IEB
Institut
d'Economia
de Barcelona

Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España '10

IEB Càtedra de Federalisme Fiscal
UNIVERSITAT DE BARCELONA

fundación ICO

Instituto de Estudios Fiscales

IEA Institut d'Estudis Autonòmics

IEB
Institut
d'Economia
de Barcelona

Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España '10

IEB
Càtedra de
Federalisme Fiscal
UNIVERSITAT DE BARCELONA

fundación ICO

Instituto de
Estudios Fiscales

Editorial 7

Forum

La imposición local en España ¿Hay vida después de la crisis?

Javier Suárez-Pandiello
Universidad de Oviedo 10

¿Impuestos ambientales locales?

Xavier Labandeira
Rede, Universidade de Vigo y Economics for Energy 18

Las subvenciones generales en la financiación municipal española

Francisco Pedraja Chaparro
Universidad de Extremadura 26

El endeudamiento local en España: ¿una cuestión de tamaño?

Roberto Fernández Llera
Universidad de Oviedo 34

Temas de actualidad

Área metropolitana de Barcelona

Josep Roig
Director Consorci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

José Luis Haro García
Consorci Àrea Metropolitana de Barcelona 46

Los problemas de financiación de los municipios turísticos: un tema de debate

Antoni Costa Costa
Universitat de les Illes Balears 48

El gasto realizado por los municipios españoles: una especial referencia a la prestación de servicios no obligatorios

Maite Vilalta
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona 54

Situación fiscal y financiera de los municipios

Carlos Prieto
Federación Española de Municipios y provincias 58

Investigación

¿De qué dependen las decisiones tributarias locales? Evidencia empiríca para el caso español

Francisco J. Delgado
Universidad de Oviedo

Santiago Lago-Peñas
REDE, IEB y Universidad de Vigo

Matías Mayor
Universidad de Oviedo **68**

Urbanismo y financiación municipal en España

Albert Solé-Ollé
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona

Elisabet Viladecans-Marsal
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona **74**

Estimación de los costes de centralidad y capitalidad de las grandes ciudades españolas

Núria Bosch
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona

Marta Espasa
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona

Daniel Montolio
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona **84**

La imposición local sobre negocios: competencia fiscal y geografía

Jordi Jofre
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona **96**

Reseñas **104**

Índice de autores **110**

Editorial

El IEB publica su segundo Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España. Los editores del informe son Núria Bosch y Albert Solé, investigadores del IEB y catedráticos de hacienda pública de la Universidad de Barcelona. Este Informe se publica anualmente e incluye contribuciones de expertos en la materia del IEB o de otras universidades, centros de investigación y administraciones públicas. Las contribuciones son sobre la situación de los gobiernos autonómicos y locales, y no tienen carácter técnico con el objetivo de llegar a una amplia audiencia.

Cada año el Informe se articula entorno a un tema, escogido por su actualidad. Las contribuciones sobre el tema elegido son realizadas por expertos de reconocido prestigio en el campo del federalismo fiscal y se recogen en la sección del Informe denominada *Forum*. Este año el tema elegido es *la financiación de los gobiernos locales*. Los gobiernos locales son las administraciones públicas más próximas a los ciudadanos, por ello es donde éstos se dirigen en primer lugar para la demanda de servicios públicos y, a su vez, éstas son las administraciones que mejor conocen sus preferencias. Estos factores provocan que muchas veces los gobiernos locales suministren servicios más allá de los que legalmente están obligados. Estas necesidades de gasto crecientes, especialmente en tiempos de crisis, no siempre están cubiertas por buenos sistemas de financiación. Los gobiernos locales, al ser el nivel más bajo administración, no disponen muchas veces de los instrumentos fiscales y financieros lo suficientemente flexibles para adaptarse a esta situación cambiante. Por tanto, el objetivo del Informe es analizar esta problemática fiscal y financiera de los gobiernos locales.

En el presente Informe la sección del *Forum* contiene cuatro contribuciones. La primera trata de la imposición local en España y es a cargo del profesor Javier Suárez Pandiello, catedrático de hacienda pública de la Universidad de Oviedo. La segunda contribución versa sobre la imposición ambiental como posible nueva fuente de financiación a tener en cuenta a nivel local. Su autor es Xavier Labandeira, catedrático de economía aplicada de la Universidad de Vigo. La tercera contribución analiza las transferencias generales que otorga el Estado a los municipios y corre a cargo de Francisco Pedraja, catedrático de hacienda pública de la Universidad de Extremadura. Finalmente, la cuarta contribución está dedicada al endeudamiento local y la realiza Roberto Fernández Llera, profesor de la Universidad de Oviedo.

La segunda sección del Informe se denomina *Temas de actualidad* y contiene contribuciones cortas acerca de temas actuales en el campo de la financiación subcentral. Así, la primera hecha por Josep Roig y José Luís Haro (Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona) trata de la nueva ley que regula el Área Metropolitana de Barcelona y modifica de forma importante la gobernanza de este territorio a través de la creación de una única administración metropolitana de segundo nivel. La segunda contribución realizada por Antoni Costa (Universidad de les Illes Balears) analiza la problemática fiscal y financiera de los municipios turísticos. Maite Vilalta (IEB y Universidad de Barcelona) examina el gasto no obligatorio de los municipios, es decir, el gasto en servicios públicos que los municipios no están obligados por ley a suministrar. La cuarta contribución la realiza Carlos Prieto (Federación Española de Municipios y Provincias) y versa sobre la actual crisis fiscal y financiera municipal provocada por la situación económica.

La tercera sección del Informe, denominada *Investigaciones*, incluye resúmenes no técnicos de proyectos de investigación financiados por el IEB o realizados por los propios investigadores del IEB. Esta sección tiene la función de comunicar a una amplia audiencia los resultados de la investigación del IEB en materia de federalismo fiscal. La primera contribución de esta sección corresponde a Francisco J. Delgado (Universidad de Oviedo), Santiago Lago-Peñas (Universidad de Vigo y REDE) y Matías Mayor (Universidad de Oviedo) y analiza si las decisiones fiscales de un gobierno local pueden verse afectadas por las decisiones fiscales de los gobiernos vecinos, mostrando evidencia empírica para el caso español. Su objetivo es estudiar si existen interacciones interjurisdiccionales y analizar en qué medida son factores políticos los que las explican. Albert Solé-Ollé y Elisabet Viladecans (IEB y Universidad de Barcelona) realizan la segunda contribución y analizan la importancia y la influencia del urbanismo en la financiación municipal. La tercera contribución pertenece a Núria Bosch, Marta Espasa y Daniel Montolio (IEB y Universidad de Barcelona) y su objetivo es determinar los costes de capitalidad y centralidad de las ciudades españolas de más de 75.000 habitantes. La cuarta contribución corresponde a Jordi Jofre (IEB y Universidad de Barcelona) y hace referencia a la competencia fiscal en la imposición local sobre negocios, haciendo especial referencia al caso español.

Finalmente, el Informe concluye con una sección dedicada a reseñar libros recientemente publicados sobre la temática del federalismo fiscal.

Los editores y el equipo de investigadores del IEB esperan que el Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España sea de interés para académicos, funcionarios, profesionales y otros estudiosos interesados en la temática del federalismo fiscal y sea útil para estimular el debate entorno a las haciendas autonómicas y locales.

Institut d'Economia de Barcelona

Barcelona, diciembre de 2010

Forum

10 **La imposición local en España ¿Hay vida después de la crisis?**

Javier Suárez-Pandiello
Universidad de Oviedo

18 **¿Impuestos ambientales locales?**

Xavier Labandeira
Rede, Universidade de Vigo y Economics for Energy

26 **Las subvenciones generales en la financiación municipal española**

Francisco Pedraja Chaparro
Universidad de Extremadura

34 **El endeudamiento local en España: ¿una cuestión de tamaño?**

Roberto Fernández Llera
Universidad de Oviedo

La imposición local en España ¿Hay vida después de la crisis?

Javier Suárez-Pandiello
Universidad de Oviedo

1. Introducción

Los efectos de la profunda crisis económica en la que seguimos inmersos han puesto de manifiesto la necesidad de acometer profundas reformas normativas e institucionales que deberían ir en la dirección de incentivar comportamientos proactivos de los agentes económicos, incluidas las administraciones públicas.

En este sentido si hay una reforma apuntada reiteradamente como imprescindible y que, sin embargo, se mantiene especialmente rezagada en el tiempo, esta es la que afecta a las normas de gobierno y de financiación locales. La demora permanente de estos cambios normativos viene sumiendo a estas administraciones públicas en una incertidumbre, cuyos efectos no pueden ser más negativos, pues por una parte dejan sus responsabilidades competenciales en una nebulosa difícil de describir, al tiempo que sirven para justificar determinadas conductas victimistas tendentes a derivar responsabilidades (o mejor comportamientos irresponsables) en materia de gestión pública hacia instancias superiores. El argumento utilizado a menudo es que la normativa vigente "asfixia" a los ayuntamientos, obligándoles a asumir cada vez más competencias, con recursos cada vez más escasos.

Desde la otra orilla, también hay quien aduce que, en realidad los gobiernos locales tienen poco de que quejarse, puesto que ninguno en la práctica "agota" su capacidad fiscal estableciendo los tipos impositivos máximos que la ley les permite sobre los tributos de su competencia, incluyendo aquí tanto los impuestos municipales como el recurso a las cargas directas sobre usuarios en forma de tasas, precios públicos y contribuciones especiales. Se argumenta, en este sentido, que los ayuntamientos (en general) todavía tienen un margen de generación de recursos propios (o "recorrido fiscal") que deberían explotar antes de pedir ayudas a otras administraciones, cuyas finanzas no pasan precisamente por sus mejores momentos. Dicho en otros términos, los gobiernos locales deberían ejercer mayor "corresponsabilidad fiscal", asumiendo por sí mismos la impopularidad de exigir un "esfuerzo" suplementario a sus ciudadanos, en lugar de esperar que sea otra administración (la central o la autonómica) quien asuma ese coste subiendo sus impuestos y les transfiera después una parte de los nuevos recursos generados.

En las páginas que siguen trataré de sintetizar mi posición personal en este debate, en lo que respecta a la fiscalidad local. Para ello, en la siguiente sección resumiré con carácter general algunas notas características de los impuestos locales vigentes en la actualidad. En la sección tercera trataré de poner la lupa sobre el principal recurso tributario de los ayuntamientos españoles (el impuesto sobre bienes inmuebles –IBI-) a la luz de la información extraída de los presupuestos liquidados de las capitales de provincia para el año 2.008. En la cuarta sección presento algunos datos complementarios sobre el impacto de la crisis en los tributos locales. Finalmente, la quinta sección incluye algunos comentarios finales y perspectivas de futuro.

