4. Los ingresos de los gobiernos locales supramunicipales

Según la naturaleza, la tipología y el peso de los impuestos, se pueden distinguir tres modelos de financiación local supramunicipal en la UE:

–*Modelo con una sola figura impositiva*. Es el caso de los países anglosajones (Irlanda y el Reino Unido), de los países nórdicos (Dinamarca y Suecia) y de Holanda. Los anglosajones se basan en la imposición sobre la propiedad inmueble; los nórdicos, en la imposición sobre la renta personal, y Holanda, en un recargo sobre el impuesto de vehículos.

–*Modelo con diversificación de impuestos*. Incluye los siguientes países: Bélgica, Francia e Italia. Los entes supramunicipales de estos países gozan de distintos impuestos.

–*Modelo con escaso peso de los impuestos*. Comprende Alemania, España y Grecia. En este caso, los ingresos impositivos son poco significativos o inexistentes, con un predominio claro de las transferencias como fuente de financiación.

4.1. Modelo con una sola figura impositiva

Los gobiernos supramunicipales de los países anglosajones, nórdicos y de Holanda se caracterizan por un sistema impositivo basado en una sola figura. Asimismo, su sistema de financiación es casi idéntico al de los municipios. En el modelo anglosajón y holandés, si bien los ingresos impositivos tienen importancia, las subvenciones pesan más en términos relativos. En el modelo nórdico, en cambio, pasa lo contrario.

ISBN: 978-84-612-6876-4

4.1.1. Países anglosajones

Impuestos

El modelo anglosajón de financiación local se basa en la imposición sobre la propiedad inmueble como único sistema de tributación local. En el caso del Reino Unido, se grava la propiedad residencial (*council tax*), y en el caso de Irlanda se grava la propiedad no residencial (*commercial rates*). Por ejemplo, en el condado inglés de Leicestershire la *council tax* representa el 26,1% de los ingresos corrientes en el presupuesto 2006-2007. El impuesto sobre la propiedad de los condados irlandeses representaba el 19,9% de sus ingresos corrientes no financieros en el año 2003.

En el Reino Unido, la imposición tradicional de los gobiernos locales ha sido siempre la imposición sobre la propiedad inmueble. No obstante, al final de los años ochenta y principio de los años noventa hubo cambios en esta forma de imposición tradicional (cuadro 7 y gráfico 12).

Cuadro 7. Estructura de los ingresos corrientes de los *county councils* ingleses, 2006-2007.

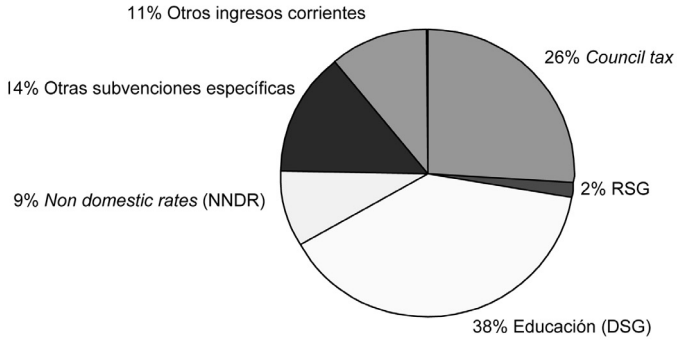
El caso de Leicestershire

	%
Impuestos	26,1
Council tax	26,1
Subvenciones	63,1
RSG*	1,6
Educación (DSG)	39,1
Non domestic rates (NNDR)	8,6
Otras subvenciones específicas	13,8
Otros ingresos corrientes	10,8
Total de ingresos corrientes	100,0

* Subvención de carácter general (*revenue support grant*).
FUENTE: Presupuesto 2006/2007 del *county council* de Leicestershire.

ISBN: 978-84-612-6876-4

Gráfico 12. Estructura de los ingresos corrientes de los *county councils* ingleses, 2006/2007.



El caso de Leicestershire
Fuente: Cuadro 7.

Hasta finales de 1989 los gobiernos locales disponían de los denominados *rates* como única figura impositiva, que gravaban la propiedad residencial y no residencial (industrial y comercial). Su origen es muy antiguo, ya que se remonta al tiempo de Isabel I; concretamente se toma como fecha de nacimiento el año 1601. La base imponible del impuesto se definía como el valor que se podía esperar que proporcionara la propiedad si se alquilaba durante un año, descontando los costes de mantenimiento y reparación. La cantidad que se debía pagar se calculaba aplicando sobre la base el tipo impositivo, que decidía libremente el gobierno local.

Los *rates*, que gravaban la propiedad residencial, eran pagados por los arrendatarios y los propietarios-ocupantes al recaer sobre la ocupación de la propiedad. En la década de 1960 se introdujeron bonificaciones en los *rates* de los contribuyentes de rentas bajas, ya que se criticaba su regresividad.

El impuesto correspondía a los distritos y *boroughs* de Londres. Los condados podían establecer un recargo sobre la base imponible de los distritos, los cuales tenían que exigir y recaudar el impuesto. Además de los condados, también estaban autorizadas a poner recargos las parroquias y

ISBN: 978-84-612-6876-4

otras autoridades autónomas (incendios, transporte, etc.). Cada contribuyente recibía un único recibo del impuesto que integraba la parte correspondiente a los distintos escalones de la Administración local.

En 1989 en Escocia y en 1990 en Inglaterra y Gales, los *rates* sobre la propiedad residencial fueron sustituidos por un impuesto de capitación (*poll tax*) denominado *community charge*. Este cambio no tuvo lugar en Irlanda del Norte, que siguió con los *rates*. La *community charge* era pagada por cada adulto residente (mayor de edad), lo cual supuso extender el número de contribuyentes de 24 millones a 44 millones.

La *community charge* tuvo desde el momento de ser implantada una gran impopularidad. En 1990 se hizo una encuesta de opinión y el 90% de los contribuyentes estaban descontentos con el impuesto. La razón principal era que la mayoría de contribuyentes debían pagar más con el nuevo impuesto que con los *rates*.

