

Resumen

El objetivo fundamental de este trabajo es el desarrollo de diversas propuestas para la reforma del sistema de financiación impositiva municipal en España. Para ello, el artículo se estructura en tres grandes bloques: 1. Análisis del sistema de financiación impositiva municipal vigente en la actualidad. 2. Diseño cualitativo de las propuestas de reforma. 3. Análisis cuantitativo de las mismas.

Las reformas que se sugieren pueden agruparse, a su vez, en dos conjuntos claramente diferenciados. Por un lado, se presentan nuevas vías de financiación impositiva, centradas en la cesión a los municipios españoles de la imposición sobre la propiedad inmueble y sobre los automóviles. Por otro, se enumeran las modificaciones que en nuestra opinión deberían aplicarse a los impuestos actuales.

Palabras clave: federalismo fiscal, Hacienda local, financiación impositiva municipal.

Abstract

The principal scope of this work is to develop different proposals for the reform of the municipal taxation financing system in Spain. In order to achieve this, the article structures in three major sections: 1. Analysis of the municipal taxation financing system in force nowadays. 2. Qualitative design of the reform proposals. 3. Quantitative analysis of these proposals.

The suggested reforms can also be put together in two clear different groups. On the one hand, new ways of impositive financing are presented, centered on the transfer to the Spanish municipalities of the real state and automobile taxation. On the other hand, we summarize the modifications that in our opinion should be introduced to the existing taxes.

Key words: fiscal federalism, municipal taxation financing, local taxation.

JEL classification: H71.

LA FINANCIACIÓN IMPOSITIVA MUNICIPAL. PROPUESTAS PARA SU REFORMA

Francisco POVEDA BLANCO
Ángel SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Universidad de Alicante

I. INTRODUCCIÓN

EL objetivo primordial de este trabajo es el desarrollo de diversas propuestas para la reforma del sistema de financiación municipal en nuestro país, restringido, como suele ser habitual, al territorio de las comunidades autónomas de régimen común. Para ello, el trabajo se estructura en tres grandes bloques:

1º) Análisis del sistema de financiación impositiva municipal vigente en la actualidad.

2º) Diseño cualitativo de las propuestas de reforma.

3º) Análisis cuantitativo de las mismas.

Las reformas que sugerimos pueden agruparse, a su vez, en dos conjuntos claramente diferenciados. Por un lado, presentamos nuevas posibles vías de financiación impositiva; por otro, enumeramos un conjunto de modificaciones que, en nuestra opinión, deberían aplicarse a los impuestos actuales.

Por último, cabría destacar que, dadas las fuertes controversias que se han desatado en torno al Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y la incertidumbre existente sobre su futuro, el análisis cuantitativo de las propuestas de reforma se desarrolla en dos posibles escenarios: suponiendo la continuidad de este tributo con su diseño actual, en uno, y bajo la hipótesis de su eliminación, en el otro.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA FINANCIACIÓN IMPOSITIVA MUNICIPAL

1. El nivel de autonomía fiscal

El cuadro n.º 1 recoge la composición de los ingresos totales de los municipios españoles en 1999, a partir de la liquidación de sus presupuestos según el avance de la Administración General del Estado. El peso relativo de los ingresos propios es del 57 por 100 sobre los ingresos no financieros y del 53 por 100 sobre los ingresos totales. Este porcentaje es inferior en 10 puntos al promedio de los países de corte federal (63 por 100), según los datos obtenidos para éstos por Castell (2001). Por otro lado, si lo comparamos con las comunidades autónomas (CCAA) españolas, el grado de autonomía fiscal local es mucho más elevado. En 1998, el peso relativo de los ingresos propios sobre los ingresos no financieros fue del 28 por 100 para las CCAA del artículo 151 de la Constitución Española (CE), elevándose hasta el 37 por 100 si tomamos únicamente las CCAA de este precepto que están aplicando plenamente el modelo de financiación autonómica (30 por 100 del IRPF) (1).

Puede decirse, por tanto, que los municipios españoles gozan de un aceptable nivel de autonomía fiscal (2), equiparable al existente en países federales, y bastante superior al de las comunidades autónomas.

Por lo que respecta a los ingresos de naturaleza impositiva, su pe-

CUADRO N.º 1

INGRESOS MUNICIPALES. 1999
(En millones de pesetas y en porcentajes)

Concepto	Importe	Porcentaje s/ ingresos no financieros	Porcentaje s/ ingresos totales
Impuestos directos	1.325.358	32	30
Impuestos indirectos.....	174.864	4	4
<i>Total ingresos impositivos.....</i>	<i>1.500.222</i>	<i>37</i>	<i>34</i>
Tasas y otros ingresos.....	678.690	17	15
Ingresos patrimoniales.....	64.724	2	1
Enajenación de inversiones reales	98.715	2	2
<i>Total ingresos propios</i>	<i>2.342.351</i>	<i>57</i>	<i>53</i>
Transferencias corrientes	1.377.545	34	31
Transferencias de capital.....	386.962	9	9
<i>Total transferencias</i>	<i>1.764.507</i>	<i>43</i>	<i>40</i>
Total ingresos no financieros	4.106.858	100	92
Activos financieros.....	20.447		0
Pasivos financieros.....	317.821		7
Operaciones financieras.....	338.268		8
Total ingresos	4.445.126		100

Fuente: Liquidación de presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio 1999.
(Avance de la Administración General del Estado).

so relativo es del 37 por 100 sobre los ingresos totales no financieros, y del 34 por 100 de los ingresos totales. Esta última cifra se sitúa siete puntos por debajo de la media de los países federales, justo en la banda inferior del intervalo de porcentajes de los mismos.

2. Composición de los ingresos impositivos

El cuadro n.º 2 recoge el importe estimado de los ingresos impositivos municipales en 1999, y el cuadro n.º 3, su reagrupación por materias impositivas y en función de la naturaleza directa o indirecta de los mismos (3). Como puede verse, la financiación impositiva municipal descansa sobre el gravamen de la propiedad inmueble, que alcanza dos terceras partes de los ingresos por impuestos. Este gravamen se aplica, además, en los tres ámbitos de manifestación de capacidad económica: posesión del bien (IBI); rentas generadas (IIVTNU) y consumo

(ICIO). La otra tercera parte de los ingresos impositivos se distribuye, casi por igual, entre la tributación de las actividades económicas y la imposición de los vehículos. Todo ello da lugar, por otro lado, a un claro predominio de la imposición directa (89 por 100) frente a la imposición indirecta (11 por 100).

El sistema impositivo local español se sitúa, por tanto, dentro del denominado «modelo latino» (4): financiación basada en varios impuestos, entre los que destaca especialmente la propiedad inmueble.

Si nos fijamos ahora en los criterios normativos para la descentralización de impuestos, observamos cómo la estructura impositiva municipal se fundamenta sobre la figura más idónea para la financiación de las haciendas subcentrales: la tributación de la propiedad inmueble (66 por 100 de los impuestos totales).

El IVTM, en nuestra opinión, se sitúa muy cerca del IBI desde la pers-

pectiva de la teoría del federalismo fiscal. El IVTM debe pagarse al ayuntamiento del municipio en el que se encuentre la residencia habitual del titular del vehículo; por consiguiente, el criterio de localización territorial del tributo es el mismo que en el IBI. La exportación del impuesto puede producirse únicamente, vía precios, en los casos de uso empresarial de vehículo, igual que en la propiedad inmueble. Su perceptibilidad por el contribuyente es muy alta, y la distribución geográfica de la recaudación debe ser, probablemente, similar a la de los bienes inmuebles.

En cuanto al IAE, aunque su diseño presenta importantes diferencias con el IS (impuesto de cuota fija para muchas actividades, y estimación objetiva del beneficio para el resto), comparte con éste algunas de las deficiencias más importantes para su descentralización territorial. Se trata de un impuesto exportable, con un rendimiento distribuido de forma heterogénea, imperceptible para el ciudadano y dado a la competencia fiscal entre jurisdicciones. A ello cabría añadir la inelasticidad de su recaudación, como consecuencia de las peculiaridades en el cálculo de su base (o cuota mínima) que acabamos de reseñar.

3. El esfuerzo fiscal de los municipios

En el cuadro n.º 4 hemos estimado el esfuerzo fiscal realizado por los municipios españoles en 1999, en cada impuesto por separado y en el conjunto de ellos, mediante la media ponderada por los ingresos de cada impuesto liquidados en ese ejercicio. El método utilizado para ello ha consistido en comparar los tipos impositivos fijados por el gobierno municipal —DGCHT (2000)— con los tipos impositivos máximos establecidos por la LRHL, mediante el cociente de ambas magnitudes (5).

CUADRO N.º 2

INGRESOS MUNICIPALES IMPOSITIVOS. 1999
(En millones de pesetas y porcentajes)

Concepto	Importe	Porcentaje s/ total impuestos	Porcentaje s/ total ingresos no financieros
IBI	723.257	48	18
IAE	287.765	19	7
IVTM	220.269	15	5
IIVTNU	108.613	7	3
ICIO	160.318	11	4
Total impuestos	1.500.222	100	37

Fuente: Presupuestos de las entidades locales. Ejercicio de 1999. Liquidación de presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1999. (Avance de la Administración General). Elaboración propia.

CUADRO N.º 3

INGRESOS MUNICIPALES IMPOSITIVOS. COMPOSICIÓN. 1999
(En millones de pesetas y porcentajes)

Concepto	Importe	Porcentaje s/ total impuestos	Porcentaje s/ total ingresos no financieros
Imposición sobre inmuebles	992.188	66	24
Imposición sobre actividades económicas	287.765	19	7
Imposición sobre vehículos	220.269	15	5
Total impuestos	1.500.222	100	37
Imposición directa	1.339.904	89	33
Imposición indirecta	160.318	11	4
Total impuestos	1.500.222	100	37

Fuente: Presupuestos de las entidades locales. Ejercicio de 1999. Liquidación de presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1999. (Avance de la Administración General). Elaboración propia.

El esfuerzo fiscal se ha calculado para cada tramo de población, según la división realizada por la LRHL para la aplicación de los tipos de gravamen. Además, aparece un importe «total», que es la media de los esfuerzos fiscales de cada tramo ponderada por la población existente en cada uno de ellos.

Del proceso de cálculo de esta variable en cada impuesto cabría destacar los siguientes aspectos.

1º) En el IAE, la actuación del municipio se substancia en dos parámetros: el coeficiente de incremento y el índice de situación. La información estadística disponible sólo nos muestra el índice de situación en sus valores máximo y mínimo. Por ello, el esfuerzo fiscal en el

índice de situación los hemos medido en su nivel máximo.

