

DESCENTRALIZACIÓN DE INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA: ESPECIAL REFERENCIA A LAS HACIENDAS LOCALES

Armengol Rosinés, M. Teresa

Elias Pascual, Emilio

Universidad de Lleida

Resumen:

En este trabajo se analiza la descentralización del sector público en los países de la Unión Europea, con especial atención a los gobiernos locales y su financiación. El objetivo es averiguar si la integración comunitaria y la unidad económica inciden en una armonización de los sistemas de financiación local en Europa. La comunicación se divide en dos partes. En primer lugar, se describe la importancia de los gobiernos locales en los países de la Unión Europea, a través de los indicadores de gastos e ingresos consolidados. En segundo lugar, se analiza la financiación de las haciendas locales en Europa, a partir de las estructuras de ingresos locales de cada país.

1. INTRODUCCIÓN

La unión económica y monetaria (U.E.M.) se puede definir como el resultado final de un proceso de integración económica progresiva, destinado a conseguir los objetivos de estabilidad de precios, crecimiento equilibrado, convergencia de los niveles de vida, plena ocupación y equilibrio externo. Entre los elementos esenciales del proceso, destacan la convergencia económica y presupuestaria, y la creación de una moneda única.

En el ámbito del sector público, la unidad económica y monetaria se relaciona históricamente con dos fenómenos diferentes que, a pesar de ello, afectan a la estructura del sector público por niveles de gobierno. Así, por un lado, hay que destacar la tendencia hacia la creación y consolidación de un nuevo gobierno de carácter supranacional. Por otro lado, hay que señalar que a lo largo de los años se ha dado –con diferente grado de intensidad en los países europeos– un proceso de carácter descentralizador. Esta perspectiva espacial determina la existencia de diferentes niveles jurisdiccionales, que toman un papel determinado en función de las competencias que tienen asignadas.

Esta comunicación centra su interés en este segundo aspecto y, más concretamente, en el ámbito de los gobiernos locales de los quince países de la Unión Europea. El objetivo es analizar la descentralización del gasto público hacia el nivel local en cada país y, también, averiguar si la integración comunitaria y la unidad económica inciden en una armonización de los sistemas de financiación local en Europa.

En el trabajo se distinguen los siguientes apartados. En primer lugar, se trata el tema de la descentralización del sector público en los países de la Unión Europea, con la finalidad de analizar la importancia del nivel local en cada país, como paso previo al estudio de los recursos locales. En segundo lugar, se analiza la financiación de los gobiernos locales en los países de la Unión Europea, a partir de las respectivas estructuras de ingresos y las posibles tendencias comunes. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

La actividad del sector público en la mayoría de países se desarrolla en diferentes niveles de gobierno. La *teoría del federalismo fiscal* ofrece un marco teórico de análisis de esta vertiente espacial del sector público. Esta teoría estudia la descentralización fiscal, es decir, la descentralización de las funciones de gasto y de ingreso del sector público¹. Parte de la idea de que la extensión del poder y las responsabilidades fiscales hacia los niveles de gobierno más próximos al ciudadano es beneficioso para el bienestar de la sociedad.

El federalismo fiscal se fundamenta, pues, en la adecuación entre las preferencias de los ciudadanos y la actuación pública en el ámbito espacial. Uno de los temas principales de estudio es la selección del tamaño jurisdiccional óptimo para realizar las funciones que tiene encomendadas el sector público: la asignación eficiente de los recursos, la redistribución de la renta y la estabilización económica.

Así, el análisis de los diferentes niveles de gobierno existentes en los países, permite comprender las diferencias que hacen referencia a la descentralización de los ingresos y los gastos. En nuestro caso, el interés se centrará en la realidad del proceso de descentralización en los países europeos, a través del peso de los diferentes niveles de gobierno².

El grado de centralización o descentralización de cada país se ha medido a partir de las cifras de gastos no financieros consolidados e ingresos no financieros consolidados. Debe mencionarse, sin embargo, que el peso de cada nivel de gobierno variará en función del indicador elegido³.

Además, debe señalarse que el peso de los distintos niveles de gobierno hay que enmarcarlo dentro del contexto político e institucional de cada país. Así, las soluciones institucionales adoptadas por los países europeos son diversas. A efectos de este trabajo, y desde el punto de vista de la teoría del federalismo fiscal, se realiza la distinción entre los países de estructura federal, es decir, aquellos formados por tres niveles de gobierno (central, intermedio y local), y los países unitarios, formados por dos niveles (central y local).

¹ Para un análisis detallado de la teoría del federalismo fiscal se puede consultar: Castells (1988), King (1988), Melguizo (1988) y Oates (1977).

² Un análisis empírico del grado de descentralización y de sus variables explicativas se puede encontrar en: Castells (1991) y Castells y Bel (1991).

³ Sobre las diferentes medidas del grado de centralización/descentralización véase: Castells (1988).

Por lo que se refiere al proceso de descentralización, el cuadro 1 muestra el peso relativo del gasto no financiero consolidado de los diferentes niveles de gobierno, en relación con el total de gasto no financiero consolidado del sector público. Los datos utilizados son los publicados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 1997⁴.

