. A modo de apunte, en el País Vasco el 60% del gasto público es realizado por el gobierno central, quien proporciona servicios generales (defensa, etc.) y seguridad social. Por otra parte, el importe de la cuota pagada no depende de los impuestos recaudados en el País Vasco. Cabe resaltar que el cupo no puede ser considerado una transferencia niveladora como tal. De hecho, la inclusión de las CCAA forales en el mecanismo de nivelación de toda España es una propuesta presentada por diversos expertos para mejorar el actual sistema de financiación de las CCAA. Este aspecto, no obstante, no está discutido en el libro.

En cuanto a las diferencias entre el régimen foral y el sistema de financiación del resto de regiones de España (sin tener en cuenta Navarra), éstas se pueden resumir

en dos. Primero, el impuesto sobre la renta de las personas físicas es notablemente menor y más progresivo en el País Vasco. Segundo, el impuesto de sociedades tiene un tipo impositivo ligeramente menor y se dan mayores incentivos fiscales. Este último punto, como bien explica el autor, es posiblemente el que ha creado más controversia ya que en el pasado la autonomía fiscal en el impuesto de sociedades hizo que el País Vasco utilizase este impuesto para estimular la actividad económica de su región.

La valoración que el autor hace del concierto económico vasco es positiva ya que, según él, ha demostrado ser un “buen sistema de financiación regional que promueve un gobierno eficiente y no crea distorsiones económicas significativas”. El impacto económico que el régimen foral ha tenido sobre el empleo y el crecimiento económico es indiscutible: el País Vasco es hoy en día una de las regiones más ricas y con mayor nivel de vida de toda España y esta situación se debe en gran medida a su sistema de financiación. Además, es la hacienda autonómica con menor nivel de deuda y mayor calificación crediticia.

En definitiva, el libro de Ignacio Zubiri resultará de interés para todo aquel que desee aprender sobre las raíces, funcionamiento e implicaciones del concierto económico vasco. Será de especial utilidad para el lector de habla inglesa ya que, como se ha mencionado, es el primer manual en lengua inglesa que aborda este tema.

Jorge Martínez-Vázquez y François Vaillancourt (Eds.)

## Decentralization in Developing Countries: Global Perspectives on the Obstacles to Fiscal Devolution

Edwar Elgar

En la actualidad, y desde hace ya unas décadas, la “descentralización” es un tema recurrente en los debates políticos y económicos. No se trata de una cuestión exclusiva de los países industrializados sino que en estos momentos es especialmente relevante en países en desarrollo de África, Asia y América Latina. Este tipo de países recurren a la descentralización por motivos políticos, económicos o con el fin de mejorar su gobernanza a través de un sector público más eficiente y con una mayor rendición de cuentas. Existen multitud de estudios que concluyen que el contexto institucional de cada país, y más concretamente un sistema descentralizado, es un componente importante en los procesos de desarrollo y crecimiento económico. Tal es su relevancia que organismos como el Banco Mundial han incluido en las agendas para los países en vías de desarrollo reformas descentralizadoras. Por desgracia, muchos de estos países no han conseguido hacer efectivos los sistemas de gobernanza descentralizada. ¿Cuál es el motivo? Dar respuesta a una pregunta de esta envergadura es el objetivo de este interesante libro editado por Jorge Martínez-Vázquez y François Vaillancourt.

Esta publicación analiza los casos de 16 países de diferentes partes del mundo donde ha habido intentos serios de descentralización y donde han surgido grandes trabas que han paralizado el proceso de descentralización o lo han obstaculizado notablemente. El libro se divide en 15 secciones principales y cada una de ellas corresponde a un caso de estudio. Las diferentes contribuciones corren a cargo de 29 expertos tanto del mundo académico como consultores de organismos internacionales. Aunque se trate de casos diferentes, el objetivo de cada capítulo es el mismo: identificar los principales obstáculos al proceso de descentralización en cada país con el fin de poder derivar de ellos recomendaciones para los responsables de las políticas públicas.

