

# SUBVENCIONES GENERALES A LOS MUNICIPIOS: VALORACIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

Universidad de Extremadura

Javier SUÁREZ PANDIELLO

Universidad de Oviedo

## Resumen

En este artículo, analizamos la participación municipal en los ingresos del Estado como instrumento esencial de garantía de la suficiencia financiera para las haciendas locales. Concretamente, describimos de manera resumida su regulación actual, la situamos tanto en el marco de las subvenciones a las haciendas subcentrales como dentro de los esquemas alternativos de nivelación, y examinamos la idoneidad de las variables distributivas utilizadas clasificándolas en función de su atención a factores de necesidad, capacidad y esfuerzo fiscal, proponiendo alternativas que, a nuestro juicio, mejorarían su configuración.

*Palabras clave:* transferencias intergubernamentales, Hacienda local, federalismo fiscal, España.

## Abstract

In this article we analyse municipal participation in State revenues as an essential instrument for assuring the soundness of local finance. Specifically, we give a brief description of their present regulation, we set it in the framework both of grants to subcentral finance departments and within the alternative patterns of levelling, and we examine the suitability of the distributive variables used, classifying them in accordance with how far they take into account the factors of need, capacity and tax effort, and putting forward alternatives that would, in our view, improve their configuration.

*Key words:* intergovernmental transfers, local finance, tax federalism, Spain.

*JEL classification:* H71.

## I. INTRODUCCIÓN

EL trabajo que aquí presentamos se centra en la participación municipal en los ingresos del Estado (PMIE), la principal subvención de la Hacienda central a los municipios, que supone, aproximadamente, la quinta parte del total de sus ingresos no financieros (1998). Como es sabido, se trata de una subvención general (no condicionada) que complementa a los recursos tributarios municipales con una vocación niveladora, y que se distribuye en función de una serie de criterios entre los que no se encuentra, en contra de lo que pudiera parecer por su denominación, el de los ingresos obtenidos en los respectivos territorios.

A partir del examen de su regulación y los resultados de su efectiva aplicación en los últimos años, cabría ir esbozando una serie de propuestas de reforma que, con distinto alcance, modificarían este instrumento financiero hacia fórmulas más ajustadas a las enseñanzas de la teoría del federalismo fiscal.

El esquema del trabajo es como sigue. En primer lugar, describimos de manera resumida la regulación actual PMIE. A continuación, la situamos tanto en el marco de las subvenciones a las haciendas subcentrales como dentro de los esquemas alternativos de nivelación. Posteriormente, una vez analizadas diversas cuestiones relativas a la cuantía y evolución de la PMIE, examinamos la idoneidad de las variables distributivas utilizadas clasificándolas en función de su atención a factores de necesidad, capacidad y esfuerzo fiscal.

## II. REGULACIÓN DE LA ACTUAL PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS INGRESOS DEL ESTADO (1999-2003)

En el momento presente, la PMIE viene regulada según las modificaciones en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) efectuadas por Ley 50/1998, de 30 de diciembre, y las disposiciones de las sucesivas leyes de Presupuestos. Concretamente, se cifra en 895.586 millones de pesetas la cuantía global de partida para el año 1999 (art. 112 LRHL) y se regulan los índices de evolución del monto global hasta el año 2003 (arts. 113 y 114 LRHL) y las reglas de distribución de ese fondo entre los más de 8.000 municipios españoles (art. 115 LRHL y Ley de Presupuestos Generales del Estado).

Así se fija la evolución de la cuantía global para cada año según la expresión:

$$PMTE_N = PMTE(99) \times IE$$

Siendo:

$PMTE_N$  = Participación de los municipios en los tributos del Estado del año  $N$ .

$PMTE(99)$  = Participación de los municipios en los tributos del Estado del año 1999.

$IE$  = Índice de evolución que prevalezca (según art. 114 LRHL).

En concreto, se utiliza como índice de evolución, con carácter general, el crecimiento del *PIB nominal a precios de mercado*, si bien se establece una garantía mínima de crecimiento equivalente a la evolución del *Índice de Precios al Consumo*.

En cuanto a los criterios de distribución interna del fondo, las reglas contenidas en la normativa vigente son las siguientes:

a) *Tratamiento especial de determinados municipios (1):*

- Para los municipios de Madrid, Barcelona y La Línea de la Concepción, se mantiene para el nuevo período la proporción en el fondo que tenían en 1998.

- Igualmente se mantiene la financiación complementaria a los municipios integrados en el Área Metropolitana de Madrid, excepto el de Madrid, y los que han venido integrando hasta su extinción, la Corporación Metropolitana de Barcelona.

b) *Mínimos garantizados:*

- Con carácter general, se garantiza a todos los municipios que al menos percibirán una cantidad igual a la que recibieron en el último año del quinquenio anterior (1998).

- Además, y con carácter específico, se introduce una garantía adicional para municipios con población inferior a 5.000 habitantes, de modo que su financiación per cápita no sea inferior al 70 por 100 del déficit medio per cápita de ese estrato poblacional, según liquidaciones presupuestarias del año 1995, lo que da una cantidad mínima de 15.646 pesetas por habitante.

c) *Resto según los criterios y pesos siguientes:*

- Índices de necesidad:

I. Población ponderada por tamaño del municipio (75 por 100), según los siguientes coeficientes:

Número de habitantes	Coefficiente
Más de 500.000 .....	2,80
De 100.001 a 500.000.....	1,47
De 50.001 a 100.000.....	1,32
De 20.001 a 50.000.....	1,30
De 10.001 a 20.000.....	1,17
De 5.001 a 10.000.....	1,15
De 1.001 a 5.000.....	1,00
Que no exceda de 1.000.....	1,00

II. Unidades escolares (2,5 por 100).

- Índice de capacidad: inversa de la capacidad recaudatoria (8,5 por 100).