Como muestra el cuadro 1, pueden observarse diferencias importantes entre los países de la Unión Europea. Así, se puede hacer una clasificación entre tres tipos de países, según el grado de centralización/descentralización.

En primer lugar, hay que citar los países que presentan un *grado de descentralización elevado*. Concretamente, el peso del nivel central es inferior al 65%. Este es el caso de Dinamarca, donde el nivel central absorbe el 45,7% del total de gasto consolidado del sector público y, también, de Finlandia (60,7%), Alemania (62,1%) y Suecia (63,2%). Así pues, el grado de descentralización es bastante elevado en los países nórdicos (Dinamarca, Suecia y Finlandia) y también en Alemania, lógico en este último caso, ya que se trata de un país federal con tres niveles de gobierno. Además, se da la paradoja de que un país no federal como es Dinamarca, presenta un peso del nivel central más bajo que el de los Estados federales.

En segundo lugar, se encuentran los países que tienen un *grado de centralización intermedio*, donde el peso del nivel central se sitúa entre el 65% y el 80%. Este es el caso de España (65,5%) que está, pues, muy cerca del primer grupo. Probablemente, el peso del nivel central disminuirá al final del proceso autonómico cuando todas las comunidades autónomas tengan asumidas las competencias de las comunidades del artículo 151 de la Constitución. También es el caso de Austria (68,4%), que es un país federal, y de Holanda (70,2%), Reino Unido (73%), Irlanda (74,6%) e Italia (79,5%).

Finalmente, un último grupo de países son aquellos *fuertemente centralizados*, con un peso del nivel central superior al 80%. Se incluyen aquí, Portugal (91,3%) y Francia (81,5%).

Por lo que se refiere al conjunto de los países, la media no ponderada de peso del nivel central se sitúa en el 72%. Por un lado, el Reino Unido, Irlanda, Italia, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Portugal se sitúan por encima de la media, es decir, son países más centralizados. Por el otro, los países con valores por debajo de la media, es decir,

⁴ Hay que señalar que la fuente utilizada no proporciona la información para los niveles subcentrales en Grecia, de manera que este país permanece excluido del análisis. Igualmente, no se dispone de información para el nivel intermedio en Bélgica.

más descentralizados, son: Dinamarca, Finlandia, Alemania, Suecia, España, Austria y Holanda.

La descentralización del sector público puede analizarse también utilizando el indicador de ingresos no financieros consolidados, como muestra, de nuevo, el cuadro 1. Sobre la base de este indicador, la media no ponderada de peso del nivel central es del 82,1%. Los países que se sitúan por debajo de esta media, es decir, los más descentralizados, por lo que se refiere a ingresos, son: Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia; países en los que, también, la descentralización del gasto es elevada. En la actualidad este grupo incluiría también España, cuyo peso de los niveles subcentrales en relación con los ingresos es probablemente mayor, dada la cesión del 30% del IRPF a las comunidades autónomas, hecho que no queda recogido en la fuente utilizada.

En relación con el cuadro 1, debe señalarse que, en general, el peso de los niveles de gobierno subcentrales resulta menor al obtenido utilizando indicadores de gasto. Este hecho se explica porque la descentralización del gasto, con frecuencia, ha comportado sólo una descentralización limitada del poder tributario o de la autonomía para obtener ingresos. Además, la descentralización fiscal se manifiesta sobretudo en la vertiente del gasto.

3. LA IMPORTANCIA DEL NIVEL LOCAL EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA

Sobre la base del cuadro 1 y, utilizando el indicador de gastos consolidados, se puede analizar el peso de los gobiernos locales en relación con el conjunto del sector público para los países de la Unión Europea. Los datos del cuadro permiten hacer una división en tres tipos de países.

En primer lugar, se encuentran aquellos países con unos gobiernos locales fuertes. En concreto, el peso del nivel local es superior al 30%. Este es el caso de Dinamarca (54,3%), Finlandia (39,3%) y Suecia (36,8%).

En segundo lugar, figuran países donde el nivel local tiene un peso entre el 20% y el 30%, que se puede considerar como un peso importante. Estos países son Holanda (29,8%), Reino Unido (27%), Irlanda (25,4%) e Italia (20,5%).

Finalmente, aparece un tercer grupo de países en los que el peso del nivel local es bajo, concretamente, inferior al 20%. Este grupo incluye Alemania, Austria, España, Bélgica, Francia, Portugal y Luxemburgo.

Cabe señalar que, en general, los países menos centralizados son los que tienen unos gobiernos locales más fuertes (este es el caso de Dinamarca, Suecia y Finlandia), con la excepción de los países federales donde, lógicamente, los gobiernos locales no tienen tanto peso debido a la existencia de un nivel intermedio. La media no ponderada de peso del nivel local de los países europeos es del 23,8% y, si se excluye Dinamarca, es del 21,5%.