En términos generales, los obstáculos que se citan a lo largo de este libro pueden clasificarse en seis grupos. El primero de ellos son los múltiples errores en el diseño del sistema de descentralización. Esto ocurre de manera prominente en Albania, Sudán del Sur o Pakistán. Ejemplo de ello sería una mala asignación de las responsabilidades de gasto o la falta de legislación respecto a este



tema. En otros casos, la falta de autonomía fiscal de los niveles subnacionales hace que dependan en gran (demasiada) medida de las transferencias intergubernamentales. El segundo tipo de trabas a la descentralización es la existencia de un gobierno central débil, con dificultades para organizar y controlar a los gobiernos subcentrales y diferentes entes dependientes. Así sucede especialmente en Laos (donde los gobernadores provinciales tienen mucho poder), Bangladesh y la República Democrática del Congo. La debilidad del gobierno central puede ser debida también a la inestabilidad política, frecuente en este tipo de países.

Por otra parte, el tercer grupo de obstáculos surge de la resistencia que ofrecen las élites tribales y los poderes tradicionales, como se da en muchas partes del África Subsahariana (por ejemplo: Burkina

Faso y Sierra Leona). Es frecuente encontrarse con situaciones de conflicto entre los jefes tradicionales y los consistorios locales. Otro aspecto que puede poner freno a la descentralización es el impacto de la historia, sea a través de la cultura, las influencias coloniales u otros factores. En multitud de ocasiones se generan estructuras de poder muy jerarquizadas y, por tanto, poco compatibles con un modelo descentralizado. La huella que la historia ha dejado es un condicionante particularmente fuerte en Madagascar y Cambodia.

El quinto grupo de obstáculos tiene que ver con la reticencia de las autoridades centrales a descentralizar por miedo a perder control político. Es poco probable que si un gobierno/autoridad goza de monopolio apoye un sistema con mayor competencia política y transparencia. De todos los países analizados este es el principal problema en Egipto y Etiopía. En otros casos –Tanzania y Yemen– lo realmente preocupante es el uso de la descentralización con un único fin: preservar la unidad de un país. Una visión tan limitada hace que a menudo no se tengan en cuenta objetivos tan o más deseables como la eficiencia, la equidad o la rendición de cuentas. Este hecho suele suceder en países con elevada fractura étnica, pobreza generalizada, competencia por recursos naturales y falta de instituciones (es la situación que se vive sobretodo en Tanzania, donde prima la unidad del país por encima de otros aspectos).

La situación de Irak, país también analizado en este libro, es difícil de incluir en una de las seis clasificaciones anteriores. Los autores que exponen este caso de estudio coinciden en que el aspecto clave de la descentralización en Irak es la repartición de los ingresos generados por el petróleo y el gas. La Constitución iraquí de 2005 establece un marco muy general sobre las relaciones fiscales del país. Es por eso que los autores creen necesario el establecimiento de principios generales que regulen la gestión de la industria del petróleo, la forma de gravar los ingresos derivados de los recursos naturales y la distribución de los ingresos recaudados. Llegar a un acuerdo en esta dirección es deseable aunque la falta de estabilidad política, seguridad y consenso dificultan considerablemente esta tarea.

En pocas palabras, tal y como los editores resumen, este libro refleja que "los principales obstáculos a una descentralización efectiva tienden a ser de naturaleza política o relacionados con la economía política". De todos los obstáculos expuestos, hay dos que resultan especialmente difíciles de superar: aquellos derivados de la historia de cada país y la voluntad de anteponer la unidad del país a otros principios a la hora de diseñar un sistema descentralizado.

