

## Resumen

La adaptación de la Hacienda pública a un sistema político descentralizado plantea dos cuestiones: quién ha de hacer qué y como se financia ese gasto. La distinción clásica, respecto de la primera cuestión, atribuía al gobierno central las funciones redistributiva y estabilizadora, en tanto que a los gobiernos subcentrales corresponde la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, hoy no está tan claro que los gobiernos subcentrales no desempeñen un cierto papel en las funciones estabilizadora y redistributiva, aunque los argumentos más poderosos para justificar la descentralización en términos económicos se hallan en el terreno asignativo. En cuanto al segundo punto (fuentes de financiación) el artículo analiza las directrices al respecto formuladas por la doctrina y por el Consejo de Europa. Tras detallar algunos aspectos básicos de la estructura del sector público en los países de la Unión Europea, se señala la existencia de cuatro grandes modelos de financiación local y se precisan las grandes cuestiones que ha de abordar la reforma de las haciendas locales, para finalizar con algunos comentarios referidos a España.

*Palabras clave:* descentralización fiscal, federalismo fiscal, Hacienda local.

## Abstract

Bringing public finance into line with a decentralised political system raises two questions: who has to do what, and how is that expenditure funded. The classic distinction in respect of the first question, attributed the redistributive and stabilising functions to central government, whereas subcentral governments were responsible for providing goods and services. However, it is not so clear today that subcentral governments do not play a certain role in the stabilising and redistributive functions, although the most powerful arguments to support decentralisation in economic terms lies in the sphere of allocation. As for the second point (sources of financing), the article analyses the guidelines on the matter laid down by doctrine and by the Council of Europe. After outlining certain basic aspects of the structure of the public sector in the countries of the European Union, we point out the existence of four main local funding models and then set forth the major issues that have to be confronted by the reform of local finance, before concluding with a few comments on Spain.

*Key words:* fiscal decentralisation, fiscal federalism, local finance.

*JEL classification:* H70, H71.

# ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA DE LAS HACIENDAS LOCALES

Antoni CASTELLS

Universidad de Barcelona

## I. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

### 1. Distribución de las funciones del sector público en un sistema descentralizado

La adaptación de la Hacienda pública a un sistema político descentralizado (es decir, a un sistema en el que existe más de un nivel de gobierno) plantea dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, quién ha de hacer qué. Es decir, cuáles son las funciones y responsabilidades que deben corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, lo cual incide de una forma determinante en las necesidades de gasto de cada uno de ellos. En segundo lugar, cómo hay que financiar este gasto. Es decir, cuáles son los instrumentos financieros con que debe contar cada uno de estos gobiernos para poder hacer frente a sus necesidades. La segunda cuestión es, en parte, instrumental. Primero hay que conocer el volumen de recursos que necesita cada gobierno y luego decidir cuáles son las fuentes de ingresos más apropiadas. Pero no es sólo una cuestión instrumental, porque las características de la Hacienda pueden condicionar por sí mismas la naturaleza del poder ejercido por los distintos gobiernos. En cualquier caso, parece claro que éstas son las dos cuestiones clave que hay que abordar, y de las que se deriva, de una u otra forma, la problemática que plantea una hacienda descentralizada.

Aunque el propósito de este trabajo es básicamente la segunda de

ellas, los principios y tendencias de las haciendas locales, es preciso formular previamente unas breves consideraciones respecto a la distribución de las funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Los argumentos a favor y en contra de la descentralización son sobradamente conocidos (1). En general, se suele considerar que el gobierno central es el más indicado para llevar a cabo las funciones redistributiva y estabilizadora, y por el contrario existe un número apreciable de argumentos, en el terreno de la eficiencia, para justificar una sólida presencia de los gobiernos subcentrales en la provisión de bienes y servicios: la mejor adaptación a las preferencias de los ciudadanos cuando éstas son muy diferentes a lo largo del territorio (teorema de la descentralización de Oates y existencia de bienes públicos locales); las mejoras de eficiencia que permite la competencia entre distintas ofertas locales (el voto con los pies del modelo de Tiebout); la existencia de costes de congestión, que aconseja encontrar un equilibrio entre la reducción del coste unitario producida por el aumento del número de contribuyentes y la disminución del nivel del servicio originada por el incremento del número de usuarios (teoría de los clubs y tamaño óptimo de jurisdicción); los aumentos de coste implícitos en una oferta de carácter monopolista.

A) *Algunos comentarios sobre las funciones de estabilización y redistribución*

Esta distinción ha devenido ya clásica. Sin embargo, puede ser ob-

jeto de matizaciones. Hoy, por ejemplo, no está tan claro que los gobiernos subcentrales no desempeñen un cierto papel en las funciones estabilizadora y redistributiva. En la primera, que ha sido motivo en las últimas décadas de una profunda revisión, está claro que no tienen el papel protagonista, que corresponde al gobierno central. Pero, en cambio, lo que hagan estos gobiernos subcentrales en términos de gasto, déficit y endeudamiento tiene una incidencia en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macroeconómica. Por ello, aunque el gobierno central pueda establecer objetivos y reservarse todo tipo de facultades, finalmente resulta difícil su cumplimiento sin la responsabilización real de los gobiernos subcentrales, que por esta vía entran en el ejercicio de una función, la estabilizadora, que les ha estado tradicionalmente vetada. Algo similar ocurre con la función redistributiva. Aun siendo claros los argumentos que explican la conveniencia de atribuir esta responsabilidad al gobierno central (2), es también cuestionable, en primer lugar, que los gobiernos subcentrales realizan de facto políticas redistributivas (en algún caso formuladas explícitamente como tales y, en cualquier caso, como resultado de las políticas públicas que llevan a cabo) y, en segundo lugar, que es positivo que ello sea así. Hace ya muchos años, Pauly (1973) analizó el papel de los gobiernos subcentrales en la función redistributiva, y hoy parece aceptado que en muchas políticas redistributivas la proximidad es una ventaja: la dimensión territorial desempeña un papel esencial en las políticas contra la pobreza y la exclusión, en las políticas activas de empleo, etcétera.

La problemática que se deriva de la descentralización de la función redistributiva constituye probablemente uno de los problemas de *public policy* más serios que tenemos planteados en numerosos estados

del bienestar y en el propio proceso de construcción europea, y a la vez un desafío de primer orden para el análisis económico del sector público. Es una cuestión que merece algo más que un comentario apresurado, como el que ahora, en este contexto, se podría formular, y sobre la cual sólo quisiera apuntar dos ideas. Primero, aquí se produce un típico caso de concurrencia de los distintos niveles de gobierno en una misma área funcional (educación, sanidad, servicios sociales), lo que exige que se pongan en funcionamiento mecanismos diversos de relaciones intergubernamentales: desde legislación básica definidora de derechos de responsabilidad central, acompañada de legislación de desarrollo y gestión de responsabilidad subcentral, hasta fórmulas múltiples de financiación a través de subvenciones intergubernamentales (3). Segundo, la función redistributiva del gobierno central debe concretarse básicamente en el establecimiento de un marco común de derechos y deberes. Este marco debe alcanzar a la igualdad potencial o *ex-ante*, pero no necesariamente a la igualdad de resultados. El establecimiento de normas o *standards* en los resultados se puede justificar en términos políticos, pero no en los estrictamente económicos. Pongamos un ejemplo en el campo de la educación. El gobierno central puede establecer un sistema de subvenciones de nivelación que garantice que todos los gobiernos subcentrales estarán en condiciones de prestar, si así lo deciden, niveles educativos semejantes si realizan un esfuerzo fiscal similar. Esta medida es, en sí misma, suficiente para evitar los efectos negativos en términos de eficiencia, puesto que individuos con similar capacidad fiscal tendrán un similar residuo fiscal residan donde residan en el territorio. Se asegura, por tanto, el carácter general (central) de la función redistributiva, y a la vez la autonomía de los gobiernos subcentrales para decidir las políticas que deseen. Ir más allá,

establecer por ejemplo con carácter central la obligatoriedad de prestar unos determinados estándares educativos (años de escolarización, currículos, planes de estudio, ratios profesor/alumno, oferta escolar) puede ser justificado en términos políticos, a partir de una determinada noción de justicia o equidad, pero no es imprescindible en términos estrictamente económicos.

#### B) *Las ventajas e inconvenientes de la descentralización en el terreno asignativo*

Sin embargo, los argumentos más poderosos para justificar la descentralización en términos económicos se hallan en el terreno asignativo. Como ya se ha indicado antes, se trata de una cuestión extensamente tratada en el campo de la Hacienda pública. Para referirnos a alguno de los trabajos más recientes, Boadway (2001) contrapone los beneficios de la integración (*nationhood*) a las ventajas de la descentralización. En el primer caso, señala Boadway (2001), algunos beneficios se pueden derivar de la mera adhesión a una unión económica, pero otros requieren la existencia de un gobierno central activo con poderes fiscales efectivos (4). Los *beneficios de la integración* apuntados son los siguientes:

- 1) Acceso a un mercado interno común.
- 2) Bienes públicos comunes y economías de escala.
- 3) Compartir riesgos frente a *shocks* regionales.
- 4) Ciudadanía / equidad / compartir beneficios.

Por lo que se refiere a las ventajas de la descentralización, Boadway (2001) indica que los economistas tienden, por naturaleza, a destacar las ventajas de la descen-

tralización por la obligada analogía con el sector privado. La descentralización de decisiones al más bajo nivel de los agentes económicos genera eficiencia: mejores incentivos, mejor información, ejercicio más responsable de los derechos de propiedad (5). Las *ventajas de la descentralización* enumeradas son las siguientes:

- 1) Adaptación a las preferencias y necesidades regionales.
- 2) Reducción de las asimetrías informativas.
- 3) Innovación y coste-efectividad en programas públicos.
- 4) Argumentos de política económica (mejoras de eficiencia inducidas por una mayor competencia).

En cualquier caso, como señala Boadway (2001), «los beneficios de la descentralización sólo pueden materializarse induciendo algunos sacrificios *potenciales* en términos de eficiencia o de equidad» (6) y dependerá, en definitiva, de las medidas complementarias que se adopten que estos sacrificios potenciales se acaben o no materializando (7). La descentralización, pues, no es neutral ni en el terreno asignativo ni en el de la equidad, como no lo es, especialmente en el asignativo, la centralización. La descentralización puede comportar problemas en ambos terrenos, especialmente por la existencia de distintos residuos fiscales a lo largo del territorio (8). Algunas de estas medidas deberán consistir en subvenciones de carácter nivelador, otras incidirán en las características de los impuestos. En cualquier caso, condicionarán ciertamente el diseño de los ingresos de los gobiernos subcentrales. Por ello resulta conveniente dedicar ahora una cierta atención a esta cuestión.

## 2. Criterios para el diseño de la Hacienda local

Una vez determinadas cuáles son las funciones y responsabilidades que corresponden a los distintos niveles de gobierno, es preciso decidir sus fuentes de financiación. Como ya se ha señalado, en un orden lógico, la primera cuestión debe preceder a la segunda, puesto que el volumen de financiación es uno de los datos relevantes, si no el que más, que hay que tomar en consideración a la hora de decidir qué recursos hay que asignar a cada uno de los niveles de gobierno. Pero la financiación no es estrictamente una cuestión de naturaleza subsidiaria. Condiciona en sí misma las funciones del sector público. Disponer de unos u otros recursos puede devenir un requisito necesario para poder desempeñar determinadas funciones. Por esto es importante examinar los criterios que se pueden emplear para la determinación de los recursos de los gobiernos locales.

