

# SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS DE PERECUACIÓN: EL CASO DE NAVARRA

Fermín CABASÉS

Pedro PASCUAL

Manuel RAPÚN

Universidad Pública de Navarra

## Resumen

El artículo presenta el sistema de transferencias por participación en tributos de una comunidad autónoma de régimen foral, Navarra, merced a cuyo sistema fiscal el Estado no tiene prácticamente actividad tributaria, por lo que constituye en la actualidad la única fuente de financiación de este tipo de las haciendas locales navarras. A partir de una reflexión teórica sobre las transferencias de perecuación y las principales recomendaciones de la Unión Europea, se analiza el modelo de transferencias aplicado en Navarra desde su creación en 1981 y se realiza una propuesta metodológica para la cuantificación y distribución de un fondo de este tipo diseñado con criterios de suficiencia financiera, y de equidad vertical, y horizontal. Se analiza el grado de equidad vertical, resultante de la redistribución de recursos entre ambas jurisdicciones, conseguido con las dotaciones aprobadas en el período 1989-1999 y los desequilibrios a que ha dado lugar.

*Palabras clave:* equidad vertical y horizontal, transferencias de perecuación, necesidad de gasto y capacidad fiscal, Comunidad Foral de Navarra, participación local en tributos.

## Abstract

This paper analyses the fund transfer system between regional government and local communities in Navarra. This transfer is based in the rights of local communities over the regional taxes. Due to the special status of regional public finances, these transfers are the only external resources of the local governments of Navarra. Using a theoretical approach we discuss equalisation transfers and the main recommendations of the European Union for the fiscal federalism context. We also analyse the transfer system applied from 1982 to 1999 and we propose a new allocation method based on financial sufficiency, vertical and horizontal equity. In particular, we evaluate the vertical equity and the financial imbalance resulting from the applied system from 1989 to 1999.

*Key words:* fiscal federalism, vertical and horizontal equity, equalisation transfers, need of expenditure and fiscal capacity, Navarra, local rights on the regional tax.

*JEL classification:* H70, H71, H77.

## I. INTRODUCCIÓN

Las transferencias intergubernamentales constituyen una parte importante de la escena fiscal de los gobiernos multinivel. Está ampliamente aceptada la distinción entre subvenciones o transferencias condicionadas e incondicionales (1). Las transferencias incondicionales suelen clasificarse según el objetivo que persigue el donante. Una de las formas que toman es la participación en ingresos, según la cual la distribución de la transferencia entre los gobiernos subcentrales se realiza en función del territorio donde se han generado los ingresos. Aunque este mecanismo de financiación conlleva la ventaja de su automatismo, sin embargo tiene el inconveniente de no ser redistributivo, en el sentido de que beneficia fuertemente a los territorios con una capacidad fiscal más elevada. Para evitar esas asignaciones, están las llamadas transferencias perecuatorias, que tratan de «igualar la situación económica» de los gobiernos subcentrales.

El objetivo de este trabajo es doble. Por un lado, se trata de describir y analizar el procedimiento utilizado por la Comunidad Foral de Navarra para la cuantificación y distribución a las haciendas locales de Navarra de la participación en los tributos de titularidad foral durante los años ochenta y noventa. En segundo lugar, se plantean algunas propuestas alternativas de reparto

que encajan mejor en los principios económicos de la descentralización.

El trabajo se estructura como sigue. El apartado II ofrece unas consideraciones teóricas y recomendaciones sobre transferencias de perecuación. En el apartado III, se ilustran algunas de las peculiaridades de la configuración de la Administración local de Navarra. A continuación, se realiza una descripción del sistema de dotación y distribución del Fondo de Haciendas Locales existente hasta el año 1997. Seguidamente, en el apartado V, se presenta el actual sistema de dotación y distribución y, finalmente, se proponen algunas alternativas para la construcción de un nuevo sistema de participación en tributos.

## II. CONSIDERACIONES SOBRE LAS TRANSFERENCIAS DE PERECUACIÓN

Dos de los principales argumentos que justifican la presencia de transferencias incondicionales en los sistemas de financiación local son los de garantizar la suficiencia financiera de recursos (principio de equidad vertical) y asegurar que todas las unidades de gobierno de un mismo nivel puedan disponer de un volumen de ingresos potenciales, ingresos tributarios potencialmente obtenibles más las transferencias, por unidad de nece-

sidad de gasto equivalente (principio de equidad horizontal).

Como ha señalado Castells (1991), la cuestión de la equidad vertical nos remite a un problema entre niveles de gobierno y, en consecuencia, a la elaboración de criterios para la determinación de la dotación total del fondo de transferencias. En cambio, en el ámbito de la equidad horizontal, el elemento crucial es el diseño de la fórmula a utilizar para distribuir los fondos. Así pues, el diseño de un esquema de transferencias de perecuación local tiene dos elementos: la dotación del fondo igualatorio de transferencias municipales y la fórmula de distribución.

## 1. Dotación del fondo

La dotación del fondo puede venir determinada endógenamente en función del objetivo que se desea alcanzar. Por ejemplo, la dotación podría ser igual a la suma de necesidades estimadas no cubiertas por los ingresos estimados. Alternativamente, y en el caso más habitual, la dotación se fija exógenamente. Ello va a determinar la medida en que se pueden alcanzar los objetivos prefijados, y no a la inversa. En este caso (2), dos propiedades que parece lógico exigir al criterio de dotación exógena son la estabilidad, es decir, no debe sufrir alteraciones bruscas de un año a otro, y el automatismo, esto es, debe ser predecible y no debe depender de criterios discrecionales.

En la práctica, sin embargo, los fondos exógenos de perecuación suelen dotarse bien mediante decisiones discrecionales de los niveles superiores de gobierno, bien mediante participaciones fijas del conjunto de gobiernos subcentrales en determinados impuestos de los niveles superiores de gobierno. Por ello, cuando los fondos se dotan discrecionalmente, sería conveniente establecer unos índices de evolución o tasas mínimas de crecimiento.

## 2. Distribución del fondo

Las fórmulas de perecuación pueden ser de dos tipos: las meramente distributivas y las modelizadas. Las fórmulas distributivas, o fórmulas de diseño ad-hoc, no atienden a objetivos concretos, simplemente pretenden conseguir un reparto aceptable para las partes afectadas. Este tipo de fórmulas se basan en índices elaborados a partir de indicadores de necesidad de gasto o esfuerzo fiscal. Tanto las variables como las ponderaciones son compromisos, en buena medida políticos, que tratan de satisfacer a los agentes implicados (3). En función de los criterios adoptados, se obtendrán distribuciones de recursos muy diferentes.

Las fórmulas modelizadas, por su parte, se obtienen analíticamente a partir de un objetivo explícito que se desea alcanzar con el fondo. La elección de objetivos es una cuestión subjetiva en la que el elemento decisivo es el carácter más o menos redistributivo que se le quiere asignar al sistema de transferencias diseñado. Como han subrayado Le Grand (1991), Zubiri (1995), y Monasterio y Suárez Pandiello (1998), el objetivo más simple que se puede asignar a un fondo perecuatorio es el de *igualar la capacidad fiscal* de todos los gobiernos de un mismo nivel. La principal crítica que se le hace a este criterio es que sólo compensa la diferencia de recursos, pero no tiene en cuenta que las necesidades de gasto per cápita de los agentes pueden ser diferentes.

Esto sugiere que sería más razonable *igualar el déficit de provisión* per cápita. Es decir, diseñar un sistema de transferencias tal que las necesidades per cápita no cubiertas por unos niveles estándar de imposición sea la misma en todos los municipios. En este caso, como ha mostrado Zubiri (1995), una transferencia igualadora del déficit fiscal estimado es equivalente a una distribución del fondo proporcional a la población, ajustada por las deficiencias de recursos y los excesos de necesidades. Para la distribución del fondo en proporción a los déficit estimados se proponen, al menos, dos diseños alternativos. El primero de ellos trataría de dejar inalterados los déficit fiscales relativos, es decir, *provocar una reducción equiproporcional del déficit*. El segundo, *una igualación del déficit absoluto*. La elección entre estos dos tipos de diseños dependerá, en última instancia, del grado de redistribución que se desee obtener y de su aceptabilidad por parte de los subgobiernos implicados en el problema de distribución.

Los esquemas de perecuación señalados no incluyen el esfuerzo fiscal de los subgobiernos ni las deficiencias de equipamientos acumulados en el pasado. En el caso de utilizar fórmulas perecuatorias modelizadas, algunos autores mantienen que no existen razones de peso para realizar ajustes por el esfuerzo fiscal, en cambio otros (4) defienden que se debería primar el esfuerzo fiscal porque de esta forma se «premia» a quienes realizan mayores sacrificios y se incentiva a los entes locales a establecer impuestos más elevados. Asimismo, Dahlby y Wilson (1994) lo justifican por razones de *eficiencia*, entendida ésta como la idea de minimización del *exceso de gravamen* (o la maximización de una función de bienestar social) compatible con el objetivo de recaudación. Estos autores muestran cómo las transferencias de perecuación óptimas están relacionadas con una medida del esfuerzo fiscal, basada en el coste marginal de los fondos públicos, y una medida de capacidad fiscal, que tiene en cuenta la elasticidad de la base impositiva y la sustituibilidad con otras bases de imposición. En cualquier caso, incorporar el esfuerzo fis-

cal a la fórmula de perecuación se puede hacer de forma inmediata. Finalmente, respecto a los déficit de dotación de equipamientos, parece razonable dotar de un fondo condicionado destinado a reducir dichos déficit.

### 3. Recomendaciones de la Unión Europea

Observando las recomendaciones del Comité de Ministros de los estados miembros de la Unión Europea (5), se obtienen algunas consideraciones sobre el principio de perecuación que conviene tener en cuenta para su cumplimiento.