Como conclusión, consideramos que "Decentralization in Developing Countries" representa una contribución muy relevante para la literatura sobre el federalismo de los países en desarrollo. Por una parte, el texto aborda una cuestión de actualidad y de significativa importancia: ¿qué circunstancias previenen el éxito de la descentralización en los países en vías de desarrollo? Por otra parte, se trata de una obra que puede llegar a un público extenso. Así, resultará de interés para los estudiosos de las finanzas públicas (y del federalismo fiscal en particular) o del desarrollo económico, al mismo tiempo que debería servir de guía para políticos y responsables de políticas públicas. No se trata de un libro para aquel que desee iniciarse en la materia pero el lenguaje utilizado no es excesivamente técnico, lo cual facilita considerablemente su lectura.



**Auto**

ores

**BALL, ROB** se formó en las Universidades de Oxford, Birmingham y Stirling, y fue en esta última donde obtuvo el doctorado. Actualmente, es profesor de Gestión Pública en la Universidad de Stirling en Escocia, Reino Unido. Fue Decano de la Facultad de Gestión durante 6 años. También acumula una extensa experiencia en gobierno local, ya que fue concejal durante más de veinte años en materia de educación, transporte, finanzas y política en diferentes períodos.

Sus intereses de investigación son muy amplios, e incluyen el trabajo en colaboración, la financiación y el uso de modelos basados en las necesidades para la asignación de recursos a los gobiernos locales y descentralizados. Sus artículos han sido publicados en numerosas revistas internacionales, como *Policy and Politics*, *Environment and Planning C*, *Fiscal Studies* y *Local Government Studies*. El consejo de investigación *Economic and Research Council* del Reino Unido le concedió recientemente una importante beca para la investigación de los modelos basados en las necesidades para la asignación de recursos a los territorios descentralizados del Reino Unido (Escocia, Gales e Irlanda del Norte).

**BEL, GERMÀ** es profesor de Economía en la Universidad de Barcelona (España) y profesor invitado en la Barcelona Graduate School of Economics. Recibió su formación en Ciencias Económicas en la Universidad de Chicago y la Universidad Autónoma de Barcelona respectivamente. Fue profesor visitante en la Universidad de Cornell en el año académico 2004-2005, e investigador visitante en la Universidad de Harvard en 2005-2006 y en el European University Institute en la primavera-verano de 2009. Actualmente es investigador ICREA-Academia (2011-2015). Su investigación académica se centra en la economía y la política relativas a (1) la reforma del sector público, con especial atención a la privatización, la post-privatización y la regulación; (2) el transporte y las infraestructuras; y (3) los servicios públicos locales. Sobre estos temas ha publicado y editado numerosos libros y artículos académicos, que han aparecido en revistas como *Journal of Economic Perspectives*, *Economic History Review*, *Cambridge Journal of Economics*, *Journal of Policy Analysis and Management*, *Journal of Economic Geography*, *Journal of Regulatory Economics*, *Public Choice*, y *Public Administration Review*, entre otras. Puede consultarse más información en <http://www.ub.edu/graap/beling.htm>. En 2010, la American Society for Public Administration (ASPA) le otorgó el Premio "William E. and Frederick Mosher Award" al mejor artículo académico de 2009.

**BOSCH, NÚRIA** es licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona. Actualmente es Catedrática de Hacienda Pública de esta universidad, directora de la Cátedra de Federalismo Fiscal del Institut d'Economia de Barcelona (IEB) y codirectora del Programa de Investigación de Federalismo Fiscal en dicho instituto. Está especializada en temas de federalismo fiscal, hacienda autonómica y local, y análisis de eficiencia en el sector público. Ha publicado artículos en revistas especia-

lizadas nacionales e internacionales como *Environment and Planning C: Government and Policy*, *Internacional tax and Public Finance*, *Journal of Public Finance and Public Choice*, *Local Government Studies*, *Public Finance*, *Public Finance Review*, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, *Revista de Economía Aplicada* y *Papeles de Economía Española*, entre otras.