Las fuentes de financiación de los gobiernos locales son, fundamentalmente, impuestos, transferencias intergubernamentales, tasas y precios públicos y endeudamiento. Con carácter general, el Consejo de Europa (2000) sugiere cuatro directrices (9):

- Las tasas y precios cargados a los usuarios deberían utilizarse siempre que fuera posible para financiar gastos de funcionamiento, y sólo de forma excepcional para los gastos de inversión.
- Cuando no sea posible emplear, por razones de eficiencia o de equidad, tasas o precios, los gastos de funcionamiento deberían financiarse con impuestos. Estos deben emplearse sólo en contadas ocasiones para financiar gastos de inversión.
- Las subvenciones deben emplearse para financiar los servicios

prestados por delegación de otros gobiernos, o bien por razones de equidad. También pueden servir para financiar, en ciertos casos, gastos de inversión.

- El endeudamiento sirve para financiar gastos de inversión, y sólo debería utilizarse excepcionalmente para financiar gastos de funcionamiento.

Establecidos estos criterios generales que sugiere el Consejo de Europa, resulta ahora conveniente referirnos a los criterios aplicables a cada una de estas modalidades de ingresos.

### A) Principios aplicables a la imposición local

Existen unos principios generales de la imposición que son aplicables tanto al gobierno central como a los subcentrales. Aparte de ellos, determinados principios son especialmente aplicables a los gobiernos locales (10):

— *Equidad*. La imposición local tiene que responder a una noción de equidad horizontal: individuos con la misma capacidad fiscal deben hacer frente a cargas impositivas similares dentro de la jurisdicción local correspondiente. También a una noción de equidad vertical, que no presupone necesariamente la existencia de progresividad.

— *Eficiencia*. Los impuestos locales deben promover la eficiencia asignativa. Ello requiere que el diseño de la imposición local permita que los votantes locales puedan asociar el uso de los servicios a su coste.

— *Visibilidad*. La posibilidad de que el sistema impositivo local permita una efectiva rendición de cuentas y responsabilización de los gobernantes (*accountability*) depende, en muy buena medida,

de la visibilidad y perceptibilidad de los impuestos.

— *Autonomía local*. Los gobiernos locales deben tener capacidad para incidir en la determinación del tipo impositivo de sus tributos. Esta condición es necesaria si se quieren conseguir las ganancias de eficiencia asignativa que se derivan del teorema de la descentralización de Oates.

— *Economía*. Los impuestos locales no deben tener unos costes de gestión excesivos, deben perseguir la mayor simplicidad y facilidad en la cumplimentación.

— *Suficiencia*. Los recursos de los gobiernos locales deben ser suficientes para financiar los niveles de servicios que éstos deben atender. Para ello, el diseño de la imposición local debe reunir dos requisitos: un tipo impositivo fácilmente ajustable y una base imponible elástica, con un comportamiento dinámico paralelo al de los gastos locales.

— *Estabilidad*. Los impuestos locales deben tener estabilidad y evitar un comportamiento excesivamente sensible a las variaciones que pueda experimentar el ciclo económico local.

— *Bases impositivas relativamente inmóviles*. La autonomía en el empleo de los tipos impositivos podría conducir a la erosión de las bases impositivas, especialmente en el contexto de economías muy abiertas, como son las locales. Por ello, resulta recomendable que las bases impositivas sean relativamente inmóviles.

#### B) Principios aplicables a las subvenciones o transferencias

Las subvenciones o transferencias intergubernamentales consti-

tuyen una de las principales fuentes de recursos locales. Existe una amplia coincidencia en relación con los casos en que estos instrumentos de financiación resultan apropiados (11):

— *Corrección de los desequilibrios verticales*. Existen desequilibrios verticales cuando los recursos impositivos atribuidos a los gobiernos subcentrales (empleando tipos impositivos «razonables») resultan insuficientes para atender las necesidades financieras derivadas de sus servicios. En esta situación, aparecen distintas alternativas tendientes a corregir tales desequilibrios, pero finalmente siempre se acaba recurriendo, por una u otra vía, a la dotación de transferencias de carácter general procedentes del gobierno central.

— *Corrección de desequilibrios horizontales*. Los desequilibrios fiscales horizontales se producen cuando las distintas unidades de gobierno local deben establecer tipos impositivos marcadamente distintos a sus ciudadanos para atender niveles de servicios similares. Ello puede ser debido o bien a diferencias en los costes o en el tamaño de los usuarios, o bien a diferencias de capacidad fiscal. La forma de corregirlos suele consistir también en el establecimiento de sistemas de subvenciones de carácter general, que pueden proceder, a su vez, de un fondo horizontal dotado por los propios gobiernos locales, o bien de un fondo vertical dotado por el gobierno central o el gobierno intermedio.

— *Prestación de servicios por delegación*. Los servicios que los gobiernos locales prestan por delegación de un gobierno de ámbito superior, sea el gobierno central sea el gobierno regional, deben ser financiados a través de sistemas de subvenciones, normalmente de carácter condicionado y de cuantía fija.

— *Servicios que generan externalidades*. Las subvenciones resul-

tan el mecanismo más adecuado para lograr una provisión eficiente de aquellos servicios que, siendo responsabilidad de un gobierno local, generan beneficios para los ciudadanos de otras jurisdicciones. En este caso, las subvenciones condicionadas y proporcionales (aunque podrían tener un límite) parecen las más adecuadas.

— *Garantía de unos standards o niveles mínimos*. Existen servicios cuya provisión es responsabilidad de los gobiernos locales (lo que les diferencia de aquellos que se prestan por delegación), en los que, por diversas razones, se considera conveniente que existan unos niveles o *standards* comunes en todo el territorio. Como se ha señalado en el apartado I, esta situación suele producirse en no pocos de los servicios básicos del Estado del bienestar, como la educación o la sanidad, que se considera que configuran derechos sociales de ciudadanía. Ahí, también, el mecanismo más apropiado son las subvenciones condicionadas, en este caso de cuantía fija.

#### C) Principios aplicables a las tasas

Las tasas (12) han sido siempre un mecanismo especialmente apropiado para la financiación de los servicios locales. Pueden formularse algunas observaciones en relación con ellas:

— *Eficiencia y rendimiento de cuentas*. Las tasas permiten una mejor internalización del coste de los servicios, y por ello son aconsejables, tanto en términos de eficiencia como de *accountability*. Es recomendable trasladar el coste de los servicios locales a sus usuarios, siempre que se den dos requisitos: que el coste pueda ser claramente individualizable y que no se planteen problemas desde el punto de vista redistributivo.

— *Limitaciones a la aplicación de tasas.* Hay situaciones en las que, aunque es posible determinar el coste individual y aplicar mecanismos de exclusión, resulta ineficiente establecer un precio basado en el coste medio, es decir, un precio que permita financiar el servicio. Es el caso de los monopolios naturales (*utilities*, como agua, gas y electricidad), que pueden tener una cierta importancia a nivel local, y de determinados servicios que tienen el carácter de bien público local (como museos, parques, polideportivos), cuando en su provisión no se producen situaciones de congestión. En ambos casos, la provisión del servicio al coste marginal resultaría eficiente, pero obligaría a contraer pérdidas, que deberían ser sufragadas por otras vías de financiación (13).

— *Equidad.* Como se ha señalado, las tasas resultan apropiadas siempre que no estén en juego objetivos de equidad. Existen servicios cuyo coste podría ser fácilmente individualizable y repercutido en los usuarios, pero se considera que su provisión responde a la cobertura de derechos básicos, en los que es preciso garantizar un acceso igual a todos los ciudadanos (guarderías, atención a personas mayores). En tales casos, las tasas pueden cubrir una parte del coste, y otra parte debería ser subsidiada por los diferentes niveles de gobierno (en principio, el gobierno local, y otros gobiernos de ámbito superior, si existe alguna de las razones que antes se han citado como justificativas de las subvenciones condicionadas: externalidades, garantía de niveles mínimos, o prestación por delegación).

— *Cobertura del coste real.* Las tasas deben distribuirse entre los usuarios en función del coste real de los servicios consumidos. Sin embargo, en ocasiones, la «facturación» de los servicios basada en el consumo real resulta o bien muy

costosa o bien muy compleja técnicamente, por lo que las tasas se determinan conforme a determinados indicadores objetivos. Este procedimiento tiene claros inconvenientes, tanto desde el lado de la eficiencia como del de la equidad, por lo que debería tratar de evitarse siempre que resulte posible.

#### D) *Principios aplicables al endeudamiento* (15)

El recurso al endeudamiento constituye una de las vías de financiación de los gobiernos locales. Cabe hacer algunas observaciones en relación con él:

— *Idoneidad para la financiación de la inversión.* El endeudamiento es especialmente apropiado para financiar gastos de inversión. Puesto que las inversiones generan beneficios intertemporales, resulta aconsejable que el coste de su financiación se reparta también de forma intertemporal. La financiación mediante impuestos o tasas recaería en su totalidad en los ciudadanos actuales, lo cual conduciría a una inversión subeficiente, ya que estos ciudadanos tenderían a dedicar menos impuestos de los necesarios para un gasto del cual ellos no iban a disfrutar íntegramente. Por la misma razón, el endeudamiento no resulta apropiado para financiar gastos corrientes o de funcionamiento, que son íntegramente consumidos por los ciudadanos presentes, quienes podrían tener un poderoso incentivo, en caso de financiarlos mediante la emisión de deuda, a consumir más de lo deseable, desplazando su carga a las generaciones futuras.

— *Limitaciones por razones de eficiencia.* No toda la inversión debe financiarse, sin embargo, por medio de endeudamiento. En primer lugar, porque aunque se beneficia de ella, las generaciones futuras no participan en la toma de de-

cisión. Parece, pues, razonable que una parte de la financiación se realice con ahorro corriente del ejercicio o de ejercicios anteriores. Por otra parte, los agentes privados tampoco financian el importe total de la inversión mediante endeudamiento. Para ello utilizan en parte el ahorro acumulado, o bien recurren a emitir capital mediante acciones. Las administraciones públicas no pueden utilizar siempre este procedimiento, pero sí realizar una aportación inicial proporcionalmente más importante que la que se derivaría estrictamente del cálculo de la distribución intertemporal de los beneficios.

— *Endeudamiento y objetivos macroeconómicos.* El endeudamiento de los gobiernos locales puede ser objeto de limitaciones por razones de índole macroeconómica. En la medida en que el cumplimiento de objetivos agregados en términos de deuda, déficit y gasto público es responsabilidad de otros niveles de gobierno, éstos pueden establecer determinados límites al endeudamiento de los entes locales, siempre y cuando estas restricciones dejen un margen adecuado al ejercicio de la autonomía local.

En definitiva, una parte apreciable de la inversión, aunque probablemente no toda, debe financiarse mediante recurso al endeudamiento. Éste no debe emplearse, sin embargo, para la financiación del gasto corriente. Ello significa que los gobiernos locales deben generar siempre ahorro corriente, puesto que los ingresos procedentes de impuestos, tasas y transferencias deben servir para financiar todo el gasto de funcionamiento y una parte de la inversión; y en los ejercicios posteriores deben disponer además del margen necesario para atender a la carga financiera derivada del endeudamiento de los años precedentes.