Para determinar el esfuerzo fiscal de todo el impuesto, hemos tomado la media simple del esfuerzo fiscal en el coeficiente de incremento y en el índice de situación, dado que ambos actúan por igual sobre la cuota a pagar de este tributo.

2º) En el IVTM los municipios han fijado un coeficiente de incremento distinto para cada modalidad de vehículo. Nosotros hemos calculado el esfuerzo fiscal con el correspondiente a los turismos, ya que, además de ser el tipo de vehículo que genera la mayor parte de la recaudación, las diferencias entre cada modalidad son mínimas.

3º) En el IIVTNU, los ayuntamientos pueden actuar sobre la base imponible y sobre el tipo de gravamen. La LRHL establece un límite máximo en cada caso, si bien la división por tramos de población es distinta en la base imponible. Por esta razón, el esfuerzo fiscal lo hemos estimado sólo con el tipo impositivo.

Este último, a su vez, depende del plazo de generación de la plusvalía, por lo que hemos utilizado un tipo promedio igual a la media simple de los valores para cada plazo de generación.

De los resultados obtenidos puede destacarse lo siguiente:

- La media ponderada de los cinco impuestos es del 71 por 100, lo que supone un esfuerzo fiscal elevado en el conjunto de la imposición municipal. Puede afirmarse, por tanto, que los gobiernos locales han agotado buena parte de sus posibilidades de financiación impositiva.

- El IBI es el impuesto que presenta un menor nivel de esfuerzo fiscal en comparación con el resto; es muy probable que ello se deba a la reducción de tipos originada por el proceso de revisión de los valores catastrales iniciado a principios de los años noventa.

- Los impuestos voluntarios (IIVTNU e ICIO) presentan un esfuerzo fiscal muy alto, cercano al nivel máximo. No obstante, debe tenerse en cuenta que la estadística de tipos impositivos no ha tenido en cuenta a los municipios que no aplican el impuesto. Es decir, si computáramos a estos municipios con un tipo de gravamen cero, los valores promedio serían inferiores (6).

- En cuanto al comportamiento por tamaño del municipio, no existe una tendencia común en todos los impuestos. Así, mientras que en el IBI y el ICIO el mayor es-

CUADRO N.º 4

IMPUESTOS MUNICIPALES. ESFUERZO FISCAL. 1999
(En porcentaje)

	IBI	IAE	IVTM	IIVTNU	ICIO	Total
Hasta 5.000 hab.	62	67	69	80	90	68
De 5.001 a 20.000 hab.	63	68	74	88	92	70
De 20.001 a 50.000 hab.	64	73	77	94	93	73
De 50.001 a 100.000 hab.	64	76	74	94	91	73
Más de 100.000 hab.	58	84	78	94	87	72
Total	61	76	75	91	90	71

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 5

IMPUESTOS MUNICIPALES. ELASTICIDADES

	IBI	IAE	IVTM	ICIO	Total
1996	2,10	1,87	0,79	-0,12	1,61
1997	1,78	-0,20	0,75	2,35	1,22
1998	0,75	0,46	1,06	3,69	1,04
1999	1,22	0,77	0,51	0,22	0,89
1996-1999	1,49	0,68	0,76	1,54	1,21

Fuente: Elaboración propia.

fuerzo fiscal se da en los municipios de tamaño intermedio, en los otros tres tributos la variable alcanza su cota más alta en los municipios de mayor tamaño.

4. La elasticidad de los impuestos municipales

En el cuadro n.º 5 hemos estimado la elasticidad de los impuestos recaudados por los municipios (salvo en el IIVTNU). La elasticidad la hemos medido a través del cociente entre la tasa de incremento anual de cada impuesto y la del PIB corriente para el período 1995-1999 (7).

Puesto que la variación en la recaudación de cualquier impuesto municipal se debe en parte a la variación en los tipos, índices y coeficientes fijados por el ayuntamiento, hemos extraído esta variación del

crecimiento de la recaudación, obteniendo así un incremento neto de ésta, que es el que empleamos en el cociente de la variable elasticidad. Para ello, hemos utilizado las series temporales 1994-1999 de los tipos, índices y coeficientes promedio en las CCAA de régimen común facilitados por la DGCHT (2000). Además de las elasticidades anuales, hemos calculado la elasticidad correspondiente al período acumulado 1996-1999, así como los valores correspondientes a la suma de los cuatro impuestos.

El cálculo de las elasticidades se ha hecho bajo las siguientes premisas básicas.

1ª) En el IAE se ha tenido en cuenta únicamente la variación del coeficiente municipal, y no la del índice de situación; de nuevo, por la falta de información detallada. No obstante, los importes máximo y míni-

mo de este índice han permanecido prácticamente constantes a lo largo del período estudiado.

2ª) En el IVTM, por las mismas razones que en la variable esfuerzo fiscal, hemos utilizado únicamente los datos correspondientes a los turismos.

3ª) En el ICIO hemos despreciado la variación en el número de municipios que lo recaudan, puesto que dicho número ha permanecido prácticamente invariable a lo largo del período analizado (8).

4ª) La elasticidad total es igual a la media de las elasticidades de los cuatro impuestos ponderadas por la recaudación de cada tributo sobre la recaudación total.

5ª) En el IIVTNU, la actuación del municipio en la base imponible y en el tipo impositivo, la división en cuatro categorías de cada elemento (base y tipo), la falta de datos para ponderar un porcentaje promedio, la variación de un año a otro en el número de municipios que lo han establecido y el escaso volumen de ingresos generados son la causa de que no hayamos medido la elasticidad para este impuesto.

De los resultados obtenidos puede destacarse lo siguiente:

1º) Contrariamente a lo que suele decirse, el conjunto de los impuestos municipales (excluido el IIVTNU) presenta una recaudación elástica respecto al PIB (1,21 para el período 1996-1999).

2º) No obstante, sí que se observa un continuo y progresivo descenso de la elasticidad del conjunto de los impuestos municipales, hasta alcanzar un valor inferior a la unidad (0,89) en 1999.

3º) También de forma un tanto sorprendente, el IBI tiene una elasticidad claramente por encima de la

unidad. Es muy posible que los procesos de revisión catastral de los últimos años, junto con el fuerte crecimiento del sector de la construcción en nuestro país (muy por encima del PIB), puedan explicar este dato.

4º) Como era de esperar, el ICIO es el tributo más elástico, debido al ya citado fenómeno del gran crecimiento económico del sector de la construcción.

5º) También era previsible la inelasticidad del IAE, debido a las características especiales que concurren en la regulación legal de este tributo: gran parte de las actividades tributan con cuota fija; en el resto, el beneficio se estima de forma objetiva.

6º) Aunque no tanto como el IAE, el IVTM presenta una recaudación también inelástica, como consecuencia, entendemos, de la rigidez de su base imponible: base no monetaria, ordenada por escalones en función de variables como la potencia fiscal de los vehículos, su cilindrada o el número de asientos.

5. Evolución temporal de los impuestos municipales

El cuadro n.º 6 y el gráfico 1 nos muestran las tasas de crecimiento anual de la recaudación de cada uno de los impuestos municipales, y del total de éstos, a lo largo del período 1991-1999. De su evolución podemos destacar los siguientes aspectos.

1º) La tasa de crecimiento del total de la recaudación es bastante estable, con valores que oscilan entre el 5 por 100 y el 9 por 100 (entre el 7 por 100 y el 9 por 100 si excluimos el ejercicio de 1994). Las tasas de crecimiento se sitúan generalmente por encima del incremento del PIB, lo que permitirá, como luego veremos, aumentar a lo largo del tiempo el peso relativo de los ingresos impositivos

CUADRO N.º 6

**INGRESOS IMPOSITIVOS MUNICIPALES.
TASAS ANUALES DE INCREMENTO NOMINAL. 1990-1999
(Porcentajes)**

AÑO	IMPUESTO					Total
	IBI	IAE	IVTM	IIVTNU	ICIO	
1991	11		9	8	23	
1992	19		19	1	28	
1993	17	11	12	-1	2	7
1994	12	-1	9	14	6	5
1995	10	8	6	14	18	9
1996	8	10	8	11	0	8
1997	7	0	7	20	17	8
1998	6	4	9	22	25	7
1999	9	5	5	-2	2	7

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de los presupuestos de las entidades locales.

sobre esta macromagnitud. Esta estabilidad evolutiva constituye, sin duda, una ventaja para los gobiernos municipales a la hora de planificar sus decisiones de inversión y gastos plurianuales.

2º) Dicha estabilidad se debe, fundamentalmente, a la evolución del IBI y del IVTM, que representan el 63 por 100 de la recaudación impositiva total. Ambos tributos tienen tasas de crecimiento bastante estables, la mayor parte de los años con valores iguales o superiores a los del total.

3º) Como se observa inmediatamente en el gráfico, los impuestos voluntarios (IIVTNU e ICIO) presentan tasas de crecimiento erráticas, con valores muy extremos (entre el 0 por 100 y el 28 por 100 en el caso del ICIO) a lo largo de todo el período y de un año a otro. No obstante, el bajo peso relativo de estos impuestos en la recaudación total (18 por 100) reduce considerablemente los efectos negativos de su variabilidad sobre las haciendas locales.

Creemos que la naturaleza instantánea (no periódica) de estos tributos, a diferencia de los impuestos obligatorios, puede ser una de las

razones que explican su comportamiento errático.

4º) El IAE ha seguido también una senda de crecimiento muy inestable, aunque dentro de un rango de valores más estrecho que los impuestos voluntarios (entre el -1 por 100 y el 11 por 100). Además, sus tasas de incremento anual se sitúan, casi todos los años, por debajo de la media de la recaudación total, como consecuencia de su inelasticidad.

El cuadro n.º 7 y el gráfico 2 recogen la evolución de los crecimientos acumulados de la recaudación a través de los números índice con base en 1992, primer ejercicio en el que se recaudan los cinco impuestos municipales.

Como era de esperar, tras observar las tasas de crecimiento anual, la recaudación total sigue una tendencia casi lineal, al igual que el IBI y el IIVTNU. Cabría destacar también el crecimiento acumulado del IBI, base de la recaudación impositiva (48 por 100 del total), sólo superado, y no por mucho, por el IIVTNU.