La perecuación es una condición para alcanzar un mejor equilibrio en el reparto y la calidad de los bienes y servicios públicos locales. Combina por tanto el nivel y la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos con lo que deben pagar por ellos. Es un concepto muy ligado a la noción de eficiencia, justificación económica de la descentralización. Esto es, la provisión de dichos bienes y servicios a escala local permite lograr una adecuación mejor entre las «ofertas» y las preferencias y necesidades de los residentes en su jurisdicción. Ello da lugar a asignaciones más eficientes. Por tanto, sería absurdo admitir que los gobiernos locales saben mejor que otros niveles de gobierno cuánto y en qué deben gastar y, al mismo tiempo, no darles los instrumentos que les permitan financiar dichos bienes. En este sentido, la perecuación es una condición para que una Administración descentralizada pueda comportarse de manera eficiente.

Es necesario dotar a las colectividades locales de un nivel de impuestos homogéneo para que pueda darse una equivalencia entre los servicios prestados y los impuestos pagados por quienes los reciben. Esto no quiere decir que el nivel de servicios y el de impuestos deba ser idéntico en todas las entidades, pero cuando aquellos lo sean, los impuestos también deben serlo.

Obviamente, cuando exista más de una escala de Administración local operando sobre un territorio, los objetivos de perecuación deben ser aplicados a la totalidad de tributos y servicios del territorio. Esto exige el diseño de modalidades de organización de sistemas locales complejos, de manera que se obtengan unidades de gestión dotadas de recursos y capacidad de gestión suficiente.

Deben tenerse en cuenta las necesidades de gasto de las colectividades locales, pero no las diferencias de eficacia. La medición de necesidades de gasto debe realizarse sobre variables que las colectividades no controlen, aunque sí deben conocer.

Hay que intentar que las ponderaciones aplicadas a las variables sobre las que se estiman las necesidades de gasto sean evaluadas de la manera más objetiva posible y discutidas con las colectividades interesadas, a fin de contar con su acuerdo. Esto es factible con modelos de estimación de necesidades de fácil comprensión.

Debe dotarse a los modelos de la estabilidad necesaria para que se ajusten a la situación real de las colectividades. Los cambios introducidos en las estimaciones de necesidad deben coincidir con la situación real de las colectividades.

En el caso de que los márgenes de variación de la de presión fiscal de cada colectividad no sean excesivamente grandes, las transferencias generales (de suma positiva) de la Administración central a las colectividades son un instrumento útil para la perecuación. En este caso, al diseñar un sistema de transferencias, debe darse preferencia a las subvenciones generales sobre las específicas o condicionadas, ya que se ajustan mejor al objetivo de perecuación y permiten mayor flexibilidad en la actuación de las colectividades.

Finalmente, los instrumentos de perecuación no deben interferir en las decisiones de las colectividades, especialmente deben evitar la incitación a los gastos excesivos y la pérdida de eficacia en la acción pública.

En el análisis de las transferencias de perecuación de la Comunidad Autónoma de Navarra a la Administración local concurren gran parte de las características aquí mencionadas. Las entidades locales disponen de márgenes de presión fiscal relativamente pequeños y de un sistema tributario homogéneo. Las transferencias ocupan un lugar en el marco general de la financiación lo suficientemente importante para que no se plantee la posibilidad de transferencias negativas.

Por último, a pesar de su reducida dimensión, la Administración local de Navarra se caracteriza por una gran complejidad y atomización, lo que hace que el diseño de modelos de organización territorial sea tan importante o más que las transferencias en el camino de conseguir un alto nivel de perecuación.

### III. EL RÉGIMEN LOCAL DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

La Comunidad Foral de Navarra se relaciona con la Administración central mediante un sistema de Convenio Económico que otorga a Navarra la titularidad de los tributos que exacciona. En contrapartida, la región aporta anualmente al Estado una cantidad de dinero,

CUADRO N.º 1

## DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE NAVARRA EN 2001

Estrato de población	Número municipios	Población	Porcentaje población	Porcentaje acumulado
> de 30.000 .....	1	186.245	33,5	33,5
de 10.001 a 30.000.....	6	102.502	18,4	51,9
de 4.001 a 10.000.....	11	71.294	12,8	64,7
de 500 a 4.000.....	98	164.444	29,6	94,3
< de 500 .....	156	31.778	5,7	100
<b>Total.....</b>	<b>272</b>	<b>556.263</b>	<b>100</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Municipal de 1-1-2001.

denominada *aportación económica*, con la que resarce a éste de los gastos no asumidos.

Este sistema está recogido en la Constitución, que, al confirmar los derechos históricos de Navarra, mantiene la vigencia de su Hacienda pública. Su desarrollo se recoge en la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra de 1982 (6) y en el propio Convenio Económico entre Navarra y el Estado, cuya última actualización data de 1997.

El régimen de Convenio Económico asigna a Navarra plena competencia sobre la mayoría de los tributos que se exaccionan en su territorio, en el marco de unas reglas de armonización que exigen equivalencia en los hechos imponibles gravados y la garantía de una similar *presión fiscal efectiva global* en ambos territorios.

Las competencias de Navarra en materia de Administración local, y especialmente en haciendas locales, son muy amplias, quedando simplemente limitadas por el respeto a los criterios de armonización fiscal. De esta manera, las haciendas locales de Navarra disponen de una regulación específica propia, omnicomprensiva de todos los recursos que las nutren, entre ellos la participación en los tributos de la región, siendo prácticamente nula su participación en los del Estado. Asimismo, la Comunidad Autónoma ejerce las funciones de Diputación Provincial (comunidad autónoma uniprovincial) respecto de las entidades locales.

Navarra es, por tanto, un caso atípico de descentralización fiscal dentro del Estado español, en el que la Hacienda regional recauda la mayor parte de los recursos y posteriormente transfiere una parte de éstos al Estado y a la Administración local.

### Estructura administrativa y territorial de Navarra

La Administración local se encuentra extraordinariamente atomizada, tanto administrativa como territorialmente, por la existencia de algunas entidades locales específicas de Navarra, que comparten competencias y recursos financieros. Así, en Navarra existen 272 municipios para administrar una población de 556.263 habitantes en el año 2001. Uno de ellos, Pamplona, alcanza los 186.245 habitantes. El siguiente, Tudela, supera los 25.000. Además de éstos, sólo otros cinco superan los 10.000. La distribución de la población en los municipios de la región se recoge en el cuadro n.º 1. Como puede observarse, el 35,3 por 100 de la población vive en el 93,4 por 100 de los municipios, los cuales tienen un tamaño inferior a 4.000 habitantes.

Además existen los *concejos*, que son entidades locales de carácter territorial que se integran en determinados municipios, con los que comparten competencias y recursos. Los concejos son la organización administrativa individual de los núcleos de población pertenecientes a un municipio configurado en torno a un valle u otro sistema geográfico de carácter disperso. Hasta hace poco tiempo, los concejos eran la Administración más importante de los municipios en los que existían, asumiendo la mayor parte de las competencias y recursos económicos.

En la actualidad existen 366 concejos, en los que habitan unos 35.000 habitantes, pero administran el 50 por 100 del territorio de la Comunidad. Por ello, a pesar de su escasa relevancia poblacional, desde el punto de vista de la ordenación territorial resultan muy importantes, ya que mantienen un papel central en las decisiones de inversión en infraestructuras locales.

Por otra parte, en Navarra se ha desarrollado con bastante profusión la figura de las mancomunidades, cifrándose en 57 en 1999. Su desarrollo se justifica por el excesivo minifundismo local. Sin embargo, el órgano

de fiscalización externa de las administraciones públicas de Navarra, la Cámara de Comptos, viene denunciando importantes ineficiencias de gestión en estas entidades por su solapamiento territorial y por la falta de definición de sus funciones.

Asimismo, existen nueve agrupaciones de municipios de carácter tradicional que en la última regulación de la Administración local de Navarra han alcanzado el grado de entidad local. Su finalidad principal es la administración de patrimonios o espacios naturales comunes.

En este complejo entramado de entidades resulta difícil establecer un procedimiento homogéneo de financiación que satisfaga los principios de suficiencia financiera y de equidad vertical y horizontal por medio, básicamente, de un fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma y de un conjunto de tributos propios. En todo caso, a ello se dedica el próximo apartado.

#### **IV. EL FONDO DE PARTICIPACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE NAVARRA. PERÍODO 1982-1997**

##### **1. Dotación del fondo**

La primera regulación de las haciendas locales de Navarra, que incluye su participación en los impuestos de la Comunidad Foral, se produce en 1981, mediante la reforma de las haciendas locales aprobada por el Parlamento Foral con el fin adecuarlas a los preceptos constitucionales recientemente establecidos. En dicha norma se establece que las haciendas locales percibirán un fondo constituido anualmente por el 45 por 100 de los impuestos directos y el 10 por 100 de los indirectos liquidados en *cada período* por la Comunidad Foral. El 70 por 100 de dicho fondo se asigna a transferencias corrientes y el 30 por 100 restante a transferencias de capital.

Después de dos años de vigencia de este precepto, se produce un ajuste en la dotación, que para 1984 pasa a ser del 30 por 100 de los impuestos directos y el 10 por 100 de los indirectos. A partir del citado año, se cuantifica a tanto alzado en los Presupuestos Generales de cada ejercicio, aplicando a la dotación del año anterior un índice de actualización que es el resultado de la negociación entre los diferentes grupos políticos que integran el Parlamento Foral. El índice que se utiliza como punto de partida de las negociaciones es la evolución del índice de precios al consumo.

Por otra parte, la dotación del fondo destinada a transferencias de capital sufre una importante disminución a partir de 1991. Ello podría explicarse por los ajustes presupuestarios operados en la Hacienda foral, derivados de la actualización del Convenio Económico con el Estado y del acuerdo sobre el plan de convergencia presupuestaria alcanzado en 1992.

