

# **UNA PROPUESTA DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL**

Autores: *Manuel Esteban Cabrera*  
*José Sánchez Maldonado*

P. T. N.º 28/07

N.B.: Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

Desde el año 1998, la colección de Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales está disponible en versión electrónica, en la dirección: ><http://www.minhac.es/ief/principal.htm>.

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

N.I.P.O.: 602-07-012-X

I.S.S.N.: 1578-0252

Depósito Legal: M-23772-2001

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

#### 1. EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN LOCAL

1.1. La Hacienda local transitoria (1975-1990)

1.2. Crisis financiera local (1990-1995)

1.3. Expansión de los servicios impropios

#### 2. FUENTES DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL

2.1. La imposición municipal

2.2. Transferencias

2.3. Deuda local y estabilidad presupuestaria

2.4. Recursos urbanísticos

#### 3. UNA POSIBLE ORIENTACIÓN DE LA FINANCIACIÓN LOCAL

3.1. Introducción

3.2. Valoración de los impuestos municipales

3.3. Participaciones en ingresos del Estado

3.4. Participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas

3.5. Una propuesta concreta de financiación del gasto local impropio

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

### SÍNTESIS. PRINCIPALES IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA



## RESUMEN

El objetivo de este trabajo es el de plantear un escenario de reforma de la financiación municipal. El contenido del mismo se estructura en tres grandes apartados. En el primero de ellos se efectúa un recorrido lineal de los pormenores que ha tenido la financiación municipal desde la transición democrática. En segundo lugar describimos de manera sucinta las fuentes de financiación municipal, desde los impuestos a las transferencias, desde los recursos urbanísticos al endeudamiento. Este apartado expone algunas líneas básicas de las propuestas encaminadas a incrementar los recursos locales. El tercer apartado plantea y valora un escenario de reforma futura, a la vez que avanza algunas cifras del impacto fiscal que tendría la nueva financiación local, desde la hipótesis de que el objetivo de las Corporaciones locales sea la financiación completa de los servicios impropios. Además, el esquema de reforma propuesto permitiría mantener el nivel de inversiones locales de los últimos años, sin necesidad de buscar financiación en los recursos emanados del urbanismo o del crédito ajeno.

El modelo propuesto distribuye la carga de la financiación de los servicios impropios en la siguiente proporción: 25 por 100 Administración General del Estado, 50 por 100 Comunidades Autónomas, 25 por 100 Corporaciones locales. Son pues las Comunidades Autónomas las que mayor esfuerzo deben hacer. La concreción de las propuestas es la siguiente: a) aumento del Fondo de Participación en los Ingresos del Estado; b) creación de dos Fondos de Participación Autonómico, uno para financiar el gasto corriente, otro para financiar inversiones, y c) creación de un recargo local sobre la cuota del IRPF.

Obviamente, la implantación de estas medidas de carácter económico tendría que ser complementadas con la consiguiente redefinición de las competencias locales, materia propia de una Ley Básica del Gobierno y la Administración Local.

**Palabras clave:** Hacienda local, reforma financiación municipal, impuestos locales.

**Clasificación JEL:** H70, H71, H74.



## INTRODUCCIÓN

El debate sobre el ámbito competencial de las Corporaciones local vuelve a estar en la agenda política. Y de manera inseparable vuelve a ser objeto de reflexión la reforma del sistema fiscal local para dotar a estas Administraciones de mayores recursos.

Este trabajo se escribe recién aprobado el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local, que trata de concretar las competencias, las relaciones intermunicipales y el sistema de gobierno local. De otro lado, el gobierno se ha comprometido a negociar una nueva propuesta de financiación local en paralelo a la reforma del modelo de financiación autonómica. De ahí que diversas instituciones estén presentando propuestas de un modelo alternativo para la Hacienda local.

El trabajo se estructura en tres grandes apartados. En el primero de ellos se efectúa un recorrido lineal de los pormenores que ha tenido la financiación municipal desde la transición democrática. A nuestro entender, dentro de los últimos treinta años, se pueden distinguir tres subperiodos: la hacienda local transitoria, que transcurriría desde 1975 a 1990; un segundo subperiodo de ajuste y adaptación a la nueva financiación local emanada de la Ley 39/1988, comprendido entre 1991 y 1995, y un tercer subperiodo, de expansión de los llamados servicios impropios, que se extiende a la actualidad. Precisamente, en el último de los subperiodos se aportan datos del coste de la prestación de estos servicios.

En segundo lugar describimos de manera sucinta las fuentes de financiación municipal, desde los impuestos a las transferencias, desde los recursos urbanísticos al endeudamiento. Este apartado expone algunas líneas básicas de las propuestas conocidas para aumentar los recursos locales.

El tercer apartado plantea y valora un escenario de reforma futura. Avanza algunas cifras del impacto fiscal que tendría la financiación local, desde la hipótesis de que el objetivo de las Corporaciones locales sea la financiación completa de los servicios impropios. En este escenario se plantea la restricción de que el nuevo modelo debe alimentarse de recursos del Estado, de los propios Entes locales y sobre todo de las Comunidades Autónomas. Además, el esquema de reforma propuesto permitiría mantener el nivel de inversiones locales de los últimos años, sin necesidad de buscar financiación en los recursos emanados del urbanismo o del crédito ajeno.



## I. EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN LOCAL

Los primeros Ayuntamientos de la democracia española plantearon, desde el marco de la Constitución de 1978, el reto de ordenar la vida municipal, bajo una serie de principios:<sup>1</sup>

- a. Autonomía, asimilado al principio de subsidiariedad actual.
- b. Descentralización, como instrumento para asegurar el conocimiento directo de los problemas por la Administración local, así como la participación democrática de los ciudadanos.
- c. Electividad, representatividad y revocabilidad, en cuanto que comporta el carácter electivo de los distintos órganos colectivos y la subordinación de los cargos técnicos a los cargos políticos elegidos.
- d. Participación ciudadana. Debe configurar tanto la organización de la administración municipal como la gestión de los servicios sociales. De este principio surgen los conceptos, aplicados a la vida municipal, de democracia directa, transparencia y autogestión.
- e. Suficiencia. Este principio, consagrado en el artículo 142 de la Constitución Española, señala que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley les atribuye.

El desarrollo de estos principios, sin embargo, contrastaba con una difícil realidad. La prestación de servicios públicos locales era nula o deficiente. Algunos núcleos de población carecían de elementales servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas. No poseían un sistema organizado de recogida de residuos sólidos. Los servicios de transportes urbanos eran insuficientes, y así sucesivamente se podrían enumerar las deficiencias de infraestructuras locales. Frente a este déficit, los recursos financieros eran escasos. *Los ayuntamientos democráticos renacían, así, en unas difíciles condiciones financieras, abrumados por unas expectativas excesivas y con unas estructuras precarias, tanto en lo referente a las bases legales de actuación como en materia de personal cualificado para hacer frente a estas nuevas necesidades*<sup>2</sup>.

El intento de prestar mejores servicios exigía una gran voluntad política y esfuerzo personal, y también la actualización y modernización de la organización local. Pero las reformas para hacerlo posible avanzaban con una celeridad menor que la deseable. La legislación básica del régimen local se demoró hasta 1985; y hubo de esperar a 1988 para regular su sistema de financiación.

---

<sup>1</sup> Borja lo expresó así en artículos de opinión y estudios que realizó sobre la materia municipal en los años setenta.. [Borja, J. (1986): *Por unos municipios democráticos*. IEAL. Madrid.]

<sup>2</sup> Suárez Pandiello, J. (2000: 208): “La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales”, *Papeles de Economía Española*, núm 83: 208-231.



### **I.1. La Hacienda local transitoria (1975-1990)**

Como se sabe, hasta 1978 España carecía de una fiscalidad de tipo europeo. La fiscalidad estatal se basaba en un conjunto de impuestos de productos, que gravaba las diferentes rentas generadas en función de su origen. Se trataban de impuestos de naturaleza real, que establecía una exacción sobre la renta presuntamente de la propiedad, y sobre la actividad económica, por su mero ejercicio. El acceso de las Corporaciones locales a este tipo de financiación se basaba en un porcentaje de participación en los tributos del Estado<sup>3</sup>.

En concreto, los Ayuntamientos participaban en un porcentaje de la recaudación de las Contribuciones Territorial Urbana (CTU) y Rústica y Pecuaría (CTR), del Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal, del impuesto industrial, y del Impuesto sobre el lujo de gravamen de la tenencia y disfrute de automóviles.

Además de los ingresos obtenidos por esta vía, los Ayuntamientos gestionaban ingresos propios, a saber: Radicación, Solares, Incremento del Valor de los Terrenos, Circulación de Vehículos, Publicidad y Gastos Suntuarios.

A partir de 1978, reformada la Hacienda Pública central, el Estado convirtió en impuestos municipales la CTU, CTR y las Licencias Fiscales de Profesionales y Artísticas (antiguo impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal), y de Actividades Comerciales e Industriales (heredero del Impuesto Industrial). No obstante, la potestad normativa de estos tributos continuó siendo competencia estatal.

En general, estos impuestos se caracterizaban por su escasa autonomía, baja capacidad de pago, escasa o nula progresividad y nula neutralidad. Además, por diversos motivos, eran complejos y caros de recaudar<sup>4</sup>. Tal vez, mediante la proliferación de impuestos y de la resultante de una nutrida normativa fiscal (Real Decreto 3250/76, Real Decreto 34/77, Ley 44/78, Real Decreto Ley 11/79; Real Decreto 2634/79, Ley 42/79, Real Decreto Ley 2/80, Real Decreto 9/80, Ley 74/80, Real Decreto Ley 3/81) se trató de paliar los efectos negativos de aquel sistema fiscal municipal.

A pesar de ello, la situación en 1983 se volvió insostenible para la Hacienda local. El gobierno tuvo que improvisar una medidas urgentes, aglutinadas en la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. Esta ley se promulgó con la intención de sanear el nivel local de gobierno, como solución provisional previa a la esperada reforma y modernización de las Corporaciones locales. Así se reconocía en la memoria que acompañó a la Ley de 1983, *la crónica situación deficitaria de las*

---

<sup>3</sup> Véase al respecto, Melguizo Sánchez, A. (1982: 174): “Haciendas locales y participación en tributos del Estado. Notas para una valoración del caso español”, *Hacienda Pública Española*, número 75:171-197.

<sup>4</sup> Suárez Pandiello, J. (1996: 227-231): “Las Haciendas locales en la democracia: un balance”, *Papeles de Economía Española*, núm. 69: 227-252.

*Corporaciones locales es una de las cuestiones más preocupantes en el panorama político español y que más reiteradamente se ha intentado resolver en los últimos años. No obstante, las medidas adoptadas, por su carácter coyuntural, han resultado, a lo largo del tiempo, insuficientes, volviéndose nuevamente a reproducir la difícil situación económica-financiera de las Haciendas locales. Para tratar de paliar esta situación, el legislador consideró tres objetivos fundamentales<sup>5</sup>:*

- a. La nivelación financiera. Para ello, el Estado se comprometía a asumir el déficit local al 31 de diciembre de 1982.
- b. La eliminación de las causas del déficit. Mediante este objetivo, se creó un sistema de tutela estatal sobre el gasto local de las Corporaciones locales que libremente se quisieran acoger a los mecanismos de saneamiento financiero previstos en la Ley<sup>6</sup>.
- c. La suficiencia y autonomía financiera. Se permitió a los Ayuntamientos establecer un recargo sobre la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Y se cedió potestad normativa en la fijación del tipo impositivo de la CTU y CTR.

Sin embargo, el mecanismo más importante e innovador de la Ley de Medidas Urgentes fue declarado inconstitucional. El Alto Tribunal, mediante sentencias de 1985 (referente al recargo municipal sobre el IRPF) y 1987 (en relación con las contribuciones territoriales) declaró la inconstitucionalidad del sistema financiero promulgado.

Esta declaración de inconstitucionalidad neutralizó el potencial recaudador esperado. Sin embargo, el resto de los objetivos objeto de la Ley se cumplieron. El Estado se subrogó en las deudas locales y estableció un mecanismo de control del gasto local.

Libres de cargas, ante la impaciencia ciudadana por la demora en la prestación de servicios públicos locales, los alcaldes y presidentes de Diputaciones optaron por el único mecanismo de financiación a su alcance: el endeudamiento. De manera que cuando se implantó la ley de financiación local de 1988, las Corporaciones locales soportaban de nuevo una elevada carga financiera<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Suárez Pandiello, J. (1996: 227-231): "Las Haciendas locales en la democracia: un balance", *Papeles de Economía Española*, núm. 69: 227-252.

<sup>6</sup> La aportación del Estado para cubrir los déficit de las Corporaciones locales supuso una inyección de liquidez al sistema local por valor de 110.000 millones de pesetas (661,11 millones de euros). Esta cantidad conjuntamente con el aumento de las subvenciones incondicionales (Fondo Nacional de Cooperación Municipal) contribuyó a la recuperación de la tasa de ahorro municipal (véase al respecto, los estudios de casos concretos que hacen Melguizo Sánchez, A.: "El gasto municipal del Ayuntamiento democrático de Madrid", *Papeles de economía española*, 1988, núm. 37: 417-433, y Bosch Roca, N.: "El gasto municipal del Ayuntamiento democrático de Barcelona", *Papeles de economía española*, 1988, núm. 37: 434-451).

<sup>7</sup> Al respecto se ha de tener en cuenta que el sistema tributario municipal se implantó de manera progresiva. Los nuevos impuestos municipales entraron en vigor entre 1990 y 1992.

## 1.2. Crisis financiera local (1990-1995)

La nueva Ley basó la financiación local sobre dos pilares: tributos propios y participación en los ingresos del Estado. Respecto al primero de ellos, la tributación municipal se configuró en torno a tres impuestos de carácter obligatorio: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM); y dos de implantación voluntaria: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

Este sistema comportó la existencia de un nivel no desdeñable de autonomía tributaria, compatible con un grado importante de armonización fiscal de las diferentes figuras tributarias<sup>8</sup>. Además, se dotó a los Ayuntamientos de autonomía fiscal, pues los Plenos municipales tuvieron potestad para fijar tipos impositivos o recargos sobre tarifas dentro de los márgenes previstos en Ley.

En general, las innovaciones financieras introducidas fueron positivas. Por un lado, la tributación municipal se perfeccionó técnicamente. Por otro, se simplificó enormemente el sistema fiscal. Se suprimieron la mayor parte de los impuestos anteriores, arcaicos unos, de escasa defensa teórica otros y de insuficiente recaudación la mayoría. En su lugar, se establecieron como se ha indicado cinco nuevos impuestos de mayor capacidad recaudatoria.

Sin embargo, la nueva financiación local fue rechazada por los ciudadanos y empresarios afectados. Tras una década de pasividad ante el incremento progresivo de la presión fiscal en España, los ciudadanos se opusieron a la reforma de la financiación municipal. Prueba de ello fue la revuelta fiscal que se originó a principio de los noventa ante la implantación del IBI y del IAE. Las manifestaciones en contra atrasaron la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación. De un lado, las autoridades centrales paralizaron la revisión del valor catastral de los bienes inmuebles, base imponible del IBI. De otro, los alcaldes optaron por fijar tipos impositivos o recargos sobre tarifas muy por debajo del tope máximo permitido por el legislador. De esta manera, se suavizó la presión fiscal sobre los residentes de los municipios.

Pero, de nuevo, los alcaldes y presidentes de Diputaciones se enfrentaron al binomio exigencias ciudadanas frente a insuficiencia financiera. Este nuevo revés derivó en una crisis fiscal local. Carentes de recursos propios y fuertemente endeudados, los Ayuntamientos se preparaban para una nueva etapa crítica. Además, la crisis se agudizó al coincidir con una crisis económica general.

---

<sup>8</sup> Es preciso tener en cuenta que los tributos *locales* (Contribución Territorial Urbana, Rústica y las Licencias Fiscales) pasaron de ser impuestos de titularidad estatal con participación municipal del 95 por 100, a ser de titularidad local concretada en la cesión de rendimientos (1978), y posteriormente en la cesión de potestad tributaria en lo referente a la fijación de los tipos impositivos (1983, 1987, 1988).



Los primeros síntomas de agotamiento comenzaron en 1990, pero fue a partir de 1992 cuando mostró su peor aspecto, en coincidencia con el final de un ciclo de expansión económica mundial. Los indicadores para la economía española registraron este proceso. El empleo se fue deteriorando hasta alcanzar casi al 20 por 100 de la población activa en 1994. El PIB a precios constantes alcanzó cifras negativas en 1993. El déficit público se situó casi en el 7 por 100 del PIB y la deuda pública aumentó al 60 por 100. Mientras, el tipo de interés para operaciones de descuento se mantuvo por encima del 10 por 100 en el primer lustro de los noventa. En este contexto tan negativo, el gobierno central poco pudo hacer para sostener las deterioradas arcas locales.

