



Les subvencions d'anivellament fiscal dels governs locals a Europa

Núria Bosch, Marta Espasa, Elena Costas

Col·lecció **Estudis**

Les subvencions d'anivellament fiscal dels governs locals a Europa

Les subvencions d'anivellament fiscal dels governs locals a Europa

Núria Bosch, Marta Espasa, Elena Costas

Col·lecció_ **Estudis**

Sèrie_ Govern Local, 10



Diputació
Barcelona

© de l'edició: Diputació de Barcelona
Febrer del 2009

Producció: Direcció de Comunicació
de la Diputació de Barcelona

Composició: Fotocomposició gama, sl

Impressió: Grup 3, SL

ISBN: 978-84-9803-331-1

Dipòsit legal: B-4640-2009

Índex

Presentació	9
Introducció	11
Les subvencions d'anivellament fiscal	13
Els desequilibris verticals i les subvencions destinades a garantir la suficiència financera dels governs locals	14
Els desequilibris horitzontals i les subvencions anivelladores	17
Estudi de casos	23
Alemanya	23
Dinamarca	29
Espanya	36
França	44
El Regne Unit	51
Suècia	57
Conclusions	67
Bibliografia	71

Presentació

Des de fa alguns anys, la Diputació de Barcelona disposa d'un model de gestió plenament orientat a la millora de la qualitat en la prestació dels serveis municipals, d'una direcció política plenament compromesa amb la defensa i la promoció de l'autonomia local i d'una capacitat d'anàlisi i de reflexió estratègica sobre els temes que configuren l'agenda local. Aquests tres elements ens han convertit en una administració de referència del municipalisme.

Som una institució que actua, a partir de línies de treball clares, i que reflexiona sobre la seva pròpia activitat i també sobre les qüestions que influeixen en l'acció d'uns governs locals dinàmics, innovadors i disposats constantment a oferir millors serveis a la ciutadania.

Per contribuir a l'anàlisi i a la reflexió sobre la problemàtica que envolta les hisendes locals, l'any 2006 vam iniciar una línia de recerca sobre els models que segueixen altres països amb la publicació de *La hisenda local a la Unió Europea*, línia que va tenir continuïtat, l'any passat, amb el monogràfic *La hisenda dels governs locals supramunicipals a la Unió Europea*.

Ara presentem un nou estudi que analitza les subvencions d'anivellament fiscal en sis països europeus, que representen la diversitat de models de finançament a l'Europa dels Quinze: Alemanya, Dinamarca, França, Regne Unit, Suècia, Dinamarca i Espanya. Ens interessava abordar aquesta qüestió per la seva importància i el seu interès en relació amb l'agenda municipalista: les subvencions anivelladores locals són transferències procedents dels governs estatals, federals o regionals que pretenen garantir que els governs locals puguin prestar un nivell similar de serveis públics aplicant una pressió fiscal estàndard, i la seva implantació en demostra la importància per garantir el principi d'equitat territorial, tot i que és cert que, si tenen un pes excessiu en el conjunt d'ingressos, poden desincentivar la coresponsabilitat fiscal.

Aquesta és una de les conclusions a què arriben les autores d'aquesta recerca, que vol ser una aportació seriosa a un coneixement necessari per debatre amb rigor la distribució dels recursos financers entre els diferents nivells de govern. En la mesura que aprofundim més en aquesta recerca, afavorirem que se segueixi avançant en el camí de la suficiència financera i la millora dels serveis públics locals.

Antoni Fogué

President de la Diputació de Barcelona

Introducció

El finançament dels governs locals se sustenta, en la majoria de països, en dos grans pilars: els ingressos tributaris propis (impostos i taxes) i les transferències procedents dels nivells dels governs d'àmbit superior, ja siguin regionals –en el cas que n'hi hagi– i/o del govern central.

El pes de les subvencions en el finançament dels governs locals és, en general, molt elevat. Ara bé, cal tenir present diversos aspectes. En primer lloc, hi ha diferències importants entre els països de la Unió Europea. Així, mentre que a Holanda i al Regne Unit representen el 67% i el 66% dels seus ingressos no financers, a Suècia representen tan sols el 16%. Tot i així, malgrat que hi ha diferències àmplies en la seva incidència concreta en el finançament local, en termes generals les subvencions procedents dels nivells de govern superior assoleixen de mitjana en el conjunt de països de la Unió Europea-15 el 43% del total dels ingressos locals.¹

Un segon aspecte que cal tenir en compte en valorar el pes de les subvencions intergovernamentals és que la seva importància relativa no pot ser analitzada únicament en relació amb el total d'ingressos locals. També cal prendre en consideració la importància del nivell del govern local en relació amb el conjunt de les administracions públiques, i el pes del sector públic en relació amb el PIB. Així, per exemple, en el cas de Suècia, malgrat que les subvencions no tenen un pes elevat en relació amb el total d'ingressos locals, sí que suposen un elevat percentatge del PIB (al voltant del 4%) a causa de l'elevat pes dels governs locals sobre el total de les administracions públiques (la despesa dels governs locals representa el 44% de la despesa pública total) i del sector públic en relació amb el PIB (53%).

Un tercer aspecte que cal destacar és el fet que les subvencions rebudes pels governs locals poden revestir diverses modalitats. La principal distinció és la diferència entre

¹ Bosch i Espasa (2006), pàg. 303.

les subvencions de caràcter general i les subvencions específiques o condicionades. Les subvencions condicionades es concedeixen per finançar despeses concretes, que s'anomenen categòriques si la finalitat és específica i, en bloc, si es defineix de manera àmplia. Les transferències generals, en canvi, no estableixen cap condició al govern receptor de manera que aquest pot destinar-les a finançar les despeses que consideri oportunes o, fins i tot, a reduir els seus impostos.

La importància d'aquestes subvencions pot variar considerablement entre els països però, en general, la part fonamental de les subvencions rebudes pels governs locals procedeix de fons de subvencions de caràcter general, la distribució de les quals es fa, en bona mesura, a partir de paràmetres que prenen en consideració les necessitats de despesa i la capacitat fiscal de les entitats subvencionades. Són el que s'anomenen subvencions anivelladores.

Les subvencions anivelladores tenen com a finalitat garantir un mateix nivell de cobertura en la prestació dels serveis públics locals dels municipis aplicant una pressió fiscal estàndard o mitjana. Aquestes subvencions, malgrat que tinguin un objectiu comú, presenten un disseny diferent als països de la Unió Europea.

En aquest sentit, l'objectiu del present estudi és analitzar els sistemes d'anivellament entre els governs locals que tenen alguns països europeus. En concret, s'han analitzat els països següents: Alemanya, Dinamarca, Espanya, França, el Regne Unit i Suècia.

S'han estudiat els països citats perquè són representatius de models diversos de finançament en l'àmbit local.² Així, el Regne Unit es representatiu del model anglosaxó, el qual es caracteritza perquè basa la imposició local en una única figura: l'impost sobre la propietat immoble. Dinamarca i Suècia ho són del model nòrdic, basat en la imposició sobre la renda individual. Alemanya és representatiu del model dels països federals centreeuropeus. Aquest model es caracteritza per tenir la imposició sobre la propietat immoble i la imposició sobre la renda individual com les dues fonts tributàries de finançament principals. Finalment, França i Espanya són exemples clars del model llatí, que es diferencia de la resta per tenir una estructura impositiva molt diversificada, sense que hi destaquï cap figura pel seu pes relatiu, per l'escassa importància de la imposició sobre la renda individual i pel pes apreciable de les transferències.

Abans de descriure com funcionen els sistemes d'anivellament entre els governs locals dels països esmentats, es fa una breu introducció sobre el concepte d'anivellament local i la seva articulació a través de les subvencions.

² Bosch i Espasa (2006).

Les subvencions d'anivellament fiscal³

En un sector públic amb diversos nivells de govern (central, regional i local) que prenen decisions sobre les polítiques pressupostàries d'ingressos i despeses poden sorgir problemes de desequilibris fiscals entre les diverses unitats de govern.

Els desequilibris fiscals poden ser de dues classes:

- a) **verticals**, que tenen lloc quan per al conjunt de les unitats d'un nivell subcentral de govern hi ha un desequilibri entre les seves necessitats de despesa agregades i la seva capacitat fiscal agregada (capacitat per generar ingressos tributaris);
- b) **horizontals**, que són desequilibris fiscals entre les unitats d'un mateix nivell de govern, a causa de la falta de correspondència entre la seva capacitat fiscal i les seves necessitats de despesa.

En aquest sentit, les subvencions d'anivellament són, normalment, sistemes de subvencions de caràcter general, dotades pels governs d'àmbit superior i distribuïts entre les unitats de govern d'àmbit inferior amb propòsits igualadors.

La seva existència respon, la majoria de vegades, a un doble objectiu. D'una banda, a un objectiu d'equitat vertical entre nivells de govern i, d'una altra, a objectius d'equitat horitzontal entre unitats de govern d'un mateix nivell.

³ Vegeu Castells i Frigola (1984) i Castells, Sorribas i Vilalta (2004).

Els desequilibris verticals i les subvencions destinades a garantir la suficiència financera dels governs locals

Els desequilibris fiscals verticals es produeixen com a conseqüència dels desajustos, o la falta de correspondència, entre la distribució vertical de competències (i, per tant, de necessitats de despesa) i la distribució vertical d'ingressos tributaris potencials entre els diversos nivells de govern. Això desemboca, normalment, en una clara insuficiència financera dels governs subcentrals. Es tracta, per tant, d'atendre un principi d'equitat vertical entre diversos nivells d'administracions públiques.

L'equilibri fiscal vertical requereix que cada nivell de govern disposi dels recursos financers necessaris per desenvolupar les seves responsabilitats competencials. El desequilibri vertical és fruit de dues forces contraposades. D'una banda, de la contrastada facilitat de descentralitzar competències en els nivells inferiors de govern⁴ i, de l'altra, de la dificultat evident de descentralitzar ingressos impositius a unitats d'espai reduïdes. Aquesta tensió i el consegüent desequilibri es veuran intensificats en el futur per la previsible pèrdua d'importància dels recursos propis locals motivada pels canvis econòmics que s'estan produint.⁵

No obstant això, fins i tot suposant que en un moment inicial hi hagués un perfecte equilibri entre els ingressos tributaris i les necessitats de despeses legalment atribuïdes als governs locals, els uns i els altres podrien fàcilment tenir un comportament diferent, amb la qual cosa l'equilibri s'alteraria. Eventualment, es podria revisar l'atribució legal de recursos i competències dels governs locals. Però això no es pot fer de manera permanent.

Per resoldre aquesta situació de desequilibri vertical, un dels mecanismes més generalitzats i importants que s'han implementat als diversos països ha estat l'establiment d'un mecanisme de subvencions que permeti redistribuir els recursos entre els diversos nivells de govern. Així doncs, aquestes subvencions tenen com a finalitat la de procedir a una redistribució dels recursos fiscals disponibles per al conjunt de les administracions públiques i canalitzar-les des de les superiors cap a les inferiors, per entendre que aquestes, considerades globalment, es troben en una situació d'insuficiència financera.

Cal assenyalar que la justificació d'aquest tipus de subvencions es fonamenta en un desequilibri de les administracions locals, considerades de manera agregada. En alguns

⁴ Vegeu Litvack *et al.* (1998).

⁵ Vegeu Tannenwald (2001).

casos, si alguns governs locals presenten un volum d'ingressos superior a les seves necessitats de despesa, no hi ha raó per fer un reajustament vertical cap a aquests governs.

Aquestes subvencions han de ser, evidentment, de caràcter general, ja que no es relacionen amb cap servei concret. En les subvencions d'anivellament vertical hi ha tres elements clau:

- La quantia global de la subvenció que atorga el govern central cap als governs subcentrals, en aquest cas, cap als governs locals.
- L'actualització d'aquesta quantia en el temps, és a dir, de quines variables es fa dependre la seva evolució per tal de garantir una certa estabilitat en el temps i que no es redueixi en termes reals ni en termes relatius en relació amb els ingressos del govern central.
- La distribució de la subvenció entre les diverses unitats de govern subcentral. En concret, es tracta de dissenyar una fórmula de repartiment de la quantia que suposa la subvenció entre els governs locals.

Pel que fa a la quantia de la subvenció, no hi ha una teoria establerta que en determini el volum, però sí que és obvi que aquesta ha de venir determinada per l'amplitud del desequilibri fiscal entre el govern central i el conjunt agregat dels governs locals. El criteri fonamental que s'hauria de seguir és que les despeses originades pels serveis de competència local haurien de ser finançades amb fons de caràcter general, és a dir, ingressos tributaris més subvencions d'anivellament. Cal tenir present que un volum excessiu de la subvenció va en contra de l'autonomia i de la coresponsabilitat fiscal dels governs subcentrals.

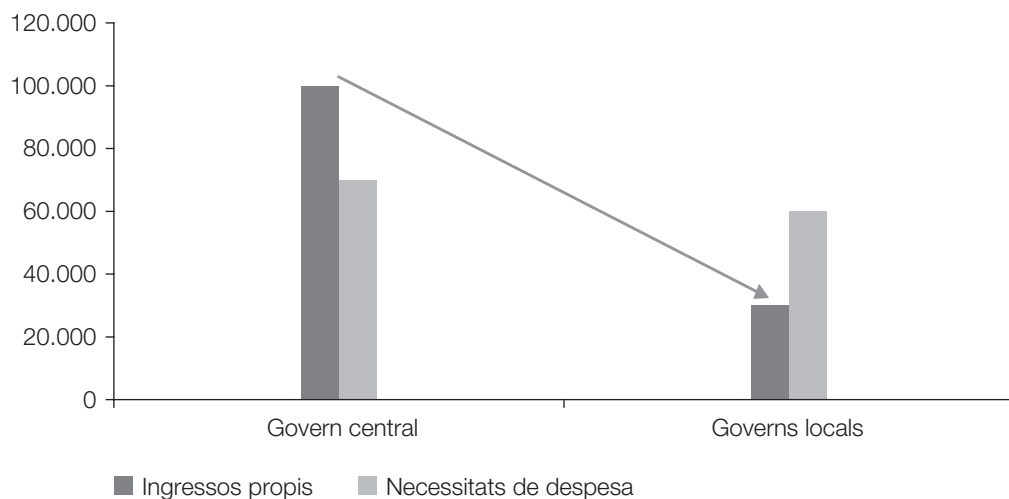
Com que el desequilibri vertical s'acaba produint per una falta d'ingressos tributaris dels governs locals, la quantia de la subvenció anivelladora es pot determinar en forma de participació en la recaptació dels impostos del govern central. D'aquesta manera, una part dels ingressos tributaris del govern central es destinen, directament, via subvenció d'anivellament, als governs locals.

Quant a l'actualització de la quantia de la subvenció, aquesta es pot vincular a l'evolució dels impostos del govern central. No obstant això, hi poden haver altres criteris automàtics d'actualització que poden ser perfectament acceptats (evolució del PIB, evolució de l'IPC, etc.). En qualsevol dels casos, generalment, la fixació de la quantia serà el resultat d'una negociació periòdica entre els diversos nivells de govern implicats.

La distribució d'un fons de subvencions de caràcter general d'aquesta naturalesa entre les diverses unitats de govern local ha de garantir que tant el nivell de govern superior com els nivells subcentrals puguin tenir el mateix grau de suficiència relativa, és a dir, el mateix grau de cobertura de les necessitats de despesa. Es tracta que la participació de cada nivell de govern en el conjunt de necessitats de despesa del sector públic sigui la mateixa que la seva participació en el conjunt d'ingressos potencials. En aquest sentit, la distribució de la subvenció es pot fer dependre de variables representatives de les necessitats de despesa (demogràfiques, socials, etc.) i de la capacitat fiscal.

