

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar algunas de las experiencias más significativas de transferencias en las haciendas locales a escala europea (dada la inexistencia de un único *modelo común*) a partir de la consideración de sus propios rasgos institucionales y de organización política en términos de asignación de competencias de gasto e ingresos. En especial, se hace referencia a la comparación entre el modelo local europeo y el de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), dado que estos últimos disponen de un sistema similar de haciendas locales propio, con predominio del impuesto municipal sobre la renta, que difiere significativamente de los del resto de Europa.

Palabras clave: federalismo fiscal, distribución del poder fiscal, relaciones intergubernamentales, transferencias.

Abstract

The aim of this study is to analyse some of the most significant experiences of transfers in local government finances on a European scales (in view of the lack of a *common model*) on the basis of the consideration of its institutional and political organization features in terms of assignment of responsibilities for income and expenditure. In particular, reference is made to the comparison between the European local model and that of the Scandinavian countries (Denmark, Finland, Norway and Sweden), since the latter have a similar system of local government finance of their own, with predominance of municipal income tax, which differs significantly from those of the rest of Europe.

Key words: fiscal federalism, fiscal power distribution, intergovernmental relations, transfers.

JEL classification: H70, H71, H77.

LAS TRANSFERENCIAS EN LA FINANCIACIÓN MUNICIPAL. UNA COMPARACIÓN INTERNACIONAL

Santiago ÁLVAREZ GARCÍA

Universidad de Oviedo

David CANTARERO PRIETO

Universidad de Cantabria

I. INTRODUCCIÓN (*)

EN un sentido general, se puede aceptar la hipótesis de que la descentralización aumenta la receptividad de los gobiernos para atender de manera diferente las preferencias y las necesidades de los ciudadanos que residen en distintos territorios. Es decir, permite diversificar la provisión de bienes y servicios públicos, ya que así se da solución a la «tendencia a la uniformidad» (Oates, 1972; King, 1988) que tienen los niveles centrales de Gobierno al establecer la provisión de un bien o servicio público. También tiene como objetivo acercar a oferentes y demandantes, induciendo así una cierta minimización de los costes inherentes a la provisión, lo que provocaría un mejor control sobre la burocracia y, por tanto, menos fallos por parte del sector público. Con esto se lograría mejorar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos al acercar la Administración a los ciudadanos, si bien una excesiva dinámica descentralizadora puede desembocar en una creciente complejidad e interdependencia entre distintos niveles de gobierno, no siempre deseada. Si los ciudadanos prefieren que la presión fiscal disminuya, es de esperar que los incentivos para el control del gasto público subcentral aumenten, mientras que los países en los que la opinión pública concede prioridad a la mejora de los servicios públicos frente a la reducción de los impues-

tos o al control del gasto la descentralización promoverá el aumento del gasto público.

En todo caso, es de esperar que la descentralización fomente el incremento de la corresponsabilidad fiscal (en sintonía con el término inglés *fiscal accountability*) que incluye el sentido de *dar cuenta* y el de *representar*, además del de responder en términos fiscales, pero también legales o económicos, del funcionamiento de los servicios, al depositar parte de las decisiones de gasto y financiación en el nivel territorial. Es evidente que para ello es necesario que los gobiernos locales dispongan de un importante grado de autonomía fiscal, que podemos definir como el porcentaje que significan sus recursos propios sobre los recursos totales de que disponen (1). En este sentido, los niveles regional y local de gobierno de los países de la Unión Europea (UE) disponen de una amplia variedad de recursos fiscales, pero el grado de discrecionalidad sobre los mismos varía de forma significativa.

De hecho, una parte importante de los ingresos de que disponen tienen su origen en transferencias procedentes de otros niveles de gobierno que se utilizan, en muchos casos, para financiar el gasto local y, al mismo tiempo, dar cumplimiento a objetivos de política nacional (Ahmad, 1997). Así, tanto en los países federales

como en los unitarios se utilizan diversos tipos de transferencias intergubernamentales en función de los objetivos que se pretende alcanzar. El análisis de los efectos económicos de dichas transferencias es un tema que tiene cada vez mayor actualidad en la literatura económica (2).

Las transferencias sirven para financiar y subsidiar la prestación de ciertos servicios y para nivelar la capacidad fiscal y la capacidad en la producción de bienes y servicios públicos (King, 1988; Monasterio y Suárez Pandiello, 1998). Atendiendo al uso que el ente subvencionado pueda hacer de los fondos recibidos, se dividen en condicionales e incondicionales. Una transferencia será condicional cuando quien subvenciona establece un límite al uso que se debe hacer de ella (3), mientras que será incondicional cuando quien subvenciona no establece el objetivo a que se debe destinar (4).

Esta disparidad de objetivos provoca que las diferencias en el papel desempeñado por las transferencias en la financiación de los gobiernos locales entre países sean muy acusadas, tal y como puede observarse en el cuadro n.º 1, en el que se recogen las transferencias recibidas por los gobiernos locales de una muestra de países europeos que forman parte de la OCDE, clasificadas en función de su procedencia y finalidad.

En este contexto, en el presente trabajo se analizan las principales características de algunas de las experiencias más significativas de sistemas de transferencias en la financiación de las haciendas locales a escala europea (dada la inexistencia de un único «modelo común»), a partir de la consideración de sus propios rasgos institucionales y de organización política en términos de asignación de

CUADRO N.º 1
TRANSFERENCIAS RECIBIDAS POR LOS GOBIERNOS LOCALES (2004)

| PAÍS | FINALIDAD (PORCENTAJE) | | PROCEDENCIA DE LA TRANSFERENCIA (PORCENTAJE) | | | |
|-----------------|------------------------|----------------------|----------------------------------------------|----------|--------------------|---------------------|
| | Con- dicionada | No con- dicionada | Central | Regional | Suprana- cional | Seguridad social |
| Alemania | n.d. | n.d. | 1,4 | 98,4 | 0,0 | 0,2 |
| Austria..... | 86,1 | 13,9 | 49,2 | 16,1 | 12,7 | 0,3 |
| Bélgica..... | 95,9 | 4,0 | 26,4 | 73,3 | 0,0 | 0,3 |
| Dinamarca | 69,8 | 32,2 | 99,7 | 0,0 | 0,3 | 0,0 |
| Finlandia..... | 9,2 | 90,8 | 98,5 | 0,0 | 1,5 | 0,0 |
| Francia..... | 11,7 | 88,3 | 97,0 | 0,0 | 3,0 | 0,0 |
| Grecia..... | 100,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Italia..... | 75,5 | 24,5 | 54,3 | 45,7 | 0,0 | 0,0 |
| Holanda..... | 70,0 | 30,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Noruega..... | 44,9 | 55,1 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Portugal..... | 11,4 | 88,6 | 79,8 | 0,0 | 19,9 | 0,3 |
| España..... | 33,8 | 66,2 | 66,6 | 31,2 | 0,0 | 2,2 |
| Suecia..... | 28,7 | 71,3 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Suiza..... | 80,4 | 19,6 | 0,2 | 77,6 | 22,3 | 0,0 |

Fuente: OCDE (2006).

competencias de gasto e ingresos. En especial, se hace referencia a la comparación entre nuestro modelo de haciendas locales, considerado dentro de los de tipo «mediterráneo» (junto con Italia, Portugal y Grecia), y el modelo «germánico» (Alemania, Austria y Suiza), el «escandinavo» (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), dado que estos países disponen de un sistema similar de haciendas locales distintivo, con predominio del impuesto municipal sobre la renta y complejos sistemas de transferencias (con un componente nivelador importante) que difiere significativamente de los del resto de Europa, y un último modelo que hemos denominado «mixto» (Bélgica, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido).