**CORDERO FERRERA, JOSÉ MANUEL** es doctorado en Economía por la Universidad de Extremadura, donde ejerce como profesor de Finanzas Públicas. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Columbia (Estados Unidos). Su investigación se centra en medir la eficiencia de los servicios públicos, la economía de la educación y el federalismo fiscal, incluidas las finanzas locales y regionales. Su trabajo ha sido publicado en revistas como *Computers and Operations Research*, *Journal of Operational Research Society*, *Applied Economics*, *International Review of Administrative Sciences*, *Journal of Medical Systems*, *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, *Revista de Economía Aplicada*, *Revista de Educación* y *Papeles de Economía Española*, entre otras.

**GILBERT, GUY** es doctorado en Economía por la Universidad de París. Es profesor de Ciencias Económicas en la Escuela Normal Superior de Cachan (París). Es miembro del Centre d'Economie de la Sorbonne-Paris School of Economics. Ha sido miembro del Consejo Fiscal Nacional de Francia y de numerosos comités y comisiones sobre finanzas públicas. También trabaja como consultor en materia política a nivel nacional e internacional. Sus intereses como investigador se centran en las finanzas públicas locales, el federalismo fiscal y la fiscalidad. Su trabajo ha sido publicado en revistas nacionales e internacionales como *American Economic Review*, *National Tax Journal*, *Theory and Decision*, *European Economic Review*, *Revue Economique*, *Economie et Prévision* y *Economie et Statistiques*. También ha publicado varios libros sobre fiscalidad, finanzas públicas locales y federalismo fiscal.

**GOODSPEED, TIMOTHY J.** es profesor de Ciencias Económicas en el Hunter College and the Graduate Center (CUNY), becario investigador de la red CES-Ifo y profesor adjunto en la School of International and Public Affairs (SIPA) de la Universidad de Columbia. También ha sido profesor ayudante en la Universidad Internacional de Florida, economista del Departamento de Análisis Fiscal del Tesoro de los Estados Unidos, investigador visitante en FEDEA (Madrid) y profesor visitante en la Universidad Carlos III de Madrid. Su investigación se centra en la fiscalidad, las relaciones fiscales intergubernamentales, las finanzas públicas locales y estatales, la competencia fiscal y la fiscalidad internacional. Sus trabajos han sido publicados en numerosas revistas académicas, como *European Economic Review*, *Journal of Public Economics*, *International Tax and Public Finance*, *National Tax Journal*, *Regional Science and Urban Economics*, *Public Choice*, *the Economics of Governance* y *FinanzArchiv*. Ha sido consultor de la OCDE y, recientemente, el International Institute of Public Finance (IIPF) le concedió el Premio GTZ Public

Policy Award, que se otorga a aquellos académicos que contribuyen a una mejor comprensión de la política pública, la buena gobernanza y el cambio institucional y su influencia en el desarrollo económico, social y ecológico. Obtuvo el título de doctorado en la Universidad de Maryland.

**MOISIO, ANTTI** es Director de Investigación del Instituto Gubernamental para el Desarrollo Económico (VATT) de Finlandia, y está al frente de un grupo de investigación que estudia la eficacia de los servicios públicos. Posee un doctorado de la Universidad de Jyväskylä de Finlandia, con especialidad en finanzas públicas. Su investigación y sus publicaciones se han centrado en las finanzas públicas, la productividad del sector público y la economía regional. Ha colaborado en un gran número de informes gubernamentales y ha participado en comités y grupos de trabajo nacionales e internacionales. También ha sido profesor visitante en la Universidad de Rennes y consultor para diversas instituciones nacionales e internacionales.