### 3. Principios y recomendaciones formulados por el Consejo de Europa

Los principios y observaciones enunciados en los puntos anteriores quedan perfectamente resumidos por las recomendaciones formuladas el año 1996 en Lisboa por la conferencia de ministros europeos responsables de entidades locales (16).

#### A) Principios generales

a) Una mayor autonomía financiera implica mayor responsabilidad y más control democrático por parte de los electores locales; por otra parte, es preciso un control de los gastos para no poner en peligro la autonomía con un excesivo endeudamiento;

b) la transparencia de los gastos públicos locales debe permitir reducir los controles administrativos, cuyo objeto debe ser garantizar el respeto a la legalidad y los principios constitucionales;

c) es deseable, e incluso indispensable, asegurar una cierta normalización en la presentación de los presupuestos y las cuentas de las entidades locales;

d) la autonomía financiera de las entidades locales exige que exista un cierto potencial fiscal en su propio territorio;

e) los gobiernos locales deben tener la posibilidad, dentro de los límites fijados por la ley, de establecer los precios o tasas de los servicios públicos locales, con el fin de poder adaptar su provisión a las preferencias de los ciudadanos y de poder financiar los gastos de funcionamiento derivados de los mismos; por las mismas razones, deben tener la posibilidad de decidir sobre el nivel de los impuestos locales propios;

f) sin embargo, hay que evitar que niveles impositivos (en los tipos o en las bases) marcadamente distintos puedan tener consecuencias negativas en términos de eficiencia: una elevada presión fiscal no compensada con mayores niveles de servicios públicos locales penaliza a los residentes, mientras que una presión fiscal demasiado baja puede inducir a reclamar injustificadamente mayores transferencias, o bien puede producir movimientos de factores inducidos fiscalmente, pero no justificados en términos de eficiencia.

#### B) Principios relativos a los gastos de funcionamiento

a) Por norma general, los gobiernos locales deberían equilibrar sus gastos de funcionamiento sin recurrir al endeudamiento, es decir estrictamente con los ingresos corrientes; este resultado puede alcanzarse más fácilmente si los principales servicios públicos tienen una gestión contable separada, y si se establece el objetivo de que el presupuesto corriente debe estar equilibrado o en superávit;

b) una parte considerable de las ayudas del Estado debería revestir la forma de subvenciones de carácter general, de las que las entidades locales pudieran disponer libremente; las subvenciones específicas deberían reservarse para finalidades muy concretas y tipificadas.

#### C) Principios relativos a los gastos de inversión y al endeudamiento

a) El Estado debe establecer un marco de referencia, señalando cuál es el umbral crítico de endeudamiento que se considera que en ningún caso deberían rebasar los gobiernos locales;

b) el período de financiación de las inversiones no debería exceder

al de los beneficios intertemporales derivados de ellas, para no cargar a las generaciones futuras con el coste de gastos sobre cuyas decisiones no han intervenido;

c) las entidades locales deberían abstenerse de recurrir a instrumentos financieros de naturaleza especulativa para financiar sus gastos de inversión, debido a los riesgos inherentes a aquéllos;

d) es conveniente alentar a las entidades locales a establecer formas distintas de *partenariado*, asociándose entre ellas y con el sector privado para la provisión de determinados servicios públicos o la realización de determinadas infraestructuras y equipamientos, en todos aquellos casos en que así sea recomendable para optimizar la provisión del servicio de acuerdo con el territorio al que sus efectos se extienden, o bien en aquellas situaciones en que existan oportunidades para la rentabilidad privada;

e) los gobiernos locales deberían privilegiar las inversiones que contribuyan a un desarrollo sostenible; el Estado debe incentivar este tipo de inversiones mediante mecanismos de subvenciones específicas;

f) las entidades locales deberían establecer un plan plurianual de inversiones, actualizado anualmente; deberían asimismo publicar periódicamente su situación en materia de endeudamiento, en sus diferentes formas.

#### D) Principios relativos a la nivelación financiera

a) El principio de solidaridad hacia las entidades locales financieramente más débiles exige un sistema de compensación financiera, cuyas condiciones, métodos de cálculo y de distribución deberían definirse claramente conforme a la ley sobre una base no discrecional;

b) los instrumentos de nivelación deberían definirse en consulta con las entidades locales; en cualquier caso, deberían diseñarse de tal forma que no penalizaran ni desmotivaran a los gobiernos locales más eficaces, ni produjeran un efecto desincentivador en las entidades beneficiarias de las mismas.

#### E) Principios relativos a la tesorería

— Los estados que opten por sistemas centralizados de la gestión de tesorería deberían respetar escrupulosamente las fechas de vencimiento en que debieran abonar las transferencias o los rendimientos de los impuestos a los gobiernos locales, para no poner en peligro su solvencia financiera ni crearles tensiones de tesorería injustificables.

Estos diecisiete principios y recomendaciones del Consejo de Europa resumen, en buena medida, las directrices básicas sobre las que debería basarse una Hacienda local. Se trata de preceptos que se hallan a medio camino entre las propuestas propias del análisis normativo (lo que *debería ser*, de acuerdo con unos determinados objetivos) y las recomendaciones que se desprenden de la experiencia acumulada. En cualquier caso, su inclusión en este punto parece especialmente apropiada para nuestros propósitos, en el sentido de que ofrece un buen marco de referencia a la hora de establecer criterios para la eventual reforma de la Hacienda local.

#### 4. Algunas conclusiones en el terreno de los criterios básicos

Boadway (2001) subraya que «virtualmente todos los países —federales o de otro tipo— tienen más de un nivel de gobierno, cada uno con su propio juego de responsabilidades fiscales; y al mismo tiempo

estos niveles están interconectados por un sistema de relaciones fiscales» (17). Cuando nos enfrentamos al problema de decidir cuáles son los mecanismos más apropiados para atender la financiación de los servicios prestados por los gobiernos locales, debemos tratar de conciliar, pues, distintos principios y objetivos. En especial, cabría destacar algunas conclusiones fundamentales.

a) El primer objetivo que debemos plantearnos es que, tanto por razones de eficiencia como de equidad, estos servicios deben ser financiados, en la medida de lo posible, por los beneficiarios de los mismos, mediante el pago de tasas y de impuestos locales. Por razones de eficiencia, para asegurar una correcta percepción del coste de los servicios por parte de sus usuarios, de forma que el nivel de provisión sea el que se corresponde con sus preferencias; por razones de equidad, para evitar que sean ciudadanos de otros territorios los que deban financiar los servicios consumidos por otros (18).

b) Sin embargo, hay también razones de eficiencia, relacionadas sobre todo con la movilidad de las bases imponibles, que limitan fuertemente la atribución de las bases fiscales más sustanciosas y dinámicas a los gobiernos locales, o que limitan cuanto menos su capacidad de decisión en la determinación del tipo efectivo. Ello hace que existan problemas de desequilibrio vertical (19): los gastos originados por los servicios locales son superiores a la capacidad fiscal que se deriva de sus ingresos propios. Por ello resulta inevitable establecer, por una u otra vía, mecanismos financieros que canalicen una parte de los recursos de los gobiernos de ámbito superior hacia los gobiernos locales. Estos mecanismos pueden consistir o bien en la participación, determinada sobre una base territorial, en el rendimiento de los impuestos de estos gobiernos, o bien en el estableci-

miento de distintos tipos de transferencias o subvenciones.

c) Algunas de estas subvenciones, probablemente las más importantes, son de carácter general. A la vez que tratan de hacer frente a este problema de equidad vertical, estas subvenciones se distribuyen de forma que permitan paliar, al mismo tiempo, los problemas de desequilibrio horizontal entre las distintas unidades de gobierno local (20). Las entidades locales con menor capacidad fiscal suelen recibir mayores transferencias que las entidades que pueden obtener más recursos de sus bases fiscales. Un objetivo ampliamente aceptado de equidad horizontal interterritorial es que los distintos territorios puedan prestar niveles similares de servicios a sus ciudadanos, siempre que exijan a éstos un esfuerzo fiscal también similar.

d) Finalmente, hay que señalar que muchas veces las decisiones de gasto adoptadas por un determinado nivel de gobierno tienen implicaciones claras en otros niveles de gobierno. Ello es especialmente cierto en los servicios típicos del Estado del bienestar (sanidad, educación, servicios sociales), en los que, aunque en muchas ocasiones la provisión es descentralizada (el caso de la educación en el ámbito local es especialmente claro), está en juego la igualdad de los ciudadanos en derechos básicos de ciudadanía. En tales casos, resulta inevitable la aparición de mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Algunos de ellos tienen carácter financiero. Por ejemplo, las subvenciones condicionadas procedentes de los gobiernos de ámbito superior, para garantizar unos niveles o estándares mínimos en todo el territorio en la provisión de estos servicios.

## II. TENDENCIAS ACTUALES EN LA FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

### 1. La importancia de los gobiernos locales en el sector público

La realidad nos demuestra, en cualquier caso, que en todos los países el sector público se estructura con diferentes niveles de gobierno, dando lugar a situaciones que presentan un mayor o menor grado de descentralización. Es cierto que existe una gran diversidad de casos y de situaciones. El cuadro n.º 1, por ejemplo, proporciona algunos datos básicos sobre la estructura del sector público en los países de la Unión Europea. Seis de estos países cuentan con tres niveles de gobierno, lo que implica que tienen alguna forma de gobiernos intermedios reconocida constitucionalmente. De ellos, tres son sistemas explícitamente federales: Austria, Bélgica y la República Federal de Alemania. Los otros tres no son países

con una Constitución federal. En ellos, además, el nivel de autogobierno y la importancia de los gobiernos regionales es marcadamente dispar. En España, por ejemplo, las comunidades autónomas disponen de unas responsabilidades muy distintas de las que tienen las regiones en Francia.

Naturalmente, en todos los países existe alguna forma de gobiernos locales. Pero también aquí la situación es muy distinta en unos u otros. En muchos de ellos, concretamente en once de los quince, se observa la existencia de un doble nivel de entidades locales: los municipios, en todos los casos, y un nivel supramunicipal, que puede recibir distintas denominaciones, como condados, provincias o departamentos, entre otras. Además, la importancia y las responsabilidades del nivel de gobierno local varía mucho de unos países a otros. Tanto en los federales como en los unitarios. Podemos hallar así países unitarios fuertemente descentralizados con importantes gobiernos locales, como son los nórdicos, y otros con sistemas muy centralizados.

El cuadro n.º 2 muestra la importancia de los distintos niveles de gobierno dentro del gasto público total (incluyendo, por tanto, el gasto en pensiones) consolidado para un conjunto de países, federales y unitarios (21). Los gobiernos locales desempeñan, como puede comprobarse, un importante papel en la provisión de bienes y servicios públicos a los ciudadanos. Absorben el 16,9 por 100 en la media sin ponderar de los países federales, y este porcentaje se situaría en el 19,1 por 100 si excluyéramos Australia, que es un país con unos gobiernos locales especialmente débiles por una serie de razones históricas y geográficas. Estados Unidos es, dentro de los países federales, el que cuenta con unos gobiernos locales más potentes (25 por 100 del sector público); en Suiza representan el 20,9 por 100; en Canadá, el 18,2 por 100, y en la RFA, el 14,6 por 100.