II. LAS TRANSFERENCIAS EN LA EXPERIENCIA EUROPEA. FINANCIACIÓN LOCAL

La teoría del federalismo fiscal, y sus enseñanzas en torno a la distribución de funciones entre nive-

les de gobierno basándose en el criterio de eficiencia, tiene su traducción práctica, en el caso europeo, en importantes diferencias entre las haciendas locales de unos países y otros, quizá por razones históricas en torno a las ciudades europeas como inicial reducto medieval de convivencia (Bennet, 1993; Consejo de Europa, 2000; Giménez, 2000 y 2002a; Cantarero, 2004).

Analizamos ahora, para el caso europeo, las características más relevantes de su sistema de transferencias a escala local. Asimismo, pueden diferenciarse los países según sean federales (tres niveles de gobierno: central, intermedio y local) o unitarios (dos niveles de gobierno: central y local). La Hacienda local europea se caracteriza, en términos generales, por una clara situación de dependencia financiera (desequilibrio entre responsabilidades de gasto y capacidad financiera propia), lo que explica la importancia del sistema de transferencias y de la nivelación fiscal (basada en la equidad y la efi-

ciencia) para dicho nivel. Dichas transferencias resultan ser una forma menos «costosa en términos políticos» de incrementar los ingresos públicos para un nivel de gobierno, y muchas de las jurisdicciones locales dependen de sus efectos niveladores o redistributivos. Las implicaciones de dichas transferencias para la autonomía local dependen así de tres factores. Primero, la proporción que dichas transferencias representan en los ingresos totales de los gobiernos locales. Segundo, la forma en que dicha transferencia es implementada, bien como una transferencia específica, bien como una transferencia general. Tercero, la fórmula utilizada para distribuir dicha transferencia (Watt, 1996).

Sobre la base de estas consideraciones, pueden distinguirse cuatro grandes grupos de haciendas locales en Europa:

— *Modelo escandinavo*, con Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. Se caracterizan por ser países unitarios con un fuerte peso relativo de sus jurisdicciones locales en términos de gastos e ingresos (especialmente en el impuesto sobre la renta), y cuentan con transferencias locales importantes

que también persiguen objetivos niveladores.

— *Modelo germánico*, de tipo federal, con países como Alemania, Austria y Suiza. Su nivel local ocupa un peso relativo intermedio en términos de gasto e ingresos (basados en imposición sobre la renta complementada con transferencias intergubernamentales moderadas). El sistema de transferencias locales es complejo y sin un patrón claro de solidaridad en ocasiones.

— *Modelo mixto*, de tipo federalista-unitario, con países como Bélgica, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido. Su nivel de gobierno local ocupa un peso relativo menor que en el grupo anterior en términos de gasto e ingresos. Sus sistemas de transferencias locales no son claramente niveladores.

— *Modelo mediterráneo*, con países como España, Italia, Portugal e incluso Grecia. Sus haciendas locales representan un menor peso relativo en términos de gasto e ingresos. Se basan en la imposición sobre la propiedad y la actividad económica, y se complementan con transferencias locales que sólo

en fechas recientes han sido reformadas para dar entrada a objetivos niveladores y participación en impuestos compartidos.

En todo caso, hay que tener presente que, generalmente, las haciendas locales (y, por ende, los sistemas de transferencias a dichos niveles de gobierno) de los países unitarios deberían tener una mayor importancia que las de los países de corte federal. Precisamente, el motivo de esa diferenciación viene dado por la propia inexistencia en los países unitarios de un nivel intermedio o regional característico.

En cuanto al desglose del gasto local para algunos países seleccionados según la clasificación funcional, parece que la realidad práctica no se adecúa a la teoría del federalismo fiscal, que pondría descentralizar al nivel de gobierno más bajo aquellos bienes en los que pudieran internalizarse sus externalidades a ese área territorial concreta. Esto es lo que sucede al observarse, en el cuadro n.º 2, que las haciendas locales europeas, en 2001, destinan en torno a un 55 por 100 de sus gastos en los países federales, y un 66,1 por 100 en los unitarios,

CUADRO N.º 2

CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO PÚBLICO. NIVEL LOCAL EN PAÍSES SELECCIONADOS
(En porcentaje sobre el total)

| Funciones | Alemania | Suiza | Media federales | Dinamarca | Francia | Holanda | Irlanda | Luxemburgo | Reino Unido | Media unitarios |
|-----------------------------|--------------|--------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Educación | 13,0 | 23,2 | 13,4 | 12,4 | 19,6 | 17,9 | 11,2 | 16,0 | 28,7 | 17,6 |
| Sanidad..... | 14,4 | 18,0 | 11,7 | 16,2 | 2,3 | 2,5 | 45,4 | 0,5 | 0,0 | 11,1 |
| Seguridad y bienestar | 24,6 | 14,2 | 14,6 | 57,5 | 17,7 | 22,6 | 5,2 | 4,2 | 32,5 | 23,3 |
| Vivienda y urbanismo | 15,2 | 8,6 | 15,5 | 0,9 | 24,1 | 19,9 | 14,8 | 19,6 | 5,4 | 14,1 |
| Gasto social | 67,3 | 64,1 | 55,5 | 87,0 | 63,7 | 63,1 | 76,7 | 40,3 | 66,6 | 66,1 |
| Gasto no social | 32,7 | 35,8 | 44,5 | 12,9 | 36,2 | 36,9 | 23,2 | 59,5 | 33,3 | 33,9 |
| Total..... | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia basada en *Government Finance Statistics Yearbook*, del International Monetary Fund.

CUADRO N.º 3

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE INGRESOS PÚBLICOS. NIVEL LOCAL EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS
(Porcentaje sobre total)

| Concepto | Alemania | Austria | Bélgica | España | Suiza | Media federales | Dinamarca | Francia | Luxemburgo | Portugal | Media unitarios |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Impuesto sobre la renta..... | 58,1 | 29,0 | 30,6 | 16,0 | 53,3 | 39,1 | 83,7 | 12,1 | 57,2 | 42,6 | 45,2 |
| Impuestos sobre la propiedad..... | 11,0 | 0,1 | 0,0 | 24,9 | 10,5 | 11,6 | 5,8 | 28,2 | 0,0 | 32,2 | 13,2 |
| Tasas..... | 26,5 | 27,5 | 19,3 | 13,3 | 36,0 | 25,8 | 10,3 | 24,1 | 41,7 | 8,7 | 20,8 |
| Otros tributos..... | 4,3 | 43,4 | 50,0 | 45,7 | 0,2 | 23,4 | 0,1 | 35,6 | 1,1 | 16,5 | 20,7 |
| Tributos (100 por 100)..... | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Tributos sobre el total..... | 65,9 | 81,7 | 46,9 | 66,6 | 83,1 | 74,5 | 60,1 | 65,8 | 63,7 | 66,9 | 60,4 |
| Transferencias sobre el total..... | 34,1 | 18,3 | 53,1 | 33,4 | 16,9 | 25,5 | 39,9 | 34,2 | 36,3 | 33,1 | 39,6 |
| Total..... | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fuente: Elaboración propia basada en *Government Finance Statistics Yearbook*, del International Monetary Fund.

a funciones de tipo social relativas al Estado de bienestar tales como educación, sanidad, seguridad y bienestar social, y políticas de vivienda y urbanismo. A destacar aquí también como casos extremos los de los países del «modelo escandinavo», que destinan un alto porcentaje de su gasto local a esos fines, como, por ejemplo, el caso de Dinamarca, con el 87,0 por 100, frente a Luxemburgo con el 40,3 por 100.