En general, y salvo la corta experiencia del período 1982-84, los responsables presupuestarios no han querido arriesgarse a definir un sistema de dotación del fondo de participación automática, resistiéndose a establecer un índice de actualización similar al utilizado por el Estado a partir de 1989, que podía condicionar su política presupuestaria. De hecho, la dotación global del fondo ha experimentado a lo largo de su historia una continua disminución expresada como porcentaje de los tributos liquidados por la Comunidad Foral, tal como puede observarse en el cuadro n.º 2.

Desde el primer momento, el fondo se subdividió en dos: el de transferencias corrientes y el de capital. Ambos se han diseñado con objetivos y procedimientos diferentes y han experimentado evoluciones totalmente independientes. Se exponen a continuación los hechos más significativos relacionados con la distribución de cada uno de los dos fondos.

##### **2. El Fondo de Transferencias Corrientes**

La distribución de este fondo se estableció en 1982 mediante una fórmula modelizada de carácter muy novedoso. Consistía en la asignación de fondos en proporción directa a las necesidades de financiación, medidas por diferencia entre los ingresos y los gastos «ajustados». Este término combina la diferencia global entre ingresos y gastos locales ocurrida en cada ejercicio y el comportamiento teórico que a cada entidad se le imputa en función de la liquidación presupuestaria presentada.

El deficiente sistema contable existente en ese momento y las dificultades de comprensión de la fórmula por parte de los escasos técnicos presentes en las administraciones locales dieron al traste con un diseño técnicamente correcto. La falta de preparación para su acogida generó una desconfianza hacia este tipo de fórmulas que hasta la fecha ha sido imposible eliminar.

A partir de 1984, y ante el fracaso de la fórmula descrita, denominada fórmula-baremo, se diseñan fórmulas de reparto ad hoc basadas en variables representativas del gasto local y posteriormente también incentivadoras de presión fiscal. La ponderación de las variables se ha ido ajustando a la demanda de los diversos

CUADRO N.º 2

## EVOLUCIÓN DEL FONDO DE PARTICIPACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES DE NAVARRA. 1982-1997

AÑOS	DOTACIÓN				PARTICIPACIÓN	
	Corriente Valor absoluto	Porcentaje	Capital Valor absoluto	Porcentaje	Total	Total / Impuestos
1982.....	4.382	70	1.878	30	6.260	23,47
1983.....	4.382	70	1.878	30	6.260	19,47
1984.....	4.490	62	2.748	38	7.238	19,48
1985.....	5.500	56	4.308	44	9.808	21,46
1986.....	6.031	53	5.438	47	11.469	22,52
1987.....	6.601	57	5.000	43	11.601	19,13
1988.....	6.931	55	5.693	45	12.624	17,52
1989.....	7.832	56	6.079	44	13.911	17,54
1990.....	8.333	56	6.620	44	14.953	12,10
1991.....	8.950	59	6.227	41	15.177	11,42
1992.....	10.055	62	6.156	38	16.211	11,28
1993.....	10.659	74	3.842	26	14.501	10,01
1994.....	10.945	70	4.798	30	15.743	9,78
1995.....	11.437	70	4.910	30	16.347	8,39
1996.....	12.383	70	5.188	30	17.571	8,40
1997.....	12.989	71	5.180	29	18.169	7,57

Fuente: Elaboración propia a partir de la Norma de Reforma de las Haciendas Locales (1981) y leyes forales de Presupuestos Generales de Navarra.

CUADRO N.º 3

CRITERIOS DE REPARTO DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES. 1982-1997  
(En porcentajes)

Indicadores	1982-83	1984	1985	1986	1987	1988	1989-95	1996	1997
Población.....		75,0	65,0	65,0	59,5	57,0	62,8	63,5	63,5
Unidades escolares.....			7,0	7,0	6,1	5,8	6,5	6,2	6,2
Viviendas.....		25,0	10,0						
Déficit montepío.....			18,0	18,0	15,7	15,0	16,6	16,8	16,8
Presión fiscal.....				10,0	8,7	13,0	14,0	9,4	9,4
Esfuerzo fiscal.....					10,0	9,2		4,1	4,0
Déficit ajustado.....	100								
<i>Resumen de criterios</i>									
Necesidad de gasto	100,0	100,0	100,0	90,0	81,3	77,8	86,0	86,5	86,6
Presión y esfuerzo fiscal	0,0	0,0	0,0	10,0	18,7	22,2	14,0	13,5	13,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Norma de Reforma de las Haciendas Locales (1981) y leyes forales de Presupuestos Generales de Navarra.

colectivos de entidades (grandes, pequeñas, concejos, etcétera) a las que les afectaban, pero no se ha realizado estudio alguno que avale la mayor o menor ponderación de cada variable. Desde 1989, la fórmula de distribución ha permanecido invariable hasta la entrada en vigor de la nueva Ley Foral de Haciendas Locales de 1995, incorporándose a partir de ese año el criterio de *esfuerzo fiscal*, tal como se recoge en el cuadro n.º 3.

Como puede apreciarse en el cuadro n.º 3, la secuencia de variables utilizadas evoluciona con el paso del tiempo, incorporándose nuevos criterios, como la presión fiscal, y desapareciendo las que generaban al-

gún tipo de distorsión en el reparto. En relación con los aspectos más relevantes de cada variable, cabe destacar lo siguiente:

- *Población*. En general, salvo los años 1984 y 1985, no se han aplicado coeficientes correctores que aumenten la población teórica de las entidades de mayor tamaño, aunque se ha mantenido un pequeño fondo para poblaciones superiores a 10.000 habitantes (2 por 100 del total), que representa una ponderación muy pequeña. En el reparto que se realiza en el régimen común se viene utilizando una ponderación creciente con el tamaño de entidades (8). Se trata de

la variable que mayor peso tiene en el fórmula y la más comúnmente utilizada en cualquier reparto. Los años en los que ha tenido un menor peso coinciden con los de mayor incidencia de las variables de incentivo fiscal (1988).

- *Unidades escolares.* Esta variable se mide a través del número de aulas de educación primaria y secundaria obligatoria pública. Es una variable que también ha sido utilizada en régimen común. Representa la necesidad de gasto en la población infantil, pero su presencia en la fórmula se justifica en la práctica por la necesidad de compensar la desigualdad de localización del gasto educativo, una vez que se empiezan a crear las concentraciones escolares.

- *Déficit de montepíos.* Variable que representa la proporción de lo que aporta anualmente cada municipio a la financiación del sistema de previsión social de los funcionarios municipales. Dado que en la mayor parte de los casos la aportación al Montepío se produce mediante un sistema de derrama en proporción a la población, esta variable tiene una altísima correlación con el criterio de reparto por población.

- *Presión fiscal.* Mide la proporción que sobre el total anual liquidado de impuestos directos, indirectos y tasas de abastecimiento, saneamiento y basuras representa la liquidación de cada ente local. Es una variable que confunde la presión fiscal con la capacidad fiscal, ya que un mayor volumen de liquidación puede deberse tanto a un mayor tipo tributario como a una mayor base.

- *Esfuerzo fiscal (1987 y 1988).* Es una variable que se define de idéntica manera que la presión fiscal, pero se calcula utilizando los incrementos experimentados en dos años por las magnitudes de dicha variable. Mantiene los mismos errores de concepto, y tuvo algunos problemas de medición que distorsionaron su utilización. Por eso desapareció de la fórmula.

- *Esfuerzo fiscal (1996 y 1997).* Es una variable que representa el grado de utilización de la capacidad fiscal de cada entidad, obteniéndose por cociente entre lo efectivamente liquidado de Contribución Territorial<sup>1</sup> (IBI), IAE e Impuesto de Vehículos y la cantidad máxima posible obtenida de aplicar a las bases fiscales de estos tributos los tipos máximos. Se pondera por el número de habitantes y para aplicarla se crea un índice individual de suma 1. En este caso sí puede considerarse una variable que realmente representa el esfuerzo fiscal de una entidad, aunque en sus dos años de vigencia se aplicó exclusivamente a las entidades con esfuerzo fiscal individual superior al promedio del conjunto de entes locales de Navarra.

En síntesis, se trata de una fórmula ad hoc que comparte bastantes elementos con las utilizadas por el régimen común y la Comunidad Autónoma Vasca, donde predominan las variables indicadoras de la necesidad de gasto, al tiempo que la presión y el esfuerzo fiscal tienen un peso no desdeñable.

### 3. El Fondo de Transferencias de Capital: los planes de inversiones

Este fondo se pone en práctica en 1984, dos años después de su regulación legal. Durante estos dos primeros años, las inversiones se llevan a cabo de acuerdo con los criterios de los responsables políticos. En el período 1984-1988, la Comunidad Foral distribuye el importe del Fondo en forma de transferencias cofinanciadoras de inversiones locales, conformando un plan anual que incluye obras solicitadas por las entidades locales, seleccionadas mediante unas fórmulas de prioridad que contemplan criterios de necesidad. Sin embargo, el análisis de la ejecución de dichos planes permite afirmar que existió un cierto grado de discrecionalidad en la selección de obras.

A partir del año 1989, se aplica un procedimiento de distribución diferente, utilizándose el fondo para la financiación de planes plurianuales de inversiones de tres años de duración, elaborados dando prioridad a las solicitudes de los entes locales con fórmulas justificativas de necesidad públicas y explícitas. Las obras incluidas en el plan son las relativas a infraestructuras que soportan el ejercicio de competencias básicas locales: ciclo integral del agua, pavimentación de vías públicas y caminos, electrificaciones y alumbrados, y edificios municipales.