— Para cada tramo se establece la relación entre el inverso de la capacidad recaudatoria (según derechos liquidados de los capítulos 1, 2 y 3 de ingresos) por habitante y la suma de las inversas de la capacidad recaudatoria por habitante de todos los tramos, ponderada por la población de cada tramo.

— Las cantidades obtenidas para cada tramo se distribuyen entre los municipios en función de su población.

- Índice de esfuerzo fiscal medio (14 por 100).

«Número de habitantes de derecho ponderado por el esfuerzo fiscal medio de cada municipio del segundo ejercicio anterior al que corresponda».

Dicho esfuerzo se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$Efm = \left( \sum_{k=1}^5 a_k \cdot \frac{RcO}{Rpm} \right) \cdot P_i$$

donde:

*Efm* es el esfuerzo fiscal medio del municipio.

$a_k$  es el peso relativo de cada tributo (IBI, IAE, IVTM e IVTNU) para cada municipio.

*RcO/Rpm* pretende recoger el cociente entre la recaudación real y la potencial de los tributos citados, utilizando normas específicas para cada uno de ellos.

Se establece además un límite al esfuerzo, de modo que para ningún municipio su valor sea superior al quintuplo del menor valor alcanzado por los municipios del último estrato poblacional.

### III. LA PMIE EN EL MARCO DE LAS SUBVENCIONES A LAS HACIENDAS SUBCENTRALES

Como es sabido por la teoría de la descentralización fiscal, son diversas las razones que justifican la existencia de las subvenciones a las haciendas subcentrales (2). Así, algunas tratan de corregir externalidades interjurisdiccionales aproximando espacialmente la correspondencia entre los beneficios del gasto y los costes

## ESQUEMA 1

**Fórmulas distributivas basadas en las capacidades y necesidades relativas***Ventajas*

- No produce distorsiones en el comportamiento de los municipios, al ser el precio impositivo igual a uno en todo caso; es decir, la transferencia recibida es independiente del tipo impositivo aplicado. (*Sí eficiencia*).
- No crean incertidumbre sobre la distribución del fondo y son fáciles de gestionar y administrar. (*Sí sencillez*).

*Inconvenientes*

- Jurisdicciones que apliquen tipos impositivos iguales (pero distintos al estándar) no podrán conseguir niveles de cobertura iguales. (*No equidad*).

**Fórmulas distributivas basadas en el esfuerzo fiscal***Ventajas*

- Aseguran idénticos niveles de cobertura a todos aquellos municipios que realicen un nivel de esfuerzo fiscal similar. (*Sí equidad*).

*Inconvenientes*

- Crea distorsiones en el comportamiento de los municipios al variar los precios impositivos a los que se enfrentan. (*No eficiencia*).
- Introduce incertidumbres en el sistema (bien acerca de la cuantía total del fondo, bien sobre la transferencia que corresponde a cada jurisdicción) y resulta más complejo de administrar y gestionar. (*No sencillez*).

de su financiación, como sucede en aquellas ligadas a proyectos de inversión relacionados con el transporte y el medio ambiente. Con otras se intenta imponer las preferencias de la Hacienda central bien por una motivación paternalista, asociada a la idea de equidad categórica, bien por objetivos de tipo macroeconómico. En el primer caso, se intenta garantizar un determinado nivel mínimo de prestación de aquellos servicios transferidos considerados esenciales (educación y sanidad en el caso de las comunidades autónomas españolas); un ejemplo de ellas son las subvenciones extraordinarias recogidas en el artículo 158 de la CE (artículo 15 de la LOFCA) para las comunidades autónomas (CCAA) y en el artículo 116 de la LRHL para las haciendas locales. En el segundo, los objetivos macroeconómicos van desde promover el desarrollo económico en determinados territorios hasta alcanzar un objetivo de déficit y endeudamiento para el conjunto de las administraciones públicas.

En todo caso, las más importantes, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el cualitativo, son aquellas destinadas a proporcionar suficiencia a las haciendas subcentrales con una vocación niveladora; es decir, a lograr un equilibrio relativo entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales. Equilibrio entendido en un doble sentido, vertical y horizontal.

La referencia vertical centra la consecución del equilibrio relativo de necesidades de gasto y capacidades fiscales entre las distintas esferas de la Hacienda pública consideradas globalmente. En este sentido, las subvenciones se justifican por los exigentes principios de asignación impositiva, cuyo resultado es una descompensación entre ingresos y gastos favorable a la Hacienda central. La decisión, y el problema fundamental,

en este ámbito es determinar la cuantía (y evolución) de la subvención general.

El término horizontal hace referencia al desequilibrio relativo entre las distintas unidades dentro de una determinada esfera de la Hacienda pública (regional, municipal, ...) consecuencia de la desigual distribución de las necesidades y capacidades que existe entre dichas unidades. En definitiva, el objetivo genérico de estas subvenciones será cubrir la brecha entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales y, en consecuencia, deberían estar directamente relacionadas con las necesidades e inversamente con las capacidades. En el diseño de estas subvenciones caben fórmulas de nivelación diversas. Simplificando, podemos distinguir entre esquemas con objetivos explícitos de nivelación y fórmulas distributivas ad hoc (3).