2. Impuestos municipales: eficiencia, equidad y oportunismo

Si tuviéramos que definir con una única palabra la característica principal de los tributos locales, esta no debería ser otra que impopularidad. Al contrario de lo que sucede con los tributos pertenecientes a las otras administraciones públicas, en el ámbito local no hay margen para la ilusión fiscal. Los principales impuestos locales recaudados con regularidad (impuesto sobre bienes inmuebles, impuestos sobre vehículos de tracción mecánica y lo que queda del impuesto sobre actividades económicas) son totalmente perceptibles y no disimulables, ni tras el velo de los precios, ni mediante instrumentos de gestión como las retenciones en la fuente. Esta característica no deja de ser reco-

"Los principales impuestos locales recaudados con regularidad son totalmente perceptibles y no disimulables, ni tras el velo de los precios, ni con instrumentos de gestión como las retenciones en la fuente"

Tabla 1. Estructura de los Ingresos Fiscales Municipales

	2002		2007		Δ(02-07)
	Miles de €	%	Miles de €	%	%
Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)	5.043.438	33,29	8.048.396	35,53	59,58
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)	1.700.331	11,22	2.284.858	10,09	34,38
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IΔVTNU)	914.867	6,04	1.533.818	6,77	67,65
Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)	1.939.116	12,80	1.455.262	6,42	-24,95
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO)	1.341.010	8,85	2.394.402	10,57	78,55
Tasas y Precios Públicos	3.904.739	25,77	5.801.935	25,61	48,59
Contribuciones especiales	212.807	1,40	200.260	0,88	-5,90
Otros ingresos (*)	93.457	0,62	932.704	4,12	898,00
Ingresos Fiscales	15.149.765	100,00	22.651.635	100,00	49,51

Fuente: D.G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

(*) Incluye en 2007 la Participación Territorializada en Impuestos concretos.

mendable desde el punto de vista de la eficiencia, en la medida en que impide que los ciudadanos subestimen el coste de los servicios públicos y, consiguientemente, colabora en el siempre necesario proceso de rendición de cuentas exigible a quienes gestionan asuntos públicos. Sin embargo, la escasa flexibilidad de las bases tributarias exige que ante incrementos en las necesidades de gasto, los gobiernos locales no puedan ver elevada su recaudación sin tener que adoptar medidas discrecionales, lo cual en un entorno fiscal caracterizado durante muchos años por las rebajas fiscales practicadas en el resto de la administraciones públicas, bien forma de reducciones de tipos impositivos (IRPF estatal) o de incrementos en beneficios fiscales (deducciones autonómicas), ha venido produciendo un cierto sentimiento de agravio comparativo en los gobiernos locales, quienes son a menudo presentados ante los ciudadanos como voraces recaudadores.

"La escasa flexibilidad de las bases tributarias exige que ante incrementos en las necesidades de gasto, los gobiernos locales no puedan ver elevada su recaudación sin adoptar medidas discrecionales"

Si a esta característica, le añadimos el hecho de que las finanzas locales se han visto también inmersas en un proceso de cambios regulatorios escasamente acertados, desde el punto de vista de la equidad general del sistema (práctica supresión del IAE para un amplísimo número de ayuntamientos, que desfiscaliza a empresarios y profesionales, y dualidad en el reparto de la participación en tributos del Estado, que abre la brecha financiera entre municipios grandes y pequeños), es explicable, aunque no defendible, la utilización excesiva de la recaudación procedente de tributos no ordinarios (o, cuando menos, irregularmente distribuidos en el tiempo), como el impuestos sobre construcciones, instalaciones y obras y el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana para financiar gasto corriente.

La tabla 1 corrobora estos comentarios. Como se ve la estructura de la fiscalidad municipal ha variado notablemente entre 2002 (año de la última reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) y 2007 (último año para el que hay datos definitivos liquidados para la gran mayoría de los municipios). El peso del IAE en la tributación local se ha reducido a la mitad, con una caída en términos absolutos de la cuarta parte de su recaudación. Por el otro lado, se ha producido un espectacular incremento de ingresos procedentes del ICIO (casi el 80 por ciento), sobreexplotado por el auge de la construcción, el cual pasa a ser en 2007 el segundo impuesto por recaudación (por encima del impuesto de vehículos y sólo detrás del IBI) y la tercera figura tributaria, si agrupásemos en una única partida la recaudación de tasas y precios públicos.

Tabla 2. Impuesto sobre Bienes Inmuebles en las capitales de provincia (2008)

	Tipo Urbana	Esfuerzo Fiscal	CL/H
León	0,790	60,77	296,96
Barcelona	0,755	58,08	277,55
Lleida	0,725	55,77	276,81
Girona	0,886	68,15	260,80
Oviedo	0,683	52,54	231,70
Tarragona	0,845	65,00	230,54
Cádiz	0,975	75,00	227,38
Salamanca	0,700	53,85	224,50
Huesca	0,900	69,23	223,93
Ciudad Real	0,970	74,62	223,67
Madrid	0,558	42,92	221,71
Castellón de la Plana	0,808	62,14	220,43
Valencia	0,974	74,92	211,76
Alicante	0,754	58,00	208,23
Ourense	0,540	41,54	207,80
Almería	0,755	58,08	202,44
Granada	0,600	46,15	200,80
Sevilla	0,847	65,15	197,03
Burgos	0,450	34,62	191,82
Badajoz	0,809	62,23	183,42
Santander	0,540	41,54	182,07
Cáceres	0,710	54,62	179,78
Zamora	0,590	45,38	178,34
Segovia	0,492	37,85	177,40
Toledo	0,535	41,15	177,08
Coruña (A)	0,525	40,38	170,47
Lugo	0,650	50,00	169,14
Ávila	0,555	42,69	167,67
Palma de Mallorca	0,655	50,38	166,42
Jaén	0,600	46,15	166,31
Valladolid	0,570	43,83	164,67
Albacete	0,470	36,15	164,28
Málaga	0,695	53,49	161,27
Murcia	0,680	52,31	161,12
Logroño	0,500	38,46	159,80
Zaragoza	0,547	42,04	158,01
Guadalajara	0,506	38,92	154,08
Huelva	1,060	81,54	150,50
Pontevedra	0,620	47,69	146,09
Córdoba	0,634	48,75	143,22
Santa Cruz de Tenerife	0,608	46,77	142,10
Palencia	0,520	40,00	141,49
Soria	0,500	38,46	136,39
Teruel	0,550	42,31	131,14
Cuenca	0,480	36,92	123,07
Palmas de Gran Canaria (Las)	0,520	40,00	116,77

Fuente: D.G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, INE y elaboración propia.

Destacables también son el incremento del IΔVTNU (67,65 por ciento) y, por supuesto, la partida de otros ingresos, que incluye las participaciones territorializadas en IRPF, IVA e impuestos especiales que financian a los municipios de más de 75.000 habitantes y a las capitales de provincia y comunidad autónoma, aunque no alcancen esa cifra de población[2]. Por el lado contrario, destaca la regresión de las contribuciones especiales como instrumento de financiación local.

Con todo, el IBI se consolida como la principal figura tributaria local, con un peso del 35 por ciento de los ingresos fiscales (51,21% de los meramente impositivos) y con un crecimiento en términos absolutos de casi el 60 por ciento. Es por ello por lo que dedicaré la sección siguiente a exponer información un poco más detallada del comportamiento de esta figura tributaria.

3. El IBI en las capitales de provincia

Como es sabido, el impuesto sobre bienes inmuebles se inserta en la tradición de impuestos sobre la propiedad, que constituye en la mayor parte de los países de nuestro entorno la parte nuclear de la financiación local.

En el caso español, el IBI se configura como un impuesto que grava tanto la propiedad de bienes de naturaleza rústica como urbana. Además los cambios regulatorios ya aludidos incorporan una nueva categoría, denominada bienes inmuebles de características especiales que, de acuerdo con el artículo 8 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario "constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble." En esta categoría se incluyen los destinados a la producción de energía eléctrica y gas y al refino de petróleo, las centrales nucleares, las presas, saltos de agua y embalses, las autopistas, carreteras y túneles de peaje, los aeropuertos y puertos comerciales.

Como en la mayoría de países, se trata de un impuesto de naturaleza real, cuya base imponible se determina administrativamente (valor catastral) y sobre el cual los ayuntamientos mantienen una amplia capacidad normativa, que les permite determinar los tipos impositivos (dentro de una horquilla fijada legalmente), bonificaciones (sujetos pasivos que sean titulares de familia numerosa, inmuebles que tengan instalados sistemas para el aprovechamiento térmico o eléctrico de la energía solar e inmuebles de organismos públicos de investigación y los de enseñanza universitaria) y recargos (inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente).

El hecho de combinar una base imponible fijada administrativamente, cuya valoración puede variar notablemente en el espacio y en el tiempo (tanto entre ayuntamientos, como dentro de un mismo ayuntamiento), con la capacidad discrecional que tienen los gobiernos locales de ejercer su capacidad normativa, dificulta notablemente la evaluación en términos de equidad de este impuesto. Así, la comparación de tipos impositivos entre municipios nos dice poco, si no conocemos el grado de actualización de los valores catastrales[3]. Tampoco nos ayuda mucho, por la misma razón comparar esfuerzos fiscales (recaudación real respecto a la potencial), e incluso la más "objetiva" comparación entre cuotas por habitante puede introducir sesgos, dada la desigual distribución en el territorio de los inmuebles exentos, fundamentalmente por razones administrativas (inmuebles pertenecientes a otras administraciones públicas).

"Al combinar una base imponible fijada administrativamente con la capacidad discrecional de los gobiernos locales, la evaluación en términos de equidad del IBI es notablemente difícil"

La tabla 2 recoge información relativa al IBI de naturaleza urbana en 2008 en las capitales de provincia, ordenadas de mayor a menor cuota líquida por habitante. Como se puede apreciar no son necesariamente los contribuyentes residentes en los municipios que aprueban tipos impositivos más elevados quienes pagan cuotas mayores, ni viceversa. De hecho, la ciudad con tipo más alto (Huelva, con un 1,06 %) aparece como la novena con menor cuota por habitante, en tanto que la de menor tipo (Burgos, con el 0,45%, apenas el 40 por ciento del tipo de Huelva) genera por habitante una cuota que es un 27 por ciento mayor.