En estos planes se introduce la técnica de los planes directores, que son instrumentos de coordinación interadministrativa de determinadas competencias cuyo ámbito idóneo de prestación es más amplio que el término local, tales como el abastecimiento de agua en alta, el saneamiento de ríos o la recogida y tratamiento de basuras. En estos casos, el planificador señala los ámbitos territoriales básicos y las soluciones técnicas aplicables, siendo de imperativa ejecución.

Por tanto, desde el año 1989, el Fondo de Transferencias de Capital se ha aplicado a la financiación de los denominados «planes trienales de inversiones», que son los instrumentos jurídicos de planificación de las inversiones locales, el último de los cuales tiene vigencia para el período 1997-99. En consecuencia, cuando se ha definido el nuevo sistema de participación de las haciendas locales en los tributos de la Comunidad Foral, en lo que respecta a transferencias de capital se ha limi-

CUADRO N.º 4

**PLAN TRIENAL DE INVERSIONES LOCALES.  
1997-1999 (\*)**

Concepto	1997	1998	1999
Planes directores .....	2.230	2.186	2.280
Obras de programación local.....	2.935	2.880	2.880
<b>Total .....</b>	<b>5.165</b>	<b>5.066</b>	<b>5.160</b>

(\*): Valores en millones de pesetas.

Fuente: Ley Foral 3/96 y Presupuestos Generales de 1998 y 1999.

tado a aplicar las dotaciones previstas a los planes vigentes en cada momento mediante sus fórmulas de selección y prioridad. El cuadro n.º 4 contiene la aplicación de este fondo para el período 1997-99, último plan trienal vigente.

El plan de inversiones que financia el Fondo de Transferencias de Capital se nutre asimismo de las aportaciones de las entidades locales ejecutoras de las obras, bien sea mediante la apelación al crédito, a las contribuciones especiales o a los fondos disponibles. El fondo financia, en promedio, el 70 por 100 del coste de la obra.

En cuanto al procedimiento de selección de obras, hay que distinguir entre las inversiones programadas en planes directores, cuya ejecución ya está prevista en el plan y es aprobada por el Gobierno Foral, y las obras de programación local, para cuya selección se utiliza una fórmula que combina cuatro variables indicadoras de necesidad y rentabilidad social. Estas variables son las siguientes:

- *Déficit individual de infraestructura* (DII). Mide el grado de necesidad o urgencia de la obra que se pretende incluir en el plan mediante valores discretos que representan cuatro conceptos: obra necesaria y urgente, necesaria a medio plazo, necesaria, y sin prioridad.
- *Déficit de infraestructuras general* (DIG). Mide el estado general de las infraestructuras de la localidad relativas a todos los programas de inversión del Plan mediante la suma ponderada de unos indicadores relativos a cada infraestructura.
- *Rentabilidad de inversión* (RI). Representa el coste unitario por habitante de cada tipo de obra, dando prioridad a aquellas cuyo valor es inferior.
- *Valor de aportaciones recibidas* (VAF). Representa las aportaciones unitarias por habitante recibidas en planes anteriores, estableciendo prioridad, asimismo, en orden ascendente.

Una vez definidas y estimadas las variables, se elabora un coeficiente de selección y prioridad, *CSP*, mediante la siguiente fórmula:

$$CSP = 0,77 DII + 0,1 DIG + 0,065 RI + 0,065 VAF$$

De acuerdo con las ponderaciones adoptadas, esta fórmula parte de la idea de que lo primero que debe atenderse son las obras necesarias y urgentes, y de ellas las que se ejecuten en las entidades cuya situación general sea peor, que afecten al mayor número de habitantes y, en caso de que todo lo anterior sea igual, se selecciona la entidad que haya sido peor tratada en los planes precedentes.

En conclusión, la participación de las haciendas locales en los tributos de la Comunidad Foral se ha aplicado a la consecución de dos objetivos diferentes: la suficiencia financiera para la financiación de los gastos corrientes, o de tracto sucesivo, y la corrección, en el medio y largo plazo, de las diferencias existentes en las infraestructuras básicas, financiando las inversiones locales con este objeto. En ambos casos, se han utilizado fórmulas de distribución ad hoc, que se han ido ajustando conforme aparecían los problemas.

En cuanto a la financiación de los planes directores, se ha configurado como una subvención condicionada destinada a la corrección de los efectos externos generados por la inadecuación del ámbito municipal a la solución técnica idónea de las tres infraestructuras señaladas.

## V. EL FONDO DE PARTICIPACIÓN EN TRIBUTOS DE NAVARRA. PERÍODO 1998-2000

Navarra ha realizado un desarrollo normativo de la Administración local similar al del resto del Estado, aunque con un cierto retraso. En 1985 fue aprobada la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y en 1988 la Ley de Haciendas Locales, con lo que quedó configurado, en sus aspectos fundamentales, el régimen administrativo local español. La Comunidad Foral de Navarra, siguiendo un camino paralelo, aprobó en 1990 la Ley Foral de Administración Local de Navarra, y en 1995 la Ley Foral de Haciendas Locales.

La diferencia de tiempo entre la regulación de la Administración y de la Hacienda se debió, en ambos casos, a la necesidad de definir la dotación del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los impuestos del Estado o de la Comunidad Foral. Después de un largo proceso de negociación, el Estado llegó a un acuerdo con los representantes de la Administración local en la fijación de una dotación inicial del fondo, un índice

CUADRO N.º 5

## DOTACIONES DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES EN EL PERÍODO 1998-2001

	1998	1999	2000	2001
<i>Subfondo</i>				
Transferencias corrientes .....	15.464.464	15.976.569	16.391.960	16.916.502
<i>Otras ayudas</i>				
Carta de Capitalidad Pamplona .....	1.976.378	2.019.859	2.072.375	2.138.691
FNMC .....	23.046	23.554	24.166	30.000
Entidades de 4.000 a 10.000 h. ....		163.330	167.577	172.940
Entidades de 4.000 a 40.000 h. ....		670.000	687.420	709.417
<b>Total .....</b>	<b>17.463.888</b>	<b>18.853.312</b>	<b>19.343.498</b>	<b>19.967.550</b>

de actualización y el compromiso de revisar quinquenalmente el sistema.

En Navarra, la aprobación de la Ley Foral de Administración Local coincidió con dos hechos económicos relevantes: la primera actualización post-constitucional del Convenio Económico entre Navarra y el Estado y la asunción por la Comunidad Foral de competencias en educación y sanidad.

En 1995, apremiada por la necesidad de modernizar los sistemas tributarios y presupuestarios locales, la Comunidad Foral aprobó la Ley Foral de Haciendas Locales, precepto que, a diferencia de la norma estatal, relegaba a una ley posterior la definición del sistema de participación en tributos, limitando la vigencia de ésta al período que comprende cada legislatura. Éste es el único aspecto fundamental en el que esta ley se aleja de su homónima estatal, ya que regula de manera parecida, aunque con algunas peculiaridades, el resto de fuentes de financiación local y los sistemas de gestión presupuestaria y contable.

Según lo previsto en la Ley de Haciendas Locales, la dotación y la fórmula de distribución del fondo de participación debían ser aprobadas mediante una ley específica, a tramitar en el último trimestre de 1995. Sin embargo, esta norma se promulgó a finales de 1997, con vigencia para el período 1998-99, aunque posteriormente se ha extendido de manera provisional a los años 2000 y 2001 en las respectivas leyes de presupuestos.

### 1. El nuevo régimen de participación en tributos

El contenido de la Ley del Fondo se fundamenta en el artículo 123 de la Ley Foral de Haciendas Locales, en el que se prevé que la participación se distribuirá de tres maneras: en forma de transferencias corrientes, de ca-

pital y otras ayudas. Se establecen algunos criterios para definir las fórmulas de distribución y se articula el procedimiento de tramitación del proyecto normativo del fondo que vaya a regir en cada legislatura. A pesar de que la exposición de motivos de la Ley asigna al fondo el objetivo de suficiencia financiera, no establece criterio alguno relativo a la determinación de su cuantía.

La dotación del Fondo de Participación vuelve a ser una cuantía a tanto alzado resultado de una negociación sin relación alguna con los recursos de donde procede, ya que ni siquiera formalmente es un porcentaje de los tributos. De otro lado, se caracteriza por una cierta estabilidad en su determinación, al abarcar los cuatro años de la legislatura y evitar que la negociación tenga que ser anual.

En concreto, la Ley Foral 23/97 reguladora del Fondo de Participación para el período 1998-99 contempla para 1998 una dotación global de 21.391 millones, que representa un aumento del 5 por 100 respecto del ejercicio anterior y prevé un aumento similar a la evolución durante dicho ejercicio del IPC para el año siguiente, es decir, el 2,6 por 100. Esta dotación global se divide en tres fondos específicos:

- Fondo General de Transferencias Corrientes. Se distribuye a todas las entidades mediante una fórmula que combina variables representativas de necesidades de gasto y de presión fiscal (cuadro n.º 5). Se destina a la financiación general y es de carácter incondicionado.
- Fondo de Transferencias de Capital. Se destina a financiar inversiones de competencia local. Tiene carácter condicionado y se aplica al Plan Trienal de Inversiones en Infraestructuras Locales vigente en cada ejercicio, permaneciendo inalterado su régimen de distribución.
- Otras ayudas. Se distribuye al municipio de Pamplona, en concepto de Carta de Capitalidad, y a la Fed-

CUADRO N.º 6

**GRUPOS DE VARIABLES CONSIDERADAS EN LAS FÓRMULAS DE REPARTO  
DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES**

Grupos de variables	Fórmula anterior a 1997	Porcentaje	Fórmula nueva bienio 1998-99	Porcentaje
Población .....	No ponderada	63,50	Ponderada	62
Otros indicadores de gasto .....	Dos variables	23,08	Cinco variables	24
Criterio fiscal .....	Presión y esfuerzo fiscal	13,43	Esfuerzo fiscal	15
Patrimonio local .....		0,00	Valor comunal	-1

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria de la Ley Foral 23/97.