De esta manera, las Corporaciones locales se enfrentaron a una crisis en solitario, marcada por una falta acuciante de liquidez, duros ajustes presupuestarios y estrictos procesos de saneamiento. Las causas de esta crisis fiscal local son múltiples y diversas, aunque coincidentes en el tiempo. He aquí algunas explicaciones:

- a. La composición de la deuda pública local, que aunque proporcionalmente baja en relación con la deuda autonómica o estatal, se concentró en exceso en el corto y medio plazo<sup>9</sup>.
- b. La pérdida de credibilidad del sistema financiero local ante el sistema bancario, desconocedor de la problemática y capacidades potenciales de las Corporaciones locales.
- c. Los altos tipos de interés imperantes en el sistema financiero en la década de los ochenta y primer lustro de los noventa, básico para combatir la inflación en España, pero fatídico para el sector público local.
- d. Las restricciones legales al endeudamiento local y la rigidez introducida en la gestión de tesorería que obligaba a exigentes ajustes presupuestarios.
- e. La demora de la regulación de la financiación local y la inoportunidad de la aplicación de sus principales figuras tributarias (IBI y IAE) a principios de los años noventa, en un contexto económico regresivo. Esta coincidencia se materializó en una fuerte resistencia de los vecinos y empresarios locales, que paralizó parcialmente el potencial recaudador esperado.
- f. El mantenimiento (histórico) de defectos estructurales básicos de la organización territorial española. Así, la existencia de casi 6.000 municipios sobre un total de 8.070 con una población inferior a 2.000 habitantes impidió

---

<sup>9</sup> En términos generales, la deuda local agregada no inquietó el sistema financiero público total. Mientras la deuda pública total se acercaba en el primer lustro de los noventa al 60 por 100 del PIB, la deuda pública local alcanzó su cota máxima en 1994. Representó el 3,09 por 100 del PIB [Monasterio Escudero, C., y Suárez Pandiello, J. (1988: 437): *Manual de Hacienda autonómica y local*. Ariel Economía. Barcelona].

desarrollar las capacidades necesarias (humanas, organizativas y financieras) para una prestación adecuada de servicios públicos locales.

- g. El deseo local de alcanzar una cuota de participación del 25 por 100 del gasto público total, tipo ideal y pretendidamente alcanzable en el proceso de descentralización del sector público. Esta ilusión, tras la entrada en vigor de la Ley 39/88, reguladora de las Haciendas locales, desembocó en aumentos del gasto local y en la recurrencia al crédito, bajo la creencia de la existencia de una garantía implícita del Estado para la cobertura del riesgo inherente. Los antecedentes anteriores de saneamiento de las Haciendas locales, como la Ley 24/83, que perduraba en la memoria de los alcaldes, apuntaba en esta dirección.
- h. La expansión de los servicios públicos municipales más allá de los niveles mínimos exigidos por la legislación básica del régimen local. El crecimiento del gasto local se alimentaba entre otras causas de: 1) las exigencias ciudadanas que presionan al nivel más próximo de la Administración a una mayor provisión de servicios públicos locales; 2) la existencia de límites imprecisos en la legislación local respecto a las competencias municipales, y 3) la propia dinámica de la Administración central y autonómica, que predispuso al aumento del gasto para la prestación de servicios de su competencia, mediante la firma de convenios con la Administración local sin garantía de financiación total.
- i. El propio deseo de las Corporaciones locales de participar en cuántos servicios fueran demandados por los ciudadanos, estuvieran o no dentro de la esfera de su competencia.
- j. La escasez de recursos humanos capacitados para gestionar las nuevas Corporaciones locales surgidas con la instauración de la democracia española. La falta de gestión abundó en tres campos diferenciados: profesionalidad de la función pública, elaboración rigurosa de los presupuestos municipales, ejecución y control del gasto público local.

Los ajustes presupuestarios realizados por las Corporaciones locales permitieron una salida rápida de la crisis fiscal. A ello contribuyó, sin duda, una serie de factores positivos que acaecieron a partir de 1994, entre los que destacaron: 1) la aparición de un nuevo ciclo ascendente de la economía; 2) el descenso del interés básico del Banco de España, que permitió aliviar la carga financiera; 3) la refinanciación de la deuda local en mejores condiciones que en la década de los ochenta, con un tipo de interés menor y mayores plazos de amortización; 4) el aumento silencioso y gradual de la presión fiscal local, mediante la actualización de la base imponible (valor catastral) del IBI, y de los tipos impositivos y tarifas del resto de la imposición municipal, y 5) la mejora de la gestión de la recaudación municipal, que permitió una disminución del fraude fiscal.



### 1.3. Expansión de los servicios impropios

Esta tercera etapa se extiende hasta la actualidad. Tal vez, este periodo se caracterice por uno de los periodos más fértiles de las Corporaciones locales. Y desde luego es uno de los más largos y fructíferos. El término madurez sería probablemente muy adecuado para definir esta tercera etapa. De un lado, porque la reforma financiera local de 1988 fue asimilada y aceptada por los ciudadanos; el rechazo fue pues coyuntural, motivado por un entorno regresivo de la economía española. De otro, porque los Ayuntamientos fueron capaces en un periodo breve de tiempo de adaptar su organización a los retos planteados por la nueva regulación local. Y en tercer lugar, porque progresivamente fueron satisfaciendo la demanda ciudadana de servicios públicos locales. Estamos pues en presencia de una Hacienda local que en nada se parece a los comienzos difíciles, voluntariosos y creativos de los ochenta. Esta tercera etapa se caracteriza por su consistencia y la expansión de la oferta pública local. En paralelo, los llamados servicios *impropios* se fueron desarrollando. Es un periodo en que como preocupación para seguir mejorando y ampliando las infraestructuras ciudadanas, se pone el énfasis en la creación de valor para el ciudadano. La preocupación por la calidad de los servicios ofrecidos comienza a arraigarse en las Corporaciones locales.

Pero esta fortaleza tiene sus limitaciones. Una de ellas tiene su origen en la expansión del gasto local. Este incremento procede sobre todo de la prestación municipal de los servicios *impropios*. Se denominan así a aquellos servicios que las Corporaciones locales prestan pero que no son de su competencia, sino del resto de las Administraciones públicas, especialmente de la Autonómica. Estos servicios *impropios* carecen de una financiación adecuada. A pesar de que debería proceder de la administración que ostenta la competencia, son los Ayuntamientos los que contribuyen a financiarlos con impuestos municipales. La naturaleza de los servicios *impropios* ofrecidos es de muy diversa índole. Abarcan prácticamente todo tipo de funciones, desde la prestación de servicios de protección civil y seguridad ciudadana, a la promoción de servicios públicos de carácter social (vivienda, educación, cultura, deporte, servicios sociales), pasando por la producción de bienes de carácter económico.

La expansión de gasto local se explica en buena medida ante la falta de precisión de las competencias locales. Ni la Constitución Española, ni la legislación posterior aplicable a las Corporaciones locales definió el marco competencial de estas Administraciones públicas. Como consecuencia, el nivel de ingresos municipales y de sus gastos se ha ido separando progresivamente.

Esta brecha financiera aumentó a partir de los años noventa del siglo pasado, conforme se desarrolló la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas. Estas Administraciones Territoriales aprobaron leyes de descentralización de

servicios públicos hacia las Corporaciones Locales no acompañadas de financiación adecuada y suficiente.

De ahí la continúa reivindicación local a favor de arbitrar mecanismos de financiación, que garanticen la financiación de los servicios transferidos a los entes locales *de facto*, así como de los servicios no obligatorios que actualmente están prestando.

No resulta, pues, descabellado afirmar que los Ayuntamientos, aunque aún lejanos, se están internando en un campo competencial<sup>10</sup>, que excede su inicial concepción de meras agencias de servicios públicos locales.

La constatación de la incursión de las Corporaciones Locales en un terreno competencial que no les pertenece ha sido resaltada recientemente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Así al menos, resalta la FEMP, *los datos agregados de los presupuestos liquidados muestran que el gasto ha crecido, en los últimos diez años, sobre todo en las subfunciones asociadas a las competencias autonómicas. Los de la encuesta del estudio muestran que los gastos no obligatorios se centran esencialmente en esas mismas áreas y suponen el 38 por 100 del gasto corriente directo. Si adicionamos los costes de administración e inversión inducidos, los gastos no obligatorios alcanzan el 30 por 100 del gasto total, 35 por 100 si incluimos la aportación que realizan los propios usuarios*<sup>11</sup>.

**Cuadro I**  
**UNA ESTIMACIÓN DEL GASTO NO OBLIGATORIO, 2003**

	% Gasto no obligatorio	Mills. €
Gasto impropio corriente	30,6%	7.566,9
Gasto impropio de capital	21,8%	2.139,2
Gasto impropio total (A)	26,7%	9.741,4
Pro memoria:		
Gasto de capital (B)		9.812,6
A/B		99,3%

Fuente: Institut d'Economia de Barcelona, Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

<sup>10</sup> Como reconoce Font i Llovet ("Las competencias locales", *Informe sobre el Gobierno local*, 1992: 67-94, Fundació Carles Pi i Sunyer y MAP, Madrid), nuestro sistema constitucional ha evitado asignar a sus más altos niveles normativos la función de determinar las competencias que corresponden a los distintos entes locales. Ni la Constitución, ni los Estatutos de Autonomía (...), ni la propia Ley de Bases de Régimen Local han emprendido esta tarea (pág. 81).

<sup>11</sup> FEMP (2007): *Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión*.



De otro lado, el Instituto de Economía de Barcelona ha elaborado un informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles para el año 2003<sup>12</sup>. Las cifras se aproximan a las ofrecidas por la FEMP. El cuadro I reproduce los porcentajes estimados por esta Institución. A partir de estas tasas, se han aventurado, mediante aplicación de éstas al gasto presupuestario municipal agregado nacional, cifras del gasto no obligatorio de los municipios para 2003.

El resultado obtenido revela que los municipios destinaron un 27 por 100 de sus obligaciones a financiar el gasto impropio de 2003. Representa casi 10.000 millones de €.

A fin de conocer el impacto del dato sobre el presupuesto municipal se ha comparado este dato con el gasto de capital de los municipios en dicho año. Puesto que el gasto de capital se aproximó igualmente a los 10.000 millones de €, se concluye que existe la relación es 1:1. En otros términos, en el supuesto de que los Ayuntamientos no tuvieran que soportar el gasto impropio podrían financiar su inversión con ahorro corriente. Por tanto, no necesitarían financiación adicional procedente del endeudamiento, o de los recursos urbanísticos.

La vertiente negativa de la expansión del gasto local impropio es obviamente financiera. Este aumento se ha producido no sólo en el gasto corriente, sino también en el gasto de inversión. Financiado en buena medida con recursos ajenos, ha supuesto un aumento de la deuda local. De acuerdo con datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), la deuda agregada ascendió en 2004 a unos 24.000 millones de €. Esta cifra representa el 2,9 por 100 del PIB y el 6,2 por 100 del conjunto de las Administraciones Públicas. En términos macroeconómicos se puede concluir que no es significativa. Pero para las Corporaciones Locales puede ser elevada. Al respecto, es preciso considerar que en el año 2000 representaba el 5,3 por 100 del total del endeudamiento público, mientras que en 2004 se había elevado al 6,2 por 100. De otro lado, el incremento de la deuda local entre los referidos años ha sido del 22 por 100. Estas cifras son una muestra del proceso de aceleración seguido, y que podría entrever un cierto agotamiento de este recurso.

Si bien las cifras consolidadas no son representativas, pues lo local exige un análisis mucho más desagregado, es posible asegurar que la mayoría de las Corporaciones locales podrían estar actualmente en el límite máximo permisible de endeudamiento. A ello se añade, la perspectiva futura de subidas del tipo de interés, que introduce un factor adicional de riesgo en situaciones de elevado apalancamiento financiero. Adicionalmente, la aprobación prevista del reglamento de estabilidad presupuestaria en su aplicación a las Corporaciones locales va a

---

<sup>12</sup> Mas, D.; Salinas, P., y Vilalta, M. (enero 2006): *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2003*. Institut d'Economia de Barcelona.



restringir la expansión del presupuesto local. En consecuencia, su inversión muy probablemente resulte afectada.

Una tercera limitación es externa a estas Corporaciones, pero no por ello ha de ser obviada. Diversos estudios afirman que el presupuesto local es procíclico, es decir se comporta en la misma dirección que la coyuntura económica. Por tanto, un cambio de ciclo podría afectarles de manera negativa.

La perspectiva económica para los próximos años es contradictoria, seguramente porque anticipar un cambio de ciclo es una de las materias más complejas en el análisis económico. Pero en general es posible afirmar que dos escenarios económicos se imponen. Los defensores del primero afirman que la economía española suavizará su crecimiento gradualmente. Los segundos, sugieren que existen peligros de un aterrizaje brusco. En ambos casos, va a depender del comportamiento del sector inmobiliario y del consumo familiar, pues el primero ofrece síntomas de agotamiento y el segundo, fuertemente endeudado, es dependiente de la evolución del tipo de interés, en proceso de subida paulatina.

Dado que la imposición local está ligada en buena parte al sector inmobiliario, una desaceleración importante del éste podría exigir un ajuste severo del gasto local. Ante estas perspectivas, parece conveniente anticiparse y dotar de mayores recursos al sistema de financiación local.

## **2. FUENTES DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL**

La reforma financiera debe ser coherente con el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local. De otro lado, en un contexto de globalización y de oferta de servicios públicos de redistribución, las Corporaciones locales deben desarrollar estrategias capaces de mantener el equilibrio presupuestario. Para ello, se deberían arbitrar medios para que estas Instituciones actúen de manera responsable, autónoma y suficiente.

Para conocer qué dirección debería seguir la próxima reforma es conveniente conocer el sentido de las reformas anteriores. Volvamos pues a 1988. La ley de financiación local de 1988 tuvo el acierto de establecer un marco financiero municipal simple, autónomo y suficiente, sin rupturas con la tradición fiscal municipal. Eliminó un buen puñado de impuestos de gestión ineficiente y de escasa aportación económica. En su lugar, estableció cinco impuestos, de los cuales tres eran de exigencia obligatoria y dos de exacción voluntaria. De otro lado, reguló un nuevo sistema de subvenciones corrientes del Estado. Estas dos grandes fuentes de financiación alcanzaron plena vigencia en la década de los noventa y es lo que ha permitido el auge local de estos años. Asimismo, se reguló el acceso al crédito ajeno y los límites al endeudamiento.



Esta ley se reformó ampliamente en 2002, y sus cambios entraron en vigor plenamente a partir de 2004. La reforma de 2002 fue sobre todo de perfeccionamiento técnico. El sistema de financiación local se perfeccionó tras más de una década de rodaje. Además, la reforma modificó en profundidad el IAE. Desde entonces, el 95 por 100 de los sujetos pasivos están exentos de su pago. A fin de que las Corporaciones locales no fueran perjudicadas por esta decisión, la Administración General del Estado compensó por la pérdida de recaudación que esta medida iba a causarles.

También, la reforma de 2002 modificó el sistema de subvenciones del Estado a las Diputaciones y Ayuntamientos *grandes*<sup>13</sup>. El cambio del modelo de participación para estas Corporaciones consistió en la cesión de un porcentaje de la recaudación de los impuestos del Estado. Para el resto de los Ayuntamientos, se mantuvo el sistema anterior de participación en ingresos del Estado, establecido mediante Ley 39/1988, de financiación local.

En otro orden de materias, una cuestión que ha quedado latente desde 1978 es el desarrollo del marco financiero de participación de las Corporaciones locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas (art. 142 de la Constitución Española). En el caso andaluz, su nuevo Estatuto de Autonomía expresa el deseo del legislador de establecer una ley de participación de las Entidades locales en sus tributos<sup>14</sup>. Esperemos que su desarrollo se traduzca en la aportación de mayores recursos financieros que los que perciben actualmente del gobierno andaluz.

La distribución de los recursos no financieros de los municipios se proyecta conforme a las cifras expuestas en el cuadro 2 adjunto.

A grandes rasgos, el 40 por 100 de los ingresos no financieros de los municipios proceden de transferencias intergubernamentales, corrientes y de capital; mientras que el 60 por 100 de los ingresos no financieros proceden de diversas fuentes de financiación propia. Seguidamente, se hará una descripción del sistema de financiación actual.

Se omitirá referencias a las tasas y precios públicos, porque su diversidad excede el propósito de este artículo. Brevemente, se desea indicar que suponen aproximadamente la cuarta parte de los tributos locales. Este dato revela que los Ayuntamientos una buena parte de los servicios públicos locales se financian con tasas. Constituye un uso conveniente del principio de beneficio como medio de asignación eficiente de recursos.

---

<sup>13</sup> Capitales de provincia y municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

<sup>14</sup> Artículo 191 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Texto aprobado por las Cortes Generales en sesión plenaria celebrada el día 20 de diciembre de 2006, y refrendado el 18 de febrero de 2007, mediante consulta popular.

**Cuadro 2**  
**LIQUIDACIÓN DE LOS INGRESOS NO FINANCIEROS, 2004**  
**TOTAL MUNICIPIOS (miles € y %)**

Conceptos de ingresos	Derechos reconocidos netos	%
Impuestos directos *	10.371.600	28,05%
Impuesto sobre bienes inmuebles	6.029.061	16,31%
Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica	1.924.800	5,21%
Impuesto sobre incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana	1.176.377	3,18%
Impuesto sobre actividades económicas	1.239.034	3,35%
Otros impuestos directos extinguidos	2.328	0,01%
Impuestos indirectos *	1.883.313	5,09%
Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras	1.872.734	5,07%
Impuesto sobre gastos suntuarios (cotos de caza y pesca)	8.937	0,02%
Otros impuestos indirectos extinguidos	1.642	0,00%
Tasas y otros ingresos	6.977.223	18,87%
Transferencia corrientes **	11.957.043	32,34%
Ingresos patrimoniales	788.174	2,13%
Enajenación de inversiones reales	2.071.516	5,60%
Transferencias de capital	2.923.535	7,91%
<b>Total ingresos no financieros</b>	<b>36.972.404</b>	<b>100,00%</b>

\* Excluidas participaciones en ingresos de la AGE.

\*\* Incluidas participaciones en ingresos de la AGE.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

## 2.1. La imposición municipal

### *Impuesto sobre Bienes Inmuebles*

Alrededor de la imposición sobre la propiedad se proyecta la imposición propia municipal, sea el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), o el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO). No obstante, los hechos imponible son diferentes. En el primer caso, se grava fundamentalmente los derechos de propiedad. Es un impuesto directo, de carácter real y de



periodicidad anual. El IIVTNU es un impuesto directo que grava el incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana en el instante en que la propiedad u otros derechos relacionados se transmiten. Carece pues de periodicidad. El ICIO es un impuesto indirecto, cuyo hecho imponible está constituido por la realización de construcciones, instalaciones y obras. Al igual que el anterior, no está sujeto a periodicidad anual. Los municipios obtienen ingresos por estos tres impuestos del orden de 9.000 millones de euros. De esta cantidad, el 65 por 100 procede del IBI.