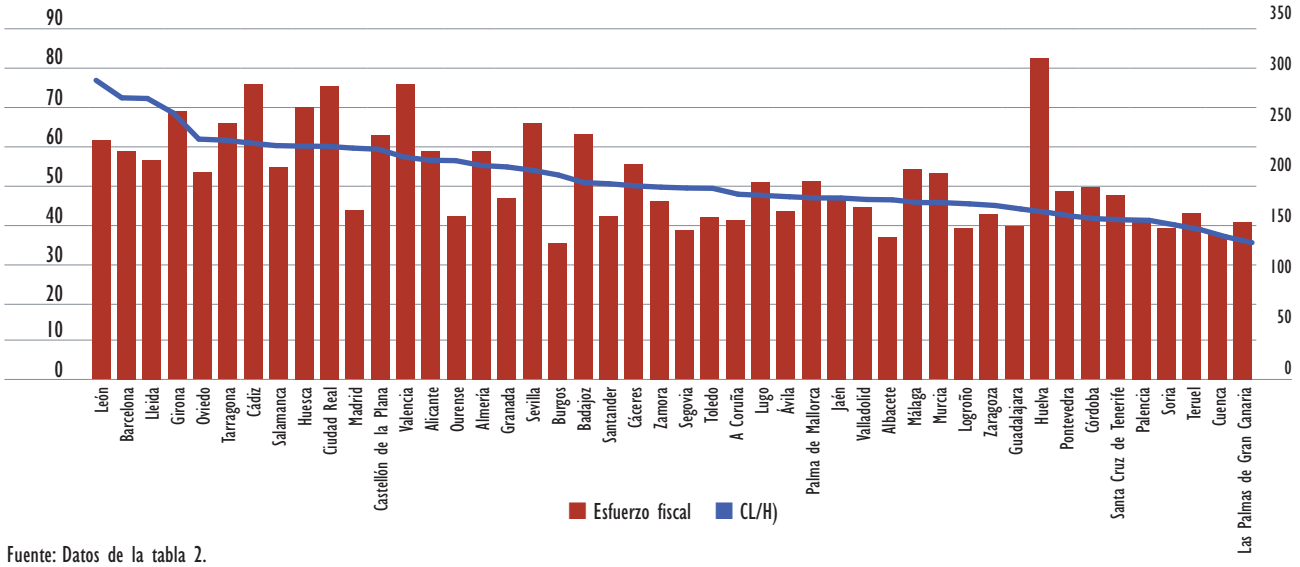
El gráfico 1 superpone visualmente los datos de esfuerzo fiscal y cuota líquida por habitante. Como se puede apreciar, sólo por casualidad (Girona, Zamora, Ávila y Guadalajara) las gráficas coinciden.

La tabla 3 resume los principales estadísticos descriptivos que emanan de las cifras de la tabla 2. Los coeficientes de variación, situados en los tres casos en el entorno del 23%, y las proporciones del rango (máximo menos mínimo) respecto a la media muestran una alta dispersión en el uso del tributo entre las ciudades analizadas.

[2] En realidad, aun cuando contablemente estas participaciones aparecen en los capítulos 1 y 2 del presupuesto, el hecho de que los ayuntamientos carezcan de capacidad normativa alguna sobre ellas unido a su incorporación efectiva al sistema de participaciones en tributos del Estado (PIE), las convierten en la práctica en transferencias incondicionales del Estado.

[3] Aunque es el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección General del Catastro quien marca los valores catastrales, los ayuntamientos no son del todo ajenos al establecimiento de bases, puesto que pueden ejercer su influencia a la hora de acelerar o retrasar las revisiones de valores, además de ejercer sus competencias en materia de calificación urbanística y definición de inmuebles de uso residencial como desocupados.

Gráfico 1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles en las capitales de provincia (2008)



Fuente: Datos de la tabla 2.

Tabla 3. Impuesto sobre Bienes Inmuebles en las capitales de provincia. Estadísticas descriptivas

(2008)	Tipo Urbana	Esfuerzo Fiscal	CL/H
Media	0,666	51,23	187,13
Desviación St	0,158	12,12	41,82
Coef.Variación	23,666	23,67	22,35
Mínimo	0,450	34,62	116,77
Mediana	0,627	48,22	177,87
Máximo	1,060	81,54	296,96
Rango respecto a la media (%)	91,59	65,04	63,64

Fuente: D.G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, INE y elaboración propia.

4. Tributación local y crisis económica

Hemos visto hasta aquí las características principales de los tributos locales y algunos datos específicos relativos a la utilización del principal de ellos (el IBI) en las capitales de provincia de régimen común. Sin embargo, la crisis económica está produciendo dramáticos efectos que no pueden dejar de ser comentados.

Por una parte, la crisis está provocando una caída espectacular en los ingresos tributarios procedentes de los impuestos potestativos (IΔVTNU e ICIO), que como habíamos visto, venían soportando en buena medida la fiscalidad local con sus importantes crecimientos de los últimos años. Además, también se está retrayendo la recaudación de ciertas tasas, fundamentalmente las conectadas con el sector inmobiliario, y los ingresos compartidos (IRPF, IVA e impuestos especiales) en los municipios de mayor dimensión.

"La crisis está provocando una caída espectacular en los ingresos tributarios procedentes de los impuestos potestativos que habían experimentado importantes crecimientos en los últimos años"

La Tabla 4 muestra la variación en los ingresos locales vinculados a la actividad constructora entre 2007 y 2008, año éste en que empieza a manifestarse con toda su virulencia la crisis económica.

Como se ve, las caídas de impuestos son del orden del 10 por ciento como media en las seis ciudades de más de 500.000 habitantes y del 12,5 por ciento en el conjunto de las capitales de provincia.

Tabla 4. Liquidación Agregada de Ingresos Locales Vinculados con la Construcción (mill. de €)

Tributo	2007		2008		% Δ	
	Capitales de Provincia	Grandes Ciudades >500.000	Capitales de Provincia	Grandes Ciudades >500.000	Capitales de Provincia	Grandes Ciudades >500.000
Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana	663,28	451,46	579,56	406,33	- 12,66	- 10,00
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	595,18	279,38	521,16	252,65	- 12,44	- 9,57
Otros Ingresos Urbanísticos (*)	392,91	129,16	237,05	71,29	- 39,67	- 44,80

(*) Incluye la suma de ingresos por Licencias Urbanísticas, Cuotas de Urbanización y Aprovechamientos Urbanísticos.

Fuente: D.G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales.

La caída del resto de ingresos urbanísticos contabilizados en el capítulo 3 de ingresos se sitúa en el 40 por ciento y estas cifras es de esperar que se mantengan o incluso empeoren en 2009 y 2010. Si a todo ello le añadimos la caída general de la PIE, vinculada a los ingresos tributarios del Estado, que obligará a los ayuntamientos a devolver, en agregado, 1.612 millones de € correspondientes a 2008 y 4.000 millones para 2.009, por excesos en las entregas a cuenta, a los ayuntamientos no les queda más remedio que adoptar medidas discrecionales para la elevación de la presión fiscal local a pesar de lo malo de la coyuntura. La tabla 5 muestra cómo efectivamente el esfuerzo fiscal relativo ha aumentado como media las capitales de provincia en todos los impuestos, especialmente en los obligatorios, donde el margen de recorrido es mayor[4].

5. El futuro de los tributos locales

¿Es sostenible el sistema de financiación actual? Son muchos los que opinan que si ya era difícilmente sostenible antes de la llegada de la crisis, ahora más que nunca resulta imprescindible abordar una reforma profunda, no sólo del sistema de financiación, sino también de la propia estructura de la administración local.

Ya he dicho que la última reforma introdujo cambios sustanciales en las principales figuras tributarias, sobre todo en el IAE, que además se alteró el sistema de transferencias intergubernamentales y que los ayuntamientos han acentuado más si cabe el uso excesivo de las políticas urbanísticas como instrumentos opacos de financiación local.

Hablando de futuro y puestos a afrontar esa reforma, cabría preguntarse algunas cosas en relación con los instrumentos concretos de financiación. Así, por ejemplo podríamos preguntarnos si debe el IBI seguir siendo la base de la fiscalidad local; si queda alguna opción, tras la anterior reforma, para gravar las actividades económicas; qué papel le reservamos al principio del beneficio instrumentalizado a través de cargas sobre el usuario o si cabe esperar alguna solución imaginativa novedosas.

"El IBI debe mantenerse como elemento nuclear de la tributación, al tratarse de un impuesto de base inmóvil con cualidades indicadas para su aprovechamiento por los gobiernos locales"

Yendo por partes, mi opinión es que el IBI sí debe mantenerse como elemento nuclear de la tributación, en la medida en que se trata de un impuesto de base inmóvil al cual la teoría de la descentralización fiscal atribuye cualidades especialmente indicadas para su aprovechamiento por los gobiernos locales. A mi juicio, y como ya indicábamos en un estudio de referencia realizado para la Federación Española de Municipios y Provincias[5], debería eximirse a este tributo de cualquier otra función que no sea la meramente recaudatoria, dejando que cualquier otro objetivo redistributivo y de carácter social sea cubierto por las políticas sociales municipales vía gasto público. La razón fundamental para ello es que se trata de un impuesto real, objetivo y de producto y que, por su propia naturaleza, grava un único elemento patrimonial (la propiedad inmobiliaria) y no se acumula con otros activos patrimoniales para medir la efectiva capacidad económica del contribuyente. En esas condiciones, no admite, técnicamente, elementos de personalización de la carga tributaria sin complicar excesivamente la gestión, liquidación y control del tributo, de ma-

[4] Cuando hablo de "recorrido" me refiero a la distancia entre los tipos impositivos establecidos y los máximos legalmente permitidos, aun cuando el "recorrido fiscalmente admisible" por los ciudadanos depende también de aspectos tales como la relación existente entre la valoración catastral y los valores reales de la propiedad, muy vinculado a los procesos y fechas de revisión de valores catastrales.

[5] Vid. Suárez Pandiello et al. (2008).

Tabla 5. Esfuerzo Fiscal Relativo Medio para el Conjunto de Capitales de Provincia

Tributo	2007	2009	% Δ
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	74,72	80,30	7,47
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	67,17	75,54	12,46
Impuesto sobre Actividades Económicas	40,69	43,86	7,79
Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana	88,14	88,94	0,91
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	89,42	91,38	2,19
Máximo	1,060	81,54	296,96

Fuente: D.G. de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, INE y elaboración propia.

nera que cualquier intención de aplicar progresividad carece de sentido[6]. Por la misma razón, resulta imprescindible una revisión integral del bloque de exenciones y beneficios fiscales respecto a su adecuación a los fines de interés general por el que han sido habilitados.