Así, la mayor importancia del gasto local de tipo social en los países unitarios, y su necesidad de transferencias para financiarlo, vendría de nuevo explicada por la inexistencia en esos territorios de niveles intermedios que tengan descentralizadas las competencias de gastos de ese tipo, a diferencia del caso español, por poner un ejemplo. Es decir, en el caso de que en España se produjera una «segunda descentralización» de competencias típicas de las regiones durante los últimos años, tales como la sanidad o la educación (en especial, la primaria y/o secundaria, a semejanza de la experiencia comparada en algunos países), muy probablemente se alcanzarían los porcentajes que po-

seen los países del modelo escandinavo. En cualquier caso, parece existir una cierta heterogeneidad en cuanto a la importancia relativa en cada país de cada una de las competencias locales tanto de tipo social como de otro tipo, pudiendo estar la respuesta de nuevo no en la teoría del federalismo fiscal, sino en la propia experiencia geográfica e histórica de los países.

A continuación, pasamos a analizar brevemente la situación de la financiación de las competencias de las haciendas locales, en el caso europeo, fundamentada en tributos y/o transferencias (Pola *et al.*, 1996; Pola, 1999; Fosfati y Panella, 1999; Paddison y Bailey, 1988). Como es lógico, partimos de la evidencia contrastada anteriormente de que la Hacienda local europea se encuentra en una situación de dependencia financiera frente a el/los nivel/es superior/es de gobierno. A fin de ilustrar este hecho, en el cuadro n.º 3, se presenta la distribución porcentual de los principales ingresos locales en los países analizados. Tal y como puede observarse, la situación de dependencia financiera a escala local, representada

por el peso relativo de las transferencias intergubernamentales, es relevante y, en cualquier caso, superior para 2001 en los países unitarios (39,6 por 100) que en los federales (25,5 por 100). No obstante, podríamos diferenciar aquí el caso de Bélgica, como el único país que obtiene mediante sus tributos menos del 50 por 100 de sus ingresos no financieros, frente al caso de Suiza que obtiene el 83,1 por 100.

Igualmente, puede constatar-se que, dentro de los tributos locales, es la imposición sobre la renta la principal fuente de ingresos (45,2 por 100 en los unitarios y 39,1 por 100 en los federales), seguida muy de lejos por las tasas y, paradójicamente, por la imposición sobre la propiedad, a pesar de que la teoría del federalismo fiscal atribuía a este último tipo de imposición su idoneidad como fuente de financiación de los gobiernos locales, al gravar bases relativamente inmóviles, eliminando así los posibles problemas de competencia fiscal. No obstante, la diversidad de situaciones extra-económicas, así como de fragmentación territorial de cada país, y el hecho de la falta

de información homogénea a escala local, impiden hacer una afirmación rotunda sobre la posible existencia de un modelo «común y único» de Hacienda local europea y, por tanto, también acerca de un único sistema de transferencias para dicho nivel de gobierno.

1. Modelo escandinavo: Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia

En este apartado se hace referencia al modelo local de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), dado que estos países disponen de un sistema similar de haciendas locales propio, con predominio del impuesto municipal sobre la renta, que difiere, junto con su sistema de transferencias locales, significativamente de los del resto de Europa. La importancia de la existencia de este modelo escandinavo es aún mayor tras constatarse la inexistencia de un modelo «común y único» de Hacienda local en el ámbito europeo.

Las características principales de este modelo local escandinavo se muestran en el cuadro n.º 4. A la vista de estas cifras, se observa cómo dicho modelo, a partir de las reformas a escala local que lle-

varon a cabo los diferentes países que lo integran en la segunda mitad de la década de los setenta, se caracteriza por un menor número de municipios (361 de media) que en el caso español, pero con una mayor dimensión relativa, al haberse reducido en los últimos años frente al minifundismo español, y una mayor población municipal (20.469 habitantes) que en el caso de los municipios españoles. Asimismo, su nivel de gasto local es bastante alto relativamente (44,3 por 100), así como la importancia de los gastos en funciones características del Estado de bienestar (gastos sociales) en su gasto local, lo que, además de su consideración como países unitarios frente al carácter económicamente federal de España, muestra cómo nuestro país, en caso de querer imitar estas cifras, debería profundizar la «segunda descentralización» que debería suponer el Pacto Local.

No obstante, una de las principales diferencias con nuestro país de este sistema se encuentra en que, a pesar de su grado de dependencia financiera (un 26,0 de la financiación local procede de transferencias del nivel estatal), en el modelo escandinavo se ha acudido de manera importante a la imposición sobre la renta personal (un ejemplo de esto es el caso

de Dinamarca) mediante fórmulas de recargo sobre la cuota íntegra del impuesto estatal. En cualquier caso, parece que las diferencias entre el modelo local escandinavo y el español son evidentes y sólo algunos países en el ámbito europeo, tales como Suiza o Austria, se aproximarían lejanamente. Así, además de recaudar impuestos locales sobre la renta, las transferencias del nivel central de gobierno vienen siendo utilizadas en dichos países escandinavos, aunque su propia imposición sea la principal fuente de financiación de los gastos públicos locales.

Muy pocos son realmente los países escandinavos que hayan organizado su sector público local basándose únicamente en las transferencias, aunque éstas se generan básicamente por la propia existencia de desequilibrios fiscales importantes y por el hecho de que la propia existencia de desigualdades a escala local sean vistas como inaceptables en dichos países (Rattso, 1998).

A modo de ejemplo, el caso de Dinamarca como país unitario (5) y, como señala Lotz (1997 y 1999), representativo de la organización del modelo escandinavo del sector público es ilustrativo de las diferencias en bases imponibles entre

CUADRO N.º 4

EL MODELO ESCANDINAVO DE HACIENDA LOCAL

| CONCEPTO | DINAMARCA | FINLANDIA | NORUEGA | SUECIA | MODELO ESCANDINAVO |
|-------------------------------------|---------------------------|--------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| Forma de Estado | Descentralización parcial | Centralizado | Descentralización parcial | Descentralización parcial | Centralización-descentralización |
| Número de municipios | 275 | 430 | 454 | 288 | 361 |
| Población media | 19.324,0 | 11.341,0 | 9.000,0 | 30.743,0 | 20.469,3 |
| Gasto local/total | 56,4 | 38,6 | 40,0 | 39,1 | 44,3 |
| Tributos sobre el total | 60,1 | 55,2 | 70,0 | 74,9 | 64,0 |
| Transferencias sobre el total | 39,9 | 22,5 | 20,1 | 19,4 | 26,0 |

Fuente: Elaboración propia basada en *Government Finance Statistics Yearbook*, del International Monetary Fund, y Lotz (1997 y 1999) y Giménez (2002a).

