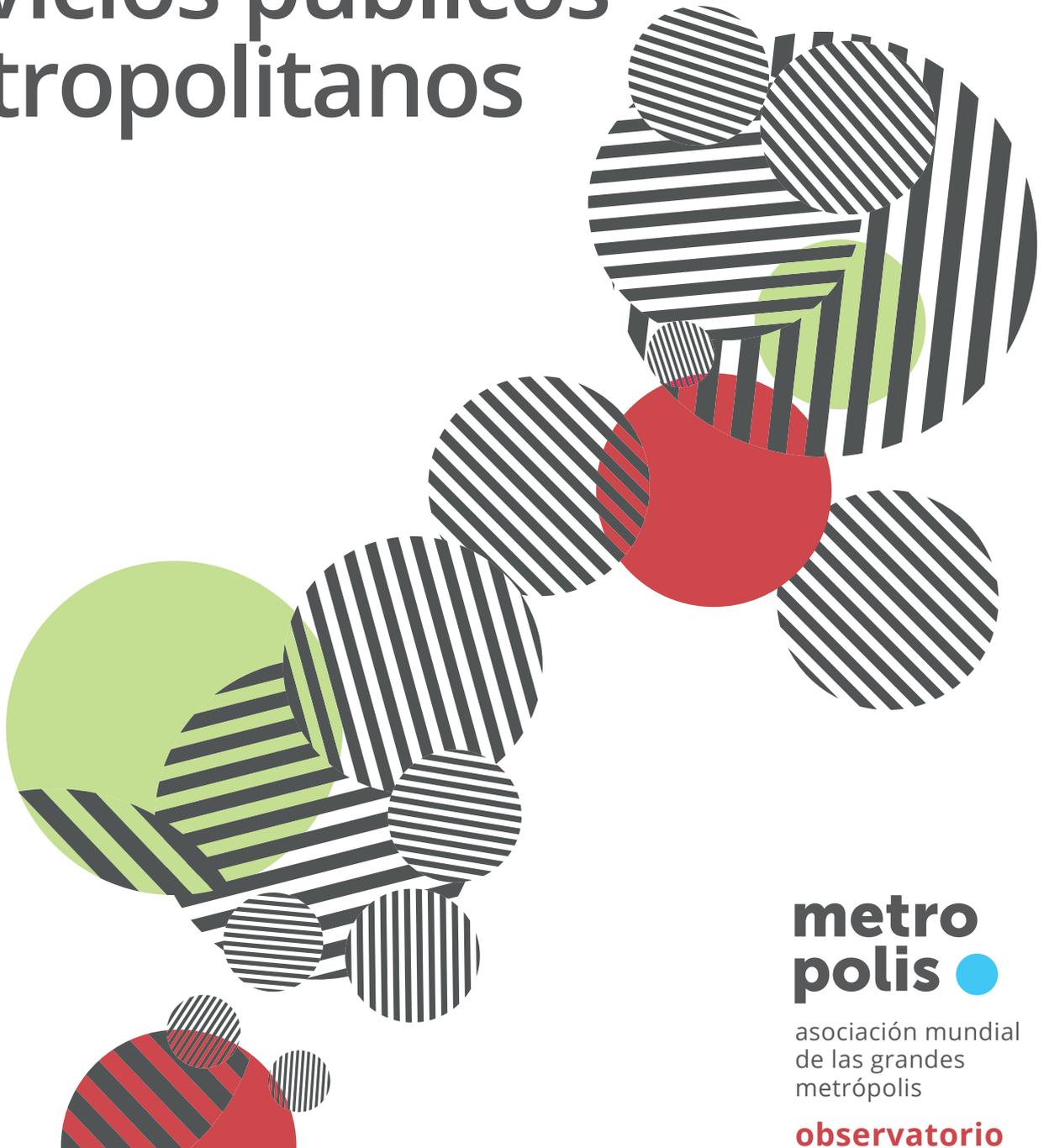


Financiación de políticas y servicios públicos metropolitanos



**metro
polis** ●

asociación mundial
de las grandes
metrópolis

observatorio

Índice

página 3

Introducción

página 4

Pago de servicios e infraestructuras municipales en áreas metropolitana

página 8

Optimización del aumento del valor del suelo

página 10

Autonomía fiscal local y combinación de impuestos

página 12

Finanzas y gobernanza metropolitanas

página 13

Recomendaciones

página 14

Bibliografía

Introducción

La rápida urbanización en todo el mundo ha creado oportunidades económicas que han llevado a más de la mitad de la población mundial a establecerse en zonas urbanas; para el año 2060, se espera que la cifra haya aumentado hasta dos tercios. Sucede lo mismo con las áreas metropolitanas, caracterizadas por un núcleo urbano densamente poblado y rodeado por una serie de ciudades, pueblos y periferias menos poblados: no dejan de crecer. Actualmente, las áreas metropolitanas acogen a 1.600 millones de personas (el 41 % de la población urbana), pero se espera que la cifra aumente en más de 600 millones de personas para el 2030 (CGLU, 2016). Las mejoras logradas en el transporte durante los últimos veinte años implican que la gente se desplace desde más lejos para conseguir oportunidades laborales y tener acceso a servicios, actividades de ocio, cultura y de otro tipo.