De estos tres impuestos el IBI es el impuesto más estable, pues no está sujeto al ciclo económico. Desde otro punto de vista, es un impuesto rígido y regresivo, pues no tiene en cuenta las circunstancias personales y familiares del sujeto pasivo.

En cambio, los derechos que los municipios puedan obtener por los otros dos impuestos están relacionados con el sector inmobiliario; periodos de bonanza económica se relacionan tradicionalmente en nuestro país con un fuerte dinamismo de este sector, tanto en lo que se refiere a la actividad de la construcción como a los intercambios de la propiedad, hechos imposables del ICIO y del IIVTNU.

En lo que se refiere a los ingresos del IBI, su protagonismo sobre el resto de la imposición es indiscutible. Sus ingresos constituyen el 50 por 100 del total de la imposición municipal y el 16 por 100 de los ingresos no financieros. Comparativamente, es equivalente al 10,0 por 100 de la recaudación nacional del IRPF. Esta comparación se obtiene incluso con la aplicación de su tipo impositivo muy por debajo de su máximo potencial<sup>15</sup>. De acuerdo con datos obtenidos del Ministerio de Economía y Hacienda el tipo medio nacional se situó en el 0,66626 por 100 en el año 2006.

Asimismo es aceptable el rendimiento de este impuesto en el contexto nacional<sup>16</sup>. Sus ingresos oscilan alrededor del 10 por 100 en relación al IRPF, e idéntico dato resulta respecto al IVA. Constituye el 20 por 100 de la recaudación por el Impuesto de Sociedades, el 27 por 100 de los impuestos especiales y el 40 por 100 del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Los datos referentes a 2004 revelan que ocupa una respetable sexta posición en el *ranking* fiscal nacional consolidado (cuadro 3).

---

<sup>15</sup> Para el conjunto de todos los municipios es del 1,1 por 100 sobre la base imponible, constituida ésta por su valor catastral. Incrementos adicionales son permitidos en supuestos de capitales de provincia (0,07 por 100), prestación del servicio de transporte público colectivo de superficie (0,07 por 100) y prestación de más servicios que los obligados por el artículo 26 de la Ley 7/1985 (0,06 por 100). Artículo 73 del RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales.

<sup>16</sup> Las cifras incluyen el dato consolidado de la recaudación del Estado, de las Comunidades Autónomas régimen común y forales) y de las Corporaciones Locales.

La posición que ocupa el IBI en el contexto de la fiscalidad nacional debería ser objeto de reflexión previo a la reforma que se pretende. Los sistemas fiscales de las naciones más desarrolladas tratan de equilibrar necesidades de financiación del presupuesto público y equidad. De manera que a través de la exacción de impuestos se alcance una más justa distribución de la renta y riqueza. Asimismo, el diseño impositivo afecta a las pautas de consumo, y por tanto a la asignación de recursos. Teniendo en cuenta que el IBI se percibe como un impuesto regresivo, parece necesario que la reforma de financiación municipal se enmarque en un contexto mucho más amplio. En este sentido, se debería hacer un análisis de sus efectos en el conjunto de la carga fiscal nacional; a fin de dar coherencia a los principios de la moderna Hacienda Pública.

### Cuadro 3

#### RECAUDACIÓN CONSOLIDADA DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS (mills. €)

	2004
Impuesto sobre la renta	52.951,7
Impuesto sobre sociedades	27.501,4
Impuesto sobre el valor añadido	49.058,7
Impuestos especiales	19.195,6
ITP y AJD	12.966,5
IBI	5.294,3
Tributos municipales	10.610,7

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

La reforma que se pretende del IBI gira sobre: a) la actualización del valor catastral o su sustitución por otro valor que refleje el comportamiento efectivo del mercado; b) la personalización del impuesto, mediante la creación de bonificaciones en función de las circunstancias familiares y personales del sujeto pasivo, y c) el régimen a aplicar a las viviendas desocupadas.

Se trata de viejas cuestiones por resolver que vuelven a la actualidad.

Como siempre, el enunciado de las bases sobre las que ha de girar la modificación del IBI resulta fácil. No así su implementación. Respecto a la primera de las materias, la determinación de la base del impuesto a partir de valores de referencia de mercado, no es novedosa. La progresiva actualización del valor del catastro hasta su aproximación a mercado ha sido un objetivo buscado desde los años noventa. Pero, la innovación que se proyecta ahora es la sustitución del valor catastral por un “valor de referencia” representativo del comportamiento del mercado inmobiliario. Este sutil cambio simplificaría el trabajo de



actualización de valores. Permitiría tener una base de datos “económica” relacionada con el catastro mucho más ágil y dinámica. Al respecto se ha de tener en cuenta, que la actualización de los valores catastrales se inserta en un procedimiento complejo, por cuanto conlleva tareas adicionales de descripción de los inmuebles, para que se refleje los cambios operados desde su última revisión. En este sentido, la pretensión de revisar el catastro cada 10 años aproximadamente ha sido tarea ardua. Ante esta dificultad, las Corporaciones locales demandan la competencia de gestión del catastro a nivel local. Piensan que esta decisión dinamizaría su actualización. Además lo justifican porque el valor catastral constituye la base imponible del IBI. La aproximación del valor catastral al valor de mercado supondría, por tanto, aumentar el rendimiento potencial del impuesto.

Desde otro punto de vista, el atraso de la revalorización del valor catastral se relaciona con el dinamismo del sector inmobiliario desde 1995. La fuerte demanda registrada ha supuesto un incremento notable del valor de mercado de los inmuebles. Como consecuencia de esta persistencia el valor catastral ha quedado desfasado. Como se ha comentado, su actualización permitiría un ensanchamiento de la base imponible; lo que redundaría, sin alteración del tipo impositivo, en una mayor recaudación municipal.

La sustitución por un “valor de referencia” posibilitaría una rápida actualización de la base imponible. Establecido el “valor de referencia”, la base del IBI se establecería por cada Ayuntamiento mediante la aplicación de un porcentaje al citado valor, con vigencia para un período de años no inferior a tres ni superior a diez<sup>17</sup>. Se cedería pues la potestad normativa para la fijación de la base imponible a los Ayuntamientos.

De otro lado, a fin de hacer viable este nuevo enfoque de la base imponible, se proyecta gestionar el IBI en régimen de autoliquidación.

Esta nueva estructura del impuesto supondría un importante aumento de la presión fiscal municipal. Así, un aumento del “valor de referencia” medio del 40 por 100 sobre el catastral, supondría aumentar el rendimiento potencial del IBI por encima del 25 por 100 del rendimiento agregado nacional del IRPF.

Por ese motivo, para que la reforma tenga aceptación social, se proyecta en segundo término la personalización del impuesto. La introducción de determinadas circunstancias personales y familiares (vejez, discapacidad, desempleo de larga duración, cargas familiares excesivas, etc.) convertiría en IBI en un impuesto de base real, pero con contenido personal.

En cuanto a la tercera de las medidas a regular, el tratamiento diferenciado de tipos para viviendas desocupadas, el legislador mediante la reforma de 2002

---

<sup>17</sup> Rodríguez-Piñero, I., y Cuesta Martínez, A. coord. (2006): *Documento base para la reforma de la financiación municipal*. No publicado.

ya tuvo en consideración estas circunstancias. Las dificultades para su puesta en marcha han hecho inviable el establecimiento de un recargo sobre las mismas.

Antes de valorar estas propuestas, parece conveniente presentar el resto de recursos financieros municipales.

### *Impuesto sobre actividades económicas*

Herederero de las antiguas licencias fiscales, el IAE ha girado siempre alrededor del concepto de beneficios medios presuntos. Ello significa que negocios de iguales características serían gravados de manera similar por el IAE, aunque uno de ellos tuviera beneficios y el otro estuviera en pérdidas. Dado que su hecho imponible no grava los rendimientos reales de la actividad empresarial, sino el mero ejercicio de la actividad económica, ha sido un impuesto fuertemente criticado desde las PYMES.

De otro lado, su entrada en vigor (año 1992) no fue afortunada. Coincidió con un ajuste económico severo. Fue un periodo de pérdidas o de fuertes caídas del beneficio empresarial. La depresión golpeó especialmente el pequeño negocio, comercio o profesional independiente. En este contexto, desde los primeros años de su puesta en marcha, el gobierno optó suavizar la presión fiscal municipal sobre la actividad empresarial. Los cambios introducidos consistieron en la práctica congelación de las tarifas desde 1992 a 2002. Además, se pusieron en marcha de manera gradual numerosas exenciones y bonificaciones sobre la base del impuesto.

La consecuencia de estas disposiciones y reformas fue la pérdida gradual de su rendimiento. Las cifras confirman este hecho. En 1990, dos años antes de la entrada en vigor de este impuesto, los municipios ingresaban por las licencias fiscales el 25 por 100 de los impuestos. Por el contrario, esta participación se había reducido al 17 por 100 en 2002.

## **Cuadro 4**

### **RENDIMIENTOS DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES, 1990, 2002 Y 2004**

	1990		2002		2004		Δ %	
	Miles €	%	Miles €	%	Miles €	%	1990/02	2004/002
IBI	1.712.437	44,70%	5.040.129	46,20%	6.029.061	49,20%	194,30%	19,60%
IVTM	590.960	15,40%	1.647.246	15,10%	1.924.800	15,70%	178,70%	16,80%
IIVTNU	293.539	7,70%	912.282	8,40%	1.176.377	9,60%	210,80%	28,90%
IAE	903.732	23,60%	1.882.908	17,30%	1.239.034	10,10%	108,30%	-34,20%
ICIO	326.615	8,50%	1.423.172	13,00%	1.872.734	15,30%	335,70%	31,60%
Total	3.827.283	100,00%	10.905.738	100,00%	12.242.007	100,00%	184,90%	19,70%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

De otro lado, si la comparación se efectúa con el resto de los impuestos municipales, se observa que sus rendimientos se habían incrementado el doble, incluso el triple que el IAE desde 1990 a 2002. De ahí que los ingresos obtenidos del IVTM y el ICIO se fueran aproximando paulatinamente. Se puede pues afirmar que, muy probablemente, los disímiles crecimientos de uno y otros se hubiera saldado con el desplazamiento del IAE hacia unas posiciones más modestas (cuadro 4).

Por tanto, el rol inicialmente concebido por el legislador en 1988 de convertir el IAE, conjuntamente con el IBI, en el núcleo básico de la tributación municipal resultó fallido.

El cuadro anterior permite también efectuar una comparativa con el año 2004. Ese año es importante, porque permite apreciar el impacto de la reforma fiscal planteada en 2002<sup>18</sup>. La reforma se inspiró en los trabajos de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales<sup>19</sup>. En el caso del IAE, prevaleció el compromiso del Presidente del Gobierno de eliminar el IAE para el 90 por 100 de las pequeñas empresas y autónomos.

La reforma planteada en el IAE supuso la exención del pago del impuesto a todas las personas físicas, y también a otros sujetos pasivos del mismo, con una cifra de negocios inferior a un millón de euros<sup>20</sup>.

Como era de esperar, la FEMP solicitó una compensación similar a la pérdida recaudatoria que esta medida iba a ocasionar. Tras diversas negociaciones, el gobierno aprobó un sistema de compensación por la pérdida de recaudación municipal que previsiblemente se iba a producir. Este sistema permanece en la actualidad.

Como se ha comentado, las cifras de los rendimientos de los impuestos municipales en 2004 revelan el impacto de la reforma de 2002. La comparación de las cifras de 2002 y de 2004 ponen de manifiesto que los Ayuntamientos han

---

<sup>18</sup> Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

<sup>19</sup> Esta Comisión se constituyó por Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 11 de julio de 2001. El objeto de su constitución fue analizar la situación de la financiación de las Corporaciones Locales y la elaboración de un informe sobre un nuevo sistema de financiación.

<sup>20</sup> Asimismo, la reforma eximió del pago del impuesto a los sujetos pasivos que inicien su actividad durante los dos primeros períodos impositivos. Se unificaron los coeficientes anteriores en un único de situación. Y se habilitó a los Ayuntamientos para establecer una bonificación por creación de empleo y una bonificación a favor de las empresas con pérdidas o con beneficios inferiores a la cifra que determina la ordenanza fiscal. También se les habilitó para establecer una bonificación por la utilización o producción de energías renovables, la realización de actividades industriales fuera de los núcleos poblados y el establecimiento de planes que fomenten un transporte de los trabajadores eficiente y menos contaminante.



disminuido sus derechos de recaudación en concepto de IAE en unos 650 millones de €. Así pues, los rendimientos del IAE se han reducido en una tercera parte de 2002 a 2004.

En términos comparativos, los rendimientos del IVTM y el ICIO han superado a los obtenidos por este impuesto. Prácticamente, los ingresos por IAE igualan a los obtenidos por el IIVTNU. No sería impensable estimar que el IAE va a quedar relegado a la última posición en el *ranking* fiscal municipal. Por tanto, tras la reforma se confirma la irrelevancia de este impuesto en la composición de los recursos tributarios de los Ayuntamientos.

En sentido positivo, la recaudación de este impuesto se ha simplificado, y su aceptación ha aumentado. La incidencia en el presupuesto municipal se ha neutralizado, mediante el aumento de las transferencias corrientes del Estado por la pérdida de recaudación. Desde otro punto de vista, la autonomía municipal fiscal ha retrocedido, aunque muy ligeramente.

Actualmente, se critica que el diseño de este impuesto ha introducido cierta discriminación en cuanto a la naturaleza jurídica del negocio. La declaración de exención sólo afecta a las personas físicas, no a las personas jurídicas. Asimismo, desde la Unión Europea se afirma que discrimina igualmente a los empresarios y autónomos procedentes de países de la Unión que quisieran establecerse en nuestro país.

La reforma que se proyecta sobre el IAE actual se orienta a su recuperación como fuente de diversificación propia de ingresos. Critican que el criterio del “importe neto de la cifra de negocios” no es un indicador adecuado de la actividad económica. En su lugar, proponen recuperar este impuesto para la hacienda municipal, pero relacionándolo con el beneficio empresarial. Para ello, se introduciría el concepto de “beneficio mínimo” en sustitución de “importe neto de la cifra de negocios”. Por debajo del beneficio mínimo los sujetos pasivos estarían exentos del pago del IAE.

Este criterio, en principio, parece aceptable, dado que la medida adoptada recientemente de dejar exentos a las personas físicas con una cifra neta de negocios inferior a 1 millón de € no es garantía de beneficio empresarial. Es perfectamente compatible negocios en pérdidas y con cifras superiores al millón de euros. De ahí la bondad de esta idea.

Previo a su reforma, se debería tener en cuenta el tratamiento fiscal de la actividad económica en otros países. La experiencia comparada revela diferencias apreciables entre países. En función de diversas circunstancias, unos gravan la actividad económica local en función del consumo; otros lo hacen en función de la renta; y existe un tercer grupo de países, que lo hace en función de determinados indicadores que tratan de medir la actividad empresarial. Por ejemplo, EEUU utiliza un gravamen sobre el consumo. Gran Bretaña trata de manera diferente la propiedad destinada a la actividad económica en el impuesto sobre la



propiedad. Los países nórdicos utilizan el gravamen sobre la renta como base de la tributación. En cambio, españoles, franceses y alemanes se apoyan en el tercero de los criterios; establecen un gravamen apoyándose en indicadores de medición de la actividad empresarial.

De los tres sistemas, el tercero posee el mecanismo más complejo de diseñar. Los países que lo han adoptado basan su imposición en distintos factores de la producción, en función de sus circunstancias históricas, sociales y políticas. En el caso de Francia, el impuesto está muy arraigado. Alcanza el 45 por 100 de los ingresos por impuestos locales. Su base imponible se obtiene a través de una combinación de valor en renta del inmueble donde se localiza la actividad, del valor de adquisición de los equipos productivos y de los salarios. De estos tres indicadores prevalece el primero de ellos, con una ponderación superior al 60 por 100. En el caso de Alemania, los rendimientos locales obtenidos de la actividad económica son marginales, pues predominan los ingresos procedentes de la renta. Las Corporaciones locales alemanas obtienen de este impuesto una cifra próxima al 7 por 100. Y para el caso de España, ya se ha comentado que actualmente representa el 10 por 100.

Previo a su reforma, es preciso efectuar un análisis del impacto económico que causaría la sustitución del indicador “importe neto de la cifra de negocios” por “beneficio mínimo”. De un lado, pues podría darse el caso de incorporaciones de algunos sujetos pasivos y de *abandonos* de otros. En segundo lugar, porque podría no aumentar los ingresos locales. Y en tercer lugar, porque cambios en el IAE van a producir nuevamente inquietud y rechazo en el colectivo que a priori podría sentirse afectado, como es el caso de los pequeños empresarios, autónomos y comerciantes. De ahí que, hasta conocer con mayor profundidad el alcance de la reforma que se plantea para este impuesto, mantengamos nuestra reserva al respecto, aunque mucho nos tenemos que los rendimientos adicionales que se podrían obtener, tal como se plantea la reforma, no iban a ser significativos.

### *Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica*

El IVTM ocupa la segunda posición en lo que se refiere a rendimientos de la fiscalidad municipal. Como se puede apreciar en los cuadros 2 ó 4, el conjunto de los municipios españoles recaudaron una cifra cercana a los 2.000 millones de euros en 2004. Ello representa el 16 por 100 del total de los derechos liquidados de la imposición total.

