

Temas de Actualidad

DEL INFORME DE LA COMISIÓN AL PROYECTO DE LEY DE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL. UN PRIMER COMENTARIO

Javier Suárez Pandiello(*)

I. Introducción

A lo largo de los últimos años han sido muchas las voces que se han alzado en demanda de un nuevo sistema de financiación para las Corporaciones Locales. De hecho, la profundización en el modelo de descentralización fiscal, con la ampliación de competencias y el presunto "cierre definitivo" del modelo de financiación autonómica parecían dejar una vez más desconectado al mundo local de los importantes cambios producidos en el seno de nuestras Administraciones Públicas.

Por otra parte, es queja extendida de los gobiernos locales la constatación de que dichos gobiernos vienen prestando una importante cantidad de servicios denominados "impropios", en el sentido de que hacen referencia a competencias que no tienen legalmente encomendadas y que sin embargo deben afrontar, sin el apoyo financiero adecuado, ante la presión de los ciudadanos y la inhibición de otras administraciones, o, al menos, la insuficiencia en su cobertura.

El caso es que catorce años después de la aprobación de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) y pese a los notables avances que ésta supuso en materias sobre todo de corresponsabilidad fiscal y de automatismo en la gestión de transferencias corrientes (Participación en Ingresos del Estado o PIE, fundamen-

talmente), la falta de conexión entre los modelos de financiación autonómica y local (de la que es ejemplo paradigmático la práctica ausencia de un instrumento financiero constitucionalmente previsto como es la Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas, o PICA), las inequidades acumuladas por un modelo de distribución de subvenciones incondicionales (PIE) que ha venido funcionando sobre la base de criterios complejos, injustos y poco transparentes y algunos defectos importantes en la gestión tributaria, a la que no son ajenos los propios de la gestión compartida con otras administraciones, hacían necesario acometer una reforma en profundidad del modelo plasmado en la mencionada LRHL, máxime cuando una promesa electoral del partido en el gobierno de la nación anunciaba la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas, segunda fuente de ingresos tributarios para los municipios españoles y que viene representando alrededor de un 20 por 100 de sus impuestos y de un 7 por 100 de sus ingresos totales no financieros.

Sin embargo, el anuncio de la apertura de un proceso de desarrollo de lo que se ha venido en llamar "Segunda Descentralización" o profundización hacia abajo del reparto de competencias al objeto de hacer efectivo el cumplimiento del denominado "Principio de Subsidiariedad", según el cual deben distribuirse las tareas de gobierno y prestación de servicios con arreglo a un criterio de proximidad, habría aconsejado,

en mi opinión, redefinir primero la escala de responsabilidades antes de afrontar la reforma profunda del modelo de financiación, en la medida en que éste último no es más que un medio con el cual cumplir el verdadero fin de la gestión pública que no es otro que la cobertura de las necesidades de los ciudadanos.

En aras de afrontar el proceso con las mayores garantías técnicas, el Ministerio de Hacienda decidió constituir una "Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las haciendas locales", compuesta originalmente por seis miembros nombrados a propuesta del Ministerio de Hacienda y otros seis a propuesta de la Federación Española de Municipios y Provincia. Esta Comisión fue creada mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda de 11 de Julio de 2001 con la encomienda de analizar en detalle la LRHL, sus implicaciones legales y su aplicación práctica, además de proponer medidas concretas para la reforma en profundidad de la misma. Posteriormente, mediante Resolución de la citada Secretaría de Estado de 27 de Noviembre de 2001 la Comisión fue ampliada en cuatro miembros más (dos a propuesta del Ministerio y otros dos a propuesta de la FEMP).

Tras un año de estudio y debate, la citada Comisión rindió su informe con fecha 3 de Julio de 2002 ("Informe de la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales")(1). Posteriormente, con fecha 11 de Octubre de 2002, el Gobierno de la Nación envió al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, acompañado de su Memoria justificativa y de la Certificación de la Comisión Nacional de Administración Local, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia. En la exposición de motivos del mencionado Proyecto de Ley se hace referencia expresa al Informe de la Comisión, del que se dice haber "recogido muchas de sus propuestas e iniciativas en el articulado de esta Ley".