**MONGRAIN, STEEVE** es profesor asociado del Departamento de Economía de la Universidad Simon Fraser de British Columbia, Canadá. Obtuvo el título de doctorado en Ciencias Económicas en la Universidad de Queens en 1998, y su licenciatura y máster en la misma especialidad en la Universidad Laval en los años 1993 y 1994 respectivamente. Además, estuvo un año en la Universidad de Illinois con una beca de investigación postdoctoral del Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) de Canadá. Sus principales ámbitos de estudio son la economía pública, el derecho y la economía, abordando temas relacionados con la fiscalidad, el seguro de desempleo, la evasión de impuestos, la aplicación de la ley y la protección privada. Es autor de numerosas publicaciones sobre estas materias, aparecidas, entre otras, en las revistas *Journal of International Economics*, *International Economic Review*, *Journal of Public Economics*, y *Journal of Law, Economics and Organization*.

**MONTOLIO, DANIEL** es licenciado en Economía por la Universitat Pompeu Fabra, M.Sc. in Economics con distinción en la University of York (Reino Unido) y Ph.D. in Economics por la University of York (Reino Unido). Es profesor agregado de hacienda pública en la Universitat de Barcelona, e investigador del Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Su investigación ha sido publicada, entre otras revistas, en *Journal of Law and Economics*, *Applied Economics*, *Applied Economic Letters*, *Urban Studies*, *Investigaciones Económicas*, *Revista de Economía Aplicada*, *Hacienda Pública Española*, *Investigaciones Regionales* y también en capítulos de libros de, por ejemplo, el Instituto de Estudios Fiscales o la Fundación BBVA. Sus áreas de especialización son la economía pública y la economía regional; en concreto, sus intereses se centran en varios aspectos de la temática del federalismo fiscal así como del análisis del impacto de las políticas públicas.

**PALUZIE, ELISENDA** posee el Máster en Economía Internacional y Desarrollo de la Universidad de Yale y un doctorado de la Universidad de Barcelona. Ha sido investigadora pre y postdoctoral en la London School of Economics y en el centro de investigación CERAS de París. Es profesora titular de la Universidad de Barcelona y actualmente también Decana de la Facultad de Economía y Empresa. También dirige el centro de investigación CAEPS (Centre d'Anàlisi Econòmica i de les Polítiques Socials). Sus principales intereses en materia de investigación se centran en los ámbitos de economía regional y urbana y el comercio internacional. Sus obras han sido publicadas en revistas como *Journal of Economic Geography*, *Journal of Regional Science*, *Papers in Regional Science*, *Regional Studies*, *Cliometrica* y *Spanish Economic Review*. Asimismo, ha participado en calidad de asesora en distintos comités sobre la reforma del sistema de financiación de Cataluña.

**PEDRAJA CHAPARRO, FRANCISCO** posee un doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad de Extremadura. Sus principales intereses en materia política y de investigación incluyen el federalismo fiscal y la gestión pública, con especial atención a las finanzas locales y autonómicas y el análisis de la eficiencia del gasto público. Ha sido un autor prolífico en estos ámbitos, con numerosos libros y artículos publicados en revistas como *Local Government Studies*, *Journal of Productivity Analysis*, *Journal of the Operational Research Society*, *Socio-Economics Planning Sciences*, *Environmental and Planning: Government and Policy*, *International Review of Administrative Sciences*, *Investigaciones Económicas*, *Hacienda Pública Española*, *Revista de Economía Aplicada* y *Papeles de Economía Española*. Actualmente, es miembro del consejo editorial de la revista *Hacienda Pública Española* y de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

**PIACENZA, MASSIMILIANO** posee un máster en Teoría Económica y Econometría de la Universidad de Toulouse y un doctorado en Ciencias Económicas de la Universidad de Roma La Sapienza. En la actualidad, es profesor asociado de Economía en la Universidad de Turín y becario investigador en HERMES (Centro para la Investigación de los Servicios Regulados) y Ceris-CNR (Consejo de Investigación Nacional Italiano). Entre sus principales áreas de investigación se encuentran la microeconomía aplicada, las finanzas públicas y la organización industrial. Actualmente está trabajando en cuestiones relacionadas con la prestación de servicios públicos locales (p. ej. el transporte colectivo, la sanidad y la educación), los efectos de la descentralización fiscal y otros asuntos fiscales. Sus trabajos han sido publicados en revistas revisadas por expertos, como *Applied Economics*, *Economics Letters*, *Economic Modelling*, *Journal of Regulatory Economics*, *Regional Science and Urban Economics* y *Review of Industrial Organization*.