En las primeras, aquellas con un objetivo explícito de nivelación, se suele diferenciar las basadas en capacidades y necesidades relativas de las basadas en el esfuerzo fiscal. Un análisis de las mismas excede las pretensiones de este trabajo, pero cabe señalar que pueden ser interpretadas como compromisos diferentes en términos de los principios básicos que deben presidir todo sistema de financiación descentralizado: es decir, eficiencia, equidad y sencillez, según recogemos en el esquema 1. De las dos opciones apuntadas, aquellas basadas en las capacidades y necesidades relativas cuentan con un sólido fundamento teórico y una amplia experiencia comparada. En términos de equidad, permiten conseguir unos niveles de cobertura de las necesidades similares para un determinado esfuerzo. Desde el principio de eficiencia, son altamente recomendables, ya que la subvención recibida es fija y cualquier desviación del gasto garantizado por la Hacienda

central ha de ser financiado íntegramente con los propios impuestos de los gobiernos subcentrales. Por último, una vez superados los problemas asociados a la selección de los índices de necesidad y capacidad, comunes a cualquier tipo de esquema de nivelación, no crean incertidumbres sobre la distribución del fondo y son relativamente fáciles de gestionar y administrar.

Un esquema de este tipo es el que se sigue, al menos formalmente, en el caso de las CCAA. La subvención niveladora para cada comunidad autónoma (i) se calcula como diferencia entre el gasto garantizado ( $G^*i$ ) y la recaudación «normativa» de tributos cedidos (en un sentido general) en esa comunidad. Dicho gasto garantizado es aquel que resulta de distribuir los recursos disponibles del sistema (incluyendo la subvención) de manera que, para un esfuerzo determinado, representado por la recaudación normativa, las CCAA puedan alcanzar un nivel de cobertura similar en la prestación de los servicios asumidos. Decimos «formalmente» ya que, si bien el anterior diseño responde a un esquema de nivelación de necesidades y capacidades fiscales, cosa distinta es que exista un consenso sobre el gasto garantizado a cada comunidad autónoma y sobre el cálculo de la recaudación normativa (4).

A diferencia de las anteriores fórmulas, en las distributivas ad hoc el objetivo predominante es el de suficiencia, al que se añade la idea de nivelación de manera genérica y no explícita. Se trata de fórmulas distributivas de factores múltiples, que, con una pretensión más modesta, se limitan a dividir la subvención general en partes y a distribuir cada una de ellas sobre la base de índices (de necesidad y/o de capacidad y/o de esfuerzo). En este caso, las decisiones básicas serán la selección de los factores distributivos y los pesos asignados a cada uno de ellos. A este segundo grupo pertenece la participación municipal en los ingresos del Estado.

Los párrafos anteriores y el conocimiento de la regulación de la PMIE permiten realizar las siguientes reflexiones y, en su caso, algunas propuestas de reforma:

- Teniendo en cuenta la finalidad de este tipo de subvenciones, deberían ser incondicionadas. Si se trata de proporcionar recursos con una pretensión de nivelación, dejando en una situación similar a los distintos gobiernos subcentrales, los ingresos obtenidos por esta fuente deberían ser utilizados con libertad por parte de dichos gobiernos. Ello aproxima la situación de aquellos que cuentan con una menor capacidad fiscal al resto de gobiernos que pueden decidir con total libertad el destino de sus recursos propios. El carácter no condicionado de la actual PMIE resulta, en consecuencia, apropiado. En cuanto al carácter fijo o compensatorio de la subvención, aplazamos su discu-

sión a la valoración que hagamos sobre la inclusión de la variable esfuerzo en la fórmula distributiva.

- Conociendo los distintos objetivos que justifican las subvenciones a las haciendas descentralizadas, se logrará una mayor transparencia y eficacia si establecemos esquemas diferenciados de subvenciones en función de tales objetivos. En este sentido, parece conveniente excluir de la actual subvención general la atención a situaciones específicas (5). La propuesta de reforma habría de encaminarse a delimitar objetivamente las razones que dan lugar a tales situaciones especiales (caracterizarlas), con el fin de que todos aquellos municipios que cumplan dichas condiciones tengan un tratamiento similar, estableciendo el instrumento financiero adecuado para su atención, es decir, subvenciones específicas al margen del fondo general de nivelación.

- Una posible reforma de envergadura sería sustituir la actual fórmula distributiva por un esquema con un objetivo explícito de nivelación. Según la valoración anterior, el basado en capacidades y necesidades relativas parece el más razonable. Con ello aplicaríamos a los dos niveles de haciendas subcentrales esquemas de nivelación análogos. Esta línea de reforma ha de ser matizada en un doble sentido:

- El mayor desequilibrio vertical en el caso de las corporaciones locales (CCLL), en comparación con el que puede existir en las CCAA (6), obliga a prestar una mayor atención a la suficiencia en el primer caso y, en consecuencia, a los índices de necesidad frente a los de capacidad, por lo que una fórmula de este tipo podría plantear problemas con respecto a los resultados obtenidos.

- Desde una perspectiva más pragmática, deberían evitarse propuestas radicales si pretendemos que los cambios sean aceptados políticamente.

#### IV. CUANTÍA Y EVOLUCIÓN DE LA SUBVENCIÓN GENERAL

Como ya señalamos, desde un punto de vista teórico, la cifra global de la subvención debería permitir que las distintas esferas de la Hacienda pública alcancen unos niveles de cobertura similares en la prestación de los servicios de su competencia, siempre que realicen un esfuerzo fiscal análogo, dadas sus capacidades fiscales. Sin embargo, la dificultad de llevar a la práctica este objetivo recomienda, siendo realistas, que dicha cuantía surja de la propia negociación política entre los responsables de las distintas administraciones implicadas. Tres cuestiones tienen especial importancia en este

ámbito: una se refiere a la idoneidad de garantizar mínimos de financiación para algunos municipios, otra al procedimiento de cálculo para llegar a la cifra global de la subvención (y no tanto a la cifra resultante), la última se centra en la evolución de la subvención.