La respuesta del Gobierno a esta situación fue que el 1 de abril de 1993 se sustituyó el *community charge* por un nuevo impuesto sobre la propiedad inmueble denominado *council tax*, que es el existente actualmente. El *council tax* no se introdujo en Irlanda del Norte y, por lo tanto, sus gobiernos locales siguen con los *rates*.

Una diferencia sustancial entre el *council tax* y los *rates* es que el primero grava el valor capital de la propiedad inmueble, mientras que los *rates* gravaban el rendimiento. El sujeto pasivo es, en general, el ocupante de la propiedad, es decir, el propietario-ocupante o el arrendatario. El *council tax* se diferencia de los impuestos convencionales sobre la propiedad en algunas cuestiones. En primer lugar, para determinar la base imponible, las propiedades se asignan a unos tramos o *bands* (de la A a la H, en total ocho tramos) que indican su valor capital. De manera que las propiedades que pertenecen a un mismo tramo dentro de un mismo gobierno local pagan el mismo impuesto. En segundo lugar, a diferencia de la mayor parte de impuestos sobre la propiedad inmueble, el *council tax* es un impuesto personalizado, ya que tiene distintos beneficios fiscales según las circunstancias personales del contribuyente. Si una vivienda está ocupada sólo por una persona, el impuesto tiene una reducción del 25%. Tienen descuentos los discapacitados, los jóvenes, etc. También hay bonificaciones de la cuota del impuesto según la renta del contribuyente. Por debajo de determinado valor de la renta, la bonificación es del 50%. Finalmente, las segundas residencias tienen descuentos de entre el 10% y el 50%.

ISBN: 978-84-612-6876-4

El *council tax*, como los antiguos *rates*, es aplicado por todos los gobiernos locales (distritos, condados, etc.). Cada gobierno local determina el tipo impositivo para las propiedades que pertenecen al tramo D. A partir de este valor de referencia, el gobierno local calcula la cuota impositiva para el resto de propiedades incluidas en el resto de tramos a través de una fórmula establecida. En el recibo del impuesto que se envía a cada contribuyente consta la suma de las cantidades del *council tax* de todos los gobiernos locales de su área.

Por lo que se refiere al gravamen de la propiedad industrial y comercial, en 1990 se centralizaron los antiguos *rates*. Así, el Gobierno central fija un tipo uniforme para todo el país. La recaudación obtenida se destina a un *pool* central que posteriormente se distribuye entre todos los gobiernos locales según el número de adultos residentes en cada uno de ellos (*national non domestic rates* o NNDR). En el condado de Leicestershire estos ingresos representan el 8,6% del total de ingresos corrientes en el presupuesto 2006-2007.

La imposición local sobre la propiedad inmueble en Irlanda, contrariamente al caso del Reino Unido, sólo grava la propiedad comercial e industrial (*commercial rates*), que establecen municipios y condados. La imposición sobre la propiedad residencial se abolió en 1978. El Estado compensó la pérdida recaudadora vía transferencias. También se permitió a los gobiernos locales incrementar las tasas por prestación de servicios, como son la del agua, la del alcantarillado y la de las basuras. De hecho, estas tasas pasaron *de facto* a ser sustitutas de la imposición local (cuadro 8 y gráfico 13).

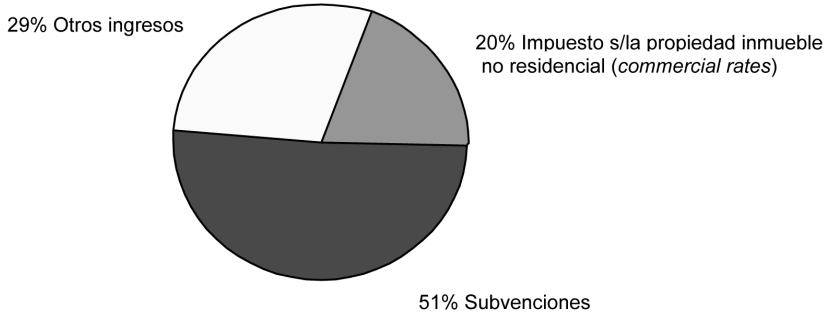
Cuadro 8. Estructura de los ingresos corrientes de los *county councils* irlandeses, 2003

	Millones de euros	%
Impuestos	**453**	**19,9**
Impuesto s/la propiedad inmueble no residencial (*commercial rates*)	453	19,9
Subvenciones	**1.158**	**50,9**
Otros ingresos	**664**	**29,2**
Total ingresos	**2.274**	**100,0**

Fuente: CSO y Local Authority Budgets 2003.

ISBN: 978-84-612-6876-4

Gráfico 13. Estructura de los ingresos corrientes de los *county councils* irlandeses, 2003



FUENTE: Cuadro 8.

Por lo tanto, ahora la única figura impositiva a escala local son los *commercial rates*. Su base imponible es el valor de alquiler tasado del inmueble de los locales industriales y comerciales. Este valor lo establece la *Valuation Office*, que es un organismo independiente de los gobiernos locales. Actualmente, esta oficina ha comenzado un proceso de revalorización de la propiedad. Los valores de alquiler actuales de los inmuebles corresponden a valores de noviembre de 1988. El proceso de revalorización fija la base imponible según valores de septiembre de 2005.

Cada gobierno local determina libremente el tipo impositivo que quiere establecer sobre el valor de alquiler de los inmuebles, lo cual proporciona la cuota que se debe pagar. Estos tipos varían bastante entre las distintas autoridades locales. No obstante, el Gobierno central ha puesto límites a los incrementos de los tipos de gravamen a causa de la inflación.

En la mayor parte de los casos el ocupante de la propiedad paga el impuesto. Si la propiedad está desocupada, lo paga el propietario.

Subvenciones

Tanto en el Reino Unido como en Irlanda, la fuente principal de financiación de los condados son las subvenciones procedentes del Gobierno central, que tienen un peso relativo mucho más alto que los ingresos impositivos. En el ejemplo del condado inglés de Leicestershire, el peso de las subvenciones es del 63,1% de los ingresos corrientes en el ejercicio

ISBN: 978-84-612-6876-4

2006-2007, y en el caso de los condados irlandeses, del 50,9% del total de sus ingresos corrientes en 2003.