CUADRO N.º 5

ESQUEMAS DE NIVELACIÓN APLICADOS EN DINAMARCA

| <i>Municipios - Nivelación de base imponible</i> | |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nivelación nacional para todos los municipios | En la nivelación nacional, el 45 por 100 de la diferencia entre la base imponible municipal y la base imponible nacional media per cápita es nivelado |
| Transferencias para municipios con débiles bases imponibles | A los municipios con débiles bases imponibles (< 90 por 100 de la media nacional) se les proporciona transferencias extra en cerca del 40 por 100 de la diferencia respecto a la media nacional |
| Nivelación del área metropolitana de Copenhague | Más del 40 por 100 de la diferencia en bases imponibles de los municipios metropolitanos es nivelado entre los municipios en el área metropolitana de Copenhague |
| <i>Municipios - Nivelación de necesidades de gasto</i> | |
| Nivelación nacional para todos los municipios | En la nivelación nacional, el 45 por 100 de la diferencia entre las necesidades de gasto municipales estimadas y la necesidad de gasto nacional media per cápita es nivelado |
| Nivelación del área metropolitana de Copenhague | Más del 40 por 100 de la diferencia en necesidades de gasto de los municipios metropolitanos es nivelado entre los municipios en el área metropolitana de Copenhague |
| <i>Condados - Nivelación de necesidades de gasto y de bases imponibles</i> | |
| Nivelación de diferencias en bases imponibles | El 80 por 100 de diferencias en bases fiscales per cápita es nivelado entre todos los condados daneses |
| Nivelación de diferencias en necesidades de gasto | El 80 por 100 de diferencias en necesidades de gasto es nivelado entre todos los condados daneses |

Fuente: Elaboración propia.

sus municipios, derivadas de sus distintos perfiles demográficos y estructuras sociales (6). Por ello, el sistema de transferencias locales persigue un objetivo de nivelación tipo Robin Hood (7), a fin de asegurar una relación más uniforme entre impuestos y servicios públicos. Dicho sistema se basa en cuatro elementos (véase cuadro número 5): nivelación de necesidades de gasto, nivelación de bases imponibles, transferencias generales estatales y varios sistemas de nivelación y de transferencias específicas (que garantizan por Ley que el Estado ayude financieramente a los municipios y condados con especiales dificultades).

Si bien el desequilibrio fiscal vertical no es muy amplio, los condados y los municipios perciben algunas transferencias con-

dicionadas del nivel central, especialmente en lo que se refiere al gasto social y al empleo. También se destinan transferencias incondicionadas a dichos gobiernos locales con efectos neutrales distributivos, ya que pueden ser eliminadas sin afectar al reparto relativo de recursos entre los diferentes territorios (Lotz, 1997). El Gobierno central distribuye también entre condados y municipios con menor capacidad fiscal y/o mayores necesidades de gastos transferencias de nivelación que reducen los desequilibrios fiscales horizontales (8), aunque no lleguen a eliminarlos. El número de entidades locales no es así lo relevante en el caso danés al plantearse la nivelación (cuenta con 14 condados y 275 municipios) si las reglas para su implementación son claras y objetivas.

Similares reflexiones pueden extenderse al caso de Finlandia, en donde además se compensa a los municipios que cuentan con capacidad fiscal per cápita por debajo del 90 por 100 de la media (Lotz, 2004). La responsabilidad fiscal de los municipios también se ve reforzada con transferencias discrecionales en caso de encontrarse en circunstancias especiales, habiendo alcanzado en el año 2000 a 148 de los 430 municipios, para ir disminuyendo esa cifra hasta los 95 municipios en 2004 (Lundsgaard, 2005).

Otro ejemplo interesante en este modelo escandinavo nos lo proporciona Noruega (Borge y Rattso, 1998; Rattso y Sorensen, 1998), donde las transferencias, tras la reforma de 1995, vienen representando en los últimos años

un 40 por 100 del total de los ingresos locales y básicamente persiguen objetivos de nivelación e influir sobre la producción de servicios públicos de dichos gobiernos locales. A estos efectos, se han empleado técnicas complejas que utilizan diversas variables de necesidad de gasto que intentan reflejar la disparidad de costes entre jurisdicciones locales, tales como edad, población, densidad, tasa de mortalidad, porcentaje de ancianos que viven solos, tasa de divorcios, porcentaje de hogares monoparentales y tasa de desempleo. La importancia y el peso relativo de dichas variables fue determinado mediante técnicas de regresión multivariante, utilizando como variable dependiente el gasto per cápita por servicio público y controlando por las variables ingresos públicos locales y estructura de edad de la población. Las variables que resultaban así significativas al 10 por 100 fueron finalmente incluidas en la fórmula de nivelación.

Igualmente, resulta relevante el caso de Suecia como país unitario y buen ejemplo de las diferencias en bases imponibles entre sus municipios, derivadas de sus distintos perfiles demográficos y estructuras sociales. El sistema de transferencias locales persigue, al igual que el caso danés, un objetivo de nivelación tipo Robin Hood, a fin de asegurar una relación más uniforme entre impuestos y servicios públicos.

2. Modelo germánico: Alemania, Austria y Suiza

Los países pertenecientes a este tipo de modelo se caracterizan por su carácter federal y porque su nivel de gobierno local ocupa un peso relativo intermedio en términos de gastos e ingresos (basados en imposición sobre la

renta complementada con transferencias intergubernamentales moderadas).

Así, Alemania se configura como un país federal con tres niveles de gobierno (el *Bund*, los 16 *Länder* tras la unificación alemana, y los en torno a 16.300 *Kommunen*, o gobiernos locales, que funcionan con relativa autonomía en función de la regulación específica establecida por cada *Land*) donde son los gobiernos regionales los que perciben el mayor número de transferencias, tanto verticales como horizontales, siendo las más importantes las transferencias de nivelación articuladas en varias etapas para así garantizar un nivel de vida similar en las condiciones de vida de los ciudadanos residentes en cada territorio (Zimmermann, 1999; Giménez, 2002b).

En el ámbito local, el nivel federal reparte algunas transferencias entre los municipios alemanes, si bien, por mandato constitucional, ha de hacerlo con la intermediación de los estados (*Länder*). La excepción son las ayudas que otorga el Gobierno federal directamente a los municipios cuando éstos han de gestionar algunos programas sociales.