Finalmente, y por seguir el orden cronológico, con fecha 21 de Noviembre de 2002 se firma en Madrid un "Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la FEMP sobre el nuevo sistema de financiación de las Haciendas Locales", mediante el cual se consensúan algunos puntos que planteaban discrepancias entre las partes en materias tales como la compensación del

IAE, o la aplicación del nuevo sistema de cesión de impuestos del Estado, entre otros. A día de hoy (primera semana de diciembre) el Proyecto de Ley sigue su tramitación parlamentaria.

En las páginas que siguen, me propongo realizar unos breves comentarios a algunas partes especialmente relevantes de este Proyecto tanto en términos cuantitativos (por lo que suponen en la estructura presupuestaria de nuestras Corporaciones Locales), como cualitativos (tal vez suponen sus novedades principales) como son la solución ofrecida a la reforma del IAE y el nuevo tratamiento de las transferencias incondicionales (PIE y nueva participación territorializada en impuestos concretos), soluciones en las que empiezo por confesar que, más allá de consensos políticos, me parecen insatisfactorias y en todo caso, contrarias a las líneas de trabajo sugeridas por la Comisión, si bien es obvio que el Gobierno tiene toda la legitimidad democrática para afrontar la reforma haciendo caso omiso de las propuestas de la mencionada Comisión.

II. La Reforma del IAE

Si ha habido un tema que ha centrado el debate político y académico en el marco de la reforma, incluso más allá de lo que le correspondería por su relevancia cualitativa y cuantitativa, éste ha sido el "asunto IAE". De hecho, en mi opinión, es la promesa electoral de supresión del IAE y el encomiable deseo de cumplirla por parte del Gobierno de la Nación la que precipita la reforma. A estas alturas del debate creo innecesario reiterar en detalle mi posición personal contraria a la supresión de este impuesto, sustentada en argumentos esencialmente pragmáticos, más allá de coincidencias técnicas sobre la necesidad de su reforma, posición que he sostenido en cuantos foros tuve ocasión de participar (incluida la tantas veces mencionada Comisión)(2). Es por ello por lo que en el presente comentario me voy a circunscribir a comparar el texto del informe de la Comisión con la solución adoptada en el Proyecto de Ley.

La Comisión en su informe analizó un total de nueve alternativas en materia de imposición sobre actividades económicas partiendo del actual status quo:

1. Mantenimiento del Impuesto.

Se trataba de plantear una reforma en pro-

fundidad del actual IAE, a partir de la realización de los estudios necesarios para adaptar los módulos o elementos tributarios actuales a la realidad, al objeto de adecuar, en la medida de lo posible, ya que se trata de un sistema de estimación objetiva, la tributación a los resultados de la actividad, pero sin desfiscalizar a ninguno de los contribuyentes actuales.

2. Sistema de deducción.

Consistía en mantener el impuesto actual (con las reformas necesarias, al hilo de lo apuntado en la primera alternativa) y permitir que los contribuyentes (personas físicas y/o jurídicas) pudiesen deducir en la cuota del Impuesto sobre la Renta Personal o, en su caso, del Impuesto de Sociedades, la cuota básica (sin aplicar coeficientes de incremento o índices de situación) satisfecha al municipio.

3. Sistema de exoneración en función de una cuota de tarifa mínima.

Se trataría de dejar fuera del ámbito tributario a aquellos contribuyentes cuya cuota estimada de acuerdo con el actual sistema no alcanzase un umbral mínimo.

4. Sistema de exoneración para quienes realicen actividades de epígrafe incluido en Estimación Objetiva del IRPF.

Dejaría sin tributar a los contribuyentes cuyas actividades fuesen susceptibles de tributar al Estado por IRPF mediante el sistema de Estimación Objetiva Singular.