La principal transferencia que reciben los condados ingleses es para financiar la educación primaria y secundaria, competencia que les pertenece. En el condado de Leicestershire representa el 39,1% del total de ingresos corrientes. Después están las transferencias específicas destinadas a financiar otros servicios, como por ejemplo servicios sociales, transporte y principalmente proyectos de inversión. En el condado de Leicestershire representan el 13,8% del total de ingresos corrientes y el 22% de los ingresos de capital.

La subvención de carácter general que reciben las autoridades inglesas, y entre éstas los condados, es la denominada *revenue support grant* (RSG), y su objetivo principal es la equiparación fiscal. Su cuantía se determina a partir del cálculo bastante sofisticado de las necesidades de gasto de los gobiernos locales (*standard spending assesments*) a partir de indicadores específicos, y de éstos se restan los ingresos obtenidos por el gravamen de la propiedad no residencial y los que se obtendrían si se aplicara un tipo impositivo estándard sobre la base imponible del *council tax*. En el condado de Leicestershire esta subvención representa el 1,6% de sus ingresos corrientes en el ejercicio 2006-2007.

La transferencia más relevante que reciben los condados irlandeses es el *local government fund*, que es una subvención de carácter general. En 2007 en el condado de Cork representa el 17,24% del total de sus ingresos no financieros. Esta subvención se estableció en 1999 y financia las necesidades de gasto de todos los gobiernos locales, incluidos los condados. Se financia de los ingresos procedentes del impuesto sobre vehículos del Gobierno central. No obstante, la crítica actual es que no representa un sistema explícito de nivelación fiscal. Cuando desapareció el gravamen sobre la propiedad residencial, el Gobierno central compensó la pérdida de recaudación con subvenciones adicionales, sin que el sistema garantizara una buena relación ni con las necesidades de gasto ni con la capacidad fiscal de los gobiernos locales. Desde los años noventa se están explorando vías de reforma del sistema de distribución de este fondo para introducir criterios de nivelación fiscal.

Las otras transferencias que reciben los condados irlandeses son de carácter específico. Se destinan principalmente a financiar el manteni-

ISBN: 978-84-612-6876-4

miento de las carreteras, el suministro de agua y alcantarillado y la construcción de viviendas. Las subvenciones específicas de capital financian programas de interés nacional. En 2007, en el caso del condado de Cork, representan el 25,66% de los ingresos no financieros.

4.1.2. Países nórdicos

Impuestos

En Dinamarca y Suecia, a escala local, existe una única figura impositiva por excelencia, que es la imposición sobre la renta personal. Municipios y condados la aplican. En Suecia es el único impuesto existente a escala local, tanto en los municipios como en los condados, y en Dinamarca, por lo que se refiere a los condados, coexiste con el impuesto sobre bienes inmuebles de escaso valor recaudatorio. Por lo tanto, este modelo es parecido al anglosajón, pero en vez de la imposición sobre la propiedad inmueble se aplica la imposición sobre la renta personal. De todas maneras, recaudatoriamente tiene más importancia que la imposición sobre la propiedad del modelo anglosajón. En Dinamarca representaba el 80,5% del total de ingresos no financieros de los condados en 2001; y en Suecia, el 73% en 2003 (cuadros 9 y 10 y gráficos 14 y 15).

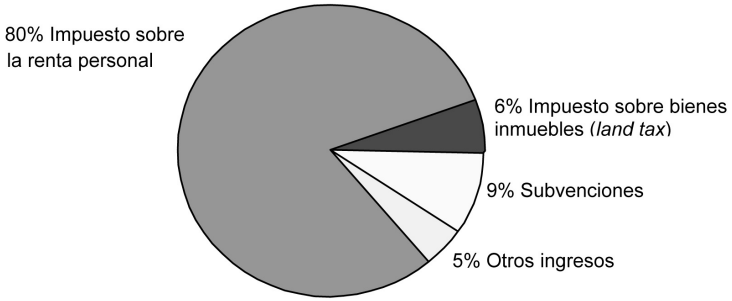
Cuadro 9. Estructura de los ingresos no financieros de los condados daneses, 2001

	Millones de euros	%
Impuestos	**8.752**	**86,5**
Impuesto s/la renta personal	8.145	80,5
Impuesto sobre bienes inmuebles (*land tax*)	607	6,0
Subvenciones	**911**	**9,0**
Del Estado	911	9,0
Otros ingresos	**455**	**4,5**
Total ingresos	**10.118**	**100,0**

FUENTE: International Monetary Fund. *Government Finance Statistics 2004 y Amtsrads-Foreningen* (2001): Regional Government in Denmark.

ISBN: 978-84-612-6876-4

Gráfico 14. Estructura de ingresos de los condados daneses, 2001



FUENTE: Cuadro 9.

El impuesto local sobre la renta personal se aplica sobre la misma base imponible que el impuesto sobre la renta central. En el caso sueco, al existir un impuesto sobre la renta dual, el local sólo grava las rentas del trabajo y las pensiones. El tipo impositivo es proporcional y lo deciden libremente condados y municipios, aplicando cada uno su propio tipo. En el año 2005, el tipo medio aplicado por los condados daneses y suecos fue del 11,9% y del 10,76%, respectivamente. La administración del impuesto la realiza el Gobierno central.

En Dinamarca, los condados tienen, además, un impuesto sobre la propiedad inmueble (también lo aplican los municipios), aunque de escaso poder recaudatorio (el 6% del total de sus ingresos no financieros en 2001). La base imponible es el valor del terreno a efectos administrativos. Los condados deben establecer un tipo fijo del 1%.

