

EL SISTEMA DE RECURSOS TRIBUTARIOS DEL SUBSECTOR LOCAL ESPAÑOL EN RELACION A OTROS PAISES DE LA CEE

Francisco BOSCH FERRE
y Amelia DIAZ ALVAREZ

ANTECEDENTES HISTORICOS

El subsector local español ha tenido, a lo largo del presente siglo, el triste privilegio de gozar, de forma crónica, del «principio de insuficiencia financiera», al que habitualmente se le ha unido el «principio de no autonomía».

Desde el Estatuto Provincial y Municipal de Calvo Sotelo de los años 1924 y 1925, pasando por la Ley de Bases de Régimen Local de 1945 y su texto refundido de 24 de junio de 1955, así como por la Ley de Bases del año 1975 y el resto de leyes formales que se han promulgado en nuestro país, no han sabido solucionar ni paliar, en la mayoría de los casos, el grave problema de la insuficiencia financiera de nuestras haciendas locales.

También es verdad que el grado de control que sobre el gasto han ejercido las haciendas locales españolas no ha sido precisamente un espejo en el que se podían mirar el resto de las administraciones públicas, aunque no es menos cierto que la Administración General del Estado tampoco ha sido el espejo donde se pudieran mirar nuestras haciendas locales. La realidad ha sido que los políticos locales han hablado siempre de insuficiencia financiera y los políticos estatales han hablado de falta de control y de incapacidad de reasignación de recursos.

La Constitución Española de 1978 garantizó, a través de sus artículos 140 y 142, el principio de la autonomía de nuestras corporaciones locales, así como el de suficiencia financiera para sus haciendas en el desempeño de las competencias que las Leyes les atribuyeron. Una vez cerrado el desarrollo legislativo previsto en nuestro texto constitucional en materia de organización territorial (delimitación del mapa de las autonomías), se promulgó la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, la cual pretendía cerrar la reorganización que previó nuestra Carta Magna. A pesar de ello, quedó pendiente, por parte de la Administración General del Estado, la regulación de los recursos que debían nutrir a las haciendas locales con objeto de dar cumplimiento al texto constitucional, sobre todo por lo que se refería al principio de suficiencia financiera, sin

cuyo cumplimiento no solamente se hace difícil, sino prácticamente imposible, llevar a buen término el principio de autonomía (tanto política como de autoorganización administrativa).

La premura de tiempo y el desconocimiento por parte de nuestros legisladores de un cuadro tributario específico para nuestras haciendas locales llevó a la promulgación del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprobaba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, el cual regulaba en su título VIII (artículos 178 a 414), el cuadro tributario local, que no venía a ser más que una mera copia de la normativa anterior con las adaptaciones que habían sido necesarias a lo largo de más de 40 años.

Esta situación, de por sí carente de ingenio tributario, hubiera tenido una importancia relativa si el cuadro tributario local normado en 1945, sobre el cual se basó el Real Decreto Legislativo 781/1986, hubiera introducido alguna diferencia con el que se previó en la Ley Municipal y Provincial de Calvo Sotelo. Desgraciadamente, se repetían las grandes figuras tributarias que en aquéllos se consideraban como el eje central de la suficiencia financiera de nuestras haciendas locales.

La situación anterior, ya de por sí alejada del espíritu constitucional, ha intentado paliarse, aunque el tiempo demostrará si ello es cierto, a través de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

La exposición de motivos de la Ley 39/1988 recoge, de forma clara y precisa, la dificultad de estructuración de un sistema de recursos para las haciendas locales e intenta, por vez primera, cumplir con el principio de suficiencia financiera a través de dos mecanismos específicos, como son la delimitación del cuadro de tributos propios y la participación en los tributos del Estado. Aparece, por vez primera, un concepto difuso y, a nuestro juicio mal delimitado jurídicamente, que es el de los precios públicos, el cual se delimita en contraposición a la definición jurídica de tasa (se sustituyen a través de este «eufemismo» las antiguas tasas por utilización privativa o utilidades especiales del dominio público local).