Por otra parte, esto ha dado lugar a algunos desafíos más graves, visibles sobre todo en los espacios metropolitanos: una mayor contaminación, la congestión del tráfico, el deterioro de las infraestructuras, el aumento de la violencia y la delincuencia, viviendas inadecuadas, una mayor pobreza y barrios marginales, y desigualdades de ingresos cada vez más pronunciadas.

Los gobiernos locales se enfrentan a la presión de tener que expandir y mantener servicios referidos a las infraestructuras físicas (*hard services*), como el suministro de agua, el alcantarillado, las carreteras y el tráfico, además de los servicios para mejorar la calidad de vida (*soft services*), como servicios sociales, vivienda, educación y salud. Además,

para poder competir internacionalmente, los gobiernos locales también deben proporcionar servicios que mejoren la calidad de vida de la ciudad, como parques e instalaciones recreativas y culturales. Asimismo, las ciudades deben conservar su carácter inclusivo y promover la sostenibilidad. En última instancia, los gobiernos no solo deben ingeniárselas para hacer todas estas cosas, sino que también tienen que encontrar maneras de financiarlas.

¿Quién debería pagar entonces los servicios y las infraestructuras metropolitanos en las áreas metropolitanas? ¿Los usuarios directos de los servicios? ¿O los contribuyentes que viven en esa área metropolitana en concreto? En este último caso, ¿cómo deberían calcularse los impuestos teniendo en cuenta las diferencias dentro de ese territorio, así como los desplazamientos diarios de la población metropolitana? ¿Y qué sucedería si añadimos al presupuesto los ingresos de las instancias más altas del gobierno (es decir, gobiernos regionales y nacionales) y los préstamos? ¿Cómo podríamos garantizar una distribución justa de los recursos?

En el sexto *issue paper* del Observatorio Metropolis, Enid Slack intenta responder a estas preguntas y aborda algunas de las principales cuestiones financieras metropolitanas actuales de todo el mundo. Como apunta la autora, las áreas metropolitanas necesitan unos ingresos que vayan a la par con sus responsabilidades de gasto, así como más autonomía fiscal que otras áreas urbanas y rurales; sin embargo, también constata que la única manera de lograr una estructura fiscal adecuada es diseñar una estructura de gobernanza metropolitana eficaz.



Octavi de la Varga
Secretario General de Metropolis



Pago de servicios e infraestructuras municipales en áreas metropolitanas

Las áreas metropolitanas son una importante fuente de empleo, riqueza y crecimiento de la productividad, y suelen ser los principales motores de la economía de un país

Las grandes áreas metropolitanas son distintas a otras ciudades y pueblos, y esas diferencias afectan a las finanzas públicas metropolitanas. La diferencia más clara es que las grandes áreas metropolitanas tienen una población mucho más elevada. Además, la población está más concentrada y es más heterogénea en materia social y económica; a menudo, cuenta con una proporción relativamente más alta de inmigrantes y migrantes internos. Las áreas metropolitanas son una importante fuente de empleo, riqueza y crecimiento de la productividad, y suelen ser los principales motores de la economía de un país. Por ejemplo, las 300 economías más importantes del mundo representan casi la mitad de la producción mundial (Bouchet et al., 2018). La mayor parte de la innovación se produce en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, ya que permiten aprovechar las ventajas de la proximidad cercana o «economías de aglomeración». Las grandes ciudades también sirven como centros regionales para las personas de las comunidades adyacentes que acuden a las ciudades a trabajar, hacer sus compras y utilizar los servicios públicos que no tienen disponibles en sus comunidades.

Todos estos factores quedan reflejados en la magnitud y la complejidad de las finanzas públicas metropolitanas. El gasto municipal per cápita tiende a ser más elevado en las áreas metropolitanas y de distinta naturaleza que en las municipalidades más pequeñas (Bird y Slack, 2013). Por ejemplo, el hecho de que más gente necesite desplazarse de un sitio a otro hace que sea esencial contar con un buen sistema de transporte para que haya un funcionamiento eficaz del área metropolitana. En lo referido a los ingresos, las ciudades más grandes suelen tener una base imponible sobre bienes inmuebles per cápita más elevada, ya que el valor inmobiliario es más alto y hay más

inmuebles de uso comercial o industrial, que suelen gravarse a un tipo impositivo más alto que los inmuebles de uso residencial. Además, las grandes ciudades tienen una actividad económica más elevada, por lo que también tienen más capacidad para recaudar impuestos sobre la renta y las ventas, si es que les está permitido hacerlo. Una mayor base del impuesto sobre la renta refleja que hay gentrificación, lo que provoca que las personas con ingresos más bajos se instalen en ciudades secundarias.

Resulta más sencillo gravar las ventas, los ingresos y el combustible, por ejemplo, cuando las distancias que hay que recorrer para evitar los impuestos son grandes. Dada la facilidad con que residentes y empresas pueden cambiar de término municipal para realizar sus compras, asentar su negocio o reponer combustible, resulta más sencillo aplicar impuestos a escala metropolitana. Y, obviamente, para que esto funcione hace falta una autoridad fiscal a nivel metropolitano.

¿Quién debería pagar los servicios?