5. Sistema de reducción de la Estimación Objetiva del IRPF.

De acuerdo con este sistema, todos los contribuyentes seguirían sujetos al IAE como hasta ahora, reajustándose a la baja los módulos o índices en la imposición estatal para aquellos que tributan en régimen de Estimación Objetiva Singular.

6. Sistema de exoneración de quienes realicen actividades sin establecimiento.

Quedarían sin tributar por IAE todos aquellos contribuyentes para cuyas actividades no utilizaran establecimiento permanente.

7. Sistema de exoneración de personas físicas.

Se eliminaría la tributación de todos aquellos contribuyentes personas físicas que ejerzan actividades económicas, quedando el impuesto circunscrito únicamente a las personas jurídicas.

8. Sistema de exoneración en función del volumen de operaciones o de la cifra de negocios.

Se trataría de dejar fuera del ámbito tributario a aquellos contribuyentes cuyo volumen de operaciones no alcanzase un umbral mínimo.

9. Sistema de exoneración en función del beneficio o del rendimiento neto.

Se eximiría del pago a quienes no alcanzasen un mínimo de beneficios netos.

Para cada una de las alternativas expuestas el Informe de la Comisión presenta una valoración en términos de ventajas e inconvenientes, que dan lugar a las siguientes conclusiones:

1. Se considera acertado que, con base en sus rendimientos reales, en la medida que ello sea posible, las actividades económicas continúen contribuyendo a las arcas municipales por encontrar suficientemente justificado, sobre la base del principio del beneficio, su gravamen por los ayuntamientos al estar instaladas, o realizar actividades, en sus términos municipales.

2. El gravamen sobre las actividades económicas puede revestir la forma de un tributo local que grave dichas actividades o bien mediante otras fórmulas (participación o recargos en otros tributos).

3. Se considera que cualquier modificación del actual sistema tributario local en relación con las actividades económicas debe basarse en: a) El mantenimiento de la capacidad tributaria de los entes locales a fin de no perder el grado de corresponsabilidad alcanzado; b) El mantenimiento de los ingresos públicos locales a fin de no mermar el nivel de prestación de servicios municipales, y c) Procurar no trasladar a otros grupos de contribuyentes los ingresos derivados del gravamen actual de las actividades económicas.

4. En cuanto a qué alternativa escoger de todas las propuestas, un sector de la Comisión considera necesario ofrecer un posiciona-

miento sobre el asunto, razón por la cual manifiesta lo siguiente:

a) Que las fórmulas alternativas estudiadas, mediante el análisis de la información disponible, *no han dado un resultado aceptable*.

b) Que de las diversas alternativas analizadas, *la que ocasionaría menores disfunciones e inconvenientes sería optar por el mantenimiento del impuesto (alternativa 1)*, iniciando simultáneamente un proceso de reforma a fin de alcanzar una mayor adecuación del impuesto a los rendimientos reales de las actividades económicas.

c) Que, alternativamente, si lo que se pretende es disminuir la carga tributaria de determinados colectivos, *otra opción asumible sería la de habilitar la deducción de las cuotas básicas satisfechas por el IAE de las cuotas a pagar por el Impuesto sobre la Renta o el de Sociedades (alternativa 2)*, siempre y cuando se cumplieren los requisitos que se estimasen adecuados a fin de eximir de tributación a los colectivos que se pretenda. El resto de opciones analizadas presentan mayores problemas en cuanto a su implantación así como al cumplimiento de los principios constitucionales en materia tributaria.

d) Que si se optara por la supresión total del impuesto deberían articularse los oportunos mecanismos de compensación a los municipios a fin de evitar la disminución de sus recursos financieros.

Frente a estas conclusiones, la solución adoptada por el Proyecto de Ley ha sido excluir de tributación la totalidad de las personas físicas (*alternativa 7*) y a las personas jurídicas cuyo volumen de operaciones resulte inferior a la cifra de 1.000.000 de euros (*alternativa 8*), alternativas ambas cuestionadas claramente en el Informe de la Comisión por los motivos siguientes:

— Sistema de exoneración de personas físicas. (Inconvenientes).