En los países unitarios, los gobiernos locales tienen, lógicamente, un mayor peso a consecuencia de que absorben parte de los servicios que llevan a cabo los gobiernos intermedios en los países federales. En la media, su participación en el conjunto del gasto público se sitúa en el 33,6 por 100, aunque también aquí cabe encontrar grandes contrastes entre los distintos países. En los nórdicos, los entes locales desempeñan un papel de excepción en el conjunto del sector público; en Dinamarca, por ejemplo, alcanzan el 56,4 por 100 del total del gasto público. En el otro extremo se encuentran algunos países mediterráneos, donde los gobiernos locales no alcanzan el 20 por 100. Entre medias existen países unitarios fuertemente descentralizados, como Holanda, el Reino Unido o Italia, en los que se sitúan en torno del 30 por 100. España, con un 12,9 por 100, tiene unos gobiernos locales especialmente débiles en términos presupuestarios, tanto si los comparamos con los países federales como con los unitarios.

CUADRO N.º 1

#### DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA (Número de unidades de gobierno)

	GOBIERNOS ESTATALES O REGIONALES	GOBIERNOS LOCALES	
		Supramunicipales	Municipales
Austria .....	9	—	2.353
Bélgica .....	3 (a)	9	589
Dinamarca .....	—	14	275
España .....	17	50	8.100
Finlandia .....	—	—	455
Francia .....	26	100	36.000
Grecia .....	—	—	5.900
Irlanda .....	—	31 (b)	84
Italia .....	20	108	8.000
Luxemburgo .....	—	—	118
Holanda .....	—	12	636
Portugal .....	—	—	305 (c)
RFA .....	16	236	16.000 (d)
Reino Unido .....	—	54	485
Suecia .....	—	23	288

Notas: (a) Más tres comunidades; (b) A efectos comparativos, los *country* pueden ser considerados realmente el único gobierno local irlandés; (c) 4.200 parroquias; (d) 117 *Kreisfreie Städte*.

Fuente: POLA (1999, tabla 1.1).

CUADRO N.º 2

**PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO  
EN EL CONJUNTO DEL SECTOR PÚBLICO  
(Porcentaje del gasto público total consolidado)**

	C	E	L
Australia (1998).....	50,2	43,7	6,1
Austria (1999).....	67,7	16,0	16,3
Canadá (1997).....	41,1	40,7	18,2
EE.UU. (1998).....	52,6	22,1	25,4
RFA (1998).....	65,2	20,2	14,6
Suiza (1998).....	51,4	27,6	20,9
Países federales.....	54,7	28,4	16,9
Dinamarca (1999).....	43,6	—	56,4
Finlandia (1998).....	60,9	—	39,1
Francia (1997).....	81,7	—	18,3
Italia (1999).....	73,0	—	27,0
Holanda (1997).....	73,9	—	26,1
Noruega (1998).....	61,5	—	38,5
Reino Unido (1999).....	74,3	—	25,7
Suecia (1999).....	61,9	—	33,6
Países unitarios.....	66,4	—	33,6
España (1998).....	62,7	24,3	12,9

Nota: C: gobierno central; E: gobiernos estatales; L: gobiernos locales.

Fuente: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook 2000*. Para España, Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

CUADRO N.º 3

**GOBIERNOS LOCALES E INVERSIÓN PÚBLICA**

*PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES  
(EN PORCENTAJE)*

	En el gasto público total	En la inversión pública total
Australia (a).....	50	88
Austria.....	16	65
Canadá.....	18	59
Dinamarca.....	56	71
Estados Unidos (a).....	47	87
Francia.....	18	56
Italia.....	27	48
Holanda.....	26	85
Reino Unido.....	26	39 (c)
Suecia.....	38	44
España.....	13	38 (b)

Notas: (a) Incluye gobiernos intermedios (estatales) y gobiernos locales; (b) 1998; (c) 1994.

Fuentes: FMI (vid. cuadro n.º 2), para el gasto público total; OCDE (vid. CASTELLS (1999, cuadro n.º 4) para las cifras de inversión pública total. Salvo indicación, estas últimas están referidas al año 1995.

vada que la del resto de las administraciones públicas.

Resulta difícil establecer una tipología general de cuáles son los servicios típicamente locales en los distintos países. Pola (1999) indica que tal intento debe enfrentarse, como mínimo, a tres serias dificultades (23): en primer lugar, la distinción entre el carácter obligatorio o discrecional de las funciones desempeñadas por los distintos niveles de gobierno; en segundo lugar, la confluencia de los distintos niveles de gobierno en la provisión de distintos servicios y funciones de gasto; en tercer lugar, finalmente, la distinción (especialmente presente en la tradición germana, pero también de forma cada vez más creciente en los países latinos) entre los distintos niveles de responsabilidad horizontal: legislación básica, legislación de desarrollo, competencias ejecutivas y de gestión. A pesar de ello, y aun siendo difícil establecer una rígida clasificación de cuáles son las competencias típicamente municipales, Pola (1999) señala que la experiencia confirma lo que indica la intuición, es decir, «que ciertas funciones están —con alguna excepción— siempre confiadas a las autoridades locales, cualquiera que sea la extensión (si es que hay alguna) y el papel del nivel intermedio: mantenimiento de las vías públicas, alumbrado público, saneamiento y basuras, limpieza, equipamientos deportivos, parques y jardines, bibliotecas, bienestar social básico» (24). El propio Pola (1999) ofrece un análisis muy completo de las responsabilidades de los gobiernos locales en las distintas funciones del sector público en un amplio número de países (25).

Los gobiernos locales tienen, además de estas responsabilidades, una importante participación en prácticamente todas las funciones del sector público, como indica el peso que les corresponde en el conjunto del gasto público en algunas

Los gobiernos locales tienen, pues, un peso apreciable dentro del conjunto del gasto público. Hay que señalar, además, que este peso aumenta sensiblemente cuando examinamos estrictamente los gastos de inversión (cuadro n.º 3). En la media de países considerados, los

gobiernos locales representan el 62 por 100 del gasto de inversión, por el 32 por 100 del gasto total (22). El porcentaje es pues de casi el doble; lo mismo ocurre en España, donde pasa del 13 al 38 por 100. La propensión a la inversión de los gobiernos locales es claramente más ele-

de ellas (26): en torno del 30 por 100 en seguridad y orden público; del 35 por 100 en educación; más del 50 por 100 en vivienda, y entre el 30 y el 40 por 100 en transportes y comunicaciones. Es cierto que el grado de descentralización del gasto público no es un indicador suficiente para medir la importancia de los distintos niveles de gobierno en el conjunto del sector público, puesto que puede suceder que importantes responsabilidades en materia legislativa y de regulación se depositen en otros niveles de gobierno. Pero, a nuestros efectos, es un indicador de la importancia financiera de estos gobiernos, y en consecuencia un elemento imprescindible para examinar los modelos de financiación.

## 2. Modelos de financiación de los gobiernos locales

Como se ha señalado en el primer apartado, las haciendas locales se han constituido en la práctica sobre la base de tres grandes tipos de ingresos no financieros (sin incluir, por tanto, el endeudamiento, que presenta unas características espe-

cíficas): los impuestos, las tasas y las transferencias procedentes de otros niveles de gobierno. De ahí que al diseñar un modelo de Hacienda local las cuestiones básicas a las que haya que dar respuesta sean fundamentalmente de tres tipos: en primer lugar, establecer el peso relativo de cada uno de estos ingresos; en segundo, determinar cuáles son los impuestos más apropiados para los gobiernos locales y el grado de capacidad de decisión que éstos deben tener sobre aquéllos; y en tercer lugar, decidir cuáles son los sistemas de subvenciones, de carácter general y específicas, que deben establecerse.

La realidad nos indica que estas tres grandes cuestiones han sido resueltas en la práctica con una gran diversidad de alternativas. El cuadro número 4 ofrece la estructura básica de financiación de los gobiernos locales en un conjunto de países. Como se puede apreciar, el peso relativo de impuestos, tasas y transferencias varía apreciablemente de unos países a otros. En algunos, como Suecia, los impuestos suponen cerca del 70 por 100 recursos totales, mientras que en

otros, como el Reino Unido y Holanda, se sitúan en torno del 10 por 100. Lo mismo ocurre con las tasas: alcanzan porcentajes del orden del 30 por 100 en países como Australia, la RFA y Suiza, y en cambio apenas superan el 5 por 100 en otros, como Suecia, el Reino Unido, Holanda y Dinamarca. Finalmente, las transferencias tienen también una importancia relativa muy diferente en los distintos países; en algunos (Reino Unido y Holanda) suponen el 70 por 100, en otros están alrededor del 50 por 100 (Italia, Dinamarca, Canadá), mientras que en otros no llegan al 20 por 100 (Australia, Suecia, Suiza). Una diversidad parecida encontramos si nos referimos a la estructura impositiva. En algunos países (los anglosajones) ésta reposa casi exclusivamente en los impuestos sobre la propiedad inmueble; en otros, en cambio, es muy importante la imposición local sobre la renta (en los países nórdicos, sobre todo, pero también en Suiza y la RFA). Y también existe una gran diversidad entre los sistemas de subvenciones de nivelación entre entidades locales que podemos encontrar en los distintos países (27).

Existe, pues, una gran diversidad en la configuración de las haciendas locales en los distintos países, lo que aconseja huir de las simplificaciones excesivas. A pesar de ello, se aprecia con bastante claridad la existencia de cuatro grandes modelos de financiación local (28).

— El primero es el *modelo de los países nórdicos* (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia). Está caracterizado por el fuerte peso de los gobiernos locales dentro del sector público (alrededor del 40-50 por 100) y por la importancia de los impuestos locales, y dentro de ellos por el papel predominante, y casi exclusivo, del impuesto sobre la renta, sobre el cual, además, los gobiernos locales suelen tener am-

CUADRO N.º 4

### ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS EN DISTINTOS PAÍSES (Porcentajes de los ingresos no financieros)

	INGRESOS IMPOSITIVOS			TASAS	TRANSFERENCIAS	
	Sobre la renta	Sobre la propiedad	Sobre la actividad económica			
Australia (1995).....	—	43,1	—	43,1	29,2	16,1
Canadá (1993) .....	...	33,0	0,5	38,8	12,8	45,9
Dinamarca (1995).....	43,8	3,0	0,1	46,9	7,1	43,1
EE.UU. (1994).....	1,9	31,1	7,7	41,1	12,6	38,3
Francia (1995) .....	...	...	...	43,8	17,7	36,4
Holanda (1995) .....	...	3,9	0,4	10,3	7,4	70,2
Italia (1994).....	...	20,0	3,0	30,0	18,0	46,0
Reino Unido (1995) ..	—	10,7	—	10,8	6,0	72,8
RFA (1991).....	29,9	3,9	0,4	34,2	31,8	27,5
Suecia (1994).....	69,0	—	—	69,0	4,2	19,4
Suiza (1993).....	41,0	6,6	0,2	47,8	25,2	18,5
España (1998).....	—	23,5	6,9	35,7	18,1	40,2

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook, FMI; para España, vid. cuadro n.º 5.

plios márgenes de capacidad de decisión.