En el gràfic 1, es mostra de manera visual el funcionament d'un sistema d'anivellament vertical, en el qual el govern central atorga una subvenció als governs locals que presenten un desequilibri vertical que els genera problemes d'insuficiència financera. És evident que els governs locals que no tenen aquest problema de suficiència no necessiten rebre cap subvenció per aquest concepte.

Gràfic 1. Anivellament vertical



Font: Elaboració pròpia.

De fet, els governs locals que presenten uns recursos propis que els permeten anar més enllà de cobrir les seves necessitats de despesa podrien també contribuir a finançar la resta de governs locals que presenten una situació contrària mitjançant l'establiment de

mecanismes d'igualació horitzontal. A continuació, s'analitzen amb detall aquest tipus de desequilibris i les subvencions d'igualació fiscal horitzontal.

Els desequilibris horitzontals i les subvencions anivelladores

Els desequilibris fiscals horitzontals entre unitats de govern d'un mateix nivell es produeixen pel desajust que hi ha entre la capacitat fiscal (expressada com els ingressos tributaris potencials que es puguin obtenir de les bases tributàries que tinguin atribuïdes) i les necessitats de despesa de cadascuna d'aquestes unitats de govern considerades individualment. Es podria donar el cas que el conjunt del nivell de govern no tingués un problema d'insuficiència financera o de desequilibri vertical en relació amb altres nivells de govern, però que sí que existís un problema de desequilibri horitzontal. És a dir, que no totes les unitats disposessin d'una capacitat fiscal equivalent per atendre necessitats de despesa equivalents.

Els desequilibris fiscals horitzontals poden tenir lloc per tres causes bàsiques: a) diferències entre les unitats d'un mateix nivell de govern en la capacitat fiscal o bases imposables per càpita; b) diferències interjurisdiccionals en els costos unitaris de provisió dels serveis públics; i c) diferències interjurisdiccionals en les necessitats de provisió per càpita en els serveis públics, per exemple per raons demogràfiques.

Les subvencions d'anivellament fiscal són l'instrument principal per corregir els desequilibris fiscals de caràcter horitzontal. El seu objectiu és, doncs, permetre que les diverses unitats de govern d'un mateix nivell puguin assolir un nivell similar de prestació dels serveis que tenen atribuïts, demanant un esforç fiscal similar als seus ciutadans i amb independència de la capacitat fiscal que tinguin d'acord amb la distribució territorial de les bases imposables atribuïdes a aquest nivell de govern. És a dir, es tracta d'evitar que les jurisdiccions més pobres es trobin en la situació d'haver de prestar un nivell de serveis inferior, o bé d'haver de demanar un esforç fiscal més gran als seus ciutadans per prestar el mateix nivell de serveis.⁶

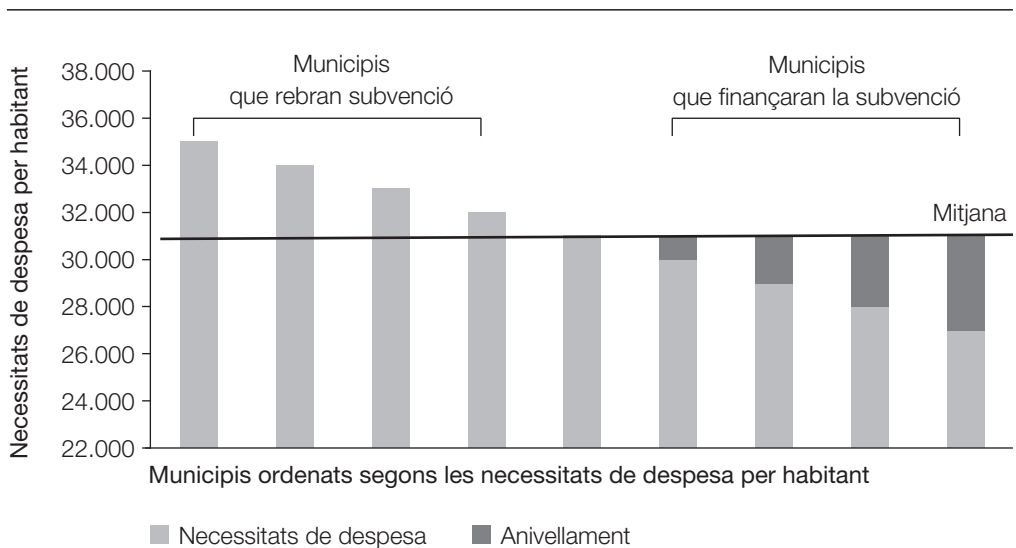
Un mecanisme de subvencions anivelladores és, si no compleix altres objectius, estrictament horitzontal o de suma zero. Canalitza recursos des d'aquells municipis que disposen d'una capacitat fiscal elevada per atendre les despeses que es deriven de les seves

⁶ Vegeu Castells, Sorribas i Vilalta (2004), pàg.15.

necessitats cap a aquells altres municipis que disposen d'una capacitat fiscal reduïda per fer front a les esmentades despeses. Les subvencions percebudes pels municipis, doncs, tenen relació directa amb les necessitats i inversa amb la capacitat fiscal. El sistema, en ser de suma zero, suposa l'existència de municipis perceptors de subvencions o altres que actuen de subvencionadors, i responen així al principi d'equitat horitzontal.

El gràfic 2 mostra com actua un sistema d'anivellament de les necessitats de despesa horitzontal. En aquest cas, els municipis que estan per sota de la mitjana en necessitats de despesa tenen una subvenció negativa, i els que estan per sobre positiva, de manera que la quantia de les contribucions fetes pels municipis amb menys necessitats és igual a la de les subvencions rebudes pels municipis o comtats amb més necessitats. El mateix succeeix en el cas de l'anivellament de la capacitat fiscal.

Gràfic 2. Anivellament de les diferències en les necessitats de despesa



Font: Elaboració pròpia.

El disseny concret d'una subvenció d'anivellament ha de tenir en compte una sèrie de qüestions. En primer lloc, els ingressos propis que s'han de considerar són els que es poden obtenir potencialment, no els reals. D'aquesta manera, s'eviten incentius negatius sobre l'esforç fiscal fet per cada unitat de govern a l'hora de gravar les seves bases tributàries pròpies i, a la vegada, no es penalitzen les unitats de govern que fan un major

esforç fiscal amb la finalitat de proveir una major quantia de serveis públics o de proveir-los amb una major qualitat.

Pel que es fa a les necessitats de despesa, l'indicador ha d'intentar reflectir tan adequadament com sigui possible les necessitats de despesa dels governs amb relació als serveis que han de prestar. En aquest sentit, cal tenir present que les necessitats de despesa que s'han de considerar són el resultat, fonamentalment, de dos factors. D'una banda, dels usuaris que tenen dret a rebre el servei i, de l'altra, del cost de la provisió del servei. No obstant això, a més d'aquests dos factors, n'hi ha d'altres que també incideixen en la determinació de la despesa d'un determinat govern, com l'eficiència en la gestió del servei i el nivell de prestació. Ara bé, mentre que els dos primers factors esmentats provoquen diferències en les necessitats de despesa que no són responsabilitat dels governs, ni són conseqüència d'unes determinades decisions governamentals, en canvi, les diferències que provoquen els dos últims (eficiència en la gestió i nivell de prestació) són fruit de l'existència de decisions governamentals en relació amb el volum i amb la manera com es presten els serveis. Per tant, és obvi que aquestes darreres no s'han de tenir en compte en un sistema d'anivellament dels recursos.

Així doncs, el sistema de subvencions tracta de garantir la igualtat d'ingressos per unitat de necessitat, entenent que aquests ingressos estan integrats per dos components: els ingressos tributaris, derivats de les bases imposables que tenen atribuïdes (si se'ls exigeix un esforç fiscal estàndard), i les subvencions.

La implementació de les subvencions d'anivellament en la majoria de països intenten a la vegada corregir els desequilibris fiscals de caràcter vertical i horitzontal. Aquests sistemes tenen un cost net per al govern central, ja que redistribueixen ingressos entre aquest i els nivells subcentrals de govern.

De fet, la subvenció percebuda per qualsevol unitat de govern es pot obtenir com la suma de dos components:

- Un fons vertical, dotat per la quantia total de l'import de la subvenció procedent del govern superior i distribuït estrictament depenent de les necessitats de despesa.
- Un fons horitzontal, de suma zero, constituït pels ingressos tributaris potencials del conjunt d'unitats de govern subcentrals, i distribuït entre les mateixes en proporció directa a les seves necessitats de despesa i inversament a la seva capacitat fiscal.

En cas que no existís un problema de desequilibri vertical, la quantia del fons de la subvenció seria zero i només hi hauria un conjunt de fluxos de subvencions, que s'equili-

brarien entre si, entre les pròpies unitats de govern subcentral. Per contra, en cas que les unitats de govern del nivell de govern subcentral no tinguessin atribuïdes cap tipus d'ingrés tributari propi, llavors només hi hauria un fons vertical que hauria de ser distribuït estrictament segons les necessitats de despesa.⁷

Pel que fa al disseny de les subvencions d'anivellament, aquestes es calculen mitjançant una fórmula amb un sèrie de variables representatives de les necessitats de despesa i de la capacitat fiscal. En concret, la subvenció total es distribueix de manera proporcional a les necessitats de despesa i inversament proporcional a la capacitat fiscal. Una expressió simple i elemental de la fórmula de la subvenció corresponent a cada unitat és la següent:

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

En què G_i és la subvenció que rep la unitat de govern, E_i són les necessitats de despesa de la unitat de govern, B_i és el valor de les bases imposables de la unitat de govern, Q és la quantia total de la subvenció a repartir entre les diverses unitats de govern i α i β són la ponderació que s'atorga a les variables de necessitats de despesa i a la variable de capacitat fiscal, respectivament.

Una vegada determinada la quantia i la fórmula de la seva distribució, cal analitzar els indicadors tant de la capacitat fiscal com de les necessitats de despesa.

Pel que fa a l'indicador de capacitat fiscal, hi ha un ampli consens a considerar que el més adequat és el valor de les bases imposables que tenen atribuïts els governs locals, ponderades per un determinat nivell d'esforç fiscal igual per a totes les unitats de govern.

L'obtenció d'un indicador de necessitats de despesa es pot fer d'acord amb tres alternatives:

1. Considerar la població de dret de cada jurisdicció com l'únic indicador de les necessitats de despesa. Aquesta opció evita la complexitat de fer un càlcul detallat de les necessitats de despesa de cada jurisdicció. A més, és transparent i comprensible i no pot ser objecte de manipulacions pels governs subcentrals. Hi ha estudis que evidencien que la població és una variable que representa de manera raonable les necessitats de despesa en la prestació de serveis de caràcter personal. En canvi, hi ha altres casos

⁷ Castells (1991), pàg. 13.

com ara els serveis vinculats al territori (enllumenat, neteja viària, recollida d'escombraries, etc.) en què hi ha altres variables que tenen una relació més directa amb les necessitats de despesa.⁸ D'altra banda, hi ha funcions en les quals existeixen grups d'usuaris clarament identificables.

2. Elaborar un índex complex en el qual es considerin les necessitats en cadascuna de les funcions de despesa, ponderades d'acord amb la seva importància relativa. L'obtenció d'un indicador de necessitats d'aquest tipus exigeix un procediment relativament complex d'elaboració. En primer lloc, s'ha de descompondre l'indicador agregat en les subfuncions de despesa més adequades, ponderant el pes de cadascuna d'aquestes d'acord amb un determinat patró teòric normatiu o bé d'acord amb l'estructura de despesa realment existent en la pràctica. En segon lloc, s'ha d'utilitzar la variable o el conjunt de variables més apropiada per calcular, per a cada una d'aquestes subfuncions, l'indicador específic corresponent a cada unitat jurisdiccional. En tercer lloc, una vegada obtingut l'indicador agregat de cada una d'aquestes, s'ha de corregir el seu valor amb l'objectiu d'incorporar la possible existència de situacions de diferent cost de provisió del servei al llarg del territori. En qualsevol cas, s'ha de tenir en compte que aquest tipus d'estimacions són especialment complexes i que, finalment, resulta inevitable introduir, implícitament o explícitament, moltes hipòtesis i optar entre alternatives igualment raonables.

3. Una possibilitat intermèdia és elaborar un índex senzill i fàcilment comprensible que consideri, a més de la població, altres variables representatives de les necessitats de despesa (superfície, densitat, població de més de 65 anys, etc.). En aquest cas, cal decidir quines són aquestes variables, les seves ponderacions i la relació que s'hi estableix.

Un darrer aspecte que cal tenir en compte és el grau d'anivellament que s'assoleix. En aquest sentit, cal dir que hi ha dues possibilitats: l'anivellament total o el parcial. L'aplicació d'un sistema de subvencions d'anivellament complet suposa eliminar del tot les diferències entre les unitats de govern, la qual cosa pot provocar un fort desincentiu per a l'augment de la capacitat fiscal dels governs subcentrals. És per això que, en la pràctica, els sistemes d'anivellament que hi ha als diversos països no pretenen un anivellament total de la capacitat fiscal, sinó només un anivellament parcial. En aquests cas es tracta de reduir les diferències, però no d'eliminar-les del tot.

⁸ Castells i Solé (2000).

Estudi de casos

Alemanya

Alemanya és un país molt descentralitzat que es configura com un estat federal amb tres nivells de govern: federal, estatal (*Land*) i local. A la vegada, el govern local està integrat per dos tipus d'entitats: les comarques (*Kreiser*) i els municipis (*Gemeinden*). La constitució federal atorga als *Länder* un gran poder polític. Així, els *Länder* tenen poder absolut per organitzar-se administrativament, per reformar la seva constitució, per organitzar el seu territori i per establir les normes de funcionament dels ens locals.

A Alemanya, el sector públic té un pes important dins la seva economia (la despesa pública representa el 47,2% del PIB). Pel que fa als ens locals, aquests gestionen el 14,2% del total de la despesa pública i el 10,1% dels ingressos no financers. Per tant, aquest diferent pes denota l'existència d'un cert desequilibri vertical. Dins les entitats locals, els municipis tenen una major importància relativa que les comarques. La despesa municipal significa al voltant d'un 75% de la despesa local.

Les entitats locals executen una àmplia gamma de competències, la qual cosa comporta una estructura de despesa força diversificada. Destaca, però, la despesa assignada a seguretat i benestar social, atès que les comarques i els municipis tenen atribuïdes competències en matèria d'assistència social, de proveïment de serveis socials i són responsables del pla d'assistència social. En un segon lloc, destaca la despesa assignada a educació (les entitats locals són responsables de les escoles bressol i de la construcció i manteniment d'escoles de primària, secundària, formació professional i escoles d'adults). Altres funcions que acaparen un important volum de despesa són els serveis públics generals i les activitats de caràcter econòmic.

Pel que fa als ingressos, els ens locals alemanys es financen mitjançant els impostos, les subvencions i altres ingressos. Dins dels primers n'hi ha de dos tipus: els im-

postos propis, per exemple l'impost sobre la propietat immoble, i els impostos compartits amb altres nivells de govern com ara l'impost sobre activitats econòmiques, l'impost sobre la renda personal i l'impost sobre el valor afegit.