Este impuesto se justifica desde tres posiciones diferentes, aunque complementarias entre sí: principio del beneficio, principio de capacidad de pago y corrector de efectos externos negativos. En el primero de los casos, se exige el impuesto como contraprestación de los servicios públicos locales puestos al servicio de la circulación.

La justificación del impuesto sobre el principio de la capacidad de pago procede del hecho diferencial de que la necesidad de desplazamientos en vehículos privados se puede satisfacer con equipamientos y motores de potencia diferente. A estos efectos, la conducción con vehículos de mayor potencia y mejor equipamiento es expresión de gasto suntuario, y por tanto susceptible de ser sometido a un mayor gravamen por razones de equidad. Asimismo, se puede satisfacer mediante el uso alternativo del servicio público de transporte.

En tercer lugar, los vehículos producen efectos externos negativos provocados por la contaminación que emiten. Esta contaminación atenta contra el medio ambiente y la calidad de las ciudades. Se justifica, por tanto, sobre la base del principio de “quien contamina paga”. En este sentido, el tributo se concibe a manera de *compensación* por el efecto negativo que su uso provoca en el medio ambiente<sup>21</sup>.

En el caso español, el IVTM es un tributo directo, periódico, de exención anual, de naturaleza real y patrimonial, que grava la titularidad de los vehículos aptos para circular por las vías públicas.

El impuesto se exige mediante un cuadro de tarifas. Estas tarifas pueden ser actualizadas por Ley General de Presupuestos del Estado. La reforma de 2002 introdujo nuevos criterios de autonomía municipal. Los Ayuntamientos tienen competencia para modificar al alza el cuadro de tarifas aprobado por el Estado, dentro de los límites fijados por el legislador. Asimismo, la autonomía se proyecta en el régimen de bonificaciones sobre la cuota.

Para el primero de los casos, los Ayuntamientos puedan establecer un coeficiente multiplicador de la cuota establecida. Este coeficiente tiene rangos, el mínimo está situado en la unidad, mientras que el máximo permitiría aumentar las tarifas hasta el doble. Ello supondría que los Ayuntamientos puedan duplicar por dos las tarifas del impuesto. Asimismo, la Ley otorga la potestad de fijar coeficientes distintos para las diferentes categorías de vehículos existentes.

Mediante la introducción de bonificaciones, el legislador ha trasladado a los Ayuntamientos la decisión de reducir la cuota en función de: a) la clase de carburante que consume el vehículo, razón a la incidencia de la combustión de dicho carburante sobre el medio ambiente; b) las características de los motores y su incidencia en el medio ambiente, y c), en tercer lugar, en razón a su consideración de vehículos históricos o aquellos que tengan una antigüedad mínima de 25 años. En consecuencia, los Ayuntamientos podrían orientar la decisión de los sujetos pasivos hacia la compra de vehículos menos contaminantes, con una utilización adecuada del régimen bonificaciones.

En cuanto a las propuestas de reforma que se conciben para este impuesto, es preciso indicar que aunque se afirma que son de tipo técnico, afectan a todos

---

<sup>21</sup> Esteban Cabrera, M. (2006: 79): *Situación actual y perspectivas de la hacienda local. El caso de la hacienda local andaluza*. ISEL Diputación provincial de Málaga.

los elementos tributarios del impuesto; e incluso a su concepción. *Grosso modo*, las propuestas pretenden, de un lado, reforzar el carácter patrimonial del IVTM. Pero, de otro lado, se critica que el uso de la potencia fiscal y clase de vehículo, base de la fijación de tarifas diferenciadas, no refleja la capacidad económica de pago. De ahí la recomendación de buscar conceptos más amplios que refuercen este principio. En tercer lugar, proponen la eliminación de cualquier referencia extrafiscal en el impuesto. En resumidas cuentas, se pretenden consolidar al mismo tiempo su carácter real y personal, y asimismo proceder a abandonar el principio de que pague más quien contamine más.

Así, se propone redefinir el sujeto pasivo. Actualmente es “aquel que figura como tal en el permiso de circulación del vehículo”. En su sustitución, se pretende equipararlo al de dueño del vehículo. Igualmente, se propone que el domicilio del vehículo coincida con el domicilio real del sujeto pasivo, o bien su domicilio social, o dónde tenga la sede efectiva de sus negocios o la mayor parte de los activos.

Respecto al régimen de tarifas, proponen su actualización anual a partir del Índice de Precios al Consumo. E igualmente, proponen aumentar la autonomía municipal para la modulación de las tarifas.

De otro lado, la Comisión de Estudios de propuestas para la reforma de la tributación municipal aboga por la supresión del régimen de bonificaciones introducidas en la reforma de 2002. En su lugar, propugnan la adopción de un conjunto de medidas tendentes a disminuir el uso de los automóviles. “Éstas pueden ir desde la generalización de las tasas por estacionamiento en la vía pública –con fuerte progresividad horaria y afectadas a la mejora de la movilidad urbana– hasta el establecimiento de peajes urbanos.” Estas medidas, como se reconoce en el documento elaborado por la Comisión, deberían ir acompañadas de “una oferta suficiente de servicios de transporte público urbano e interurbano y de estacionamientos disuasorios en los puntos de intercambio de modo de transporte”.

### *Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras*

El impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras es un impuesto de creación reciente. Nació con la Ley de financiación de las Haciendas locales de 1988. No es posible pues buscar antecedentes en la normativa fiscal española. Es un impuesto de exacción municipal voluntaria, por lo que debe haber una declaración expresa de la Corporación Plenaria para su exacción.

Como se ha afirmado, es un impuesto que carece de antecedentes en España. Tampoco, existe un impuesto de estas características en otros países, por lo que no es posible establecer un análisis comparado. Desde la teoría de la Hacienda Pública, no existen argumentos sólidos que justifiquen su existencia. Tal vez, la única explicación que motivó su creación es de tipo práctico: la Hacienda municipal obtiene una importante fuente de ingresos.

Sus derechos de recaudación superaron los 1.800 millones de € en 2004. Es el impuesto que mayor incremento ha tenido desde su entrada en vigor. Desde 1990 a 2004 la tasa de aumento se aproximó al 500 por 100 (cuadro 4). Este crecimiento continuo le está llevando a *competir* por la segunda posición en el *ranking* fiscal municipal. Este movimiento acelerado tiene diversos motivos. El primero de ellos deriva del número de municipios que lo exigen. En 2000 había 5.866 municipios *adheridos*, en el año 2006 el número de municipios aumentó a 6.242. En segundo lugar, el tipo impositivo medio nacional aumentó del 3,04 por 100 en el año 2000 al 3,37 por 100 en el año 2006, un 30 por 100 más<sup>22</sup>. En tercer lugar, la actividad del sector inmobiliario durante toda esta década explica igualmente el aumento de la recaudación del ICIO.

En lo que se refiere a sus características, se trata de un impuesto indirecto, porque está concebido para ser repercutido con la primera transmisión de la construcción. Su hecho imponible está constituido por la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obras y urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición.

La reforma de 2002 fue fundamentalmente técnica. En este sentido, la reforma integró todo el pronunciamiento jurisprudencial declarado desde su existencia. Tales pronunciamientos concretaron algunos de sus elementos tributarios, tales como el sujeto pasivo y la base imponible.

Resuelto el contenido económico de la base imponible, la cuota se calcula mediante la aplicación del tipo de gravamen. El legislador ha resuelto que el tipo máximo sea único para todos los Ayuntamientos, por lo que se elimina la existencia de máximos diferentes en función de la población del municipio. Por tanto, todos los municipios tienen fijado el techo máximo de aprobación del tipo de gravamen en el 4 por 100.

Otras materias contenidas en la reforma de 2002, proceden del régimen de bonificaciones a aplicar. Al igual que en otros impuestos, el legislador ha introducido un sistema de bonificaciones potestativas, que pueden alcanzar el 95 por 100 de la cuota a pagar. Las bonificaciones susceptibles de otorgar por los Ayuntamientos son de procedencia dispar. Van desde la declaración de especial interés por circunstancias sociales, culturales y artísticas, a viviendas de protección oficial, o a incorporaciones de tecnología de aprovechamiento térmico o solar.

La nueva reforma que se proyecta es fundamentalmente de tipo técnico. Tal vez la principal novedad deriva de la recomendación de establecer unos módulos objetivos del coste de la construcción en Ordenanza municipal. Estos módulos servirían para calcular el ingreso en régimen de autoliquidación a efectuar por el sujeto pasivo. Asimismo, se perfila un impuesto con tipos de gravamen diferencia-

---

<sup>22</sup> Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (2006): *Imposición fiscal, tipos de gravamen, índices y coeficientes*.



dos en atención a la tipología o uso de la construcción. Y en tercer lugar, se propone aumentar el margen superior del tipo al 5 por 100 desde el 4 por 100 actual.

### *Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana*

El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana es un impuesto directo. Grava el incremento de valor que experimentan los terrenos de naturaleza urbana y se pongan de manifiesto como consecuencia de la transmisión de su propiedad. Por tanto, al igual que el ICIO, es un tributo no periódico, cuyo devengo se produce con la transmisión de la propiedad.

Es un impuesto que potencialmente aportó en 2004 a las arcas municipales una cantidad ligeramente inferior a los 1.200 millones de euros. Con una participación del 10 por 100 en el conjunto de la imposición municipal, es el impuesto con menores derechos liquidados de los cinco existentes. De otro lado, es el tributo que, conjuntamente con el ICIO, ha tenido mayor recorrido desde la reforma de la financiación local de 1988. Desde 1990, el rendimiento del IIVT-NU se ha incrementado por tres, mientras que el total de la imposición municipal lo ha hecho por 2,1. Esta misma tendencia se observa en la evolución del ICIO, aunque en este caso la evolución es aún más aguda, puesto que los ayuntamientos han multiplicado sus ingresos casi por 5 desde 1990 (cuadro 4).

Al igual que el ICIO, el comportamiento tan favorable de este impuesto está relacionado con el auge inmobiliario. Puesto que el gravamen se produce con la transmisión, y no con la tenencia de la propiedad –en este caso, el impuesto de sujeción es el IBI–, su rendimiento guarda correlación con el ciclo económico de este sector.

Al igual que el ICIO, es un impuesto de difícil justificación teórica. Tal vez por ello, su sujeción es voluntaria. Los Ayuntamientos deben aprobar expresamente su implantación.

Algunos hacendistas justifican su existencia bajo la directriz de “internalizar a nivel local una parte importante de los recursos generados mediante prácticas de especulación urbanística”<sup>23</sup>. Desde este punto de vista, este tributo trata de gravar una forma concreta de capacidad de pago, aquella derivada de ganancias procedentes del capital inmobiliario.

En el caso español, el impuesto procede del viejo impuesto municipal sobre plusvalías<sup>24</sup>, que fue sustituido mediante Ley 39/1988. Jurídicamente, encuentra respaldo en el artículo 47 de la Constitución Española, cuyo segundo párrafo se

---

<sup>23</sup> Monasterio Escudero, C., y Suárez Pandiello, J. (1998: 373): *Manual de hacienda autonómica y local*. Ariel Economía. Barcelona.

<sup>24</sup> Originariamente, el impuesto se configuró por R. D. de 13 de marzo de 1919, y se fue fraguando a través de las sucesivas regulaciones del Estatuto Municipal, de 8 de marzo de 1924; de la Ley de Bases del Régimen Local de 1945, desarrollada por R. D. de 25 de enero de 1946; R. D. 3250/1976, de 30 de diciembre, etc. Popularmente, era conocido como Impuesto sobre *Plusvalías*.

redactó en los siguientes términos: “La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”. Para el caso de las Corporaciones locales, el legislador ha entendido que la “comunidad” coincide con el término municipal, por lo que los Ayuntamientos se convierten en Administraciones con derecho a participar en las plusvalías generadas con la transmisión del suelo urbano.

En general, el nuevo impuesto que surgió de la reforma de 1988 trató de superar algunas de las críticas que tenía el anterior impuesto sobre *plusvalías*. Entre ellas, una posible doble imposición compartida con el IRPF, puesto que las plusvalías inmobiliarias también eran gravadas por este tributo, en cuanto son susceptibles de generar ganancias de capital. Se criticaba, además que no cumplía el principio de neutralidad impositiva, ya que introducía un importante factor de discriminación fiscal entre las diferentes rentas de capital. En este sentido, se afirmaba que del conjunto de posibles ganancias de capital que se puedan dar, la única gravada a nivel municipal y por este impuesto eran las procedentes de plusvalías inmobiliarias. Se criticaba igualmente su no vinculación con las circunstancias personales del contribuyente, así como la posible discrecionalidad en la que incurrían los Ayuntamientos al establecer las plusvalías inmobiliarias a partir de unos índices unitarios de valor en venta de los terrenos, y no del incremento real de la transmisión.

A pesar de que la reforma de 1988 trató de superar estas críticas, el legislador no pudo evitar la contradicción latente entre la definición de la base imponible y la forma de resolver su cálculo económico. La base imponible se definió a partir del incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un período máximo de veinte años. Pero, de otro, el regulador estableció un mecanismo objetivo para la determinación de este incremento. Para ello, acudió a la ficción de aplicar un porcentaje anual al precio del terreno valorado de acuerdo con su valor catastral. Este sistema de determinación *objetiva* de la base imponible simplifica la gestión del impuesto, pero la falta de relación entre las ganancias inmobiliarias realmente generadas y el mecanismo ideado para la fijación de la base imponible es objeto de críticas.

La reforma de 2002 no modificó sustancialmente el contenido del impuesto, aunque introdujo sustanciales mejoras técnicas. Así, a imitación de otros impuestos municipales, se unificó para todos los Ayuntamientos independientemente del tamaño de su población, el porcentaje máximo anual para la determinación de la base imponible. Éstos oscilan entre el 3,7 por 100 para transmisiones comprendidas entre uno y cinco años, y el 3,0 por 100 para la transmisión inferior a 20 años.

De la misma manera, se unifica el tipo de gravamen máximo a aplicar para el cálculo de la cuota. A partir de 2003, el tipo impositivo máximo ha quedado establecido en el 30 por 100.



El nuevo diseño del impuesto, sin embargo, mantiene importantes errores técnicos derivados del procedimiento establecido para la determinación de las plusvalías inmobiliarias. Como se ha comentado, las críticas arremeten contra esta forma de cálculo de la base del impuesto que no parece ajustarse a la ganancia real de capital. Además, el impuesto sigue sin tener en cuenta las circunstancias personales y es poco respetuoso con el principio de neutralidad.

La reforma que se propone considera diversas alternativas. Se duda entre su mantenimiento o su supresión. Diferentes ideas se manejan: a) supresión del impuesto; b) sustitución del mismo por un recargo o una participación en los tributos transmisivos (Transmisiones Patrimoniales o el Valor Añadido); c) sustitución por un recargo o una participación en los tributos que gravan las plusvalías (Renta, Sucesiones y Donaciones, etc.); y d) integración en la imposición personal, y e) reforma para que integre criterios de capacidad económica y del beneficio. Y para este último caso, el gravamen debería extenderse al incremento del valor de los inmuebles, es decir tanto del suelo y como de la construcción.

## 2.2. Transferencias

De acuerdo con el artículo 142 de la Constitución Española, “las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

En la práctica, la participación en los ingresos del Estado constituye la principal fuente de financiación de los Ayuntamientos (en general de las Corporaciones locales). No obstante lo anterior, la participación en los ingresos del Estado no agota el elenco de posibilidades existentes. Tal como establece la Constitución Española, otra modalidad de participación ha de venir de la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas. En este caso, se trata de una modalidad de subvenciones que no ha sido regulado. Con vistas a un posible acuerdo sobre el Pacto Local, la participación en los tributos propios de las Comunidades es un mecanismo imprescindible de financiación complementaria.

Las páginas que siguen tratarán de describir el mecanismo de participación en los ingresos del Estado.

La participación en los ingresos del Estado se enmarca en la modalidad de transferencias corrientes de carácter incondicional. Mediante la reforma de 2002 se inauguró un nuevo modelo de transferencias cuya entrada en vigor comenzó en 2004.

Una de las modificaciones introducidas, a diferencia del mecanismo anterior sometido a negociación quinquenal, deriva de la voluntad de mantener su vigencia de manera permanente. Otro cambio de relieve procede de la distinción de dos



sistemas diferenciados de transferencias. El primero de ellos es continuidad del anterior. Se aplica a los municipios menores de 75.000 habitantes, siempre y cuando no estén integrados en el segundo de los sistemas implantados. El segundo mecanismo regula las transferencias a recibir por los municipios mayores de 75.000 habitantes y aquellos que sean capitales de provincia. Se exceptúan aquellas que se encuadran dentro del régimen foral. De otro modo, se proyecta un sistema similar de participación al de los municipios *grandes* para las Diputaciones provinciales. Existe un tercer sistema de transferencias a implantar en los municipios turísticos. Este último sistema es de aplicación marginal, por lo que no se comentará.

Las transferencias a los municipios menores de 75.000 habitantes se efectúan a partir de la distribución de un montante global fijado por el Estado en sus Presupuestos anuales. Esta cantidad se reparte en función de tres indicadores: población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad recaudatoria. De los tres, el parámetro de población posee una ponderación del 75 por 100, mientras que los otros dos tienen un peso similar, del 12,5 por 100 cada uno.

De otro lado, la distribución de las transferencias del Estado en función de la población está sometida a una segunda ponderación. El legislador ha distinguido cuatro estratos diferentes en función de tramos de población. De esta manera que los municipios del tramo superior (más de 50.000 habitantes) participan en el sistema con un coeficiente de 1,4; mientras que los comprendidos en el tramo inferior (menos de 5.000 habitantes), lo hacen con un coeficiente de 1,0.

La introducción de estos coeficientes procedía de reformas anteriores. El legislador ha preferido mantenerlos para evitar posibles conflictos entre los municipios que hubieran resultado afectados por una reforma más profunda.