Una norma importante de una buena descentralización fiscal es que las finanzas deben seguir las funciones (Bahl y Bird, 2018). Dicho de otro modo, la manera en que los gobiernos locales paguen por los servicios depende de qué servicios proporcionen. Tal como establece la Carta Europea de Autonomía Local (artículo 9, párrafo 2), «Los recursos financieros de las Entidades locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley». Es decir, los que gastan más (normalmente las grandes ciudades) obviamente son los que más necesitan gastar; sin embargo, la mayoría de las veces, también serán los que tengan mayor capacidad para recaudar impuestos.

Una revisión de gobiernos subnacionales en 101 países pone de manifiesto una gran variedad en las responsabilidades de gasto en los distintos países (OCDE, CGLU, 2016). Las ciudades son las responsables de proporcionar servicios: desde la protección contra incendios y la protección policial, hasta el suministro de agua, el alcantarillado o la recogida de residuos, pasando por las carreteras y el transporte, la sanidad y los servicios sociales. Tanto la teoría como la práctica apuntan a que es necesario que haya una conexión clara entre las decisiones sobre gastos e ingresos si los gobiernos quieren usar sus recursos de la mejor manera posible para satisfacer las preferencias de aquellos a quienes representan. La mejor manera de diseñar un sistema de ingresos locales es decidir, en primer lugar, qué servicios se deben prestar localmente y, a continuación, implantar el sistema de ingresos locales (una combinación de tasas al usuario, impuestos y transferencias) para pagar dichos servicios. Para garan-

tizar que los gobiernos locales proporcionen los servicios adecuados, deben repartir los costes de proporcionar servicios de la manera más directa posible entre las personas, las empresas, los vecindarios y los grupos que disfrutan de los beneficios.

La figura 1 muestra las herramientas de financiación adecuadas para pagar por los distintos servicios. Para los servicios con características de «bien privado», siempre que sea posible identificar a los beneficiarios y excluir a los que no pagan (como el suministro de agua, el alcantarillado, la recolección de residuos sólidos, el transporte y el aparcamiento), las tasas al usuario resultan justas y eficaces. En general, las ciudades deben optar por las tasas al usuario cuando haya una relación clara entre la tasa que se cobra y el beneficio recibido. Cuando existe esta relación, el usuario puede elegir qué cantidad del bien quiere consumir, y los gobiernos deberían saber cuánta cantidad deben proporcionar.

Figura 1.
Distintos servicios, distintas fuentes de ingresos





Los servicios con características de «bien público» generan beneficios colectivos de los que disfrutan todos los residentes locales, pero los beneficios no se pueden asignar a beneficiarios individualmente. Por ese motivo, no se pueden gravar cantidades específicas por servicios como la protección contra incendios, los parques de un vecindario, las calles o el alumbrado local, sino que es preferible alguna forma de impuesto basado en el beneficio local, como el impuesto sobre bienes inmuebles. Por otra parte, los impuestos sobre las ventas también se podrían utilizar para pagar servicios con características de bien público, y resultan especialmente atractivos cuando hay una cantidad importante de trabajadores y visitantes de zonas próximas que se desplazan a diario para ir a trabajar, realizar sus compras o disfrutar de las instalaciones culturales o de ocio.

La mejor manera de financiar los servicios que redistribuyen los ingresos es mediante el impuesto sobre la renta, ya que es el impuesto más progresivo; dicho de otro modo, el impuesto como porcentaje de los ingresos aumenta a medida que lo hacen los ingresos. Los servicios redistributivos incluyen, por ejemplo, la asistencia social y la vivienda social.

Los beneficios (o los costes) de algunos servicios pueden trascender las fronteras metropolitanas, si bien sigue siendo preferible ofrecerlos a nivel metropolitano. Así, por ejemplo, una carretera construida en una jurisdicción puede ser utilizada por residentes de otra jurisdicción, sin que esto les suponga ningún coste. Esto provoca que se asignen recursos insuficientes para ese servicio, ya que el municipio que lo ofrece basa sus decisiones de gastos en los beneficios que hay únicamente dentro de su jurisdicción, y no tiene en cuenta los beneficios que supone un servicio para otras personas fuera de la jurisdicción. Una manera de incentivar a los municipios para que asignen más recursos al servicio que genera la externalidad es una transferencia procedente de un gobierno estatal, provincial o nacional. Por supuesto, otra manera de abordar el problema es proporcionar el servicio a nivel metropolitano o regional.

¿Quién debería pagar las infraestructuras?