Tal com ja s'ha avançat, a Alemanya, els governs locals depenen dels *Länder*, fet que comporta que hi hagi una gran diversitat de situacions que es posen de manifest en el fet que no tots els governs locals estan organitzats de la mateixa manera, ni tenen les mateixes funcions, ni els mateixos criteris de repartiment de transferències.

A diferència del que succeeix amb els desequilibris financers que es donen entre els *Länder*, que es corregeixen a través de transferències d'anivellament horitzontal, en el cas dels ens locals és impossible identificar un patró fix d'anivellament horitzontal, ja que depèn de cada *Land*. Així doncs, hi ha un sistema d'anivellament local diferent en cada estat federal alemany (*kommunaler Finanzausgleich*), ja que aquest aspecte és competència dels estats federals.

El 2003, el 34,4% dels ingressos dels governs locals alemanys corresponien a subvencions intergovernamentals, majoritàriament procedents dels governs dels *Länder*. De fet, les relacions financeres entre la Federació i els governs locals són molt reduïdes i aparen limitades a alguns programes específics, fonamentalment de caràcter social.

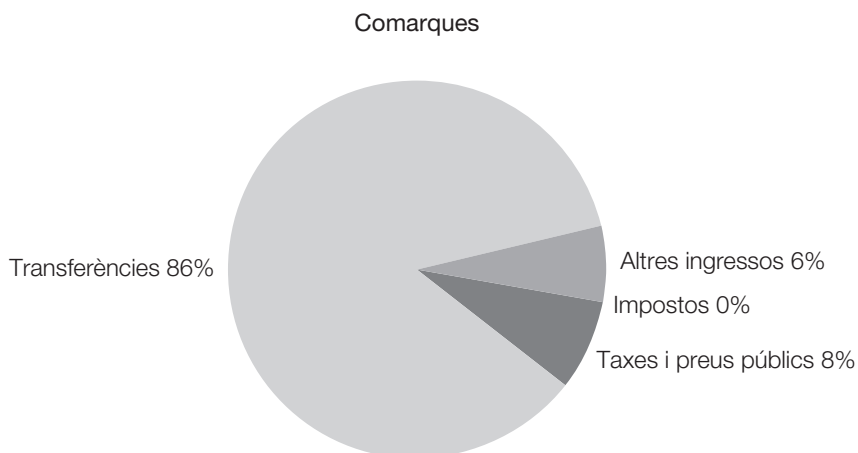
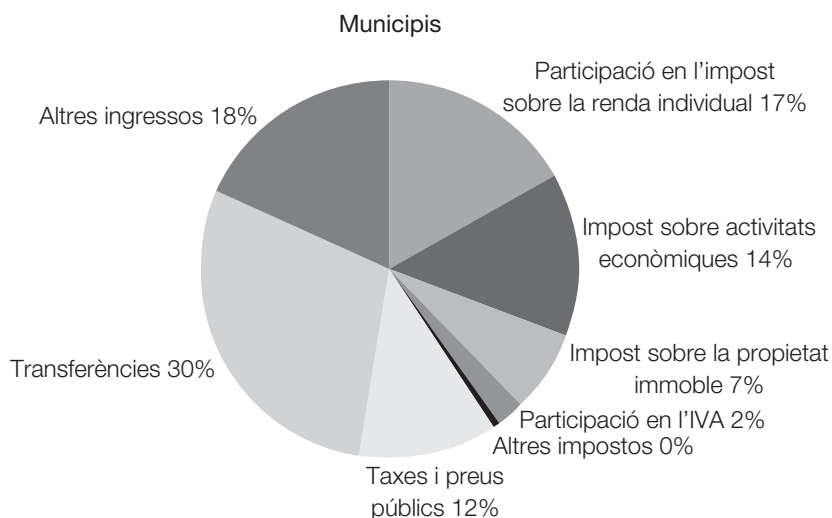
Les subvencions són molt més importants per a les comarques que per als municipis com ho demostra el fet que, segons dades del 2005, mentre les transferències representaven el 86% dels ingressos comarcals, per als municipis suposaven el 30% (gràfic 3).

Les subvencions anivelladores procedeixen dels *Länder* i són incondicionades. Són una participació local en els ingressos dels *Länder*, que es calcula a partir d'índexs locals de capacitat fiscal i necessitats de despesa. Per tant, es tracta de subvencions d'anivellament, però la seva implementació i el criteri de distribució depèn de cada *Land*.

L'existència de fons de subvencions generals s'inspira d'una manera genèrica en el mandat constitucional, segons el qual un percentatge de la participació dels *Länder* en l'impost personal sobre la renda, en l'impost sobre societats i en l'IVA haurà de ser destinat als governs locals. No obstant això, en no precisar el percentatge ni els criteris de distribució, es permet una gran llibertat a l'actuació dels diversos estats a l'hora d'implementar les esmentades subvencions.

Tots els *Länder* han fixat com a quantia del fons un determinat percentatge dels ingressos estatals corresponents als tres impostos compartits (renda individual, societats i IVA)

Gràfic 3. Estructura dels ingressos



Font: Bosch i Espasa (2006).

més una participació en alguns dels seus impostos propis. Aquesta participació s'estén en tots els casos a l'impost sobre vehicles i d'una manera irregular a altres impostos, com ara l'impost sobre la propietat, l'impost sobre transmissions patrimonials, etc. En

qualsevol cas, la quantia del fons de subvencions de caràcter general apareix vinculada en el cas d'Alemanya als ingressos impositius estatals, amb l'automatisme que això suposa quant a la seva evolució.

Seguidament, i com a exemple, es descriu el sistema d'anivellament del *Land* de Hesse amb l'objectiu de proporcionar una idea del volum i la distribució del sistema d'anivellament local a Alemanya.

Hesse, que és un «*Land* donant o contribuïdor» en el context del sistema d'anivellament entre estats, l'any 2005 va distribuir 2.552 milions d'euros a les seves autoritats locals. Aquesta quantia es deriva de la participació local en els ingressos impositius de l'Estat de Hesse, que està fixada en un 23%. Els ingressos impositius sobre els que s'aplica l'esmentat percentatge de participació són l'impost sobre la renda personal, l'impost sobre societats, l'IVA i l'impost sobre activitats econòmiques, l'impost sobre el patrimoni,⁹ l'impost sobre transmissions i l'impost sobre vehicles menys la quantia del pagament que suposa l'aplicació del sistema d'anivellament entre estats. A aquesta quantia s'hi afegeixen

Quadre 1. Determinació de la quantia de les subvencions del Land de Hesse als seus governs locals

	<i>Milions d'euros</i>
Participació estatal en l'impost sobre la renda, impost sobre societats, IVA i impost sobre activitats econòmiques	11.613
Impost sobre patrimoni	10
Impost sobre transmissions	313
Impost sobre vehicles	645
Total ingressos impositius	12.581
Pagament per a l'anivellament entre els estats federals	-1.750
Total ingressos disponibles	10.831
% de participació en els ingressos impositius (23% a Hesse) (A)	2.491
Transf. de l'Estat de Hesse a la ciutat de Frankfurt per al transport públic (B)	2
Transf. a les autoritats locals per als hospitals municipals (C)	59
Total quantia del sistema d'anivellament local a Hesse (A+B+C)	2.552

Font: Werner (2006).

⁹ Malgrat que va deixar d'existir el 1997, encara es recapten ingressos corresponents als exercicis anteriors.

transferències concretes per finançar determinats serveis, com ara el transport públic a Frankfurt i els hospitals. En el quadre 1, es mostra el procés del càlcul esmentat.

Aquest import es distribueix entre 421 municipis, 21 districtes rurals i 5 ciutats que configuren l'administració local a l'Estat de Hesse, mitjançant una sèrie de subvencions (quadre 2).

Tal com es pot observar en el quadre 2, la major part de les subvencions (al voltant d'un 80%) són de caràcter general i tenen objectius anivelladors (les subvencions d'anivellament suposen el 52% de les transferències que reben els governs locals al *Land* de Hesse). La resta de transferències, al voltant del 20% són, en canvi, subvencions de caràcter específic destinades, fonamentalment, a finançar programes d'inversió, ja sigui la construcció d'escoles, hospitals o infraestructures urbanes.

Quadre 2. Ingressos per transferències dels governs locals del *Land* de Hesse, 2005

	<i>Milions d'euros</i>	<i>%</i>
Subvencions generals incondicionades	1.342,0	52,6
Municipis	613,5	24,0
Districtes rurals	459,5	18,0
Ciutats	269,0	10,5
Subvencions a societats municipals benèfiques	64,0	2,5
Subvencions corrents per objectius específics	663,0	26,0
Subvencions de capital incondicionades	103,0	4,0
Per ús general	51,5	2,0
Per la construcció d'escoles	51,5	2,0
Subvencions de capital condicionades	380,0	14,9
Per hospitals locals	247,0	9,7
Per infraestructura local	133,0	5,2
Total	2.552,0	100,0

Font: Werner (2006).

El fons de subvencions generals es distribueix entre les diverses unitats de govern local beneficiàries amb l'objectiu de cobrir parcialment la diferència que hi ha entre la capacitat fiscal i les necessitats de despesa. La fórmula de distribució de les subvencions generals incondicionades d'anivellament local (*Schlüsselzuweisungen*) és molt similar al sis-

tema d'anivellament entre els *Länder* federals. Encara que cada *Land* pot aplicar la fórmula que consideri més convenient, hi ha alguns trets generals aplicables a tots. La capacitat fiscal intenta mesurar els ingressos fiscals potencialment disponibles per a cada unitat de govern local. S'estima com la suma d'una part de la participació local en l'impost sobre la renda individual i de l'IVA i del rendiment teòric d'alguns altres impostos locals si s'apliqués a la seva base imposable el tipus impositiu mitjà del *Land*.

En el cas concret de Hesse, l'indicador de la capacitat fiscal de cada municipi es calcula com la suma total dels ingressos impositius locals. En concret, de l'impost sobre activitats econòmiques i l'impost sobre la propietat més un percentatge fix de la participació en l'impost sobre la renda personal i la participació en l'IVA.

Pel que fa a l'indicador de les necessitats de despesa, aquest es calcula a partir del nombre d'habitants, el nombre d'aturats i el nombre d'alumnes. L'indicador local de necessitats de despesa es calcula a partir de més variables socials que no pas l'indicador de necessitats de l'anivellament entre els *Länder* federals (*Länderfinanzausgleich*), que es basa únicament en la població.

L'indicador de capacitat fiscal es compara amb l'indicador de necessitats de despesa. Si les necessitats de despesa d'un municipi són superiors a la seva capacitat fiscal, llavors el municipi rep una subvenció general incondicionada del *Land* de Hesse.

Dinamarca

Dinamarca és un país unitari molt descentralitzat a favor de les entitats locals. De fet, és el país del món que té el govern local més important, tant pel que fa al pes econòmic (la despesa local representa el 32% del PIB) com al pes que representa dins del conjunt del sector públic (els ens locals gestionen prop del 60% del total de la despesa pública).

El govern local està format pels comtats i els municipis. Aquests acostumen a ser grans. Els ens locals tenen atribuïdes gairebé totes les competències en matèria sanitària i una part molt important de competències vinculades a seguretat i benestar social i a educació. Així doncs, els principals serveis públics de caràcter personal estan a les mans dels governs locals.

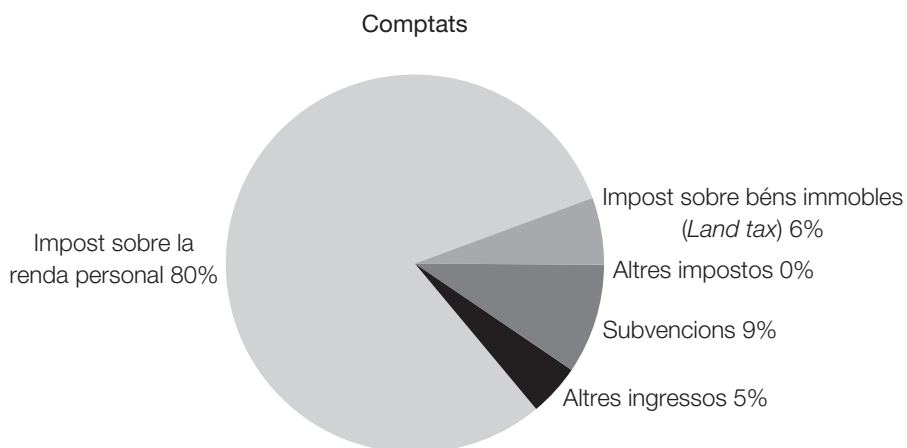
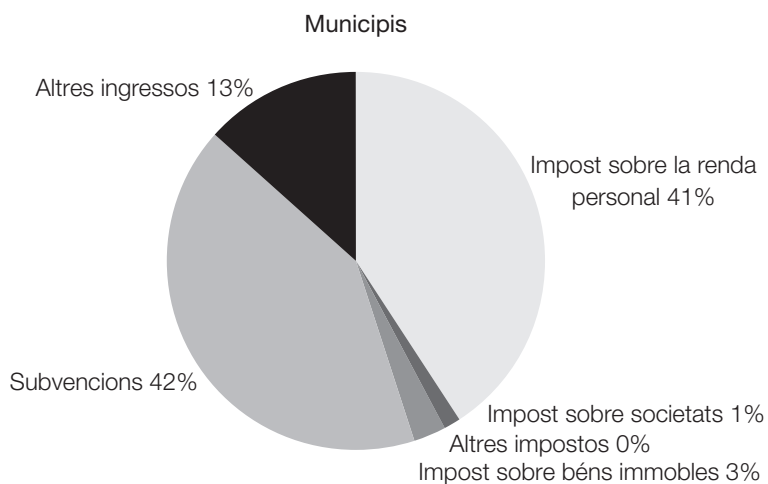
La principal font d'ingressos dels comtats i municipis danesos és l'impost sobre la renda personal. Cada municipi i comtat estableix el seu propi tipus impositiu, que és proporcional, sobre la base imposable estatal. Aquest ingrés es complementa amb les subvencions estatals, entre les quals té un paper predominant la subvenció anivelladora.

Tal com s'acaba d'esmentar, les subvencions procedents del govern central tenen un paper destacat en el finançament dels governs locals danesos. El 2003, per exemple, el 36,3% del total dels ingressos locals tenia aquesta procedència. Aquestes subvencions són molt més rellevants en el cas dels municipis que en els comtats, ja que en els primers representen el 42,4% dels seus ingressos mentre que en els segons només el 9,0%, segons dades del 2001 (gràfic 4).

A Dinamarca, les diferències municipals en termes de capacitat fiscal i de necessitats de despesa són molt elevades, més que les que es puguin donar en variables demogràfiques o d'estructura social. Per exemple, el 2002, la diferència entre el municipi amb la capacitat fiscal per càpita més alta i el municipi amb la més baixa, mesurada en termes de base imposable, era de més de 22.400 euros. Pel que fa a les necessitats de despesa, la diferència era de més de 1.340 euros.

Això comporta que si cada municipi financés la seva despesa amb els seus recursos propis, el nivell de serveis públics municipals i la càrrega impositiva variaria considerablement entre els municipis. Per aquest motiu, a Dinamarca hi ha un sistema d'anivellament fiscal que assegura que els ciutadans, visquin al municipi que visquin, puguin gaudir d'un mateix nivell de serveis públics locals fent un esforç fiscal semblant.

Gràfic 4. Estructura dels ingressos



Font: Bosch i Espasa (2006).