De otro lado, una vez establecido el montante de participación total, está previsto que se actualice cada año en función del incremento que se produzca en los Ingresos Tributarios del Estado (ITE).

La participación de los municipios *grandes* es novedosa. El nuevo sistema consiste en la cesión de un porcentaje de los rendimientos de los impuestos del Estado (véase el cuadro 5). De otro lado, distintos indicadores territorializan a nivel municipal la cantidad que le corresponde a cada Ayuntamiento de esta modalidad.

A fin de evitar que algunos Ayuntamientos se vean afectados de manera negativa por el nuevo sistema, se creó un Fondo Complementario de Financiación (FCF). Este Fondo se determina para cada municipio por la posible pérdida de subvenciones entre el anterior y el nuevo sistema. Los Ayuntamientos afectados verían compensadas sus transferencias corrientes por el diferencial resultante. Así pues, el sistema está concebido para que los municipios reciban al menos el mismo importe que venían obteniendo con anterioridad a la reforma. Este Fondo para cada Ayuntamiento se ha determinado con la liquidación del año 2004. La cantidad resultante del Fondo se actualizará cada año mediante el ITE, índice que mide el incremento de los ingresos tributarios del Estado.



**Cuadro 5**  
**CESIÓN DE RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS DEL ESTADO <sup>(1)</sup>**

% de cesión	Impuestos estatales
1,6785	Renta de las personas físicas
1,7897	Valor Añadido
2,0454	Especiales sobre fabricación <sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Exclusivamente para capitales de provincia, Comunidad Autónoma o población de derecho mayor de 75.000 habitantes.

<sup>(2)</sup> Impuestos especiales sobre la Cerveza, el Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas derivadas, sobre Hidrocarburos y Labores de tabaco.

*Fuente:* RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, artículo 112 bis.

### 2.3. Deuda local y estabilidad presupuestaria

La deuda local se destina sustancialmente a atender la necesidad de inversión de capital, bien sea en infraestructuras como mejoras de Acerados, pavimentación de calles, alumbrado público, etc.; o bien sea en nuevos edificios, o adaptación y mejora de los existentes; y también en inversión en viviendas sociales.

La dimensión del gasto en inversión local se pone de relieve en comparación con la realizada por el resto de las Administraciones públicas. Las cifras obtenidas de la IGAE indican que la inversión local se mantiene en unos porcentajes estables desde principios de la década, del orden del 30 por 100 de la inversión agregada del conjunto de las Administraciones Públicas (cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL DE LAS AA. PP. (%)**

Subsectores	2000	2001	2002	2003	2004 (P)
AGE	26,4	26,2	23,8	24,9	31,2
CCAA	38,9	39,5	41,4	39,0	37,4
CCLL	31,6	31,2	33,4	34,9	30,2
SS. SS.	3,1	3,1	1,4	1,2	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Fuente:* IGAE.

A fin de mantener la inversión local en ese nivel, las Corporaciones locales acuden habitualmente al mercado financiero para endeudarse. De acuerdo con datos provisionales del Banco de España, la deuda viva en 2004 ascendió a 24.000 millones de euros. En relación con el año 2000, el endeudamiento local se ha incrementado en un 22 por 100 (cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**DEUDA EN CIRCULACIÓN DE LAS AA. PP. (millones €)**

Subsectores	2000		2004 (P)		Δ 2002/04
	Mlls. €	%	Mlls. €	%	
AGE	312.576	83,7%	311.375	80,1%	-0,4%
CCAA	39.447	10,6%	51.935	13,4%	31,7%
CCLL	19.704	5,3%	24.031	6,2%	22,0%
SS. SS.	1.663	0,4%	1.154	0,3%	-30,6%
Total	373.390	100,0%	388.495	100,0%	4,0%

Fuente: Banco de España.

A efectos comparativos, la deuda local representa el 6 por 100 del endeudamiento total de las Administraciones públicas. Es una cifra relativamente baja, que no debería preocupar en términos de estabilidad de la economía. En cambio, sí debería ser objeto de reflexión su aumento sostenido, así como el de las Comunidades Autónomas. En contraste, como se observa en el cuadro anterior, la AGE ha conseguido mantener el nivel de su deuda en los límites del año 2000.

El endeudamiento, pues, está financiando en buena medida el gasto de capital de las Administraciones públicas territoriales.

Este aumento está limitado por la legislación actual sobre endeudamiento. Las medidas adoptadas por el legislador tratan de preservar la credibilidad de estas Administraciones. Para garantizar la salud financiera de las Corporaciones locales se exige que la deuda viva de cada Entidad no supere el 110 por 100 de sus derechos corrientes.

De otro lado, las reglas de estabilidad presupuestaria impuestas en el seno de la Unión Económica y Monetaria exigen un cumplimiento estricto de algunas medidas, a fin de posibilitar que el conjunto de las AAPP se mantengan en unos niveles prudentes de endeudamiento.

A tal finalidad en 2001 entró en vigor la Ley 18 de Estabilidad General Presupuestaria. El ámbito de la aplicación de esta Ley incluía a las Entidades locales y sus Organismos Autónomos. No obstante la falta del desarrollo reglamentario posibilitó que estas Instituciones no adaptaran sus Presupuestos a las exigencias de la Estabilidad Presupuestaria.



Esta Ley ha sido reformada en 2006, mediante Ley 15. Exige que los Presupuestos de 2008 de todas las Administraciones Públicas se elaboren bajo su Norma, incluidas las Corporaciones locales. Al respecto, la AGE se ha comprometido a elaborar un reglamento de desarrollo de la Ley en su aplicación a estas Instituciones. Este reglamento debe estar publicado antes del 30 de junio de 2007. Por tanto, los Presupuestos locales de 2008 serán los primeros que se elaboren bajo esa directriz.

La Ley 15 tiene por novedad relacionar ciclo presupuestario y ciclo económico. De esta manera, el equilibrio presupuestario se *relajará* en la fase de estancamiento o depresión. Dado que la economía española continuará proyectando un ciclo expansivo en los próximos tres años, se exigirá que los Presupuestos públicos se salden con superávit.

El desarrollo reglamentario de la Ley 15 en su aplicación a las Corporaciones locales muy probablemente distinguirá dos tipos de municipios. La aplicación del equilibrio presupuestario se exigirá a aquellos municipios con más de 75.000 habitantes o que sean capitales de provincias, más Diputaciones provinciales. Para ellos, la necesidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, deberá ser cero.

Por tanto, las Corporaciones locales implicadas tendrán dificultad para financiar sus inversiones mediante deuda. Dada la representación nacional del gasto de capital local, esta medida podría afectar a la economía en su conjunto.

## **2.4. Recursos urbanísticos**

Una segunda fuente de financiación de inversiones, que no suele ser citada, procede de los recursos urbanísticos.

El desarrollo urbanístico de un municipio comporta una importante fuente de ingresos para los Ayuntamientos. Sobre el sustento jurídico del artículo 47 de la Constitución Española, los Ayuntamientos participan en las plusvalías que genera la acción urbanística. Se establece, de acuerdo con la legislación urbanística, en un máximo del 10 por 100 del aprovechamiento. Su resultado se integra en el Patrimonio Municipal del Suelo (PMS), que puede ser enajenado para financiar inversiones con las limitaciones impuestas por la normativa autonómica. La entrada en vigor el próximo 2 de julio de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo acota el destino del PMS. Y de la misma manera, algunas Comunidades Autónomas ya promulgaron leyes que restringían su aplicación. De acuerdo con esta legislación, los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos del suelo deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

El caso es que los Ayuntamientos procuran destinar una buena parte de los ingresos del PMS a la ejecución de actuaciones públicas o al fomento de actua-

ciones privadas, previstas en el planeamiento para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada. Ello posibilita financiar gastos de capital con recursos alternativos al endeudamiento.

De otro lado, los Ayuntamientos pueden obtener fuentes adicionales de ingresos procedentes de la firma de convenios urbanísticos. Estos ingresos dinerarios se integrarían igualmente en el PMS con los destinos exigidos para el mismo. La excepción a su integración deriva de la exigencia de financiar sistemas generales urbanos, cuando así ha sido previsto en el planeamiento.

En otro orden de ideas, atendiendo a cuestiones presupuestarias, mientras que el producto de la enajenación del suelo se presupuesta en el capítulo 6 de ingresos de capital, el resultante de los convenios urbanísticos se suele presupuestar en el capítulo 3 de ingresos corrientes, apartado “otros ingresos”. Aunque afectados al destino exigido por Ley, su registro en un capítulo de ingresos corrientes es errónea, y cuanto menos confusa. Puede dar lugar a errores de interpretación. Un análisis a priori podría concluir que una buena proporción del gasto de capital se financia mediante ahorro bruto, cuando en realidad se financia con ingresos de convenios urbanísticos o de otros ingresos del planeamiento urbano, que se ha de integrar en la cuenta del PMS.

El cuadro que se proyecta seguidamente compara los derechos de ingresos obtenidos por el concepto “otros ingresos” (artículo 39 del presupuesto) y por la enajenación de inversiones reales (capítulo 6), con el gasto de capital de los Ayuntamientos para los años comprendidos entre 2001 y 2004. La relación entre ambas magnitudes va a indicar el porcentaje de cobertura de las inversiones con recursos procedentes del urbanismo (cuadro 8).

### Cuadro 8

#### FINANCIACIÓN DE INVERSIONES CON RECURSOS URBANÍSTICOS, DERECHOS LIQUIDADOS Y OBLIGACIONES RECONOCIDAS (mls. €)

Derechos liquidados	2001	2002	2003	2004
Otros ingresos (art. 39 de ingresos)	1.172,1	1.492,5	1.506,2	1.908,5
Enajenación de inversiones reales	1.148,0	1.740,0	1.503,8	2.071,5
Total recursos urbanísticos	2.320,1	3.232,5	3.009,9	3.980,0
Gastos de Capital	7.378,9	9.320,4	11.953,8	9.095,9
% cobertura	31,4%	34,7%	25,2%	43,8%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Desde 2001 a 2004 se han financiado gastos de capital por un importe acumulado de 12.500 millones de €. La tasa de cobertura media se ha situado ligeramente por encima del 30 por 100.



Los ingresos por convenios urbanísticos (art. presupuestario 39) generan el 50 por 100 de los recursos urbanísticos. La cifra es estable para cada uno de los años reseñados.

No existe una tendencia definida del indicador de cobertura. Si bien, para dichos años el porcentaje mínimo de financiación con estos recursos se ha situado en el 25 por 100, mientras que el techo máximo ha coincidido precisamente con el último de los años analizados. En este caso, se aproxima al 44 por 100 de las obligaciones reconocidas de inversiones y de transferencias de capital.

Los datos para el conjunto general de los municipios son suficientemente significativos. Un análisis pormenorizado de la financiación de las inversiones por municipios, tramos de población y Comunidades Autónomas podría clarificar el grado de utilización de los Ayuntamientos de esta importante fuente de financiación de inversiones. No es el caso de este artículo, diseñado para ofrecer una sinopsis general de los recursos municipales.

De otro lado, si bien no se han localizado datos de la tasa real de endeudamiento de los Ayuntamientos (el límite superior ha sido fijado en el 110 por 100 de los derechos corrientes), nos atrevemos a afirmar que existe una correlación negativa entre el margen de maniobra de endeudamiento y el uso de los recursos urbanísticos. Es decir, a medida que los Ayuntamientos han agotado su capacidad de endeudamiento han tratado de buscar vías alternativas para la financiación de inversiones. En este sentido, los recursos urbanísticos en coincidencia con el auge inmobiliario en esos años se han convertido en el instrumento elegido para mantener el nivel inversor municipal. Las publicaciones de estadísticas para años sucesivos confirmarán o desmentirán la afirmación anterior.

Otra cuestión de fondo relacionada con lo anterior, surge respecto a los destinos de los recursos urbanísticos. La reorientación prioritaria del urbanismo con una finalidad económica para la financiación de inversiones ha condicionado la planificación urbana en los últimos años. Este hecho ha podido decidir al legislador a restringir el destino de tales recursos. En este sentido, la recién aprobada Ley 8/2007 del Suelo ha concretado los destinos del patrimonio público del suelo. De un lado, expresa que "... se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo..." (art. 33. 2). Mientras que de otro, sostiene que "... deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública" (art. 34). Puesto que esta Ley tiene el carácter de Básica la legislación autonómica de ordenación urbanística deberá adaptarse a este contenido.

Por tanto, limitado el margen de endeudamiento por agotamiento, o por cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, y condicionado el destino de los recursos urbanísticos, si se desea mantener el flujo de inversión municipal parece necesario desarrollar fuentes alternativas de financiación.

Las páginas que siguen tratarán de orientar algunas ideas ante una posible reforma de la financiación local.

### **3. UNA POSIBLE ORIENTACIÓN DE LA FINANCIACIÓN LOCAL**

#### **3.1. Introducción**

Los argumentos expuestos justifican una reforma de la financiación local. La prestación de servicios impropios necesita ser financiados con recursos adicionales. A ello, habría que agregar los nuevos servicios que paulatinamente se están prestando relacionados con el fenómeno de la globalización.

Los trabajos preparativos que han conducido a proponer una nueva ley básica de régimen local, y en sí misma la propia propuesta, representan un salto cualitativo importante, pues reconocen el papel que están desarrollando estos Entes en la prestación de servicios de proximidad. Básicamente, el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y Administración Local, una vez elevado a rango de Ley, va a exigir un importante esfuerzo municipal para ofertar de manera adecuada estos servicios.

Al respecto, hay que reconocer que una buena parte de las competencias que reconoce el Anteproyecto como propias de las Corporaciones locales están siendo ofertadas actualmente, dentro de la esfera de los servicios impropios. Sin embargo, éstos se están prestando, en ausencia de financiación adecuada y norma jurídica que los sustente, de manera deficiente en algunos casos.

Se ha comentado con anterioridad la probable dificultad a la que se enfrentan las Corporaciones locales para mantener el ritmo inversor de los últimos años. De un lado, porque están agotando su capacidad de endeudamiento, y de otro, porque los recursos obtenidos del urbanismo se han de orientar con carácter preferente a la inversión en viviendas protegidas. En este sentido, la utilización del urbanismo como vía de financiación alternativa a la inversión municipal en general se ha restringido notablemente.

A estos argumentos se añaden la reflexión de la FEMP sobre la distribución del gasto público nacional. Tradicionalmente, esta Federación ha reivindicado un mayor protagonismo del gasto local. Argumentan que una vez completado el traspaso de competencias desde la Administración General del Estado a las Autonomías, se debería proceder a ordenar el ámbito territorial de las competencias entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales. La consecuencia de una segunda descentralización implicaría un mayor desarrollo de las competencias locales, que absorberían parte de las competencias propias autonómicas.

Desde el punto de vista económico, se esgrime la dificultad de potenciar la fiscalidad municipal tal como está concebida actualmente. Como se sabe, su financiación está soportada por impuestos territoriales, que por sus propias características son rígidos, regresivos y complejos de gestionar. Además, la ausencia de bases imponibles amplias complica el desarrollo de los ingresos



Mientras estas cuestiones persisten, la FEMP reclama continuamente la participación de las Comunidades Autónomas en la financiación local. Puesto que la Constitución española así lo reconoció, una vez culminado el proceso autonómico, su desarrollo no debería demorarse más.

Además de regular esta participación, existe acuerdo entre los hacendistas en reformar la financiación municipal sobre principios básicos de la Hacienda Pública actual. Aunque de todos conocidos, merece la pena volverlos a citar. La fiscalidad municipal se debe sustentar sobre los principios de suficiencia, corresponsabilidad, perceptibilidad, simplicidad y autonomía. Además, el modelo de financiación local se debería integrar en el conjunto del sistema nacional, como una pieza más del engranaje fiscal.

Relacionado con estos argumentos, parece conveniente cuantificar el alcance de la reforma. En definitiva, si los Entes locales necesitan ingresos adicionales, la pregunta a responder sería ¿cuánto precisan? Y adicionalmente, si se financiase con recursos adicionales ¿cuál sería el impacto de la reforma sobre la presión fiscal nacional, o lo que es lo mismo sobre el PIB? La tercera cuestión a plantear se relaciona con la orientación precisa de la reforma.

El cuadro 9 trata de dar respuesta a estas cuestiones a partir de las cifras en él presentadas. Relaciona el gasto impropio local estimado para 2003 con rendimientos de los impuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los municipios. Asimismo, relaciona el coste de los servicios impropios con el PIB de dicho año.

### Cuadro 9

#### IMPACTO DE LA FINANCIACIÓN DEL GASTO IMPROPIO, 2003

% sobre impuesto de la renta	19,0%
% impuestos directos e indirectos del Estado *	10,3%
% impuestos directos e indirectos de las CCAA *	16,5%
% impuestos directos e indirectos de las CCLL *	101,6%
% sobre PIB	1,2%

\* Sobre datos de recaudación.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, Bando de España y elaboración propia.

Los datos resultantes dimensionan el esfuerzo adicional a realizar para financiar estos servicios. El primero de los indicadores resulta de la comparación con los rendimientos del impuesto de la renta consolidada del Estado y las Comunidades Autónomas. Si se diseñase un mecanismo que ligase la financiación completa de este gasto con el impuesto de la renta, la presión fiscal aumentaría un 19,0 por 100.



El dato varía con la variable comparada. En relación con los impuestos directos e indirectos del Estado resulta del 10,0 por 100; respecto a los impuestos de las Comunidades Autónomas es del 16,5 por 100. De otro lado, la imposición municipal tendría que duplicarse para financiar los servicios impropios. Es decir, para producir ahorro suficiente para cualquiera de estos tres escenarios: a) expandir el gasto corriente y ofrecer mejores servicios ciudadanos; b) generar suficiente ahorro para financiar inversiones<sup>25</sup>; c) una situación intermedia.