- Un análisis de los sectores económicos en que son mayoría los titulares bajo la forma de personas físicas pondría de manifiesto que quedarían fuera del tributo ciertos profesionales, personas físicas, de elevada capacidad económica.

- El mantenimiento de la gestión censal, al dejar fuera a las personas físicas, sería de complicada realización.

- También debe dejarse apuntado que esta alternativa supondría un medio para mitigar – no para hacer desaparecer– las críticas al IAE.

— Sistema de exoneración en función del volumen de operaciones o de la cifra de negocios. (Inconvenientes).

- El volumen de operaciones no es homogéneo por sectores de actividad, dependiendo del tipo de bienes y servicios comercializados, y del valor añadido y margen de beneficio de cada sector económico.

- Si no se solventara de alguna forma, existiría un error de salto.

- El sistema de control implicaría cierta complejidad procedimental.

- El mantenimiento de la gestión censal se complicaría.

Por mi parte, únicamente deseo manifestar mi acuerdo con el Informe de la Comisión, en el sentido de que en mi opinión la solución ofrecida, lejos de suponer una mejora técnica, aumentará las inequidades desfiscalizando a colectivos de amplia capacidad económica, como son ciertos profesionales personas físicas, y manteniendo para los que siguen tributando la principal fuente de crítica al sistema actual. De hecho se sigue gravando la actividad con independencia de los beneficios, y empresas grandes con conocidas situaciones de pérdidas (pensemos a título de ejemplo en el sector de las telecomunicaciones) pagarán, pese a todo, un IAE incrementado. La compensación de las pérdidas de recaudación a los entes locales clarifica su situación financiera, pero por otra parte distribuye entre el resto de contribuyentes la carga tributaria que antes soportaban empresarios y profesionales, lo que, a la vista del estado actual de distribución de la carga tributaria (principalmente en materia de imposición personal sobre la renta) dista mucho de ser equitativo.

Finalmente debe ser valorada positivamente la incorporación al IAE con tarifas propias de las empresas de telefonía móvil y, en mi opinión, no tanto la mayor complejidad en la gestión que

supone la proliferación de opciones de exención y bonificación al objeto de hacer efectiva una pretendida "política fiscal local". A mi juicio existen métodos más efectivos de garantizar la corresponsabilidad fiscal que atribuir a los gobiernos locales la potestad de eximir y bonificar tributos. Dadas las características de los gobiernos locales, entiendo que sería suficiente con la capacidad normativa sobre tipos, lo que simplificaría notablemente la gestión tributaria y alejaría de la política local la tentación de utilizar demagógicamente, sobre todo por partidos de la oposición al gobierno local, las bonificaciones.

III. El nuevo sistema de transferencias

La otra gran novedad del Proyecto de Ley es la profunda reforma propuesta al sistema de transferencias incondicionales (hasta ahora PIE). Como en el caso del IAE, mi posición en este ámbito es también conocida⁽³⁾ y en lo esencial coincide con lo finalmente acordado en el Informe de la Comisión, por lo que una vez más me voy a limitar a contrastar dicho informe con la propuesta del Proyecto de Ley.

Respecto al Informe de la Comisión, su planteamiento general definía las características deseables para la PIE en los siguientes términos:

- Debe definirse para un horizonte temporal determinado (actualmente, éste es de cinco años, período que se puede considerar mínimamente razonable).
- Debe ser estable en la aplicación de los modelos de financiación que se aprueben.
- Debe ser sencillo y comprensible para las propias entidades.
- Debe dar una seguridad mínima de obtención de recursos.
- Debe existir automatismo en la determinación de la financiación global de cada uno de los años del período de aplicación de los modelos, haciéndola depender de alguna macromagnitud, definida con claridad y que refleje la evolución real de la economía nacional.
- Debería coordinarse con los modelos de participación de las entidades locales en los ingresos de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los índices de evolución, "se podría plantear la eliminación del IPC como posible índice de evolución aplicable, y considerar sólo un índice, el actual PIB a precios de mercado", y en relación con la estructura del modelo, se plantean dos alternativas:

- Podría ser objeto de estudio la eliminación de la financiación separada de determinados municipios, así como la de submodelos de financiación adicional actualmente en vigor, aplicando un único modelo a todos los municipios. Se debería tender a un modelo global y generalizado, correspondiendo el tratamiento de excepciones a los modelos de participación en ingresos de las Comunidades Autónomas que se deban definir.

- Debido a la fuerte heterogeneidad de los municipios españoles, otra posibilidad sería plantear dos modelos de financiación. Uno, para los municipios de población no superior a 5.000 habitantes; y, otro, para los restantes. El primero, simplificado, tendría en cuenta una sola variable (población de derecho). El segundo se definiría con arreglo a los criterios que se recogen más adelante. Incluso se ha planteado la posible definición de tres modelos de financiación: los dos anteriores y un tercero a favor de los grandes municipios, posibilidad esta que estaría en conexión con la supresión apuntada en el párrafo anterior.

En cualquier caso, sería necesario unos mecanismos de garantías de financiación mínima.

Finalmente, en lo que respecta a las variables del modelo, las propuestas acordadas son las siguientes:

- Se deberían considerar indicadores de las necesidades de gasto de los municipios, de sus capacidades de obtención de recursos y de la corresponsabilidad fiscal asumida por cada uno de ellos.

1. Las necesidades de gastos vendrían determinadas por la población de derecho de cada municipio, estratificadas, considerando la prestación obligatoria de los servicios públicos en los términos de la Ley reguladora de bases de Régimen Local, y ponderadas por unos coeficientes que deberían estar justificados técnicamente.

2. La capacidad de ingresos debería guardar

una relación inversa con la participación asignada a cada municipio por esta variable. A estos efectos se deberían tener en cuenta las bases tributarias resultantes del modelo de financiación que finalmente se determinase.

3. La mayoría de los miembros de la Comisión se muestran contrarios al mantenimiento de la variable esfuerzo fiscal como criterio de reparto en tanto en cuanto se considera imposible medir dicha variable adecuadamente y sin introducir distorsiones y además se considera que los Ayuntamientos al adoptar medidas tributarias no consideran los efectos que éstas pueden tener en la evolución de su propia participación en tributos del Estado.

- En ningún caso, debido a su carácter general, el modelo debería recoger especificidades territoriales, económicas o sociales, así como tampoco situaciones excepcionales. Estos factores deberían ser relevantes en los modelos de participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas que éstas deben definir.

Frente a este planteamiento, el Proyecto de Ley introduce un sistema dual de transferencias que diferencia entre grandes y pequeños municipios de forma distinta a la propuesta en el informe y lo hace con una vocación de permanencia y buscando un paralelismo con el sistema de financiación autonómica. Concretamente, se distingue entre municipios de más de 100.000 habitantes (tras el acuerdo con la FEMP, el umbral desciende a 75.000) y capitales de provincia, por una parte, y el resto. A los primeros se les cambia radicalmente el sistema de transferencias, introduciendo un mecanismo de participación aparentemente territorializada en la recaudación de tributos concretos(4) ("cesta de impuestos" en la terminología que hizo fortuna en el ámbito de la financiación autonómica) al que se añade un denominado "Fondo Complementario" que tiene carácter de residuo ("grosso modo" diferencia entre la PIE que se venía recibiendo y el rendimiento de los nuevos tributos compartidos en el año base) y que evolucionará al ritmo que lo haga la variable ITE (Ingresos Tributarios del Estado), variable esta también utilizada para la evolución de la financiación autonómica.