"La práctica eliminación del Impuesto sobre Actividades Económicas de la fiscalidad local ha sido un error tanto por motivos de equidad como por el hecho de privar a los ayuntamientos de capacidad normativa"

Por otra parte, la aproximación de los valores catastrales a los reales de la forma más suave y pacífica debe ser un objetivo fundamental de cualquier reforma de la Hacienda Local a medio plazo. Para ello se deben incorporar elementos de potenciación en la gestión catastral y una cooperación interadministrativa que permita optimizar la gestión de valores y sus efectos recaudatorios. La generalidad del impuesto requiere que, en el futuro, el mantenimiento de las bases de datos catastrales descanse más intensamente en las entidades locales (las más interesadas en su actualización), sin perjuicio de la coordinación procedimental y de la integración de la información inmobiliaria en la base de datos nacional del Catastro.

Por lo que respecta al Impuesto sobre Actividades Económicas, ya expresé mi opinión de que su práctica eliminación de la fiscalidad local para gran número de municipios ha sido un error, tanto por motivos de equidad (desfiscaliza a colectivos, cuya contribución al sostenimiento de las cargas públicas no es, con carácter general, precisamente elevado, sobre todo si lo comparamos con las cuotas soportadas por las rentas salariales, sobre las que pivota la mayor parte de la tributación sobre la renta), como por el hecho de privar a los ayuntamientos de una figura sobre la que ejercer su capacidad normativa. El personaje principal de la última novela de Antonio Muñoz Molina[7], dice en un momento que "... en lograr que un edificio llegue a su culminación se tarda mucho tiempo, porque las cosas crecen, por mucho esfuerzo que se ponga en ellas, con una lentitud orgánica; pero la instantaneidad de la destrucción es resplandeciente: el chorro de gasolina y la llama que se alza devorándolo todo,…." Salvando las distancias, lo que se ha hecho con el IAE ha sido aplicar ese "chorro de gasolina" a un tributo que había costado años consolidar. Aun cuando resulta políticamente difícil retrotraerse a tiempos pasados y recuperar para la hacienda local un impuesto sobre las actividades económicas sin un muy amplio consenso, a mi juicio debería hacerse el esfuerzo de reinventar un nuevo impuesto sobre actividades que corrija no sólo los defectos del IAE en su formulación actual, sino también aquellos que lastraron el anterior, ofreciendo argumentos para su práctica eliminación. En todo caso debería mantenerse el sistema de cuotas tributarias objetivas a través de unas tarifas actualizadas, previa realización de los estudios pertinentes para adaptar los módulos o elementos tributarios de forma que conecten mejor con los resultados de la actividad, adaptando las rúbricas de las actividades a la actual clasificación de la CNAE.

En cuanto al principio del beneficio y su aplicación mediante cargas sobre el usuario, creo que es este uno de los ámbitos en los que cabe un mayor ejercicio de la intensificación en su utilización. Nos dice la teoría económica que allá donde los servicios sean divisibles, y por tanto los usuarios identificables, si además esos servicios no tienen un componente redistributivo claro, ni son susceptibles de generar efectos externos muy apreciables, la manera más eficiente y equitativa de financiarlos

[6] Se estaría discriminando entre contribuyentes en función del tipo de elementos patrimoniales en los que materialicen su riqueza, perjudicando a los propietarios de inmuebles, respecto a quienes han preferido disponer de activos financieros.

[7] La noche de los tiempos. Ed. Seix Barral.

es cobrándole al usuario la correspondiente tasa (o precio público) vinculada al coste del servicio. Existe un gran número de servicios locales que cumplen estas características y, en consecuencia, existe un amplio margen de "recorrido" para estas fuentes de ingresos tributarios. Algo parecido sucede con las denostadas contribuciones especiales, que, increíblemente, se vienen convirtiendo en instrumentos marginales para la financiación de inversiones nuevas (como mostraba la tabla 1) y ello a pesar de que las otras fuentes tradicionales de financiación de inversiones (ahorro bruto, transferencias de capital y deuda pública) cada vez parecen más restringidas.

"Debería hacerse el esfuerzo de reinventar un nuevo impuesto sobre actividades que corrija los defectos del IAE actual ofreciendo argumentos para su práctica eliminación"

En relación con la eventualidad de incorporar al sistema de tributación local algún tipo de solución imaginativa novedosa, particularmente me manifiesto miembro del club de los escépticos. Desde siempre he creído que vale más disponer de pocas figuras tributarias claras, comprensibles y de bases amplias (susceptibles de generar recaudaciones razonables), que volver a tiempos pasados, cuando proliferaban tributos complejos, de impacto dudoso sobre la eficiencia y la equidad y escasa capacidad recaudatoria. Hoy hay quien ve en la llamada "fiscalidad verde" una puerta de futuro para la financiación local. Honestamente, yo no lo creo. En el hipotético supuesto de que sea bueno incorporar elementos medioambientales a la fiscalidad (mezclando una vez más objetivos recaudatorios con otros principios), mi opinión es que éstos deberían quedar al margen de los procesos de competencia fiscal y, consiguientemente, establecerse, al menos en sus componentes más relevantes, a niveles superiores de hacienda (autonómicos o estatales).

Sí cabe, en cambio, el incremento de los espacios fiscales locales por la vía de los tributos compartidos. En el estudio anteriormente mencionado, nos manifestábamos partidarios de que esta ampliación alcanzara al menos a todos los municipios de más de 20.000 habitantes, si bien compartir sólo la recaudación puede generar problemas de equidad y perceptibilidad. A mi juicio compartir también capacidad normativa mejora la asunción de responsabilidades políticas, aunque no es factible en todos los casos. Ya he comentado cómo la corresponsabilidad fiscal es precisamente uno de los grandes activos del sistema tributario local español, aún cuando los alcaldes se quejan de la asimetría que ello supone en relación con otros gestores del sector público. Dada la ampliación de competencias que vienen asumiendo "de facto" los ayuntamientos en el ámbito de las políticas sociales, y que además se espera que crezcan

"Una cierta capacidad normativa en el ámbito del IRPF podría dotar a los gobiernos locales de un instrumento de personalización de los ingresos tributarios que mejoraría la situación presente"

con el desarrollo (cuando las condiciones presupuestarias lo permitan) de la Ley de Dependencia, al menos una cierta capacidad normativa (posibilidad de establecer recargos, por ejemplo) en el ámbito del IRPF podría servir para dotar a los gobiernos locales de un instrumento de "personalización" de los ingresos tributarios que mejoraría la situación presente. En todo caso, es necesario con carácter previo alcanzar un amplio consenso político respecto a los objetivos de estructura financiera deseable para los gobiernos locales, en términos de proporciones entre tributación propia y transferencias intergubernamentales.

Referencias bibliográficas

Suárez Pandiello, J (Dir.); N. Bosch; F. Pedraja; J.J. Rubio y A. Utrilla (2008). – *La Financiación Local en España: Radiografía del Presente y Propuesta de Futuro*. FEMP. Madrid

¿Impuestos Ambientales Locales?

Xavier Labandeira
Rede, Universidade de Vigo y Economics for Energy

1. Introducción

En los últimos meses se han multiplicado las voces que defienden un mayor uso, por parte de los municipios, de los denominados tributos ambientales. La idea no es nueva en la administración sub-central de nuestro país: desde su creación en los primeros ochenta, las comunidades autónomas han introducido numerosos impuestos ambientales que, en la actualidad, prácticamente monopolizan su imposición propia. Como en el caso de las comunidades autónomas, el interés municipal en estos tributos tiene mucho que ver con sus potencialidades recaudatorias y, algo menos, con la buena imagen pública de estas figuras. En un momento en el que la recaudación tributaria de los ayuntamientos se está viendo severamente afectada por el entorno recesivo, la búsqueda de nuevos ingresos fiscales es una prioridad clara.

En este trabajo pretendo analizar el papel que puede jugar la imposición ambiental en el ámbito local. Ya avanzo que no soy demasiado optimista sobre un uso intenso de estas figuras en el ámbito municipal: solo un desinterés generalizado por parte de otras administraciones puede justificar la irrupción de impuestos ambientales locales. Este diagnóstico se basa, sobre todo, en las disfunciones que se generan cuando el alcance territorial del impuesto no coincide con el del problema ambiental a corregir. En cualquier caso, esto no implica que los ayuntamientos no tengan algo que decir en este campo cuando otras administraciones actúan, bien porque hay tributos ambientales genuinamente locales o porque su actuación normativa es necesaria para el correcto funcionamiento de los tributos ambientales existentes en otros niveles jurisdiccionales.

El artículo se organiza así en cuatro apartados, incluyendo esta introducción. En el siguiente me ocupo de justificar la tributación ambiental y de establecer pautas que permitan describir y distinguir los tributos ambientales. Esto es fundamental para poner un poco de orden en el debate, bastante deslavazado, sobre qué es y qué no es un impuesto ambiental local. En este apartado se discute, además, la asignación jurisdiccional de impuestos ambientales. Seguidamente se hace una pequeña descripción de la experiencia española con la tributación ambiental, con una mención a las incursiones municipales en este campo. Un último apartado, a partir de todo lo precedente, sirve para extraer las principales conclusiones del artículo y enumerar algunas recomendaciones de política.

"El interés municipal en los numerosos impuestos ambientales tiene mucho que ver con sus potencialidades recaudatorias y, algo menos, con la buena imagen pública de estas figuras"

2. Impuestos ambientales. Por qué y cómo

2.1 Fundamentos

Muchas son las externalidades de tipo ambiental que se producen en las sociedades contemporáneas. Aunque gran parte de ellas están relacionadas con el sector energético (incluyendo transporte y cualquier proceso de combustión de productos fósiles), la casuística es mucho más amplia: vertidos líquidos, residuos sólidos o ruido, por poner solo algunos ejemplos. La intervención pública es la respuesta obvia a externalidades tan abundantes y de tanta magnitud, a través de una variada tipología de instrumentos que se pueden agrupar en tres grandes epígrafes (Labandeira, León y Vázquez, 2006). En primer lugar se encuentran las regulaciones ambientales convencionales, muy comunes en la práctica, que toman la forma de normas cuantitativas de emisión o inmisión, estándares tecnológicos, o normas de planificación. Una segunda alternativa la constituyen las aproximaciones voluntarias que, aunque buscan mayoritariamente la autorregulación de los sectores contaminantes mediante procesos cooperativos, es habitual que requieran el apoyo de mecanismos de intervención.