En el período 1999-2003 se han establecido dos garantías de subvención mínima, una «general», igual a la subvención recibida en el último año (1998) del quinquenio anterior (1994-1998) y otra «específica», para los municipios de menor población. Como criterio general, la existencia de estos mínimos de financiación resulta contradictoria con la filosofía de un fondo como el que nos ocupa. Dichos mínimos reducen la cifra global de la subvención inicialmente acordada, desvirtuándose adicionalmente la relevancia de los criterios distributivos. En todo caso, la valoración de cada una de esas garantías es distinta.

La primera, viene aplicándose reiteradamente en los sucesivos acuerdos de financiación autonómica y puede interpretarse como el peaje que ha de pagarse para salir del statu quo. Algunos pensarán que el peaje resulta excesivo al limitar el margen de cambio a las aportaciones adicionales de la Hacienda central en la negociación de cada nuevo período y a la evolución quinquenal del propio fondo general de subvenciones. Su inclusión entra, no obstante, dentro de lo razonable.

La segunda, específica para los municipios de menor dimensión, es mucho más discutible. Su cálculo se hace a partir del déficit per cápita del conjunto de esos municipios obtenido como diferencia entre los ingresos no financieros, netos de transferencias, y los gastos no financieros liquidados (con datos de 1995). El resultado es un importe de 15.646 pesetas por habitante, garantía que se mantiene a lo largo de todo el período.

Carece de sentido la utilización de ingresos y gastos liquidados para calcular la subvención. Simplificando, el posible déficit tendrá un doble origen. Por una parte, las mayores (menores) necesidades (capacidades) relativas, cuya superación es precisamente la justificación de estas subvenciones; por otra parte, el comportamiento del propio municipio en diversas facetas (grado de eficacia en su gestión, utilización del margen de autonomía, etc.), que en ningún caso, y con independencia del tamaño municipal, deben ser compensadas.

Otra interpretación de esa garantía sería que se utiliza un concepto sui géneris de déficit como excusa para obtener una financiación mínima para los ayuntamientos de menor población. También desde esa perspectiva resulta discutible. Los incentivos deberían encaminarse a que esas unidades alcancen el tamaño necesari-

rio para aprovechar las economías de escala en la prestación de los servicios que tienen encomendados.

En definitiva, somos partidarios de eliminar los mínimos garantizados específicos, innecesarios en la medida en que la subvención cubra la diferencia entre necesidades y capacidades municipales correctamente calculadas, y de mantener, como coste de transición, la garantía general.

La segunda cuestión se refiere al procedimiento de cálculo de la subvención. En este aspecto, ha de reconocerse el importante avance que supuso para el ámbito local la LRHL de 1988, que permitió pasar desde una determinación anual del importe de la subvención, fuente de permanentes conflictos, hacia un cálculo objetivo y estable de la subvención general como porcentaje de los ingresos del Estado. Se trata de un procedimiento, utilizado en las CCAA y adoptado en las CCLL, con ventajas evidentes. Su automatismo reduce los conflictos entre las esferas central y local, favoreciendo la autonomía y planificación financiera de estas últimas y proporcionando una flexibilidad a sus recursos muy apropiada teniendo en cuenta las fuentes de financiación propia de los municipios.

La última cuestión se centra en la evolución de las subvenciones, en cuyo análisis distinguimos su alcance y significado en función del tipo de fórmulas de nivelación propuestas y el examen de los índices de evolución establecidos.

Mientras que en un esquema de nivelación con un objetivo explícito, como el basado en necesidades y capacidades relativas (formalmente, como dijimos, el establecido para las CCAA), fijar una tasa de evolución para la subvención implica realizar una serie de supuestos—concretamente, las necesidades y la recaudación normativa de cada comunidad crecen a la misma tasa que la fijada para la subvención—, en el caso de fórmulas distributivas ad hoc (la utilizada para los municipios) únicamente se garantiza un determinado crecimiento de la subvención total que, posteriormente, ha de distribuirse entre los municipios (7). Con ello queremos insistir en el distinto alcance que tiene plantearse en qué medida se mantiene a lo largo del tiempo el equilibrio entre necesidades de gasto y capacidades fiscales según este haya sido o no el objetivo en la obtención de las subvenciones en el año de partida.

En cuanto a la elección del índice de evolución más apropiado en una fórmula distributiva de factores múltiples como la existente en el caso de los municipios, al margen de cuestiones secundarias, cualquier índice relacionado directa o indirectamente con los ingresos de la Hacienda que subvenciona puede ser válido. En este

sentido, tanto el ITAE (índice general del anterior quinquenio) como el PIB (índice general del período actual) resultan adecuados. Desde esa posición, carece de sentido seguir manteniendo el IPC como garantía de evolución mínima de las subvenciones. En todo caso, en aras a la coordinación entre las distintas haciendas subcentrales, una vez despejadas las dudas sobre la nueva configuración de la cesión de impuestos en el ámbito autonómico, podría ser deseable sustituir la actual tasa de evolución (el crecimiento del PIB nominal) por el ITEN (8), es decir, el índice fijado para el fondo de suficiencia de las CCAA en el último acuerdo de financiación (27 de julio de 2001). Alguna previsión parece haber en el sentido indicado, ya que en la actual regulación el artículo 114 de la LRHL se indica que a partir del año 2002 (comienzo del nuevo sistema de financiación de las CCAA) el índice del PIB podrá ser objeto de revisión.

## V. ANÁLISIS DE LOS FACTORES DISTRIBUTIVOS

La subvención general ( $Q$ ), en los dos últimos quinquenios (1994-1998 y 1999-2003), se distribuye en función de los factores y ponderaciones que aparecen a continuación:

*Quinquenio 1994-1998*

$$S_i = (0,70 IN_{1i} + 0,05IN_{2i} + 0,25 IEF_i) Q$$

*Quinquenio 1999-2003*

$$S_i = (0,75 IN^*_{1i} + 0,025IN_{2i} + 0,085IIC_i + 0,14 IEF^*_i) Q$$

$S_i$  es la subvención recibida por el municipio.  $IN$  son factores que pueden identificarse con necesidades; concretamente  $IN_{1i}$  se refiere a la población ponderada por coeficientes según el tamaño poblacional e  $IN_{2i}$  a las unidades escolares.  $IEF_i$  es el factor de esfuerzo e  $IIC_i$  es el inverso del factor de capacidad. Con el asterisco (\*) queremos significar la existencia de algún cambio en la definición de la variable distributiva en el actual quinquenio con respecto al anterior.