Subvenciones

En Dinamarca las transferencias representaban el 9% del total de ingresos no financieros de los condados en 2001. Las subvenciones generales y niveladoras procedentes del Estado se pagan a municipios y condados como una única suma (*block grant*), e incluyen cuatro elementos: *a*) nivelación de las necesidades de gasto; *b*) nivelación de la base imponible; *c*) subvenciones generales, y *d*) distintas subvenciones específicas y esquemas niveladores.

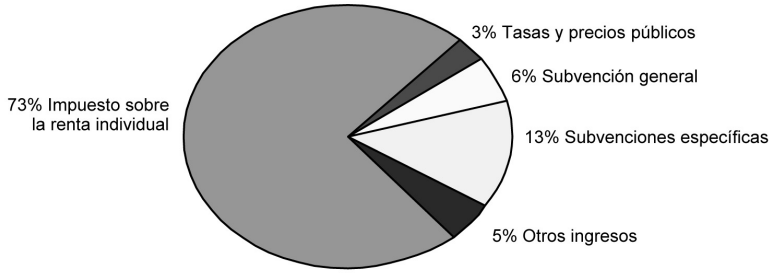
ISBN: 978-84-612-6876-4

Cuadro 10. Estructura de los ingresos no financieros de los condados suecos, 2003

	Millones de euros	%
Impuestos	**14.888,2**	**73,0**
Impuesto s/la renta individual	14.888,2	73,0
Tasas y precios públicos	**611,8**	**3,0**
Subvenciones	**3.875,0**	**19,0**
Generales	1.223,7	6,0
Específicas	2.651,3	13,0
Otras	0,0	0,0
Otros ingresos	**1.019,7**	**5,0**
Total ingresos	**20.394,7**	**100,0**

FUENTE: Sveriges Kommuner och Landsting: The Economy Report. Concerning Municipalities and County Councils, 2005.

Gráfico 15. Estructura de ingresos de los condados suecos, 2003



FUENTE: Cuadro 10.

En la igualación de las necesidades de gasto sólo se equiparan el 80% de las diferencias en necesidades de gasto por habitante entre los condados daneses. Estas necesidades de gasto son las resultantes de la edad de la población de los condados y las causadas por los factores sociales. Los condados se equilibran los unos a los otros, entre los que tienen una necesidad de gasto por debajo de la media nacional y los que la tienen

ISBN: 978-84-612-6876-4

por encima. La subvención que otorga o recibe un condado se calcula como la diferencia entre las necesidades de gasto del municipio y la media nacional multiplicada por la ratio de igualación y el número de habitantes del condado. La suma total de la nivelación de las necesidades de gasto es cero, lo cual quiere decir que la suma de las contribuciones hechas por unos condados se iguala a las subvenciones recibidas por los otros.

Por lo que se refiere a la nivelación de la base imponible, se iguala el 80% de las diferencias entre la base imponible *per cápita* de los condados y la media nacional. Las cantidades de los condados receptores también se compensan con la de los contribuidores.

Junto a las anteriores subvenciones niveladoras, existen programas especiales para los municipios y condados con dificultades específicas. Asimismo, el Estado otorga a los condados subvenciones generales con fines meramente financieros, que se distribuyen según la base imponible de cada condado.

En Suecia las transferencias representaban el 19% de los ingresos no financieros de los condados en 2003. Las subvenciones estatales a los gobiernos locales se basan en la idea de que las competencias que tienen asignadas deben acompañarse de un sistema de nivelación del gasto y del ingreso para asegurarse de que todos los gobiernos locales están en condiciones de proveer el mismo grado de servicios. Así, existe una subvención niveladora de los ingresos de los condados, que les compensa de sus diferencias en ingresos. También existe una subvención niveladora para compensar las diferencias en los costes de provisión de los servicios locales (educación, mantenimiento de carreteras, agua, incentivos económicos, servicios sociales).

4.1.3. Holanda

En 2001, en Holanda, el 17,2% de los ingresos no financieros provinciales provenían de impuestos. La figura central es el recargo sobre el impuesto de vehículos del Gobierno central, que generaba el 16,2% de los ingresos. Las provincias pueden establecer el tipo impositivo, respetando el valor máximo fijado anualmente por el Gobierno central (cuadro 11 y gráfico 16).

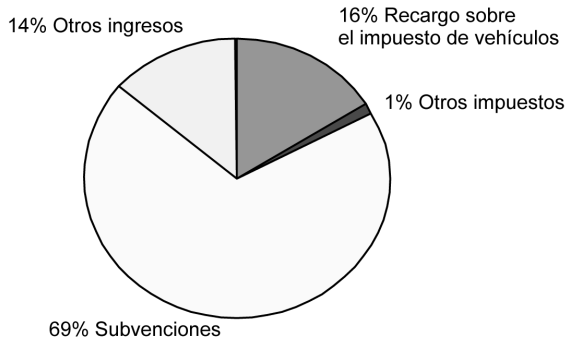
ISBN: 978-84-612-6876-4

Cuadro 11. Estructura de los ingresos corrientes de las provincias holandesas, 2001

	Millones de euros	%
Impuestos	**759**	17,2
Recargo s/el impuesto de vehículos	715	16,2
Otros impuestos	44	1,0
Subvenciones	**3.046**	69,0
Del Estado	3.046	69,0
Otros ingresos	**610**	13,8
Total ingresos	**4.415**	100,0

FUENTE: Statistical Yearbook, 2004.

Gráfico 16. Estructura de los ingresos corrientes de las provincias holandesas, 2001



FUENTE: Cuadro 11.

En 2001 el 69% de los ingresos provinciales procedían de subvenciones. Aproximadamente la mitad de los recursos de las subvenciones proviene del fondo provincial, que es una subvención general con fines de igualación fiscal. La distribución del fondo se hace de la manera siguiente: *a*) una cantidad igual para cada provincia; *b*) una cantidad según el número de habitantes; *c*) una cantidad según la superficie de la provincia, y *d*) una cantidad según la longitud de canales mantenidos por cada provincia.

ISBN: 978-84-612-6876-4

Además, las provincias reciben subvenciones específicas por contribuir a financiar servicios para la tercera edad, carreteras, renovación urbana, etc.