En ese mismo sentido, las transferencias de los *Länder* a los gobiernos locales son de una importancia fundamental para éstos, al depender en gran parte financieramente de que sea cada gobierno regional el que dispone de su propio sistema de nivelación local, y las diferencias en las necesidades de gasto representan un mayor peso que en el programa de nivelación interregional (Spahn y Föttinger, 1997). Por ese motivo, en la nivelación horizontal a escala local es casi imposible poder identificar un patrón fijo. El factor común es que todos ellos lo

hacen mediante la participación local en los ingresos del *Land*, sin producirse cobros y pagos entre municipios. Dado que la Constitución Federal sólo precisa que esa participación local incorpore elementos de capacidad fiscal y de necesidades de gasto, es cada *Land* el que establece sus normas propias, diferenciándose notablemente entre ellos.

Dichas transferencias de los *Länder* a los gobiernos locales se componen a partes iguales por transferencias tanto de tipo condicionado como incondicionado. Las incondicionadas están compuestas, casi en su totalidad, de dicha participación local en los ingresos estatales, estimada a partir de índices locales de capacidad fiscal y de necesidades de gasto. También existen transferencias de los gobiernos locales a los *Länder*, aunque de escaso volumen, y motivadas casi totalmente por la contribución obligatoria municipal a la financiación de la red hospitalaria estatal. Igualmente, se producen transferencias de unos gobiernos locales a otros, que se componen básicamente de ayudas municipales a las entidades de ámbito superior, como son las mancomunidades, distritos y condados. El grado de dependencia financiera es elevado en dicho nivel local, representando las transferencias procedentes de otros niveles de gobierno más de la tercera parte de los ingresos municipales en los últimos años.

Podemos citar también el caso de Austria como país de clara tradición federal con un sistema complejo de transferencias, donde la nivelación fiscal juega un papel importante, si bien a través de diferentes mecanismos no del todo coordinados (Schneider, 2002; Fuentes *et al.*, 2006). Así, el país se caracteriza, al igual que otros de corte federal, por tener

un sistema de federalismo fiscal cooperativo que «en parte permite la diversidad, pero con un fuerte componente unitario» y un alto grado de desequilibrios fiscales verticales (especialmente en las provincias), y en el cual el sistema de *revenue sharing* juega un papel importante.

De las cuatro categorías de transferencias existentes en Austria (transferencias del Gobierno central, transferencias de las provincias, transferencias a los gobiernos de las provincias y transferencias a las asociaciones de municipios), la cuarta se refiere a la financiación de los costes de algunos servicios públicos, especialmente los servicios sociales, así como al mantenimiento de las escuelas. Dichos costes son distribuidos a los gobiernos locales dentro de cada provincia de acuerdo con su capacidad fiscal (Bennett, 1984; Thoni, 1999). El resultado final es que algunos municipios son penalizados por el sistema de nivelación, lo que hace pensar en que las fórmulas estáticas han de ser abandonadas por mayores incentivos marginales con el paso del tiempo para que los municipios puedan recaudar sus propios impuestos.

Finalmente, Suiza se configura como un país federal con tres niveles de gobierno: el Gobierno central (Confederación), los gobiernos regionales (23 cantones y tres semicantones) y los gobiernos locales (cerca de 3.000 municipios), con intereses muy heterogéneos (Giménez, 2002a y b). Así, aunque los gobiernos locales disfrutan de un alto grado de autonomía en la gestión de sus competencias, ésta depende básicamente de las decisiones concretas de cada cantón.

En cuanto al sistema de transferencias intergubernamentales, en Suiza se caracteriza por su elevada complejidad, con diferentes

tipos de subvenciones, algunas de ellas con ciertos componentes de nivelación, permitiendo que los cantones puedan suministrar un nivel mínimo de servicios públicos sin tener que realizar un esfuerzo fiscal excesivo (Dafflon, 1999). En el ámbito local, es necesario señalar que algunos cantones han desarrollado sus propios sistemas de nivelación, si bien, como en otras materias, su principal característica es la heterogeneidad. Además, los municipios perciben en ciertas ocasiones transferencias procedentes del Gobierno federal, aunque utilizando a los cantones como intermediarios. Es decir, los municipios reciben una pequeña parte en forma de transferencias incondicionales (participando en los ingresos cantonales), en comparación con la que obtienen mediante las transferencias condicionadas. La dependencia financiera es mucho menor en el nivel local que en los cantones.

3. Modelo mixto: Bélgica, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo y Reino Unido

En los países pertenecientes a este tipo de modelo, el nivel de gobierno local ocupa un peso relativo menor que en el grupo anterior en términos de gasto e ingresos. A modo de ejemplo, podemos citar el caso de Bélgica, que se configura como un país federal tras la reforma de su Constitución en 1993, con tres niveles de gobierno (federal, diez provincias y tres regiones lingüísticas con una división compleja de responsabilidades), pero en dos acepciones distintas: la división territorial y la lingüística. Las regiones se financian con transferencias del nivel federal y mediante participación en el impuesto sobre la renta. Igualmente, se produce una fuerte nivelación interregional y local como expresión de la solidaridad nacional (Gerard, 2001).

Por otro lado, la situación de Francia es singular en cuanto a país unitario con, entre otras, 56.000 entidades locales, donde la tributación local se basa fundamentalmente en impuestos de tipo directo y una buena parte de las transferencias destinadas al nivel local tienen como objetivo la nivelación de las capacidades fiscales de dichas jurisdicciones como consecuencia de las disparidades en renta y necesidades de gasto (Gilbert, 1999; Jamet, 2007). El sistema es amplio, pero a la vez complejo, consiguiendo en parte la nivelación, aunque a costa de continuos incrementos en el volumen de transferencias destinadas a los gobiernos locales.

Por otro lado, Holanda se configura como un país unitario en donde se cuenta con un pequeño tamaño del sector público local y con fuentes de imposición propias, desempeñando el sector público central un gran esfuerzo para ajustar sus transferencias a todas las posibles necesidades de gasto de las entidades locales. Semejantes conclusiones pueden extenderse al caso de Luxemburgo

Finalmente, el Reino Unido se configura como un país unitario de estructura centralizada (dentro de Inglaterra existen unos 35 Condados y 220 distritos, frente a los 22 de Escocia y los 29 de Gales), con un papel de los gobiernos locales muy importante, aunque ha primado el control del Gobierno central sobre las finanzas locales (Potter, 1997; King, 1999; Watt, 2002).

Los gobiernos locales ingleses perciben fondos del Gobierno central en forma de transferencias generales y de subvenciones condicionadas. Dentro de las primeras, perciben los ingresos del impuesto sobre los negocios (*Business Property Tax*), así como una transfe-

rencia general (incondicionada) o *Revenue Support Grant* (RSG) distribuida en función de las necesidades de gasto estimadas para cada territorio y en proporción inversa a la capacidad fiscal teórica regional en el impuesto sobre la propiedad inmueble (*Council Tax*) y el *Business Property Tax*. La estimación de dichas necesidades de gasto se hace a partir de modelos de regresión con variables explicativas del gasto local, a semejanza de lo que vimos anteriormente que sucedía en el caso danés, como indicadores de demanda y oferta de los servicios públicos. Una vez obtenido dicho índice, se ajusta por los costes salariales en cada territorio, de modo que se adjudican unas necesidades de gasto superiores a aquellos condados o municipios en los que los salarios resulten ser más elevados (Potter, 1997; King, 1999).