Así pues, Dinamarca es el país donde, tradicionalmente, los gobiernos locales tienen un protagonismo muy importante. Incluso, su peso es superior al del nivel central (45,7% y 54,3%, respectivamente) lo que explica el grado tan elevado de descentralización del sector público en este país. En el otro extremo se encuentra Portugal, país fuertemente centralizado y donde el nivel local tiene poca importancia (8,7%). El segundo país con un peso más bajo del nivel local es España, con un 11,9% del total de gasto consolidado, y que presenta un peso más bajo dentro de los países con tres niveles de gobierno.

La evolución del peso del nivel local en términos de gasto consolidado entre los años 1992-1995/96, puede observarse en el cuadro 2. Junto con Dinamarca, Finlandia y Suecia son los tres países en los que, de nuevo, el gobierno local tiene un peso mayor en todos los años. En el caso de España se observa una disminución entre 1992 y 1994, año en que se sitúa en el 11,5%, al igual que en 1995, aumentando ligeramente en 1996 hasta el 11,9%. En general, todos los países mantienen valores bastante estables entre los años estudiados.

En relación con las comparaciones del peso del nivel local de los diferentes países, cabe señalar, sin embargo, que sacar conclusiones de estas comparaciones resulta problemático, dado que no se tiene en cuenta la estructura de municipios (o de entidades locales) de estos países.

En la Europa occidental y del norte, se da en los años setenta la tendencia a una drástica reducción de municipios. Así, en países como Gran Bretaña, Suecia, Dinamarca y Holanda se realizaron fusiones de municipios (diversos núcleos de población formaron un macromunicipio), de manera que, en la actualidad, el número de municipios es menor, pero éstos tienen una mayor dimensión (es decir, un mayor número de habitantes). Por ejemplo, en el caso de Gran Bretaña, los municipios tienen un mínimo de población de 20.000 habitantes y una media entre 80.000 y 100.000 habitantes. Dicha estructura municipal, basada en macromunicipios, facilita la

descentralización de servicios, especialmente los de tipo personal, y, por lo tanto, de un mayor gasto.

En otros países, como Austria y Alemania, las fusiones de municipios fueron menores, a pesar de que la dimensión de éstos es importante. Los países latinos de España, Italia y Francia son excepciones a esta tendencia hacia la reducción del número de municipios. España dispone de unos ocho mil municipios, de los cuales el 86% tiene menos de 5.000 habitantes y el 46% tiene menos de 500 habitantes, lo que se ha dado en llamar “minifundismo municipal”. El caso italiano es similar al español y, en Francia, el número de municipios es aún mayor (unos treinta y seis mil).

Esta estructura de los municipios (o de las entidades locales) de los países tiene implicaciones para el análisis de la descentralización hacia el nivel local. Así, la reducida dimensión de los municipios puede traducirse en una capacidad limitada para gestionar los servicios mínimos que las leyes les otorguen. La eficiencia en la gestión de los servicios suele ser mayor en el caso de los municipios grandes, ya que éstos pueden aprovechar las mayores economías de escala (menores costos medios por habitante) derivadas de ofrecer los servicios a un mayor número de ciudadanos. Por tanto, un número elevado de municipios, y de dimensión reducida, constituye una limitación para una mayor descentralización de servicios, sobretodo los de tipos personal.

4. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

En la mayoría de los países de la Unión Europea, los gobiernos locales obtienen una parte importante de sus ingresos a través de sus propios impuestos. Ello se complementa con un sistema de subvenciones o transferencias intergubernamentales. Hay que citar también los ingresos obtenidos vía tasas y precios públicos, así como los que provienen del endeudamiento.

De nuevo, la teoría del federalismo fiscal ofrece el marco teórico para el análisis de la descentralización de los ingresos y, en particular, de los impuestos⁵. Según esta teoría, el sistema impositivo óptimo es aquel en el que el gobierno central tiene asignados los impuestos progresivos y redistributivos, mientras que los gobiernos subcentrales ponen el énfasis en los impuestos sobre bases inmóviles y las tasas. Así, los impuestos principales, con mayor poder recaudatorio, como es el caso del impuesto sobre la renta, tienen un mayor peso en el nivel central de gobierno. No obstante, como

⁵ Sobre este tema se puede consultar King (1988).

se verá más adelante, en algunos países europeos la imposición sobre la renta personal es una fuente de recursos importante de los gobiernos locales.

Básicamente, la teoría del federalismo fiscal postula una distribución de impuestos entre niveles de gobierno bastante centralizada. De esta forma, se ha afirmado que el modelo teórico del federalismo fiscal es un modelo asimétrico, es decir, que se caracteriza por un elevado grado de centralización de los impuestos y una fuerte descentralización del gasto. Además, juntamente con los impuestos, las transferencias constituyen también un importante ingreso dentro de la financiación del nivel local. El diseño de los sistemas de transferencias es otro de los temas que trata la teoría del federalismo fiscal.

Por lo que respecta a la financiación del nivel local, el cuadro 3 muestra la naturaleza de los ingresos de los gobiernos locales en los países de la Unión Europea. En concreto, se presenta la estructura de los ingresos locales no financieros. Dentro de éstos se distinguen los ingresos impositivos, por un lado, y las tasas e ingresos patrimoniales y de capital, por otro. La suma de ambos conforma los recursos propios de los gobiernos locales. Finalmente, otro bloque de ingresos está formado por las subvenciones o transferencias.