4.2. Modelo con diversificación de impuestos

Los gobiernos supramunicipales de los países que integran este modelo tienen unos ingresos impositivos con un peso notable, pero no se concentran en una sola figura impositiva, sino que gozan de una amplia diversificación impositiva.

4.2.1. Bélgica

En el año 2004 las provincias de Bélgica obtenían el 51,8% de sus ingresos no financieros mediante impuestos. Tienen mucha diversificación impositiva, pero por su volumen recaudatorio (43,4% del total) sólo destaca el recargo del impuesto sobre la propiedad inmueble (*centimes additionnels au précompte immobilier*) que tienen las regiones. La base imponible es el valor registrado de la propiedad inmueble. Las provincias pueden decidir el tipo impositivo que quieren aplicar, si bien las regiones pueden determinar el tipo máximo. Los municipios también gozan de dicho recargo.

Junto a este impuesto existen muchos otros impuestos menores como, por ejemplo, el impuesto general provincial, el impuesto sobre permisos de caza y pesca, el impuesto sobre ciclomotores, el impuesto sobre fuerza motriz, el impuesto sobre perros, etc.

También en el año 2004, el 41,3% de los ingresos de las provincias belgas procedían de subvenciones. Distinguimos entre tres categorías: el fondo provincial, la subvención para la educación y otras subvenciones específicas. El fondo provincial es una subvención general que otorgan las regiones a las provincias para financiar el gasto corriente. En 2004 representaba el 11,1% del total de ingresos no financieros de las provincias. Los criterios de distribución varían entre las regiones, ya que desde 1988 la financiación local es una competencia exclusiva de éstas. Así, las regiones deciden la cuantía del fondo y los criterios de repartición, que son la superficie, los quilómetros de carreteras, la población, etc. Su objetivo es que los gobiernos locales puedan proveer un grado similar de servicios públicos. Por tanto, tiene fines niveladores. Los municipios también tienen su fondo.

ISBN: 978-84-612-6876-4

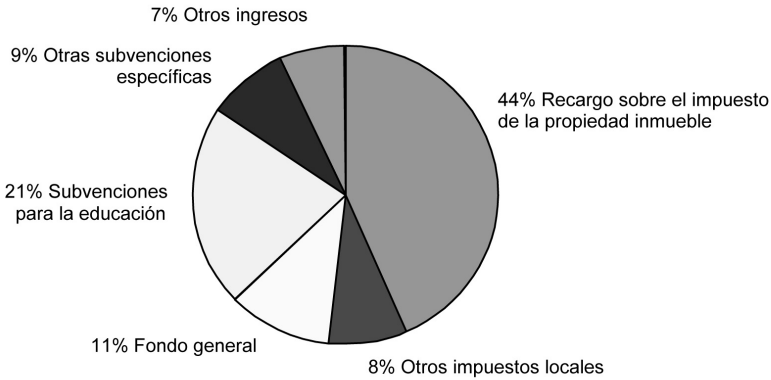
Hay que destacar, también, la subvención para financiar las competencias provinciales en educación, ya que representaba el 21,4% de los ingresos no financieros de las provincias en 2004. Finalmente, las provincias reciben otras subvenciones específicas para financiar servicios públicos concretos, que ascienden al 8,8% del total de ingresos provinciales en 2004 (cuadro 12 y gráfico 17).

Cuadro 12. Estructura de los ingresos locales no financieros de las provincias belgas, 2004

	Millones de euros	%
Impuestos	**908**	**51,8**
Recargo sobre el impuesto sobre la propiedad inmueble	761	43,4
Otros impuestos locales	146	8,4
Subvenciones	**725**	**41,3**
Fondo general	194	11,1
Subvenciones para la educación	376	21,4
Otras subvenciones específicas	155	8,8
Otros ingresos	**120**	**6,8**
Total ingresos	**1.753**	**100,0**

FUENTE: Dexia.

Gráfico 17. Estructura de los ingresos de las provincias belgas, 2004



FUENTE: Cuadro 12.

ISBN: 978-84-612-6876-4

4.2.2. Francia

En el año 2003, los departamentos franceses obtuvieron el 52,95% de sus ingresos no financieros de los impuestos, de entre los cuales distinguimos cuatro principales; el resto tiene una importancia recaudatoria escasa. Por su volumen recaudatorio, la primera figura impositiva es el impuesto sobre actividades económicas (*taxe professionelle*), que representaba el 17% del total de ingresos no financieros en 2003. Grava los factores productivos utilizados por las empresas no agrícolas y los profesionales. La base imponible está formada por el valor capital (en términos del rendimiento anual) de construcciones, edificios, solares y equipamientos. El tipo impositivo lo fijan libremente los departamentos, dentro de unos límites establecidos por el Estado. Este impuesto también lo establecen los municipios y las regiones. La base imponible es común para todas las autoridades locales.

El segundo impuesto en importancia recaudatoria son los derechos de registro, que recaudaban el 12,7% del total de ingresos no financieros de los departamentos en 2003. Grava las ampliaciones de capital de las compañías, las fusiones de sociedades, la distribución de acciones, etc. El Gobierno central y las regiones también gozan del mismo. Después sobresale el impuesto sobre construcciones (*taxe fonière sur les propiétes bâties*) (11,5% del total), que grava a los propietarios de bienes inmuebles con construcciones. Su base imponible es el valor catastral. El tipo impositivo lo fija libremente el departamento dentro de los límites establecidos por el Estado. También lo establecen las regiones y los municipios. El último y cuarto impuesto que hay que destacar es el impuesto de residencia (*taxe d'habitation*), cuyos ingresos representaban el 9,6% de los ingresos no financieros de los departamentos en 2003. Grava a las personas que residen en una vivienda y recae sobre el valor catastral (en términos de rendimiento anual) de las propiedades inmuebles. Los tipos impositivos los fija el departamento dentro de los límites establecidos por el Estado. También los municipios lo exigen.

El resto de figuras impositivas del departamento tiene escaso peso recaudatorio. Sólo representaban el 1,9% del total de sus ingresos no financieros en 2003 (cuadro 13 y gráfico 18).