Los comentarios que siguen se centran en la idoneidad de los factores distributivos utilizados (y de sus pesos), realizando, en su caso, diversas propuestas de reforma.

### 1. Índices de necesidad

La mayor parte de la subvención se distribuye según índices de necesidad cuyo peso se ha incrementado ligeramente en el nuevo quinquenio (del 75 por 100 al 77,5 por 100). El indicador básico de necesidad es la

población, ponderada por un coeficiente creciente con el tamaño del municipio, al que se añade un segundo indicador, las unidades escolares (9), con un peso mucho menor. El indicador de población, en relación con el quinquenio anterior, gana importancia (del 70 por 100 al 75 por 100), amplía el número de tramos (de cinco a siete) y modifica los coeficientes de ponderación. Las unidades escolares, por su parte, reducen su peso del 5 por 100 al 2,5 por 100 (cuadro n.º 1).

Dado el número y la heterogeneidad de los municipios españoles, parece apropiado que la población sea el único protagonista como indicador de necesidades, ya que su representatividad espacial y competencial es indudable. A ello se añade la facilidad de su cálculo y la dificultad de manipulación. En ese sentido, la reducción del peso de las unidades escolares, aunque va en la buena dirección, se queda corta; su eliminación hubiera sido lo más acertado teniendo en cuenta que la educación no ocupa un lugar relevante entre las competencias asumidas por los municipios, pues actualmente está encomendada a las comunidades autónomas.

En todo caso, la crítica fundamental debe dirigirse a los coeficientes que ponderan el tamaño de los municipios, pues priman en exceso a aquellos más poblados. Dichos coeficientes niegan la existencia de economías de escala, exageran los costes de congestión y no se ajustan a los tramos para los que la legislación exige mayores servicios obligatorios. Como consecuencia de ello, frente a una estructura tipo para los municipios españoles, según la cual aproximadamente el 70 por 100 proviene de la cuota de población, el 25 por 100 de la cuota de esfuerzo fiscal y el 5 por 100 de las unidades escolares (10) —lo que no hace sino reflejar las ponderaciones establecidas en el quinquenio anterior (1994-98)—, en el caso del último tramo (municipios con población superior a 500.000 habitantes), las proporciones resultantes son de 82,4 por 100, 15,58 por 100 y 1,7 por 100, respectivamente. Como se aprecia en el cuadro n.º 1, la ponderación actual de los municipios con población superior a 500.000 habitantes es casi el doble de la correspondiente al tramo inmediatamente anterior (2,80 frente a 1,47), lo que provoca que Málaga, con 522.000 habitantes, reciba aproximadamente un 50 por 100 más de financiación per cápita que Valladolid, con 330.000 habitantes (11). Una prueba indirecta de la distinta suficiencia relativa que proporciona la subvención general es que los municipios del último tramo han aumentado su fiscalidad en mucha menor medida de lo que lo han hecho los municipios del tramo inmediatamente anterior, el de 100.000 a 500.000 habitantes (12).

En nuestra opinión, los cambios deberían dirigirse a modificar los coeficientes de todos los tramos con la ex-

CUADRO N.º 1

## COEFICIENTES DE PONDERACIÓN POR TAMAÑO MUNICIPAL

## Quinquenio 1994-1998

Grupo	Número de habitantes	Coefficiente
1	Más de 500.000 .....	2,85
2	De 100.001 a 500.000 .....	1,50
3	De 20.001 a 100.000 .....	1,30
4	De 5.001 a 20.000 .....	1,15
5	Que no exceda de 5.000 .....	1,00

## Quinquenio 1999-2003

Grupo	Número de habitantes	Coefficiente
1	Más de 500.000 .....	2,80
2	De 100.001 a 500.000 .....	1,47
3	De 50.001 a 100.000 .....	1,32
4	De 20.001 a 50.000 .....	1,30
5	De 10.001 a 20.000 .....	1,17
6	De 5.001 a 10.000 .....	1,15
7	Que no exceda de 5.000 .....	1,00

## Comparaciones

Número de habitantes	Coefficientes		Variación (porcentaje)
	1994-98	1999-2003	1999-2003/1994-98
Más de 500.000 .....	2,85	2,80	-1,75
De 100.001 a 500.000 .....	1,50	1,47	-2,00
De 50.001 a 100.000 .....	1,30	1,32	+1,54
De 20.001 a 50.000 .....	1,30	1,30	=
De 10.001 a 20.000 .....	1,15	1,17	+1,74
De 5.001 a 10.000 .....	1,15	1,15	=
Que no exceda de 5.000 .....	1,00	1,00	=

cepción del primero (que se mantendría), al objeto de atemperar esos errores de salto gradualmente, con el objeto de hacer que, a medio plazo, las ponderaciones de la población reflejen únicamente diferencias en los servicios que obligatoriamente deben suministrar los municipios. Sin embargo, la última modificación realizada va en la dirección contraria, según se observa en la comparación realizada en el cuadro n.º 1.