Los denominados instrumentos económicos, o de mercado, son la tercera alternativa de política ambiental. Su filosofía básica es la búsqueda

de cambios en el comportamiento ambiental de los agentes mediante incentivos en forma de precios. Gracias a los precios, los agentes se adaptan según sus posibilidades de descontaminar: aquellos para los que sea muy caro reducir sus emisiones prefieren pagar y viceversa. Mediante esa descentralización de decisiones se consiguen varios objetivos: un nivel de calidad ambiental a coste mínimo (por la agregación de conductas individuales minimizadoras de coste) y la solución al problema de información asimétrica presente en otras alternativas de política ambiental (el regulador no conoce las posibilidades técnicas y económicas de descontaminación de los agentes y éstos no tienen razones para revelárselas). Puesto que los precios generan un incentivo continuo, la adopción de tecnologías limpias está también garantizada (eficiencia dinámica). En realidad, estos instrumentos pretenden importar lo positivo del libre mercado a la política ambiental: actúan frente al fallo de mercado con el mecanismo esencial de los mercados. Los principales instrumentos económicos son los impuestos ambientales, los mercados de derechos de emisión y las subvenciones.

Aunque comparten mucho, los distintos instrumentos económicos de política ambiental también presentan diferencias considerables. Por una parte, los mercados de derechos de emisión derivan sus precios de una limitación previa de cantidades y de su comercialización. Las subvenciones aplicadas en el mundo real, más que a un pago directo por unidad contaminante evitada (habitual en los manuales), están asociadas al fomento de nuevas tecnologías limpias, bien en fase de desarrollo o de difusión. Aunque pueden ser instrumentos necesarios en el *policy-mix*, especialmente en problemas de gran alcance y urgencia, tales subvenciones tienen poco que ver con un instrumento económico de política ambiental estándar.

2.2 Praxis

Para vincular su fundamento teórico a cuestiones de diseño práctico, un impuesto ambiental es un pago obligatorio por parte de un agente (individuo o empresa) relacionado con la descarga de sustancias contaminantes al medio ambiente y cuyo objetivo es limitar el deterioro del medio natural (Gago y Labandeira, 1999). Este pago fiscal por contaminar sustituye al precio ausente que origina la externalidad, lo que incentiva tanto la introducción de medidas correctoras por parte del contaminador (movimiento a lo largo de su curva de costes marginales de reducción) como la incorporación del coste total (o social) de producción en el precio del producto o servicio vinculado a la externalidad.

"Un impuesto ambiental es un pago obligatorio por parte de un agente relacionado con la descarga de sustancias contaminantes al medio ambiente y cuyo objetivo es limitar el deterioro del medio natural"

"Un impuesto es ambiental por sus efectos correctores por el lado del ingreso público, no por la posible afectación de su recaudación a fines ambientales. En caso contrario, cualquier impuesto podría ser ambiental"

Como en todo impuesto, la recaudación se obtiene de multiplicar un tipo impositivo, idealmente relacionado con el daño ambiental ocasionado por la unidad de contaminación gravada, por una base imponible. La base imponible se calcula preferiblemente de forma directa, a través de medición de las descargas contaminantes, aunque en ocasiones la viabilidad administrativa exige su cómputo por sistemas de estimación indirecta a partir de consumos. En cualquier caso, un impuesto es ambiental por sus efectos correctores por el lado del ingreso público, no por la posible afectación de su recaudación a fines ambientales (en caso contrario cualquier impuesto podría ser ambiental).

Las anteriores componentes permiten clasificar los impuestos ambientales. Según sus tipos impositivos, los impuestos pueden ser proporcionales (lo único que garantiza la minimización de costes antes mencionada), progresivos o regresivos según nivel de emisiones. Una base imponible de medición directa lleva a los impuestos sobre emisiones, preferibles desde una óptica puramente ambiental porque permiten atacar directamente el problema considerado. También puede haber impuestos ambientales sobre producto, siempre y cuando el vínculo entre dicho producto y el problema ambiental sea elevado.

Una última distinción se refiere a los impuestos ambientales con recaudación afectada y no afectada. Es muy común en la práctica la afectación de la recaudación de estas figuras a gasto público ambiental para 'acentuar' su perfil y facilitar así su aceptación social. De hecho, esto ocurre con otro tipo de tributos muy habituales en el ámbito municipal: las tasas por prestación de servicios. Quizá sea éste el momento de introducir una distinción tributaria relevante porque, a diferencia de las tasas, el impuesto ambiental tiene objetivos regulatorios más que de cobertura de costes de un servicio o gasto público particular. Es por ello que los problemas asociados a la afectación de impuestos ambientales no son pocos: los vínculos entre políticas singulares de ingreso y gasto público pueden crear importantes ineficiencias (demasiado o insuficiente nivel de gasto ambiental, por ejemplo) y no es posible un uso de la recaudación con otros fines.

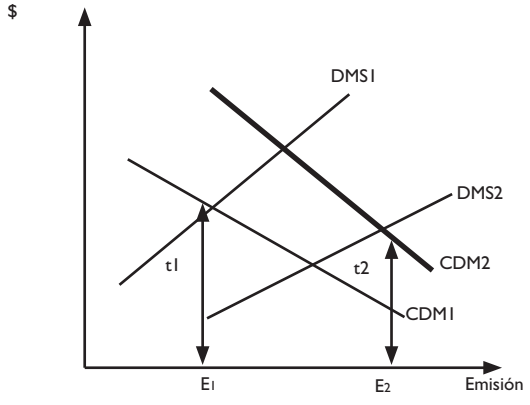
Lo precedente nos dirige hacia las denominadas reformas fiscales verdes, que suponen un paso más en la tributación ambiental: de aplicaciones específicas y aisladas al uso sistémico de la recaudación

ambiental. La base de una reforma fiscal verde se encuentra en la denominada teoría del doble dividendo, que afirma que a los beneficios correctores del impuesto pueden sumarse otros vinculados a la reducción de otros impuestos distorsionantes. Obviamente una reforma de estas características puede llevarse a cabo cuando existe un problema ambiental de gran alcance que dota de una fuente estable y continua de ingresos fiscales. En realidad, la reforma fiscal verde bebe del ideario y soluciones del modelo reformista imperante desde los años ochenta (Gago y Labandeira, 2000), que aboga por sistemas fiscales más simples, extensos y con menos énfasis en objetivos distributivos. Esto explica la evolución de la imposición ambiental desde los años noventa, con una creciente concentración de figuras en el ámbito energético y el abandono de bases menores para evitar elevados costes de administración y cumplimiento.

2.3 La variable espacial

Una vez decidido el uso de tributos ambientales dentro de la política ambiental, es necesario tratar la atribución jurisdiccional de éstos en un estado descentralizado. Caben aquí dos posibilidades: que la asignación esté relacionada con el alcance espacial del problema ambiental, o que se vea influida por la naturaleza del problema. En este último caso, un problema ambiental 'no uniforme' en el que el daño depende de las características particulares del contaminador (especialmente localización) puede recomendar la asignación del tributo a aquella administración más próxima al contaminador o con los medios adecuados para su gestión y/o control.

En la primera de las circunstancias, teniendo en cuenta el carácter público de los bienes ambientales, la asignación impositiva ambiental debería seguir los preceptos de la teoría del federalismo fiscal. En este sentido, el concepto de equivalencia fiscal llevaría a atribuir los impuestos ambientales a aquellas jurisdicciones donde se agotasen los costes y beneficios asociados al bien ambiental (Olson, 1980).



En un modelo básico de externalidades, con una aproximación de equilibrio parcial que refleja un análisis coste-beneficio de la regulación ambiental, la solución se observa en el gráfico precedente.

Puesto que el nivel óptimo de emisiones es aquel en el que los daños marginales sociales de la contaminación (DMS) igualan a los costes marginales de descontaminar (CMD), ante dos problemas ambientales con distinto alcance (1 y 2) cualquier solución impositiva central sería ineficiente. El óptimo se daría sólo cuando las jurisdicciones 1 y 2 eligiesen tipos impositivos t1 y t2 que llevasen a las emisiones E1 y E2. Por supuesto, sería posible conseguir una solución eficiente centralizada con variación de tipos entre jurisdicciones, aunque las dificultades informacionales y de gestión serían significativas (Peltzman y Tideman, 1972). En este caso el medio ambiente tiene las características de un bien público local y, por tanto, su regulación debe ser asignada a la administración sub-central correspondiente. La equivalencia (o correspondencia) fiscal se justifica por la variación espacial de las preferencias de los agentes, que hace que cualquier aproximación centralizadora sea ineficiente.

Esta conclusión es compatible con las obtenidas por Oates y Schwab (1988) que muestran como, en determinadas circunstancias, las administraciones sub-centrales tienden a la selección de incentivos fiscales para nuevas industrias y niveles de emisiones (relacionados con bienes ambientales sub-centrales) socialmente óptimos a pesar de estar en situación de competencia inter-jurisdiccional. De hecho, la presencia de competencia fiscal es la otra clave del problema: desde Cumberland (1981) son muchos los autores que han sugerido que tipos impositivos variables entre jurisdicciones podrían llevar a pérdidas de eficiencia generalizadas por competencia destructiva. Básicamente, las externalidades ambientales serían mayores de lo deseable porque la unidad sub-central intentaría atraer a las actividades económicas móviles.

En resumen, en general hay sustento para el uso de impuestos ambientales por parte de autoridades sub-centrales. Si bien puede ser deseable discutir la necesidad de un nivel mínimo (central) de fiscalidad ambiental entre territorios que, por ejemplo, garantice una calidad ambiental mínima a lo largo del estado. En este sentido, Frey (1980) defiende la variación geográfica de los tipos impositivos pero decidida e implementada por una unidad central que evite comportamientos estratégicos. También puede discutirse la asignación de la recaudación ambiental, incluso cuando la definición y aplicación de tipos impositivos ya tienen una naturaleza jurisdiccional determinada. Así Smith (1995) argumenta que en Europa los impuestos ambientales sobre problemas globales (por ejemplo, contra el cambio climático) deberían ser definidos y gestionados por la Unión Europea, a pesar de que su recaudación debería ser distribuida a jurisdicciones políticas inferiores. De esta manera se evitaría un uso estratégico de estos tributos para

maximizar recursos fiscales: el que fija el impuesto no recibe los recursos y por tanto se guía por consideraciones puramente ambientales. Un arreglo de este tipo podría contemplarse para las distintas administraciones territoriales de un estado, aunque probablemente a la inversa para evitar pérdidas de eficiencia en caso de problemas ambientales de alcance sub-central. Así, de acuerdo con las preferencias de sus ciudadanos, el gobierno local fijaría los niveles impositivos ambientales y cedería la recaudación al gobierno central. Dada la magnitud de sus ingresos, éste sería menos dependiente de estos recursos y podría establecer un sistema de transferencias hacia las unidades sub-centrales que evitase la competencia fiscal destructiva.