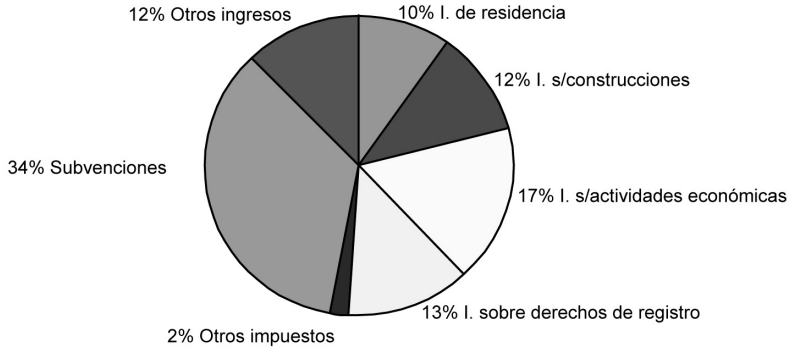
ISBN: 978-84-612-6876-4

Cuadro 13. Estructura de los ingresos no financieros de los departamentos franceses, 2003

	Millones de euros	%
Impuestos	**20.490**	**52,9**
Impuesto de residencia	3.730	9,6
Impuesto sobre la propiedad inmueble (construcciones)	4.460	11,5
Impuesto sobre solares	40	0,1
Impuesto sobre actividades económicas	6.600	17,0
Impuesto sobre derechos de registro	4.940	12,7
Impuesto sobre la circulación de vehículos	210	0,5
Impuesto sobre la electricidad	400	1,0
Impuesto adicional sobre donaciones	80	0,2
Otros impuestos	30	0,1
Tasas urbanísticas	**160**	**0,4**
Subvenciones	**13.500**	**34,8**
Del Estado	11.300	29,2
De otras entidades	2.200	5,7
Otros ingresos	**4.600**	**11,9**
Total ingresos	**38.750**	**100,0**

FUENTE: Gobierno local: Ministère de l'Intérieur, de la Securité Intérieure et des Libertés Locales / DGCL. *Les collectivités locales en chiffres* 2005.

Gráfico 18. Estructura de los ingresos de los departamentos franceses, 2003



FUENTE: Cuadro 13.

ISBN: 978-84-612-6876-4

También, según datos de 2003, el 34,8% de los ingresos no financieros provenía de subvenciones, principalmente otorgadas por el Estado. Distinguimos: a) la *dotation globale de fonctionnement* (DGF), cuyo objetivo es financiero, aunque una parte es niveladora; también la perciben los municipios; *b*) la *dotation générale de décentralisation* (DGD), que pretende compensar la parte del coste vinculado a competencias que se han traspasado a estas entidades locales; también la perciben municipios y regiones; *c*) subvenciones que son compensaciones fiscales por actuaciones del Estado que generan una pérdida de recursos fiscales en las entidades locales. Estas subvenciones han sido importantes en los últimos años, ya que el Estado ha eliminado parte de las bases imponibles locales o ha reducido los impuestos locales; por ejemplo, una de estas subvenciones es para compensar la pérdida de recursos locales que supuso la eliminación de la variable "salarios" de la base imponible del impuesto local sobre actividades económicas; *d*) subvenciones específicas para financiar determinados servicios locales, y *e*) la dotación de equipamiento escolar para la construcción y la dotación de equipamientos escolares.

4.2.3. Italia

En el caso de Italia, en el año 2000 el 46,2% de los ingresos no financieros de las provincias provenía de impuestos y, por su volumen recaudatorio, destacaban tres impuestos. El primero era el impuesto sobre los seguros de vehículos, con el 19,7% del total de ingresos no financieros. Se aplica sobre las pólizas de los seguros de los vehículos. El segundo por su volumen recaudatorio era el impuesto sobre el registro de vehículos, que generaba el 14,6% del total de ingresos no financieros de las provincias. Se paga el impuesto cuando se formaliza la inscripción del automóvil en el registro público automovilístico. El tercero era el impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, que generaba el 9% de los ingresos no financieros provinciales. Grava el número de kilovatios de electricidad consumida por los locales manufactureros, hasta 200.000 kilovatios por mes. Junto a los anteriores existen otros impuestos de menor volumen recaudatorio.

Las provincias italianas recibían el 46,8% de los ingresos no financieros en forma de subvenciones en el año 2000. De éstas, las corrientes representaban el 33,5% de los ingresos, y las de capital, el 13,2%. Asimismo, del total de transferencias, aproximadamente el 30% provenía del Estado. Son trans-

ISBN: 978-84-612-6876-4

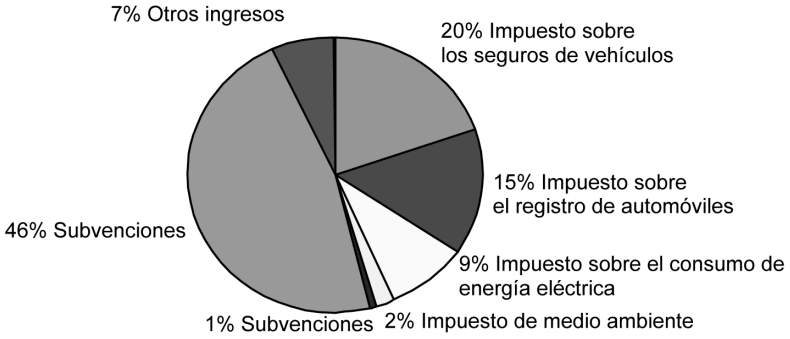
ferencias para financiar el funcionamiento corriente de las provincias, competencias transferidas y subvenciones de capital. El 65% de las transferencias provenía de las regiones, y las más relevantes eran las destinadas a financiar competencias delegadas e inversión (cuadro 14 y gráfico 19).