En cuanto a las transferencias de tipo condicionado, destacan las que reciben las autoridades sanitarias regionales y los distritos sanitarios para financiar el gasto sanitario descentralizado, bien para atención primaria (dónde prevalece el criterio del gasto realizado en ejercicios anteriores), bien para hospitalaria (en la que se ha elaborado un indicador de necesidades de gasto más sofisticado, conocido como fórmula *Resource Allocation Working Party* —RAWP). Los gobiernos locales también reciben fondos condicionados para la financiación del programa de transferencias *Housing Benefit* para que las familias de renta baja sufraguen parte de sus gastos de vivienda. Dicha transferencia está vinculada al gasto local, siendo el Gobierno central el responsable de la totalidad del gasto realizado, y el gobierno local es intermediario, al no estar permitido que modifique el diseño del programa. Asimismo, existen también unas transferencias condicionadas que

perciben las autoridades locales para financiar el gasto en policía, cuyo coste asume en casi la mitad el Estado. Semejantes conclusiones pueden extenderse al caso irlandés (Ridge, 1992).

4. Modelo mediterráneo: España, Italia, Portugal y Grecia

Las haciendas locales de los países de este último modelo europeo presentan un menor peso relativo en términos de gastos e ingresos (basados en imposición sobre la propiedad y la actividad económica complementada con transferencias intergubernamentales).

A modo de ejemplo, el caso de Italia es ilustrativo de un país de corte federal que cuenta con un nivel federal, quince regiones de Estatuto Ordinario, cinco regiones con Estatuto Especial, 102 provincias y más de 8.101 municipios (Brosio, 1997; Fossati, 1999; Arachi y Zanardi, 2004; Bibbee, 2007). Su evolución reciente, sobre todo en lo que respecta al caso local, es parecida a la española por su similar número y tamaño de municipios, así como de sus competencias. También comparten desequilibrios fiscales importantes.

Décadas atrás, tanto los gobiernos provinciales como los locales basaban su financiación en sus propios impuestos, lo que producía importantes diferencias en la capacidad fiscal para la provisión de servicios públicos; en especial, para diferentes municipios. En reformas posteriores, el Gobierno central introdujo algunos programas de transferencias que, además de nivelar a las provincias, pretendían hacer lo mismo para los gobiernos locales relativamente más pobres, si bien se han ido sustituyendo por transferencias de impuestos compartidos (como ha

sucedido con el impuesto sobre la renta, a semejanza también del caso español) desde dicho nivel central a los locales de gobierno. Dicho componente nivelador tiene en cuenta tanto al tamaño de los municipios (alrededor de un 70 por 100 se destina a corregir las disparidades entre ellos debido a ese componente) como a su riqueza relativa (alrededor de un 30 por 100 se dirige a compensar las diferencias entre ellos debidas a ese factor).

Otro ejemplo interesante es Portugal, como país unitario y caracterizado por el hecho de que pocas son las funciones de gasto que se han descentralizado a los niveles más bajos de gobierno. Es el Gobierno central el que proporciona a dichas autoridades locales una transferencia general que se reparte en función de diversas variables de necesidades de gasto y sus respectivas ponderaciones, como son en un 45 por 100 según la población, distribución equitativa entre autoridades locales en un 15 por 100, en proporción a la superficie en un 15 por 100, en proporción a las vías terrestres en un 10 por 100, en un 5 por 100 según el número de hijos, en un 5 por 100 según el número de pedanías, un 5 por 100 se utiliza para ayudar a las áreas que resultan menos accesibles y un 5 por 100 para ayudar a las áreas con menores bases imponibles. Finalmente, Grecia se caracteriza por tener un sistema de federalismo fiscal y de transferencias locales mucho menos evolucionado.

Como síntesis final, el cuadro número 6 resume las características principales de las transferencias locales de los países que aquí se han descrito, mencionando en cada caso el modelo de Hacienda local y de sus correspondientes tipos de transferencias en el que se encuadraría.

CUADRO N.º 6

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS APLICADOS EN LOS PAÍSES ANALIZADOS

| CONCEPTO | FEDERALES | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| | Alemania | Austria | Bélgica | España | Italia | Suiza | Dinamarca | Finlandia | Francia | Grecia | Holanda | Irlanda | Luxemburgo | Noruega | Portugal | Reino Unido | Suecia | |
| Niveles de gobierno | Gobierno federal, 16 Estados (regiones) y unas 16.300 autoridades locales | Gobierno federal, 9 Estados (regiones) y unas 2.355 autoridades locales | Gobierno federal, 10 provincias y 3 regiones lingüísticas con división compleja | Gobierno central y 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas | Gobierno federal, 15 Regiones E. Ordinario, 5 Regiones E. Especial, 102 Provinc. y 8.101 municipios (regiones) y 2.991 gob. locales | Gobierno federal (Confederal), 26 Gobiernos Cantonales (regiones) y 2.991 gob. locales | Gobierno central, 14 Dptos. (2 regiones autónomas) y 275 gob. locales | Gobierno central y 6 provincias y 430 municipios | Gobierno central, 26 regiones, 96 Dptos. Metropols. y 4 territorios de ultramar y 56.000 gob. locales | Gobierno central, 51 prefecturas y 1 región autónoma y 5.900 municipios | Gobierno central y 12 provincias y 636 municipios | Gobierno central, 26 condados y 84 municipios | Gobierno central y 3 distritos y 118 municipios | Gobierno central y 19 condados y 454 municipios | Gobierno central y 18 distritos y 2 regiones autónomas y 305 municipios y 4.200 pedanías | Gobierno central, 35 condados y 220 distritos | Gobierno central, 21 condados y 288 municipios | Gobierno federal (Confederal), 26 Gobiernos Cantonales (regiones) y 2.991 gob. locales |
| Descentralización del gasto | Amplia | Amplia | Amplia | Amplia | Amplia | Amplia | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Amplia | |
| Descentralización de ingresos | Amplia | Amplia | Amplia | Amplia | Amplia | Amplia | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Limitada | Amplia | |
| Corresponsabilidad fiscal | Baja | Baja | Baja | Alta | Media | Alta | Media | Media | Baja | Media | Media | Media | Media | Baja | Media | Media | Alta | |
| Recaudación (federal/provincial/local) | 70/22/8 | 80/10/10 | 70/20/10 | 73/18/9 | 58/0/42 | 66/20/14 | 59/0/41 | 55/0/45 | 89/0/11 | 60/30/10 | 97/0/3 | 98/0/2 | 94/0/6 | 55/0/45 | 60/30/10 | 96/0/4 | 60/0/40 | |
| Gasto (federal/provincial/local) | 63/20/17 | 67/17/18 | 65/20/15 | 60/27/13 | 75/16/9 | 50/28/22 | 44/0/56 | 62/0/38 | 81/0/19 | 53/35/12 | 78/0/22 | 75/0/25 | 87/0/13 | 60/0/40 | 55/35/10 | 78/0/22 | 61/0/39 | |
| Transferencias: Grado nivelación | Alto | Alto | Alto | Alto | Medio | Bajo | Medio | Medio | Bajo | Medio | Medio | Medio | Medio | Bajo | Medio | Medio | Bajo | |

Fuente: Elaboración propia.