En definitiva, el impacto de su financiación se ha cuantificado en el 1,2 por 100 sobre el PIB de 2003.

No obstante, el impacto sería algo menor porque el coste de los servicios impropios está parcialmente financiado por las CCAA. Relacionando los datos obtenidos por el Ministerio de Economía y Hacienda, las CCAA habrían financiado en el referido año el 21 por 100 de los servicios corrientes impropios, el 40 por 100 de su gasto de capital. Habrían financiado, por tanto, el 25 por 100 del total del gasto impropio.

Se es consciente del salto cualitativo que representa un aumento de la presión fiscal del orden del 1,0 por 100 sobre el PIB nacional.

Conocido este dato, la tercera cuestión planteada se relaciona con la orientación del cambio fiscal. Potencialmente existen diversas combinaciones. Desde el aumento de la participación en los impuestos del Estado, a la participación en los ingresos de las CCAA, e incluso al establecimiento de un impuesto local sobre la renta y a la participación en impuestos sobre el consumo. O bien, una reunión de todas estas posibilidades. El texto siguiente repasará las potencialidades de cada una de estas figuras.

### **3.2. Valoración de los impuestos municipales**

#### *Valoración del IBI*

Como se indicó en el apartado 2 de este artículo, la propuesta de reforma del IBI se orienta hacia: a) la sustitución de valor catastral por otro valor de referencia del mercado; b) la personalización del impuesto, y c) el régimen fiscal a aplicar a las viviendas desocupadas.

Tras valorar estas propuestas, sé es de la opinión de mantener el IBI en su concepción actual. Esta afirmación se sostiene desde diversas argumentaciones, una de ellas está relacionada con el perfeccionamiento técnico que ha alcanzado este impuesto. Del conjunto de la imposición municipal, el IBI ha sido el impues-

---

<sup>25</sup> Al respecto, recordamos que el cuadro 1 expuso cifras que permiten probar que el montante de gasto impropio total es equivalente al gasto de capital, y por tanto a los recursos movilizados para financiar éstos.

to que más modificaciones jurídicas ha tenido desde su implantación<sup>26</sup>, lo cual es sintomático del cuidado y la actualización permanente que el legislador ha tenido hacia el mismo.

En segundo lugar, a pesar de la permanente reivindicación de los municipios españoles respecto a la falta de autonomía que poseen para la determinación de la base imponible, al coincidir ésta con el valor catastral, el catastro ha actualizado de manera progresiva al alza este valor. Los datos conocidos desde 1995 a 2005 así al menos lo confirman. El cuadro 10 reproduce cifras del catastro obtenidas del Ministerio de Economía y Hacienda. La relación entre el número de unidades urbanas (columna 2) y el valor catastral (columna 3) ha permitido obtener el valor medio de año (columna 4), así como el aumento de dicho valor acumulativo desde 1995 (columnas 5 y 6). El resultado revela que la actualización del valor catastral ha sido permanente en los diez años de la serie. Además, el aumento ha estado muy por encima del índice del precio al consumo de cada año, índice de referencia de actualización anual del valor catastral en Presupuestos Generales del Estado.

**Cuadro 10**  
**UNIDADES URBANAS Y VALOR CATASTRAL, 1995-2005**

Años	Uds. urbanas (miles)	Valor catastral		Tasa de incremento	
		(mlls. €)	medio (€)	Anual	Acumulado
1995	23.400	461.650	19.729		
1996	24.032	521.206	21.688	9,9%	9,9%
1997	24.686	590.446	23.918	10,3%	21,2%
1998	25.261	640.646	25.361	6,0%	28,5%
1999	25.898	676.120	26.107	2,9%	32,3%
2000	26.583	727.966	27.384	4,9%	38,8%
2001	27.290	794.246	29.104	6,3%	47,5%
2002	28.032	979.286	34.935	20,0%	77,1%
2003	28.749	1.028.965	35.791	2,5%	81,4%
2004	29.595	1.101.150	37.207	4,0%	88,6%
2005	30.533	1.193.263	39.081	5,0%	98,1%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Así pues, cabe concluir que la actualización del valor catastral se ha hecho regularmente. A pesar de lo arduo de la revisión de cada una de las treinta millo-

<sup>26</sup> Véase al respecto Miranda Hita, J., (2004): “El catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, *Catastro*, núm. 50, 7-50, abril, Dirección General del Catastro.

nes de unidades urbanas, la Dirección General Catastro ha conseguido disponer de información de relieve de las unidades urbanas. La actualización, además, ha tenido la virtud de aplicar idéntico método de trabajo para el conjunto de estas unidades urbanas a nivel nacional.

Por consiguiente, la crítica esgrimida probablemente se relacione con la dificultad de mantener el valor catastral actualizado a la dinámica del mercado. Caso muy distinto hubiera sido si los precios del sector inmobiliario hubiesen permanecido estables, pues entonces esta estabilidad hubiese permitido una aproximación entre aquellos y el valor catastral. No ha sido éste el caso de España. El *boom* inmobiliario de los últimos años ha tenido por consecuencia una fuerte subida del valor del suelo y de la vivienda. Este incremento persistente y continuado ha sido el causante de que el valor catastral, a pesar de la actualización que se ha llevado a cabo desde 1995, se haya separado del valor del mercado. Tal vez por ello, desde la FEMP se apuesta por su sustitución por un valor de referencia del precio del mercado. Sostienen que esta medida permitiría a los municipios una mayor autonomía y discrecionalidad para la fijación de un valor de aproximación al mercado. A su vez, esta medida haría factible el aumento de la base imponible y por ende del rendimiento del impuesto sin subida del tipo impositivo.

Frente a estos argumentos, defendemos el mantenimiento del valor catastral para la fijación de la base imponible. Por un lado, porque el conjunto de las unidades urbanas serían tratadas con un criterio uniforme en el conjunto nacional. El cálculo de la base imponible a partir de un valor de referencia fijado libremente por cada uno de los Ayuntamientos podría introducir criterios inequidades entre territorios.

En segundo lugar, los datos actualizados del sector inmobiliario una caída progresiva de la demanda y una disminución de los precios de la vivienda. Al respecto, la evolución del mercado inmobiliario apunta hacia un ajuste gradual y progresivo. Se espera que los precios se estabilicen en 2007. Ante esta perspectiva, la determinación de la base del impuesto a partir de valores de referencia de mercado será menos acuciante. De ahí, la propuesta de no actuar. Así pues, no sería conveniente, ni necesario cambiar la referencia de la base imponible de este impuesto. A nuestro entender, debe seguir ligada al valor catastral.

En cuanto a la personalización del impuesto para que incluya criterios de equidad, la idea es atractiva, pero su implementación es compleja. Este impuesto, al igual que el resto de los tributos de base territorial no se presta a ello. Su puesta en marcha es dificultosa, complicaría la gestión del impuesto. Además, el IBI es un impuesto caro de gestionar y de inspeccionar. No parece, por tanto, un tributo adecuado para introducir criterio de justicia retributiva. Por tal motivo, no es recomendable profundizar en esta vía.

Si lo que se desea es ligar la imposición municipal a criterios de progresivos, entonces lo sensato sería relacionarla con tributos de base personal. En este



sentido, el impuesto que mejor cumple esta condición es el impuesto sobre la renta.

La tercera de las cuestiones planteadas en este impuesto se relaciona con el tratamiento a adoptar en las viviendas desocupadas. Al respecto, la reforma fiscal local de 2002 ya estableció un recargo del 50 por 100 sobre la desocupación de inmuebles. Sin embargo, la complicación jurídica y de inspección posterior que conlleva el desarrollo de esta medida ha desincentivado avanzar en esta vía.

De la misma manera, se puede afirmar respecto a la utilización del IBI para luchar contra la especulación inmobiliaria. Si bien son loables estas ideas, son otros instrumentos los que deben ser utilizados para estimular la ocupación de viviendas y dinamizar la utilización del suelo.

Por lo demás, es preciso decir que el IBI cumple perfectamente las funciones de autonomía y suficiencia financiera local. Los Ayuntamientos de manera autónoma deciden el tipo impositivo a aplicar, entre una horquilla mínima para los inmuebles urbanos del 0,4 por 100 y máxima del 1,30 por 100. Dado que el tipo impositivo medio nacional está situado en el 0,70 por 100, el margen para aumentar los ingresos municipales por esta vía es elevado. El incremento potencial de la recaudación se ha valorado en unos 4.000 millones de € en 2003, siempre y cuando se eleve el tipo al máximo permitido.

### *Valoración del IAE*

La propuesta efectuada para el IAE se orienta a su recuperación como fuente de diversificación de ingresos. Las propuestas inciden en ligar la base imponible al concepto de beneficio mínimo. Al respecto, se critica la falta de representatividad del indicador actual para la exacción del impuesto, ligado al importe neto de la cifra de negocios.

Ahora bien, si lo que se pretende es recuperar los ingresos *perdidos* tras la reforma de 2002, es conveniente reflexionar sobre las cifras expuestas en el cuadro 4. Este cuadro revela que la pérdida del rendimiento del IAE oscila en torno a los 600 millones de €. En términos relativos representa un 5 por 100 sobre el rendimiento de los impuestos municipales en 2004. No es una cantidad significativa. De otro lado, es preciso tener en cuenta que las Corporaciones locales fueron compensadas por el Estado por el diferencial negativo resultante de la reforma. Un argumento adicional deriva de la impopularidad del impuesto. Por tanto, su restauración desde las bases actuales no va a tener por resultado un aumento importante de los recursos, mientras que puede sembrar inquietud en el sector empresarial.

En mi opinión, si se desea potenciar este impuesto se debería analizar las posibilidades de introducir un gravamen sobre la actividad económica que tenga por base la renta (caso de países nórdicos), o la propiedad (caso de Gran Bretaña). Por tanto, las perspectivas que se abren son dos:

1. Gravamen sobre la renta, pero con igual tratamiento de la base imponible y fijación libre del tipo impositivo, dentro de unos límites establecidos. O bien, gravamen sobre la renta, mediante el establecimiento de un recargo territorial sobre la cuota del impuesto estatal.
2. Tipos diferenciados en el IBI según que el uso de la propiedad sea residencial o económico.

Dada la aceptación del impuesto sobre bienes inmuebles, nos inclinamos por sondear la posibilidad de aplicar la segunda de las posibilidades, es decir añadir un tipo diferenciado que recoja el uso diferencial de la propiedad para una finalidad económica. La fijación de un tipo máximo superior al tipo actual soportado por los inmuebles urbanos residenciales permitiría a los Ayuntamientos gravar diferencialmente la actividad económica a partir de la propiedad inmobiliaria. Como primera impresión, la medida sería fácil y simple de adoptar. No complicaría en exceso la gestión tributaria municipal.

#### *Valoración del IVTM*

Entendemos que el impuesto debería considerar las circunstancias relacionadas con el cambio climático. En este sentido, debería gravar en mayor medida el uso del vehículo privado e incentivar la compra de vehículos de energía híbrida o menos contaminante mediante bonificaciones adecuadas. Nos inclinamos, por consiguiente, por aumentar sus tarifas, bajo la justificación de impuesto *pigouviano*. Y de otro lado, establecer una bonificación sobre la cuota para aquellos de baja contaminación.

#### *Valoración del ICIO*

Como se ha comentado, la reforma que se proyecta es simple: aumentar su rendimiento, mediante el incremento del tipo. La propuesta llevaría a incrementar el tipo impositivo del 4 por 100 al 5 por 100.

Dada su naturaleza indirecta, este incremento sería repercutido sobre el valor de la vivienda. Al respecto es preciso indicar que el coste de la vivienda ya incluye otros tributos municipales como son las tasas por la obtención de la licencia de obra y de primera ocupación. La sumatoria de estos tributos puede aumentar el coste de la vivienda entre el 4 por 100 y el 6,5 por 100. El incremento del tipo del ICIO al 5 por 100 tendría por efecto un aumento de un punto porcentual adicional. Parece elevado, habida cuenta que la vivienda está gravada con otros impuestos: el IVA en primera transmisión y con el impuesto sobre transmisión patrimoniales en sucesivas.

De ahí que nos inclinemos por el mantenimiento del tipo máximo actual. El impuesto, por tanto, no debería tener modificación alguna, salvo las de orden técnico.

## Valoración del IIVTNU

Si bien, este impuesto carece de rigor técnico, producido por la contradicción que subyace entre el hecho y la base imponible, nos inclinamos por su mantenimiento sin modificaciones de relieve, salvo las de perfeccionamiento técnico, pues representa una fuente adicional de ingresos municipales.

Como corolario de la valoración de la imposición municipal, se ha concluido que la reforma debe oscilar alrededor del IBI y el IVTM. Sobre el primero de ellos debe primar la referencia catastral como base imponible. De otro lado, se sugiere introducir un tipo impositivo diferenciado de gravamen de la actividad económica en este impuesto. Respecto al IVTM, se apuesta por la introducción en sus tarifas de elementos que consideren las externalidades negativas que comporta el uso del automóvil.

Seguidamente, se repasarán otras posibles fuentes de financiación municipal. Además, se tratará de relacionar estas fuentes con el objetivo de obtener recursos para financiar el gasto no obligatorio.

### 3.3. Participaciones en ingresos del Estado

El modelo de participación en los ingresos del Estado es dual. Los municipios menores de 75.000 habitantes y que no son capitales de provincias han mantenido el sistema de financiación anterior. Los municipios mayores de 75.000 habitantes, capitales de provincia y Diputaciones provinciales participan directamente en los impuestos del Estado. Sin embargo, tanto un modelo como otro conservan las inequidades establecidas anteriormente, consistentes en una distribución más elevada de las transferencias en municipios con tramos de población mayor. En este sentido, el modelo de transferencias del Estado debería revisarse.

La revisión debería ser además cuantitativa. Las transferencias corrientes deberían aumentarse al menos en los servicios ofrecidos por los municipios que en principio pertenecen a la Administración General del Estado. *Grosso modo*, nos referimos a los servicios de seguridad y de protección civil. La introducción en la agenda política de la seguridad ha derivado en un aumento significativo de los efectivos policiales en las Corporaciones locales, efectivos que han incrementado el ámbito de sus funciones a las reseñadas. Tal es el motivo, por el que el informe sobre el gasto no obligatorio en España para 2003, ya referido con anterioridad, revela que el 27 por 100 del gasto total de 2003 procede de servicios impropios de la seguridad y protección civil. La cifra en 2003 se estima en 2.650 millones de €.

Esa cantidad podría ser financiada por el Estado, mediante el aumento de las transferencias corrientes. Para ello, estas dotaciones deberían elevarse un 35 por 100 sobre las cifras liquidadas en 2003.

En otro orden de ideas, y sobre la base de los principios de corresponsabilidad y autonomía, las Corporaciones locales deberían integrarse en el sistema fiscal del conjunto de las Administraciones Públicas. Esta unión puede ser factible a partir de la participación en impuestos estatales. Esta participación se podría establecer a partir de:

- a. La tributación local sobre la renta. A partir de la base imponible del IRPF las Corporaciones locales fijarían libremente el tipo de gravamen entre unos límites determinados.
- b. Un recargo local sobre la cuota del IRPF estatal. De la misma manera, éste se fijaría libremente por las Corporaciones locales dentro de unos límites fijados por el legislador.

De las dos posibilidades, el establecimiento de un recargo sobre la cuota tiene algunas ventajas. Entre ellas, su simplicidad y su relativa facilidad para su puesta en marcha sin costes adicionales excesivos. Si se estableciese el límite máximo en el 2,5 por 100 sobre la cuota del IRPF, el potencial de ingresos adicionales que obtendrían las Corporaciones locales sería de unos 1.130 millones de €. Si esta cantidad se comparase con el gasto impropio a cubrir, el porcentaje rondaría el 15 por 100 de éste.

### **3.4. Participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas**

La participación en los ingresos de las CCAA es una exigencia. Del conjunto de las CCAA, la única que ha diseñado un mecanismo de participación ha sido la Comunidad Canaria. Con independencia de que es un modelo a conocer y tal vez a imitar, las decisiones a adoptar deberían ir encaminadas a:

- a. Modificar el sistema actual de transferencias condicionadas a incondicionadas.
- b. Adoptar un doble sistema de financiación según la cualidad del gasto: corriente o de inversión.
- c. Contribuir decisivamente al gasto de mantenimiento de las inversiones ya realizadas o a realizar.
- d. Adoptar el compromiso de financiar en su totalidad las competencias futuras susceptibles de traspaso a nivel local.

El modelo adoptado de transferencias de competencias y recursos desde la AGE a las Comunidades Autónomas es una referencia necesaria. Y de la misma manera, la experiencia que se puede obtener a lo largo de los últimos 25 años, que ha confluído en la culminación del proceso autonómico.

En líneas generales, se propone que se adopte un sistema de financiación autonómico dual de un lado, para dar cobertura a los gastos corrientes, que se denominaría Fondo de Nivelación Corriente; de otro, para financiar los gastos de



capital, mediante un Fondo Complementario de Inversiones. Se estima que el primero de los Fondos, es decir el Fondo de Nivelación Corriente, podría financiar al menos el equivalente al 35 por 100 del gasto no obligatorio, mientras que el Fondo Complementario de Inversiones, debería ser equivalente al 100 por 100 del gasto de capital impropio.

Así pues, con estos porcentajes, El Fondo de Nivelación Corriente se situaría en unos 2.650 millones de €. El Fondo Complementario de Inversiones se elevaría a 2.140 millones de €.

En otro orden de ideas, la distribución de los Fondos entre las Corporaciones locales debería efectuarse en función de criterios de población y de necesidad de los servicios a prestar.

Además, los futuros traspasos de competencias deberían ser financiados al 100 por 100 por la Administración Pública que las ostente.