Cuadro 14. Estructura de los ingresos no financieros de las provincias italianas, 2000

	Millones de euros	%
Impuestos	**3.179**	**46,2**
Impuesto local sobre las personas físicas	14	0,2
Impuesto sobre el consumo de energía eléctrica	618	9,0
Impuesto sobre el registro de automóviles	1.008	14,6
Impuesto sobre los seguros de vehículos	1.357	19,7
Impuesto de medio ambiente	144	2,1
Otros impuestos	37	0,5
Tasas	**16**	**0,2**
Subvenciones	**3.219**	**46,8**
Corrientes	2.310	33,5
De capital	909	13,2
Otros ingresos	**471**	**6,8**
Total ingresos	**6.885**	**100,0**

FUENTE: ISTAT, *Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi (comuni, provinze, regioni),* 2005.

Gráfico 19. Estructura de los ingresos de las provincias italianas, 2000



FUENTE: Cuadro 14.

ISBN: 978-84-612-6876-4

4.3. Modelo con escaso peso de los impuestos

La característica principal de los gobiernos supramunicipales de los países integrantes de este modelo es que se financian escasamente vía impuestos o son inexistentes (como en los casos de Alemania y Grecia).

4.3.1. Alemania

Al contrario que los municipios, los *Kreise* alemanes no disponen de ingresos fiscales garantizados en la Constitución, ni tampoco gozan de legislación fiscal propia. Los únicos ingresos fiscales que tienen son los que el *Land* les puede transferir procedentes de los impuestos locales sobre el consumo y el lujo (como, por ejemplo, la imposición sobre caza y pesca), aunque en principio estos impuestos estén atribuidos a los municipios.

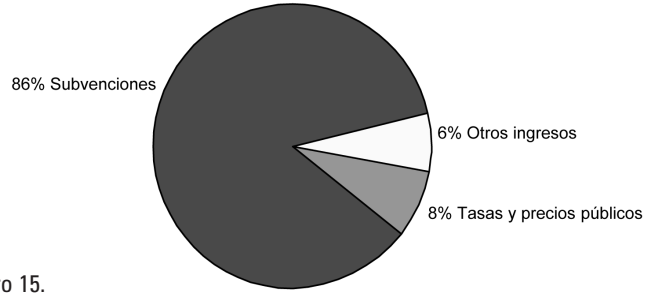
Los ingresos propios de los *Kreise* están constituidos básicamente por las tasas por la prestación de servicios, que en el año 2005 representaban el 8% del total de ingresos no financieros (cuadro 15 y gráfico 20).

Cuadro 15. Estructura de los ingresos no financieros de los *Kreise* alemanes, 2005

	Millones de euros			
	Länder oeste	*Länder* este	Total	%
Tasas y precios públicos	2.320	780	3.100	7,7
Subvenciones	27.680	7.100	34.780	86,0
Otros ingresos	2.110	450	2.560	6,3
Total ingresos	**32.110**	**8.330**	**40.440**	**100,0**

Fuente: Bundesministerium der Finanzen (BNF), 2006.

Gráfico 20. Estructura de los ingresos de los *Kreise* alemanes, 2005



Fuente: Cuadro 15.

ISBN: 978-84-612-6876-4

La fuente principal de recursos de los *Kreise* son las subvenciones que reciben de otros niveles de gobierno. En 2005 representaban el 86% del total de ingresos no financieros. Una parte de estas transferencias están constituidas por las aportaciones que hacen los mismos municipios al *Kreis*. Esta aportación es conocida con el nombre de *recargo comarcal* (*Kreisumlage*).

Aunque el recargo comarcal difiere según los *Länder*, muestra unas características comunes. Como base de cálculo del recargo se toma la capacidad fiscal de los municipios, incluyendo las transferencias recibidas. Basándose en esto, se aplica el recargo o el tipo de gravamen, que difiere entre los *Kreise* según la capacidad financiera resultante. El resultado es la aportación que hace cada municipio.

El resto de transferencias que reciben los *Kreise* proviene básicamente de los *Länder*, dentro de las cuales tienen mucha importancia las de igualación fiscal. El sistema de igualación fiscal difiere entre los *Kreise* según el *Land* donde se encuentren.

4.3.2. España

Para analizar el nivel provincial en España nos centraremos en las provincias de régimen común. Las de régimen foral, por el hecho de ser las titulares del régimen fiscal foral, tienen un sistema de financiación propio que se aleja del de un ente supramunicipal. Por otra parte, tampoco consideramos los consejos insulares de Baleares y los cabildos canarios, ya que estos últimos tienen un régimen fiscal propio (cuadro 16 y gráfico 21).

Cuadro 16. Estructura de los ingresos no financieros de las provincias españolas, 2004

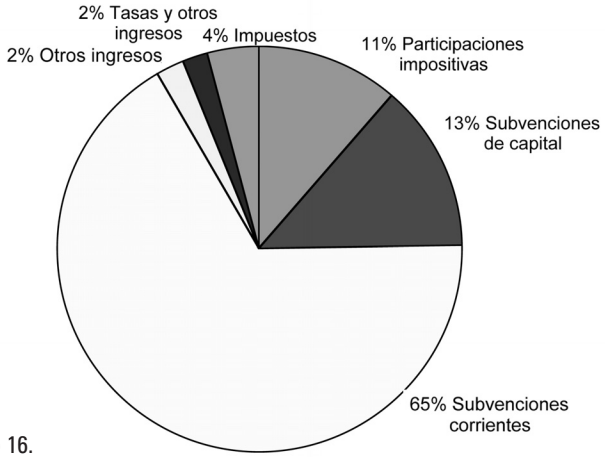
	Provincias régimen común		Provincias régimen foral		Cabildos y consejos insulares	
	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%
Impuestos	**168.383**	**3,6**	**9.907.550**	**94,9**	**608.985**	**38,2**
Recargo s/el IAE	168.383	3,6			8.981	0,6
Otros impuestos					600.005	37,6
Participaciones impositivas	**506.392**	**10,8**			**42.346**	**2,7**
IRPF	222.415	4,8			21.453	1,3