— El segundo es el *modelo de los países anglosajones*, que incluye tanto países federales (como Estados Unidos, Canadá y Australia) como unitarios (como el Reino Unido e Irlanda). Excepto en el caso de Australia, son países con gobiernos locales relativamente potentes (entre el 20 y el 30 por 100 del conjunto del sector público), una importancia apreciable de las transferencias intergubernamentales y el predominio absoluto del impuesto sobre la propiedad inmueble (*property tax*) dentro de los ingresos impositivos.

— El tercero es el *modelo de los países latinos*, que incluye a los países mediterráneos del sur de Europa. Se caracteriza por el escaso peso de los gobiernos locales dentro del sector público (en general por debajo del 15 por 100 y raramente por encima del 20 por 100, con la excepción de Italia), el peso intermedio de las transferencias intergubernamentales, y la presencia, dentro de la imposición, de dos figuras dominantes: una sobre la propiedad y otra sobre la actividad económica.

— Finalmente, en cuarto lugar, cabría definir el *modelo de los países federales europeos de tradición germánica* (RFA, Austria y Suiza). Se trata de países con gobiernos locales con un peso intermedio (en torno del 20 por 100 del conjunto del sector público), una importancia moderada de las transferencias intergubernamentales y un fuerte peso de la participación en el impuesto sobre la renta, dentro del capítulo correspondiente a los ingresos impositivos.

### 3. Principales tendencias en la reforma de las haciendas locales

En cualquier caso, y a pesar de la indiscutible diversidad de modelos, las haciendas locales deben hacer frente, en la mayoría de países, a problemas relativamente comunes, derivados de la constatación de que las vías clásicas de financiación local muestran límites evidentes: los impuestos tradicionales sobre la propiedad y sobre la actividad económica plantean problemas de rigidez en la evolución de la base imponible; las subvenciones intergubernamentales se hallan limitadas por las políticas de contención del déficit y del endeudamiento de los gobiernos subvencionadores, y diluyen la responsabilidad fiscal; el recurso al endeudamiento tiene unas claras restricciones, y en cualquier caso contradice la política de consolidación presupuestaria adoptada en todas partes. Las grandes líneas de reforma de las haciendas locales deben tender, por ello, bien a explorar nuevas vías de ingresos, bien a racionalizar y mejorar las actuales, bien a revisar las formas tradicionales de intervención en el campo del gasto público. En este contexto, las grandes cuestiones que deberá abordar la reforma de las haciendas locales son las siguientes (29).

1) Existe una preocupación prioritaria por encontrar una base óptima de imposición local. Los sistemas tributarios locales persiguen objetivos múltiples: respetar el principio de capacidad de pago, eliminar desincentivos a la localización de negocios locales, evitar disparidades excesivas, mejorar la *accountability*, etcétera. Estos objetivos no siempre son totalmente compatibles entre sí, y además la importancia que se les pueda conceder varía a lo largo del tiempo. Por ello, no resulta sorprendente constatar que en la mayoría de países europeos se está produciendo la reforma de muchos de los más significativos impuestos locales.

2) En buena medida, estas reformas parten, como antes se ha dicho, de las limitaciones de la imposición local tradicional. Por ello, parece imprescindible la irrupción de la imposición local en los rendimientos de las grandes figuras del sistema impositivo (impuesto general sobre las ventas y, sobre todo, sobre la renta) mediante fórmulas de participación territorial y tratando de habilitar, en la medida de lo posible, espacios de responsabilidad tributaria ejercidos por los gobiernos locales.

3) Las limitaciones presupuestarias obligan a mejorar y racionalizar los actuales sistemas de subvenciones intergubernamentales en la línea, muy especialmente, de garantizar una igualdad básica de los recursos disponibles por las distintas unidades de gobierno. Por ello, no debe extrañar que en la mayoría de países se desarrollen sistemas de subvenciones de igualación, o bien se reformen los ya existentes. En los países europeos, esta tendencia viene caracterizada por dos notas: en primer lugar, la voluntad de conjugar la autonomía local, con la creencia de que los gobiernos de ámbito superior tienen la responsabilidad de asegurar una igualdad básica; en segundo lugar, la preocupación por el hecho de que «los excesos de la igualación» puedan generar incentivos negativos en términos de eficiencia, o incluso crear situaciones de desigualdad de signo contrario de las que se querían corregir.

4) Existe la tendencia creciente a trasladar el coste de los servicios locales a sus usuarios. En cierta medida, se produce una reacción en contra de lo que en el pasado parecía una filosofía ampliamente extendida de subsidiar estos servicios, con independencia de la capacidad de pago de los usuarios. En la mayoría de países se considera discutible esta política, tanto por razones de eficiencia como de equidad. Esta tendencia es razonable, siempre que se den dos requisitos: que el coste

de los servicios sea claramente individualizable y que no planteen problemas redistributivos graves. Su materialización puede concretarse por distintas vías: mediante la aplicación de tasas o precios al uso del servicio, mediante la privatización de su gestión, o bien revisando la política de subvenciones a determinadas actividades privadas.

5) En los últimos años han surgido numerosas iniciativas basadas en formas múltiples de colaboración o *partenariado* entre la actividad pública local y los intereses privados. Estas iniciativas pueden adquirir modalidades muy diversas y están justificadas por la existencia de proyectos de interés público, que reúnen a la vez una doble característica: por una parte, ofrecen oportunidades de rentabilidad al sector privado; por otra, no podrían materializarse sin la aportación financiera y el respaldo político de los poderes públicos. Existen muchos ejemplos de *project finance* (algunos de los financiados por el Banco Europeo de Inversiones revisten un especial interés) que se inscriben precisamente en esta línea de colaboración sector público-sector privado.

6) Por último, hay que señalar que existe un consenso sobre la conveniencia de aplicar políticas de consolidación presupuestaria y de racionalización del gasto público local. En todas partes se han adoptado políticas de racionalización de la gestión y de saneamiento que han permitido reducir de manera muy apreciable los déficit públicos locales. En este sentido, resulta esencial reforzar los mecanismos que permiten una mayor responsabilización (*accountability*) de los gobiernos ante sus electores. Un buen diseño de la Hacienda local es un elemento imprescindible para alcanzar este propósito.

### III. UNOS COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA DE LAS HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA

Aunque no es específicamente su objetivo central, estas notas quedarían incompletas si no se hiciera alguna referencia a la situación de las haciendas locales en España, si quiera sea para situarlas en relación con el marco que acabamos de examinar. Sin pretensión, pues, de realizar un examen exhaustivo, a continuación se van a enumerar, en forma de puntos, los aspectos esenciales de la situación actual y las líneas que deberían inspirar la reforma de las haciendas locales en España.

#### 1. Los gobiernos locales en el sector público español

1) Al examinar el sector público español en relación con otros países, la primera cosa que llama la atención es la extrema debilidad de los gobiernos locales españoles, tanto en términos presupuestarios como competenciales. España tiene unos gobiernos locales con un escaso peso dentro del conjunto del sector público. Representan el 13 por 100 del gasto público total consolidado, cuando en la media de los países federales considerados suponen el 17 por 100 (porcentaje que se situaría en el 20 por 100 si excluyéramos a Australia, que es un país, como se ha señalado antes, con unas características históricas y geográficas muy peculiares, que explican el carácter residual de sus gobiernos locales) y en la de los países unitarios en el 32 por 100 (cuadro número 2). Hay que significar, además, que en algunos de estos últimos (los nórdicos) el peso de los gobiernos locales es aún superior y se puede situar fácilmente en el 40 por 100, e incluso por encima. En cualquier caso, tomando como referencia los países federales, en los

que, como sucede en España, las funciones del sector público son compartidas por tres niveles de gobierno, los gobiernos locales españoles deberían pasar a representar un porcentaje del orden del 20 por 100 del total del gasto público para alcanzar posiciones homologables con las que tienen en otros países. Ello significa que deberían incrementar en un 50 por 100 el peso que tienen ahora, el 13 por 100, para situarse en estos niveles.

2) El peso de los gobiernos locales se ha mantenido además prácticamente estancado desde el inicio del proceso de descentralización, en porcentajes que han oscilado siempre entre el 11 y el 13 por 100. Es decir, en España ha tenido lugar un importante proceso de descentralización, que ha ido prácticamente en una única dirección: del Estado a las comunidades autónomas (CCAA), que representan según las últimas estimaciones disponibles, en torno del 23-25 por 100 del conjunto del gasto público, y alcanzarán el 30 por 100 cuando se hayan completado los traspasos de sanidad a todas ellas. Mientras tanto, los gobiernos locales se han quedado donde estaban al principio de la transición, a pesar de las proclamaciones rituales realizadas por unos y otros respecto a la importancia que se pretende dar a estos gobiernos. Reforzar el peso de los gobiernos locales es, sin duda, una gran asignatura pendiente del proceso de descentralización en España.

3) El escaso peso presupuestario y competencial de los gobiernos locales en España contrasta fuertemente con el activo protagonismo político y social que han tenido, sobre todo los municipios, a lo largo de estas dos décadas. En muchas ciudades, en efecto, los gobiernos municipales han sido capaces de liderar iniciativas de interés para el conjunto de la comunidad, han sido los interlocutores inmediatos de las demandas de los ciudadanos y

han asumido en muchas ocasiones compromisos de gasto más allá de los estrictamente obligatorios de acuerdo con sus responsabilidades competenciales (30). Además, en términos generales, los gobiernos municipales españoles han llevado a cabo en los últimos años una eficaz política de reducción del déficit y del endeudamiento, así como de saneamiento presupuestario. Todo ello puede haber contribuido, paradójicamente, a crear la impresión de que «la cuestión municipal» no era una cuestión prioritaria. El hecho es que los municipios, al menos algunos de ellos, tal vez son fuertes políticamente, pero son débiles en términos presupuestarios y de responsabilidades de gestión. El propio protagonismo político puede haber contribuido a enmascarar, a no hacer suficientemente visible, su extrema debilidad en este terreno. Lo mismo ocurre en el otro aspecto: su buen comportamiento en términos de gestión presupuestaria ha hecho menos acuciante que en otros momentos la solución de sus problemas financieros.

4) Reforzar el peso presupuestario de los municipios españoles y sus responsabilidades funcionales en distintos terrenos no es sólo necesario por una cuestión de adaptación mimética a determinados porcentajes. La proximidad y la descentralización son también la forma más eficaz de ejercer algunas de las funciones del sector público. Cabe, pues, plantearse una ampliación del marco de responsabilidades funcionales de los municipios españoles en distintos terrenos. Ahí no existen recetas mágicas, ni fórmulas que resulten aplicables por igual en todas partes. Pero sí podemos hacer dos constataciones. La primera es que existen determinadas funciones que son típicamente locales en numerosos países (31). Entre ellas, y de forma bastante generalizada, la educación (especialmente la básica). La segunda es que los municipios son los mejor preparados para llevar a

cabo políticas de integración social en el territorio y los que reciben las demandas de los ciudadanos y deben canalizar los problemas que surgen cuando estas políticas no son suficientemente eficaces. Por ejemplo, cuando hay problemas de integración de la inmigración, o de exclusión social o de barrios degradados. Para ello necesitan, sin embargo, disponer de unos instrumentos de gestión de los que hasta ahora carecen, y que deberían permitir actuar, como mínimo, aparte del ámbito de la educación al que ya nos hemos referido, en el campo de la vivienda, de la integración en el mercado de trabajo (políticas activas de empleo) y de las políticas de familia. Hay, pues, que aumentar el peso presupuestario de los municipios para que hagan más cosas de las que hacen ahora y para que estas cosas se puedan hacer mejor de como ahora se hacen. En este sentido, cabría apuntar la idea de que mayor descentralización no debe suponer mayor gasto público, sino que, por el contrario, podría suponer menor gasto público si éste se gestiona mejor.