## 2. Índices de capacidad

Del repaso de los índices distributivos sorprende la tradicional ausencia de un indicador de capacidad fiscal, uno de los pilares básicos en un esquema de subvenciones como el que analizamos (13). La sorpresa es mayor cuando se examina la variable «inverso de la capacidad recaudatoria», introducida desde 1999 para distribuir el 8,5 por 100 de la subvención general. Dicha «capacidad» se define sobre la base de los derechos liquidados por los capítulos 1 a 3 de los ingresos y se calcula con datos globales por estratos de población,

obteniéndose unas cantidades que posteriormente se reparten en función de la población relativa de cada municipio con respecto a la del tramo al que pertenece.

En cuanto al procedimiento, con la utilización de datos globales por tramos de población obtendremos diferencias inter-tramos cuya relevancia, en una fórmula de nivelación, es difícil entender. Además, la distribución de las cantidades asignadas a cada tramo en función de la población relativa de cada municipio ignora las posibles diferencias de capacidad que sin duda existen entre los municipios de cada tramo. Sin embargo, aún corrigiendo las anteriores deficiencias, seguiríamos sin tener un indicador aceptable. El problema fundamental está en la definición de la variable.

Del mismo modo que no se pueden calcular las necesidades a partir de los gastos efectivos, tampoco se puede medir la capacidad fiscal según las recaudaciones tributarias. En términos más generales, tanto las medidas de necesidad como las de capacidad fiscal han de evitar incorporar variables que puedan verse afecta-

CUADRO N.º 2

## PROPUESTA DE ÍNDICE DE CAPACIDAD FISCAL

$$ICF = \left( \alpha \cdot \frac{IBI_m}{IBI_i} + \beta \cdot \frac{IAE_m}{IAE_i} + \gamma \cdot \frac{IVTM_m}{IVTM_i} \right) \cdot \frac{P_i}{P_n}$$

donde,

$ICF$  es la inversa de la capacidad fiscal del municipio  $i$ -ésimo.

$IBI_m$  es la base imponible media por habitante del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el conjunto de los municipios de régimen común.

$IBI_i$  es la base imponible media por habitante del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el municipio  $i$ -ésimo.

$IAE_m$  es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Actividades Económicas en el conjunto de los municipios de régimen común.

$IAE_i$  es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Actividades Económicas en municipio  $i$ -ésimo.

$IVTM_m$  es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en el conjunto de los municipios de régimen común.

$IVTM_i$  es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en el municipio  $i$ -ésimo.

$\alpha$ ,  $\beta$  y  $\gamma$  son, respectivamente, las proporciones que representan las recaudaciones del IBI, el IAE y el IVTM sobre el conjunto de la recaudación de impuestos obligatorios en el conjunto de los municipios de régimen común.

$P_i$  es la población del municipio  $i$ -ésimo.

$P_n$  es la población de los municipios de régimen común.

das directamente por el comportamiento de los gobiernos (subcentrales y/o centrales). Eso es precisamente lo que sucede al identificar capacidad con recaudación, ya que confundimos la capacidad fiscal con el resultado del ejercicio de la autonomía sobre esa variable.

Por otra parte, los capítulos de ingresos considerados plantean problemas adicionales al incluir impuestos potestativos con un comportamiento errático y contemplar ingresos, como son las tasas y precios públicos, cuya importancia y evolución viene sesgada por las nuevas formas de gestión de los servicios públicos locales.

Resultaría relativamente sencillo definir y calcular un índice de capacidad fiscal a partir de las bases imponibles y cuotas básicas de los impuestos obligatorios (IBI, IAE e IVTM) en términos per cápita y en relación con las medias nacionales. Lógicamente, teniendo en cuenta que dicho índice se suma en la fórmula distributiva, el propuesto debería ser el inverso de la capacidad fiscal. En esa dirección debería caminar la reforma. Un índice de este tipo aparece en el cuadro n.º 2.

### 3. Índice de esfuerzo fiscal

La utilización de un factor de esfuerzo fiscal transforma la subvención fija en compensatoria, haciendo depender su cuantía del comportamiento de los gobiernos subcentrales. Su principal justificación descansa en la idea de «ayudar al que se ayuda».

Como ya pusimos de manifiesto, es posible establecer fórmulas basadas en necesidades y capacidades relativas que, correctamente diseñadas, generan suficientes incentivos para el ejercicio de la autonomía. Conviene recordar que sólo alcanzando el esfuerzo prefijado, que sirve para cuantificar la recaudación normativa, se consigue que la subvención recibida cumpla el objetivo de nivelación.

Es discutible incluir el esfuerzo fiscal en fórmulas distributivas de factores múltiples, más aún cuando ni siquiera existe una variable distributiva de capacidad, como hemos visto que sucede con la actual PMIE. A veces se utiliza el factor esfuerzo fiscal, con carácter transitorio, cuando no existe tradición en el ejercicio de la autonomía por parte de los gobiernos subcentrales. En el caso de nuestros municipios, la exigencia obligatoria de una serie de impuestos, y la constatación de que la capacidad normativa disponible se ejerce de forma significativa y generalizada, debilita aún más la consideración de la variable esfuerzo fiscal.

Teniendo en cuenta lo anterior, somos partidarios de eliminar el esfuerzo fiscal, limitando las variables distributivas a factores de necesidad y capacidad (cuantos menos mejor), con lo que conseguiremos un sistema de transferencias más simple y transparente.

Desde una posición más conservadora, tratando de evitar cambios bruscos en el corto plazo, podría mantenerse el esfuerzo fiscal como variable distributiva, aunque se debería insistir en su mejora en línea con los cambios producidos en el actual quinquenio.