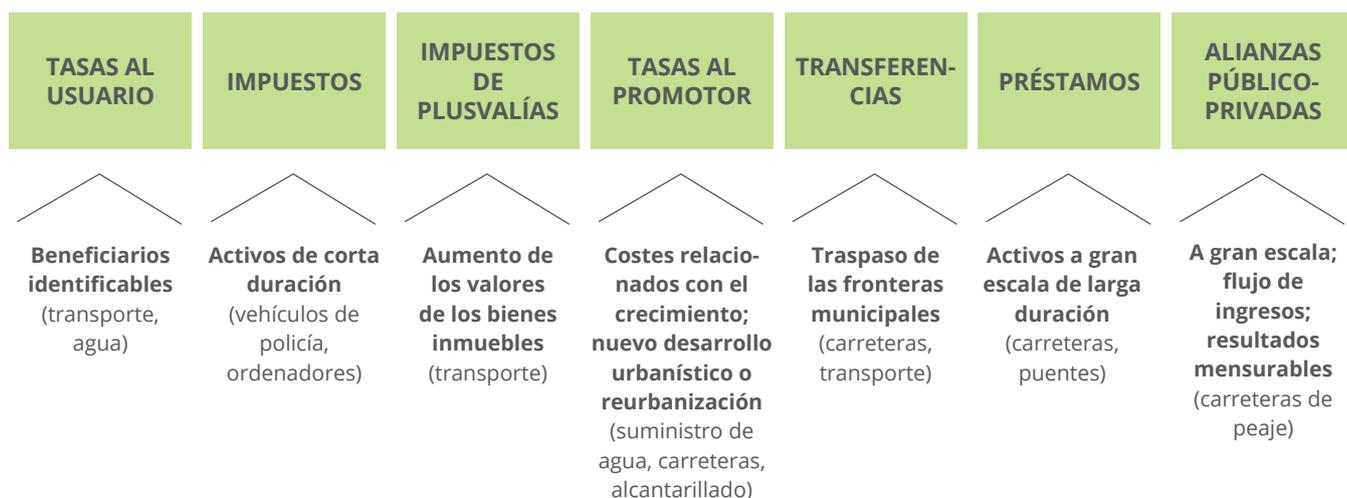
La figura 2 muestra las distintas herramientas fiscales adecuadas para pagar los distintos tipos de infraestructuras. Tal como sucede con los servicios, las tasas al usuario desempeñan un papel importante para las infraestructuras con características de bien privado. En aquellos casos en los que no se pueda cobrar una tasa, los impuestos locales (por ejemplo, impuestos sobre bienes inmuebles y las ventas) resultan adecuados para pagar las infraestructuras con una vida corta. Sin embargo, los impuestos sobre bienes inmuebles (o, más generalmente, los métodos de régimen de reparto) son menos adecuados para infraestructuras grandes que duran 30 o 40 años, ya que habría un aumento pronunciado de impuestos en el año en que se realizara la inversión. Las plusvalías (impuestos sobre el incremento del valor del suelo) son una mejora de los impuestos locales en los que las infraestructuras aumentan el valor del suelo; las tasas al promotor resultan adecuadas para los costes de capital relacionado con el crecimiento y asociados con el nuevo desarrollo urbanístico. Para servicios en los que los beneficios (o los costes) traspasen las fronteras municipales, lo adecuado puede ser una transferencia estatal o provincial.

Hasta ahora, el debate ha girado en torno a las fuentes de financiación para pagar las infraestructuras. Los préstamos para activos de larga duración y las alianzas público-privadas son herramientas de financiación. Con las herramientas de financiación los gobiernos siguen necesitando obtener ingresos para devolver las cantidades que han tomado prestadas o para realizar pagos de disponibilidad al sector privado (si no hay tasas al usuario).

Los préstamos son una buena manera de pagar una inversión en infraestructura. En los casos en los que los beneficios de una inversión de capital (por ejemplo, la construcción de una planta de tratamiento de

Una manera de incentivar a los municipios para que asignen más recursos a los servicios que generan las externalidades es prestar el servicio a nivel metropolitano

Figura 2.
Diferentes Infraestructuras. Diferentes herramientas fiscales



aguas residuales) se disfruten durante un período largo de tiempo —pongamos 25 años—, parece justo y al mismo tiempo eficiente pagar el proyecto, parcialmente al menos, mediante préstamos. Con el tiempo, el flujo de beneficios se equipara con el flujo de costes mediante el pago de los costes de la deuda. Si se quiere contar con un programa de préstamos sólido, es necesario que haya una estructura fiscal subnacional sólida. Esto significa tener acceso a fuentes propias de ingresos adecuadas, transferencias intergubernamentales estables y una estructura institucional que pueda lidiar con los problemas que surjan (Bahl y Bird, 2018). En general, las grandes ciudades suelen tener un mayor acceso a los mercados de capitales que las ciudades más pequeñas, además de pagar costes de servicio más reducidos. El acceso a los mercados de capitales puede ser especialmente difícil en el Sur global. Una manera sencilla de acceder a ellos es a través de los fondos de desarrollo municipales, que son intermediarios financieros que reúnen fondos de múltiples fuentes y los prestan a gobiernos locales para financiar proyectos.

Las alianzas público-privadas (conocidas como P3s, 3Ps o PPP, por su nombre en inglés) son alianzas entre un organismo gubernamental y un actor del sector privado en las que el sector privado proporciona infraestructuras o servicios que tradicionalmente ha prestado el sector público. Se trata de alianzas muy comunes en Europa y Australia, que reflejan la expectativa de una mejora en la eficiencia y la eficacia de la provisión de un servicio público local y, en algunos casos, el deseo de reducir las obligaciones financieras del sector público relacionadas con tales proyectos. El éxito de esos acuerdos para cada una de las partes depende en gran medida de cómo se estructuran los acuerdos contractuales y de cómo se compartan los riesgos. Además, las alianzas público-privadas-participativas (P4s, por su nombre en inglés) permiten que los ciudadanos ayuden a diseñar y a proporcionar servicios e infraestructuras.



Optimización del aumento del valor del suelo

El rápido aumento del valor del suelo que ha ido de la mano de la urbanización, especialmente en el Sur global, convierte al impuesto sobre bienes inmuebles y la plusvalía en posibles fuentes de ingresos atractivas para los gobiernos metropolitanos (Bahl y Bird, 2018).