**SLACK, ENID** es Directora del Institute on Municipal Finance and Governance y profesora adjunta de la Munk School of Global Affairs de la Universidad de Toronto, donde se doctoró en Economía. Sus principales intereses en materia política e investigadora están relacionados con los impuestos sobre la propiedad, las tasas de desarrollo, los acuerdos fiscales intergubernamentales y la gobernanza municipal. Entre otros organismos, ha colaborado con el Banco Mundial, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. Es coautora y coeditora de cinco libros y numerosas publicaciones sobre diferentes temas relacionados con las finanzas públicas urbanas. Recientemente ha escrito *Guide to Municipal Finance for UN Habitat* ("Guía para las finanzas municipales") para ONU-Habitat y ha coeditado junto con Rupak Chattopadhyay el título *Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems* ("Finanzas y gobernanza de las ciudades capitales en los sistemas federales") para el Foro de Federaciones de Canadá.

**TURATI, GILBERTO** posee un máster en Ciencias Económicas de la Universidad de York (Reino Unido) y un doctorado en Finanzas de la Universidad Católica de Milán. Actualmente, es profesor de Economía Pública en la Universidad de Turín y director del Máster en Economía y Política Sanitaria de la Facultad de Economía de la Universidad de Turín y el Consorcio para la Investigación y la Formación Continua en Economía (CORIPE-Piemonte). Su actividad investigadora se centra mayoritariamente en temas relacionados con los servicios sociales, como la sanidad y la educación. Su trabajo ha aparecido publicado tanto en revistas nacionales italianas como internacionales, entre otras, *Journal of Health Economics*, *Health Economics*, *Economic Modelling*, *Empirical Economics*, y *Journal of Institutional Economics*.

**VILALTA, MAITE** es licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. En la actualidad es profesora titular de hacienda pública en la citada Universidad y miembro del Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Autora de diversos estudios y publicaciones sobre el federalismo fiscal y la problemática de la hacienda autonómica y local, entre las cuáles destacan las que tratan el tema de la nivelación de los recursos y el del gasto no obligatorio de los municipios españoles. Imparte su docencia en varias de titulaciones de Grado así como en el Master Interuniversitario de Gestión Pública (UAB-UPF-UB). Ha sido vicedecana de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona (2004-2009), miembro del Grupo de Expertos nombrado por la Generalitat de Cataluña para el cálculo de la balanza fiscal, y representante de la Generalitat de Cataluña en la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat.

**WILSON, JOHN D.** es profesor de Economía en la Universidad Estatal de Michigan, y obtuvo el título de doctorado en esta especialidad en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Ha impartido clase en la Universidad de Columbia, la Universidad de Wisconsin y la Universidad de Indiana, y ha sido catedrático del Departamento de Ciencias Económicas de esta última. Su actividad investigadora comprende los ámbitos de la economía urbana, la economía pública y el comercio internacional, además de sus numerosos artículos sobre competencia fiscal entre gobiernos independientes, publicados en revistas como *American Economic Review*, *Journal of International Economics* y *Journal of Public Economics*. Actualmente es Redactor Jefe de Fiscalidad Internacional y Finanzas Públicas.



**Institut d'Economia de Barcelona (IEB)**

Universitat de Barcelona  
Facultat d'Economia i Empresa  
C/ Tinent Coronel Valenzuela, 1-11  
08034 Barcelona  
[www.ieb.ub.edu](http://www.ieb.ub.edu)

© Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

**Editores:** Núria Bosch y Albert Solé-Ollé

**Coordinación y Supervisión:** Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

**Diseño y producción gráfica:** EPA Disseny S.L.

**ISBN:** 978-84-615-7341-7