Por su parte, al resto de los municipios se les mantiene básicamente el sistema PIE actual, de modo que no participan en cesta de impuestos, sino que reciben una cantidad que depende de

una serie de variables de necesidad (población ponderada por tramos), inversa de capacidad y esfuerzo, si bien estas dos últimas variables quedan pendientes de definición concreta, la cual se remite a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por último, el Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la FEMP añade a las transferencias, en ambos casos, la compensación por la supresión del IAE e incorpora a la cesión de tributos (en este caso sólo a los impuestos especiales) a los municipios turísticos de más de 20.000 habitantes. Esto último contradice directamente una de las principales recomendaciones de la Comisión, cual era la de excluir en el modelo general tratamientos especiales por singularidades físicas o productivas. ¿Por qué un tratamiento singular a los municipios turísticos y no a los de montaña, a las ciudades-dormitorio, a las fronteras, a los municipios con población diseminada, a los que pierden población, a los insulares, ...?

Sin perjuicio de un análisis más pormenorizado que tenemos intención de realizar en el momento en que dispongamos de la información cuantitativa necesaria, vaya por delante que mi opinión cualitativa respecto al nuevo sistema no es muy favorable.

Por una parte, el sistema dual incorporado no parece justificado en argumento técnico alguno, consolida una situación de partida inequitativa, con grandes diferencias en financiación per per, heredada de una fórmula de distribución que primaba fuertemente a las grandes ciudades, en la medida en que el nuevo sistema aparece como "neutral" financieramente hablando en el año base y su evolución dinámica permite aventurar mayores desequilibrios, sin que el sistema incorpore mecanismos de nivelación para el grupo de municipios con tributos compartidos. Además, frente a lo que pudiera pensarse, la ausencia de capacidad normativa de las entidades locales sobre los tributos compartidos (al contrario de lo que sucede en el caso de las Comunidades Autónomas) no permite ganar en corresponsabilidad fiscal, sino que simplemente supone un cambio en los criterios de distribución de transferencias, o lo que es lo mismo, la sustitución de un modelo de transferencias basado (presuntamente) en criterios de necesidad, capacidad (inversa) y esfuerzo, por otro que partiendo de la situación actual evolucionará se-

gún la recaudación territorial del IRPF (único impuesto de los que componen la cesta directamente territorializable), una combinación de la marcha de indicadores regionales de consumo y la población municipal (extraño criterio de reparto de los impuestos indirectos) y el crecimiento de la base ITE (inferior al antiguo ITAE, que incluía entre otras partidas eliminadas, las cotizaciones sociales) fuertemente dependiente de la política fiscal del gobierno central. En todo caso, se excluye toda referencia a indicadores de necesidad, capacidad y esfuerzo, sí mantenidos aunque sorprendentemente, y los últimos no definidos, pese a ser variables estructurales del sistema para el resto de los municipios. Especialmente difícil se presenta la definición de un indicador adecuado de esfuerzo (recuérdese que el informe de la Comisión sugería su eliminación) cuando por una parte queda reducida su aplicación sólo a los municipios menores de 75.000 habitantes no capitales de provincia o Comunidad Autónoma; en segundo lugar se suprime el IAE para el 92 por 100 de los contribuyentes, pero totalmente para gran cantidad de municipios, lo que convierte a este tributo en una figura marginal en este ámbito; y por último, se impulsa la aplicación de bonificaciones y demás incentivos en los tributos locales (especialmente en IBI y lo que queda de IAE). La conclusión es que la definición clásica de esfuerzo como cociente entre recaudación real y potencial entra en crisis con este modelo, pues parece poco sensato incitar a la bonificación y penalizarla simultáneamente.

En suma, sirvan estos breves apuntes iniciales para manifestar mis dudas, creo que razonables, acerca de los efectos que acarreará la evolución del nuevo modelo de transferencias.

IV. Comentarios finales

En definitiva y puestos a hacer una primera y apresurada valoración del texto del Proyecto de Ley de reforma de la LRHL y más allá del consenso que parece haber obtenido entre Gobierno de la Nación y FEMP, mi opinión no puede ser esencialmente positiva.