Los impuestos sobre bienes inmuebles son la espina dorsal de las finanzas municipales en la mayoría de los países del Norte global; por su parte, en el Sur global, cada vez desempeñan un papel más importante

Impuestos sobre bienes inmuebles

Los impuestos sobre bienes inmuebles son la espina dorsal de las finanzas municipales en la mayoría de los países del Norte global; por su parte, en el Sur global, cada vez desempeñan un papel más importante. El impuesto sobre bienes inmuebles es un buen impuesto para los gobiernos locales, ya que permite relacionar los tipos de servicios financiados localmente (carreteras, transporte o parques, entre otros) con los valores de los bienes inmuebles; en su sentido más amplio, se podría pensar en ese impuesto como un «impuesto sobre las ventajas». Se estima que los impuestos sobre bienes inmuebles provocan menos distorsiones que otros impuestos, ya que se considera que el impacto que tienen sobre el lugar en el que se instalan las personas es menor que el impacto que los impuestos sobre la renta tienen en la decisión de trabajar, o que el de los impuestos sobre las ventas en los patrones de consumo. Los bienes inmuebles no pueden cambiar de ubicación en función del impuesto con que se gravan, por lo que la evasión tributaria resulta complicada. Los ingresos por el impuesto sobre bienes inmuebles suelen ser estables y predecibles, y el impuesto es visible y contable. A diferencia del impuesto sobre la renta, el impuesto sobre bienes inmuebles no se retiene en origen y, a diferencia del impuesto sobre las ventas, no se paga en cantidades pequeñas con cada una de las compras que se hacen a diario, sino que los contribuyentes suelen pagarlo directamente para financiar servicios municipales muy

visibles. Esa visibilidad hace que los gobiernos locales deban rendir cuentas a los contribuyentes, pero también dificulta aumentar o modificar el impuesto.

A pesar de esas virtudes, en muchos países los impuestos sobre bienes inmuebles no aportan más de un 3 % del producto interior bruto. El uso limitado de los impuestos sobre bienes inmuebles en muchas ciudades latinoamericanas (como Buenos Aires, São Paulo y Bogotá) refleja, al menos en parte, su preferencia a los impuestos sobre las ventas, que son más productivos, de administración más sencilla y menos controvertidos políticamente que el impuesto sobre bienes inmuebles (Bahl y Bird, 2018). La dependencia de transferencias intergubernamentales en lugares como la Ciudad de México también explica los bajos ingresos obtenidos por el impuesto sobre bienes inmuebles.

Otro motivo de estos bajos ingresos es una administración débil. El proceso de gravar una propiedad (identificación y gestión de la propiedad, tasación, facturación y recaudación, aplicación, y servicio al contribuyente) es un proceso malogrado en muchos países. Concretamente, en el Sur global, a menudo hay poca o ninguna información disponible sobre quién posee una propiedad o las características del inmueble para poder dar una estimación de la base imponible, sobre todo en metrópolis con grandes asentamientos informales, donde los registros de la propiedad son casi inexistentes. En esos casos, hay muy pocos tasadores y los valores de las propiedades suelen ser obsoletos. Otros motivos que provocan unos ingresos escasos son los tipos impositivos bajos y los sistemas inadecuados de recaudación de impuestos.

Sin embargo, hay grandes posibilidades de aumentar los ingresos a través de los impuestos sobre bienes inmuebles, y eso es lo que están intentando muchos países. De hecho, las nuevas tecnologías han mejorado la administración tributaria en todo el mundo.

En ese sentido, los sistemas de información geográfica (SIG) han facilitado la identificación de propiedades. Por ejemplo, al relacionar las propiedades que ya pagan el impuesto con aquellas que aparecen en el sistema de información geográfica, los gobiernos pueden identificar a quienes no pagan el impuesto y exigirselo. Ahora bien, ese procedimiento requiere contar con los recursos adecuados (tanto humanos como financieros) y voluntad política. Una alternativa para aunar todos esos recursos a un menor coste y de manera colaborativa, y contar con la participación de los ciudadanos, es el uso de tecnologías blockchain (Govela, 2018).

Finalmente, para lograr mayores ingresos por el impuesto sobre bienes inmuebles es necesario contar con el apoyo de los contribuyentes, que probablemente se mostrarán más receptivos si reciben mejores servicios locales y ven que los impuestos se administran de manera justa.

Recaudación de la plusvalía

Con una urbanización en constante crecimiento, se espera que la inversión pública continúe aumentando, así como los valores

de las propiedades. Por este motivo, la recaudación de plusvalías como modo de financiar los principales proyectos de infraestructuras cada vez es más popular en todo el mundo, tanto en el hemisferio norte como en el sur. La idea que hay tras el concepto de recaudación de plusvalías es recuperar parcial o totalmente el incremento no ganado de valores de suelo de uso privado procedentes de dos fuentes: la inversión pública en infraestructuras o los cambios en las ordenanzas de zonificación.

Cuando el valor del suelo aumenta a causa de la inversión pública, se puede gravar un impuesto a los propietarios que se benefician (indirectamente) de las carreteras, los sistemas de transporte, los sistemas de suministro de agua y alcantarillado y otras grandes infraestructuras. Una manera de registrar este aumento del valor del suelo es llevar a cabo una tasación especial y añadir un cargo o tasa específico al impuesto sobre bienes inmuebles existente para pagar las instalaciones nuevas o mejoradas que colindan con la propiedad. Por ejemplo, la Autoridad del Gran Londres añade una tasa complementaria al impuesto sobre bienes inmuebles para propiedades adyacentes destinada a pagar parte del coste de Cross-rail, la nueva línea de ferrocarriles de Londres y el sureste de la ciudad.