La información se presenta en porcentajes sobre el total de ingresos no financieros y ha sido elaborada sobre la base de los datos publicados por el Fondo Monetario Internacional, en 1997⁶. Para el caso español, los datos corresponden a la liquidación del presupuesto de las corporaciones locales del ejercicio de 1994. Además, en este caso, se ha considerado como gobiernos locales el consolidado de ayuntamientos y diputaciones de régimen común para que dicha información resulte homogénea con la del resto de países.

Sobre la base de los datos del cuadro 3, se puede observar la importancia de los diferentes tipos de ingresos no financieros de los gobiernos locales de los países europeos.

Por un lado, los impuestos constituyen un ingreso importante en Suecia, donde representan el 77,1% de los ingresos no financieros de los gobiernos locales, y también en Austria, donde el porcentaje es del 50,9%. Asimismo, son ingresos importantes en Dinamarca, Francia y Finlandia, con unos porcentajes del 46,9%, 46,4% y 39%,

⁶ La fuente utilizada no proporciona información para Grecia.

respectivamente. En España, el 33% de los ingresos no financieros de los gobiernos locales toman la forma de impuestos.

Por otro lado, las subvenciones o transferencias tienen un peso elevado en Irlanda, donde representan el 74,1% de los ingresos no financieros de los gobiernos locales. Este país basa la financiación del nivel local en las transferencias, mientras que el peso de los impuestos es muy reducido (representa sólo el 6,2% de los ingresos no financieros). También, las transferencias son importantes en el Reino Unido, donde representan el 72,9% de los ingresos no financieros de las entidades locales. En Italia y Holanda el peso de las subvenciones es también elevado (del 64,8%) y, en España, es del 43,8%. Por el contrario, los países donde el peso de las transferencias es menor son Austria (14,3%) y Suecia (13,9%).

Finalmente, las tasas y otros ingresos son importantes en Alemania (40,3% sobre ingresos no financieros), Austria (34,8%), Finlandia (32,7%) y Luxemburgo (29%), mientras que en España representan el 23,2%. En este último grupo de ingresos se incluyen, principalmente, las tasas y los precios públicos, figuras a través de las cuales las entidades locales trasladan a los usuarios el coste de provisión de los servicios públicos.

Se puede concluir, pues, que no existe un único modelo de financiación de los gobiernos locales europeos sino que las soluciones adoptadas para obtener ingresos son diversas. Además, se puede observar, también, esta diversidad por lo que respecta a los ingresos impositivos.

Así pues, en relación con los impuestos, el cuadro 4 muestra la naturaleza de los impuestos exigidos por los gobiernos locales de los diferentes países. En este sentido, los más comunes son los impuestos sobre la renta, los que gravan la propiedad y los que recaen sobre los bienes y servicios y la actividad económica.

En cuanto a la imposición local sobre la renta, ésta es típica de los países nórdicos (Suecia, Finlandia y Dinamarca), los países federales (Alemania, Bélgica y Austria), así como también de Luxemburgo⁷.

Por lo que respecta a los países nórdicos, la hacienda local de estos países se basa en la imposición sobre la renta. En Suecia, el impuesto sobre la renta es el único impuesto local y representa el 77,1% de los ingresos no financieros de los gobiernos locales. Igualmente, en Finlandia también es el único impuesto local. En Dinamarca su

⁷ Sobre la imposición local sobre la renta se pueden consultar los trabajos de Bosch (1985, 1986).

peso es del 93,4% de los ingresos impositivos, ya que el resto corresponde a un impuesto local que grava la propiedad, con una recaudación muy baja. En este mismo país, el peso de este impuesto sobre los ingresos no financieros es del 43,8%, no tan elevado como en los casos anteriores, debido al peso que tienen las subvenciones (que representan el 43,1% de los ingresos no financieros).

En estos tres países nórdicos, la estructuración del impuesto se basa en un sistema de *compartimento de bases imponibles* entre el nivel central de gobierno y el nivel local. Los gobiernos locales adoptan la base imponible del impuesto central sobre la renta como base de su impuesto sobre la renta. Sobre ésta, aplican los tipos impositivos de carácter proporcional que quieren exigir. Tienen, pues, capacidad normativa para fijar los tipos. Por tanto, conviene destacar el importante grado de autonomía tributaria que tienen los gobiernos locales en estos países.

La estructuración del impuesto local sobre la renta es diferente en los países federales ya que, en este caso, el sistema adoptado es el de *participación impositiva* ("tax sharing"). Así, por ejemplo, en Alemania el impuesto representa el 86,7% de los ingresos impositivos de los gobiernos locales y el 24,2% de sus ingresos no financieros. Los municipios alemanes participan en el rendimiento del impuesto central sobre la renta. No obstante, al contrario del modelo escandinavo, no tienen capacidad normativa sobre este impuesto.