CUADRO N.º 7

**FÓRMULA DE REPARTO DEL FONDO  
DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES. 1998-1999**

Variable	Ponderación
Población ponderada por gasto .....	64,92
Población ponderada por composición .....	10,04
Población < 17 años .....	2,86
Población > 64 años .....	0,55
Número de parados .....	0,55
Extensión suelo de dominio público .....	7,08
Esfuerzo fiscal .....	15,00
Valor catastral del comunal .....	-1,00

Fuente: Ley Foral 23/97.

ración Navarra de Municipios para su funcionamiento. Tiene carácter de transferencia corriente incondicionada. Asimismo, a partir de 1999 se crean además otros dos apartados adicionales que se distribuyen exclusivamente a las entidades de población comprendida entre 4.000 y 40.000 habitantes.

## 2. Fórmula de distribución del Fondo de Transferencias Corrientes

La principal novedad de la Ley consiste en la fórmula de distribución del Fondo de Transferencias Corrientes. En su diseño se han combinado variables representativas de las necesidades de gasto local con medidas de esfuerzo fiscal y capacidad patrimonial. Las necesidades de gasto se han estimado a partir de variables que pretenden explicar (9) el gasto de cada grupo de función de la clasificación presupuestaria de gastos. La nueva fórmula mantiene la estructura de la anterior, respetando la composición porcentual de los diferentes grupos de variables, tal como puede observarse en el cuadro n.º 6.

Sin embargo, las variables representativas de «otros indicadores de gasto» se obtienen ahora para los diferentes grupos funcionales de la clasificación presupues-

taria, asignando a cada grupo una o varias variables (10) con ponderaciones similares a lo que representa porcentualmente en promedio cada función en el conjunto del gasto local de Navarra (11). Las variables y ponderaciones correspondientes a «otras variables de gasto» se recogen en el cuadro A2 del anexo.

El resultado final de combinar todas las ponderaciones es una fórmula de reparto en la que intervienen, con sus respectivas ponderaciones, las siguientes variables, recogidas en el cuadro n.º 7.

El contenido de las variables más significativas del cuadro n.º 7 es el siguiente:

- *Población ponderada por el gasto.* Como ya se ha mencionado, en numerosas fórmulas de distribución de fondos se aplica un criterio de ponderación a la población, que habitualmente consiste en aumentar la población de las entidades de mayor tamaño mediante índices correctores crecientes conforme lo hace el número de habitantes. Se ha pretendido, en este caso, dar una mayor fundamentación a este criterio obteniendo una ponderación directamente relacionada con el gasto corriente por habitante de diferentes estratos de población, a partir de las liquidaciones contables de 1994 y 1995 del conjunto de entes de cada estrato. Los coeficientes correctores aplicados toman valores comprendidos entre 1 y 1,4.

- *Población ponderada por composición.* Este criterio valora con la misma ponderación la evolución de la población en los últimos diez años, el número de entidades de población distintas que contiene un municipio y el porcentaje de población que habita fuera del núcleo urbano, población diseminada. Pretende financiar en mayor medida a las entidades caracterizadas por un hábitat disperso.

- *Extensión del suelo de dominio público.* Esta variable recoge las necesidades de gasto que provienen del ejercicio de las competencias municipales sobre el terreno urbano que es de dominio público, tales como

limpieza viaria, alumbrado público, mantenimiento y reposición del mobiliario urbano, señalizaciones, etcétera Su ponderación se obtiene de la proporción que representa la antigua función 6 de gastos, «vivienda y bienestar comunitario», sobre el total de gastos corrientes.

- *Esfuerzo fiscal.* Criterio que valora el esfuerzo fiscal de cada municipio, medido por el porcentaje que representa la liquidación realmente obtenida sobre la que es posible alcanzar aplicando los tipos y coeficientes de recargo máximos al Impuesto de Bienes Inmuebles y al Impuesto de Actividades Económicas. Los porcentajes obtenidos se ponderan por la población de cada entidad. Es la misma variable utilizada en 1996 y 1997, pero aplicada al total de municipios, y no sólo a los que superan la media.

- *Valor catastral del comunal.* La fórmula reduce la cantidad asignada a cada entidad en una cuantía obtenida de aplicar al 1 por 100 del total del fondo el porcentaje que sobre el valor catastral total de la propiedad comunal de Navarra representa el valor de cada entidad. Es el único criterio representativo de obtención de ingresos por los municipios, es decir, de capacidad fiscal.

El nuevo modelo de distribución consiste en una fórmula ad hoc que mantiene la misma estructura que la anterior, y sustituye las variables representativas de necesidades de gasto por un conjunto más amplio de variables que reflejan la estructura de edades de la población, las características del hábitat y la dimensión del suelo urbano de dominio público. Pondera la población aumentando la de las entidades de mayor tamaño y contiene una leve referencia a la capacidad patrimonial. Los efectos de su aplicación se han visto atenuados por una cláusula de garantía que consolida un alto porcentaje de los repartos anteriores.

## VI. MODELO ALTERNATIVO DE DETERMINACIÓN DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES

En la definición de un mecanismo de participación de las haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, es necesario observar el lugar que ocupa en el panorama general de los recursos locales. Si se trata de aplicar los principios de suficiencia financiera y de equidad vertical y horizontal, debe analizarse la financiación conjunta de las administraciones públicas implicadas.

Un modelo que persiga este objetivo debe diferenciar las transferencias corrientes y las de capital. En el

primer caso, se trata del análisis de la financiación de los gastos de funcionamiento que generan las competencias asignadas a cada nivel de Administración, sufragados principalmente con los recursos tributarios. En el segundo, se trata de la creación y mantenimiento de las infraestructuras relativas a estos servicios, lo que implica periodos de análisis, métodos de evaluación de necesidades y fuentes de recursos diferentes; como el ahorro neto y el endeudamiento. El presente apartado se centra en la determinación de la cuantía de transferencias corrientes.

### 1. Determinación de la cuantía del Fondo de Transferencias Corrientes

La formulación propuesta para presentar la asignación de recursos corrientes entre los dos niveles de administración que operan en la Comunidad Foral es la siguiente:

$$ITC_{NA} = (ITC_{CF} - A_E) + IC_{CL} \quad [1]$$

$$ITC_{CL} = IC_{CL} + FTC \quad [2]$$

$$ITCN_{CF} = ITC_{CF} - A_E - FTC \quad [3]$$

$$ITCN_{CF} = p_i * ITC_{NA} \quad [4]$$

$$ITC_{CL} = p_i * ITC_{NA} \quad [5]$$

$$p_i = 1 - p_j \quad [6]$$

donde:

$ITC_{NA}$  representa los ingresos totales corrientes a disposición de las administraciones públicas de Navarra;

$ITC_{CF}$  representa los ingresos tributarios de la Comunidad Foral;

$IC_{CL}$  representa los ingresos corrientes propios de las corporaciones locales;

$A_E$  representa la aportación de la Comunidad Foral al Estado;

$ITC_{CL}$  representa los ingresos corrientes totales de la Administración local;

$FTC$  representa la cuantía global del Fondo de Transferencias Corrientes;

$ITCN_{CF}$  representa los ingresos totales corrientes netos de la Administración foral, una vez liquidada la

aportación al Estado y el Fondo de Transferencias Corrientes;

$p_i$  representa el porcentaje de participación de la Comunidad Foral en los recursos corrientes totales disponibles;

$p_i$  representa el porcentaje de participación de las entidades locales en los recursos corrientes totales disponibles.

Una vez determinado el nivel de presión al que se van a someter las bases fiscales locales y forales, identificando por tanto los valores de  $ITC_{CF}$  e  $IC_{CL}$ , y conocido  $A_E$ , se hace necesario fijar el valor de  $p_i$  de manera exógena para obtener la transferencia corriente que equilibre el modelo. La determinación de este porcentaje de participación es la clave del modelo y, de acuerdo con el objetivo de equidad vertical, debiera calcularse a partir de la relación de necesidades de gasto de cada nivel de Administración, tal como recoge la ratio siguiente:

$$p_i = NG_{CL} / NG_{NA}$$

donde  $NG_{CL}$  representa las necesidades de gasto corriente de la Administración local, y  $NG_{NA}$  las del conjunto de administraciones territoriales de la Comunidad Foral.

Sin duda, la ventaja del modelo es que toda la discusión (y, por tanto, el posible acuerdo) para la cuantificación de la dotación del fondo se centra en una única variable, de la misma manera que para la fijación de la aportación de Navarra al Estado hay que definir o fijar de manera exógena un índice de imputación. El principio de equidad vertical exige que se establezca una relación entre las necesidades de ambos niveles de Administración (suficiencia financiera relativa homogénea). A nadie se le oculta que estamos hablando de un procedimiento de descentralización que difícilmente puede ser cuantificable de manera exacta, pero para el que resulta imprescindible un amplio consenso político.

## 2. Actualización de la dotación inicial

Una vez definida la dotación del primer período, la cuantificación de las posteriores se haría aplicando el mismo porcentaje de participación a unos valores de las variables que van a crecer a la tasa que se defina. Del diferente grado de flexibilidad de los tributos locales y forales cabe esperar una evolución dispar entre ellos en periodos cortos. Es probable también que dicha evolución no sea acorde con la de las necesidades relativas de gasto.

No obstante, el objetivo de estabilidad de ambas haciendas requiere la fijación inicial de un índice de evolución de los ingresos propios de cada una de ellas (puede ser igual o diferente) y, sobre esa referencia, prever la evolución de la dotación. Esta previsión puede modificarse en caso de que las desviaciones superen determinado límite, o exista una variación exógena de la relación entre las necesidades de gasto de ambas administraciones. Una circunstancia de este tipo puede producirse por la asunción de nuevas competencias por parte de un nivel de administración o la firma de un nuevo Convenio Económico.