El sistema d'anivellament fiscal local consta de quatre elements:

1. Anivellament de les necessitats de despesa.
2. Anivellament de la capacitat fiscal.
3. Subvencions generals estatals.
4. Diverses subvencions especials i sistemes d'anivellament.

1. Anivellament de les necessitats de despesa

En l'anivellament de les necessitats de despesa, hem de distingir tres casos:

- L'anivellament general que comprèn tots els municipis danesos.
- L'anivellament entre els municipis de l'àrea metropolitana de Copenhaguen, que s'afegeix a l'anivellament general.
- L'anivellament entre els comtats.

Amb l'objectiu d'igualar les diferències municipals amb les necessitats de despesa, en primer lloc és necessari mesurar aquestes necessitats per a cadascun dels municipis.

Les necessitats de despesa es calculen a partir d'una sèrie de criteris objectius, els quals pretenen reflectir els factors determinants del volum de la despesa municipal.

Aquests indicadors objectius reflecteixen la connexió entre les causes que provoquen despesa i l'efecte sobre les necessitats de despesa dels municipis. Així, només s'anivella la part de les diferències municipals causades per «diferències objectives en les necessitats de despesa». Per tant, no s'anivellen les diferències de despesa provocades per uns nivells de serveis més alts o per un nivell més baix d'eficiència en la prestació dels serveis.

El càlcul de les necessitats de despesa es basa en les variables següents:

- Necessitats de despesa resultants de l'edat de la població, etc.
- Necessitats de despesa causades per factors socials.

La subvenció d'anivellament municipal comprèn tres components:

- Una quantitat fixa i igual en cada municipi, independentment de la seva població. El seu propòsit és finançar «la despesa inicial».

- Una quantitat resultant del càlcul de les necessitats de despesa causades per l'edat de la població. La població dels municipis s'agrupa per edats, i el nombre d'individus compresos en cada categoria d'edat es multiplica per una quantitat que es calcula a partir dels costos corrents i de capital nets que s'estima que originen els esmentats individus.¹⁰ També es fa un càlcul semblant en el cas dels comtats.
- Una quantitat resultant del càlcul de les necessitats de despesa causades per factors socials. En aquest cas, calcula un «índex social» per a cada municipi segons una sèrie de variables socials (per exemple, nombre de nens de famílies monoparentals, individus entre 20 i 59 anys en atur, habitants d'àrees amb problemes socials severes, etc.). El 2002 l'índex social anava d'un valor mínim de 39 a un de màxim de 178. També es calcula l'índex social en el cas de l'anivellament dels comtats.

En el càlcul de les necessitats de despesa es ponderen de manera diferent les ocasionades per l'edat que les ocasionades per factors socials. Les primeres tenen els percentatges de ponderació següents: 80% en l'anivellament municipal general, 77,5% en l'anivellament dels comtats i 75% als municipis metropolitans. Així doncs, la ponderació de les necessitats de despesa resultants de l'índex social és la restant: el 20% en l'anivellament municipal general; el 22,5% en l'anivellament dels comtats i el 25% en l'anivellament metropolità.

Una vegada calculades les necessitats de despesa, aquestes s'anivellen parcialment. Per tant, l'anivellament és parcial, ja que només anivella una part de les diferències intermunicipals en les necessitats de despesa. Els percentatges d'anivellament són els següents:

- El 45% de la diferència entre les necessitats de despesa municipals per càpita i la mitjana estatal de les necessitats de despesa.
- El 40% addicional entre els municipis de l'àrea metropolitana de Copenhaguen. Així doncs, aquí s'anivella un 85% de les diferències en les necessitats de despesa dels municipis metropolitans.
- El 80% de la diferència entre les necessitats de despesa per habitant del comtat i la mitjana estatal.

També cal assenyalar que el sistema d'anivellament és horitzontal i de suma zero. És a

¹⁰ Així, per exemple, el individu de més 85 anys, els de 7 a 16 anys i els de 0 a 6 anys són els que tenen un coeficient de ponderació més elevat, ja que generen majors costos municipals (assistència social, educació, sanitat, etc.).

dir, tant els municipis com els comtats, s'anivellen entre ells. En concret, els municipis o comtats que estan per sota la mitjana en necessitats de despesa tenen una subvenció negativa, i els que estan per sobre, positiva, de manera que la quantia de les contribucions fetes pels municipis o comtats amb menys necessitats és igual a la de les subvencions rebudes pels municipis o comtats amb més necessitats.

2. Anivellament de la capacitat fiscal

En l'anivellament de la capacitat fiscal, cal distingir quatre casos:

- L'anivellament general que comprèn tots els municipis danesos.
- L'anivellament entre els municipis de l'àrea metropolitana de Copenhaguen, que s'afegeix a l'anivellament general.
- L'anivellament especial per als municipis amb una baixa capacitat fiscal.
- L'anivellament entre els comtats.

En principi, l'anivellament de la capacitat fiscal segueix les mateixes pautes que l'anivellament de les necessitats de despesa. Així, el primer pas és calcular la base imposable de cada municipi i comtat.

La base imposable de cada municipi o comtat és la mitjana de la base derivada de l'impost sobre la renda i del valor de propietat en l'impost sobre la propietat immoble.

En el cas dels municipis, la capacitat fiscal s'estima així:

- primer, es calcula la suma de la base imposable de l'impost sobre la renda, més el 7% del valor del sòl gravable, més la participació municipal en l'impost sobre la propietat, que es converteix en una base imposable dividint la quantia de la participació pel tipus impositiu;
- segon, la base imposable resultant d'aquesta suma es multiplica per un tipus impositiu estàndard, que és el resultat de dividir la despesa corrent i de capital municipal per la base imposable calculada.

En el cas dels comtats, la capacitat fiscal es calcula de manera similar.

Igual que quan es tracta de les necessitats de despesa, l'anivellament de la capacitat fiscal és parcial. Els percentatges d'anivellament són els següents:

- El 45% de la diferència entre la capacitat fiscal municipal per càpita i la mitjana estatal de la capacitat fiscal. Això s'aplica a tots els municipis, a excepció dels que tenen una capacitat fiscal per sota del 90% de la mitjana estatal.
- El 85% de la diferència entre la capacitat fiscal municipal per habitant i el 90% de la mitjana estatal, en el cas dels municipis amb una capacitat fiscal per sota del 90% de la mitjana estatal.
- El 40% addicional entre els municipis de l'àrea metropolitana de Copenhaguen. Així

Esquema de l'anivellament fiscal

**Municipis.
Anivellament de la
capacitat fiscal**

Tots els municipis, menys els que tenen una capacitat fiscal per sota del 90% de la mitjana estatal.
S'anivella el 45% de la diferència entre la capacitat fiscal municipal per habitant i la capacitat fiscal mitjana estatal.

Municipis amb una capacitat fiscal per sota del 90% de la mitjana estatal.
S'anivella el 85% de la diferència entre la capacitat fiscal municipal per habitant i el 90% de la mitjana estatal.

Àrea metropolitana de Copenhaguen.
S'anivella un 40% addicional de les diferències entre les capacitats fiscals dels municipis metropolitans.

**Municipis.
Anivellament de les
necessitats de despesa**

Tots els municipis.
S'anivella el 45% de la diferència entre les necessitats de despesa municipals per càpita i la mitjana estatal de les necessitats de despesa.

Àrea metropolitana de Copenhaguen.
S'anivella un 40% addicional de les diferències entre les necessitats de despesa dels municipis metropolitans.

**Comtats.
Anivellament**

Capacitat fiscal.
S'anivella el 80% de la diferència entre la capacitat fiscal per habitant del comtat i la mitjana estatal.

Necessitats de despesa.
S'anivella el 80% de la diferència entre les necessitats de despesa per habitant del comtat i la mitjana estatal.

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

doncs, aquí s'anivella un 85% de les diferències en la capacitat fiscal dels municipis metropolitans.

- El 80% de la diferència entre la capacitat fiscal per habitant del comtat i la mitjana estatal.

També les subvencions d'anivellament de la capacitat fiscal són horitzontals i de suma zero, és a dir, les contribucions dels municipis o comtats rics s'igualen amb la quantia rebuda pels municipis o comtats pobres.

3. Subvencions generals estatals

L'Estat anualment atorga subvencions generals als municipis i comtats. La quantia global que es distribueix entre els governs locals és fixada anualment pel Ministeri de Finances. Una part de la quantia es dona als municipis amb una capacitat fiscal més baixa. La resta es reparteix entre els municipis i comtats en proporció a la seva capacitat fiscal. Cal assenyalar que aquesta subvenció no té com a objectiu l'anivellament.

4. Diverses subvencions especials i sistemes d'anivellament

Els municipis i comtats reben altres subvencions amb finalitats d'anivellament fiscal. Així, hi ha subvencions per als municipis i comtats amb dificultats especials. També es donen subvencions addicionals als municipis localitzats en illes. Altres subvencions es donen per sufragar les despeses que ocasionen els immigrants en concepte d'integració, aprenentatge de la llengua, despeses socials, etc.

Val a dir que, a partir de l'1 de gener de 2007, va entrar en vigor una reforma molt important dels governs locals que es va centrar en una reestructuració organitzativa i competencial. En concret, van desaparèixer els comtats i es van crear cinc regions. A les regions se'ls van assignar fonamentalment competències sanitàries. Pel que fa al seu finançament, no poden cobrar impostos i es financen només a través de subvencions, fonamentalment del govern central, per tal de garantir que tots els ciutadans visquin on visquin tinguin dret a hospitals de la mateixa qualitat, però també tinguin aportacions dels municipis.¹¹

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

Espanya

Espanya ha estat un dels països de la UE-15 que ha sofert un procés més fort de descentralització en les dues darreres dècades. L'aprovació de la constitució l'any 1978 va consagrar un sistema de govern basat en tres nivells de govern: central, autonòmic i local. A la vegada, el govern local consta de dos nivells: les províncies i els municipis, governats per les diputacions i els ajuntaments, respectivament. La legislació també preveu l'existència d'altres entitats locals de caràcter més específic (mancomunitats, àrees metropolitanes, comarques, etc.).

Espanya té més de 8.100 municipis de característiques i població molt diferents, i amb una distribució territorial poc homogènia. Les comunitats autònomes uniprovincials van assumir les competències de les diputacions i, per tant, en aquests casos, no hi ha aquest segon nivell de govern. Les diputacions forals del País Basc tenen un règim diferenciat amb una major dotació de poders en l'àmbit tributari, ja que tenen plenes competències (normatives, de gestió i recaptació sobre gairebé tots els tributs. La major part dels recursos fiscals obtinguts s'atorguen en forma de transferència cap a l'administració autonòmica. També els governs provincials de les Illes Balears, format pels consells insulars, i de les illes Canàries, integrat pels *cabildos* ('consells'), disposen de més poder que la resta de províncies.

A Espanya, el pes dels governs locals en el conjunt del sector públic suposa, en termes de despesa no financera, prop del 13% (el 5% del PIB), percentatge que s'ha mantingut gairebé invariable des de l'inici de la democràcia. Pel que fa als ingressos, aquest és el 10%.

Els ajuntaments espanyols tenen assignades unes competències específiques i molt diverses que varien segons l'extensió de la població, mentre que les diputacions tenen unes competències més genèriques que consisteixen fonamentalment a donar suport als municipis. Amb tot, els municipis destinen la major part de la seva despesa a habitatge i urbanisme, a serveis de caràcter general, a serveis comunitaris, a cultura i a seguretat, protecció i promoció social.

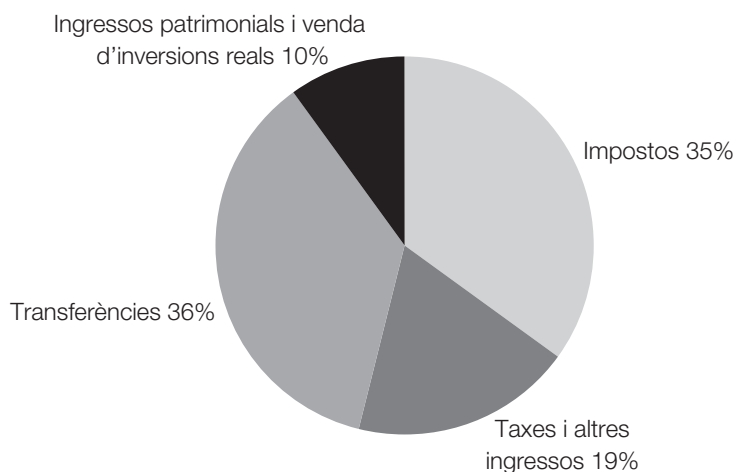
Pel que fa al finançament, els impostos i les subvencions són les principals fonts de recursos. Pel que fa als primers, destaca l'impost sobre béns immobles, l'impost sobre vehicles de tracció mecànica i l'impost sobre activitats econòmiques. Cal dir que a partir del 2004 a les províncies i als municipis que són capital de província o de comunitat autònoma, o que tinguin més de 75.000 habitants, se'ls cedeix una part

de l'impost sobre la renda de les persones físiques, de l'IVA i dels impostos especials sobre alcohols, hidrocarburs i labors del tabac.

L'altre pilar del finançament local són les subvencions procedents dels altres nivells de govern, especialment del govern central.

A Espanya, l'any 2005, les transferències van suposar el 31% dels ingressos no financers de les administracions locals. En concret, aquest percentatge per als municipis és del 36%, per a les províncies de règim comú és del 75%, per als *cabildos* i consells insulars, del 53% i per a les diputacions forals, del 3%. Deixant de banda les diputacions forals, en la resta d'entitats locals, destaquen les subvencions generals procedents de l'Estat, és a dir, les de caràcter anivellador. Així, segons dades del 2005, les transferències rebudes pels municipis suposaven el 36% del total dels seus ingressos no financers; d'aquestes, la meitat provenen de les subvencions estatals anivelladores, que signifiquen, doncs, el 18% dels seus ingressos no financers (gràfic 5). Aquest percentatge és del 59% en les diputacions de règim comú i del 17% en els *cabildos* i consells insulars.

Gràfic 5. Estructura dels ingressos municipals, 2005



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Ministeri d'Economia i Hisenda.

En els darrers anys, a Espanya s'han produït una sèrie de fets que han incrementat el desequilibri vertical entre el govern central i els governs locals. En primer lloc, la reforma

de l'IAE, que va entrar en vigor el 2003 –i que va suposar deixar exempt d'aquest pagament prop del 90% dels contribuents– ha provocat un augment del desequilibri vertical que ha estat cobert mitjançant l'augment de les transferències procedents del govern central.

En segon lloc, cada vegada més es detecta un important i creixent desajust entre les funcions reals que fan els governs municipals i la definició legal de les seves competències. L'administració municipal, en ser la més propera al ciutadà, és l'administració que rep més demandes. Aquest és el cas, per exemple, de les polítiques socials, ja que els nous fenòmens socials que s'estan produint (envelliment de la població, immigració, augment de la participació de la dona en la vida laboral) incrementen la demanda municipal de més i millors serveis. En aquest sentit, és important assenyalar que els municipis estan duent a terme serveis que correspondria executar a altres administracions, cosa que genera un desequilibri vertical addicional.¹²

Per acabar, l'aplicació en un futur de l'anomenat Pacte Local o segona descentralització, suposarà el traspàs de noves competències cap a l'administració local que es traduirà en noves necessitats de despesa i, consegüentment, en un major desequilibri fiscal, si no s'instrumenten mecanismes de finançament que permetin assolir la suficiència financera.