El impuesto sobre la renta tiene también un peso importante en los otros dos países federales. Así, en Bélgica representa el 83,4% de los ingresos impositivos y el 31,4% de los ingresos no financieros locales. En Austria el peso es del 37,4% y 19%, respectivamente. La estructuración del impuesto se basa también en un sistema de participación impositiva. Finalmente, hay que citar el caso de Luxemburgo, donde es el único impuesto local con un peso del 33,7% sobre los ingresos no financieros (debido a la importancia de las tasas y subvenciones).

Otro de los impuestos de los gobiernos locales es el impuesto que grava la propiedad inmueble. Este es un impuesto que se encuentra en los países anglosajones (Gran Bretaña e Irlanda) y también en los países latinos (España, Portugal, Francia e Italia).

En cuanto al primer grupo de países, conviene destacar que, en Irlanda, el impuesto local sobre la propiedad es el único recurso impositivo existente, a pesar de que representa solamente el 6,2% de los ingresos locales no financieros. Ello se debe al elevado peso de las subvenciones en este país como fuente de financiación local.

También, en Gran Bretaña, la imposición local gira alrededor de un único impuesto, la “council tax”. Se trata de un impuesto sobre la propiedad inmueble residencial, con un elemento personal y unos tipos fijados por el gobierno central dentro de unas bandas. Hay que citar que en el Reino Unido, en 1990, se produjo una reforma de la financiación local. Uno de los puntos de esta reforma fue la sustitución del impuesto sobre la propiedad inmueble residencial (“domestic rates”) por un impuesto de capitación (el “community charge”, conocido popularmente como “poll tax”) que se exigía a los individuos residentes de cada localidad mayores de dieciocho años y que consistía en una cantidad igual para todos. El aumento de la carga impositiva y los problemas de equidad del nuevo impuesto generaron un gran rechazo social que condujo a su sustitución, en 1993, de nuevo por un impuesto sobre la propiedad residencial (la “council tax”)⁸.

En segundo lugar, por lo que respecta a los países latinos, en Portugal la imposición local sobre la propiedad representa el 66,9% de los ingresos impositivos y el 19,5% de los ingresos no financieros de los gobiernos locales. En España, los porcentajes son del 44,3% y 14,6%, respectivamente. Para el caso español, la imposición local sobre la propiedad y, en particular, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), constituye el principal impuesto de los municipios y uno de los pilares de la financiación municipal⁹. Los municipios españoles pueden modificar los tipos impositivos del IBI dentro de unos límites establecidos, lo que les permite el ejercicio de una cierta autonomía tributaria.

Los gobiernos locales franceses disponen, también, de un impuesto sobre la propiedad inmueble, la “taxe foncière”, que supone el 34,2% de los ingresos impositivos y el 15,9% de los ingresos no financieros de los municipios. Por último, en Italia existe un impuesto local sobre la propiedad, la “imposta comunale sugli immobili” que grava la propiedad residencial, no residencial y el suelo urbanizado.

En relación con los impuestos sobre bienes y servicios y sobre la actividad económica, se puede encontrar este tipo de impuesto en países como Austria y Bélgica, donde representan el 33,2% y el 13,8% de los ingresos impositivos, respectivamente. También este impuesto está presente en los gobiernos locales de los países latinos. Concretamente, cabe señalar el caso de España, con el impuesto sobre actividades económicas (IAE), que representa el 19,4% de los ingresos impositivos; y otros como

⁸ Un análisis detallado de la “poll tax” se puede encontrar en Pedraja y Salinas (1992).

⁹ Para un análisis exhaustivo del IBI en España se puede consultar: Solé Vilanova (1992).

Portugal (19,1%) y Francia (11,6%). En este último país se trata de la "taxe professionnelle" que grava les actividades económicas.

En cuanto al resto de impuestos locales, y dentro del campo de la imposición indirecta, son bastante frecuentes, a escala local, los impuestos sobre consumos específicos. Éstos se encuentran en países como Austria, Bélgica, Francia e Italia. También cabe citar los impuestos sobre transacciones de la propiedad. Más recientemente, en algunos países se ha comenzado a aplicar, en el ámbito local, impuestos medioambientales.

Así pues, se puede concluir que el cuadro de impuestos locales presenta importantes diferencias entre los países analizados. Las directivas de la Unión Europea se han concentrado principalmente en la armonización de la imposición indirecta y, más concretamente, del IVA. En cambio, en el ámbito de los impuestos locales, no existe armonización.

A modo de resumen, en los países estudiados pueden observarse diferencias entre ellos en cuanto al sistema de financiación local, aunque pueden hallarse modelos de financiación con algunas características comunes.

En primer lugar, se halla el denominado *modelo nórdico*, en el que se incluyen Suecia, Finlandia y Dinamarca. Por un lado, este modelo de financiación se caracteriza por el elevado peso del nivel local, esto es, la participación de dicho nivel local en el total del gasto no financiero consolidado del sector público es elevada. En particular, conviene recordar el caso de Dinamarca, país donde el peso del nivel local era superior al del nivel central. Por otro lado, los países incluidos en este modelo basan la financiación local en un impuesto fuerte y flexible como es el impuesto sobre la renta y tienen, a su vez, capacidad normativa sobre dicho impuesto.