En el actual esquema de financiación de la Comunidad Foral de Navarra y de las haciendas locales, parece razonable que el índice de actualización de los ingresos sea, en el caso de la Administración de la Comunidad Foral, el índice de variación real de sus tributos. En el caso de la Administración local, el índice de actualización debe tener un carácter más normativo, estableciendo un índice de actualización que resulte de un comportamiento fiscal determinado.

Con este sistema de actualización, la evolución de la dotación del FTC se va a ceñir exclusivamente a la variación de los tributos de la Comunidad Foral y al diferencial de crecimiento entre éstos y los recursos corrientes del nivel local.

## 3. Simulación del modelo para el período 1989-1999

En este epígrafe se analiza cómo se ha producido en la práctica la asignación de recursos entre los dos niveles de Administración operantes en Navarra en ejercicios precedentes, previos a la entrada en vigor del nuevo sistema de participación en tributos (12). El horizonte temporal analizado puede dividirse en tres etapas, en función de la situación de la hacienda foral y la evolución económica de la Comunidad Autónoma (13):

— 1989-1991: *Crecimiento acelerado del presupuesto con superávit.*

Período de firma del nuevo Convenio Económico con el Estado, por el que Navarra asume las competencias de educación y sanidad, actualiza la aportación para sufragar las cargas generales del Estado en Navarra y recibe la liquidación de los ajustes de IVA pendientes desde 1986, con un saldo claramente favorable a Navarra.

— 1992-1995: *Reajuste presupuestario para acomodarse a la nueva situación.*

CUADRO N.º 8

**RESULTADOS SIMULADOS DEL MODELO EN EL PERÍODO 1989-1997**  
**(Valores en millones de euros)**

## RECURSOS CORRIENTES DE LAS AAPP DE NAVARRA

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos propios A. foral $ITC_{CF}$ .....	555,11	829,51	1.089,87	946,65	978,46	1.046,39	1.274,31	1.369,91	1.553,56	1.977,05	1.993,12
Recursos propios A. local $ITC_{CL}$ .....	91,58	104,49	124,68	133,94	147,00	170,50	176,73	191,13	199,13	186,01	197,40
Aportación al Estado C. Económico $A_E$ .....	1,66	-100,38	115,49	78,89	23,60	-12,74	38,68	21,72	94,74	324,26	328,71
Transferencia de C. Foral a A. local $FTC$ .....	62,92	68,11	73,13	86,56	88,22	88,07	93,08	103,14	103,33	129,28	143,91

## ASIGNACIÓN DEFINITIVA DE INGRESOS, TASAS DE VARIACIÓN DE INGRESOS Y DEL PIB A p.m. DE NAVARRA

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos totales AAPP de Navarra $ITC_{NA}$ .....	645,04	1.034,38	1.099,06	1.001,70	1.101,86	1.229,62	1.412,36	1.539,32	1.657,95	1.838,80	1.861,82
Tasa de variación recursos totales $\Delta ITC_{NA}$ (porcentaje) .....		60,36	6,25	-8,86	10,00	11,60	14,86	8,99	7,71	10,91	1,25
Recursos A. foral $ITC_{CF}$ .....	490,53	861,78	901,25	781,20	866,64	971,06	1.142,55	1.245,05	1.355,49	1.523,51	1.520,50
Tasa de variación recursos A. foral $\Delta ITC_{CF}$ (porcentaje) .....		75,68	4,58	-13,32	10,94	12,05	17,66	8,97	8,87	12,39	-0,20
Recursos A. local $ITC_{CL}$ .....	154,50	172,60	197,81	220,51	235,22	258,57	269,81	294,27	302,46	315,29	341,31
Tasa de variación recursos A. local $\Delta ITC_{CL}$ (porcentaje) .....		11,71	14,60	11,48	6,68	9,92	4,35	9,07	2,78	4,24	8,25
Tasa variación del PIB de Navarra $\Delta PIB_{pm}$ (pts. corr.) (porcentaje) .....	13	12	10	4	2	7	9	6,50	6,60	8,40	7,30

## PARTICIPACIÓN EN RECURSOS RESULTANTE DE LA ASIGNACIÓN DE INGRESOS

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Participación foral en recursos $P_i = 1 - p_i$ (porcentaje) .....	76,05	83,31	82,00	77,99	78,65	78,97	80,90	80,88	81,76	82,85	81,67
Participación local en recursos $p_i$ (porcentaje) .....	23,95	16,69	18,00	22,01	21,35	21,03	19,10	19,12	18,24	17,15	18,33

PARTICIPACIÓN EN RECURSOS RESULTANTE DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE NECESIDADES DE GASTO:  $pg_i = NG_{CL} / NG_{NA}$ 

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto corriente total de las AAPP $NG_{NA}$ .....	456,66	640,32	756,35	912,52	1.062,13	1.141,96	1.150,34	1.267,48	1.310,89	1.332,77	1.417,81
Gasto corriente de la C. Foral $NG_{NA} - NG_{CL}$ .....	321,06	496,15	588,88	726,25	856,06	932,42	934,59	1.039,24	1.069,87	1.069,68	1.142,25
Gasto corriente de la Admón. local $NG_{CL}$ .....	135,59	144,17	167,47	186,27	206,08	209,54	215,75	228,24	241,02	263,09	275,56
Cálculo de $pg_i = NG_{CL} / NG_{NA}$ (porcentaje) ..	29,69	22,52	22,14	20,41	19,40	18,35	18,76	18,01	18,39	19,74	19,44
Diferencia $pg_i - p_i$ (porcentaje) .....	5,74	5,83	4,14	-1,60	-1,95	-2,68	-0,35	-1,11	0,14	2,59	1,10

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra y la Cámara de Comptos. FUNCAS (varios años).

Período en el que se asimila el mayor gasto neto provocado por la asunción de nuevas competencias y actualización de la aportación al Estado, ajustando el gasto de inversión y recurriendo al endeudamiento, hasta entonces casi inexistente, para la financiación del presupuesto. Durante este intervalo de tiempo se acentuó la crisis económica y se firmaron los acuerdos para la convergencia presupuestaria que implicaron un claro ajuste presupuestario.

— 1996-1999: *Estabilidad presupuestaria.*

Durante este período se produce el equilibrio entre ingresos y gastos, finalizando la etapa de déficit anual. Se cierra el ejercicio con superávit, tendencia que se proyecta hacia el futuro.

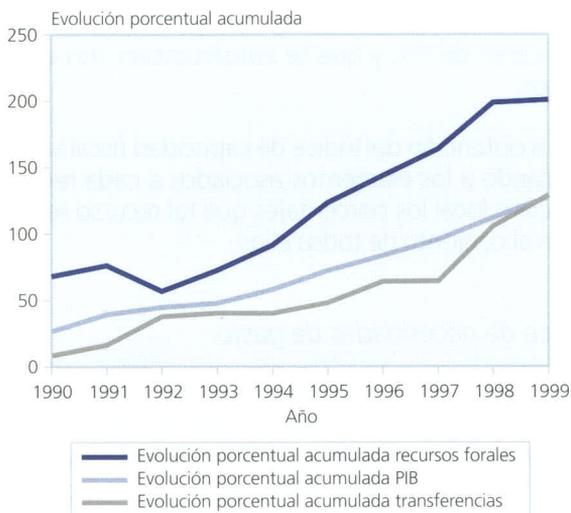
A lo largo de todo el período, la dotación del Fondo de Participación se ha establecido a tanto alzado, fijándose anualmente en la Ley de Presupuestos Generales, como consecuencia de la negociación política entre las fuerza parlamentarias. Los mayores crecimientos de su cuantía se han producido en los momentos de mayor debilidad parlamentaria del gobierno regional.

En el cuadro n.º 8, se recogen los resultados de la simulación de nuestro modelo de asignación interadministrativa de ingresos en el período considerado. Se han determinado dos variables,  $p_i$  y  $pg_i$ , representando la primera de ellas la participación de los recursos corrientes de la Administración local,  $ITC_{CL}$ , en el conjunto de ingresos disponibles,  $ITC_{NA}$ . La segunda variable,  $pg_i$ , mide la participación resultante de las necesidades de

GRÁFICO 1  
AJUSTE HACIA EL EQUILIBRIO DEL MODELO  
DE PARTICIPACIÓN



GRÁFICO 2  
EVOLUCIÓN COMPARADA DE LOS RECURSOS  
FORALES, PIB Y TRANSFERENCIAS  
AL SECTOR LOCAL



gasto relativas, es decir, la proporción que representan los gastos corrientes de la Administración local,  $NG_{CL}$ , sobre el conjunto de gastos corrientes consolidados netos de ambas administraciones,  $NG_{NA}$ , tal y como se define en el modelo teórico.

La diferencia entre estas dos variables mide el grado de ajuste entre las necesidades relativas de gasto y la asignación de ingresos. El valor cero indica el equilibrio del modelo. Observando los valores alcanzados por esta magnitud, se concluye que ha existido un comporta-

miento alejado del principio de equidad vertical. En el período 1989-91, en el que la Comunidad Autónoma gozaba de gran solvencia financiera, la asignación de recursos le era favorable (valores de  $pg_i$  -  $pi_i$  positivos) y cuando esta situación cambió por la firma del Convenio Económico, la reasignación de ingresos corrientes resultó favorable a la Administración local.

En el año 1997 se ha alcanzado un cierto equilibrio entre la asignación de ingresos y las proporciones del gasto, lo que probablemente viene justificado por el ajuste de los gastos de ambas administraciones a los recursos disponibles, que, una vez superada la asimilación del nuevo Convenio Económico, han alcanzado mayor estabilidad. Sin embargo, a partir de ese ejercicio, y como consecuencia de un mayor aumento de los ingresos tributarios forales que de las transferencias a los entes locales, el modelo vuelve a desequilibrarse a favor de la Comunidad Foral (véase el gráfico 1).