LOS RECURSOS TRIBUTARIOS DE NATURALEZA IMPOSITIVA EN LAS HACIENDAS LOCALES ESPAÑOLAS EN RELACION CON OTROS PAISES DE LA CEE: SU COMPARACION CON FRANCIA, GRECIA Y PORTUGAL

El largo período de aislamiento de nuestra hacienda pública y de nuestra hacienda local ha pesado específicamente en la posible armonización fiscal de carácter voluntario que pudieron haber llevado a cabo los países firmantes del Tratado de Roma y los que posteriormente se incorporaron a él.

La situación actual es que, a partir de 1993, y con el Acta Única, nuestro país se habrá incorporado de forma prácticamente total dentro de la Comunidad Económica Europea, decayendo las fronteras interiores de la Comunidad, con el efecto consabido de creación de un mercado único interior con libre circulación entre los estados miembros.

La entrada en vigor del Acta Única Europea va a significar esfuerzos de armonización fiscal entre los estados miembros, pero también significará, o debiera significar, esfuerzos de armonización fiscal para las haciendas subcentrales, con objeto de evitar disparidades extremas entre los cuadros impositivos de las diferentes haciendas locales, al objeto de facilitar el movimiento de personas y empresas.

España

Los recursos de las haciendas locales españolas vienen conformados por dos grandes mecanismos financiadores (tributos propios y participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas), a los que deben añadirse el resto de recursos de naturaleza no tributaria, en los que tienen especial mención los rendimientos que se puedan derivar por el concepto de los precios públicos.

El cuadro impositivo local derivado de la Ley 39/1988, relacionado con el que preveía

CUADRO A

Impuestos R. D. L. 781/1986	Impuestos Ley 38/1986	Exigencia	Base imponible	Tipo imponible
Contribución territorial rústica y pecuaria.				0,4 % bienes urbanos (1). 0,3 % bienes rústicos (1)
Contribución territorial urbana.	Impuesto sobre bienes inmuebles.	Obligatoria.	Valor bienes inmuebles.	
Impuesto municipal sobre solares.				
Licencia fiscal actividades comerciales e industriales.			Ejercicio actividades profesionales, artísticas y empresariales (incluye actividades agrarias).	Pendiente de fijación a través de R. D. L.
Licencia fiscal actividades profesionales y artistas.	Impuesto sobre actividades económicas	Obligatoria.		
Impuesto municipal radicación.				
Impuesto municipal sobre circulación de vehículos.	Impuesto sobre vehículos tracción mecánica.	Obligatoria.	Vehículos tracción mecánica.	Cuadro tarifas según clase y potencia vehículo.
Impuesto municipal sobre incremento valor de los terrenos.	Impuesto sobre incremento valor terrenos urbanos.	Voluntaria.	Incremento real valor terrenos de naturaleza urbana.	Cuadro gravamen según escalas de población comprendidos entre 16 y 30 % con corrector de períodos para determinar incremento valor (2).
	Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras.	Voluntaria.	Coste real y efectivo.	

(1) Posibilidad de incremento en función del nivel de población por lo que se refiere a bienes urbanos desde el 0,85 al 1,10 por 100 y por lo que se refiere a bienes rústicos desde el 0,65 al 0,90 por 100. Asimismo existe posibilidad de incremento en función de la naturaleza de la población y de los servicios que presta (capital de provincia, existencia de transporte público, o prestación de servicios adicionales), en bienes urbanos desde 0,07 al 0,06 y en bienes rústicos desde el 0,96 al 0,05.

(2) Posibilidad de incremento desde un coeficiente del 1,4 al 2 en razón al nivel de población.

el R. D. L. 781/1986, posee las peculiaridades que se recogen en el cuadro A.

El segundo mecanismo de financiación viene conformado por la participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas, las cuales han sustituido al antiguo Fondo Nacional de Cooperación Municipal, creado en 1977 con un carácter de fondo subvencionador de naturaleza general, que se repartía entre las diferentes haciendas locales según un conjunto de parámetros relacionados a través de una fórmula específica y que, a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley, no cambiará sustancialmente, salvo por lo que se refiere al volumen de dotación inicial. Por este sistema, se acerca el método de financiación local, por parte de la Administración General del Estado, al método de financiación de las comunidades autónomas (salvo el caso de la comunidad autónoma vasca).