Juntament amb aquest desequilibri vertical, a Espanya també hi ha un desequilibri horitzontal, és a dir, les necessitats de despesa i la capacitat fiscal no es distribueixen de manera homogènia entre els governs locals al llarg del territori i, per tant, es requereix anivellar aquests desequilibris.

La subvenció d'anivellament que hi havia fins al 2003 per afrontar aquests dos desequilibris era la Participació Municipal en els Tributs de l'Estat (PMTE). Però amb la Llei 51/2002, de 27 de desembre, va canviar el sistema d'anivellament entre els municipis. Aquest canvi va entrar en vigor el 2004.

A partir de la llei esmentada, el sistema de finançament local s'organitza a partir de dos models, el que s'anomena «de cessió de rendiments recaptadors d'impostos estatals» que té dos components: un de cessió d'impostos estatals i un altre de finançament complementari. L'altre model es pot denominar «model de repartiment per variables» i es defineix d'acord amb una sèrie de variables predeterminades.

¹² Un estudi encarregat per la Diputació de Barcelona estima que el finançament municipal dels serveis no obligatoris arriba a superar el 30% de la despesa municipal no financera en els municipis catalans. Vegeu Vilalta i Mas (2003).

L'àmbit d'aplicació del model de cessió de rendiments recaptadors d'impostos estatals són els municipis més grans de 75.000 habitants i les capitals de província o de comunitat autònoma¹³ i les províncies i ens assimilats, mentre que el model de repartiment per variables s'aplica a la resta de municipis.

Els primers participen en la cessió de determinats percentatges dels rendiments obtinguts per l'Estat en l'IRPF, l'IVA i els impostos especials i reben com a subvenció anivelladora l'anomenat «fons complementari de finançament».

Per a l'any 2004 aquest fons es va calcular de la manera següent:

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

$$FC^{004} = PMTE^{2004} - PIRPF^{2004} - PIVA^{2004} - PIIEE^{2004}$$

En què:

$PMTE^i$ participació municipal en els tributs de l'Estat del municipi i .

IE índex d'evolució.

FC^i fons complementari de finançament del municipi i .

$PIRPF^i$ participació municipal en l'IRPF del municipi i .

$PIVA^i$ participació municipal en l'IVA del municipi i .

$PIIEE^i$ participació municipal en els impostos especials del municipi i .

Es va partir, doncs, de la participació municipal en els tributs de l'Estat (PMTE) del 2003, que era fins aleshores la subvenció d'anivellament que rebien aquests municipis, igual que els altres. Aquesta es distribuïa entre els municipis de la manera següent:

1. Un 75% depenent de la població municipal ponderada, d'acord amb la taula següent:

	<i>Coefficient</i>
Més de 500.000 hab.	2,80
De 100.001 a 500.000 hab.	1,47
De 50.001 a 100.000 hab.	1,32
De 20.001 a 50.000 hab.	1,30
De 10.001 a 20.000 hab.	1,17
De 5.001 a 10.000 hab.	1,15
Fins a 5.000 hab.	1,00

¹³ Els municipis de Madrid i Barcelona queden en exclosos, i reben una transferència que es calcula mitjançant un altre sistema.

2. El 2,5% d'acord amb les unitats escolars.
3. El 8,5% d'acord amb la inversa de la capacitat recaptadora.
4. El 14% d'acord a l'esforç fiscal mitjà ponderat per la població.

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

On

- a_k Pes relatiu de cada tribut (IBI, IAE, ICVTM, IIVTNU)
 Rco Recaptació real dels tributs
 Rpm Recaptació potencial

La PMTE del 2003 s'incrementava per l'índex d'evolució, que era l'increment del PIB, amb la garantia que sempre com a mínim s'incrementaria d'acord amb l'IPC. A la quantia resultant se li restava la quantia de les participacions en l'IRPF, l'IVA i els impostos especials, també introduïdes el 2004. El resultat és el Fons Complementari de Finançament.

Així mateix, aquest fons es fa evolucionar anualment segons l'evolució de l'ITE (ingressos tributaris de l'Estat). És a dir, la participació en el Fons Complementari de Finançament s'obté, per a cada exercici pressupostari, multiplicant la participació a l'any base del sistema (2004) per l'increment que experimenten els ingressos tributaris de l'Estat entre l'any base i l'any al qual correspongui la participació.

Per a la resta de municipis, la subvenció d'anivellament continua rebent el nom de Participació Municipal en els Tributs de l'Estat, i els criteris de distribució del fons són semblants als que hi havia fins aleshores, però amb alguns canvis, que són els següents:

1. El 75% d'acord amb la població municipal ponderada, segons el criteri següent:

	<i>Coefficient</i>
Més de 50.000 hab.	1,40
De 20.001 a 50.000 hab.	1,30
De 5.001 a 20.000 hab.	1,17
Fins a 5.000 hab.	1,00

2. El 12,5% d'acord amb l'esforç fiscal mitjà, que es defineix en la Llei de pressupostos generals de l'Estat.

3. El 12,5% segons la inversa de la capacitat tributària, que es defineix en la Llei de pressupostos generals de l'Estat.

Així doncs, com a indicador de necessitat de despeses s'agafa exclusivament la població ponderada d'acord amb l'extensió del municipi, i no es defineix en la llei ni la capacitat tributària ni l'esforç fiscal, que s'encomana a les futures lleis de pressupostos.

En aquest sentit, la Llei de pressupostos generals per al 2004 defineix la variable capacitat tributària com la relació que hi ha entre la base imposable mitjana de l'impost sobre béns immobles de naturalesa urbana per habitant de cada ajuntament i la mateixa magnitud de l'estrat en el qual s'enquadri, ponderada per la relació entre la població de dret de cada municipi i la població total dels inclosos en aquesta modalitat de participació.

Pel que fa a l'esforç fiscal mitjà, s'utilitza com a indicador l'esforç fiscal mitjà per habitant corresponent a l'any 2004. Aquesta magnitud es calcula a partir de la comparació dels tipus de gravamen aplicats en els impostos municipals d'exacció obligatòria amb els màxims que es poden aplicar segons la llei reguladora d'hisendes locals. Estan inclosos en aquest càlcul els impostos sobre béns immobles, l'impost sobre activitats econòmiques i l'impost sobre vehicles de tracció mecànica.

La quantia global del fons, a repartir anualment entre els municipis, també es fa evolucionar d'acord amb l'increment de l'ITE.

Es manté la garantia que cap municipi obtingui un finançament inferior al rebut com a subvenció en el darrer any del quinquenni anterior (2003) i s'elimina la garantia de finançament mínim addicional per als municipis amb menys de 5.000 habitants, vigent en el període 1999-2003. Ara bé, per al 2007, el Ministeri d'Administracions Públiques va constituir per primera vegada un fons a favor dels municipis de població inferior als 20.000 habitants amb l'objectiu d'ajudar-los a millorar la prestació dels serveis bàsics, que s'instrumenta mitjançant transferències corrents.

Pel que fa a les províncies, la seva participació en els tributs de l'Estat té dos components: una participació de caràcter incondicionat, que segueix el model de cessió descrit en el cas dels municipis grans, i la participació en un fons d'aportació a l'assistència sanitària.

En concret, les províncies es financen mitjançant la cessió de determinats percentatges dels rendiments obtinguts per l'Estat en l'IRPF, l'IVA i els impostos especials i de la participació en el Fons Complementari de Finançament. Addicionalment, l'article 144 del Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals estableix que els pressupostos generals de l'Estat inclouran un crèdit per donar cobertura a les assignacions destinades a aquest tipus d'entitats per al manteniment dels seus centres sanitaris de caràcter no psiquiàtric. La quantia a percebre per cada província o ens assimilat, per a aquest concepte, és l'import percebut el 2004 actualitzat amb l'evolució dels ingressos tributaris de l'Estat.

Les principals crítiques del sistema descrit són les següents:

- És rellevant el fet que els governs locals depenguin pel que fa a la suficiència financera, bàsicament, del govern central. Aproximadament dues terceres parts de les transferències corrents que reben els ajuntaments procedeixen de l'Estat, i aquesta xifra augmenta a més del 90% en el cas de les diputacions provincials de règim comú. Aquest fet entra en contradicció amb la potenciació de l'Estat de les autonomies i amb l'aplicació del principi de subsidiarietat i, no concorda amb l'experiència internacional dels països federals, on són els governs intermedis (estats, *Länder*, regions, etc.) els responsables dels seus governs locals. En canvi, a Espanya, les comunitats autònomes tenen un paper molt secundari en relació amb el finançament local.
- L'actualització de la quantia de la subvenció segons l'ITE pot generar problemes, ja que en aquest no hi figuren ni l'impost sobre societats ni les cotitzacions en la Seguretat Social, per la qual cosa la base és molt més reduïda que la que hi havia en el període anterior. A més, en ser més petita, és més sensible a les reformes que faci el govern central que poden anar en la línia de reduir determinats impostos, per exemple, l'IRPF, i no es preveu que s'implementin compensacions per aquest fet.¹⁴
- Per als municipis de més de 75.000 habitants i capitals de província o de comunitat autònoma, el fet que es mantingui l'*statu quo* del 2003, suposa la consolidació de les diferències i inequitats històriques. És a dir, el Fons Complementari de Finançament per a cada municipi s'obté per diferència amb la quantia que obtenia amb l'antiga PMTE, és a dir, no es calcula com a diferència d'unes necessitats de despesa que permeti obtenir uns nivells de cobertura de serveis similars per a un determinat

¹⁴ Pedraja (2004)

nivell d'esforç fiscal. En conseqüència, en no existir un mecanisme d'anivellament es manté l'estructura distributiva del 2003, i no hi ha fluxos redistributius cap a la resta de municipis.

- Pel que fa als municipis petits, a diferència del que succeeix amb els grans, per als quals es garanteix individualment una subvenció a l'any base igual a la rebuda el 2003, actualitzada segons l'ITE, la garantia a l'any base és, estrictament, la subvenció rebuda el 2003. El que s'actualitza amb l'ITE és el fons que s'ha de distribuir, però el resultat final per a cada un d'aquests depèn de l'aplicació de la fórmula distributiva. En definitiva, una discriminació més entre els dos grups de municipis.

França

França és un país unitari centralitzat amb dos òrgans d'administració local: els municipis i els departaments, tot i que el 1986 es van crear les regions, entitats que a França es consideren locals, però que, en realitat, tenen caràcter de govern intermedi. Un tret característic dels municipis francesos és que són molt petits en termes de població. De fet el 95% del municipis tenen menys de 5.000 habitants.

Les entitats locals franceses tenen una estructura de despesa molt diversificada. Els departaments presten directament una sèrie de serveis, especialment els relatius a l'acció social, mentre que els municipis s'encarreguen dels serveis públics generals, els equipaments i els serveis urbans, el medi ambient, la cultura, la joventut, el lleure i l'esport i l'educació, entre d'altres.

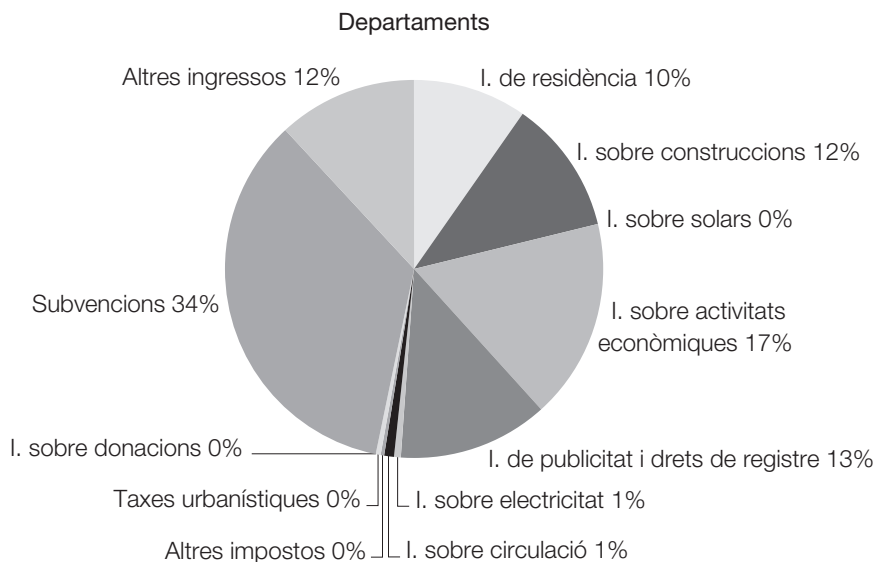
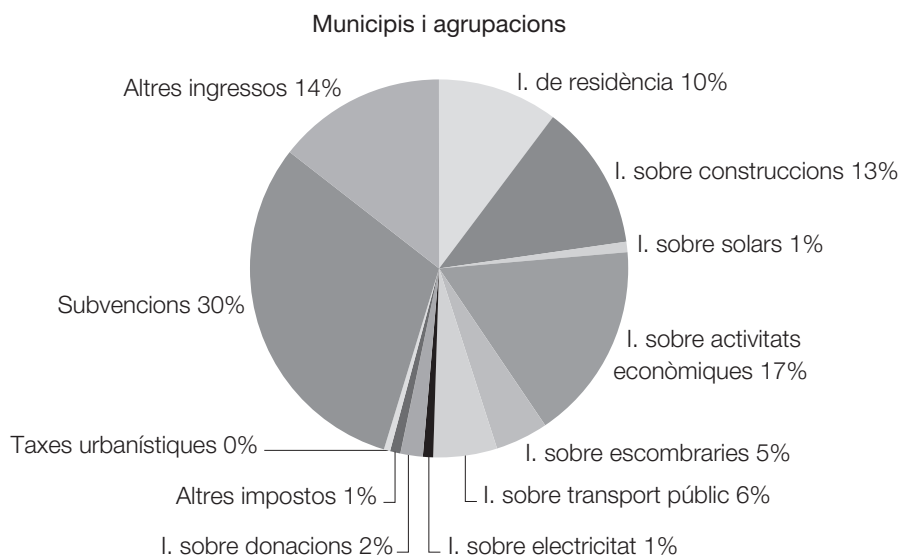
Aquesta diversificació de competències es dona també per la banda dels ingressos. Així, les entitats locals franceses tenen com a principal font de finançament els impostos, i aquesta recaptació prové d'una amalgama de més de 12 impostos diferents. L'altre pilar del finançament local són les transferències procedents del govern estatal, dins de les quals tenen un paper destacat les subvencions d'anivellament.

A França, l'any 2001, les subvencions del govern central a les administracions locals (municipis, agrupacions de municipis i departaments) van representar el 32,1% del total dels seus ingressos. Per als municipis i agrupacions aquest percentatge va ser del 30,8% i per als departaments, del 34,8% (gràfic 6).

Cal destacar quatre punts sobre les característiques d'aquestes subvencions:

- Totes les subvencions són formulades, és a dir, que el seu càlcul té lloc de manera automàtica. No hi ha subvencions discrecionals cap a les administracions locals.
- Gairebé totes les subvencions són en bloc i incondicionades. Les administracions locals poden fer el que vulguin amb les subvencions rebudes. Les subvencions específiques, que es destinen a un ús o projecte específic, només representen un 2% del total de transferències.
- Els procediments d'assignació de les subvencions són extremadament complicats. Hi ha al voltant de vint tipus diferents de subvencions. Moltes d'aquestes han estat introduïdes per substituir una antiga subvenció o per compensar els ingressos d'un impost eliminat o modificat pel govern central. És a dir, a l'hora de dissenyar aquestes subvencions, s'ha tingut en compte la situació anterior i se n'han incorporat ele-

Gràfic 6. Estructura dels ingressos



Font: Bosch i Espasa (2006).

ments per evitar introduir modificacions més importants de les que serien políticament acceptables. L'administració central sovint utilitza aquestes modificacions per aconseguir nous objectius, com l'augment de l'equitat a l'hora de dissenyar les transferències a les administracions locals. El resultat final de cada una d'aquestes fórmules és difícil de predir, i la combinació dels seus resultats és gairebé impossible.