En efecto, la definición del esfuerzo en el pasado quinquenio, según se recoge en la fórmula adjunta, tenía un segundo componente (20 por 100) que, a pesar de su denominación, era simplemente una aproximación a la capacidad fiscal relativa de los municipios. En la medida en que la variable aparecía con signo positivo en la fórmula distributiva, premiaba con mayores subvenciones a los municipios relativamente ricos (tipos medios en el IRPF y bases de IBI por habitante superiores a la media del conjunto de municipios). Tal inconsistencia y algunas deficiencias adicionales dieron lugar a elevadas dispersiones en la financiación per cápita, especialmente en los pequeños municipios. En ese grupo, el peso del esfuerzo fiscal en la subvención oscilaba entre

un máximo del 67 por 100 y un mínimo del 7 por 100 (con un coeficiente de variación del 22 por 100).

$$EF = \left( 0,8 \frac{RcO}{Rpm} + 0,2 \frac{Tm \ Bum}{Tn \ Bun} \right)$$

En el actual quinquenio, el índice de esfuerzo es, con alguna ligera modificación, el primer componente (80 por 100) del utilizado en el anterior y sí refleja la idea de esfuerzo en la medida en que relaciona la recaudación máxima con la realmente obtenida para un conjunto de impuestos. Concretamente, es la suma ponderada de una serie de impuestos (IBI, IAE, IVTM e IVTNU) de los cocientes de los tipos reales (o cuotas tributarias reales) y los tipos máximos (o cuotas tributarias máximas) fijados por el municipio en función de una serie de características (población, etcétera).

En su concepción y cálculo existen, sin embargo, deficiencias que deberían ser superadas.

Las ponderaciones de cada figura en el cálculo del esfuerzo son «internas», es decir, son los pesos que tienen los mencionados impuestos en la recaudación del municipio para el que se calcula dicho esfuerzo. Esto hace que la variable sea manipulable (apostando por el esfuerzo máximo en una figura concreta y «olvidándose» del resto de impuestos). La solución sería «externalizar» las ponderaciones utilizando el peso de cada impuesto en la recaudación para el total de los municipios (o, al menos, para los del tramo correspondiente).

En algunas figuras (IVTM e IVTNU), no se tienen datos y se presume de manera automática un valor 1 (esfuerzo máximo) para todos los municipios. Tal forma de proceder sesga al alza los índices obtenidos. Se deben utilizar datos reales, y no la ficción del esfuerzo máximo para determinadas figuras. Adicionalmente, sería conveniente que en el cálculo del esfuerzo se utilizasen exclusivamente los impuestos obligatorios, lo que otorgaría una mayor homogeneidad a la comparación.

No deja de ser curioso el límite cuantitativo que se establece a la variable esfuerzo fiscal. El valor que se obtenga del esfuerzo fiscal, para cualquier municipio, no podrá superar el quintuplo del menor valor alcanzado en los ayuntamientos del tramo correspondiente a los de mayor población (más de 500.000 habitantes). En definitiva, hacia el perfeccionamiento de su definición y procedimiento de cálculo debería dirigirse la reforma, eliminando la extraña exigencia de establecer límites específicos a sus posibles valores, lo que viene a reflejar la desconfianza sobre los resultados que puedan obtenerse mediante este índice.

## VI. REFLEXIÓN FINAL

Además de las distintas propuestas de reforma indicadas a lo largo del trabajo, parece llegado el momento de poner definitivamente en marcha la participación de las haciendas locales en los tributos de las CCAA. Dos elementos favorecen esta situación. Por una parte, la mayor cesión, tanto de recaudación como de capacidad recaudatoria, otorgada a las CCAA en los dos últimos acuerdos de financiación autonómica ha suavizado la excusa (razonable) para poner en marcha este instrumento financiero contemplado en la Constitución. Por otra parte, el traspaso de competencias de las CCAA a los municipios, consecuencia del Pacto Local, exigirá nuevos recursos, entre los que la mencionada participación ocupará un lugar destacado (14).

Las posibles alternativas en la «estructura administrativa» del esquema de subvenciones nos llevan a otra cuestión relacionada con la anterior. Una posibilidad típica, aunque no exclusiva, de los países federales es la *estructura jerárquica*. En ella, la Hacienda central implementa el esquema de subvenciones generales dirigido a las haciendas regionales, las cuales, a su vez, establecen sus propios esquemas de nivelación hacia las haciendas locales existentes en sus territorios. Por el contrario, mediante la *estructura paralela*, la Hacienda central implementa simultáneamente esquemas de nivelación dirigidos tanto a las haciendas regionales como a las locales. Esta última alternativa es la seguida en España en el caso de las CCAA de régimen común. En el caso de las comunidades forales, sin embargo, son ellas las que diseñan el esquema de subvenciones de sus respectivos municipios (15). Una posible reforma consistiría en asignar directamente toda (o parte de) la actual PMIE a las CCAA, de manera que éstas distribuyan con sus propios criterios esos recursos, a los que añadirían los procedentes de los fondos autonómicos. Ello no sólo permitiría aproximar la situación de las comunidades de régimen común a la de las forales, sino que facilitaría una mejor selección de los factores distributivos, especialmente los de necesidad, teniendo en cuenta la mayor homogeneidad existente dentro de las comunidades autónomas.

Por último, cabe introducir una cautela final respecto a todo lo indicado hasta aquí. En la medida en que actualmente está abierto un proceso de reforma de la financiación local, es evidente que cualquier modificación en los instrumentos de financiación básica tendrá que afectar al diseño de los esquemas de nivelación aquí tratados. En este sentido, el compromiso del gobierno de la nación de suprimir para la mayoría de los contribuyentes el Impuesto sobre Actividades Económicas llevaría, de hacerse efectivo, al menos a modificar los indicadores de capacidad fiscal y a incorporar en su sustitución la alternativa tributaria que eventualmente se instaurase. Del mismo modo, el desarro-

llo del Pacto Local y la ampliación de competencias sustantivas a ser desarrolladas por los ayuntamientos, unido a la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que endurecerá notablemente la restricción presupuestaria local, traerán consigo la necesidad de reforzar los instrumentos de financiación local, bien incrementando la dotación de transferencias intergubernamentales (del Estado o de las comunidades autónomas) o bien ampliando las bases tributarias propias, incorporando a las haciendas locales alguna de las grandes figuras tributarias, como podría ser alguna forma de explotación del IRPF. Cualquiera que sea la fórmula elegida, deberá tener sin duda efectos sobre el diseño de las subvenciones de nivelación y, en particular, sobre los indicadores de capacidad fiscal.