5) La reforma de la Hacienda local no puede plantearse, obviamente, sin tener en cuenta este objetivo de ampliación competencial. Esta reforma es necesaria, en consecuencia, por un doble motivo: por un lado, porque el actual modelo de Hacienda municipal presenta un conjunto de disfunciones y defectos que deben ser corregidos, aunque no se modificara el marco de responsabilidades de los municipios; por otro lado, porque la modificación de este marco supondría un incremento de las obligaciones de gasto municipales, que necesariamente debería ir acompañado de la de sus recursos. A mi juicio, al abordar la reforma de la hacienda municipal, es imprescindible establecer esta doble perspectiva, lo que supone tener una visión de conjunto del proceso de la hacienda local, pero a la vez ser conscientes de que los rit-

mos, los *tempos*, de una y otra reforma pueden ser distintos. Es decir, por circunstancias múltiples de diversa índole, puede perfectamente ocurrir que se aborde la reforma de la Hacienda local sin plantearse la cuestión competencial. De hecho, es lo que ya está ocurriendo en estos momentos, y en tal circunstancia, habría que evitar caer en dos posibles errores. Uno sería condicionar cualquier reforma a que a se abordara antes la cuestión competencial (la política del «todo o nada»); es tan insuficiente el peso actual de los municipios y debería aumentar de forma tan sustancial, se podría argumentar, que no tiene sentido hacer pequeños retoques al actual modelo sin haber decidido previamente que tipo de municipios queremos. El otro error sería acometer una vez más la reforma de la actual Hacienda local sin poner encima de la mesa la necesidad imperiosa de abordar realmente el lugar que corresponde a los municipios en el conjunto del sector público español. Hacerlo sería dejar pasar, una vez más, una nueva oportunidad para plantear esta cuestión. Es, pues, preciso mejorar en todo lo que se pueda el actual modelo de Hacienda local, aun cuando no se modifiquen las actuales necesidades de gasto de los municipios, pero al mismo tiempo plantear con toda claridad la necesidad de potenciar el peso de los municipios en el conjunto del sector público, lo que comportará, cuando se haga, una segunda reforma de la hacienda local.

6) Todas estas reformas no son posibles sin un acuerdo a tres bandas que implique a la vez al gobierno central, a las CCAA y a los gobiernos locales. La reforma de la Hacienda local concierne, sobre todo, aunque no exclusivamente, al gobierno central y a los gobiernos locales. Sin embargo, la del ámbito de responsabilidades de los municipios implica también, y de forma muy destacada, a las CCAA. Sin em-

bargo, a la vez resultaría imprescindible modificar el marco de financiación de los gobiernos municipales, y en este punto, sea cual sea la fórmula que se elija (salvo que se decidiera establecer simplemente un mecanismo de transferencias de las CCAA a los gobiernos municipales), cualquier reforma debería contar con el concurso del Estado, aunque al final los recursos de más que tuvieran los gobiernos municipales fueran en detrimento de los autonómicos, como parecería razonable (32). La atribución de mayores responsabilidades a los gobiernos municipales no debería comportar, a mi modo de ver, una modificación de la delimitación competencial establecida en la Constitución. Debería, pues, ser el resultado de acuerdos fundamentalmente de ámbito autonómico, materializados sobre todo mediante fórmulas de delegación de la gestión, manteniendo la capacidad legislativa en el nivel autonómico (o del Estado en la determinación de los aspectos básicos, cuando así lo establezca la Constitución). Ello supone, evidentemente, avanzar hacia mecanismos de distribución horizontal de responsabilidades sobre un mismo ámbito material, distinguiendo entre la legislación básica, la de desarrollo, la regulación, la administración ejecutiva, la gestión, etcétera.

## 2. Las haciendas locales en España: diagnóstico elemental de la situación actual

7) Los ingresos no financieros (es decir, excluyendo las variaciones de activos y pasivos financieros) de los municipios españoles procedían en el año 1998 (último para el que se dispone de cifras liquidadas) en un 35,7 por 100 de impuestos municipales, en un 40,2 por 100 de transferencias (casi en exclusiva procedentes de otros niveles de gobierno), en un 18,2 por 100 de tasas y en un 5,9 por 100 de

ingresos patrimoniales y enajenaciones de inversiones reales (cuadro número 5). Dentro de los ingresos impositivos, la figura más importante es el Impuesto de Bienes Inmuebles, que supone prácticamente la mitad de los rendimientos obtenidos por este concepto (el 46,8 por 100, exactamente) y el 16,7 por 100 del total de los ingresos no financieros; a continuación, a gran distancia, se sitúan el Impuesto de Actividades Económicas (19,2 por 100 de los impuestos y 6,9 por 100 de los ingresos no financieros), el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (14,8 y 5,3 por 100, respectivamente), el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (11,1 y 4,0 por 100) y el Impuesto sobre el Incremento de los Terrenos de Naturaleza Urbana (7,8 y 2,8 por 100). Por su parte, teniendo en cuenta su naturaleza, las transferencias se subdividen en transferencias corrientes (que suponen el 76,6 por 100 del total) y de capital, que significan el 23,3 por 100; y si atendemos a su origen, las procedentes del Estado suponen el 58,8 por 100 del total; las concedidas por las CCAA, el 20,1 por 100, y las que proceden de las diputaciones y otros gobiernos similares de ámbito supramunicipal, el 14,4 por 100. Hay que subrayar, a este propósito, que mientras que entre las transferencias procedentes del Estado predominan de forma abrumadora las de carácter corriente (el 93,3 por 100 son de esta naturaleza), entre las que tiene una gran importancia el Fondo de Cooperación Municipal, en cambio entre las procedentes de otros niveles de gobierno la situación es mucho más equilibrada: las corrientes significan el 52,6 por 100 del total, y las de capital, el 47,4 por 100. Dicho de otra forma, mientras que el Estado concede la gran mayoría de las transferencias corrientes que reciben los municipios (el 71,7 por 100), en cambio las transferencias de capital proceden en su mayor parte (el 83,2 por 100) de las CCAA

y las diputaciones, y sólo el 16,8 por 100 tienen su origen en el Estado.

8) La Hacienda de los municipios españoles se caracteriza, pues, por el reducido peso de los gobiernos locales dentro del conjunto del sector público, la importancia muy parecida que tienen los impuestos y las transferencias intergubernamentales y, dentro de los ingresos impositivos, por el papel predominante de una figura tributaria que grava la propiedad inmueble y, en segundo lugar, aunque de mucha menor importancia, de un impuesto sobre la actividad económica. Estas características permiten ubicar esta Hacienda dentro del modelo que denominábamos propio de los países latinos. Diferentes estudios han examinado de forma rigurosa los principales problemas de la Hacienda municipal española (33). Sin pretender entrar ahora en detalle en todos estos, es conveniente señalar algunos de los más relevantes. Las haciendas municipales españolas tienen un problema de suficiencia, originado por distintas razones. Una de ellas, a la que ya se ha hecho referencia, es la importancia del gasto no obligatorio, que obliga a destinar menos recursos de los que serían deseables a las actividades que los gobiernos municipales desempeñan con carácter obligatorio. Sin embargo, existe otra razón que tiene que ver con las características de los ingresos tributarios de los municipios. Las figuras tributarias que integran la Hacienda municipal son, en general, figuras residuales, que han ido quedando descolgadas del sistema fiscal del Estado (los antiguos impuestos de producto), con bases rígidas y poco flexibles, y que no evolucionan acompasadamente a como lo hace la actividad económica. El aumento del rendimiento de estos impuestos requiere la adopción de decisiones de carácter administrativo y no está directamente vinculado (a diferencia de lo que ocurre con los impuestos sobre la renta o sobre las ventas) a la varia-

CUADRO N.º 5

**INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES**  
(Porcentaje de los ingresos no financieros)

	1990	1998
Ingresos impositivos.....	33,6	35,7
Impuesto Bienes Inmuebles.....	13,6	16,7
Impuesto Vehículos Tracción Mecánica.....	4,7	5,3
Impuesto Actividades Económicas.....	7,2	6,9
Impuesto Incremento Valor Terrenos Naturaleza Urbana....	2,3	2,8
Impuesto Construcciones, Instalaciones y Obras.....	2,6	4,0
Tasas y otros ingresos.....	19,5	18,2
Ingresos patrimoniales y enajenación inversiones reales.....	5,2	5,9
Transferencias.....	41,7	40,2
– Corrientes.....	31,6	30,8
– De capital.....	10,1	9,4
Ingresos no financieros.....	100,0	100,0

Fuente: Liquidación de los Presupuestos de las Entidades Locales (1998), Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos), Ministerio de Hacienda, 2001.

ción de las variables económicas a las cuales están formalmente vinculados. Son, además, por lo general, impuestos costosos desde el punto de vista de la gestión. Tenemos así que, mientras que las necesidades de gasto de los municipios crecen de forma más o menos estable y automática a lo largo del tiempo, no lo hacen igual sus recursos, que requieren la adopción de decisiones discrecionales para adaptarse a ellas, lo que genera problemas estructurales de insuficiencia financiera.

9) En la década de los noventa se ha producido un fuerte aumento de la tributación municipal en España; por el contrario, se ha reducido la importancia relativa de las transferencias del Estado y, sobre todo, del endeudamiento. Algunos datos pueden resultar, en este sentido, especialmente ilustrativos.

a) Los impuestos municipales han pasado entre 1990 y 1998 del 26,1 al 32,2 por 100 de los ingresos municipales totales (cuadro n.º 6) y del 33,6 al 35,7 por 100 de los ingresos no financieros (cuadro n.º 5). Los impuestos sobre la propiedad inmueble son los que han experimentado un mayor aumento: el IBI ha pasado del 13,6 al 16,7 por 100

de los ingresos no financieros, y el ICIO, del 2,6 al 4,0 por 100.

b) Por su parte, las transferencias del Estado han pasado entre 1992 y 1998 del 23,6 al 21,3 por 100 de los ingresos totales (cuadro número 6) y del 27,8 al 23,6 por 100 de los no financieros. Hay que señalar que, por el contrario, las transferencias procedentes de CCAA y diputaciones han aumentado su importancia relativa: han pasado del 12,4 al 15,0 por 100 de los ingresos totales (cuadro n.º 6) y del 14,6 al 16,6 por 100 de los no financieros.

c) Durante este período de tiempo ha tenido lugar una fuerte reducción del recurso al endeudamiento como fuente de financiación de los presupuestos municipales. Mientras que en 1990 suponía el 21,3 por 100 de los ingresos totales de los municipios, en 1998 representaba el 9,2 por 100, y a lo largo de la década se ha producido una reducción sostenida de su importancia relativa (cuadro n.º 6).

d) Entre 1990 y 1998, los impuestos municipales han crecido a una tasa de variación anual del 9,2 por 100 (del 8,3 por 100 entre 1992 y 1998), mientras que las transfe-

rencias del Estado lo hacían a una tasa del 4,3 por 100 (entre 1992 y 1998), el recurso al endeudamiento experimentaba una variación anual negativa del -4,3 por 100, el conjunto de ingresos no financieros una variación anual del 8,4 por 100, y el total de ingresos, del 6,4 por 100.

e) Durante este período ha aumentado la presión fiscal municipal, puesto que, mientras que los impuestos municipales aumentaban a una tasa de variación del 9,2 por 100 anual, el PIB lo hacía a una del 7,1 por 100. De esta manera, la presión fiscal municipal (considerando sólo los impuestos) ha pasado del 1,40 por 100 del PIB en 1990 al 1,63 por 100 en 1998.