- El sistema canvia constantment, a causa, bàsicament, de les constants introduccions de modificacions per tal de millorar les característiques anteriors. La recerca constant d'un sistema millor fa que aquest esdevingui més complex.

El quadre 3 mostra els principals tipus de subvencions de l'any 2004. A continuació es descriuen les més importants.

Quadre 3. Subvencions del govern central als governs locals*, 2004

<i>Tipus de subvenció</i>	<i>Bilions €</i>	<i>% sobre el total</i>	<i>% sobre el total de subvencions incondicionades</i>
Subvencions en bloc	59,1	98	
Subvencions generals	43,3		73
DGF	36,8		
FCTVA	3,8		
DGE	0,9		
Altres	1,8		
Subvencions de descentralització	3,9		7
DGD	0,8		
Formació Professional	1,9		
Educació	0,9		
Altres	0,3		
Subvencions de compensació	11,9		20
Subvencions específiques	1,1	2	
Total	60,2	100	100

* Nota: s'inclouen les regions.

Font: Shah (2006).

Subvencions generals

«Dotacion globale de fonctionnement» (DGF)

Al voltant d'unes deu transferències es poden considerar subvencions de caràcter general. La més important d'aquestes és la *dotacion globale de fonctionnement* (DGF). És el Parlament qui s'encarrega de determinar la quantia total d'aquestes subvencions, així com els criteris anuals d'assignació.

La quantia total que es destina a la DGF es determina a partir de la de l'any anterior, seguint la fórmula següent:

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

En què B_n és la subvenció incondicionada per a l'any n , B_{n-1} és la subvenció per a l'any anterior ($n-1$), r és la taxa d'inflació de l'any n i t la taxa de creixement del PIB al llarg de l'any $n-1$.

Segons aquesta fórmula, el conjunt de les administracions locals té garantida una subvenció de, com a mínim, la mateixa quantia que l'any anterior en termes reals, que augmentarà a la meitat de la taxa de creixement del PIB. El 72,5% de la quantia global de la DGF es dona als municipis (*communes*) i el 27,5% restant als departaments (*départements*). Des de l'any 2004, les regions també reben una part de la DGF.

La DFG dels municipis està dividida en dues parts: la part «*standard*» (81%) i la part «política» (19%). La part «*standard*» (*dotation forfaitaire*) reflecteix la situació de l'any 1993. Cada any, els municipis reben el que van obtenir l'any 1993 en termes per càpita, multiplicat per un coeficient que és el mateix per a tots. El 1993 les subvencions es determinaven a partir de quatre criteris: *a*) la base imposable, *b*) les necessitats de despesa, *c*) l'esforç fiscal i *d*) les subvencions anteriors.

Les bases imposables tenien un important paper en el càlcul de les subvencions: els municipis amb bases imposables baixes podien obtenir-ne més que d'altres amb condicions iguals. Aquest problema es va resoldre a partir del concepte de la «recaptació potencial» (en referència al potencial fiscal):

$$B_i = \sum k B_i k \times Tk$$

En què B_i , k és la base imposable del municipi i per l'impost k , Tk és el tipus impositiu mitjà de l'impost k per tots els municipis de França, i B_i és la recaptació potencial pel

municipi *i*. En definitiva, es tracta de calcular quina quantia podria recaptar un municipi aplicant la mitjana nacional dels tipus impositius per a cadascun dels seus impostos.

Les necessitats de despesa també tenen un paper important. Es té en compte la població municipal, i reben més (en general) en termes per càpita aquells municipis amb més població, amb l'objectiu de reflectir la idea que les necessitats augmenten amb l'extensió del municipi. També s'agafen altres variables que intenten mesurar les necessitats de despesa, com ara la xarxa de carreteres municipals, el nombre de nens en edat escolar, etc.

L'esforç fiscal realitzat pel municipi també es té en compte, malgrat que en menor importància. Es calcula la ràtio entre la recaptació fiscal del municipi i la recaptació que hauria obtingut en el cas que s'haguessin aplicat els tipus impositius mitjans.

La part política (*dotation d'aménagement*) de la DGF als municipis s'utilitza per a objectius més específics. La major part es dedica a patrocinar agrupacions de municipis, que el govern central considera convenients. Els municipis que formen *communautés de agglomérations* o *communautés de comunes* reben més transferències que els que no ho fan. Aquest incentiu no és aliè a la ràpida evolució de les agrupacions municipals en els últims anys. La resta va als municipis necessitats de les àrees urbanes (*dotation de solidarité urbaine*) o de les àrees rurals (*dotation de solidarité rurale*). Els criteris utilitzats per definir aquest tipus de municipis i assignar la subvenció són complexos, però és interessant assenyalar que es refereixen a característiques socioeconòmiques (renda, proporció d'habitatges de renda baixa, etc.) en comptes de característiques fiscals i financeres (bases imposables).

«Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée» (FCTVA)

Una altra subvenció general és la subvenció per la compensació de l'impost sobre el valor afegit (IVA) als municipis o FCTVA (*fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée*).

Per exemple, considerem el cas d'una determinada inversió com podria ser la compra d'un ordinador de 100 € a càrrec d'una empresa privada i un govern local. Els dos pagaran un servei que inclou un IVA d'aproximadament 20 €. L'empresa privada utilitza l'ordinador per produir béns o serveis que vendrà a un preu en el qual inclourà un IVA de, per exemple, 50 €. L'empresa deduirà els 20 € pagats en la seva inversió i enviarà a les autoritats fiscals un xec per valor de 30 €.

L'administració local, en canvi, utilitzarà l'ordinador per produir béns o serveis que habitualment no vendrà i per tant no tindran IVA. El govern local no pot deduir-ne els 20 € ja pagats. Per tant, el sistema de càlcul de l'IVA discrimina les administracions locals. Per eliminar o corregir aquesta distorsió, el govern central retorna als governs locals l'IVA pagat en les seves inversions.

«Dotacion globale d'equipament» (DGE)

Hi ha també una subvenció a la inversió o DGE (*dotacion globale d'equipament*) als municipis i departaments. S'assigna segons la base imposable potencial, de la població, de la longitud de les carreteres, etc. Els municipis més rics (és a dir, amb un potencial impositiu municipal superior a un determinat nivell) en queden exclosos.

Subvencions de descentralització

Un segon grup de subvencions, les subvencions de descentralització, van ser introduïdes en els anys vuitanta, quan algunes responsabilitats de despesa es van transferir del govern central als governs subcentrals. Es va estimar l'estalvi de costos que aquest canvi implicava per al govern central i, a partir d'aquesta informació, es van definir les subvencions als diversos governs locals. Algunes d'aquestes subvencions són específiques i estan ben identificades, com les subvencions per cobrir la despesa de la formació professional (una responsabilitat transferida a les regions) o la despesa de construcció i manteniment dels edificis escolars (transferida als departaments i regions).

Subvencions de compensació

Tal com s'ha comentat, el govern central acostuma a intervenir en la imposició local, subvencionant les deduccions permeses en els impostos locals pagats pels seus residents.

El cas més recent és l'eliminació dels components del salari de la base imposable de la *taxe professionnelle*, impost local sobre els negocis. La base imposable d'aquest impost estava composta pel capital (uns dos terços) i pels salaris (un terç). El 1999, el govern central, amb l'objectiu de reduir els costos laborals a França, va eliminar el component

salarial de l'impost. Això va implicar la reducció d'un terç dels ingressos generats per l'impost local més important de França. Per aquesta raó, el govern central es va comprometre a compensar-los per la pèrdua creant una subvenció nova.

Es pot observar, doncs, que el sistema de subvencions i anivellament cap als governs locals francesos es tracta d'un sistema extremadament complex. Les DGF tenen un efecte redistributiu, ja que redueixen les disparitats entre les bases imposables. Tanmateix, no és segur que els efectes de les altres subvencions siguin els mateixos. De tota manera, en general, el sistema és redistributiu. El coeficient de Gini que mesura la desigualtat en els ingressos locals després de les transferències és menor que el que mesura la desigualtat en els ingressos (o bases imposables) dels governs locals abans d'aquestes.

Reforma actual

L'any 2003 es va decidir simplificar el sistema descrit anteriorment. Es van integrar dins la DGE un nombre important de les subvencions classificades com a subvencions de descentralització o de compensació. Als pressupostos de l'any 2004, la importància de les DGF gairebé es va duplicar, i van arribar als 36,7 bilions d'euros. Les regions, així com els departaments i els municipis, es van beneficiar d'aquest augment. La majoria de la nova DGF és utilitzada per donar als governs locals: a) les subvencions que rebien anteriorment, incrementades segons el PIB, i b) una subvenció d'anivellament, depenent de les bases imposables potencials de cada govern local.

El Regne Unit

El Regne Unit és un estat unitari amb algunes característiques d'estat federal, a partir de l'avenç en el procés de descentralització (*devolution*) que s'està desenvolupant a Escòcia, Gal·les i Irlanda del Nord, i més a llarg termini en el cas d'Anglaterra.

L'estructura de governs locals al Regne Unit és complexa perquè coexisteixen dos sistemes: el sistema antic, amb dos esglaons d'administració local, i el sistema nou, amb un únic esglaó que ha reemplaçat l'estructura tradicional desdoblada. Tanmateix, el panorama no és homogeni, sinó que varia segons ens situem a Anglaterra, Escòcia, Gal·les o Irlanda del Nord.

El pes dels governs locals és reduït, especialment pel que fa als ingressos, ja que representen l'11% del total, cosa que equival al 4,0% del PIB. Per la banda de les despeses, la importància relativa augmenta en suposar el 28% de la despesa pública, xifra que representa l'11,2% del PIB.

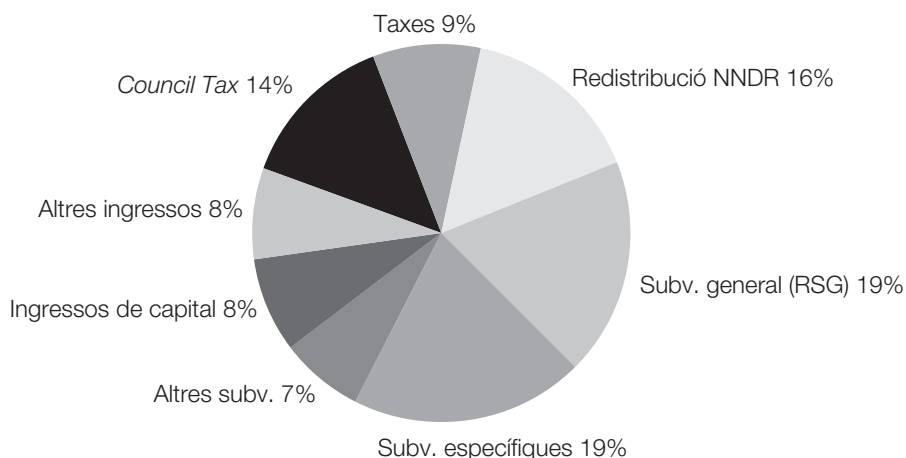
Les funcions desenvolupades pels governs locals recauen fonamentalment en les àrees d'ensenyament, benestar social i seguretat.

Els governs locals del Regne Unit es financen bàsicament a través de transferències procedents del govern central i d'una única figura impositiva: l'impost sobre la propietat immoble.

Al Regne Unit les transferències procedents del govern central tenen un paper decisiu en el finançament dels governs locals. El 2003, el 66% dels ingressos locals tenia aquesta procedència. Cal tenir present, però, que la gran diversitat de l'estructura de l'administració local britànica condueix al fet que la importància de les subvencions del govern central variï de manera apreciable.

Per als governs locals d'Anglaterra, amb dades del 2003, les subvencions representaven el 62% del total dels seus ingressos. Dins d'aquestes, destaquen per la seva quantia les subvencions específiques, que representen el 33% del total de les subvencions, seguida de la subvenció general anomenada *Revenue Support Grant* (RSG), amb una quantia que suposa el 30% dels ingressos per subvencions i la redistribució de l'impost sobre la propietat no residencial (NNDR), que significa el 25%. La resta tenen una importància minoritària (gràfic 7).

Gràfic 7. Ingressos no financers dels governs locals d'Anglaterra el 2003



Font: Bosch i Espasa (2006).

Així doncs, deixant al marge la redistribució de l'impost sobre la propietat no residencial, les subvencions del govern central es poden subdividir en dos grans grups:

1. Subvencions específiques
2. *Revenue Support Grant* (RSG)

1. Subvencions específiques

Les subvencions específiques que van rebre les autoritats locals angleses durant l'exercici pressupostari 2001/02 provenien de diversos programes. Alguns d'aquests programes van ser tramitats per l'oficina del viceprimer ministre, que supervisa l'administració local, i d'altres per altres departaments del govern per a la consecució d'alguns dels seus objectius. Tanmateix, gairebé el 80% de la quantitat total pagada en forma de subvencions específiques es deu als vuit programes que figuren en el quadre 4.

En termes quantitius la subvenció més important és la que es dóna per cobrir el pagament de lloguers de les persones més pobres. Després sobresurt la subvenció per al finançament de la policia. A més distància, es troba la subvenció per compensar el pa-

Quadre 4. Principals subvencions específiques de les autoritats locals angleses (2001/02)

<i>Subvenció</i>	<i>Quantitat (UK£ milions)</i>
Subvenció obligatòria per al lloguer	5.183
Subvenció per a la <i>Council Tax</i>	1.937
Subvenció per a la policia	3.798
Fons de l'educació	1.558
Subvencions per a les escoles	583
Reforma dels salaris del personal docent	547
Subsidis als sol·licitants d'asil	541
Subvenció a les autoritats del transport de Londres	596
Altres	4.050
Total	18.793

Font: Shah (2006).

gament de la *Council Tax* (impost sobre la propietat immoble) a les persones més pobres. Seguidament, es troben les subvencions per al finançament de l'ensenyament, el transport, els serveis socials, etc.

2. «Revenue Support Grant» (RSG)

La subvenció general atorgada pel govern central a les autoritats locals angleses és l'anomenada *Revenue Support Grant* (RSG). Es tracta d'una subvenció d'anivellament que té en consideració, a la vegada, els dos elements bàsics de l'anivellament: la capacitat fiscal i les necessitats de despesa dels governs locals. Escòcia i Gal·les tenen règims molt similars.

Les necessitats de despesa es determinen a partir dels càlculs que el govern central fa dels costos unitaris de cada servei. Així, el govern central ajusta les transferències a un nivell de despeses calculades d'acord amb els costos que s'estima que hauria de tenir cada un dels serveis. Pel que fa a l'element de capacitat fiscal, aquest s'estima segons la recaptació que podria proporcionar l'impost sobre la propietat aplicant un tipus impositiu estàndard decidit pel govern central. Les transferències del govern central es determinen, així, en base a un únic concepte que és la diferència entre les despeses teòriques de cada unitat de govern local i els ingressos estàndards que haurien de percebre.