En segundo lugar, cabe hablar del denominado *modelo anglosajón*. Se caracteriza porque el peso del nivel local es también elevado y porque la financiación local se basa en el impuesto sobre la propiedad inmueble y en las subvenciones. En este último caso se encuentran valores elevados, superiores al 70% de los ingresos no financieros, con lo que los recursos propios son reducidos. En este grupo hay que incluir a Irlanda y Gran Bretaña. También Holanda basa la financiación local en las subvenciones y dispone de un impuesto sobre la propiedad inmueble.

Un tercer *modelo* es el *de los países federales* (Alemania, Austria y Bélgica). En estos países la descentralización del gasto hacia el nivel local es más reducida, debido a la existencia de un nivel de gobierno intermedio. La financiación local se basa en el

impuesto local sobre la renta, bajo la forma de participación en el rendimiento del impuesto sobre la renta central. Por lo que se refiere a las transferencias, éstas son poco importantes en Alemania y Austria, y más elevadas en el caso de Bélgica.

Finalmente, puede hablarse del denominado *modelo latino* en el que se incluyen España, Francia, Italia y Portugal. Estos países se caracterizan por el poco peso del nivel local dentro del conjunto del sector público. Además, la estructura de impuestos locales es bastante diversificada. No obstante, los ejes son el impuesto sobre la propiedad y el impuesto sobre la actividad económica. El peso de las subvenciones varía según los países pero, en general, es importante, especialmente en Italia, donde superan el volumen de recursos propios.

Conviene comentar, sin embargo, que el caso español se sitúa a medio camino entre el modelo latino y el de los países federales. Así, por ejemplo, en España la descentralización del gasto hacia el nivel local es reducida. Esto es debido, por un lado, a la existencia de un nivel intermedio (las comunidades autónomas). La descentralización del sector público en España ha primado este nivel de gobierno con la consolidación del Estado de las autonomías. Por otro lado, la estructura de municipios en España y, concretamente, el minifundismo municipal, supone una limitación a la descentralización de más servicios hacia los gobiernos locales. Por lo que se refiere a la financiación, los ejes de la imposición local son el impuesto sobre la propiedad y sobre la actividad económica, como ocurre en los países del modelo latino. Estos impuestos, junto con las subvenciones de otros niveles de gobierno, son la base de la financiación local. Los gobiernos locales tienen, además, autonomía en la fijación de los tipos impositivos dentro de unos límites establecidos¹⁰

5. CONCLUSIONES

Los gobiernos locales realizan una parte importante de la actividad del sector público. Sin duda, constituyen el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos y donde las demandas de éstos son más acusadas. En este sentido, la descentralización de funciones o de gasto hacia el nivel local es, en general, importante, si bien se puede encontrar diferencias entre los países de la Unión Europea. Así, generalmente, la descentralización del gasto hacia los gobiernos locales depende del modelo

¹⁰ Para un análisis de la financiación local en España se puede consultar: Bosch (1997) y Monasterio y Suárez (1996).

institucional. Es mayor en el caso de los países unitarios y, especialmente, en los países nórdicos, donde las competencias de los gobiernos locales son también mayores.

Por lo que se refiere al gasto público, el proceso de integración europea y unidad económica supone una mayor preocupación por parte de los gobiernos locales por el control y la racionalización del gasto. En este sentido, la reducción de los déficits públicos de los países es también responsabilidad de los gobiernos locales. En esta tercera fase de la UEM, el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento que pretende, entre otras cosas, corregir las situaciones de déficit excesivo, obligará a un mayor control del gasto, no sólo de los Estados sino también de los gobiernos intermedios y locales.

En cuanto a la financiación de los gobiernos locales, se llega a la conclusión de que la integración europea ha tenido poca incidencia en la armonización de los impuestos locales. La armonización de los sistemas fiscales de los países se ha producido sólo a escala central, en el ámbito de los impuestos indirectos (IVA, impuestos sobre consumos específicos e impuestos sobre transmisiones). En cambio, esta armonización no se ha producido en el ámbito de los impuestos locales, sino que, contrariamente, se ha podido constatar la existencia de diferentes modelos de financiación local.

En general, los impuestos fuertes, sobre la renta o sobre consumo, se encuentran en el nivel central. Los gobiernos locales basan su financiación en impuestos sobre la propiedad, actividad económica, tasas y subvenciones. Los países nórdicos constituyen una excepción, ya que disponen de un impuesto local sobre la renta. Igualmente, los países federales obtienen ingresos del impuesto sobre la renta pero, en este caso, en forma de participación en el impuesto sobre la renta del gobierno central.

El hecho de que los gobiernos locales tengan grandes proporciones de ingresos impositivos no significa, sin embargo, que dispongan de una gran autonomía tributaria. Este es el caso, por ejemplo, de los gobiernos locales alemanes, que participan en la recaudación del impuesto sobre la renta central pero no pueden fijar los tipos impositivos u otros elementos del impuesto (no tienen capacidad normativa). En cambio, en el modelo nórdico la autonomía tributaria es elevada, pues los gobiernos locales tienen poder normativo. En otros países, existe una cierta autonomía tributaria dentro de unos límites establecidos por el nivel central.