3. Los impuestos ambientales en España

La aplicación práctica de impuestos ambientales se ha multiplicado desde los años noventa en el mundo desarrollado, especialmente en Europa. Si a finales de los ochenta eran menos de cien los impuestos ambientales que reconocía la OCDE, en la actualidad las bases de datos de esa organización recogen cientos de figuras en distintos niveles administrativos. Prácticamente todas las áreas de interés para las políticas ambientales cuentan con experiencias fiscales: aguas, atmósfera y residuos sólidos. Su importancia recaudatoria es también relevante, al suponer hoy en media en torno a un 5% de la recaudación tributaria total de las economías europeas. Esta cifra tiene que ver con la importancia de los tributos energéticos que, si bien inicialmente respondían a razones fundamentalmente recaudatorias, fomentan comportamientos ambientales positivos desde el ingreso público y han ido transformándose para considerar más explícitamente los aspectos ambientales en su diseño.

"La aplicación práctica de impuestos ambientales se ha multiplicado desde los noventa en el mundo desarrollado. En Europa, suponen cerca de un 5% de la recaudación tributaria total"

3.1 Una experiencia federal

En el caso español destaca el escaso interés mostrado por las administraciones central y locales en estos instrumentos. Las segundas por su incapacidad para crear y/o gestionar este tipo de figuras, y por las dificultades ya avanzadas para justificar el uso de estos instrumentos a nivel local. Más extraña es la actitud del gobierno central, que no solo ha evitado crear impuestos ambientales o reformar los impuestos energéticos existentes, mucho menos una reforma fiscal verde, sino que incluso ha torpedeado los intentos de la Comisión Europea desde principios de los noventa para actuar en este sentido. Como resultado, la tributación energética española se mantiene de forma consistente por debajo de la media y no se han producido movimientos de innovación fiscal en este campo (Gago, Labandeira, Picos y Rodríguez, 2004).

"En España, es escaso el interés por parte de las administraciones central y locales en estos instrumentos. Desde los ochenta, prácticamente todas las comunidades autónomas aprobaron figuras con algún fin ambiental"

Frente a esto, desde comienzos de los ochenta la práctica totalidad de las comunidades autónomas aprobaron y pusieron en vigor diversas figuras con alguna finalidad ambiental. Esto ha conformado una experiencia española relativamente peculiar, con un componente federal muy marcado, al menos en términos comparados. Dentro de las experiencias autonómicas en fiscalidad ambiental, destacan la generalización e importancia recaudatoria de los cánones de saneamiento. Éstos constituyen en general impuestos sobre el consumo de agua (como indicador del nivel de emisiones) y están afectados a labores de saneamiento. También tienen importancia los impuestos sobre las emisiones atmosféricas de ciertos contaminantes vinculados a la quema de combustibles fósiles. Es de destacar la irrupción más reciente de ciertas comunidades en el ámbito de los residuos sólidos, un campo de evidente interés para las administraciones locales.

La actuación de las administraciones autonómicas en este campo tiene probablemente mucho que ver con sus necesidades financieras y con las fuertes restricciones que impone la legislación marco sobre financiación autonómica para la captura de hechos imponibles: no exportabilidad de la carga y, sobre todo, no duplicidad con otras administraciones. Por ello, aunque la extensión de los tributos ambientales autonómicos puede considerarse un factor positivo de modernización de la política ambiental española, las disfunciones son abundantes: actuaciones relativamente erráticas, con figuras muchas veces defectuosas técnicamente y bastante variabilidad y falta de coordinación territorial dentro del estado, además de la ya mencionada escasa adecuación entre los niveles jurisdiccionales y el alcance territorial de los problemas gravados por éstos.

3.2 Los municipios

En nuestro país los ayuntamientos no tienen potestad legislativa, lo que entre otras cosas les impide crear impuestos propios: los

impuestos que forman parte de su actual sistema recaudatorio han sido creados y asignados por las Leyes Reguladoras de las Haciendas Locales. Sí cuentan con un margen bastante amplio, sin embargo, para crear tasas y contribuciones especiales, así como para realizar recargos sobre la imposición autonómica.

Los impuestos locales existentes en España tienen, en general, poco que ver con el medio ambiente. Sólo una interpretación poco restrictiva puede identificar componentes ambientales en la tributación recurrente de los vehículos de tracción mecánica. Incluso en este caso su papel ambiental solo surgiría de forma accesoria, al conseguir ciertas combinaciones de impuestos sub-óptimos sobre carburantes y sobre vehículos (incluyendo potencia y características ambientales de los motores) funcionar como un impuesto óptimo sobre distintos tipos de emisiones contaminantes (Fullerton y West, 2002). En sí mismo, el actual impuesto municipal sobre vehículos introduce escasos incentivos para el cambio de comportamiento y una vinculación muy imperfecta con casi cualquier problema ambiental asociado al transporte (el daño dependerá del uso real, no de las características de los vehículos).

En el resto de los casos, el aún menor vínculo entre lo gravado y la problemática ambiental justifica nuestra posición. Como se argumentará en el siguiente apartado, la supuesta 'ambientalización' de tributos de naturaleza no ambiental no es posible sin cambios estructurales importantes. La introducción de deducciones por gastos o actuaciones ambientales, muy habitual en la tributación municipal española en estos momentos, se aproxima así más a la subvención (gasto fiscal) que a una posible ambientalización de impuestos sobre propiedad o actividades económicas. Aunque es posible usar deducciones para mejorar el perfil ambiental de ciertos tributos, por ejemplo energéticos, o para transformar de forma más efectiva un impuesto sobre producto en otro sobre emisiones, nada de esto ocurre con los tributos ambientales municipales.

Más recorrido ambiental puede existir en el ámbito de las tasas municipales. Aunque los intentos de crear tasas relacionadas con la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera se han enfrentado con abundantes limitaciones legales (por ejemplo la tasa 'verde' del ayuntamiento gallego de Cerceda, sobre emisiones de óxidos de azufre y carbono), las potencialidades son mayores en el campo de los residuos líquidos y sólidos. Éstas se refieren a servicios (alcantarillado y recogida de residuos) cuya prestación tiene carácter obligatorio para todos los municipios españoles. En el primer caso se puede distinguir entre actividades de evacuación y saneamiento (cuando éste sea competencia municipal), pudiendo buscarse la vinculación a los muy generalizados y potentes cánones de saneamiento autonómicos (que podría tomar la forma de recargo). La clave, como en el caso de los impuestos, no es el destino que se dé a los recursos obtenidos sino la definición tributaria y los incentivos que puedan producirse por el lado del ingreso público.

Por su parte, las tasas de recogida de basuras tienen en general un diseño muy poco ambicioso en nuestro país, normalmente con resultados deficitarios para las necesidades del servicio, y con una incidencia ambiental prácticamente inexistente. El marco fiscal existente dificulta tremendamente una gestión razonable en términos ambientales puesto que una tasa que discrimine adecuadamente entre los que producen más o menos residuos es condición imprescindible para su funcionamiento justo y como punto de partida para la aplicación de impuestos reguladores que se apoyen en su diseño. Como en el caso de la imposición municipal de vehículos, esta tasa ha de jugar un papel fundamental para la viabilidad de la imposición sobre residuos (que probablemente esté en manos de otras administraciones). En el siguiente apartado nos referiremos con más detalle a este asunto.

"Los impuestos locales en España tienen poco que ver con el medio ambiente. Las tasas de recogida de basura, por ejemplo, tienen un diseño poco ambicioso con resultados deficitarios"

Otros tributos también basados en el principio del beneficio, las contribuciones especiales, tienen probablemente un papel más limitado desde una perspectiva ambiental. En primer lugar porque puede tratarse de meros instrumentos para financiar un determinado gasto público asociado con beneficios de naturaleza económico-ambiental, sin que exista necesariamente un efecto positivo ambiental por el lado del ingreso público. En segundo lugar porque, aún de definirse con un vínculo ambiental por el lado del ingreso (cosa que no permite la legislación actual, al distribuir la cuota por indicadores convencionales de bienes inmuebles), su compatibilidad con las abundantes actuaciones tributarias de otras administraciones puede ser dudosa. Éste es el caso de las actuaciones hidráulicas, aunque quizá las políticas de adaptación al cambio climático abran nuevas oportunidades para estas figuras porque, frente a la mitigación, la adaptación al cambio climático puede comportarse en muchos casos como un bien público local. Si la adaptación se acepta como un indicador ambiental adecuado, y la contribución especial determina el nivel de adaptación, la contribución especial podría alcanzar un estatus similar al de un tributo ambiental. En otro caso nos alejaríamos de la línea argumental de este trabajo para internarnos en la financiación del gasto público ambiental.

Finalmente se encuentran los recargos potenciales sobre los impuestos propios ambientales de las comunidades autónomas, recogidos en la legislación española sobre financiación local. Este instrumento plantea una opción interesante, por cuanto puede ser asociado a una figura ambiental previamente definida sin plantear

problemas de compatibilidad o incapacidad legal de actuación. Además, al ser una opción voluntaria, no existirían problemas de competencia fiscal destructiva y habría margen local para responder a daños ambientales locales (o preferencias sobre éstos) más intensos.

4. Problemas y oportunidades para la imposición ambiental local

Creo que una lectura cuidadosa de todo lo expuesto hasta el momento ya justifica las dudas, planteadas al comienzo de este trabajo, sobre las potencialidades de la imposición ambiental en el ámbito local. Quizá lo primero que llama la atención es la escasa correspondencia entre las propuestas de algunos comentaristas, que se imaginan numerosos tributos ambientales locales y tributos municipales 'ambientalizados', con la evolución práctica de estas figuras en nuestro entorno. En realidad, lo que ha pasado con los impuestos ambientales en los países avanzados durante los últimos años es exactamente lo contrario a lo que se pretende en el ámbito local español: una reducción en el número de figuras y su concentración en impuestos potentes con capacidad de incentivación. Esto responde, de hecho, a las tendencias fiscales generales de las últimas décadas que, con la simplificación de estructuras y figuras, buscan más neutralidad y menos costes de administración y cumplimiento.

Lo anterior plantea problemas serios para los tributos ambientales locales porque, en la práctica, es difícil pensar en tributos ambientales locales potentes. Esto tiene que ver con uno de los resultados sobre los que pivota buena parte de mi escepticismo: la necesaria correspondencia entre el alcance territorial de la administración responsable del tributo ambiental y la distribución de beneficios y costes asociados a la contaminación. Pocos problemas ambientales tienen un alcance exclusivamente local y ello hace que la regulación ambiental local, de producirse, sea potencialmente ineficiente (al no contemplar los efectos ambientales producidos fuera de la jurisdicción y al no alcanzar a los contaminadores ubicados fuera de su territorio). Por si fuera poco, a la ineficiencia ambiental se suma, en este caldo de cultivo, uno de los fenómenos más indeseables en estructuras fiscales multinivel: la competencia fiscal destructiva.