Por último, en el cuadro n.º 8 tenemos la evolución del peso relativo de cada impuesto, además del total,

GRÁFICO 1
TASAS ANUALES DE INCREMENTO NOMINAL, 1990-1999

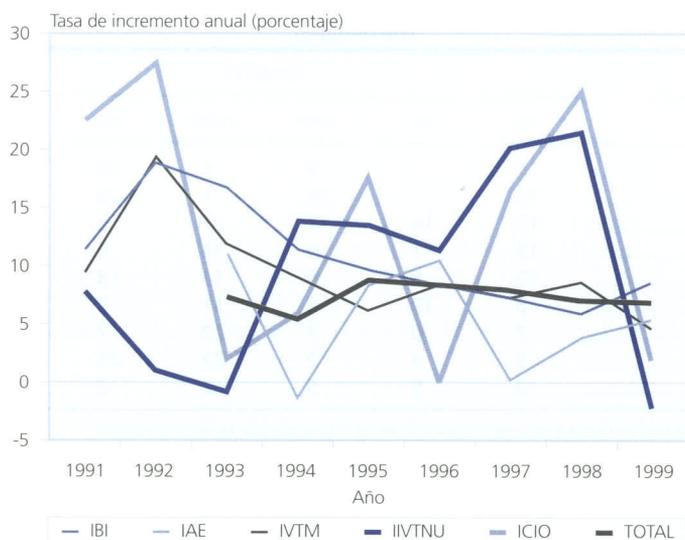
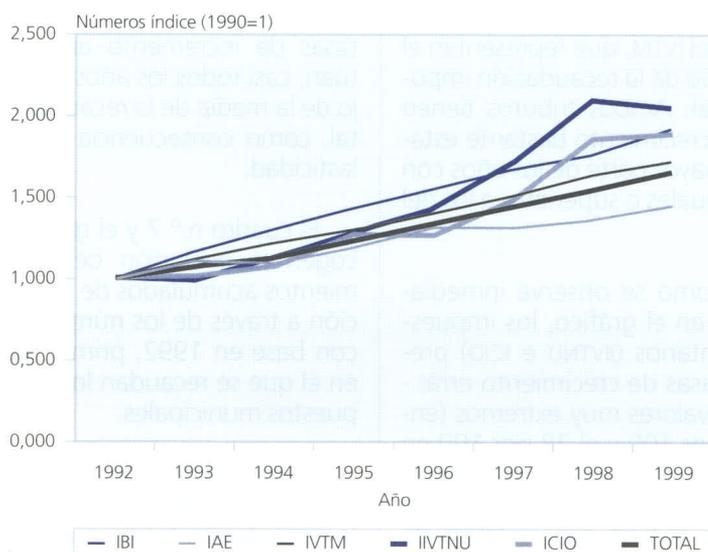


GRÁFICO 2
NÚMEROS ÍNDICE. BASE 1992



sobre el PIB corriente, según la serie de esta magnitud con base en 1995.

A lo largo del período de cinco años, todos los impuestos, excepto el IAE, incrementan su peso relativo en el PIB, aunque de forma

muy ligera. La presión fiscal del conjunto de los impuestos aumenta en 6 décimas de punto, permaneciendo constante en los últimos tres años. Dado que, en su conjunto, la recaudación impositiva presenta una elasticidad por encima de

la unidad (1,21), es muy posible que en los últimos años se haya producido una ligera rebaja de los tipos de gravamen municipales, lo que explicaría el mantenimiento de la presión fiscal sobre el producto interior bruto.

6. Conclusiones

1ª. Los municipios españoles gozan de un aceptable nivel de autonomía fiscal, algo inferior a la media de este nivel de Hacienda en países de corte federal.

2ª. El grueso de los ingresos impositivos locales descansa sobre dos fuentes de tributación con un buen comportamiento en términos de federalismo fiscal: el gravamen de la propiedad inmueble (66 por 100 del total) y de los vehículos (15 por 100 del total).

3ª. El tercer gran soporte del sistema de financiación impositiva, la tributación de las actividades económicas, por el contrario, presenta importantes deficiencias desde la vertiente normativa para su descentralización territorial.

4ª. Los municipios españoles están realizando un elevado esfuerzo fiscal, haciendo uso de su autonomía fiscal. Ello supone, además, que han agotado buena parte de sus posibilidades actuales de financiación impositiva.

5ª. El conjunto de los impuestos municipales presenta una recaudación elástica respecto al PIB, con un valor superior a la unidad, a lo largo del período estudiado. No obstante, la evolución temporal de esta variable es continuamente descendente, situándose por debajo de la unidad en 1999.

6ª. La tasa de crecimiento de la recaudación impositiva ha sido bastante estable a lo largo de la década de los noventa. Sólo los impuestos

CUADRO N.º 7

INGRESOS IMPOSITIVOS MUNICIPALES. NÚMEROS ÍNDICE. BASE 1992

AÑO	IMPUESTO					Total
	IBI	IAE	IVTM	IIVTNU	ICIO	
1992	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
1993	1,168	1,111	1,120	0,992	1,020	1,074
1994	1,302	1,097	1,220	1,129	1,082	1,133
1995	1,429	1,188	1,296	1,283	1,272	1,233
1996	1,549	1,313	1,405	1,429	1,272	1,338
1997	1,663	1,316	1,507	1,717	1,482	1,444
1998	1,762	1,366	1,638	2,088	1,854	1,547
1999	1,914	1,441	1,713	2,042	1,888	1,654

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de los presupuestos de las entidades locales.

CUADRO N.º 8

PRESIÓN FISCAL MUNICIPAL. INGRESOS SOBRE EL PIB
(En porcentaje)

Año	IBI	IAE	IVTM	IIVTNU	ICIO	Total
1995	0,72	0,30	0,22	0,08	0,15	1,47
1996	0,73	0,30	0,22	0,09	0,16	1,50
1997	0,76	0,31	0,22	0,09	0,15	1,53
1998	0,75	0,30	0,23	0,10	0,15	1,53
1999	0,74	0,29	0,23	0,11	0,16	1,53

Fuente: Elaboración propia.

voluntarios, además del IAE, se han comportado de forma errática.

7ª. La presión fiscal municipal apenas ha aumentado durante el período analizado, manteniéndose constante durante los últimos años (a partir de 1997).

III. PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA IMPOSITIVO MUNICIPAL (I): CESIÓN DE NUEVOS IMPUESTOS

1. Fundamentos de la propuesta

Del contenido del apartado anterior podemos extraer los fundamentos sobre los que se asienta la propuesta de reforma del sistema

de financiación impositiva que aquí planteamos.

1º) El posible (y demandado por muchos) incremento del ámbito competencial del sector público local en nuestro país debería ir acompañado de un aumento de sus ingresos impositivos, con el objeto de mantener (y mejorar, si es posible) el grado de autonomía fiscal municipal.

2º) La previsible eliminación o reducción substancial del IAE puede suponer una importante merma de recursos tributarios para los ayuntamientos.

3º) Los municipios españoles están realizando un considerable esfuerzo fiscal, lo que supone haber agotado gran parte de las posibilidades de financiación con el sistema impositivo actual.

4º) Como consecuencia de los tres puntos anteriores, es necesario buscar nuevas fuentes de financiación impositiva municipal.

5º) La teoría económica concluye que el gravamen sobre la propiedad inmueble es la vía idónea para la financiación impositiva de las entidades locales. Esta modalidad de tributación es la que presenta, con diferencia, un mejor comportamiento en punto a los criterios para la descentralización territorial de impuestos que se derivan del federalismo fiscal.

6º) Desde la perspectiva de estos criterios, la imposición sobre los medios de transporte (en especial los vehículos turismos) se comporta de forma similar al gravamen de la propiedad inmueble.

7º) En España, buena parte de los servicios públicos que prestan los municipios están directa o indirectamente relacionados con los bienes inmuebles, lo que, sobre la base del principio del beneficio, justificaría la exacción de los impuestos que gravan esta materia por parte de la hacienda local (9).

8º) La asignación de la imposición sobre los medios de transporte a los municipios se puede justificar tanto por el principio del beneficio, por las mismas razones que en el caso anterior, como por argumentos «pigouvianos», en la medida en que contribuyen de forma importante a la contaminación ambiental de las ciudades (10).

9º) En el contexto internacional, el modelo de financiación impositiva local denominado normalmente como *anglosajón* se caracteriza por depender fundamentalmente (en ocasiones, de manera exclusiva) de la tributación de los bienes inmuebles. Y si bien ello no significa en sí mismo que sea éste el modelo óptimo, sí que nos muestra su viabilidad práctica.

2. Bases de la propuesta

La base de nuestra propuesta de reforma estriba en canalizar hacia las haciendas municipales la tributación sobre la propiedad inmueble y sobre los medios de transporte que actualmente se encuentra en manos de otros niveles de hacienda (autonómica y estatal). La propuesta se centra, en concreto, en tres puntos:

1º Cesión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP).

2º Extensión del IIVTNU a las plusvalías generadas por la construcción.

3º Cesión del Impuesto Especial sobre Medios de Transporte (IEMT).

Con el mecanismo de cesión de impuestos (o materias imposables, en el caso del IIVTNU) se evita incurrir en la sobreimposición de ámbitos de tributación ya de por sí muy gravados (11). Por otro lado, se ceden a los ayuntamientos materias sobre las que ya existen impuestos municipales, lo que minimiza el incremento de los costes de su gestión. Más aún, creemos que es precisamente en el ámbito municipal donde se centra el control y la gestión de estas materias (12).

En cualquier caso, la cesión a los municipios de estos impuestos debe ir acompañada de la modificación de alguno de sus aspectos, así como de su integración (en el caso del IIVTNU) con los impuestos estatales que gravan la renta (IRPF e IS). Además, para que la cesión fuera viable, creemos fundamental un adecuado funcionamiento de los procesos de valoración catastral.

3. Mejora de los procesos de valoración catastral

Con la cesión de tributos que planteamos aumentaría todavía más, si cabe, el papel protagonista del

valor catastral en la imposición municipal. Por ello, coincidimos con Solé (1992b) en que debería procederse lo antes posible a mejorar los procesos de revisión del valor catastral, haciéndolos más frecuentes y simultáneos en todos los municipios.

Como señala este autor, las razones que justifican una mayor frecuencia en los procesos de revisión catastral son dos. Por una parte, la revisión es necesaria para procurar la elasticidad de los rendimientos del IBI, que, como hemos visto, suponen prácticamente la mitad de los ingresos impositivos municipales. En segundo lugar, las revisiones frecuentes son necesarias para garantizar el principio de justicia tributaria dentro del municipio, pues con ellas se mantiene la relación directa entre valor catastral y valor de mercado del inmueble, consiguiendo así gravar al contribuyente en función de su capacidad económica.