Francia

Para hacer frente a sus gastos, las haciendas locales francesas disponen de dos clases de ingresos, que quedan dotados presupuestariamente de forma diferenciada (ingresos de naturaleza fiscal para el funcionamiento de las municipalidades y la denominada «dotación global de funcionamiento»). Adicionalmente, existen transferencias de naturaleza inversora y un fondo compensatorio del IVA.

Dentro de este mecanismo de estructuración de los recursos de las municipalidades, la fiscalidad local francesa está organizada según se describe en el cuadro B.

El segundo paquete de financiación viene delimitado por lo que se denomina «dotación global de funcionamiento», y tiene como finalidad básica la de asegurar medios financieros de naturaleza mínima para el funcionamiento de las municipalidades, con características similares al modelo español.

Adicionalmente a estos dos mecanismos, se producen transferencias del Estado central, de la región o del departamento que tienen la naturaleza de subvenciones específicas, o bien de dotaciones globales para equipamientos. A nivel estatal, se fija anualmente el volumen porcentual de transferencias a efectuar a las municipalidades.

Además, y como clave de bóveda del sistema, se halla instituido el denominado fondo de compensación del IVA, por el cual se reembolsan a las municipalidades las cuotas satisfechas por sus adquisiciones o por los trabajos que realicen.

Grecia

Para hacer frente a sus gastos, las haciendas locales griegas disponen de dos clases de ingresos, al margen de los recursos de naturaleza no tributaria.

Este mecanismo de estructuración de los recursos de las haciendas locales griegas queda delimitado por un cuadro impositivo prácticamente semejante al portugués, aunque no comporta la existencia del impuesto por el servicio de incendios. Los tipos impositivos son también variables en función del tipo de municipio.

El segundo paquete de financiación viene dado por las posibles transferencias del gobierno central a favor de las haciendas locales, y no se halla delimitado apriorísticamente; puede ser un porcentaje del total de ingresos recaudados, o un porcentaje adicional en favor de la hacienda local aplicado en base a los impuestos recaudados en cada caso. No obstante, se transfieren a las haciendas locales la totalidad de los recursos recaudados por el gobierno central que pertenecen a las mismas, dada la complejidad del sistema impositivo local griego, en el que determinados impuestos pueden tener la naturaleza de obligatorios o voluntarios, afectando a las haciendas locales, a determinadas regiones o también a áreas geográficas.

Portugal

Para hacer frente a sus gastos, las haciendas locales portuguesas disponen de dos clases de ingresos, al margen de los recursos de naturaleza no tributaria.

Este mecanismo de estructuración de los recursos de las haciendas locales portuguesas queda recogido en el cuadro C.

El segundo paquete de financiación viene delimitado por lo que se denomina el «fondo de equilibrio financiero», que tiene la naturaleza de general y un carácter de fondo subvencionador con características similares a las de los modelos francés y español, aunque el conjunto de parámetros que relaciona la fórmula específica es más amplio que en los casos español y

CUADRO B

Impuesto	Base imponible	Tipo
Impuesto sobre profesionales.	10 % de ingresos anuales para profesiones liberales y artesanales. Montante de una parte de las inmovilizaciones y el 18 % de los salarios anuales pagados por las empresas.	Límite: 2 veces tipo medio año anterior nivel nacional.
Impuesto sobre vivienda.	Determinada por valor bruto contrato alquiler vivienda. Valor definido por la Administración y reformando a una red de ocho categorías de viviendas clasificada según confort.	Límite: 2 veces y media tipo medio año anterior para total municipios departamento, o 2,3 veces tipo medio anterior a nivel nacional.
Impuesto sobre bienes raíces construidos.	50 % valor bruto contrato alquiler vivienda. Todas las construcciones nuevas están exentas durante 10 años.	Igual que en el impuesto sobre vivienda.
Impuesto sobre bienes raíces no construidos.	Clasificados en 13 categorías según naturaleza agrícola. El valor del alquiler (o renta catastral neta) es el resultado del producto de la superficie de la parcela por una tarifa en relación con el tipo de terreno. La base se fija como 80 % del valor.	Igual que el impuesto sobre vivienda.
Impuesto sobre equipamientos.	Superficie total de equipamientos de la municipalidad (1).	Tipo fijado cada 5 años y comprendido entre el 1 y el 5 %.