III. CONCLUSIONES

En estas páginas se han descrito las principales características de los sistemas de transferencias a escala local en una selección de países europeos. A continuación, se realiza una breve comparación de todos ellos, a fin de poder extraer algunas conclusiones interesantes para el caso español.

Como es lógico, la diversidad histórica, cultural, económica y social existente en cada país ha determinado su estructura descentralizada de poder fiscal. El diseño de las transferencias intergubernamentales, así como el grado de dependencia financiera de los gobiernos subcentrales en los países analizados, son muy heterogéneos. En todos los casos conviven transferencias de tipo condicionado e incondicionado, si bien el margen de autonomía que permiten es muy distinto, y quizá las condicionadas estarían justificadas cuando se trata de atender objetivos específicos como la financiación de infraestructuras o de ciertos tipos de gastos sociales.

Si bien pocos países persiguen explícitamente igualar los estándares de vida personales, especialmente en el ámbito local, dadas las restricciones financieras, concretamente en el corto plazo, algunos intentan conseguir niveles similares de acceso a un nivel deseable de bienes y servicios públicos. Los estándares mínimos de vida pueden ser conseguidos especialmente con transferencias de tipo específico si éstas no reducen la autonomía local y se controlan los costes del sistema.

Asimismo, las transferencias generales comparten, como elemento común dentro del contexto de las haciendas locales europeas, el hecho de ser distribuidas en fórmulas que tienen en cuen-

ta tanto las necesidades de gasto como la capacidad fiscal, y en un marco estable (por ejemplo, como un porcentaje de los impuestos centrales) a revisar a medio plazo.

NOTAS

(*) Los autores agradecen los comentarios y sugerencias recibidos de las profesoras Natividad FERNÁNDEZ y Marta PASCUAL. En cualquier caso, asumen la exclusiva responsabilidad de los posibles errores.

(1) *Vid.*, AHMAD y CRAIG (1995), TER-MINASSIAN (1997), MIESZKOWSKI y MUSGRAVE (1999), GIMÉNEZ (2002b) y REGO (2002).

(2) Como muestran, entre otros, los trabajos de AHMAD y CRAIG (1995), AHMAD (1997), FISHER (1997), TER-MINASSIAN (1997) y MIESZKOWSKI y MUSGRAVE (1999).

(3) Si ese límite es amplio, estaremos ante una transferencia *condicional general* (por ejemplo, si la condición es que debe gastarse en educación o en sanidad, pero sin asignarse a una partida concreta como gasto corriente o de capital). Por contra, si la condición es más restringida (por ejemplo, construcción de una nueva escuela u hospital), diremos que es una transferencia *condicional específica*. En este último caso, puede suceder que el ente subvencionador conceda al subvencionado una cantidad fija o que simplemente financie una proporción α del coste del proyecto, debiendo este último financiar el resto $(1 - \alpha)$ por sus propios medios. En el primer caso diremos que es *no compensatoria*, mientras que en el segundo caso será *compensatoria (matching grants)* siendo α la tasa de compensación, y si el ente subvencionador establece un tope máximo de recursos a transferir estaremos ante una transferencia *compensatoria acotada*, mientras que, de no existir tal tope, será *compensatoria sin límite*.

(4) Una de las formas que habitualmente toma es la de *participación en ingresos*, según la cual los gobiernos subcentrales simplemente tienen derecho a un porcentaje de la recaudación en su territorio de uno o varios impuestos estatales (Alemania o España). Presenta la ventaja de su automatismo, aunque a veces vuelve las estadísticas algo confusas al presentar como tributos propios de las administraciones territoriales los que son en la práctica transferencias intergubernamentales.

Otro inconveniente es que benefician fuertemente, en términos relativos, a los territorios más ricos (aquellos con bases imponibles más elevadas). Para corregir este problema existen las transferencias *incondicionales perecuatorias*. Dentro de éstas, las hay que se centran en el lado de los ingresos, que son las *igualadoras de la capacidad fiscal*, mientras que otras ponen a éstos en relación con las necesidades de gasto, y son las *igualadoras del déficit de provisión*.

Como es sabido, las transferencias intergubernamentales generan ilusión fiscal, y a veces el ente subvencionador trata de evitar que los gobiernos subvencionados utilicen las transferencias como sustituto de sus ingresos propios. Para ello, y sin introducir condiciones respecto al uso de las mismas, pueden hacer depender su cuantía de la actitud de los gobiernos subcentrales en materia de política tributaria, favoreciendo a quienes tratan de asumir por sí mismos los costes de prestación de los servicios públicos, es decir, las *relacionadas con el esfuerzo fiscal*. Por contra, hay quien opina que este tipo de transferencias supone elevar considerablemente la presión fiscal sobre los ciudadanos, por lo que consideran más adecuado que éstas sean *independientes del esfuerzo fiscal*.

(5) El funcionamiento de las áreas metropolitanas de Copenhague y Frederiksberg es, de modo simultáneo, como condado y municipio.

(6) Precisamente en Dinamarca el Ministerio del Interior ha estimado que el «tamaño económicamente óptimo» para un municipio (que proporcione servicios de atención a la infancia, escuelas primarias, cuidados a personas mayores de 65 años y tenga servicios propiamente administrativos) se sitúa entre los 20.000 y los 30.000 habitantes. Si todos los municipios tuviesen un tamaño óptimo, las ganancias permanentes en términos de eficiencia se situarían en torno al 0,5 por 100 del PIB (JOURMARD y KONGSRUD, 2003).

(7) Que puede denominarse también modelo de la solidaridad, al tomar recursos de los gobiernos ricos para dárselos a los pobres sin necesitar aportaciones del nivel central de gobierno.

(8) El cálculo de las necesidades de gasto se basa para los municipios en los siguientes indicadores: población (0,212), niños de 0 a 6 años (0,092), niños de 7 a 16 años (0,227), gasto realizado (0,056), personas de 65 a 74 años (0,034), personas de 75 a 84 años (0,075), personas mayores de 85 años (0,056), kilómetros de carretera (0,031), precio de los alquileres (0,017), número de niños residiendo en hogares monoparentales (0,075), residentes (0,075), población ocupada (0,025) y mujeres trabajadoras de 20 a 66 años (0,025) (Lotz, 1997 y 1999).

BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, E. (1997), «Intergovernmental transfers - An international perspective», en AHMAD, E. (ed.) (1997), *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*: 1-17, Edward Elgar, Washington.
- AHMAD, E., y CRAIG, J. (1995), «Las transferencias intergubernamentales: política e implementación», *Hacienda Pública Española*, 133: 187-212.

| | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>ARACHI, G., y ZANARDI, A. (2004), «Designing intergovernmental fiscal relations: some insights from the recent Italian reform», <i>Fiscal Studies</i>, vol. 25, n.º 3: 325-365.</p> <p>BAILEY, S. J. (1999), <i>Local government economics</i>, MacMillan, Londres.</p> <p>BENNETT, R. (1984), <i>Intergovernmental Financial Relations in Australia</i>, Canberra, Centre for Research on Federal Financial Relations.</p> <p>— (ed.) (1993), <i>Local Government in the New Europe</i>, Belhaven Press, Londres.</p> <p>BIBBEE, A. (2007), «Making federalism work in Italy», <i>OECD Working Papers</i>, n.º 590.</p> <p>BORGE, L. E., y RATTSO, J. (1998), «Reforming a centralized system of Local Government financing: Norway», en RATTSO, J. (ed.), <i>Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Approach</i>, Cheltenham, Edward Elgar.</p> <p>BROSIO, G. (1997), «Financing regional and local governments - Italy and Spain», en AHMAD, E. (ed.) (1997: 213-233).</p> <p>CANTARERO, D. (2004), «La Hacienda de los gobiernos locales y su reforma en el Estado español de las autonomías: análisis comparativo en el contexto europeo», en CARAMÉS, L. (editor), <i>Situación actual de la Hacienda local en España</i>, AGEESP: 135-151, Santiago de Compostela.</p> <p>CASTELLS, A., y BOSCH, N. (eds.) (1999), <i>Desequilibrios territoriales en España y Europa</i>, Ariel, Barcelona.</p> <p>CONSEJO DE EUROPA (2000), «Las finanzas locales en Europa», <i>Comunes et Régions d'Europe</i>, n.º 61.</p> <p>DAFFLON, B. (1999), «Fiscal federalism in Switzerland: A survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.), (1999: 255-294).</p> <p>FISHER, R. C. (ed.) (1997), <i>Intergovernmental Fiscal Relations</i>, Kluwer, Londres.</p> <p>FOSSATI, A. (1999), «Towards fiscal federalism in Italy», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999: 201-221).</p> <p>FOSSATI, A., y PANELLA, G. (eds.) (1999), <i>Fiscal Federalism in the European Union</i>, Routledge, Londres.</p> <p>FUENTES, A.; WURZEL, E., y WURGUTTER, A. (2006), «Reforming federal fiscal relations in Austria», <i>OECD Working Papers</i>, n.º 474.</p> <p>GERARD, M. (2001), «Fiscal federalism in Belgium», <i>Conference on fiscal imbalance</i>, Quebec City.</p> <p>GILBERT, G. (1999), «Local taxation and intergovernmental fiscal relations in France»,</p> | <p>en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999: 131-161).</p> <p>GIMÉNEZ, A. (2000), «Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, FUNCAS</i>, número 83: 2-24, Madrid.</p> <p>— (2002a), «La Hacienda local en Europa», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, FUNCAS</i>, número 92, Madrid.</p> <p>— (2002b), <i>Federalismo fiscal. Teoría y práctica</i>, Tirant Lo Blanch.</p> <p>INTERNATIONAL MONETARY FUND (varios años), <i>Government Finance Statistics Yearbook</i>, IMF, Washington.</p> <p>JAMET, S. (2007), «Meeting the challenges of decentralization in France», <i>OECD Working Papers</i>, n.º 571.</p> <p>JOUMARD, I., y KONGSRUD, P. M. (2003), «Fiscal relations across government levels», <i>OECD Working Papers</i>, n.º 375.</p> <p>KING, D. N. (1988), <i>La economía de los gobiernos multinivel</i>, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>— (1999), «Local governments in Great Britain», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999: 177-200).</p> <p>LOTZ, J. R. (1997), «Denmark and other Scandinavian countries: Equalization and grants», en AHMAD, E. (ed.) (1997: 184-212).</p> <p>— (1999), «Local Government in Denmark», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999: 122-130).</p> <p>— (2004), «Local government finance in nordic countries: A comparative perspective», en SHAH, A. (ed.), <i>Local Government Organisation and Finance</i>, World Bank, Washington DC.</p> <p>LUNDSGAARD, J. (2005), «Ageing, welfare services and municipalities in Finland», <i>OECD Working Papers</i>, n.º 15.</p> <p>MIESZKOWSKI, P., y MUSGRAVE, R. (1999), «Federalism, grants and fiscal equalisation», <i>National Tax Journal</i>, vol. 52: 239-260.</p> <p>MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), <i>Manual de Hacienda autonómica y local</i>, Ariel, Madrid.</p> <p>OATES, W. E. (1972), <i>Fiscal Federalism</i>, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.</p> <p>OCDE (2006), «Intergovernmental transfers and decentralised public spending», <i>OCDE Network on Fiscal Relations Across Levels of Government</i>, WP 2006/3.</p> <p>PADDISEON, R., y BAILEY, S. (eds.) (1988), <i>Local Government Finance: International Perspectives</i>, Routledge, Londres.</p> | <p>POLA, G. (1999), «A comparative view of local finance in EU member countries: are there any lessons to be drawn?», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.): 15-62.</p> <p>POLA, G.; FRANCE, G., y LEVAGGI, R. (eds.) (1996), <i>Developments in Local Government Finance. Theory and Policy</i>, Edward Elgar, Cheltenham.</p> <p>POTTER, B. (1997), «United Kingdom», en TER-MINASSIAN (ed.) (1997: 342-358).</p> <p>RATTSO, J. (ed.) (1998), <i>Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective</i>, Edward Elgar, Cheltenham.</p> <p>RATTSO, J., y SORENSEN, R. (1998), «Local government integrated in a Welfare State: A review of Norwegian local government performance», en Rattso, J. (ed.), <i>Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Approach</i>, Edward Elgar, Cheltenham.</p> <p>REGO, G. (2002), «Las transferencias y sus efectos sobre el gasto. Una aproximación», <i>Revista Galega de Economía</i>, vol. 11, n.º 1.</p> <p>RIDGE, M. (1992), «Local government finance and equalisation: the case of Ireland», <i>Fiscal Studies</i>, vol. 13, n.º 3: 54-73.</p> <p>SCHNEIDER, M. (2002), «Local fiscal equalisation based on fiscal capacity: the case of Austria», <i>Fiscal Studies</i>, vol. 23, n.º 1: 105-133.</p> <p>SPAHN, P. B., y FOTTINGER, W. (1997), «Germany», en TER-MINASSIAN (ed.) (1997: 226-248).</p> <p>TER-MINASSIAN, T. (ed.) (1997), <i>Fiscal Federalism in Theory and Practice</i>, International Monetary Fund, Washington.</p> <p>THONI, E. (1999), «Fiscal federalism in Austria: facts and new developments», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999).</p> <p>VV.AA. (2000), «La reforma de la financiación local en España», <i>Revista del Instituto de Estudios Económicos</i>, IEE, n.º 4, Madrid.</p> <p>— (2002), «Haciendas locales. Vías de reforma», <i>PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, FUNCAS</i>, n.º 92, Madrid.</p> <p>WATT, P. A. (1996), <i>Local Government Principles and Practice</i>, Witherby, Londres.</p> <p>— (2002), «Local government expenditure in England», en DAFFLON, B. (ed.), <i>Local Public Finance in Europe</i>, Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.</p> <p>WATTS, R. L. (1996), <i>Comparing Federal Systems in the 1990s</i>, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston.</p> <p>ZIMMERMANN, H. (1999), «Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral context?», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.) (1999: 162-176).</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|