La simultaneidad de las revisiones, por su parte, se justifican en el deseo de garantizar el principio de equidad entre los ciudadanos de municipios distintos. Si las revisiones de valores catastrales no se realizan en el mismo año, existe una discriminación tributaria entre los contribuyentes que tienen revisados los valores catastrales de acuerdo con los de mercado y los que no los tienen (13).

También coincidimos con Solé en que la función de coordinación de valores catastrales debe permanecer en manos del Catastro, a pesar de las demandas realizadas por numerosos municipios, con el fin de garantizar unos criterios y directrices uniformes y unas tablas de valoración homogéneas. Menor importancia tiene, en nuestra opinión, cuál debe ser la relación entre el valor catastral y el valor de mercado. Lo realmente importante es que el porcentaje elegido se mantenga constante a lo largo del tiempo y de

todo el territorio, de manera que no se produzcan situaciones de inequidad y descoordinación (14).

4. Cesión del ITP a los municipios

Si bien el ITP grava las transmisiones civiles de todo tipo de bienes y derechos, en la práctica la recaudación de este tributo procede, casi en exclusiva, de la transmisión de bienes inmuebles, un pequeño porcentaje se debe a la venta de vehículos, mientras que la recaudación por la transmisión de bienes muebles es prácticamente inexistente (15). Por tanto, la cesión del ITP a los gobiernos locales constituiría una de las vías más importantes para canalizar hacia este nivel de Hacienda la tributación de la transmisión de la propiedad inmueble, y, en pequeña medida, la de los medios de transporte.

La transmisión de ambos bienes ya es controlada por los municipios a través del IIVTNU y del IVTM, lo que, unido a la modalidad de autoliquidación de ITP e IEMT, supondría un aumento mínimo de los costes de gestión para el municipio, al menos en lo referente a la recaudación en período voluntario.

El único inconveniente serio del ITP en la actualidad se encuentra en la definición de su base imponible. Como es bien sabido, la indefinición del término «valor real» ha provocado, y lo sigue haciendo, numerosos enfrentamientos entre la Administración y los contribuyentes (16). En nuestra opinión, la solución a este problema pasa por cambiar la definición de la base imponible de este impuesto, y hacerla depender directamente del valor catastral del bien que se transmite. Con ello, no se haría más que recoger en la ley del tributo algo que se hace en la práctica. Además, si se conseguirían procesos de revisión del valor catastral frecuentes y simultáneos,

con una relación constante entre este valor y el de mercado, la definición de la base imponible del ITP en términos del valor catastral sería una solución acertada para aproximarnos al valor real del inmueble.

En cuanto a la capacidad normativa sobre el tributo, debería asignarse a los municipios la potestad para actuar sobre el tipo de gravamen, si bien dentro de un intervalo de tipos predeterminado por la ley estatal, que, en todo caso, tendría que regular el impuesto.

5. Extensión del IIVTNU a las plusvalías generadas por la construcción

En la actualidad, la plusvalía generada en la transmisión de un inmueble es gravada simultáneamente por el IIVTNU y por el IRPF o el IS o el ISD, según los casos, si bien con importantes diferencias entre estos tributos.

El IRPF somete a tributación la plusvalía generada por todo el inmueble, suelo y construcción, tanto si es rústico como urbano; se calcula de forma directa, por diferencia entre el precio de transmisión del bien y su precio de adquisición; se toma en su importe real, dado que el precio de adquisición se actualiza con la inflación; puede ser positiva o negativa, compensándose con otras rentas positivas en el segundo caso, y se somete a la tabla de tipos progresivos si ha sido generada en menos de un año, o a un tipo de gravamen proporcional en otro caso. En el IIVTNU, sólo tributa la plusvalía ocasionada por el terreno, siempre que éste sea de naturaleza urbana. La ganancia patrimonial se estima de forma objetiva, en función del valor catastral que tiene el suelo cuando se transmite y del plazo de generación de la plusvalía; en consecuencia, ésta sólo puede ser positiva. El tipo de gravamen del impuesto es proporcional,

y lo fija el municipio dentro de los límites establecidos por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL).

La reforma que proponemos en este punto consiste en trasladar al ámbito municipal la tributación de toda la plusvalía generada por la venta de los bienes inmuebles, tanto rústicos como urbanos. Para ello, deberían adoptarse dos medidas: diseño de un nuevo impuesto municipal sobre plusvalías y su integración con los impuestos que gravan la renta (IRPF, IS e ISD).

a) *Impuesto sobre el incremento de valor de los inmuebles (IIVI)*

El IIVI, que sustituiría al actual IIVTNU, gravaría las ganancias de patrimonio obtenidas por cualquier persona, física o jurídica, con ocasión de la transmisión de un bien inmueble. Debería someterse a tributación la plusvalía cierta y real, como sucede en el IRPF, evitando así las duras críticas que los autores han lanzado sobre el sistema de estimación objetiva de la base imponible del actual IIVTNU (17). Evidentemente, se gravarían sólo las ganancias o plusvalías, en ningún caso las pérdidas o minusvalías que pudieran originarse con la transmisión.

Al método de estimación directa de la plusvalía se le podrían achacar los problemas derivados de la comprobación de los valores declarados por el contribuyente. Sin embargo, dicha comprobación puede ser bastante simple si se dispusiera, como hemos sugerido, de un valor catastral relacionado adecuadamente con el valor de mercado.

Al igual que con el resto de impuestos municipales, la capacidad normativa de los gobiernos municipales debería ceñirse a la determinación del tipo de gravamen, dentro de los límites prefijados por la ley estatal. También sería lógico reducir los tipos existentes en la ac-

tualidad, dado el fuerte incremento que se produciría en la base imponible como consecuencia de la extensión del tributo a la ganancia generada por la construcción del inmueble y a la plusvalía de los bienes rústicos.

La gestión de este nuevo impuesto seguiría siendo la misma que hasta ahora, con unos costes adicionales mínimos.

b) *Integración del IIVI con el IRPF y el IS.*

Actualmente, la integración del IIVTNU con el IRPF es inexistente, salvo de forma parcial en los rendimientos de actividades económicas (al igual que en el IS), lo que da lugar a una clara doble imposición sobre la ganancia de patrimonio originada por la venta de terrenos urbanos (18). También existe plena doble imposición con el ISD, en el que no cabe deducción alguna por el IIVTNU. Con el IS (y los rendimientos de actividades económicas en el IRPF) existe una integración parcial, en la medida en la que el impuesto municipal es gasto deducible para la determinación del beneficio empresarial.

Entendemos que el IIVI debería integrarse con los impuestos que gravan la renta, con el objeto de evitar supuestos de doble imposición y facilitar la aceptación de este nuevo tributo por parte de los contribuyentes. Para evitar las distorsiones que pudieran ocasionarse sobre la progresividad del IRPF y del ISD, debería rechazarse el sistema de exención, consistente en no incluir en la base imponible del impuesto estatal la plusvalía gravada por el tributo municipal. Además, en caso de existir minusvalías, su integración en la base del impuesto estatal permitiría su compensación con rentas positivas. Sería preferible, en consecuencia, la integración a través del crédito de impuesto: deducción de la cuota del tributo estatal del importe

correspondiente al Impuesto sobre el incremento del valor de los inmuebles.

No obstante, si la deducción fuera de la totalidad del impuesto local, los municipios podrían fijar el tipo de gravamen máximo sin realizar ningún esfuerzo fiscal. Por ello, sería preferible la deducción del IIVI en el importe correspondiente al tipo mínimo preestablecido. La fijación de tipos de gravamen por encima del mínimo generaría una sobreimposición efectiva, cuya responsabilidad política correspondería al gobierno municipal.

6. Cesión del IEMT a los municipios

Al tratarse de un impuesto que se recauda en fase minorista, el IEMT puede cederse a la Hacienda municipal sin ninguna dificultad, manteniendo su actual regulación legal y permitiendo a los gobiernos locales alterar el tipo de gravamen, como siempre, dentro de unos límites preestablecidos. El rendimiento de este impuesto se asignaría al municipio en el que resida el titular del medio de transporte gravado, con independencia de dónde se efectúe la adquisición. De esta forma, se evitaría el desarrollo de estrategias de competencia fiscal y se ligaría el rendimiento del tributo con el territorio en el que el vehículo ocasionara los costes públicos (infraestructuras y servicios municipales, contaminación ambiental, etcétera).

Como en los casos anteriores, los ayuntamientos podrían gestionar fácilmente este impuesto, con un escaso incremento en los costes de administración, aprovechando para ello la gestión que ahora se hace del IVTM.

Por otro lado, en el año 2000, el importe medio del recibo anual del IVTM fue de 9.000 pesetas, y es ade-

más el tributo municipal con mayor porcentaje de incobrados en período voluntario (19). En consecuencia, la gestión global (en período voluntario y ejecutivo) de este impuesto se encarece sobremedida. Con la cesión del IEMT, dado que los costes de administración conjuntos apenas se incrementarían, la gestión de la imposición municipal sobre los vehículos sería mucho más rentable.

IV. PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA IMPOSITIVO MUNICIPAL (II): REFORMA DE LOS IMPUESTOS ACTUALES

Centrándonos ahora en los impuestos municipales vigentes en la actualidad, es evidente que en ellos concurren innumerables ventajas que conviene conservar, junto a otros aspectos que exigen su oportuna corrección. A continuación exponemos las reformas más importantes que, desde nuestro punto de vista, cabría introducir en cada uno de estos impuestos.

1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

En este impuesto convergen los principales atributos que, atendiendo a los criterios para la asignación de impuestos a las haciendas subcentrales, deben concurrir en la imposición municipal, por lo que resulta incuestionable que el IBI debe seguir ostentando el principal protagonismo de la Hacienda municipal, conservando su carácter de impuesto patrimonial y aportando el mayor volumen de los recursos impositivos. No obstante, convendría tener en cuenta las siguientes consideraciones (20):

1º) *Mejora de los procedimientos de revisión catastral.* Como hemos señalado más arriba, se hace

necesaria la mejora de los procesos para las revisiones catastrales: reduciendo el período de distanciamiento entre las sucesivas revisiones de cada inmueble, manteniendo constante en el territorio y en el tiempo la relación entre el valor catastral y el valor de mercado, etc. Un objetivo de esta naturaleza puede alcanzarse si se emplean los avances tecnológicos y se cuenta con herramientas informáticas puestas al servicio del sistema; además, permitiría excluir el procedimiento de modificación, como modalidad legal de valoración que, en la práctica, apenas se usa.