(1) Representa la aportación de las compañías constructoras en los gastos de equipamientos públicos realizados por las municipalidades

CUADRO C

Impuesto	Base imponible	Tipo
Contribución rústica y urbana.	Rendimiento propiedad inmobiliaria.	Variable.
Impuesto sobre vehículos.	Vehículos tracción mecánica.	Fijo por tipo de vehículo.
Impuesto para el servicio de incendios.	Coste histórico servicio.	Variable.
Impuesto de plusvalía.	Incremento real bienes raíces.	Por tramos progresivo.

francés. El fondo, dado su carácter, es utilizado para gastos corrientes y gastos de capital, siendo fijado anualmente por la Administración General del Estado en cuanto a porcentajes para gastos corrientes y de capital, no pudiendo ser inferior al 40 por 100 del total el destinado a inversiones reales.

Adicionalmente a estos dos mecanismos, se producen transferencias de los Presupuestos Generales del Estado en razón a la recaudación del IVA que recaiga sobre actividades turísticas, cuyos servicios sean prestados en zonas de turismo y en el área de los municipios que se hallan integrados en las denominadas zonas turísticas. El importe de esta participación asciende al 37,5 por 100 de la recaudación.

CONCLUSIONES

Primera. Para los países analizados existe una cierta correlación entre las figuras tributarias que componen la imposición local autónoma.

Segunda. Las haciendas locales españolas, a través de la Ley 39/1988, han reducido sensiblemente las figuras de su cuadro impositivo, acercándolas a los cuadros tributarios de administraciones locales tan consolidadas como la francesa.

Tercera. No existe contrastación en el caso español, dado el escaso tiempo transcurrido desde su promulgación, para las haciendas locales, del posible rendimiento de los tributos creados *ex-novo* o de los reformados; circunstancia por la que no se puede delimitar si existe mayor efecto recaudatorio que en el anterior sistema.

Cuarta. La participación en los tributos del Estado, que vino a sustituir al Fondo Nacional de Cooperación Local, ha significado un salto cuantitativo importante con respecto al sistema anterior, pero no se espera una mejora sustancial con respecto a ejercicios anteriores, aunque el sistema unifica la forma de financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales.

Quinta. No se halla determinada ni cuantificada la posible participación de las haciendas locales en los tributos que pudieran imponer las comunidades autónomas, aunque alguna comunidad autónoma ha previsto realizar transferencias a las haciendas locales de su ámbito territorial para fines de naturaleza inversora.

Sexta. No se puede prever que la Ley 39/1988 pueda coadyuvar de forma importante al cumplimiento del principio constitucional de suficiencia financiera a favor de las corporaciones locales, dado que los tributos creados o reformados están pen-

dientes de contrastación en materia recaudatoria. En consecuencia, es difícil aventurar la hipótesis de que disminuyan los déficit de caja de las haciendas locales a través de dicha Ley, y la de que puedan prestarse los servicios encomendados a las mismas con el nivel de calidad solicitado por la ciudadanía.

Séptima. Las haciendas locales deberán optimizar los recursos puestos a su disposición a través de la selección de programas alternativos de gasto, con objeto de cumplir las obligaciones mínimas impuestas por la Ley, aun en el supuesto de que acudan al aumento de la presión fiscal local.

BIBLIOGRAFIA

- DUCROS, Jean-Jacques (1988): «Financement des collectivités locales», Séminaire sur les finances des collectivités locales et le crédit communal, Atenas, mayo.
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre. Reguladora de las haciendas locales.
- Ley 1/1987, de 6 de Enero, sobre Finanzas Locais. Secretaria-Geral do Ministério do Plano e de Administração do Território.
- LOPES PORTO, Manuel (1988): «Local Government Finance in Portugal», Séminaire sur les finances des collectivités locales et le crédit communal, Atenas, mayo.
- TATSOS, Nikos (1988): «Local Government Finance in Greece», Séminaire sur les finances des collectivités locales et le crédit communal, Atenas, mayo.