> São Paulo ha emitido con éxito certificados de posible construcción adicional para recaudar el valor aumentado del suelo derivado de los cambios en los derechos de promoción inmobiliaria.



Foto de Luiz Henrique Varga Assunção vía Flickr

La financiación mediante el aumento impositivo es otra manera de recaudar las plusvalías, y de hecho es un mecanismo utilizado en muchas jurisdicciones de EE. UU. para revitalizar los vecindarios del centro de una ciudad. Los ingresos del impuesto sobre bienes inmuebles procedentes de la zona de revitalización designada se dividen en dos categorías durante un período de tiempo concreto (normalmente, entre 15 y 30 años). Los impuestos que se basan en los valores de la propiedad anteriores a la urbanización los recauda la municipalidad para su uso general; por otra parte, los impuestos de plusvalía a causa de la reurbanización (el incremento del impuesto) se depositan en un fondo especial para poder reembolsar los bonos emitidos para financiar obras de mejora pública en la zona reurbanizada.

La recaudación de las plusvalías también se utiliza para recuperar el incremento no ganado procedente de las modificaciones en las ordenanzas municipales de uso del suelo. Calcular el aumento del valor del suelo provocado por una modificación en la ordenanza (o a raíz de una inversión pública) puede ser complicado y difícil de compren-

der por parte de la población. En Toronto, por ejemplo, a cambio de un aumento en la densidad, la ciudad puede negociar con el promotor que ofrezca equipamientos públicos, como parques o un alumbrado especial. En São Paulo, el aumento del valor del suelo lo marca el mercado en una subasta de derechos de promoción inmobiliaria (Bahl y Bird, 2018). En ese caso, la ciudad emite unos certificados que se venden en subastas electrónicas en el mercado bursátil de São Paulo y que representan el derecho a desarrollar proyectos en una zona concreta (Walters, 2016). La ciudad obtiene unos ingresos adicionales, y los promotores se benefician porque se espera que el valor del suelo aumente en el futuro.

Algunas ciudades utilizan la venta y el alquiler del suelo para recaudar parte del aumento del valor del suelo provocado por la urbanización. Cuando el gobierno es el propietario del suelo y arrienda los derechos de uso mediante un alquiler, obtiene una importante fuente de ingresos, además de poder definir el paisaje urbano. En China, en ciudades como Pekín, existen sistemas de arrendamiento consolidados que generan ingresos potentes (Walters, 2016).

> **Pekín** utiliza un sistema de subastas para fijar los precios de los arrendamientos del suelo; los ingresos se usan para pagar las infraestructuras



Autonomía fiscal local y combinación de impuestos

La redistribución financiera en las áreas metropolitanas se puede conseguir mediante la ecualización intermunicipal o esquemas de ingresos compartidos

Se presupone que una ciudad que depende en mayor medida de sus propias fuentes de ingresos (impuestos y tasas al usuario) y que tiene libertad para fijar sus propios impuestos goza de una mayor autonomía fiscal que una ciudad que depende principalmente de las transferencias intergubernamentales. La experiencia internacional nos constata que los gobiernos locales más responsables y transparentes son los que tienen una mayor autonomía fiscal. Precisamente, la autonomía fiscal puede hacer que el sector público sea más eficiente, ya que permite que los votantes tengan cierta capacidad de decisión sobre los niveles impositivos y también que estén más al corriente de los resultados de los servicios públicos. Algunas investigaciones empíricas limitadas sobre el impacto de la autonomía fiscal también apuntan a un efecto positivo en la eficiencia del gasto municipal (Blöchliger y Piñero-Campos, 2011).

Esto significa que las grandes ciudades deberían tener mayor autonomía fiscal que otras áreas, en parte debido a su mayor capacidad de pago. Sin embargo, cuando las grandes ciudades proporcionan servicios cuyos beneficios trascienden las fronteras municipales, es posible que sea necesario hacer transferencias para garantizar la eficiencia distributiva (Slack, 2015). Algunas externalidades se pueden internalizar dentro de la jurisdicción si se extienden las fronteras para que incluyan a todos los usuarios del servicio. No obstante, las transferencias pueden resultar adecuadas para servicios que generan externalidades fuera de las fronteras del área metropolitana, como hubs o servicios nodales para el transporte nacional u otras redes o contribuciones claras a la competitividad nacional en el ámbito económico internacional.

La redistribución financiera en las áreas metropolitanas se puede conseguir mediante la ecualización intermunicipal o esquemas

de ingresos compartidos, tal como sucede en ciudades como Seúl o Johannesburgo (CGLU, 2016). Sin embargo, en los casos en los que las instancias más altas de gobierno hacen transferencias a las áreas metropolitanas, la financiación debe ser predecible para que estas puedan planificar su gasto futuro.