2º) *Supresión del coeficiente de conversión decenal de la base liquidable.* La medida legal de aplicación de un coeficiente reductor de los valores catastrales para su conversión en las correspondientes bases liquidables, variando el valor de éstas en un 0,10 anual, ha sido ampliamente criticada por la doctrina y repudiada por las administraciones gestoras por aumentar la complejidad del procedimiento de liquidación, y por el enorme retraso que conlleva para la aplicación definitiva de los valores aprobados. En consecuencia, resulta aconsejable eliminar tan desacertada técnica dilatoria.

3º) *Modificación del procedimiento de valoración para los terrenos rústicos.* Convendría armonizar los criterios de valoración de los terrenos rústicos, adaptando la técnica seguida en la valoración de los urbanos, prescindiendo de los cálculos financieros proyectados en la ley y todavía hoy no aprobados, puesto que no es razonable ligar un tributo patrimonial a los rendimientos potenciales o reales de los diferentes tipos de cultivo.

4º) *Igualación de la potestad moduladora del tipo de gravamen.* Entendemos que la discriminación del tipo de gravamen máximo en función de la población del munici-

pio carece de fundamento. El tipo máximo debe alcanzar igual intensidad para todos los municipios, cualquiera que sea el número de sus habitantes, en virtud de que la igualdad de derechos de los ciudadanos exige que cualquier municipio pueda emprender en beneficio de su población idénticas actuaciones de gasto público, para lo que se hace necesario que el intervalo de elección del tipo de gravamen establecido en la ley sea único e independiente del tamaño de la población (21).

5º) *Coordinación de la doble actuación que, en materia de gestión, vienen desarrollando Catastro y ayuntamientos.* Ante la evidente ausencia de coordinación de las actuaciones entre ambas instituciones, se hace necesario que, sin perjuicio de que la coordinación de valores siga siendo competencia exclusiva de la Dirección General del Catastro, como garantía de igualdad de criterios de valoración en todo el territorio nacional, la gestión tributaria se desempeñe íntegramente por la Administración local, mejorando así el cumplimiento del principio de autonomía (22).

6º) *Disminución de los beneficios fiscales.* Conviene contener el cada vez más extendido hábito de que, a través de las leyes de Presupuestos Generales del Estado, o por cualquier otro vehículo legal, se dicten medidas de exención en éste y otros impuestos municipales como fórmula para contrarrestar los perjuicios derivados de siniestros, catástrofes, riadas, etc., sin arbitrar, a cambio, las correspondientes medidas compensatorias de las pérdidas fiscales sufridas por los municipios. Sin perjuicio de las razones sociales que puedan motivarlas, no parece que la reducción de la carga fiscal en los impuestos municipales sea un instrumento apropiado; entendemos que para ello deberían arbitrarse otras medidas más idóneas.

2. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

Este tributo genera una fuente de ingresos nada despreciable con escasos costes de gestión, cuenta con el beneficio de su condición de impuesto indirecto frente al resto de la imposición y goza de una buena elasticidad, sin que pueda culpársele de incurrir en sobreimposición por su coexistencia con la tasa por licencia urbanística. Es deseable, por todo ello, su continuidad con carácter potestativo en el sistema, sin perjuicio de la corrección de sus disfunciones, que hace recomendable adoptar las siguientes medidas.

1º) *Ampliación del contenido y mejora de la delimitación del hecho imponible.* A fin de que éste comprenda todas las construcciones, instalaciones y obras que se hayan de realizar en el término municipal, aunque no exijan licencia municipal, incluyendo las que requieran «comunicación previa», puesto que la exigencia de obtención de la correspondiente licencia constituye un requisito legal que introduce una quiebra de los principios de generalidad, equidad y neutralidad que de esta forma quedaría reparada (23).

2º) *Precisión del deficiente y ambiguo contenido de la base imponible.* La ausencia de definición legal del concepto de «coste real y efectivo» ha dado pie a múltiples interpretaciones, siguiendo latentes, pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de la LRHL, las dudas sobre su aplicación bajo un criterio amplio o estricto; es decir, si se incluyen o no para su cálculo los conceptos de honorarios profesionales, beneficio industrial, gastos generales, trabajos periciales, redacción del proyecto, dirección de obra, importe de la maquinaria cuya instalación exija licencia, etcétera.

3º) *Autorización legal para la aplicación de tipos reducidos.* Si se

contemplase en la ley la diferenciación de tipos de gravamen, aplicando tipos más reducidos a las viviendas de promoción pública y VPO, se podría contrarrestar la regresividad que, por su exacción sobre el consumo, acarrea el impuesto (24). La medida actuaría en beneficio de los consumidores con bajo nivel de renta, en una línea discriminatoria similar a la que está vigente en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

4º) *Eliminación del derecho a la deducción de la cuota satisfecha por la tasa de licencia urbanística.* Carece de sentido que la norma contenga esta posibilidad cuando en un mismo municipio se da la concurrencia de ambos tributos, dado que no se produce entre ambos doble imposición, a la vista de su distinta naturaleza y finalidad. Por ello, resulta absurdo establecer la tasa si se ha de autorizar su deducción incurriendo en un coste de gestión superfluo. Es evidente que si tasa e impuesto se aprueban es porque se quiere disponer de ambos tributos y exigirlos, de ahí que, por coherencia legislativa y económica, sea razonable la supresión de la actual potestad municipal para aprobar el derecho a la deducción.

5º) *Establecimiento de un intervalo único en el tipo de gravamen para la modulación municipal.* Sin depender los límites del tamaño de la población, como ya se ha expresado en materia de Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

3. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

En este punto, nos remitimos al apartado III.5, en el que hemos propuesto una reforma en profundidad de este impuesto, y de la que destacaríamos la extensión del gravamen a la plusvalía generada por todo el bien inmueble, incluida la

construcción. No obstante, a lo ya dicho podrían añadirse dos modificaciones adicionales con respecto a la situación actual.

1º) *Conversión en tributo obligatorio.* Bajo las premisas anticipadas de su reforma substancial y permanencia en el sistema, entendemos que este tributo debe convertirse en un impuesto de obligada aplicación en todos los municipios españoles.

2º) *Intervalo único para la modulación municipal del tipo de gravamen.* Sin depender los límites del tamaño de la población, como ya se ha expresado en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y con el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

4. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

El elemento de este impuesto merecedor, en nuestra opinión, de una mayor crítica es su tarifa, que, por tener rasgos comunes con el IAE, adolece de, al menos, dos grandes inconvenientes también padecidos por este tributo: inelasticidad de la recaudación y falta de correlación con la capacidad económica del contribuyente. Por ello, las propuestas que planteamos para este tributo se centran en la determinación de la cuota tributaria.

1º) *Correlación de la cuota del impuesto con el valor del vehículo.* La opción idónea podría ser la de hacer depender la cuota del valor de compra del vehículo cuando es adquirido nuevo. De esta forma, no aumentaría la complejidad de la gestión del tributo, se lograría una correlación directa con la capacidad económica del contribuyente y se lograría un impuesto más elástico.

2º) *Aumento de la carga fiscal.* Con este aumento se incrementaría la muy baja productividad recaudatoria de este impuesto (25), mien-

tras que el rechazo social que puede originar el aumento de la presión fiscal creemos que se atenuaría si, como se sugiere en el punto anterior, la carga fiscal se correlacionara con la capacidad económica del contribuyente.

3º) *Intervalo único para la modulación municipal del tipo de gravamen.* Al igual que con el resto de los impuestos municipales, entendemos que no tiene sentido hacer depender los coeficientes de incremento de la población del municipio.

5. Impuesto sobre Actividades Económicas

Los criterios sostenidos por todos los sectores, en el ámbito político y económico, así como a nivel científico, se hallan absolutamente enfrentados en relación con el IAE. Es cierto que nadie defiende la continuidad del impuesto sin cambios; sin embargo, frente a quienes son partidarios de la supresión del tributo se encuentran los que consideran la conveniencia de practicar una profunda reforma del mismo que permita aprovechar sus grandes ventajas, tales como su importante función censal, su notable nivel de recaudación y su asentamiento en las costumbres tributarias, a la vez que suprimir sus no pocos inconvenientes, permitiendo que la fiscalidad municipal recaiga sobre fuentes más diferenciadas (26). Una radical reforma del impuesto no sería complicada si en su nuevo marco se adoptasen los siguientes criterios.

1º) Gravar la capacidad económica determinada por el cálculo del rendimiento efectivo que se computa en el correspondiente impuesto sobre la renta (IRPF, IS o IRNR).

2º) Servirse del proceso liquidatorio común a los restantes impuestos, en el que el importe del rendimiento de la actividad económica constituya la base y sobre ella se

aplique el tipo impositivo municipal para el cálculo de la cuota. Así se eliminarían las cuotas fijas o las derivadas de la aplicación de elementos tributarios, entre ellos el de la superficie.

3º) Fijar en la norma legal un tipo de gravamen general y un límite máximo al que podrán acceder los ayuntamientos por acuerdo municipal, en ejercicio de los principios de autonomía y de suficiencia, sin que el límite máximo dependa del número de sus habitantes, por las razones ya expuestas.

4º) Integrar el IAE con el impuesto sobre la renta que recaiga sobre el contribuyente, de modo que se evite la doble imposición que la coexistencia de ambos genera. Es cierto que la deducción del IAE debería practicarse respecto a la cuota básica, es decir, la que se deriva de aplicar sobre la base el tipo impositivo general, y no el que el Ayuntamiento establezca.

5º) Aprobar el sistema de autoliquidación, con el fin de reducir costes de gestión y favorecer la recaudación del impuesto sin incurrir apenas en gastos municipales.

Como puede observarse, el modelo de IAE que proponemos equivale, en última instancia, a un sistema de recargo compensado de los municipios sobre la imposición estatal que grava la actividad económica (IRPF e IS). Este mecanismo es considerado como el más idóneo para compartir fuentes impositivas por distintos niveles territoriales de hacienda (27).

V. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA

En los apartados III y IV hemos expuesto diversas propuestas para la reforma integral del sistema de financiación impositiva municipal. Las

sugerencias que planteamos, como se ha visto, van desde modificaciones específicas de alguno de los impuestos vigentes hasta la cesión de nuevos impuestos a los municipios. Sin duda, son éstas últimas las que mayores consecuencias acarrearían en términos cuantitativos, y por ello en las que vamos a centrar el contenido de este apartado.

El objeto de este último epígrafe es el de analizar cuál sería la composición y el comportamiento de los ingresos impositivos municipales en caso de ceder a los ayuntamientos el ITP y el IEMT. Para ello, hemos repetido el estudio cuantitativo realizado en el apartado II suponiendo que ambos tributos se hubieran cedido a la Hacienda local desde 1993, fecha en la que comienza a recaudarse el Impuesto Especial sobre Medios de Transporte.