Los recursos a disposición de las administraciones públicas presentan una evolución bastante dispar respecto al PIB a precios de mercado, lo que sólo puede justificarse por el efecto de la firma del nuevo Convenio Económico en 1990. Los recursos locales, por el contrario, se comportan con una mayor estabilidad, y su evolución se asemeja más a la del PIB, no tanto por el ajuste de los ingresos a la evolución de la riqueza como por su adecuación a los aumentos de precios (véase el gráfico 2).

A continuación, nos planteamos realizar una propuesta alternativa de distribución acorde con la literatura teórica sobre haciendas multinivel, cuyas características pasamos a definir.

## VII. PROPUESTA DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES

La fórmula de distribución del fondo utilizada hasta el momento en Navarra no responde a los objetivos básicos de un sistema de la perecuación, especialmente por la inexistencia de variables que midan la capacidad fiscal.

El presente trabajo ofrece una formulación del sistema de reparto realizada de acuerdo con los principios de suficiencia financiera y equidad horizontal, lo que exige utilizar los criterios de necesidad y capacidad fiscal (14).

La propuesta de una fórmula de distribución del FTC se realiza al margen del cálculo de su dotación. Esto permite su utilización sea cual sea el procedimiento de determinación de la participación de las haciendas lo-

cales en los recursos totales disponibles. No obstante, debe conocerse qué porcentaje va a representar globalmente el FTC sobre el conjunto de los recursos locales para realizar una correcta ponderación del efecto del índice de capacidad fiscal.

Sintéticamente, se propone la formulación siguiente:

$$FTC_i = 1/(1-\lambda) * (NG_i - \lambda * CF_i)$$

donde:

$FTC_i$  es el índice de participación en el Fondo de Transferencias Corrientes (FTC) de la entidad local  $i$ -ésima;

$NG_i$  es el índice de necesidades de gasto de la entidad local  $i$ -ésima;

$CF_i$  es el índice de capacidad fiscal de la entidad local  $i$ -ésima;

$\lambda$  es el porcentaje que representan los recursos propios sobre el total de recursos corrientes locales;

$1-\lambda$  es el porcentaje que representa el FTC sobre el total de recursos corrientes locales.

Esta formulación es el resultado de combinar la capacidad teórica o normativa de la entidad  $i$ -ésima para obtener recursos propios con la financiación adicional que representa el fondo para sufragar el conjunto de gastos corrientes que, teóricamente, debe financiar, representados por el índice de necesidades de gasto.

### La obtención de los índices de capacidad fiscal y necesidades de gasto

La correcta aplicación de la fórmula depende de la consecución de unos índices de necesidades de gasto y de capacidad fiscal que verdaderamente reflejen ambos conceptos. Para obtenerlos, puede utilizarse la metodología de Aznar y otros (1985), quienes proponen un índice de características municipales aplicando análisis de componentes principales (ACP) a un conjunto de variables representativas del comportamiento de la Administración local.

#### Índice de capacidad fiscal

El índice de capacidad fiscal (CF) puede obtenerse con la aplicación del método propuesto por Castells y Frigola (1985), en el que se pondera, de acuerdo con su

capacidad de generación de ingresos, la participación sobre el total municipal de cada una de las bases fiscales que componen el actual sistema tributario local. Teniendo en cuenta las relaciones entre tributos y variables de capacidad señaladas por Suárez Pandiello (1991) y las figuras que en la actualidad exaccionan las haciendas locales de Navarra, la relación entre figuras tributarias o recursos patrimoniales y variables asociadas a base fiscal sería la siguiente:

Recurso	Variable
Contribución territorial IAE	Valor catastral de la propiedad inmueble. Cuota obtenida del Censo de Actividades Económicas.
I. Vehículos	Censo de vehículos clasificado por potencia fiscal.
I.I. Valor terrenos	Valor catastral de la propiedad inmueble de naturaleza urbana.
ICIO	Población y renta municipal.
Ingresos patrimoniales	Valor catastral de la propiedad comunal.

Se prescinde de los recursos económicos procedentes de la liquidación de tasas y precios públicos municipales. Esta eliminación no representa una alteración sustancial del principio de suficiencia por cuanto tales ingresos son gestionados, en su mayor parte, por mancomunidades, entidades de carácter interlocal que no participan del FTC y que se autofinancian con estos recursos.

La obtención del índice de capacidad fiscal se realiza aplicando a los elementos asociados a cada recurso financiero local los porcentajes que tal recurso representa en el conjunto de todos ellos.

#### Índice de necesidades de gasto

La determinación del índice de necesidades de gasto resulta bastante más complicada. De hecho, una fórmula de este tipo debe ser periódicamente revisada para incluir las diferentes necesidades que surgen como consecuencia de la evolución de la prestación de servicios y de los procesos de descentralización.

La construcción de un índice de necesidades de gasto requiere, en primer lugar, proceder a un análisis de las entidades que van a ser objeto de la fórmula, para obtener los grupos de entidades con comportamientos homogéneos. En segundo lugar, deben seleccionarse las variables que necesariamente están relacionadas con las necesidades de gasto. En tercer lugar, debe obtenerse la ponderación de las variables consideradas relevantes. Finalmente, es preciso llevar a cabo simulaciones del resultado para contrastar la consecución de los

objetivos previstos, evitar distorsiones importantes en la aplicación de la fórmula y proponer la sustitución de variables por otras cuyo comportamiento no resulte errático y estén fácilmente disponibles.

La primera fase puede abordarse haciendo uso del ACP. La segunda requiere análisis de regresión de diversas variables sobre las liquidaciones de gastos para la contrastación de hipótesis de comportamiento de las entidades. La tercera fase requiere la realización de análisis factorial utilizando las variables relevantes y los grupos homogéneos detectados que contengan un número mínimo de elementos, y la última exige la comparación de valores y la utilización de técnicas de programación lineal o no lineal para la obtención de objetivos parciales.

Esta agenda de trabajo se encuentra en fase de ejecución para el caso de los municipios de Navarra. El problema más importante al que nos estamos enfrentando es la ausencia de una base de datos adecuada, suficientemente amplia y homogénea, que nos permita construir los índices antes citados.

En todo caso, nuestro enfoque pretende aportar un mecanismo de distribución de fondos entre las haciendas locales acorde con la literatura más reciente sobre haciendas multinivel, teniendo en cuenta principios como la equidad vertical, entre administraciones, y la equidad horizontal, entre administrados.

## VIII. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La Comunidad Foral de Navarra tiene un régimen de financiación particular que afecta de modo especial a las relaciones entre los niveles autonómico y local, lo que da una especial relevancia al estudio del sistema de transferencias de perecuación entre ambos niveles de Administración.

La experiencia acumulada desde el año 1982 en la cuantificación y distribución de un fondo de participación en tributos de la Comunidad Foral se centra en la provisionalidad de la dotación y la adaptación de la fórmula de reparto a los requerimientos de los diferentes colectivos en cada momento, tomando forma ad hoc.

Las dotaciones del fondo, calculadas a tanto alzado en el marco de una negociación parlamentaria, presentan algunos rasgos de irracionalidad importantes, especialmente por no guardar ningún tipo de relación con las necesidades relativas de gasto. De esta manera, la dotación no se ha adaptado a las disponibilidades presupuestarias conjuntas de ambas administraciones, provocando situaciones de desequilibrio económico especialmen-

te intensas en los momentos de renegociación del Convenio Económico entre Navarra y el Estado español.

Por su parte, la fórmula de distribución ha mantenido una mayor estabilidad en su estructura a pesar de las diferentes variables utilizadas a lo largo del tiempo. La fórmula diseñada para el bienio 1998-99, que suponía un importante esfuerzo de medición de las necesidades de gasto, ha resultado excesivamente compleja y contiene algunos criterios de dudosa fundamentación, como es la ponderación creciente del número de habitantes. Además, en el segundo año de aplicación se han creado fondos adicionales que modifican sustancialmente el reparto de las entidades de mayor tamaño, sin una justificación consistente con los objetivos planteados inicialmente por la fórmula.

El diseño de un sistema de participación en tributos debe atender a los objetivos de equidad vertical y horizontal. Para ello, la dotación debe calcularse en función de las necesidades de financiación relativas de los dos niveles de administración implicados, y la fórmula de distribución, siguiendo el mismo criterio, debe obtenerse por diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad normativa de obtención de ingresos de cada entidad beneficiaria.

En el caso de Navarra, el cálculo de la dotación requiere el diseño de un marco macroeconómico en el que fijar de forma estable las necesidades financieras relativas interadministrativas, que sirva de referencia para un proceso de negociación. El modelo propuesto en el apartado VI persigue este objetivo, al mismo tiempo que muestra los efectos negativos de su inexistencia.

En cuanto a la fórmula de distribución, la configuración de un modelo de reparto que alcance el objetivo de equidad horizontal para la Administración local de Navarra se enfrenta a la importante dispersión y heterogeneidad de entidades locales y a la ausencia de bases estadísticas amplias sobre las que obtener índices de necesidades de gasto y capacidad fiscal.

El proceso de implementación de los métodos señalados para la obtención de índices de necesidades de gasto y capacidad fiscal se enfrentará a la dificultad de encontrar variables que, de forma sencilla, expliquen el comportamiento normativo del gasto local, debido a la heterogeneidad del colectivo de entes y a la diferente intensidad de ejecución de las competencias locales. Estas dos circunstancias entorpecen el diseño de un «comportamiento normalizado» sobre el que asentar los índices de necesidad.