En concret, la *Revenue Support Grant* consta de quatre parts:

1. Per a cada un dels governs locals, el govern central estima les seves necessitats de despesa (E_i).
2. Per a cada un dels governs locals, el govern central determina la quantia que podria recaptar mitjançant la *Council Tax* si estableix un tipus impositiu raonable (T_i).
3. Per a cada un dels governs locals, el govern central estima quina quantitat rebrà de la distribució de l'impost que grava la propietat comercial i industrial¹⁵ ($NNDR_i$).
4. Finalment, per a cada un dels governs locals, el govern central dedueix les quantitats estimades en els passos 2 i 3 de la quantia del pas 1, i paga a les autoritats locals una subvenció (G_i) per la diferència. És a dir:

$$G_i = E_i - T_i - NNDR_i$$

La part més controvertida de la RSG és el càlcul de la quantia que el govern central determina que cada autoritat hauria de gastar, és a dir, les necessitats de despesa de cada govern local. Aquesta quantitat s'anomena *Formula Spending Shares* (FSSs). En realitat, el govern central fa una estimació de les FSSs com una mesura de les necessitats relatives i no de les necessitats absolutes, però tenint en compte la manera en què aquestes estimacions s'incorporen a la fórmula de la subvenció, podem considerar que es refereixen a les necessitats reals.

El procediment per a la determinació de l'import de les necessitats de despesa de cada entitat local (FSSs) inclou cinc passos:

1. El govern central decideix la quantia de despesa agregada que considera apropiada per als governs locals en el seu conjunt. Aquesta quantia no inclou ni les despeses de capital ni les despeses susceptibles de ser finançades mitjançant taxes i preus públics.
2. El govern central distribueix la quantia total entre les principals àrees de despesa local. Es divideix la despesa en set grans grups de serveis. En l'exercici pressupostari 2003/04, els set principals grups de despesa van ser: educació, serveis socials, policia, bombers, manteniment de les carreteres, medi ambient, seguretat, serveis culturals i despeses de capital. Aquesta distribució es porta a terme en el si del govern central a través d'un procés de negociació entre els diversos ministres. L'assignació entre fun-

¹⁵ La propietat immoble comercial i industrial està gravada pel govern central, i els recursos obtinguts són distribuïts entre els governs locals segons la seva població.

cions de despesa es realitza anualment i té implicacions importants si es produeix una reassignació de carreteres a policia, llavors la subvenció total que reben les àrees amb necessitats de despesa relativament baixes en carreteres i altes en policia s'incrementarà, mentre que la subvenció total que rep una àrea amb necessitats altes en carreteres i baixes en policia disminuirà. Per tant, canviant la distribució del fons, el govern pot fer variar la subvenció que reben diverses àrees.

3. El govern central determina quina part de la despesa de cada una d'aquestes àrees s'hauria de finançar amb subvencions específiques. La quantia restant de despeses de cada grup s'anomena control total. En el quadre 5, es presenta el control total per serveis per a les entitats locals angleses per a l'exercici pressupostari 2003/04.

Quadre 5. Despesa assignada per grups de serveis per a les entitats locals angleses, 2003/04

<i>Servei</i>	<i>Milions UK£</i>	<i>% s/total</i>
Educació	25.013,9	43,2
Educació primària (nens 5-11 anys)	8.242,2	14,2
Educació secundària (11-16 anys)	8.835,3	15,3
Educació infantil (< 5 anys)	2.600,6	4,5
Alumnes d'alt cost	2.304,5	4,0
Despeses de les autoritats locals educatives	2.418,3	4,2
Altres despeses educatives	613,0	1,1
Serveis socials	11.171,0	19,3
Serveis socials per a la infància	3.038,4	5,2
Serveis socials per a la gent gran	4.893,2	8,4
Serveis socials per a joves	3.239,4	5,6
Policia	4.152,0	7,2
Extinció d'incendis	1.777,6	3,1
Manteniment de carreteres	1.954,2	3,4
Medi ambient, seguretat i serveis culturals	11.570,4	20,0
Despeses de capital	2.269,3	3,9
Total	57.908,4	100,0

Font: Shah (2006).

Tal com es pot observar, les principals funcions de despesa són educació, que representa el 43,2% del total de la despesa assignada als governs locals, i serveis socials, amb el 19,3%.

4. El govern central distribueix la quantia total (*control total*) per funcions entre les autoritats locals. Tot i que les variables seleccionades són diferents per als diversos tipus de serveis, la fórmula de càlcul segueix la mateixa estructura en la majoria de casos. Les necessitats de despesa del govern local i en el servei j (E_{ij}) es poden expressar com el producte de: els usuaris potencials del govern local i en el servei j (U_{ij}), un indicador de necessitats de despesa per usuari (N_{ij}), un indicador de cost addicional dels factors de producció a l'àrea metropolitana de Londres (CL_{ij}) i la despesa estàndard per usuari en el servei j (G_j , és a dir, igual per a tots els governs locals).

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

5. Finalment, el govern analitza cada autoritat local de manera individual. Se sumen els imports assignats a cada àrea de despesa per formar la FSSs i, com s'ha dit, s'hi dedueix els ingressos que es considera raonable que el govern local pugui obtenir de la *Council Tax* i del gravamen de la propietat immoble comercial i industrial.

Suècia

Suècia és un país unitari altament descentralitzat cap als governs locals. El govern local suec és un model típic del nord d'Europa amb dos nivells de govern: els municipis i els comtats. Els governs locals gestionen el 44% del total de la despesa pública, xifra que suposa el 23,3% del PIB suec. Pel que fa als ingressos locals, aquests representen el 35% del total (el 18,5% del PIB).

Els governs locals suecs tenen com a principals competències la prestació de serveis propis de l'Estat del benestar: la sanitat, els serveis socials i l'educació. La prestació d'aquests serveis està molt especialitzada, de manera que els comtats són gairebé els únics responsables en matèria de sanitat, mentre que els municipis presten fonamentalment els servis educatius i els vinculats a seguretat i benestar social.

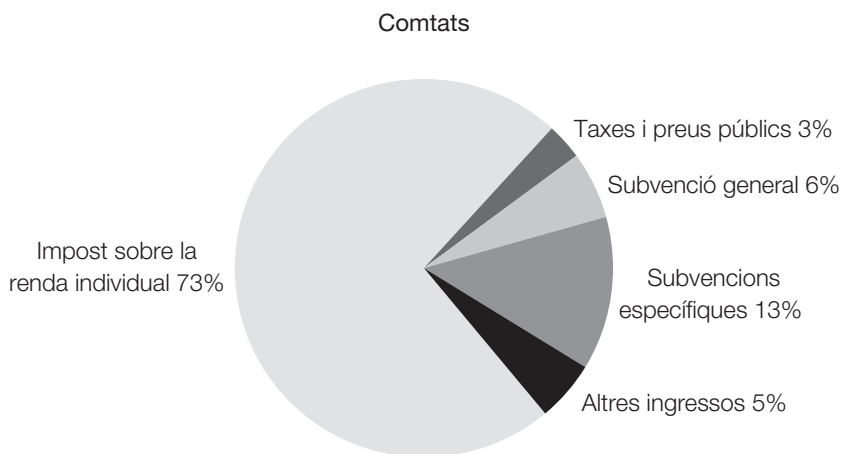
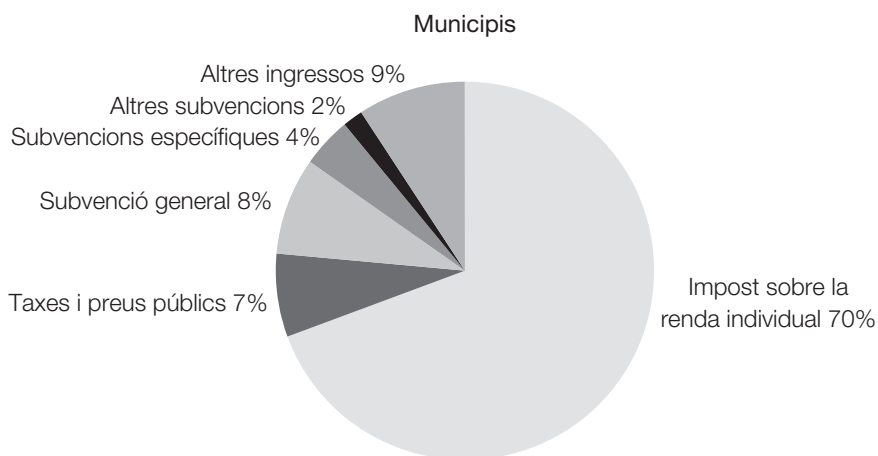
Un tret diferenciador dels governs locals suecs és el fet que basen tots els seus ingressos impositius en una única figura: l'impost local sobre la renda personal. Aquest impost és la principal font de finançament en representar prop del 65% dels ingressos locals no financers.

El 16% dels ingressos dels governs locals suecs corresponien l'any 2003 a subvencions procedents del govern central. Aquestes tenen un pes similar als municipis i als comtats, en concret, en el cas dels municipis representen el 15% i en el dels comtats el 19% (gràfic 8).

Suècia és un país caracteritzat per tenir un Estat del benestar altament desenvolupat. El govern suec garanteix un nivell de qualitat de vida alt i similar a tots els seus ciutadans, independentment de la zona geogràfica on resideixin. La idea de l'Estat del benestar suec està basada en el fet que tothom té el mateix dret a obtenir els mateixos nivells de prestació de serveis públics i de serveis propis de l'Estat del benestar, amb independència del seu nivell de renda, classe social o lloc de residència. Per garantir aquest objectiu, Suècia ha creat tota una sèrie de mecanismes, entre els quals destaquen les subvencions d'anivellament. Cal tenir present que els serveis propis de l'Estat del benestar (sanitat, educació i serveis socials) a Suècia són prestats pels governs locals.

D'altra banda, a escala local, hi ha grans diferències de població i superfície entre els municipis i els comtats. La població resideix majoritàriament al sud-est del país, i hi ha zones del territori molt despoblades. Per tal d'assegurar que tothom pugui gaudir d'un mateix nivell de serveis públics i d'Estat del benestar arreu del país, el govern central fixa un nivell mig uniforme de serveis públics, conjuntament amb un sistema de transferèn-

Gràfic 8. Estructura dels ingressos



Font: Bosch i Espasa (2006).

cies cap als governs locals amb menors recursos financers. Això suposa que els municipis, malgrat que tinguin de mitjana unes subvencions del govern central que suposen el 15% dels seus ingressos, l'anàlisi individualitzada fa que els municipis i comtats, depenent de quina sigui la seva situació econòmica, tindran un grau de dependència dife-

rent de les subvencions estatals. En alguns municipis, aquesta pot representar més del 50% dels seus ingressos, mentre que en d'altres no arriba ni al 10%.

Val a dir que el sistema d'anivellament a Suècia ha sofert diverses reformes en els darrers anys. L'esquema d'anivellament actual prové de l'última reforma, que va entrar en vigor l'1 de gener de 2005. Aquest nou sistema d'anivellament continua tenint el mateix objectiu que els anteriors: aconseguir que tots els municipis i comtats del país tinguin els recursos necessaris per poder prestar uns equivalents nivells de serveis públics als seus residents amb independència del nivell de renda de l'autoritat local i d'altres factors estructurals.

El sistema d'anivellament entre els municipis i entre els comtats suecs consta de cinc elements diferents i independents l'un de l'altre:

1. Anivellament de renda.
2. Anivellament del cost.
3. Subvenció estructural.
4. Subvenció transitòria.
5. Subvenció / aportació d'ajust.

1. Anivellament de renda

L'anivellament de renda té la finalitat d'anivellar els ingressos impositius entre municipis i comtats.

La subvenció d'anivellament de renda es calcula segons les diferències entre les autoritats locals en la seva base imposable. Cal tenir present que els governs locals suecs tenen com a únic ingrés impositiu l'impost sobre la renda personal. Així, s'estableix que els municipis amb una base imposable de l'impost de renda per sota del 115% de la mitjana nacional i els comtats amb una base per sota del 110% de la mitjana tenen el dret de rebre la subvenció d'anivellament, mentre que els governs locals que estan per sobre de la mitjana nacional han de fer una contribució al govern central. Abans de la reforma del 2005, el sistema d'anivellament era completament horitzontal. Actualment, el sistema combina elements horitzontals i verticals, ja que la contribució que fan els governs locals rics només cobreix una part molt petita dels recursos emprats per la subvenció d'anivellament. Així, es pot afirmar que la subvenció d'anivellament de renda està finançada bàsicament per l'Estat. En aquest nou sistema només 13 municipis (dels 290) i un comtat (dels 21) fan una contribució a l'anivellament.

El càlcul exacte de la subvenció d'anivellament de renda es fa de la manera següent:

1. Es parteix de la base imposable de l'impost sobre la renda municipal per càpita.
2. Es compara amb la base imposable de l'impost sobre la renda municipal per càpita mitjana de tot el país, en termes de percentatge.
3. Es calcula la base imposable de l'anivellament com la multiplicació de la població del municipi per la base imposable mitjana nacional per càpita i per 115. Així es troba la base que hauria de tenir si tingués una capacitat fiscal igual a la capacitat fiscal estàndard.
4. Es calcula la diferència entre la base imposable que té el municipi i la base imposable estàndard, i es troba d'aquesta manera el que s'anomena la base imposable anivelladora.
5. A aquesta base, en el cas dels municipis, se li aplica el 95% del tipus mitjà nacional de l'any 2003 i als comtats el 90% del tipus mitjà nacional d'aquest mateix any. D'aquesta manera, es troba a la vegada la subvenció que ha de rebre el municipi i el comtat.
6. En el cas dels municipis que hagin de contribuir a finançar l'anivellament, és a dir, que la base imposable d'anivellament sigui negativa, l'aportació es calcula aplicant el 85% del tipus mitjà nacional de l'any 2003.

Cal tenir present que, tal com està dissenyada aquesta fórmula d'anivellament, els increments o les reduccions fiscals no afecten la quantia de la subvenció o de la contribució, ja que els tipus impositius que s'utilitzen són els de l'any 2003.

2. Anivellament del cost

L'anivellament de cost consisteix a anivellar les diferències estructurals de cost en la prestació dels serveis públics locals. Aquestes diferències poden ser de dos tipus: una és a causa que les necessitats per als serveis locals poden ser diferents. Per exemple, els municipis amb una elevada proporció de població de més de 65 anys tenen una major necessitat d'assistència a la gent gran. L'altra és a causa que el cost de produir un determinat servei no sigui homogeni al llarg del territori, sinó que pugui variar. Per exemple, l'educació primària pot tenir un cost diferent a les àrees rurals que a les urbanes, perquè habitualment el nombre d'alumnes per classe és més baix i els alumnes necessiten transport escolar.

Els indicadors que s'utilitzen per calcular aquests costos diferencials són objectius i no poden ser influenciables per l'acció dels governs locals.

El mètode que s'utilitza per a l'anivellament és l'anomenat mètode del cost estàndard. Aquest consisteix a calcular el cost de l'anivellament mitjançant un nombre determinat de categories de despesa. Per als municipis es consideren nou serveis, mentre que per als comtats només un (assistència mèdica i sanitària). Hi ha un altre servei en què municipis i comtats tenen responsabilitat compartida, és el cas del transport públic.