### 3.5. Una propuesta concreta de financiación del gasto local impropio

El conjunto de las reflexiones anteriores se concretan en el cuadro 11.

#### Cuadro 11

##### UNA PROPUESTA CONCRETA DE FINANCIACIÓN DEL GASTO LOCAL IMPROPIO

Gasto a financiar <sup>(*)</sup>	Mlls. €
Gasto corriente impropio	7.566,9
(Gastos de seguridad y protección)	(2.627,3)
Gasto de capital impropio	2.139,2
Total gasto impropio	9.706,1
<i>Modelo propuesto de financiación del gasto impropio</i>	
35% Participación en Ingresos del Estado	2.648,4
35% Participación en Ingresos de las CCAA	2.648,4
15% incremento de la presión fiscal municipal	1.135,0
15% Recargo local sobre IRPF	1.135,0
100% Ingresos de Capital de las CCAA	2.139,2
Total financiación corriente y de capital	9.706,1

(\*) Datos obtenidos, a partir de los datos del estudio ya citado del gasto no obligatorio en España, 2003.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con estas propuestas, la participación en los ingresos del Estado se incrementaría para financiar aquel gasto que se entiende entra dentro de la órbita competencial de la AGE, esto es los resultantes de la seguridad y protec-



ción. Las Comunidades Autónomas financiarían el 35 por 100 del gasto corriente y el 100 por 100 del gasto de capital. Así pues, las CCAA financiarían el 50 por 100 del total de los servicios impropios cuantificados. Asimismo, deberían adoptar el compromiso de financiar en su totalidad los nuevos traspasos que se pudieran acordar. De otro lado, se propone que el 30 por 100 que quedaría pendiente de financiación proceda de los impuestos municipales actuales y del establecimiento de un recargo local sobre la cuota del IRPF.

Las páginas anteriores han tratado de dibujar una propuesta inicial de financiación municipal. La propuesta profundiza en el calado de la reforma que se pretende. Para ello, se ha tratado de avanzar en la concreción de un modelo, que como tal está abierto al debate y a su perfeccionamiento.

Su perfeccionamiento debería concretar si se mantiene el modelo de financiación dual inaugurado en la reforma de 2002, o por el contrario si avanza hacia un sistema único. De otro lado, el énfasis en este trabajo se ha puesto en la financiación municipal. Somos conscientes, sin embargo, de que se deberían haber incluido propuestas para las Diputaciones provinciales. La ausencia de impuestos provinciales, unido a su falta de autonomía fiscal, hacen más sencillo la aplicación de un nuevo modelo financiero, pues sus ingresos deberían nutrirse de participaciones en los impuestos del Estado y de las CCAA.

#### **4. A MODO DE CONCLUSIÓN**

Las Corporaciones locales han evolucionado en los últimos treinta años desde la escasez hasta abarcar una amplia oferta de servicios públicos, algunos de los cuales pertenecen a la esfera competencial de otras Administraciones públicas. Los llamados servicios *impropios* han sido cuantificados en el 27 por 100 del presupuesto total municipal. Este porcentaje equivale a 9.700 millones de € de 2003.

La expansión del gasto local en esa dirección tiene por origen la indefinición de sus competencias. Ni la Constitución, ni la Ley Básica de Régimen Local precisaron el marco competencial de estas Administraciones. Esta falta de determinación, en unión a su carácter de administración cercana al ciudadano, así como a la descentralización de servicios desde las CCAA sin aportación de financiación, se está resolviendo con un aumento de la presión fiscal municipal hacia sus ciudadanos. Sin embargo, la expansión *natural* de tales servicios es insostenible. De proseguir esta tendencia las Corporaciones locales se enfrentarán de nuevo a situaciones de insuficiencia financiera.

El elevado endeudamiento, las restricciones del destino de los recursos urbanos, y la tendencia al alza del euríbor, limitarán las posibilidades de expansión del gasto local, tanto del gasto corriente como del gasto de inversión.



La propuesta que se realiza se sitúa en la hipótesis de que la financiación del gasto impropio posibilitará que las Corporaciones locales obtengan recursos adicionales que les permita mantener el flujo inversor alcanzado en los últimos años sin necesidad de aumentar su endeudamiento o recurrir a los recursos generados por el planeamiento urbano.

La propuesta sitúa la responsabilidad de la financiación del gasto impropio en los tres niveles de la Administración. Son, sin embargo, las Comunidades Autónomas las que tendrán que soportar en mayor proporción este gasto, precisamente porque las competencias impropias que desarrollan los Entes locales debían ser ejercidas por las primeras.

El modelo propuesto distribuye la carga de la financiación de los servicios impropios en la siguiente proporción: 25 por 100 Administración General del Estado, 50 por 100 Comunidades Autónomas, 25 por 100 Corporaciones locales.

Se propone un aumento del Fondo de Participación en los Ingresos del Estado para las Corporaciones locales del orden de 2.650 millones de €, que representa aproximadamente la estimación del gasto impropio del año 2003.

Se propone la creación de dos Fondos Autonómicos. El primero sería un Fondo de Nivelación Corriente que se distribuiría en función de variables relacionadas con la población y la necesidad de servicios a prestar. Este fondo estaría dotado con unos 2.650 millones de € referidos al año 2003. El segundo sería un Fondo Complementario de Inversiones, valorado en 2.140 millones de € de 2003.

Por su parte, se propone la creación de un recargo local sobre la cuota del IRPF cuyo tipo sería decidido por los Entes locales entre unos niveles máximo y mínimo fijados por el legislador. Esta medida, si se fijase el tipo máximo en el 2,5 por 100, podrían aportar recursos por 1.135 millones de €.

El resto hasta financiar la totalidad del gasto impropio debería ser cubierto con la imposición municipal actual, bien mediante una reforma del IBI, que incluya un tipo diferenciado de bien inmueble, aquel destinado a la actividad empresarial, o bien que aumente las tarifas del IVTM que considere las externalidades negativas del uso del automóvil.

## BIBLIOGRAFÍA

- Análisis Local*, núm. 45. VI/2002. Consultores de las Administraciones Públicas. Madrid.
- ANGOITIA GRIJALBA, M. (2004): *Entidades locales y descentralización del sector público*. Consejo Económico y Social. Madrid.
- ESTEBAN CABRERA, M. (2006): *Situación actual y perspectivas de la hacienda local. El caso de la hacienda local andaluza*. ISEL. Diputación provincial de Málaga. Málaga.
- IRANZO, JUAN E. (2000): *La reforma de la financiación local en España*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005): *Libro blanco para la reforma del gobierno local*. Madrid.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1988): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Ariel Economía. Barcelona.
- Papeles de Economía Española*, núm. 92, 2002. “Haciendas locales, vías de reforma”, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas. Madrid.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, I., y CUESTA MARTÍNEZ, A. (coord.) (2006): *Documento base para la reforma de la financiación municipal*. No publicado.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J.; ESTEBAN CABRERA, M., y GÓMEZ SALAS, J. (2005): *La Hacienda Pública territorial. Teoría y práctica. El caso andaluz*. Grupo Editorial Universitario. Granada.



## SÍNTESIS

### PRINCIPALES IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

En materia de organización territorial del Estado, la financiación de la Hacienda autonómica y de la Hacienda local ha ocupado páginas completas de revistas especializadas de la Hacienda Pública. Desde los albores de la democracia, los hacendistas publicaron numerosos trabajos sobre esta materia. Treinta años más tarde esta cuestión sigue siendo objeto de análisis económico.

Este trabajo pretende concretar algunas ideas básicas sobre la financiación local. De un lado, porque la financiación local, especialmente la municipal, no ha sido resuelto de manera satisfactoria. Así, la Ley de financiación local representó un avance sustancial respecto a la situación anterior. Entre otros aspectos positivos, las Corporaciones locales superaron el raquitismo presupuestario histórico, alcanzaron tasas positivas de ahorro y avanzaron hacia una Hacienda de servicios. Pero de otro, la legislación local adoleció de algunos defectos de diseño. La persistencia de estos defectos podría conducir de nuevo a las Haciendas locales en una situación de insuficiencia financiera.

El presente trabajo se estructura en tres apartados. En primer lugar, se aborda la descripción de la evolución de la financiación local desde la transición democrática. Es original los periodos de clasificación utilizados: a) la hacienda local transitoria, que ocuparía desde 1975 a 1990, con la promulgación de la Ley de Financiación local de 1988 y su puesta en marcha; b) un breve periodo (1990-1995) marcado por una situación crítica de la financiación local, resultado de dos vectores coincidentes en la tiempo, cuales fueron la tardanza en reformar la financiación local y un escenario de crisis económica internacional, y c) expansión de los servicios impropios, como resultado de la superación de la crisis y la imprecisa delimitación de las competencias municipales. Es precisamente esta falta de concreción la que puede situar a las hacienda locales en la insuficiencia financiera.

En este sentido, ni la Constitución, ni la Ley Básica del Régimen Local precisaron el marco competencial de estas Administraciones. Esta falta de determinación, en unión a su carácter de administración cercana al ciudadano, así como al proceso paralelo de descentralización de servicios desde las Comunidades Autónomas sin que se acompañara de medidas de financiación estable y suficiente, se está resolviendo con un aumento de la presión fiscal municipal. Son pues los vecinos los que están pagando con impuestos municipales la prestación de servicios que debían ofrecer otras Administraciones con su propia financiación. El crecimiento de la oferta de servicios impropios desde la esfera local está desnaturalizando el diseño de la Hacienda local, por cuanto no está concebida para financiar servicios que en principio no les corresponden.

En segundo término, se realiza una aproximación al coste de los servicios impropios y, en tercer lugar se diseña una estrategia de futuro con la que se pretende neutralizar algunos problemas relevantes como son los representados por la rigurosidad en la im-

plantación de la estabilidad presupuestaria y por la excesiva utilización de los recursos urbanísticos como medio de financiación de la inversión municipal. Asimismo, se plantea la necesidad de abordar el nuevo escenario financiero desde su simplificación, a la vez que se reclama compartir la responsabilidad del sistema financiero local entre los tres niveles de la Administración Pública.

El modelo propuesto distribuye la carga de la financiación de los servicios impropios en la siguiente proporción: 25 por 100 Administración General del Estado, 50 por 100 Comunidades Autónomas, 25 por 100 Corporaciones locales. Son pues las Comunidades Autónomas las que mayor esfuerzo deben hacer. La concreción de las propuestas es la siguiente: *a)* aumento del Fondo de Participación en los Ingresos del Estado; *b)* creación de dos Fondos de Participación Autonómico, uno para financiar el gasto corriente, otro para financiar inversiones, y *c)* creación de un recargo local sobre la cuota del IRPF.

La implantación de estas medidas de carácter económico tendría que ser complementadas con la consiguiente redefinición de las competencias locales, materia propia de una Ley Básica del Gobierno y la Administración Local. Ambas actuaciones posibilitarían en una mayor suficiencia de las Haciendas locales, un mejor equilibrio entre sus ingresos, así como el mantenimiento del flujo inversor en los años venideros.

## **NORMAS DE PUBLICACIÓN DE PAPELES DE TRABAJO DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES**

Esta colección de *Papeles de Trabajo* tiene como objetivo ofrecer un vehículo de expresión a todas aquellas personas interesadas en los temas de Economía Pública. Las normas para la presentación y selección de originales son las siguientes:

1. Todos los originales que se presenten estarán sometidos a evaluación y podrán ser directamente aceptados para su publicación, aceptados sujetos a revisión, o rechazados.
2. Los trabajos deberán enviarse por duplicado a la Subdirección de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales. Avda. Cardenal Herrera Oria, 378. 28035 Madrid.
3. La extensión máxima de texto escrito, incluidos apéndices y referencias bibliográficas será de 7000 palabras.
4. Los originales deberán presentarse mecanografiados a doble espacio. En la primera página deberá aparecer el título del trabajo, el nombre del autor(es) y la institución a la que pertenece, así como su dirección postal y electrónica. Además, en la primera página aparecerá también un abstract de no más de 125 palabras, los códigos JEL y las palabras clave.
5. Los epígrafes irán numerados secuencialmente siguiendo la numeración arábica. Las notas al texto irán numeradas correlativamente y aparecerán al pie de la correspondiente página. Las fórmulas matemáticas se numerarán secuencialmente ajustadas al margen derecho de las mismas. La bibliografía aparecerá al final del trabajo, bajo la inscripción "Referencias" por orden alfabético de autores y, en cada una, ajustándose al siguiente orden: autor(es), año de publicación (distinguiendo a, b, c si hay varias correspondientes al mismo autor(es) y año), título del artículo o libro, título de la revista en cursiva, número de la revista y páginas.
6. En caso de que aparezcan tablas y gráficos, éstos podrán incorporarse directamente al texto o, alternativamente, presentarse todos juntos y debidamente numerados al final del trabajo, antes de la bibliografía.
7. En cualquier caso, se deberá adjuntar un disquete con el trabajo en formato word. Siempre que el documento presente tablas y/o gráficos, éstos deberán aparecer en ficheros independientes. Asimismo, en caso de que los gráficos procedan de tablas creadas en excel, estas deberán incorporarse en el disquete debidamente identificadas.

***Junto al original del Papel de Trabajo se entregará también un resumen de un máximo de dos folios que contenga las principales implicaciones de política económica que se deriven de la investigación realizada.***

## **PUBLISHING GUIDELINES OF WORKING PAPERS AT THE INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES**

This serie of *Papeles de Trabajo* (working papers) aims to provide those having an interest in Public Economics with a vehicle to publicize their ideas. The rules governing submission and selection of papers are the following:

1. The manuscripts submitted will all be assessed and may be directly accepted for publication, accepted with subjections for revision or rejected.
2. The papers shall be sent in duplicate to Subdirección General de Estudios Tributarios (The Deputy Direction of Tax Studies), Instituto de Estudios Fiscales (Institute for Fiscal Studies), Avenida del Cardenal Herrera Oria, nº 378, Madrid 28035.
3. The maximum length of the text including appendices and bibliography will be no more than 7000 words.
4. The originals should be double spaced. The first page of the manuscript should contain the following information: (1) the title; (2) the name and the institutional affiliation of the author(s); (3) an abstract of no more than 125 words; (4) JEL codes and keywords; (5) the postal and e-mail address of the corresponding author.
5. Sections will be numbered in sequence with arabic numerals. Footnotes will be numbered correlatively and will appear at the foot of the corresponding page. Mathematical formulae will be numbered on the right margin of the page in sequence. Bibliographical references will appear at the end of the paper under the heading "References" in alphabetical order of authors. Each reference will have to include in this order the following terms of references: author(s), publishing date (with an a, b or c in case there are several references to the same author(s) and year), title of the article or book, name of the journal in italics, number of the issue and pages.
6. If tables and graphs are necessary, they may be included directly in the text or alternatively presented altogether and duly numbered at the end of the paper, before the bibliography.
7. In any case, a floppy disk will be enclosed in Word format. Whenever the document provides tables and/or graphs, they must be contained in separate files. Furthermore, if graphs are drawn from tables within the Excell package, these must be included in the floppy disk and duly identified.

***Together with the original copy of the working paper a brief two-page summary highlighting the main policy implications derived from the research is also requested.***



## ÚLTIMOS PAPELES DE TRABAJO EDITADOS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

### 2004

- 1/04 Una propuesta para la regulación de precios en el sector del agua: el caso español.  
*Autores:* M.<sup>a</sup> Ángeles García Valiñas y Manuel Antonio Muñoz Pérez.
- 2/04 Eficiencia en educación secundaria e *inputs* no controlables: sensibilidad de los resultados ante modelos alternativos.  
*Autores:* José Manuel Cordero Ferrera, Francisco Pedraja Chaparro y Javier Salinas Jiménez.
- 3/04 Los efectos de la política fiscal sobre el ahorro privado: evidencia para la OCDE.  
*Autores:* Montserrat Ferre Carracedo, Agustín García García y Julián Ramajo Hernández.
- 4/04 ¿Qué ha sucedido con la estabilidad del empleo en España? Un análisis desagregado con datos de la EPA: 1987-2003.  
*Autores:* José María Arranz y Carlos García-Serrano.
- 5/04 La seguridad del empleo en España: evidencia con datos de la EPA (1987-2003).  
*Autores:* José María Arranz y Carlos García-Serrano.
- 6/04 La ley de Wagner: un análisis sintético.  
*Autor:* Manuel Jaén García.
- 7/04 La vivienda y la reforma fiscal de 1998: un ejercicio de simulación.  
*Autor:* Miguel Ángel López García.
- 8/04 Modelo dual de IRPF y equidad: un nuevo enfoque teórico y su aplicación al caso español.  
*Autor:* Fidel Picos Sánchez.
- 9/04 Public expenditure dynamics in Spain: a simplified model of its determinants.  
*Autores:* Manuel Jaén García y Luis Palma Martos.
- 10/04 Simulación sobre los hogares españoles de la reforma del IRPF de 2003. Efectos sobre la oferta laboral, recaudación, distribución y bienestar.  
*Autores:* Juan Manuel Castañer Carrasco, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 11/04 Financiación de las Haciendas regionales españolas y experiencia comparada.  
*Autor:* David Cantarero Prieto.
- 12/04 Multidimensional indices of housing deprivation with application to Spain.  
*Autores:* Luis Ayala y Carolina Navarro.
- 13/04 Multiple occurrence of welfare reciprocity: determinants and policy implications.  
*Autores:* Luis Ayala y Magdalena Rodríguez.
- 14/04 Imposición efectiva sobre las rentas laborales en la reforma del impuesto sobre la renta personal (IRPF) de 2003 en España.  
*Autoras:* María Pazos Morán y Teresa Pérez Barrasa.
- 15/04 Factores determinantes de la distribución personal de la renta: un estudio empírico a partir del PHOGUE.  
*Autores:* Marta Pascual y José María Sarabia.
- 16/04 Política familiar, imposición efectiva e incentivos al trabajo en la reforma de la imposición sobre la renta personal (IRPF) de 2003 en España.  
*Autoras:* María Pazos Morán y Teresa Pérez Barrasa.