A pesar de lo anterior, consideramos que es factible elaborar un índice que mida el grado relativo de necesi-

dad entre entidades locales, sirviendo, por tanto, para distribuir un fondo que satisfaga los objetivos planteados.

## NOTAS

(1) Véanse KING (1988), AHMAD y THOMAS (1997) o MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998), entre otros. Asimismo, una revisión crítica de las transferencias en sistemas fiscales puede encontrarse en PETCHEY et al. (1997).

(2) Siempre que los fondos perecuatorios jueguen un papel relevante en el conjunto de los ingresos locales.

(3) Habitualmente son compromisos poco estables, y siempre hay opiniones a favor de cambiar la fórmula vigente, puesto que los criterios de distribución son evaluados de diferente manera.

(4) Tendría como objetivo la «igualación...» Véase SOLÉ VILANOVA (1997).

(5) Recomendación n.º R(91) 4 del Comité de Ministros de la Unión Europea, adoptada el 22 de marzo de 1991.

(6) La llamada LORAFNA, que en realidad es el Estatuto de Autonomía de Navarra.

(7) El índice de actualización establecido por la Administración central es el crecimiento de sus tributos (ITAE).

(8) Según lo previsto en el artículo 73.2 de la LPGE para 1999, la ponderación va desde 1, para entidades de menos de 5.000 habitantes, hasta 2,8, para las entidades superiores a 500.000.

(9) El problema básico de este tipo de fórmulas distributivas es la determinación tanto de las variables a incluir como de sus ponderaciones. Obviamente, el escepticismo de estos diseños ad hoc se fundamenta en la inexistencia de estudios que avalen la adecuación y el peso asignado a cada una de las variables utilizadas. Prueba de ello, tal como puede observarse en el cuadro A1 del anexo, es la heterogeneidad de las variables, ponderaciones y fórmulas de distribución de fondos de participación municipales utilizadas en los diferentes territorios forales.

(10) En algunos casos se ha utilizado la formulación de CASTELLS y FRIGOLA (1985).

(11) Medido en el período 1994-1995.

(12) Se ha utilizado como fuente de datos la información estadística contenida en los «informes sobre el sector público local» elaborados por la Cámara de Comptos (tribunal de cuentas de Navarra).

(13) Una descripción detallada de la evolución reciente de la Hacienda de la Comunidad Foral de Navarra se encuentra en LOS ARCOS (1996). En cuanto a la evolución económica, puede consultarse RAPÚN, PASCUAL y BARRICARTE (1995), y RAPÚN y PASCUAL (1998).

(14) La formulación se fundamenta en los trabajos de SUÁREZ PANDIELLO (1991), y CASTELLS y FRIGOLA (1985).

## BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, E. y THOMAS, R. (1997), «Types of transfers - A general formulation», en AHMAD, E. (ed.) *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*: 361-381, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

AZNAR, A.; MARTÍNEZ, C.; SANZO, M.; APARICIO, M.T., y TRIVEZ, F.J. (1985), *Estudio sobre la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal*, Departamento de Econometría de la Universidad de Zaragoza, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

CASTELLS, A. (1991), «Sistemas de subvenciones de nivelación: Algunos aspectos teóricos», *Hacienda Pública Española*, n.º 118: 9-24.

CASTELLS, A., y FRIGOLA, R. (1985), *Las subvenciones intergubernamentales en la financiación de los municipios: Análisis, experiencia comparada y propuesta para el caso español*, Centre d'Estudis de Planificació, FEMP.

DAHLBY, B., y WILSON, L.S. (1994), «Fiscal capacity, tax effort, and optimal equalization grants», *Canadian Journal of Economics*, vol. 27, n.º 3: 657-672.

FUNCAS (varios años), *El crecimiento económico de las autonomías españolas*, Madrid.

GOBIERNO DE NAVARRA (1995), «Ley Foral 2/95 de Haciendas Locales de Navarra», *Boletín Oficial de Navarra*, n.º 36, de 20 de marzo de 1995.

— (1997), «Ley Foral 23/97 por la que se establece la cuantía y fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios 1998 y 1999», *Boletín Oficial de Navarra*, n.º 157.

KING, D. (1988), *La economía de los gobiernos multinivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

LE GRAND, J. (1991), *Equity and Choice. An Essay in Economics and Applied Philosophy*, Harper Collins Academic, Londres.

LOS ARCOS, B. (1996), «Las cuentas de Navarra», ponencia presentada al *I Congreso de Economía de Navarra. Actas del Congreso*, Gobierno de Navarra, Pamplona.

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

PETCHEY, J.; SHAPIRO, P., y WALSH, C. (1997), «Transfers in federal systems: A critical survey», en FISHER, R.C. (ed.) *Intergovernmental Fiscal Relations*: 99-137, Kluwer Academic Publishers, Londres.

RAPÚN, M., y PASCUAL, P. (1998), «La economía y la hacienda de Navarra durante los años noventa», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 132-133.

RAPÚN, M.; PASCUAL, P., y BARRICARTE, P. (1995), «El ciclo económico y la economía de Navarra», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 64.

SOLÉ VILANOVA, J. (1997), «La financiación municipal española ante el Pacto Local», Ponencia presentada en la *XXIII Reunión de Estudios Regionales*, Valencia.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991), *Financiación local: respuestas a una crisis*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo.

UNIÓN EUROPEA (1991), *Perecuación de los recursos de las colectividades locales*, Recomendación n.º R(91) 4 del Comité de Ministros de Estados Miembros (22-3-91).

ZUBIRI, I. (1995), «Financiación municipal: Lecciones para España de la teoría y la experiencia internacional comparada», en BARBERÁ, S. (ed.) (1995), *Estado y economía. Elementos para un debate*: 79-125, Fundación BBV, Bilbao.

## ANEXO

CUADRO A1

**FÓRMULAS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL  
EN LOS IMPUESTOS DE LOS TERRITORIOS FORALES Y CANARIAS**

Territorio histórico	Fórmula (*)
Álava	$F_i = 3.500,00 + \left[ 0,59 H_i + 0,05 H_i EF_i + 0,1225 H_i^{1.000} + 0,095 H_i^{5.000} + 0,0925 H_i^{15.000} + 0,05 H_i^{50.000} \right] \left[ \sum F_i - 3.500.000 N \right]$
Vizcaya	$F_i = 6.000,00 + \left[ 0,80 H_i + 0,13 H_i EF_i + 0,07(0,60 UE_i + 0,18 PARO + 0,18 DISP_i + 0,04 PLAYAS) \right] \left[ \sum F_i - 6.000.000 N \right]$
Guipúzcoa	$F_i = 0,90 H_i + 0,0215 CAPIT + 0,03 H_i \frac{1}{Y_i} + 0,035 H_i EF_i + 0,012 RESID$
Canarias (1999)	$F_i = 0,68 H_i + 0,11 N^{<10.000} + 0,05 N^{>10.000} + 0,01 IP + 0,02 ET_i + 0,02 SEN_i + 0,02 PT_i + 0,05 DT_i + 0,04 UE_i$
Navarra (1997)	$F_i = 0,04 EF_i + 0,96 \left[ 0,0282 H_i^{10.000} + 0,098 PF_i + 0,8738(0,7249 H_i + 0,2008 DMF_i + 0,0743 UE_i) \right]$

(\*) Se excluyen las cantidades destinadas a financiar a Eudel, a mancomunidades y consorcios, a Bilbao y a realizar ajustes.

$F_i$ : Financiación recibida por el municipio i-ésimo.

$H_i$ : Número de habitantes del municipio i-ésimo (el superíndice  $j$ , en su caso, significa población superior a  $j$ ).

$EF_i$ : Esfuerzo fiscal del municipio i-ésimo ( $EF_i$  en el caso navarro indica que sólo reciben ingresos por este concepto aquellos municipios cuyo  $EF$  supere la media de Navarra).

$N$ : Número de entidades.

$UE$ : Número de unidades escolares.

$PF_i$ : Presión fiscal.

$DMF_i$ : Déficit de montepíos de funcionarios del municipio i-ésimo.

$DISP_i$ : Dispersión geográfica de la población del municipio i-ésimo.

$1/Y_i$ : Inversa de la renta municipal en el municipio i-ésimo.

$RESID$ : Financiación residual destinada a cubrir objetivos cuantitativos específicos para los municipios de menor dimensión.

$IP$ : Insularidad periférica, cantidad fija para cada municipio de las islas en las que no radiquen las capitales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

$ET$ : Extensión superficial del municipio i-ésimo.

$SEN$ : Superficie destinada a espacios naturales del municipio i-ésimo.

$PT$ : Número de plazas alojativas turísticas existentes en el municipio i-ésimo.

$DT$ : Índice de dispersión del municipio i-ésimo. Se obtiene ponderando la población que reside fuera de la capital y el número de entidades que componen el municipio.

Fuente: MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998), y elaboración propia.

CUADRO A2

**DESCOMPOSICIÓN DEL CRITERIO «OTROS INDICADORES DE GASTO»**

Función	Variables	Porcentaje sobre función	Porcentaje sobre fórmula
Servicios generales (41,86 por 100)	Población ponderada por composición		
	Variación últimos 10 años	33	3,35
	Número de entidades de población	33	3,35
	Porcentaje población diseminada	33	3,35
Gasto en educación (8,01 por 100)	Población < 17 años	100	1,90
Gasto en sanidad y seguridad social (7,61 por 100)	Población ponderada por gasto	40	0,73
	Número de parados	30	0,55
	Población > 64 años	30	0,55
Gasto en obras públicas y urbanismo (29,49 por 100)	Suelo urbano de dominio público	100	7,08
Gasto de cultura y deporte (13,03 por 100)	Población ponderada por gasto	70	2,20
	Población < 17 años	30	0,94

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria de la Ley Foral 23/97.