Además de los ingresos impositivos, hay países que basan la financiación local en las subvenciones, de forma que los recursos propios son más reducidos. Este es el

caso de Irlanda, donde las subvenciones superan a los recursos propios. También las subvenciones son importantes en Italia, Holanda y Gran Bretaña. En otros países (Alemania, Austria, Finlandia), hay que citar también las tasas, que suponen un porcentaje importante de los ingresos locales.

Finalmente, debe señalarse que el diseño de los sistemas de financiación de los gobiernos locales en Europa es un tema de discusión. Entre los aspectos que se debaten pueden mencionarse, entre otros, la autonomía tributaria o responsabilidad fiscal de las haciendas locales, el perfeccionamiento de los sistemas de subvenciones generales y específicas, así como el traslado del coste de los servicios a los usuarios vía tasas y precios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- BOSCH, N. (1985): "La imposición local sobre la renta a través del análisis del sistema comparado: Dinamarca y Alemania". *Hacienda Pública Española*, nº.96, p. 433-453.
- BOSCH, N. (1986): "La imposición local sobre la renta a través del análisis del sistema comparado". *Hacienda Pública Española*, nº.101, p. 307-328.
- BOSCH, N. (1997): "La financiación" en Fundación Carles Pi i Sunyer (ed.): *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España*. Barcelona.
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*. Ed. Ariel, Barcelona.
- CASTELLS, A. (1991): *Descentralización y gasto público (un estudio empírico de diez países)*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- CASTELLS, A. Y BEL, F. (1991): "El proceso de descentralización ante el Mercado Único Europeo". *Papeles de Economía Española*, nº.48, p. 220-236.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1997): *Government Finance Statistics Yearbook*. Washington, D.C. USA.

- KING, D. (1988): *La economía de los gobiernos multinivel*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

- MELGUIZO, A. (1988): *Federalismo fiscal. Una guía de lectura para un programa de investigación actual*. Monografía nº.74, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (DGCHT) (1996): *Liquidación de Presupuestos de las Corporaciones Locales. Ejercicio 1994*. Madrid.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (DGCHT) (1998): *La descentralización del gasto público en España. Período 1985-1996*. Madrid.

- MONASTERIO, C. Y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1996): *Manual de hacienda autonómica y local*. Ed. Ariel. Barcelona.

- OATES, W. (1977): *Federalismo fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.

- PEDRAJA, F. Y SALINAS J. (1992): "El impuesto de capitación y la última reforma de la hacienda local en Gran Bretaña". *Hacienda Pública Española*, nº.122-3, p. 37-48.

- SOLÉ VILANOVA, J. (1992): "El impuesto sobre bienes inmuebles en la hacienda municipal española". *Catastro*, nº.11, monográfico, p. 18-51.

CUADRO 1: GASTOS E INGRESOS PÚBLICOS CONSOLIDADOS POR NIVELES DE GOBIERNO

PAÍSES	NIVEL CENTRAL (%)		NIVEL INTERMEDIO (%)		NIVEL LOCAL (%)		TOTAL CONSOLIDADO (%)	
	G.P. (1)	I.P. (2)	G.P. (1)	I.P. (2)	G.P. (1)	I.P. (2)	G.P.	I.P.
Alemania (1996)	62,1	65,9	20,7	21,4	17,2	12,7	100,0	100,0
Austria (1995)	68,4	72,8	14,0	9,7	17,6	17,5	100,0	100,0
Bélgica (1995)	88,4	93,7	-	-	11,6	6,3	100,0	100,0
Dinamarca (1995)	45,7	67,8	-	-	54,3	32,2	100,0	100,0
España (1996)	65,5	83,9 (3)	22,6	5,5 (3)	11,9	10,6 (3)	100,0	100,0
Finlandia (1995)	60,7	63,6	-	-	39,3	36,4	100,0	100,0
Francia (1996)	81,5	86,4	-	-	18,5	13,6	100,0	100,0
Holanda (1996)	70,2	89,0	-	-	29,8	11,0	100,0	100,0
Irlanda (1994)	74,6	91,3	-	-	25,4	8,7	100,0	100,0
Italia (1996)	79,5	90,7	-	-	20,5	9,3	100,0	100,0
Luxemburgo (1995)	84,5	89,6	-	-	15,5	10,4	100,0	100,0
Portugal (1995)	91,3	94,6	-	-	8,7	5,4	100,0	100,0
Reino Unido (1995)	73,0	91,9	-	-	27,0	8,1	100,0	100,0
Suecia (1996)	63,2	68,5	-	-	36,8	31,5	100,0	100,0

Notas: (1) Cifras de gasto público no financiero consolidado de cada nivel, expresadas en porcentajes sobre el total consolidado. La consolidación del gasto de cada nivel se efectúa deduciendo del gasto no financiero de este nivel las transferencias efectuadas a los otros niveles de gobierno.