"Lo que ha pasado con estos impuestos en los países avanzados es lo contrario de lo que se pretende en al ámbito local español: una concentración en impuestos potentes con capacidad de incentivación"

"El debate actual sobre impuestos ambientales locales en España es muy confuso. La ambientalización de la tributación local está relativamente lejos de la imposición ambiental"

Si lo precedente constituye el principal problema de la tributación ambiental local, las posibles disfunciones no quedan aquí. Como en el caso de las comunidades autónomas, es muy probable que los objetivos recaudatorios primen sobre los ambientales, especialmente en una situación recesiva como la actual. En un contexto de figuras tributarias menores, esto lleva forzosamente a tributos poco ambiciosos en la modificación de comportamientos. A lo largo del trabajo se plantearon alternativas para mitigar este fenómeno sin renunciar al uso de tributos ambientales, como una distribución jurisdiccional independiente de la recaudación y de la decisión sobre tipos impositivos, o la aplicación de recargos sobre impuestos ambientales de otras administraciones.

Sobre ese fondo, además, el debate actual sobre impuestos ambientales locales en España es muy confuso. La denominada ambientalización de la tributación local, basada en un uso intenso de deducciones u otros gastos fiscales, está relativamente lejos de la imposición ambiental. Básicamente porque no puede convertir en impuestos ambientales tributos cuya base imponible tiene poco o nada que ver con el deterioro ambiental. Es más, los resultados de este proceso pueden ser contraproducentes tanto en términos recaudatorios como ambientales. Si lo primero es obvio, lo segundo tiene que ver con la discrecionalidad municipal para aplicar deducciones ambientalizantes. Estas deducciones, que son generalmente equivalentes a subvenciones para el fomento de ciertas tecnologías limpias (lejos, por tanto, de instrumentos puros de precios), solo son eficientes cuando consiguen sus objetivos y cuando lo hacen al mínimo coste. Con señales de poca intensidad y disparidad a lo largo del territorio, las deducciones ambientales municipales son probablemente poco eficientes y coste-efectivas.

Aunque hasta el momento solo he subrayado las sombras, también hay luces en la aplicación de la tributación ambiental en el ámbito local. En primer lugar porque puede haber problemas genuinamente locales en los que el daño y los causantes del problema se sitúan dentro de las fronteras del municipio. No hay muchos ejemplos de esto, siendo uno de los más habituales los fenómenos de contaminación atmosférica local ocasionados por transporte. En segundo lugar porque, por diversas razones, el uso de tributos ambientales por parte de otras administraciones públicas puede ser inexistente o muy limitado. Ante esto, un impuesto ambiental local muy imperfecto (por las razones apuntadas con anterioridad) puede ser mejor que nada. Hemos visto situaciones análogas en

el ámbito autonómico o, salvando las distancias, en la regulación internacional de los gases de efecto invernadero.

Una tercera razón para no descuidar la tributación ambiental local, mencionada a lo largo del texto, es la utilidad de ésta para ciertos impuestos ambientales de otros niveles jurisdicciones. Este fenómeno se ve con toda su crudeza en el caso de la imposición regulatoria sobre los residuos sólidos, cuya efectividad es muy reducida de no existir una medición adecuada para cada contaminador (municipal, asociada a la recogida de residuos). Esto es algo que, en cierta medida, sucede con los cánones de saneamiento autonómicos y los sistemas municipales de medición de consumos de agua limpia. Una última ilustración se refiere al uso de impuestos municipales sobre tenencia de vehículos para, combinados con tributos sobre la matriculación o los carburantes, aproximarse a un impuesto sobre las emisiones reales de distintos contaminantes atmosféricos.

"Los campos más esperanzadores son los residuos sólidos y el transporte. Un impuesto sobre el uso de los vehículos podría sustituir a la tributación sobre matriculación, propiedad y combustibles"

Para finalizar, me centraré en los dos campos que considero más esperanzadores para las administraciones locales y que coinciden con la mayor parte de las ilustraciones anteriores: residuos sólidos y transporte. En el primer caso, es evidente que nuestras sociedades abusan de la producción de residuos y que se debe abordar el problema antes de que sea irresoluble. La tributación ambiental puede jugar un papel aquí, más allá de la recuperación de costes por la prestación de servicio. El problema es cómo, porque será fundamental que los incentivos lleguen a los productores de residuos (algo que no ocurre con el sistema actual de reparto de las tasas de recogida) y a qué nivel jurisdiccional (probablemente regional, de acuerdo con las reglas de asignación habituales). Nuevos desarrollos tecnológicos (pesado individual de residuos) pueden aparecer en los próximos años, aunque mientras tanto las posibilidades se restringen al prepago del impuesto con bolsas de uso obligatorio. En todos esos casos las administraciones locales han de jugar un papel fundamental en la gestión y funcionamiento de tasas de recogida con medición, cuya información puede ser posteriormente utilizada por el impuesto regulatorio.

Por su parte, el transporte es uno de los campos en donde el recorrido de la imposición ambiental es mayor, fundamentalmente porque otros instrumentos ambientales de mercado tienen bastantes dificultades para su implantación. En este sentido, los grandes cambios que se esperan en los próximos años en la configuración del sector (irrupción del coche eléctrico y extensión de modelos híbridos) y la disponibilidad de nuevas tecnologías de localización avanzan un cambio radical en la tributación del transporte (Labandeira, 2009). Un nuevo impuesto sobre el uso de los vehículos puede perfectamente sustituir a la tributación sobre matriculación, propiedad y combustibles. Este cambio debería servir para situar al componente ambiental de estos tributos en una posición similar a la de los instrumentos ambientales aplicados en otros sectores para evitar así situaciones injustas e ineficientes.

A la nueva imposición sobre el transporte ha de llegarse tras un período de transición, en el que la tributación del automóvil debería moverse hacia impuestos basados en las características energético-ambientales de los automóviles, tanto en el momento de su compra como recurrentes en su titularidad. Una combinación de estos tributos con la imposición tradicional de los carburantes podría mejorar considerablemente el funcionamiento del sistema. La imposición ambiental local presenta más potencialidades tanto en la transición hacia estos sistemas, con la imposición recurrente sobre vehículos, como en la configuración de nuevos impuestos locales sobre el uso de vehículos. Impuestos que serían capaces de tratar adecuadamente las múltiples externalidades asociadas al uso de vehículos a nivel local (ruido, congestión o contaminación atmosférica local) y que podrían vincularse a otros tributos ambientales de ámbitos jurisdiccionales más elevados.

Referencias bibliográficas

Cumberland, J. (1981), "Efficiency and equity in interregional environmental management", *Review of Regional Studies*, 10, 1-19.

Fullerton, D. y West, S. (2002), "Can taxes on cars and on gasoline mimic an unavailable tax on emissions?", *Journal of Environmental Economics and Management*, 43, 135-157.

Gago, A. y Labandeira, X. (1999), *La reforma fiscal verde. Teoría y práctica de los impuestos ambientales*. Madrid: Mundi Prensa.

Gago, A. y Labandeira, X. (2000), "Towards a green tax reform model", *Journal of Environmental Policy and Planning*, 2 (1), 25-37.

Gago, A., Labandeira, X., Picos, F. y Rodríguez, M. (2007), "Environmental Taxes in Spain: A Missed Opportunity", in Martínez-Vázquez, J. y Sanz, J.F. (eds) Fiscal Reform in Spain: Accomplishments and Challenges. Northampton, EE.UU: Edward Elgar.

Labandeira, X. (2009), "La regulación ambiental de los automóviles". Barcelona: RACC.

Labandeira, X., León, C. y Vázquez, M. X. (2006), *Economía ambiental*. Madrid: Pearson Educación.

Oates, W. E. y Schwab, R. M. (1988), "Economic competition among jurisdictions: efficiency enhancing or distortion inducing", *Journal of Public Economics*, 35, 333-354.

Olson, M. (1980), "On regional pollution and fiscal equivalence", en Siebert, H., Zimmermann, K. y Walter, I. (eds) Regional Environmental Policy. Londres: Macmillan.

Peltzman, S. y Tideman, N. (1972), "Local versus national pollution control: note", *American Economic Review*, 62, 959-963.

Smith, S. (1995), "The role of the European Union in environmental taxation", en Bovenberg, L. y Cnossen, S. (eds) Environmental Taxation in an Imperfect World. Boston: Kluwer Academic Press.

Las subvenciones generales en la financiación municipal española[1]

Francisco Pedraja Chaparro
Universidad de Extremadura

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es valorar el actual sistema de transferencias generales del Estado a los municipios, comúnmente conocido como PIE municipal (Participación municipal en los ingresos del Estado).

La PIE es una transferencia no condicionada que junto con los ingresos tributarios constituyen los pilares básicos de la financiación ordinaria municipal. Las transferencias corrientes suponen un tercio de los ingresos ordinarios municipales y de aquellas la PIE representa, aproximadamente, dos tercios aunque su importancia varía directamente con el tamaño municipal; el resto de las transferencias corrientes procede, básicamente, de las Comunidades Autónomas (CCAA).

La relevancia de la contribución de las CCAA a la financiación ordinaria municipal en términos agregados oculta una realidad muy dispar en función de que dichas CCAA sean de régimen común o foral. Mientras que en el primer caso el Estado complementa la financiación ordinaria de los niveles subcentrales, regionales y locales, mediante un esquema de transferencias generales y las transferencias de las CCAA a la Hacienda local (PICAS) han tenido hasta el momento una importancia marginal, en el caso foral (País Vasco y Navarra), son los niveles intermedios los que diseñan el esquema de transferencias corrientes de los municipios[2].

Tras esta breve introducción, presentamos de forma muy resumida los elementos estructurales que, de acuerdo con un planteamiento teórico-normativo, han de caracterizar un apropiado sistema de transferencias. A continuación, con perspectiva histórica, describimos el sistema de transferencias derivado de la última reforma. La valoración del nuevo sistema, las deficiencias que permanecen y las nuevas que se crean se llevará a cabo en el tercer apartado y servirán de base para establecer algunas de las líneas de reforma en el diseño de un sistema de transferencias más equitativo y eficiente con el que cerramos el trabajo.