A continuació, s'especifiquen els diversos serveis i les variables representatives del cost del servei. Aquestes variables són l'edat, l'ètnia, variables socioeconòmiques, i la geografia (quadre 6)

Quadre 6. Costos estructurals per tipus de serveis locals

Serveis	Edat	Ètnia	Condicions	
			socioeconòmiques	Geografia
Municipis				
Serveis preescolars i atenció a la infància fora de l'escola	•		•	•
Educació obligatòria i classes preescolars	•	•		•
Ensenyament secundari	•		•	•
Assistència a la gent gran	•	•	•	•
Assistència als individus i a les famílies	(•)	•	•	•
Nens de fills d'immigrants	(•)	•		
Canvis de població	(•)			
Estructura d'assentaments				•
Comtats				
Assistència mèdica i sanitària	•		•	•
Serveis comuns				
Transport públic				•

Nota: (•) significa que la variable edat s'inclou com a indicador, però que no és el més important per al model d'anivellament.

Per a cada servei, el model utilitza indicadors representatius dels costos extrems associats a la seva prestació.

El cost estàndard en els diferents models s'obté multiplicant les variables considerades per la mitjana de cost nacional per a cada servei. Les variables concretes utilitzades en cada servei es presenten en el quadre 7.

Quadre 7. Models d'anivellament de cost per als municipis i comtats

<i>Serveis o equipaments</i>	<i>Edat</i>
Municipis	
Serveis preescolars i atenció a la infància fora de l'escola	Estructura d'edat
Educació obligatòria i classes preescolars	Estructura d'edat
Ensenyament secundari	Estructura d'edat
Assistència a la gent gran	Estructura d'edat, distribució per sexes
Assistència als individus i a les famílies	
Nens de fills d'immigrants	
Canvis de població	Reducció de la població >2% en els darrers 10 anys, variacions en el nombre d'alumnes i indemnització pel retard en els ingressos en cas d'augment de la població
Estructura d'assentaments	
Comtats	
Assistència mèdica i sanitària	Grups demandants, sexe, edat
Serveis comuns	
Transport públic	

Factors estructurals

<i>Ètnia</i>	<i>Condicions socioeconòmiques</i>	<i>Geografia</i>
Nens de pares immigrants	Taxa d'activitat dels pares, capacitat fiscal	Densitat de població
	Programa escollit	Àrees rurals
	Antecedents professionals, estat civil, immigrants,	Estructura d'assentaments
		Àrees rurals
Refugiats, immigrants, nens fills d'immigrants	Parats, mares solteres, % homes amb rendes molt baixes, nens de famílies monoparentals, joves processats	Densitat de l'assentament
Nens entre 0-19 anys fills d'immigrants		
		Calefacció, carrers i carreteres, cost de construcció, cost específic cost extra en àrees rurals
	Estat civil, categoria d'ocupació, renda i tipus d'habitatge	Suplement àrees rurals
		Baixa densitat, mobilitat per motius de feina, grau d'urbanització

Així, per exemple, el cost de l'ensenyament obligatori es calcula de la manera següent: la proporció de nens en edat escolar es multiplica pel cost mitjà nacional per alumne; la proporció d'alumnes nascuts fora de Suècia, Dinamarca i Noruega es multiplica pel cost de l'aprenentatge de la llengua materna; i a més, s'afegeix un cost addicional per a les escoles petites i per al transport escolar.

L'anivellament dels costos no té en compte els costos reals que els municipis o comtats incorren en la prestació dels serveis, sinó que el cost estàndard és el que els governs locals tindrien si proveïssin els serveis amb els costos mitjans tenint en compte els seus factors estructurals.

La utilització del cost mitjà nacional suposa que l'anivellament es porta a terme tenint en consideració el nivell mitjà del servei, tant en termes de qualitat com d'eficiència. Si un municipi o comtat té uns elevats costos perquè proveeix un servei per sobre del nivell mitjà nacional, aquest cost ha de ser cobert amb impostos més elevats o amb una major eficiència, no amb fons d'anivellament. Així doncs, els governs locals es veuran «perjudicats» o «afavorits» per la diferència amb la mitjana nacional del cost de la prestació dels serveis.

El total dels costos estàndards per a totes les categories de despesa s'anomena cost estructural municipal o del comtat. Si el cost estructural és superior al de la mitjana nacional, el municipi o comtat rep una subvenció corresponent a la diferència amb la mitjana. En canvi, si el cost és més baix que la mitjana, el municipi o el comtat fa una contribució. El sistema d'aquestes subvencions és completament horitzontal, ja que els recursos rebuts pels municipis que estan situats per sobre la mitjana s'han de cobrir amb les contribucions dels municipis que estan per sota. El mateix succeeix en el cas dels comtats (quadre 8).

Quadre 8. Nivells extrems de cost estructural i subvenció/aportació, 2005 SEK per càpita

	<i>Municipis</i>		<i>Comtats</i>	
	<i>Cost</i>	<i>Subvenció/ aportació</i>	<i>Cost</i>	<i>Subvenció/ aportació</i>
Màxim	37.268	10.051	16.961	1.298
Mínim	23.792	-3.425	14.597	-1.066
Mitjana	27.217	0	15.663	0

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

La redistribució en termes d'anivellament de cost es produeix del sud de Suècia cap al nord. Al nord, els principals receptors de subvencions són els municipis petits i rurals de l'interior, mentre que els de la costa en reben molt menys o fins i tot són aportadors. Al sud, la majoria de ciutats i municipis suburbans són aportadors, excepte Estocolm i alguns municipis suburbans amb problemes socials importants.

3. Subvenció estructural

En el sistema anterior dins de l'anivellament de cost hi havia una part que tenia un objectiu redistributiu en sentit de política regional, és a dir, de suport als territoris amb més dificultats econòmiques. El nou sistema ha simplificat molt el seu funcionament i la part de l'anterior sistema d'anivellament de costos corresponent al desenvolupament regional s'ha transferit a una subvenció concreta anomenada subvenció estructural.

Això significa que aquesta subvenció no es paga a tots els municipis i comtats, sinó que es paga únicament a les autoritats locals que en l'anterior sistema van rebre suplementos en l'anivellament de cost per aquest concepte. També s'ha considerat que poden rebre aquesta subvenció aquells governs locals que han experimentat les reduccions més grans d'ingressos com a resultat del canvi de sistema.

Aquesta subvenció es destina fonamentalment als municipis i comtats amb poca població i problemes laborals amb l'objectiu d'implementar programes de promoció de l'activitat econòmica i l'ocupació.

4. Subvenció transitòria

Els municipis i comtats que amb el nou sistema perden recursos en relació amb el sistema anterior són compensats mitjançant una subvenció addicional transitòria durant un període de sis anys, és a dir fins al 2010.

5. Subvenció / aportació d'ajust

Aquesta subvenció / aportació ha estat introduïda per garantir que la subvenció estatal no es vegi afectada pel nivell d'ingressos derivat de l'anivellament de renda i per asse-

gurar al mateix temps que el govern central té el control sobre el cost total del sistema d'anivellament. Aquesta subvenció / aportació també s'utilitza per finançar ajustos entre el govern central i els governs locals, per exemple, quan els governs locals han d'incórrer en nous costos a causa de les noves competències traspassades des del govern central.

El quadre 9 mostra el total de les subvencions i aportacions (o contribucions) incloses en el nou sistema d'anivellament i el volum total de recursos del sistema.

Quadre 9. Subvencions d'anivellament local a Suècia, 2005 Bilions de corones sueques

	<i>Municipis</i>	<i>Comtats</i>	<i>Total</i>
Subvenció d'anivellament de renda	45,0	14,9	59,9
Contribució a l'anivellament de renda	-3,4	-2,2	-5,6
Subvenció d'anivellament de costos	4,6	1,2	5,8
Contribució a l'anivellament de costos	-4,6	-1,2	-5,8
Subvenció estructural	1,5	0,7	2,2
Subvenció transitòria	1,5	0,6	2,2
Total	44,6	14,0	58,7
Contribució d'«ajust»	-2,0	-1,5	-3,5
Total	42,6	12,5	55,2

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

Conclusions

De l'anàlisi realitzada sobre els sistemes d'anivellament fiscal en l'àmbit local de diversos països europeus, es poden extreure les conclusions següents:

- Les subvencions d'anivellament són completament necessàries en els sistemes de finançament local si es vol complir amb el principi d'equitat interterritorial en l'àmbit local. Els governs locals tenen diverses capacitats fiscals i necessitats de despesa, que incideixen sobre el cost de provisió dels serveis públics, la qual cosa fa que no estiguin en igualtat de condicions per proveir un cert nivell de serveis públics amb el mateix esforç fiscal. L'objectiu de les subvencions d'anivellament fiscal és, precisament, procurar que tots els governs locals puguin subministrar un nivell similar de serveis públics fent també un esforç fiscal similar. Si no hi ha un sistema d'anivellament, els governs amb menys capacitat fiscal o amb més necessitats de despeses es veuen abocats a subministrar un nivell inferior de serveis públics o a fer un esforç fiscal més alt que els governs amb més capacitat fiscal o menys necessitats de despesa. És per aquest motiu, que tots els països de la Unió Europea disposen de subvencions d'anivellament en l'àmbit local.
- Al nostre entendre, els sistemes d'anivellament més interessants són els que presenten els països nòrdics. Són sistemes d'anivellament fiscal parcial, ja que només igualen una part de les diferències fiscals entre els governs locals, que anivellen tant les diferències en capacitats fiscals com en les necessitats de despesa, mitjançant els costos que presenta la provisió de serveis públics. Són sistemes d'anivellament horitzontal, en el sentit que els governs locals més rics, que es troben per sobre la mitjana en capacitat fiscal, han de fer una contribució que permet finançar, en part o totalment, els recursos rebuts pels governs locals més pobres. Però, com s'ha dit, l'anivellament no és total, sinó parcial, per no desincentivar els governs locals més rics.

- Un element positiu que cal tenir en compte prové del sistema d'anivellament establert al Regne Unit, en què es realitza un càlcul molt sofisticat de les necessitats de despesa local. No obstant això, aquest fet es pot convertir també en una limitació.
- Un altre aspecte que cal valorar de manera positiva, i més en el moment actual, és el fet que en països federals com ara Alemanya, el sistema d'anivellament fiscal entre els governs locals varia d'un *Land* a un altre, ja que aquesta qüestió és competència dels estats de la federació. De tota manera, es pot dir que el sistema és semblant al que hi ha entre els *Länder*, és a dir, un sistema d'anivellament horitzontal amb un fons de suma zero, que fa que les contribucions dels governs locals rics financin les subvencions que reben els governs locals pobres.
- En el model llatí, les subvencions d'anivellament ja no són tan perfeccionades com als països abans esmentats. Així, en el cas francès, el sistema és molt complicat i no sempre s'aconsegueix una completa equitat interterritorial entre els governs locals.
- En el cas espanyol, també el sistema d'anivellament local presenta limitacions importants. No obstant això, aquestes es poden resoldre en la futura reforma del finançament local si es tenen en consideració les aportacions teòriques i l'experiència internacional. En primer lloc, els governs autonòmics han de tenir un paper molt més actiu en el finançament de les entitats locals. L'experiència internacional mostra com als països amb tres nivells de govern són els governs intermedis els responsables dels seus governs locals. Per tant, és desitjable que les comunitats autònomes dissenyin i dotin de contingut econòmic sistemes d'anivellament local, de manera que aquests governs redueixin l'actual dependència financera del govern central.
- Per evitar problemes de desincentius seria convenient establir sistemes d'anivellament parcial similars als que operen als països nòrdics. Aquestes transferències d'anivellament s'haurien de distribuir de manera directament proporcional a les necessitats de despesa i inversament proporcional a la capacitat fiscal pròpia sobre la qual els municipis poden exercir la seva autonomia. Pel que fa a les necessitats de despesa, s'haurien de calcular a partir d'un estudi acurat segons les competències que tenen assumides els ens locals. En aquest sentit, seria convenient trencar la restricció que ha imperat en la darrera reforma de finançament de mantenir l'*statu quo*, és a dir, de garantir que cap entitat obtingués menys recursos que els que obtenia abans, ja que aquesta manera d'actuar perpetua les inequitats territorials.

- Finalment, cal remarcar que els recursos que obtinguin els ens locals pel sistema d'anivellament han de ser els derivats de l'aplicació de la fórmula d'anivellament, i que les situacions particulars han de ser tractades mitjançant instruments específics i no a través de modificacions en el sistema d'anivellament. Actuar de manera contrària suposa augmentar la complexitat, reduir la transparència i fer que finalment no hi hagi una pauta clara de redistribució territorial.

Bibliografia

BOSCH, N.; ESPASA, M. *La Hisenda Local a la Unió Europea (UE-15)*, Diputació de Barcelona, Barcelona, 2006.

CASTELLS, A. «Sistemas de subvenciones de nivelación: algunos aspectos teóricos». A: *Hacienda Pública Española*, núm. 118-2, pàg. 9-24, 1991.

CASTELLS, A.; FRIGOLA, R. *Las subvenciones en la financiación de los municipios*, La Paeria, Ajuntament de Lleida, Lleida, 1984.

CASTELLS, A.; SOLÉ, A. *Cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas: metodología y aplicación práctica*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2000.

CASTELLS, A.; SORRIBAS, P.; VILALTA, M. *Les subvencions d'anivellament en el finançament de les comunitats autònomes*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2004.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Sector Studies Series, The World Bank, Washington, 1998.

Ministry of Finance Sweden and Swedish Association of Local Authorities and Regions. *Local government financial equalisation in Sweden*, 2005.

PEDRAJA, F. «Transferencias generales a los municipios en la ley 51/2002 de Reforma de la financiación local». A: CARAMÉS, L. (ed.): *Situación actual de la Hacienda Local en España*, Asociación galega de estudios de economía do sector público, Santiago de Compostel·la, 2004.

SHAH, A. (ed.) *Local Governance in Industrial Countries: Public Sector Governance and Accountability*, The World Bank, Washington DC, 2006.

TANNENWALD, R. «Are State and Local Revenue Systems Becoming Obsolete?». A: *New England Economic Review*, núm. 4, pàg. 27-43, 2001.

The Ministry of Interior and Health, *Local Government Reform*, Copenhagen, 2005.

VILALTA, M.; MAS, D. «La despesa no obligatòria dels ajuntaments de Catalunya». A: *Papers de polítiques territorials*, 4, Diputació de Barcelona, 2003.

WERNER, J. «Local Government Organisation and Finance: Germany». A: SHAH, A. (ed.): *Local Governance in Industrial Countries*, Washington D. C., World Bank: 43-79, (2006).

La Diputació de Barcelona és una institució de govern local que treballa conjuntament amb els ajuntaments per impulsar el progrés i el benestar de la ciutadania.

La col·lecció **Estudis** posa a l'abast del món local coneixement teòric i empíric per promoure la reflexió i l'anàlisi en temes d'interès per als governs locals.

Aquesta nova publicació presenta una recerca comparativa sobre les subvencions d'anivellament fiscal dels governs locals a Alemanya, Dinamarca, Espanya, França, Regne Unit i Suècia, que ofereixen una mostra representativa dels diferents models de finançament local que hi ha a l'Europa occidental.

S'hi analitza el paper clau de les subvencions d'anivellament per fer efectiu el principi d'equitat interterritorial a escala local i per possibilitar que els governs locals subministrin un nivell similar de serveis públics fent un esforç fiscal semblant, la qual cosa converteix aquesta obra en una investigació que pot resultar d'interès en la reforma del sistema de finançament local a Espanya.



**Diputació
Barcelona**

Àrea de Presidència

Diputació de Barcelona
Àrea de Presidència
Centre per a la Innovació Local
Rambla de Catalunya, 126, 7a planta
08008 Barcelona
Tel. 934 020 709 · Fax 934 049 146
cil@diba.cat · www.diba.cat/innovacio