No hemos podido realizar, sin embargo, simulaciones, más o menos aproximadas, del tercer componente de nuestra propuesta: cesión de las plusvalías generadas

por la venta de inmuebles en la parte correspondiente a la construcción. Además de no disponer de datos estadísticos suficientes (28), la modificación del IIVTNU, como dijimos, debería afectar tanto a la base imponible como a los tipos impositivos, lo que dificulta enormemente estimar sus efectos sobre el rendimiento del tributo.

Si bien disponemos de los datos del IEMT correspondientes a 1999, no sucede lo mismo con el ITP. Por ello, y con el fin de poder comparar la simulación efectuada con el análisis del sistema actual hecho en el apartado II, hemos utilizado una estimación del ITP para 1999, igual al dato de 1998 por el índice de incremento del PIB corriente en 1999 (29). Con ello, obtenemos los siguientes importes de recaudación para 1999:

- IEMT: 192.000 millones de pesetas.
- ITP: 407.538 millones de pesetas (dato estimado).

Por otro lado, dadas las incertidumbres existentes en la actualidad en torno al IAE, las simulaciones cuantitativas las hemos hecho en dos escenarios distintos: en uno suponiendo que el IAE permaneciera vigente con su regulación actual (escenario I), y el otro bajo la hipótesis de su eliminación (escenario II). Un posible tercer escenario podría ser el de la cesión del ITP y el IEMT junto con el IAE modificado, de acuerdo con los criterios que hemos expuesto. Sin embargo, ello requeriría establecer algunas premisas de partida fundamentales, como es el importe del tipo de gravamen que se aplicaría al beneficio empresarial. Este aspecto, junto con la inevitable limitación en la extensión de este trabajo, han hecho que no hayamos desarrollado el tercer escenario.

1. El nivel de autonomía fiscal

El cuadro n.º 9 nos muestra cuál sería la composición de los ingresos municipales con la cesión del ITP y el

CUADRO N.º 9

INGRESOS MUNICIPALES TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT: CON EL IAE Y SIN EL IAE (En millones de pesetas y porcentajes)

	SITUACIÓN ACTUAL			+ ITP e IEMT (CON IAE)			+ ITP e IEMT (SIN IAE)		
	Ingresos	Porcentaje s/ i. t.	Porcentaje s/ i. n. f.	Ingresos	Porcentaje s/ i. t.	Porcentaje s/ i. n. f.	Ingresos	Porcentaje s/ i. t.	Porcentaje s/ i. n. f.
Impuestos directos	1.325.358	32	30	1.325.358	32	30	1.037.593	25	23
Impuestos indirectos.....	174.864	4	4	774.402	19	17	774.402	19	17
Total ingresos impositivos.....	1.500.222	37	34	2.099.760	51	47	1.811.995	44	41
Tasas y otros ingresos.....	678.690	17	15	678.690	17	15	678.690	17	15
Ingresos patrimoniales.....	64.724	2	1	64.724	2	1	64.724	2	1
Enajenación de inversiones reales ...	98.715	2	2	98.715	2	2	98.715	2	2
Total ingresos propios	2.342.351	57	53	2.941.889	72	66	2.654.124	65	60
Transferencias corrientes	1.377.545	34	31	778.007	19	18	1.065.772	26	24
Transferencias de capital	386.962	9	9	386.962	9	9	386.962	9	9
Total transferencias	1.764.507	43	40	1.164.969	28	26	1.452.734	35	33
Total ingresos no financieros	4.106.858	100	92	4.106.858	100	92	4.106.858	100	92
Activos financieros	20.447		0	20.447		0	20.447		0
Pasivos financieros.....	317.821		7	317.821		7	317.821		7
Total operaciones financieras.....	338.268		8	338.268		8	338.268		8
Total ingresos	4.445.126		100	4.445.126		100	4.445.126		100

i. n. f.: Ingresos no financieros; i. t.: Ingresos totales.

CUADRO N.º 10

INGRESOS IMPOSITIVOS MUNICIPALES TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT (CON Y SIN EL IAE)
(En millones de pesetas y porcentajes)

	SITUACIÓN ACTUAL			+ ITP e IEMT (CON IAE)			+ ITP e IEMT (SIN IAE)		
	Ingresos	Porcentaje s/ i.i.	Porcentaje s/ i.n.f.	Ingresos	Porcentaje s/ i.i.	Porcentaje s/ i.n.f.	Ingresos	Porcentaje s/ i.i.	Porcentaje s/ i.n.f.
IBI	723.257	48	18	723.257	34	15	723.257	40	16
IAE	287.765	19	7	287.765	14	6			
IVTM	220.269	15	5	220.269	10	5	220.269	12	5
IIVTNU	108.613	7	3	108.613	5	2	108.613	6	2
ICIO	160.318	11	4	160.318	8	3	160.318	9	4
ITP				407.538	19	9	407.538	22	9
IEMT				192.000	9	4	192.000	11	4
TOTAL	1.500.222	100	37	2.099.760	100	45	1.811.995	100	41

i.i.: Ingresos impositivos; i.n.f.: Ingresos no financieros.

IEMT en los dos escenarios descritos. La hipotética cesión se ha hecho bajo el supuesto de neutralidad financiera respecto a la situación actual: el volumen total de ingresos permanece constante. Para ello, hemos detruido los ingresos adicionales que reportan estos dos tributos de la partida *transferencias corrientes*, mecanismo que es igual al utilizado en el sistema de financiación de las CCAA en los supuestos de cesión de nuevos ingresos impositivos (30).

Como es evidente, la inyección de recursos adicionales mejora sustancialmente el grado de autonomía fiscal de los municipios españoles. En el escenario I, manteniendo el IAE, el porcentaje de ingresos propios sobre ingresos totales asciende desde el 53 por 100 al 66 por 100, situándose por encima de la media en los países federales: 63; sólo Suiza, entre los países federales, y Suecia, entre los unitarios, alcanzan cotas superiores (73 por 100 en ambos casos).

En el escenario II, al desaparecer el IAE, el porcentaje de ingresos propios sube de forma más moderada, hasta el 60 por 100, solo tres puntos por debajo de la media de países federales.

2. Composición de los ingresos impositivos

En comparación con el contexto internacional, la mejora es aún mayor en el peso relativo de los ingresos impositivos, que, con el 47 por 100 de los ingresos totales, pasan a situarse 6 puntos por encima de la media de los países federales en el escenario I; prácticamente la mitad de los ingresos municipales proceden de los impuestos. Si prescindimos del IAE, este parámetro se sitúa justo en el promedio de los países federales: 41 por 100.

En cuanto a la composición de los ingresos impositivos, en el cuadro n.º 10 vemos cómo la cesión del ITP y el IEMT resta claramente protagonismo al IBI, que desciende desde el 48 por 100 de la totalidad de esta modalidad de ingresos hasta el 34 por 100 (40 por 100 en el escenario II). Además, el ITP pasaría a ocupar el segundo lugar en cuanto al volumen de ingresos.

No obstante, dado que este último tributo también recae sobre los bienes inmuebles, el gravamen de la propiedad inmobiliaria sigue siendo la base fundamental de la financiación impositiva: se mantiene prácticamente igual en el escenario I (67

por 100 frente al 66 por 100 actual) y acapara el 77 por 100 del total en el escenario II. La diferencia está en que ahora esta modalidad de tributación se reparte de forma más homogénea entre la titularidad del bien (34 por 100 del IBI) y su consumo (27 por 100 del ICIO más el ITP).

Sí se altera considerablemente, por el contrario, la distribución entre los impuestos directos e indirectos (cuadro n.º 11). La imposición indirecta crece desde el 11 por 100 actual hasta el 36 por 100 (42 por 100 en el escenario II). Esto no significa, sin embargo, que se reduzca la transparencia o perceptibilidad de los impuestos locales para el contribuyente, puesto que, a pesar de ser impuestos sobre el consumo, tanto en el ITP como en el IEMT concurre la circunstancia atípica de no existir el mecanismo legal de la repercusión: el impuesto no se inserta en el precio de venta del producto gravado, sino que es ingresado en Hacienda directamente por el comprador. Por otro lado, la mayor presencia de la imposición indirecta proporciona un mayor equilibrio, complementariedad y diversidad al conjunto de la financiación impositiva municipal.

Así pues, con el escenario I el sistema impositivo municipal en Espa-

CUADRO N.º 11

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS IMPOSITIVOS MUNICIPALES TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT (CON Y SIN IAE)
(En millones de pesetas y porcentajes)

	SITUACIÓN ACTUAL			+ ITP e IEMT (CON IAE)			+ ITP e IEMT (SIN IAE)		
	Ingresos	Porcentaje s/ i.i.	Porcentaje s/ i.n.f.	Ingresos	Porcentaje s/ i.i.	Porcentaje s/ i.n.f.	Ingresos	Porcentaje s/ i.i.	Porcentaje s/ i.n.f.
Imposición sobre inmuebles.....	992.188	66	24	1.399.726	67	30	1.399.726	77	30
Imposición sobre actividades económicas.....	287.765	19	7	287.765	14	6			
Imposición sobre vehículos.....	220.269	15	5	412.269	20	9	412.269	23	9
Total impuestos.....	1.500.222	100	37	2.099.760	100	45	1.811.995	100	39
Imposición directa.....	1.339.904	89	33	1.339.904	64	28	1.052.139	58	22
Imposición indirecta.....	160.318	11	4	759.856	36	16	759.856	42	16
Total impuestos.....	1.500.222	100	37	2.099.760	100	45	1.811.995	100	39

i.i.: Ingresos impositivos; i.n.f.: Ingresos no financieros.

CUADRO N.º 12

ELASTICIDAD DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT (CON Y SIN EL IAE)

Año	IBI	IAE	IVTM	ICIO	ITP	IEMT	Total actual	+ ITP e IEMT (con IAE)	+ ITP e IEMT (sin IAE)
1996.....	2,10	1,87	0,79	-0,12	0,36	-1,09	1,63	1,14	1,05
1997.....	1,78	-0,20	0,75	2,35	4,90	1,85	1,25	2,10	2,51
1998.....	0,75	0,46	1,06	3,69	0,09	2,97	1,09	1,03	1,14
1999.....	1,22	0,77	0,51	0,22	1,00	3,87	0,90	1,20	1,28
1996-1999.....	1,49	0,68	0,76	1,54	1,52	2,05	1,20	1,25	1,46

ña continúa situándose dentro del «modelo latino»: financiación basada en varios impuestos, entre los que destaca especialmente el gravamen de la propiedad inmueble. Si se eliminara el IAE, el sistema impositivo evolucionaría más bien hacia el «modelo anglosajón»: preeminencia de la tributación de los bienes inmuebles.