(2) Cifras de ingresos públicos no financieros consolidados de cada nivel, expresadas en porcentajes sobre el total consolidado.

(3) Datos referentes al año 1994.

Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (1997): *Government Finance Statistics Yearbook*. Para el caso español (y referente al gasto): Ministerio de Economía y Hacienda (1998): *La descentralización del gasto público en España. 1985-1996*.

CUADRO 2: GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO DEL NIVEL LOCAL(1)

PAÍSES	1992	1993	1994	1995	1996
Alemania	19,0	19,0	18,3	17,7	17,2
Austria	18,0	17,9	18,1	17,6	-
Bélgica	11,2	11,5	11,7	11,6	-
Dinamarca	53,7	53,3	53,7	54,3	-
España	13,0	12,3	11,5	11,5	11,9
Finlandia	40,2	40,5	39,4	39,3	-
Francia	18,8	18,6	18,6	18,7	18,5
Holanda	30,3	29,7	29,1	28,4	29,8
Irlanda	24,2	24,8	25,4	-	-
Italia	-	-	-	20,2	20,5
Luxemburgo	16,0	16,2	15,4	15,5	-
Portugal	-	9,3	8,8	8,7	-
Reino Unido	28,4	27,4	27,5	27,0	-
Suecia	39,1	35,9	37,0	35,4	36,8

Notas: (1) Cifras de gasto público no financiero consolidado del nivel local, expresadas en porcentaje sobre el total de gasto consolidado del sector público.

Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (1997): *Government Finance Statistics Yearbook*. Para el caso español: Ministerio de Economía y Hacienda (1998): *La descentralización del gasto público en España 1985-1996*.

CUADRO 3: ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LOCALES(1)

PAÍSES	INGRESOS IMPOSITIVOS	TASAS Y OTROS ING.+ING. DE CAPITAL	TOTAL RECURSOS PROPIOS	TRANSFERENCECIAS	TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS
Alemania (1996)	26,9	40,3	67,2	32,8	100,0
Austria (1995)	50,9	34,8	85,7	14,3	100,0
Bélgica (1995)	37,7	8,1	45,8	54,2	100,0
Dinamarca (1995)	46,9	10,0	56,9	43,1	100,0
España (1994)(2)	33,0	23,2	56,2	43,8	100,0
Finlandia (1995)	39,0	32,7	71,7	28,3	100,0
Francia (1996)	46,4	19,0	65,4	34,6	100,0
Holanda (1996)	11,5	23,7	35,2	64,8	100,0
Irlanda (1994)	6,2	19,7	25,9	74,1	100,0
Italia (1996)	23,5	11,7	35,2	64,8	100,0
Luxemburgo (1995)	33,7	29,0	62,7	37,3	100,0
Portugal (1995)	29,2	21,4	50,6	49,4	100,0
Reino Unido (1995)	10,8	16,3	27,1	72,9	100,0
Suecia (1996)	77,1	9,0	86,1	13,9	100,0

Notas: (1) Ingresos locales no financieros, expresados en porcentajes sobre el total.

(2) Para el caso español las cifras corresponden al consolidado de ayuntamientos y diputaciones de Régim Común, con la finalidad de presentar la información de forma homogénea con el resto de países.

Fuente: Elaboración propia a partir de FMI(1997): *Government Finance Statistics Yearbook*. Para el caso español: Ministerio de Economía y Hacienda (1996): *Liquidación de presupuestos de las corporaciones locales. Ejercicio 1994*. Madrid.

CUADRO 4: ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS LOCALES

PAÍSES	IMPUESTOS SOBRE LA RENTA	IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD	IMPUESTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS Y ACTIVIDAD ECONOMICA	OTROS IMPUESTOS	TOTAL INGRESOS IMPOSITIVOS
Alemania (1993)	86,7	12,4	0,9	-	100,0
Austria (1995)	37,4	9,0	33,2	20,4	100,0
Bélgica (1995)	83,4	-	13,8	2,8	100,0
Dinamarca (1995)	93,4	6,5	0,1	-	100,0
España (1994)	-	44,3	19,4	36,3	100,0
Francia (1996)	15,4	34,2	11,6	38,8	100,0
Holanda (1996)	-	34,4	8,8	56,8	100,0
Irlanda (1994)	-	100,0	-	-	100,0
Luxemburgo (1995)	99,2	-	0,8	-	100,0
Portugal (1995)	14,0	66,9	19,1	-	100,0
Reino Unido (1995)	-	100,0	-	-	100,0
Suecia (1996)	100,0	-	-	-	100,0

Notas: (1) Para el caso español, ingresos impositivos de ayuntamientos y diputaciones de régimen común, por homogeneidad con el resto de países.

(2) No se dispone de información para Grecia, Finlandia e Italia.

Fuente: Elaboración propia a partir de FMI (1997): *Government Finance Statistics Yearbook*. Para el caso español: Ministerio de Economía y Hacienda (1996): *Liquidación de presupuestos de las corporaciones locales. Ejercicio 1994*. Madrid.