## NOTAS

(1) Se mantienen regímenes especiales para los municipios vascos, navarros y canarios en virtud de las peculiaridades de sus sistemas de financiación.

(2) Véase, por ejemplo, FISHER (1997), TER-MINASIAN (1997) o MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998).

(3) Véase ZUBIRI (1995).

(4) La obtención de la expresión analítica de un fondo de nivelación de necesidades y capacidades relativas es simple. Con un fondo de estas características debe cumplirse la siguiente condición para todas las jurisdicciones:

$$\frac{C_i + S_i}{N_i} = \frac{\sum C_i + Q}{\sum N_i} \text{ para todo } i$$

donde  $C_i$  es la capacidad fiscal de la jurisdicción  $i$ ;  $S_i$  es la transferencia que recibe;  $N_i$  son sus necesidades de gasto, y  $Q$  es la cuantía total del fondo de nivelación (es decir,  $Q = \sum S_i$ ). De esta forma, la expresión anterior asegura que los niveles de cobertura, después de recibir la transferencia de nivelación, son idénticos para todas las comunidades autónomas.

Despejando  $S_i$  de la expresión anterior obtenemos:

$$S_i = \frac{N_i}{\sum N_i} Q + \sum C_i \left( \frac{N_i}{\sum N_i} - \frac{C_i}{\sum C_i} \right)$$

Con la finalidad de interpretar de forma más clara esta expresión, podemos suponer que existe solamente una figura impositiva cedida y que la capacidad se mide aplicando un tipo estándar o de referencia ( $t_s$ ) a la base imponible de dicho impuesto. En este caso  $T_i = t_s B_i$  y  $\sum T_i = t_s \sum B_i$ , donde  $B_i$  y  $\sum B_i$  son las bases imponibles de la comunidad autónoma  $i$  y de la totalidad de ellas, respectivamente. En este caso, la expresión anterior se transforma en:

$$S_i = \frac{N_i}{\sum N_i} Q + t_s \sum B_i \left( \frac{N_i}{\sum N_i} - \frac{B_i}{\sum B_i} \right)$$

o también en:

$$S_i = \frac{N_i}{\sum N_i} (Q + t_s \sum B_i) - t_s B_i$$

El primer componente es el gasto garantizado  $G_i^*$ ; es decir, el resultado de aplicar el índice de necesidad relativo de la comunidad autónoma  $i$  a los recursos disponibles del sistema (incluyendo la subvención total), y el segundo componente recoge la recaudación normativa en dicha Comunidad ( $T_i^N$ ). En definitiva:

$$S_i = G_i^* - T_i^N$$

(5) Casos de Madrid, Barcelona, municipios de la Línea de la Concepción, etcétera.

(6) La proclamación constitucional del principio de suficiencia para las corporaciones locales y no para las comunidades autónomas, así como el que las corporaciones locales deban contar para lograr la suficiencia, según la Constitución, con participaciones tanto del Estado como de las comunidades autónomas, apoyan esta interpretación. Sobre esta cuestión, *vid.* MONASTERIO (2000).

(7) Sólo en el caso de las *atenciones especiales* a determinados municipios (Madrid, Barcelona, etc.), al respetarse al inicio del período una determinada proporción del fondo general, las cantidades recibidas evolucionan según la tasa de crecimiento fijada para la subvención general.

(8) Recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión por IRPF, IVA y los impuestos especiales de fabricación sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcoholes y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco.

(9) Número de unidades escolares de infantil, primaria, primer ciclo de la enseñanza secundaria obligatoria y especial existentes en centros públicos, en que los inmuebles pertenezcan a los ayuntamientos, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los ayuntamientos.

(10) Datos medios para el período 1992-96.

(11) Datos para el período 1992-96, donde las diferencias entre los coeficientes eran similares y el peso del factor población en la fórmula distributiva era menor (70 por 100).

(12) Concretamente, el doble en el último caso, según se desprende del trabajo de BOSCH (2002) en este mismo número.

(13) En sentido estricto, y como se dirá posteriormente, el índice de esfuerzo fiscal incorporaba en el anterior quinquenio, en su segundo componente del 20 por 100, un factor de capacidad fiscal que actuaba en sentido contrario al dictado por la teoría.

(14) Teniendo en cuenta las exigencias que han de cumplirse en la asignación espacial de impuestos, que se ven acrecentadas en un ámbito tan reducido como el municipal. Sobre esta cuestión, *vid.* PEDRAJA y SALINAS (2001).

(15) En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cada diputación foral tiene su propia fórmula de reparto.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARBERÁ, S. (ed.) (1995), *Estado y economía. Elementos para el debate*, Fundación BBV.
- BOSCH, N. (2002), «La Hacienda de las grandes ciudades españolas. Situación actual y propuestas específicas de financiación», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 92.
- FISHER, R.C. (ed.) (1997), *Intergovernmental Fiscal Relations*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- MONASTERIO, C. (2000), «La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 83: 25-36.
- MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ed. Ariel, Barcelona.
- PEDRAJA, F., y SALINAS, I. (2001), «La descentralización del IVA: propuestas, experiencias y enseñanzas», *Hacienda Pública Española*, Monografía 2001: 343-358.
- TER-MINASIAN, T. (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington.
- ZUBIRI, I. (1995), «Financiación municipal: Lecciones para España de la teoría y de la experiencia internacional comparada», en BARBERÁ (1995).