3. La elasticidad de los impuestos municipales

En el cuadro n.º 12, a las elasticidades de los impuestos municipales respecto al PIB hemos añadido las del ITP y el IEMT. Para éstos, la elasticidad se ha calculado directamente con el cociente entre el incremento de la recaudación y el del PIB, dada la estabilidad en sus tipos de gravamen durante los ejercicios

estudiados. Los aspectos más sobresalientes son:

1º) A lo largo del período 1995-1999, tanto el ITP como el IEMT presentan un comportamiento muy elástico, en especial el segundo de ellos, cuya recaudación crece exactamente el doble que el producto interior bruto.

2º) En cada ejercicio del período, sin embargo, el comportamiento es muy irregular (la elasticidad del ITP oscila entre el 0,09 y el 4,90), como luego corroboraremos con las tasas de crecimiento anual. No obstante, con independencia de otros factores que puedan explicar este hecho, debe tenerse en cuenta que el carácter instantáneo, y no periódico, de estos dos tributos hace que tal vez no sea el incremento interanual la variable idónea para medir su elasticidad.

3º) Si tomamos la recaudación total, la elasticidad del conjunto de los cuatro años aumenta ligeramente en el escenario I (de 1,20 a 1,25) y en mayor medida en el escenario II, en el que se prescinde del impuesto más inelástico: el IAE (de 1,20 a 1,46). Además, aumenta la variabilidad de la tasa anual; el intervalo de oscilación de la elasticidad es [0,90-1,63] en la situación actual, y pasa a [1,03-2,10] en el escenario I y a [1,05-2,51] en el escenario II.

4º) En los dos escenarios, la elasticidad interanual deja de ser decreciente, a diferencia de la situación actual.

5º) En el escenario II, la elasticidad es igual o superior a la unidad en todos los ejercicios.

En definitiva, con la cesión de estos dos tributos aumenta la elasti-

**GRÁFICO 3
TASAS ANUALES DE INCREMENTO NOMINAL**

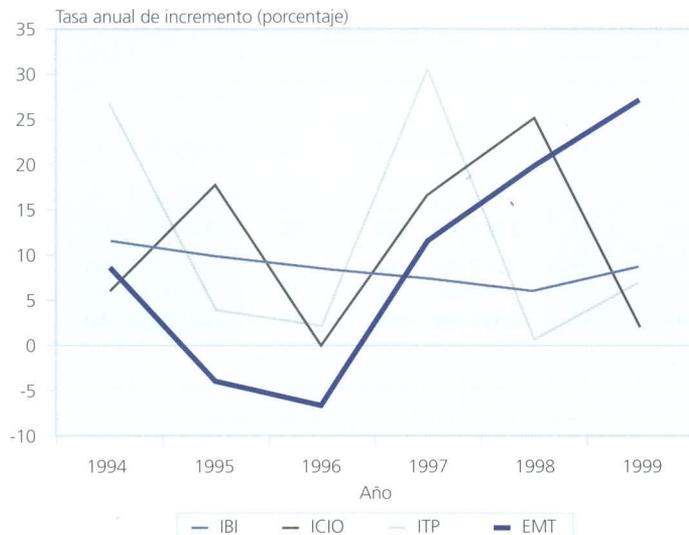


gráfico 3, podemos ver cómo su comportamiento es muy similar al del ICIO. Al ser estos dos impuestos también instantáneos, esta circunstancia avalaría la tesis antes comentada de que puede ser ésta una causa importante de dicho comportamiento.

2º) En el gráfico 4, vemos como la situación anterior afecta a la tendencia de la recaudación impositiva total. De un escenario de estabilidad (si excluimos 1995, la recaudación total actual aumenta entre el 7 por 100 y el 9 por 100 cada año) pasamos a otro menos estable: crecimientos entre el 6 por 100 y el 12 por 100, si bien la evolución interanual es algo más regular al prescindir del IAE, por ser éste, como vimos, un impuesto con crecimientos bastante desiguales.

La evolución de los crecimientos acumulados tras la cesión del ITP y el IEMT, medidos a través de números índice, se recoge en el cuadro n.º 14 y en los gráficos 5 y 6, si bien el año base es ahora 1993, por ser éste el primer ejercicio en el que se recauda el IEMT. En ellos se corroboran las características observadas en los apartados anteriores:

1º) ITP e IEMT presentan crecimientos acumulados a lo largo de todo el período muy parecidos a impuestos municipales actuales (el ITP al ICIO y el IEMT al IBI); sin embargo, la evolución interanual es mucho más inestable en los primeros (gráfico 5).

idad de los ingresos impositivos municipales, en especial si además eliminamos el tributo más inelástico (el IAE) y rompemos la tendencia decreciente de esta variable, aunque todo ello a costa de un comportamiento más irregular a lo largo del tiempo.

4. Evolución temporal de los ingresos municipales

El cuadro n.º 13 nos muestra las tasas anuales de incremento nominal de los impuestos municipales actuales junto con las del ITP y el IEMT. Para facilitar la comparación,

en el gráfico 3 hemos representado la evolución de estos dos impuestos y la de los dos casos extremos de la situación actual: el IBI (el más estable) y el ICIO (el menos estable). El gráfico 4, por su parte, recoge la evolución de las recaudaciones totales: en la situación actual y en los dos escenarios que hemos planteado. Los resultados más importantes que podemos entresacar son los siguientes:

1º) Como ya habíamos anticipado, tanto el ITP como el IEMT siguen una tendencia muy irregular, con tasas de crecimiento anual muy dispares de un ejercicio a otro. En el

CUADRO N.º 13

**TASAS ANUALES DE INCREMENTO NOMINAL TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT (CON Y SIN EL IAE)
(En porcentajes)**

Año	IBI	IAE	IVTM	IIVTNU	ICIO	ITP	IEMT	Total actual	+ ITP e IEMT (con IAE)	+ ITP e IEMT (sin IAE)
1994.....	12	-1	9	14	6	27	9	5	9	11
1995.....	10	8	6	14	18	4	-4	9	7	7
1996.....	8	10	8	11	0	2	-7	8	6	6
1997.....	7	0	7	20	17	31	12	8	12	12
1998.....	6	4	9	22	25	1	20	7	7	8
1999.....	9	5	5	-2	2	7	27	7	9	8

GRÁFICO 4
TASAS ANUALES DE INCREMENTO NOMINAL. INGRESOS IMPOSITIVOS TOTALES TRAS LA CESIÓN (CON Y SIN EL IAE)

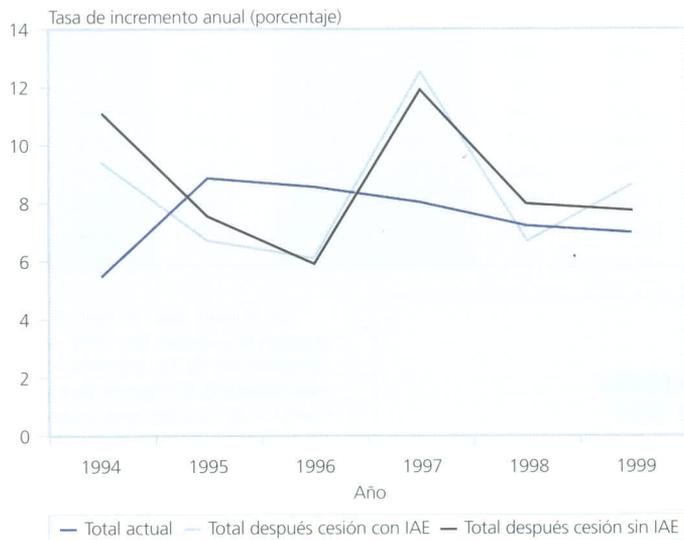
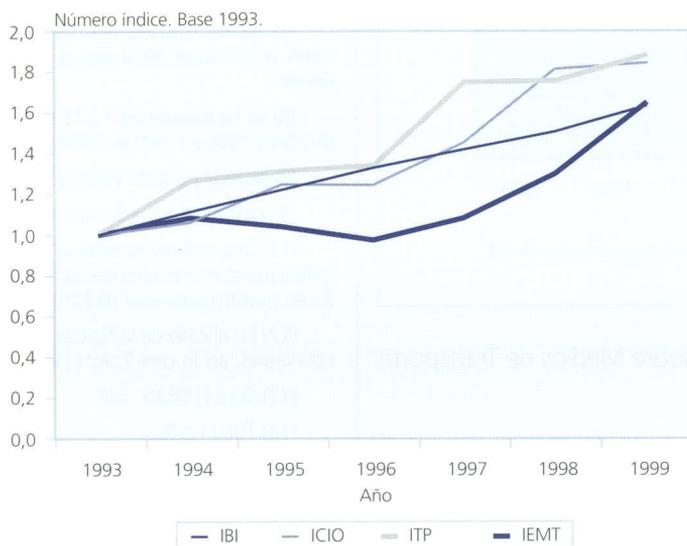


GRÁFICO 5
INGRESOS IMPOSITIVOS. NÚMEROS ÍNDICE. BASE 1993



2º) Los ingresos totales alcanzan crecimientos acumulados significativamente mayores al adicionarles el ITP y el IEMT, sobre todo si eliminamos un impuesto sumamente inelástico como el IAE: la recaudación total crece un 71,6 por 100 a lo lar-

go de todo el período, frente al 54 por 100 del sistema actual (cuadro número 14).

Por último, aun manteniendo el IAE, la cesión del ITP y el IEMT a los municipios supondría un incremen-

to de la presión fiscal en este nivel de Hacienda muy leve (64 décimas de punto). Sí es cierto, sin embargo, que, debido a su elasticidad, el aumento de la presión fiscal desde 1995 a 1999 con estos tributos habría sido superior: 14 décimas de punto (16 décimas de punto sin el IAE), frente a las 6 décimas de punto de la situación actual. En cualquier caso, al tratarse de una mera cesión de impuestos, la presión fiscal global no se vería afectada.

5. Conclusiones

Las conclusiones más importantes que podemos extraer del análisis cuantitativo de nuestra propuesta para la reforma del sistema impositivo municipal son las siguientes.