ISBN: 978-84-612-6876-4

IVA	196.608	4,2			15.589	1,0
Imp. especiales	87.370	1,9			5.305	0,3
Tasas y otros ingresos	**321.500**	**6,9**	**180.575**	**1,7**	**86.835**	**5,4**
Tasas	163.262	3,5	79.293	0,8	33.523	2,1
Precios públicos	41.965	0,9	12.187	0,1	27.499	1,7
Contribuciones especiales	1.501	0,0	2.843	0,0	5.748	0,4
Otros ingresos	114.771	2,5	86.251	0,8	20.065	1,3
Subvenciones	**3.613.270**	**77,2**	**325.155**	**3,1**	**824.368**	**51,7**
Subvenciones corrientes	**3.022.093**	**64,5**	**181.115**	**1,7**	**623.179**	**39,1**
Del Estado	2.785.867	59,5	29.994	0,3	289.682	18,2
De las comunidades autónomas	164.424	3,5	125.479	1,2	300.455	18,8
Otras	71.802	1,5	25.642	0,2	33.042	2,1
Subvenciones de capital	**591.177**	**12,6**	**144.040**	**1,4**	**201.189**	**12,6**
Del Estado	152.916	3,3	2	0,0	23.861	1,5
De las comunidades autónomas	205.362	4,4	90.236	0,9	144.306	9,0
Otras	232.899	5,0	53.802	0,5	33.021	2,1
Otros ingresos	**72.375**	**1,5**	**25.906**	**0,2**	**32.958**	**2,1**
Total ingresos	**4.681.920**	**100,0**	**10.439.186**	**100,0**	**1.595.493**	**100,0**

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Gráfico 21. Estructura de los ingresos de las provincias españolas de régimen común, 2004



Fuente: Cuadro 16.

ISBN: 978-84-612-6876-4

En 2004 y en el caso de las provincias de régimen común, el 3,6% de los ingresos provenía de impuestos. Concretamente, del recargo provincial sobre la cuota del IAE municipal, que es el único ingreso impositivo que tienen las provincias. Su carácter es optativo, y el recargo puede ser como máximo del 40% de acuerdo con la legislación estatal.

Desde el año 2004, y fruto de la reforma de la hacienda local del 2002, las provincias, al igual que los municipios, gozan de participaciones territorializadas en los grandes impuestos. En 2004, los ingresos por participaciones en impuestos supusieron el 10,8% del total de ingresos no financieros provinciales. En concreto, las provincias participan en el 0,9936% de la cuota líquida del impuesto sobre la renta de las personas físicas generada en su territorio. En 2004, ello representó el 4,8% del total de recursos. También participan en el 1,0538% de la recaudación líquida del IVA imputable a cada provincia (4,2% del total de ingresos). Finalmente, gozan de una participación del 1,2044% de la recaudación líquida imputable a cada provincia por los impuestos especiales (1,9% del total de ingresos).

Ahora bien, el grueso de sus recursos, un 72% de los ingresos, proviene de las subvenciones. El 80% de las subvenciones recibidas las otorga el Estado. La más relevante es la denominada *participación provincial en los tributos estatales*, que generó el 59,5% de los recursos provinciales en 2004. Es una transferencia de carácter general, cuya suma total se distribuye con fines niveladores. Los criterios de repartición son los siguientes: el 70% de acuerdo con la población provincial; el 12,5% según la superficie provincial; el 10% según la población de los municipios de menos de 20.000 habitantes; el 5% según la relación inversa entre el valor añadido bruto provincial y la población, y el 2,5% según la potencia instalada en régimen de producción de energía eléctrica. La suma total que se debe distribuir se hace crecer anualmente de acuerdo con el incremento que experimentan los ingresos tributarios del Estado (ITE) entre el año a que corresponda la participación y el año base. Asimismo, la suma total que se debe distribuir y los criterios de repartición se revisan quinquenalmente.

4.3.3. Grecia

Las prefecturas griegas no tienen ingresos impositivos. En el año 2000 percibían el 90% de sus ingresos no financieros de las subvenciones. Hay que destacar la denominada *subvención general*, destinada a financiar tanto gasto corriente como de capital. Se dota de las siguientes participaciones

ISBN: 978-84-612-6876-4

en impuestos: un 15% del impuesto de circulación, un 10% del impuesto sobre la venta de inmuebles, un 4,5% del impuesto sobre matriculación de vehículos, un 2% del IVA y el 100% del impuesto sobre el examen para el permiso de circulación. Entre las variables para su distribución están: la población, la extensión de la red de carreteras y el nivel de los servicios sociales.

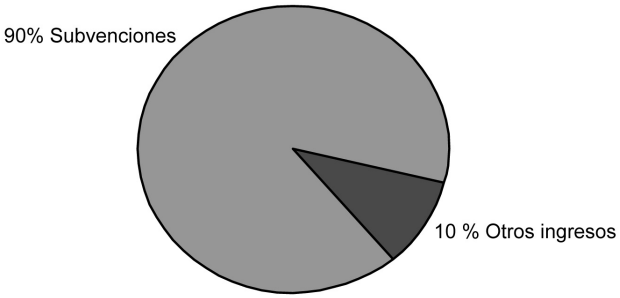
Asimismo, las prefecturas reciben subvenciones específicas para financiar la inversión y las competencias que les han sido delegadas (cuadro 17 y gráfico 22).

Cuadro 17. Estructura de los ingresos no financieros de las prefecturas griegas, 2000

	Millones de euros	%
Subvenciones	**412**	**90,0**
Del Estado	412	90,0
Otros ingresos	**46**	**10,0**
Total ingresos	**458**	**100,0**

Fuente: IMF (2005), *Government Finance Statistics Yearbook 2004* y Komninos Hlepas, N. Grecia: *¿La democratización a través de la descentralización?*, Diputación de Barcelona, colección Mundo Local, núm. 14.

Gráfico 22. Estructura de los ingresos de las prefecturas griegas, 2000



Fuente: Cuadro 17.

ISBN: 978-84-612-6876-4

Serie Claves del Gobierno Local, 8
ISBN: 978-84-612-6876-4

Fundación Democracia y Gobierno Local