De hecho por un lado se atribuyen como notas (aparentemente) positivas algunas que cuanto menos deberían ser puestas en cuarentena, como el hecho de dar más oportunidades

a los ayuntamientos de "hacer política social" mediante el incremento de la capacidad de decisión en materia de bonificaciones y fijación de tipos con motivos de política social, tales como permitir gravar diferenciadamente en IBI a viviendas desocupadas, o permitir establecer bonificaciones en IAE por creación de empleo, por establecimiento de planes de transporte para trabajadores o por motivos medioambientales. Aunque tales medidas parecen apuntar en la línea de mejorar las políticas sociales, en mi opinión no son el instrumento más adecuado para hacerlo. El gravamen diferenciado de viviendas desocupadas planteará sin duda problemas de gestión similares a los que se encuentran las Comunidades Autónomas que han decidido sin éxito gravar las tierras infrutilizadas. El gravamen diferencia en IBI a los locales comerciales y puede significar en la práctica un modo de sustitución vergonzante del IAE, ya que si se dice que los actuales elementos tributarios no reflejan el beneficio de la actividad, malamente el uso de un local lo va a hacer. Y la política de bonificaciones originará sin duda, como he comentado con anterioridad, un mayor recurso a la demagogia política, amén de una complicación innecesaria en la gestión que bien podrían ser suplidas más eficientemente por políticas de gasto.

Por otra parte, se crea un epígrafe específico en el IAE para telefonía móvil, lo que debería ser saludado con agrado por motivos de equidad, aun cuando surjan ciertas dudas acerca de cómo definir adecuadamente el tributo, sobre todo para incorporar el caso de los cientos de clientes de telefonía móvil que carecen de contrato con la empresa suministradora del servicio.

En el lado más positivo de la norma está la tantas veces reivindicada clarificación de la tasa del 1,5 por 100 sobre ingresos brutos de facturación para las empresas de suministros, que al fin se consagra tanto en el Proyecto de Ley como en el Acuerdo con la FEMP.

Sin embargo, la valoración general no creo que con todo pueda ser positiva. Una vez más se ha decidido, yo creo que innecesariamente, "poner el carro delante de los bueyes" y reformar los instrumentos sin centrar los objetivos. A mi juicio, puesto que se está hablando de "Pacto Local" y de "Segunda Descentralización" hubiese sido deseable clarificar primero el marco competencial de los gobiernos locales ("estimar

necesidades de gasto") antes que reformar en profundidad los ingresos, máxime cuando ello se hace en un nuevo marco definido por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria" que pretende incrementar la transparencia y la responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Con todo y pese a las suspicacias y dudas razonables, sólo el tiempo despejará las incertidumbres (una de ellas, la de la compensación efectiva de la pérdida de IAE parece aclarada tras el Acuerdo Gobierno-FEMP) que una reforma radical del modelo de transferencias, presentada además sin datos para su contraste, incorpora al sistema.

NOTAS

(*) Universidad de Oviedo.

(1) El texto completo del Informe, así como la documentación anexa al mismo, compuesta por aportaciones de los miembros de la Comisión y de estudiosos e interesados en la materia que las hicieron llegar a la misma, se encuentra disponible en la página web de la FEMP (www.femp.es).

(2) Para interesados en un desarrollo amplio del tema véase Suárez Pandiello, J: "El Impuesto sobre Actividades Económicas ¿Terapia o Eutanasia?", en *Papeles de Economía Española*, nº92, 2002, pp.240-253.

(3) Véase a título de ejemplo Pedraja, F y Suárez Pandiello, J.: "Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma", en *Papeles de Economía Española*, nº 92, pp.120-129.

(4) Concretamente en el IRPF (1,6875 por 100), IVA (1,7897 por 100) e impuestos especiales armonizados (2,0454 por 100).