1ª. Como es evidente, la cesión de los nuevos impuestos mejora el nivel de autonomía fiscal de los municipios, aumentando la capacidad municipal para incidir sobre el nivel y la composición de sus ingresos impositivos. En el escenario II, en el que se supone la eliminación del IAE, dicho nivel se sitúa muy cerca del valor medio de los países de corte federal.

2ª. Por lo que respecta a su composición, en el escenario I el sistema impositivo municipal en España continuaría situándose dentro del «modelo latino»: financiación basada en varios impuestos, entre los que destaca especialmente el gravamen de la propiedad inmueble. Si se eliminara el IAE, el sistema impositivo evolucionaría hacia el «modelo anglosajón»: preeminencia de la tributación de los bienes inmuebles.

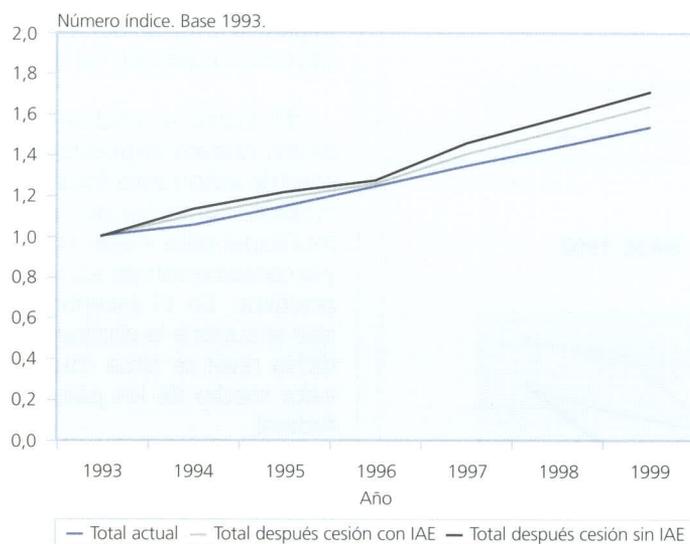
3ª. La elasticidad de los ingresos impositivos municipales aumentaría, en especial si se eliminara además el tributo más inelástico, el IAE; además, se rompería con la tendencia continuamente decreciente que ha mostrado esta variable en el período analizado. Eso sí, todo ello a

CUADRO N.º 14

NÚMEROS ÍNDICE TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT. BASE 1993 (CON Y SIN EL IAE)

Año	IBI	IAE	IVTM	IIVTNU	ICIO	ITP	IEMT	Total actual	+ ITP e IEMT (con IAE)	+ ITP e IEMT (sin IAE)
1993	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
1994	1,115	0,987	1,090	1,138	1,060	1,266	1,086	1,055	1,110	1,136
1995	1,224	1,069	1,157	1,293	1,248	1,317	1,043	1,147	1,193	1,219
1996	1,327	1,182	1,255	1,440	1,247	1,345	0,974	1,245	1,264	1,281
1997	1,424	1,184	1,346	1,730	1,453	1,756	1,086	1,344	1,414	1,462
1998	1,509	1,229	1,463	2,104	1,818	1,767	1,302	1,440	1,525	1,588
1999	1,639	1,296	1,530	2,058	1,851	1,891	1,655	1,540	1,643	1,716

GRÁFICO 6
INGRESOS IMPOSITIVOS TOTALES TRAS LA CESIÓN (CON Y SIN EL IAE). NÚMEROS ÍNDICE. BASE 1993



costa de un comportamiento más irregular de los ingresos a lo largo del tiempo.

4ª. Esta mayor irregularidad se refleja también en las tasas de crecimiento interanual de los ingresos impositivos y en la evolución del crecimiento acumulado. Así, en las tasas anuales de incremento se pasa de unas diferencias máximas de 2 puntos porcentuales (excluyendo el primer año del período) a 6 puntos porcentuales tras la cesión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP) y del Impuesto

Especial sobre Medios de Transporte (IEMT).

5ª. La presión fiscal municipal aumentaría únicamente en 64 décimas de punto porcentual sobre el PIB. En cualquier caso, al tratarse de una mera cesión de impuestos, la presión fiscal global no se vería afectada.

NOTAS

- (1) SÁNCHEZ (2001).
- (2) Así se manifiestan, entre otros, SUÁREZ (2000) y SOLÉ (2001).

(3) Puesto que el avance de los presupuestos liquidados de 1999 no especifica la composición de los ingresos impositivos, hemos estimado el importe de cada figura aplicando a las cuantías presupuestadas el índice de desviación de los ingresos impositivos totales liquidados respecto a los presupuestados (1,04).

(4) CASTELLS (2001) y SOLÉ (2001).

(5) Como es evidente, un valor del 100 por 100 implica un esfuerzo fiscal máximo: el tipo aplicado es el más alto posible.

(6) Aunque no mucho menos, pues, como luego veremos, el IIVTNU y el ICIO es soportado por el 89 por 100 y el 96 por 100 de la población, respectivamente.

(7) Se ha tomado este período por ser 1995 el año base de la actual serie temporal del PIB.

(8) Se ha pasado de 7.575 municipios con el ICIO en 1995 a 7.580 en 1999 (DGCHT, 2000).

(9) MUÑOZ y ZUBIRI (1990) y SOLÉ (1992a).

(10) MONASTERIO y SUÁREZ (1998).

(11) Una análisis minucioso de la fiscalidad global a la que se encuentra sometida la vivienda en nuestro país es el de POVEDA (1992).

(12) En el caso de la fijación de los valores catastrales, así lo cree TURÚ (1992).

(13) SOLÉ (1992b: 32).

(14) TURÚ (1992).

(15) En el año 2000, en la provincia de Alicante, el 97,9 por 100 de la recaudación total del ITP correspondió a la transmisión de bienes inmuebles y a la constitución de derechos reales sobre los mismos; el otro 2,1 por 100 procedió de la transmisión de vehículos. La recaudación por transmisión de bienes muebles fue inexistente.

(16) POVEDA (1994).

(17) Acerca de estas críticas, puede consultarse a POVEDA (2000a).

(18) Hasta 1998, sin embargo, de la cuota del IRPF podía deducirse el 75 por 100 de la cuota del IIVTNU.

(19) TRIGUEROS (2001).

(20) Un análisis más exhaustivo de los aspectos controvertidos del IBI y del ICIO puede consultarse en POVEDA (2001)

(21) En este mismo sentido se manifiesta SOLÉ (1992a).

(22) Ello, no obstante, exigiría que se arbitrara la posibilidad de delegar las competencias en las diputaciones, consejos insulares, cabildos, etc., en los supuestos de reducida dimensión de un buen número de los más de 8.000 municipios españoles.

(23) POVEDA (2000a).

(24) SÁNCHEZ (2000).

(25) El importe medio del recibo del IVTM es de 9.000 pesetas, y es el tributo que más cuotas pendiente de cobro genera. TRIGUEROS (2001).

(26) POVEDA (2000b).

(27) Entre los muchos trabajos en los que se analiza el recargo compensado destacamos el de MONASTERIO, PÉREZ, SEVILLA y SOLÉ (1995).

(28) La memoria de la Administración Tributaria, en lo que se refiere al IRPF, a lo sumo facilita la parte de la base imponible correspondiente a las ganancias y pérdidas de patrimonio, sin especificar qué parte se debe a los bienes inmuebles.

(29) El posible error cometido apenas afectará a la comparación global que vamos a efectuar; en especial, en lo referente a la evolución temporal de los ingresos.

(30) En el escenario II, de las transferencias se ha restado la diferencia entre los ingresos adicionales y el rendimiento del IAE, que desaparece.

BIBLIOGRAFÍA

CASTELLS, A. (2001), «Los retos del sistema tributario municipal». Ponencia presentada en *I+D Ideas más debate sobre fi-*

nanciación territorial. Primer Foro Alicante 2001, organizado por la Federación Española de Municipios y Provincias, febrero.

DGCHT (2000), *Imposición local. Tipos de gravamen, índices y coeficientes. Ejercicio 1999*, Madrid.

— (Varios): *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*. Informes anuales desde 1990 a 1998.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, 2ª edición, Ariel Economía, Barcelona.

MONASTERIO, C; PÉREZ, F.; SEVILLA, J. V., y SOLÉ, J. (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (dos partes)*. Informe realizado por encargo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

MUÑOZ, C., y ZUBIRI, I. (1990), «El impuesto sobre los bienes inmuebles como base de financiación local», *Revista Economía Pública*, n.º 6: 87 y siguientes.

POVEDA, F (1992), *Análisis tributario sobre la vivienda*, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Alicante, Alicante.

— (1994), «La comprobación de valor de los bienes inmuebles transmitidos. Un problema en vías de solución». *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, número 22: 476 y siguientes.

— (2000a), *Los impuestos municipales*, Editorial Tecnos, Madrid.

— (2000b), «El Impuesto sobre Actividades Económicas. Razones para su inaplazable reforma», *Revista Civitas*, n.º 108: 569 y siguientes.

— (2001): «El IBI y el ICIO ante la inminente reforma de la Hacienda local», *Tributos Locales*, n.º 13.

SÁNCHEZ, A. (2000), «Los impuestos municipales voluntarios», *Revista de Estudios*

Locales (Cunil), número extraordinario, julio: 116 y siguientes.

— (2001), «El IVA y los impuestos especiales como instrumento de financiación autonómica. Una propuesta». Ponencia presentada en las *Jornadas sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*. Barcelona, 2 y 3 de abril, organizadas por el European Institute of Public Administration, European Center for the Regions (EIPA-ECR).

SUÁREZ, J. (2000), «La corresponsabilidad fiscal de las entidades locales», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 83: 208 y siguientes.

SOLÉ, J. (1992a), «La financiación de los entes locales», en FONT LLOVET y otros (1992), *Informe sobre el gobierno local*, Fundació Carles Pi i Sunyer y Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

— (1992b), «El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la Hacienda municipal española», *Catastro*, revista del CGCCT, n.º 14: 18 y siguientes.

— (2001), «Evolución de la financiación local en los países de la Unión Europea». Ponencia presentada en *I+D Ideas más debate sobre financiación territorial. Primer Foro Alicante 2001*, organizado por la Federación Española de Municipios y Provincias, febrero.

TRIGUEROS, J. (2001), «La eficacia y la eficiencia en la gestión de los tributos locales. Hacia la corresponsabilidad fiscal». Ponencia presentada en *I+D Ideas más debate sobre financiación territorial. Primer Foro Alicante 2001*, organizado por la Federación Española de Municipios y Provincias, febrero.

TURÚ, I. (1992), «Apuntes sobre Catastro. Perspectivas de futuro», *Catastro*, revista del CGCCT, n.º 13: 68 y siguientes.