- 17/04 Efectos del déficit público: evidencia empírica mediante un modelo de panel dinámico para los países de la Unión Europea.  
*Autor:* César Pérez López.
- 18/04 Inequality, poverty and mobility: Choosing income or consumption as welfare indicators.  
*Autores:* Carlos Gradín, Olga Cantó y Coral del Río.
- 19/04 Tendencias internacionales en la financiación del gasto sanitario.  
*Autora:* Rosa María Urbanos Garrido.
- 20/04 El ejercicio de la capacidad normativa de las CCAA en los tributos cedidos: una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF.  
*Autores:* José María Durán y Alejandro Esteller.
- 21/04 Explaining budgetary indiscipline: evidence from spanish municipalities.  
*Autores:* Ignacio Lago-Peñas y Santiago Lago-Peñas.
- 22/04 Local governments' asymmetric reactions to grants: looking for the reasons.  
*Autor:* Santiago Lago-Peñas.
- 23/04 Un pacto de estabilidad para el control del endeudamiento autonómico.  
*Autor:* Roberto Fernández Llera
- 24/04 Una medida de la calidad del producto de la atención primaria aplicable a los análisis DEA de eficiencia.  
*Autora:* Mariola Pinillos García.
- 25/04 Distribución de la renta, crecimiento y política fiscal.  
*Autor:* Miguel Ángel Galindo Martín.
- 26/04 Políticas de inspección óptimas y cumplimiento fiscal.  
*Autores:* Inés Macho Stadler y David Pérez Castrillo.
- 27/04 ¿Por qué ahorra la gente en planes de pensiones individuales?  
*Autores:* Félix Domínguez Barrero y Julio López-Laborda.
- 28/04 La reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas: una valoración con microdatos de la ciudad de Zaragoza.  
*Autores:* Julio López-Laborda, M.<sup>a</sup> Carmen Trueba Cortés y Anabel Zárata Marco.
- 29/04 Is an inequality-neutral flat tax reform really neutral?  
*Autores:* Juan Prieto-Rodríguez, Juan Gabriel Rodríguez y Rafael Salas.
- 30/04 El equilibrio presupuestario: las restricciones sobre el déficit.  
*Autora:* Belén Fernández Castro.

## 2005

- 1/05 Efectividad de la política de cooperación en innovación: evidencia empírica española.  
*Autores:* Joost Heijs, Liliana Herrera, Mikel Buesa, Javier Sáiz Briones y Patricia Valadez.
- 2/05 A probabilistic nonparametric estimator.  
*Autores:* Juan Gabriel Rodríguez y Rafael Salas.
- 3/05 Efectos redistributivos del sistema de pensiones de la seguridad social y factores determinantes de la elección de la edad de jubilación. Un análisis por comunidades autónomas.  
*Autores:* Alfonso Utrilla de la Hoz y Yolanda Ubago Martínez.
- 4/05 La relación entre los niveles de precios y los niveles de renta y productividad en los países de la zona euro: implicaciones de la convergencia real sobre los diferenciales de inflación.  
*Autora:* Ana R. Martínez Cañete.

- 5/05 La Reforma de la Regulación en el contexto autonómico.  
*Autor:* Jaime Vallés Giménez.
- 6/05 Desigualdad y bienestar en la distribución intraterritorial de la renta, 1973-2000.  
*Autores:* Luis Ayala Cañón, Antonio Jurado Málaga y Francisco Pedraja Chaparro.
- 7/05 Precios inmobiliarios, renta y tipos de interés en España.  
*Autor:* Miguel Ángel López García.
- 8/05 Un análisis con microdatos de la normativa de control del endeudamiento local.  
*Autores:* Jaime Vallés Giménez, Pedro Pascual Arzoz y Fermín Cabasés Hita.
- 9/05 Macroeconomics effects of an indirect taxation reform under imperfect competition.  
*Autor:* Ramón J. Torregrosa.
- 10/05 Análisis de incidencia del gasto público en educación superior: nuevas aproximaciones.  
*Autora:* María Gil Izquierdo.
- 11/05 Feminización de la pobreza: un análisis dinámico.  
*Autora:* María Martínez Izquierdo.
- 12/05 Efectos del impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos en la economía extremeña: un análisis mediante modelos de equilibrio general aplicado..  
*Autores:* Francisco Javier de Miguel Vélez, Manuel Alejandro Cardenete Flores y Jesús Pérez Mayo.
- 13/05 La tarifa lineal de Pareto en el contexto de la reforma del IRPF.  
*Autores:* Luis José Imedio Olmedo, Encarnación Macarena Parrado Gallardo y María Dolores Sarrión Gavilán.
- 14/05 Modelling tax decentralisation and regional growth.  
*Autores:* Ramiro Gil-Serrate y Julio López-Laborda.
- 15/05 Interactions inequality-polarization: characterization results.  
*Autores:* Juan Prieto-Rodríguez, Juan Gabriel Rodríguez y Rafael Salas.
- 16/05 Políticas de competencia impositiva y crecimiento: el caso irlandés.  
*Autores:* Santiago Díaz de Sarralde, Carlos Garcimartín y Luis Rivas.
- 17/05 Optimal provision of public inputs in a second-best scenario.  
*Autores:* Diego Martínez López y A. Jesús Sánchez Fuentes.
- 18/05 Nuevas estimaciones del pleno empleo de las regiones españolas.  
*Autores:* Javier Capó Parrilla y Francisco Gómez García.
- 19/05 US deficit sustainability revisited: a multiple structural change approach.  
*Autores:* Óscar Bajo-Rubio, Carmen Díaz-Roldán y Vicente Esteve.
- 20/05 Aproximación a los pesos de calidad de vida de los “Años de Vida Ajustados por Calidad” mediante el estado de salud autopercibido.  
*Autores:* Anna García-Altés, Jaime Pinilla y Salvador Peiró.
- 21/05 Redistribución y progresividad en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: una aplicación al caso de Aragón.  
*Autor:* Miguel Ángel Barberán Lahuerta.
- 22/05 Estimación de los rendimientos y la depreciación del capital humano para las regiones del sur de España.  
*Autora:* Inés P. Murillo.
- 23/05 El doble dividendo de la imposición ambiental. Una puesta al día.  
*Autor:* Miguel Enrique Rodríguez Méndez.

- 24/05 Testing for long-run purchasing power parity in the post bretton woods era: evidence from old and new tests.  
*Autor:* Julián Ramajo Hernández y Montserrat Ferré Cariacedo.
- 25/05 Análisis de los factores determinantes de las desigualdades internacionales en las emisiones de CO<sub>2</sub> *per cápita* aplicando el enfoque distributivo: una metodología de descomposición por factores de Kaya.  
*Autores:* Juan Antonio Duro Moreno y Emilio Padilla Rosa.
- 26/05 Planificación fiscal con el impuesto dual sobre la renta.  
*Autores:* Félix Domínguez Barrero y Julio López Laborda.
- 27/05 El coste recaudatorio de las reducciones por aportaciones a planes de pensiones y las deducciones por inversión en vivienda en el IRPF 2002.  
*Autores:* Carmen Marcos García, Alfredo Moreno Sáez, Teresa Pérez Barrasa y César Pérez López.
- 28/05 La muestra de declarantes IEF-AEAT 2002 y la simulación de reformas fiscales: descripción y aplicación práctica.  
*Autores:* Alfredo Moreno, Fidel Picos, Santiago Díaz de Sarralde, María Antiquera y Lucía Torrejón.

## 2006

- 1/06 Capital gains taxation and progressivity.  
*Autor:* Julio López Laborda.
- 2/06 Pigou's dividend *versus* Ramsey's dividend in the double dividend literature.  
*Autores:* Eduardo L. Giménez y Miguel Rodríguez.
- 3/06 Assessing tax reforms. Critical comments and proposal: the level and distance effects.  
*Autores:* Santiago Díaz de Sarralde Miguez y Jesús Ruiz-Huerta Carbonell.
- 4/06 Incidencia y tipos efectivos del Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.  
*Autora:* Laura de Pablos Escobar.
- 5/06 Descentralización fiscal y crecimiento económico en las regiones españolas.  
*Autores:* Patricio Pérez González y David Cantarero Prieto.
- 6/06 Efectos de la corrupción sobre la productividad: un estudio empírico para los países de la OCDE.  
*Autores:* Javier Salinas Jiménez y M.<sup>a</sup> del Mar Salinas Jiménez.
- 7/06 Simulación de las implicaciones del equilibrio presupuestario sobre la política de inversión de las comunidades autónomas.  
*Autores:* Jaime Vallés Giménez y Anabel Zárate Marco.
- 8/06 The composition of public spending and the nationalization of party systems in western Europe.  
*Autores:* Ignacio Lago Peñas y Santiago Lago Peñas.
- 9/06 Factores explicativos de la actividad reguladora de las comunidades autónomas (1989-2001).  
*Autores:* Julio López Laborda y Jaime Vallés Gimenez.
- 10/06 Disciplina crediticia de las Comunidades Autónomas.  
*Autor:* Roberto Fernández Lera.

- 11/06 Are the tax mix and the fiscal pressure converging in the European Union?  
*Autor:* Francisco J. Delgado Rivero.
- 12/06 Redistribución, inequidad vertical y horizontal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (1982-1998).  
*Autora:* Irene Perrote.
- 13/06 Análisis económico del rendimiento en la prueba de conocimientos y destrezas imprescindibles de la Comunidad de Madrid.  
*Autores:* David Trillo del Pozo, Marta Pérez Garrido y José Marcos Crespo.
- 14/06 Análisis de los procesos privatizadores de empresas públicas en el ámbito internacional. Motivaciones: moda política versus necesidad económica.  
*Autores:* Almudena Guarnido Rueda, Manuel Jaén García e Ignacio Amate Fortes.
- 15/06 Privatización y liberalización del sector telefónico español.  
*Autores:* Almudena Guarnido Rueda, Manuel Jaén García e Ignacio Amate Fortes.
- 16/06 Un análisis taxonómico de las políticas para PYME en Europa: objetivos, instrumentos y empresas beneficiarias.  
*Autor:* Antonio Fonfría Mesa.
- 17/06 Modelo de red de cooperación en los parques tecnológicos: un estudio comparado.  
*Autora:* Beatriz González Vázquez.
- 18/06 Explorando la demanda de carburantes de los hogares españoles: un análisis de sensibilidad.  
*Autores:* Santiago Álvarez García, Marta Jorge García-Inés y Desiderio Romero Jordán.
- 19/06 Cross-country income mobility comparisons under panel attrition: the relevance of weighting schemes.  
*Autores:* Luis Ayala, Carolina Navarro y Mercedes Sastre.
- 20/06 Financiación autonómica: algunos escenarios de reforma de los espacios fiscales.  
*Autores:* Ana Herrero Alcalde, Santiago Díaz de Sarralde, Javier Loscos Fernández, María Antiquera y José Manuel Tránchez.
- 21/06 Child nutrition and multiple equilibria in the human capital transition function.  
*Autores:* Berta Rivera, Luis Currais y Paolo Rungo.
- 22/06 Actitudes de los españoles hacia la Hacienda Pública.  
*Autor:* José Luis Sáez Lozano.
- 23/06 Progresividad y redistribución a través del IRPF español: un análisis del bienestar social para el periodo 1982-1998.  
*Autores:* Jorge Onrubia Fernández, María del Carmen Rodado Ruiz, Santiago Díaz de Sarralde y César Pérez López.
- 24/06 Análisis descriptivo del gasto sanitario español: evolución, desglose, comparativa internacional y relación con la renta.  
*Autor:* Manuel García Goñi.
- 25/06 El tratamiento de las fuentes de renta en el IRPF y su influencia en la desigualdad y la redistribución.  
*Autores:* Luis Ayala Cañón, Jorge Onrubia Fernández y María del Carmen Rodado Ruiz.
- 26/06 La reforma del IRPF de 2007: una evaluación de sus efectos.  
*Autores:* Santiago Díaz de Sarralde Miguez, Fidel Picos Sánchez, Alfredo Moreno Sáez, Lucía Torrejón Sanz y María Antiquera Pérez.

- 27/06 Proyección del cuadro macroeconómico y de las cuentas de los sectores institucionales mediante un modelo de equilibrio.  
*Autores:* Ana María Abad, Ángel Cuevas y Enrique M. Quilis.
- 28/06 Análisis de la propuesta del tesoro británico *Fiscal Stabilisation and EMU* y de sus implicaciones para la política económica en la Unión Europea.  
*Autor:* Juan E. Castañeda Fernández.
- 29/06 Choosing to be different (or not) personal income taxes at the subnational level in Canada and Spain.  
*Autores:* Violeta Ruiz Almendral y François Vaillancourt.
- 30/06 A projection model of the contributory pension expenditure of the Spanish social security system: 2004-2050.  
*Autores:* Joan Gil, Miguel Ángel López-García, Jorge Onrubia, Concepció Patxot y Guadalupe Souto.

## 2007

- 1/07 Efectos macroeconómicos de las políticas fiscales en la UE.  
*Autores:* Oriol Roca Sagalés y Alfredo M. Pereira.
- 2/07 Deficit sustainability and inflation in EMU: an analysis from the fiscal theory of the price level.  
*Autores:* Óscar Bajo-Rubio, Carmen Díaz-Roldán y Vicente Esteve.
- 3/07 Contraste empírico del modelo monetario de tipos de cambio: cointegración y ajuste no lineal.  
*Autor:* Julián Ramajo Hernández.
- 4/07 An empirical analysis of capital taxation: equity vs. tax compliance.  
*Autores:* José M.<sup>a</sup> Durán Cabré y Alejandro Esteller Moré.
- 5/07 Education and health in the OECD: a macroeconomic approach.  
*Autoras:* Cecilia Albert y María A. Davia.
- 6/07 Understanding the effect of education on health across European countries.  
*Autoras:* Cecilia Albert y María A. Davia.
- 7/07 Polarization, fractionalization and conflict.  
*Autores:* Joan Esteban y Debraj Ray.
- 8/07 Immigration in a segmented labor market: the effects on welfare.  
*Autor:* Javier Vázquez Grenno.
- 9/07 On the role of public debt in an OLG Model with endogenous labor supply.  
*Autor:* Miguel Ángel López García.
- 10/07 Assessing profitability in rice cultivation using the Policy Matrix Analysis and profit-efficient data.  
*Autores:* Andrés J. Picazo-Tadeo, Ernest Reig y Vicent Estruch.
- 11/07 Equidad y redistribución en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: análisis de los efectos de las reformas autonómicas.  
*Autores:* Miguel Ángel Barberán Lahuerta y Marta Melguizo Garde.
- 12/07 Valoración y determinantes del stock de capital salud en la Comunidad Canaria. y Cataluña.  
*Autores:* Juan Oliva y Néboa Zozaya.
- 13/07 La nivelación en el marco de la financiación de las Comunidades Autónomas.  
*Autores:* Ana Herrero Alcalde y Jorge Martínez-Vázquez.

- 14/07 El gasto en defensa en los países desarrollados: evolución y factores explicativos.  
*Autor:* Antonio Fonfría Mesa.
- 15/07 Los costes del servicio de abastecimiento de agua. Un análisis necesario para la regulación de precios.  
*Autores:* Ramón Barberán Ortí, Alicia Costa Toda y Alfonso Alegre Val.
- 16/07 Precios, impuestos y compras transfronterizas de carburantes.  
*Autores:* Andrés Leal Marcos, Julio López Laborda y Fernando Rodrigo Saucó.
- 17/07 Análisis de la distribución de las emisiones de CO<sub>2</sub> a nivel internacional mediante la adaptación del concepto y las medidas de polarización.  
*Autores:* Juan Antonio Duro Moreno y Emilio Padilla Rosa.
- 18/07 Foreign direct investment and regional growth: an analysis of the Spanish case.  
*Autores:* Óscar Bajo Rubio, Carmen Díaz Mora y Carmen Díaz Roldán.
- 19/07 Convergence of fiscal pressure in the EU: a time series approach.  
*Autores:* Francisco J. Delgado y María José Presno.
- 20/07 Impuestos y protección medioambiental: preferencias y factores.  
*Autores:* María de los Ángeles García Valiñas y Benno Torgler.
- 21/07 Modelización paramétrica de la distribución personal de la renta en España. Una aproximación a partir de la distribución Beta generalizada de segunda especie.  
*Autores:* Mercedes Prieto Alaiz y Carmelo García Pérez.
- 22/07 Desigualdad y delincuencia: una aplicación para España.  
*Autores:* Rafael Muñoz de Bustillo, Fernando Martín Mayoral y Pablo de Pedraza.
- 23/07 Crecimiento económico, productividad y actividad normativa: el caso de las Comunidades Autónomas.  
*Autor:* Jaime Vallés Giménez.
- 24/07 Descentralización fiscal y tributación ambiental. El caso del agua en España.  
*Autores:* Anabel Zárata Marco, Jaime Vallés Giménez y Carmen Trueba Cortés.
- 25/07 Tributación ambiental en un contexto federal. Una aplicación empírica para los residuos industriales en España.  
*Autores:* Anabel Zárata Marco, Jaime Vallés Giménez y Carmen Trueba Cortés.
- 26/07 Permisos de maternidad, paternidad y parentales en Europa: algunos elementos para el análisis de la situación actual.  
*Autores:* Carmen Castro García y María Pazos Morán.
- 27/07 ¿Quién soporta las cotizaciones sociales empresariales? Una panorámica de la literatura empírica.  
*Autor:* Ángel Melguizo Esteso.
- 28/07 Una propuesta de financiación municipal.  
*Autores:* Manuel Esteban Cabrera y José Sánchez Maldonado.