En definitiva, los municipios españoles se han visto confrontados en la década de los noventa a una doble restricción: la necesidad de llevar a cabo políticas de saneamiento presupuestario y la reducción en términos relativos de las transferencias del Estado. Y ello en un contexto, como el que se ha descrito, de debilidad del nivel municipal dentro del conjunto del sector público, que hacía difícil, y desaconsejable, reducir aún más su tamaño relativo. En estas circunstancias, han tenido que hacer uso de los márgenes de que disponían (tanto en el terreno normativo como en el de la gestión) para incrementar sus ingresos tributarios, aun cuando éstos adolezcan de todos los problemas de falta de idoneidad a que se ha hecho referencia en el punto anterior.

10) Los municipios más pobres y con menor capacidad fiscal se ven especialmente perjudicados por esta situación. En efecto, estos municipios se deben enfrentar a una triple alternativa: o bien realizar un menor gasto (y prestar, normalmente, un nivel inferior de servicios), o bien aplicar una mayor presión fiscal, o bien recurrir al endeudamiento en

CUADRO N.º 6

**INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES**  
(Porcentaje de los ingresos totales liquidados)

	1990	1992	1994	1996	1998
Impuestos.....	26,1	28,5	29,8	32,1	32,2
Tasas.....	15,1	16,6	16,4	16,6	16,4
Transferencias.....	32,4	36,0	34,2	36,0	36,3
Del Estado.....	...	23,6	21,4	23,2	21,3
De otros gobiernos.....	...	12,4	12,8	12,8	15,0
Endeudamiento.....	21,3	14,3	14,9	10,5	9,2
Otros (*).....	5,1	4,6	4,7	4,8	5,9
Total.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: (\*) Incluye ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales y variación de activos financieros.

Fuente: Liquidación de los Presupuestos de las Entidades Locales (1998), Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos), Ministerio de Hacienda, 2001.

mayor medida que los otros municipios. Normalmente, en la realidad, se suele producir una combinación de las tres alternativas: los ayuntamientos más pobres realizan un mayor esfuerzo fiscal y se endeudan más que la media, y a pesar de ello no están en condiciones de alcanzar el nivel de gasto de los otros municipios. Algunos estudios realizados empleando como muestra las ciudades del área metropolitana de Barcelona indican la existencia de una relación significativa, y de signo negativo, entre el nivel de renta y el esfuerzo fiscal de estos municipios, y en general confirman las hipótesis que aquí se han formulado. Aunque estos resultados deben ser tomados con prudencia hasta no disponer de más contrastaciones, todo ello viene a indicar que la Hacienda municipal no dispone en España de los mecanismos de nivelación apropiados, y que la fuerte dependencia respecto de los impuestos provoca situaciones de fuerte desigualdad. Las transferencias estatales procedentes del Fondo de Cooperación Municipal desempeñan en parte este papel, pero sólo en parte, porque con el tiempo este fondo ha ido siendo empleado para cumplir funciones diversas, lo cual ha ido en realidad en detrimento de casi todas ellas. Y, en concreto, la de asegurar una igualdad básica entre todos los municipios exigirá una clara reforma del diseño de este ins-

trumento que tuviera más en cuenta de lo que ahora lo hace la capacidad fiscal de los municipios, de forma que cuanto menor fuera ésta, mayor fuera el volumen de transferencia percibido.

### 3. La agenda de la reforma de las haciendas locales en España

11) El propósito fundamental de la reforma de las haciendas locales debe ser reforzar la capacidad financiera de los municipios, con una doble perspectiva: por una parte, corregir los problemas e insuficiencias que presenta el modelo actual; por otra parte, adecuar este modelo para un horizonte de ampliación del marco competencial, en el que el volumen de necesidades de gasto de los gobiernos municipales debería incrementarse en torno de un 50 por 100 respecto de la situación actual. En este sentido, la reforma debería perseguir cuatro objetivos fundamentales: 1) preparar la Hacienda municipal para un nuevo marco competencial; 2) corregir las limitaciones de rigidez y falta de flexibilidad del actual sistema impositivo local; 3) asegurar el funcionamiento de los mecanismos de igualación apropiados; 4) atender las situaciones específicas de las grandes ciudades. Para lograrlo, las líneas básicas de la reforma de la Hacienda local, a las

que nos referiremos a continuación, son las siguientes:

a) Consolidar y mejorar el actual cuadro de impuestos locales.

b) Ampliar las fuentes tributarias locales con la participación en los grandes impuestos del sistema impositivo.

c) Reformar y completar los sistemas de transferencias.

12) Los impuestos propios constituyen un elemento básico de la Hacienda municipal. Los actuales impuestos deberían ser objeto de mejoras y reformas en algunos aspectos.

a) El IBI continuará siendo un pilar básico de la imposición municipal. Permite, además, márgenes aceptables para el ejercicio de la capacidad normativa. Sin embargo, habría que avanzar decididamente en la descentralización de la gestión catastral, dando un mayor protagonismo a los ayuntamientos en la elaboración del catastro. Naturalmente, todo ello, preservando una coherencia en la determinación de los valores (34).

b) La conveniencia de reformar, e incluso sustituir, el IAE es, sin duda, una cuestión perfectamente opinable. Está claro que se trata de un impuesto de base censal, que presenta numerosos inconvenientes desde el punto de vista de la equidad, los costes de gestión y la flexibilidad. Sin embargo, cualquier propuesta en este sentido debería respetar tres condiciones: 1) asegurar la adecuada compensación financiera a los municipios; 2) mantener la función censal que en la actualidad viene desempeñando este tributo; 3) conveniencia de que exista alguna forma de imposición municipal sobre la actividad económica en el territorio. Existen distintas alternativas a considerar. La más sencilla podría consistir en establecer la deducibili-

dad del IAE en la imposición sobre la renta (IRPF y sociedades) (35). Otras alternativas más complejas requerirían considerar la participación de los municipios en otras figuras tributarias.

c) Los demás impuestos del actual cuadro impositivo municipal deberían ser asimismo objeto de ciertos cambios. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos presenta deficiencias sobradamente conocidas, especialmente en la determinación de la base. Cabría plantearse la posibilidad de sustituirlo por un recargo municipal sobre el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, manteniendo, lógicamente, la titularidad municipal del tributo y garantizando la eficacia en su gestión. Por su parte, en alguna ocasión se ha sugerido la posibilidad de traspasar el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica a las CCAA (con el fin de lograr una mayor correspondencia territorial entre el ámbito de contribuyentes y el de los efectos económicos que se desea gravar), garantizando la adecuada compensación financiera a los municipios.

d) Finalmente, habría que preguntarse si el cuadro de tributación local no debería ampliarse claramente ante el surgimiento de nuevos hechos imposables, que tenían una mucha menor relevancia de la que tienen ahora cuando se aprobó la actual normativa de haciendas locales. Especialmente, habría que referirse en este terreno a la imposición ecológica vinculada al turismo y a la segunda residencia, así como a la tributación de actividades vinculadas a las nuevas tecnologías.

13) Si se desea incrementar realmente la capacidad financiera de los municipios, con la perspectiva puesta en un horizonte en el que lleguen a representar en torno al 20 por 100 del conjunto del sector público, no hay bastante con mejorar sus actuales impuestos. Resultará

imprescindible canalizar hacia los municipios una parte del rendimiento de las grandes figuras del sistema impositivo. Estos impuestos deben tener la propiedad de ser claramente territorializables, lo que restringe su campo fundamentalmente al IRPF, el IVA —para lo que debería existir la liquidación en fase minorista (36)— y los impuestos especiales aplicados en destino —matriculación y ahora carburantes. En cualquier caso, la experiencia comparada nos indica que se trata de impuestos cuyos rendimientos nutren en numerosos países, bajo fórmulas distintas (37), las haciendas municipales, y en España habrá que avanzar en el futuro en esta dirección si se plantea seriamente la potenciación de los gobiernos municipales.

14) Las subvenciones de carácter general que reciben actualmente los municipios se canalizan fundamentalmente a través del Fondo de Cooperación Municipal, determinado como una forma de participación en los impuestos del Estado. Aunque ha ido perdiendo peso en los últimos años (38), se trata de una importante fuente de financiación de los municipios, cuya revisión en ningún caso debería poner en peligro la suficiencia financiera de los municipios. Sin embargo, como se ha señalado en un punto anterior, estas subvenciones han ido acumulando la misión de dar cumplimiento a distintos objetivos, en detrimento, al final, de la eficaz consecución de casi todos ellos. Es por esto por lo que el Fondo debería ser perfeccionado en la línea de un sistema de subvenciones de nivelación que diera respuesta a un objetivo de equidad definido, en el sentido de que los diferentes municipios estén en condiciones de prestar los servicios que tienen encomendados a un nivel similar, siempre que realicen un esfuerzo sensiblemente similar con sus propios impuestos. Ello requeriría tener en cuenta, lógicamente, las obligacio-

nes de gasto de los distintos municipios y también hacer un mayor hincapié en las diferencias de capacidad fiscal que existen entre ellos.

15) Las grandes ciudades (que son normalmente el centro de un territorio metropolitano) tienen una problemática específica, a causa de que deben atender unas mayores necesidades de gasto debido a distintas razones: en primer lugar, por el uso de la ciudad central por parte de todos los residentes en el área metropolitana; en segundo lugar, por la existencia de un conjunto de gastos vinculados a la capitalidad. Existen dos formas de reforzar la Hacienda de las grandes ciudades. Una es por la vía tributaria, otorgando a los grandes municipios la posibilidad de obtener mayores recursos en el rendimiento de determinadas figuras; otra es a través de las subvenciones, mediante programas de subvenciones específicas para los servicios que generan externalidades, para los gastos sustitutorios y para los de capitalidad. En cualquier caso, es importante que la reforma de la Hacienda local reconozca que las grandes ciudades plantean problemas específicos que deben ser objeto de un tratamiento también singular.