Un estudio sobre las grandes ciudades en el Norte global revela que hay una variación considerable en la capacidad de las ciudades para disfrutar de su autonomía fiscal (Slack, 2017). Así, por ejemplo, en Toronto los ingresos de fuentes propias representan aproximadamente el 80 % de los ingresos totales, mientras que en Madrid estos ingresos representan casi la mitad del total, y en Berlín —que es una ciudad-estado que puede imponer impuestos locales y estatales— el porcentaje es solo del 30 % de los ingresos, mientras que los impuestos y transferencias compartidos representan la mayor parte de los ingresos. Por su parte, Mánchester cuenta con unos ingresos procedentes de fuentes propias que representan aproximadamente el 25 % de la suma de los ingresos totales de la Autoridad Combinada del Gran Mánchester, otras autoridades a nivel de condado y de los consejos de los distritos.

A fin de reducir la dependencia de las transferencias intergubernamentales, las grandes áreas metropolitanas necesitan contar con estructuras de gobierno adecuadas, pero también más fuentes de ingresos y más variadas. Es posible que, a pesar de generar mayores ingresos, los impuestos sobre bienes inmuebles y la recuperación de plusvalías no sean suficientes para pagar la amplia variedad de servicios e infraestructuras que requiere la rápida urbanización. Las ciudades metropolitanas necesitan acceder a una combinación de impuestos adecuada para proporcionar suficiente estabilidad (mediante el impuesto sobre bienes inmuebles) y suficiente elasticidad

> En el área del Gran Mánchester, los ingresos procedentes de fuentes propias representan solamente el 25 % de la suma de los ingresos totales de las autoridades a nivel de condado y de los consejos de los distritos.



Photo by Ryan Taylor via Flickr

(mediante impuestos sobre la renta o sobre las ventas adecuados) para financiar aquellos servicios en auge que casi con total seguridad necesitan las grandes zonas urbanas con un rápido crecimiento. Por otra parte, también tiene sentido gravar a

los vehículos y los conductores (mediante impuestos de matriculación, sobre el combustible, los peajes o el aparcamiento, por ejemplo), sobre todo en áreas metropolitanas, donde construir y mantener carreteras es caro (Bahl y Bird, 2018).

Finanzas y gobernanza metropolitanas

Los servicios proporcionados por los gobiernos locales en las áreas metropolitanas y la manera en que pagan por dichos servicios están intrínsecamente relacionados con la gobernanza. En primer lugar, es necesario diseñar una estructura eficaz de gobernanza metropolitana; en segundo lugar, hay que definir una estructura fiscal adecuada. Para que un área metropolitana tenga éxito, todos los niveles de gobierno deben saber cuáles son sus funciones, ya que necesitan disponer de los poderes y los recursos financieros adecuados para poder llevarlas a cabo (CGLU, 2016). Sin embargo, la descentralización del gasto pocas veces

va a la par de la descentralización de los ingresos, y muchas áreas metropolitanas tienen unas fuentes de ingresos inadecuadas, por lo que, con frecuencia, deben confiar en las transferencias intergubernamentales, que suelen ser impredecibles y restringir su capacidad para controlar su propio destino (CGLU, 2016).

Muchas de las fuentes de ingresos tratadas en este artículo solamente resultan prácticas si se utilizan a escala metropolitana, por lo que necesitan contar con alguna forma de estructura metropolitana. Por lo general, en un área fragmentada jurisdiccionalmente y

Para que un área metropolitana tenga éxito, todos los niveles de gobierno deben saber cuáles son sus funciones, ya que necesitan disponer de los poderes y los recursos financieros adecuados para poder llevarlas a cabo

sin estructura metropolitana, los impuestos locales sobre bienes inmuebles y las tasas al usuario son los únicos ingresos de fuentes propias posibles. Las opciones de gobernanza pueden incluir los gobiernos metropolitanos a uno o dos niveles, agencias metropolitanas sectoriales para un único servicio (como el transporte público o el agua), políticas metropolitanas llevadas a cabo por gobiernos regionales o provinciales, o cooperación voluntaria (Tomàs, 2016).

No hay un modelo de gobernanza concreto que destaque por encima de los demás. Los tipos de estructuras de gobernanza (y los mecanismos de financiación) que han surgido en las áreas metropolitanas de todo

el mundo reflejan los contextos locales y nacionales: las diferencias en las disposiciones constitucionales, si el país es un estado federal o unitario, si hay división de responsabilidades, la asignación de las fuentes de los ingresos, la historia y la política del país, así como una plétora de otros factores. Así, por ejemplo, es posible que un área metropolitana de un país con una larga historia de autonomía local tenga dificultades para la fusión municipal, si bien puede que tenga autoridad para imponer más impuestos que las áreas metropolitanas de otros países. Tal como suele suceder con el diseño institucional, las preguntas son universales, pero las respuestas indudablemente dependerán del contexto nacional y local.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones permitirían mejorar la capacidad de las áreas metropolitanas de proporcionar servicios e invertir en infraestructuras:

- El punto de partida para financiar las áreas metropolitanas debe ser un marco adecuado de gobernanza metropolitana que permita una prestación de servicios al área metropolitana, posibilite la coordinación de servicios más allá de las fronteras municipales, y comparta costes de manera equitativa por toda el área metropolitana. El modelo concreto dependerá del contexto local y nacional.
 - Las áreas metropolitanas necesitan definir con claridad sus funciones con ingresos que encajen con sus responsabilidades de gasto. Los ingresos deberían proceder de una mezcla de fuentes: tasas al usuario, impuestos y transferencias intergubernamentales.
 - Las áreas metropolitanas deberían tener mayor autonomía fiscal que otras áreas urbanas o rurales en lo referido a una mayor responsabilidad para servicios locales y una mayor capacidad de imponer sus propios impuestos y tasas. Las transferencias
- resultan adecuadas cuando los beneficios de los servicios municipales trascienden la frontera geográfica del área metropolitana y deben ser predecibles.
- Los gobiernos locales deben aprovechar el aumento del valor del suelo derivado de la urbanización para sufragar las infraestructuras necesarias. Esto significa que hay que mejorar los ingresos procedentes del impuesto sobre bienes inmuebles (especialmente en los países del Sur global, donde los ingresos por dicho impuesto son bajos), pero también es necesario implementar otras herramientas sobre el valor del suelo que recauden la plusvalía provocada por la inversión pública o el cambio en las ordenanzas sobre el uso del suelo.
 - Los gobiernos de las áreas metropolitanas deberían poder endeudarse para realizar inversiones de capital. Para ello, deberán contar con fuentes propias de ingresos adecuadas, transferencias intergubernamentales estables y una estructura institucional que pueda lidiar con los problemas que surjan (Bahl y Bird, 2018). En los países del Sur global, también será necesario contar con acceso a mercados de capital.



Bibliografía

- Bahl, Roy; Bird, Richard M. (2018). *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries: Development from Below*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Bird, Richard M.; Slack, Enid (2013). «Metropolitan Public Finance: An Overview», en: Bahl, Roy W.; Linn, Johannes F.; Wetzels, Deborah L. (eds). *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 135-158.
- Blöchliger, H.; Piñero-Campos, J. (2011). *Tax Competition Between Sub-Central Governments*. París: OCDE.
- Bouchet, Max; Liu, Sifan; Parilla, Joseph; y Kabbani, Nader (2018). *Global Metro Monitor 2018*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- CGLU (2016) *Co-creando el futuro urbano. La agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios*. Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- Govela, Alfonso (2018), Tomàs, Mariona (2016). *Blockchain: ¿una herramienta para la gobernanza metropolitana?* Observatorio Metropolis, issue paper n.º 5.
- OCDE/CGLU (2016) *Subnational Governments around the World. Structure and Finance*. París: OCDE.
- Slack, Enid (2015). «Local Finances and Fiscal Equalization Schemes in Comparative Perspective», en *Das Teilen beherrschen, Analysen zur Reform des Finanzausgleichs*, 2019, editado por R. Geibler, F. Knüpling, S. Kropp y J. Weiland. Alemania: Nomos, pp. 283-312.
- Slack, Enid (2017). «How Much Local Fiscal Autonomy Do Cities Have? A Comparison of Eight Cities around the World», *IMFG Perspectives Paper 19*. Toronto: Universidad de Toronto.
- Tomàs, Mariona. (2016). *Tendencias metropolitanas en el mundo*. Observatorio Metropolis, issue paper n.º 1.
- Walters, Lawrence (2016). *Leveraging Land-based Finance for Local Governments: A Reader*. Barcelona: ONU-Hábitat.

Sobre el autor

Enid Slack es la directora del Instituto de Finanzas Municipales y Gobernanza (IMFG) de la Escuela Munk de Asuntos Internacionales y Políticas Públicas, en la Universidad de Toronto. El IMFG se centra exclusivamente en los desafíos en materia de salud fiscal y gobernanza a los que se enfrentan las grandes ciudades y las ciudades-región. La profesora Slack ha escrito extensamente sobre impuestos sobre bienes inmuebles, salud fiscal municipal, transferencias intergubernamentales, tasas al promotor, financiación de infraestructuras municipales y gobernanza metropolitana. Recientemente, ha coeditado varios libros (con Richard Bird), entre los que se incluyen *Financing Infrastructure: Who Should Pay e Is Your City Healthy? Measuring Urban Fiscal Health*. Además, es consultora sobre finanzas municipales y cuestiones de gobernanza para gobiernos y organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, ONU-Hábitat, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Internacional de Crecimiento (IGC). Asimismo, ha ejercido como consultora en Canadá, Brasil, Chile, China, Colombia, India, México, Mongolia, Filipinas, Sudáfrica, Tanzania y Uganda. Es miembro de la junta asesora del Instituto Internacional de Impuesto sobre la Propiedad (IPTI). En 2012, fue galardonada con la Medalla del Jubileo de Diamante de la Reina de Inglaterra como reconocimiento a su trabajo sobre las ciudades.



Dra. Enid Slack

Directora del Instituto sobre Finanzas Municipales y Gobernanza

Las informaciones y opiniones expuestas en la presente publicación son las propias de su autor(a) y no reflejan necesariamente la opinión institucional de la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metropolis). Ni la Secretaría General de Metropolis ni nadie que actúe en nombre de la asociación podrán ser considerados responsables del uso que pueda hacerse de los contenidos de esta obra.

Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional. Para ver una copia de esta licencia, visite: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Con el apoyo de:



Edición:
Noviembre 2018

Esta publicación contribuye a la implementación de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible:



Secretaría General

Avinyó, 15. 08002 Barcelona (España)

Tel. +34 93 342 94 60

Fax: +34 93 342 94 66

metropolis@metropolis.org

metropolis.org

#MetroGovernance