16) La reforma de las haciendas locales españolas debería prestar atención a otras cuestiones. En primer lugar, es importante reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilización de los gestores públicos ante sus ciudadanos. Un buen diseño de la Hacienda local es muy importante: en la medida de lo posible, los usuarios de los servicios deben hacer frente al coste que estos suponen; los tributos deben ser perceptibles y sobre los mismos los gobiernos municipales deben tener capacidad de decisión. Pero con ello no basta. Además, es fundamental establecer procedimientos presupuestarios transparentes y mecanismos de evaluación de la gestión municipal que faciliten

este objetivo. En segundo lugar, hay que potenciar las fórmulas de colaboración y *partenariado* entre el sector público y el sector privado. Como se ha señalado en un punto anterior, existen numerosos campos que tradicionalmente parecían reservados al sector público que, sin embargo, ofrecen oportunidades reales de rentabilidad al sector privado. El nivel municipal es, además, un buen campo para la experimentación de iniciativas innovadoras. Esta colaboración debe ir acompañada, por otra parte, de una mayor clarificación de los criterios seguidos para la concesión de determinadas ayudas y subvenciones al sector privado, e incluso, en algunos casos, de su eliminación, cuando éstas no se justifiquen por razones de eficiencia o de equidad. En tercer lugar, finalmente, la reforma de la Hacienda local debe establecer también el marco apropiado para la financiación de las inversiones que deben acometer los gobiernos locales. Se ha señalado en puntos anteriores la gran importancia que desempeñan estos gobiernos en el esfuerzo inversor del conjunto del sector público (el 38 por 100 del total), así como la idoneidad del endeudamiento para contribuir a la financiación de esta inversión. Es aconsejable que la normativa reguladora de la Hacienda local establezca unos límites a este endeudamiento, pero siempre dejando márgenes reales a la posibilidad de que los gobiernos locales puedan recurrir al mismo. En este sentido, la recientemente aprobada Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece unas restricciones contraproducentes, que probablemente la propia realidad de las cosas se encargará de poner en evidencia.

17) Hay que señalar, finalmente, que la reforma de la Hacienda local plantea una cuestión competencial en la cual no se ha entrado a lo largo de estas notas. Es decir, la cuestión de qué nivel de gobierno, el central o el autonómico, debería re-

gular la Hacienda local, tanto en lo que respecta a las características de los tributos y de las transferencias como a otros aspectos. Está claro que en este punto existen distintas opciones, todas ellas constitucionales, que van desde la situación actual, en la que la normativa estatal determina casi en exclusiva la Hacienda local, hasta otras en las que esta normativa podría establecer aspectos básicos y dejar un margen para el ejercicio de las competencias autonómicas. Evidentemente, ello no debería ir, en ningún caso, en detrimento de la autonomía municipal, también reconocida constitucionalmente. En cualquier caso, apuntada esta cuestión, no vamos a entrar en ella. Por su alcance y su naturaleza, debería ser objeto, en todo caso, de un tratamiento específico.

#### NOTAS

(1) *Vid.* OATES (1972) y KING (1984) entre las contribuciones ya clásicas; recientemente, CONSEJO DE EUROPA (2000).

(2) La atribución de la función redistributiva a los gobiernos subcentrales resulta ineficaz, ineficiente y contraproducente en términos estrictamente redistributivos; *vid.* CASTELLS (1988).

(3) Existe abundante literatura sobre la materia; cabe citar, entre ella, TER-MINASSIAN (1997) y GILLETTE (2001).

(4) BOADWAY (2001: 97).

(5) BOADWAY (2001: 99).

(6) BOADWAY (2001: 102).

(7) «Que estos sacrificios se concreten depende críticamente de las medidas complementarias que acompañen a la descentralización», BOADWAY (2001: 102).

(8) BOADWAY (2001: 95).

(9) CONSEJO DE EUROPA (2000: 28).

(10) BAILEY (1999: 154-156).

(11) CONSEJO DE EUROPA (2000: 51 y ss.). *Vid.* BAILEY (1999), KING (1984), AHMAD *et al.* (1997), entre otros. Aquí vamos a seguir especialmente las líneas desarrolladas por el CONSEJO DE EUROPA (2000). Este trabajo utiliza el término *dotaciones* para referirse a las transferencias de carácter general (corrección de los desequilibrios verticales y horizontales) y reserva el de *subvenciones* para las de carácter condicionado.

(12) Usaremos este término para referirnos indistintamente a todas aquellas figuras que responden claramente al principio de beneficio y consisten, en definitiva, en la aplicación de un precio inequívocamente relacionado con el coste del servicio y pagado por su usuario, sea cual sea la denominación legal (tasas, precios, cánones, peajes, etc.) que reciba.

(13) CONSEJO DE EUROPA (2000: 33-34).

(14) CONSEJO DE EUROPA (2000: 32 y ss.).

(15) CONSEJO DE EUROPA (2000: 28 y ss.).

(16) CONSEJO DE EUROPA (2000: 90 y ss.). En el texto no reproducimos la literalidad de cada uno de los puntos, sino un enunciado básico explicativo de cada uno de ellos.

(17) BOADWAY (2001: 93).

(18) «En la mayoría de los casos, los problemas de la provisión y de la financiación [de los servicios locales] son considerados a la vez; la jurisdicción cuyos límites mejor se adaptan a los efectos de un determinado servicio decide como proveerlo y también impone tasas o impuestos para pagar por él. La hipótesis subyacente es que los políticos (*decisionmakers*) cuyos electores soportan el coste de los servicios adoptarán decisiones más eficientes sobre su provisión. Por el contrario, si se permitiera que los políticos (*decisionmakers*) pudieran gastar dinero procedente de jurisdicciones que no coinciden con los límites del servicio, presumiblemente ello induciría a despilfarro, puesto que aquellos que controlarían el gasto no deberían enfrentarse a serias restricciones presupuestarias», GILLETTE (2001: 123).

(19) BOADWAY (2001: 93) indica que «la provisión de muchos servicios públicos importantes está descentralizada a niveles de gobierno subcentrales. Aunque algunos de estos servicios son puramente de interés local, otros tienen un importante interés nacional. Entre otros ejemplos, puede citarse la educación, la sanidad o los servicios de bienestar. Además, lo típico es que esta descentralización de responsabilidades no vaya acompañada de una responsabilidad equivalente en la obtención de ingresos. Existe así un *desequilibrio fiscal vertical* que es cubierto con transferencias de los niveles superiores de gobierno».

(20) BOADWAY (2001: 93) señala cómo estas subvenciones verticales son distribuidas con fines perecuatorios: «es transferido relativamente más a aquellas jurisdicciones con menor capacidad fiscal. Además, para determinar la amplitud de la igualación hay que considerar también la incidencia territorial de los ingresos impositivos empleados para financiar las transferencias, que recae desproporcionadamente en las jurisdicciones mejor situadas».

(21) *Vid.*, también, para una información detallada, CONSEJO DE EUROPA (2000: 18 y ss.).

(22) Porcentajes similares se desprenden de los datos recopilados por el CONSEJO DE EUROPA (2000, cuadros n.º 1 y n.º 2).

(23) POLA (1999: 19-21).

(24) POLA (1999: 21).

(25) *Vid.* POLA (1999, tablas 1.3 y 1.4).

(26) *Vid.* BORDIGNON y GIARDA (1996), cuyos datos son reproducidos por POLA (1999, tabla 1.2); *vid.*, también, AHMAD *et al.* (1997, tabla 3), y CASTELLS (2000: cuadro n.º 1).

(27) *Vid.* AHMAD (1997).

(28) *Vid.* BOSCH (2001: 17), y CASTELLS (1999: 286-288).

(29) POLA (1999: 48-50) y CASTELLS (1999: 290-291).

(30) En un estudio elaborado recientemente, VILALTA y MAS (2001) estiman entre un 25 por 100 y un 30 por 100 el porcentaje que representa el gasto no obligatorio sobre el total de gasto realizado por los municipios de la provincia de Barcelona, excluyendo el de Barcelona.

(31) Nos hemos referido a ello en el apartado II.1., *vid.* BORDIGNON y GIARDA (1996).

(32) Por ejemplo, si se decidiera establecer alguna forma de participación de los municipios en los rendimientos de los grandes impuestos, parecería razonable el acuerdo del Estado, aunque cabría explorar la posibilidad de que las CCAA pudieran hacerlo directamente con cargo a sus porcentajes de participación.

(33) *Vid.*, entre otros, BOSCH (2001) y SUÁREZ PANDIELLO (1999).

(34) *Vid.*, por ejemplo, SOLÉ (2001: 15-16).

(35) Para evitar incentivos perversos, la cuantía de la deducción debería ser la cuota mínima o bien una cuota media. Podría también plantearse la posibilidad de que no fuera aplicable a los grandes contribuyentes (para cuotas superiores a un determinado importe).

(36) La existencia de la liquidación en fase minorista para todos los contribuyentes (lo que ahora no ocurre por el recargo de equivalencia) no es absolutamente imprescindible, desde un punto de vista técnico, para poder territorializar los rendimientos del IVA, pero sin

duda haría mucho más factible operativamente esta medida.

(37) Especialmente, el impuesto sobre la renta individual forma parte de la Hacienda municipal en distintos países (los nórdicos, Estados Unidos, la RFA), con grados distintos de autonomía tributaria.

(38) Las transferencias corrientes procedentes del Estado han pasado entre 1992 y 1998 del 27,8 al 23,6 por 100 de los ingresos no financieros de los municipios españoles.

#### BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, E. (ed.) (1997), *Financing Decentralized Expenditures*, Edward Elgar, Cheltenham (Reino Unido).

AHMAD, E.; HEWITT, D., y RUGGIERO, E. (1997), «Assigning expenditures responsibilities», en TER-MINASSIAN (1997: 25-48).

BOADWAY, R. (2001), «Inter-governmental relations: The facilitator of fiscal decentralization», *Constitutional Political Economy*, 12: 93-121.

BAILEY, S. J. (1999), *Local Government Economics*, MacMillan, Londres.

BORDIGNON, M., y GIARDA, P. (1996), *Il federalismo fiscale in Europa e in Italia*, Società Italiana degli Economisti, XXXVII Assemblée annuale, 25-6.

BOSCH, N. (2001), «La hisenda municipal: línies de reforma», núm. 2, *Sintesi*, Diputación de Barcelona, octubre.

CASTELLS, A. (1988), *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.

— (1999), «Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal», *Gestión y Política Pública*, 2: 277-298.

— (2000), «La descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar», *Simposio sobre la desigualdad y la po-*

*breza*, Fundación Argentaria, Bilbao, junio (en curso de publicación) [*Document de treball 2001/3*, Institut d'Economia de Barcelona].

CONSEJO DE EUROPA (2000), «Las finanzas locales en Europa», *Communes et régions d'Europe*, n.º 61.

FOSSATI, A., y PANELLA, G. (eds.) (1999), *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, Londres.

GILLETTE, C. P. (2001), «Funding versus control in intergovernmental relations», *Constitutional Political Economy*, 12: 123-140.

KING, D. (1984), *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*, George, Allen & Unwin, Londres.

OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York (versión española: Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977).

PAULY, M. V. (1973), «Income redistribution as a local public good», *Journal of Public Economics*, febrero: 35-58.

POLA, G. (1999), «A comparative view of local finances in EU member countries: are there any lessons to be drawn?», en FOSSATI y PANELLA (1999: 15-62).

SOLÉ VILANOVA, J. (2001), «Finances públiques i finançament local», *2n Congrés de Municipis de Catalunya*.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1999), «Fiscal federalism in Spain. Decentralisation: an unfinished task», en FOSSATI y PANELLA (1999: 222-254).

TER-MINASSIAN, T. (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.

TRESCH, R. W. (1981), *Public Finance. A Normative Theory*, Business Publications, Texas.

VILALTA, M. y MAS, D. (2001), «La despesa no obligatòria dels ajuntaments», *Papers de polítiques territorials*, Diputación de Barcelona.