"Las transferencias corrientes suponen un tercio de los ingresos ordinarios municipales, dos tercios de los cuales representan la Participación Municipal en los ingresos del Estado (PIE)"

2. Algunas cuestiones teórico-normativas sobre las transferencias generales

Teniendo en cuenta que en este documento existen trabajos concretos dedicados al análisis teórico de las transferencias tanto generales de nivelación como de carácter específico, en este punto simplemente quisiera señalar que la literatura económica justifica la existencia de las transferencias generales fundamentalmente, aunque no exclusivamente, por razones de equidad; es decir, para cubrir desequilibrios tanto verticales (equidad entre las distintas esferas de gobierno) como horizontales o nivelación (equidad entre unidades de una misma esfera de gobierno; los municipios, en nuestro caso).

De acuerdo con esos objetivos, si tuviéramos que presentar, esquemáticamente, los elementos estructurales de un sistema apropiado de transferencias incondicionado que nos puedan servir de guía en el análisis y valoración del sistema de transferencias municipales en España que realizaremos a continuación, estos podrían ser los siguientes[3]:

[1] Agradezco la ayuda prestada por José Manuel Cordero en las simulaciones que aparecen en este trabajo.

[2] En Canarias no se aplica la imposición indirecta armonizada con la UE lo que le permite contar con impuestos similares pero propios y en definitiva con una mayor capacidad financiera.

[3] Un análisis relativamente actualizado de este instrumento tanto en su vertiente teórica como en la experiencia comparada se encuentra en Martínez-Vázquez y Searle (2007).

Tabla 1. Distribución de municipios según modelo (2004)

Municipios	Nº	%	Población	%
Cesión	84	1,0	18.750.367	43,4
Variables	8.025	99,0	24.447.317	56,6
TOTAL	8.109	100,0	43.197.684	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (DGCFEL).

- Relacionado con el objetivo de equilibrio vertical, la determinación de su cuantía y los compromisos sobre su evolución y revisión con el fin de lograr un sistema estable y flexible.

- Relativo al equilibrio horizontal, la existencia de una fórmula para distribuir la transferencia cuyo tipo, más o menos nivelador, estará condicionado por la naturaleza de las competencias atribuidas

- Entre los criterios de distribución debe haber factores de necesidad y capacidad. Los primeros ajustados a las competencias y los segundos a las bases impositivas propias

- Por último, como recomendación general, las decisiones básicas sobre esos elementos estructurales deberían quedar al margen del comportamiento de las unidades que entregan y reciben las transferencias.

3. La Participación Municipal en los Ingresos del Estado (PIE): antecedentes y situación actual

La actual regulación de la PIE, vigente desde 2004, tiene su origen en la Ley 51/2002 que modificó de manera significativa el sistema de transferencias generales a los municipios.

El anterior modelo se revisaba quinquenalmente y de forma resumida y referida al periodo 1999-2003, podría describirse como una transferencia incondicionada cuya cuantía se fijaba cada cinco años y que evolucionaba durante el quinquenio según el Producto Interior Bruto (PIB) nominal con una garantía de crecimiento mínimo equivalente al Índice de Precios al Consumo. Una vez atendidas algunas situaciones específicas, fundamentalmente aunque no exclusivamente, los casos de Madrid y Barcelona, la transferencia se distribuía en función de una serie de factores. La mayor parte (un 75%) de acuerdo con la población, a la que se le daba más importancia cuanto mayor fuese el tamaño del municipio. Aunque existía algún otro factor de necesidad como las unidades escolares, su peso en el reparto era mucho más reducido (2,5%), distribuyéndose el resto de la transferencia (un 8,5%) de acuerdo con un erróneo criterio de capacidad fiscal que mezclaba a ésta con la recaudación y con un defectuoso cálculo de esfuerzo fiscal (un 14%). El modelo presentaba algunas garantías de financiación que limitaba, junto con la atención a las situaciones específicas, la efectividad de la fórmula distributiva; una general, de manera que ningún municipio podría ver reducida su transferencia con la revisión del sistema (garantía de statu quo), y otra específica para pequeños municipios (menos de 5.000 habitantes) que consistía en una financiación mínima per capita.

"El actual modelo de transferencias establece un sistema "dual", distinto en función (básicamente) del tamaño municipal"

El actual modelo de transferencias establece un sistema "dual", distinto en función (básicamente) del tamaño municipal.

En el caso de municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes (y algunos de menor población pero que son capitales de provincia o de comunidad autónoma), la subvención general correspondiente a cada uno de ellos en el año base (2004), se desdobla en dos componentes: un conjunto de participaciones territorializadas en diferentes impuestos estatales y el denominado Fondo Complementario de Financiación (modelo de cesión). Por otra parte, la fórmula distributiva de varios factores se mantenía, con modificaciones, para el resto de municipios (modelo de variables).

En la Tabla 1 se presenta, para el año inicial de 2004, la distribución por municipios y población de ambos modelos. Aunque el modelo de cesión afecta solo al 1% de los municipios, su incidencia en términos de población resulta más equilibrada alcanzando al 43,4 %.

3.1 Modelo de cesión

Los municipios de mayor tamaño reciben en el año base (2004) una transferencia igual al resultado de actualizar la obtenida en el último año del anterior quinquenio (2003) con la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las CCAA, por IRPF, IVA e impuestos especiales armonizados (índice ITE)[4]. Como dijimos, dicha transferencia en el año base, se divide en dos partes, participaciones territorializadas y Fondo Complementario de Financiación (FCF).

[4] El ITE 2004/2003 fue del 3,39%.

Tabla 2. Importancia relativa de los diferentes componentes del modelo de cesión (2004)

	Media	Max	Min
IRPF	7,3%	20%	4%
IVA	5,9%	16%	0%
Imp. especiales	2,1%	4,5%	0%
Cesta impuestos	15,3%	33%	5%
FCF	84,6%	95%	67%
Total	100,0%		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (DGCFEL).

Las participaciones territorializadas consisten en unos determinados porcentajes en los rendimientos no cedidos a las CCAA de una serie de impuestos estatales: IRPF (1,6875%), IVA (1,7897%) e impuestos especiales de fabricación (2,0454%). En el IRPF, la asignación de la recaudación municipal se obtiene a partir de la cuota líquida de los residentes en el municipio. La asignación de la recaudación en el caso de los impuestos sobre el consumo (general y especiales) sigue un procedimiento muy indirecto; primero, en función de la importancia del consumo de la comunidad autónoma a la que pertenece el municipio en el consumo nacional y, segundo, según el peso de la población de derecho del municipio en la de la comunidad autónoma a la que pertenece[5].

El segundo elemento, el FCF, actúa como una partida de ajuste. Su importe para cada municipio en el año base (2004) se calcula como diferencia entre la subvención general en ese año y el resultado obtenido por las participaciones "territorializadas".

"Los municipios de mayor tamaño reciben una transferencia que se divide en dos partes: participaciones territorializadas y Fondo Complementario de Financiación (modelo de cesión)"

En la Tabla 2 se ofrece, para 2004, la importancia relativa de los componentes de la transferencia general en el modelo de cesión. En media el FCF supone el 85% y el 15% restante el conjunto de impuestos participados entre los que destaca el IRPF con algo más del 7% del total. Más relevante, por sus posibles efectos en términos dinámicos, son los casos extremos que esos resultados medios esconden. El FCF llega a alcanzar el 95% en algún municipio (Telde) que, debido al régimen especial de Canarias, no cuentan con la imposición indirecta armonizada con la UE del resto de España, y la cesta de impuestos participados tiene su máximo en la tercera parte de la transferencia y una quinta parte de ella la participación en IRPF (Alcobendas).

En un sentido dinámico, el FCF evoluciona según el ITE correspondiente, mientras que las participaciones territorializadas lo harán según lo haga la recaudación de los impuestos participados, bien específicamente la del municipio (IRPF y Tabaco), bien la general del conjunto nacional (IVA y resto de impuestos especiales sobre el consumo) así como, en este último caso, según el mayor dinamismo del consumo de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el municipio con respecto al conjunto nacional y de la población municipal en relación a la de su Comunidad Autónoma.

3.2 Modelo de variables[6]

Para la mayoría de los municipios, aquellos con una población inferior a 75.000 habitantes (o que no sean capitales de provincia o de comunidad autónoma), se mantiene, como dijimos, la fórmula distributiva aunque con algunas modificaciones.

La transferencia general se actualiza con el ITE y en cuanto a las garantías, se mantiene el statu quo en el sentido de que ningún municipio obtendrá una financiación inferior a la recibida como subvención en el último año del quinquenio anterior y se suprime la financiación mínima para municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Determinada la transferencia general de cada año, ésta se divide en partes que se distribuyen a su vez en función de una serie de

[5] Aunque en trámite parlamentario se corrigió la "territorialización" de los impuestos especiales sobre Hidrocarburos y Labores del Tabaco, localizándose directamente en el ámbito municipal, lo cierto es que la territorialización efectiva de la recaudación solo se ha aplicado en caso del último impuesto.

[6] Dentro de este modelo existe un sistema específico para los municipios que la Ley considera turísticos y que consiste, básicamente, en un sistema híbrido del aplicado a los municipios de variables y del establecido para los municipios de cesión en el que esta última se limita a una parte de la "cesta" de los impuestos participados, concretamente, Hidrocarburos y Labores de l Tabaco.

Tabla 3. Peso de la población por tramos en el modelo de variables (Ley 51/2002)

Tramos	Número de habitantes	Coeficiente
1	50.000 – 75.000 hab.	1,40
2	20.000 – 50.000 hab.	1,30
3	5.000 – 20.000 hab.	1,17
4	< 5.000 hab.	1,00

Fuente: Ley 51/2002.

variables que tratan de recoger las diferencias municipales en necesidad, capacidad y esfuerzo.

Como única variable de necesidad queda la población que mantiene su peso del 75% en la transferencia general. Los tramos de población, una vez eliminados los superiores a los que se aplica el nuevo modelo de cesión, se ajustan a aquellos para los que la Ley de Bases de Régimen Local exige competencias adicionales, modificándose al alza, en algunos tramos, los coeficientes de ponderación (Tabla 3).

La variable capacidad, denominada capacidad tributaria, aumenta su peso hasta igualar, con un 12,5%, el que se asigna a la variable esfuerzo fiscal. Aunque sorprendentemente estas variables no se definen en la Ley de reforma (51/2002), las distintas Leyes de Presupuestos han concretado su contenido. En ese sentido, la capacidad tributaria se calcula a partir de la base imponible del principal impuesto municipal, el de Bienes Inmuebles (IBI), mientras que el esfuerzo mantiene su definición como relación entre recaudación real y potencial y limita su cálculo a los tres impuestos obligatorios.

4. Valoración del actual sistema

4.1 El peso negativo del pasado

El nuevo sistema de transferencias en general y, especialmente, en lo que respecta al modelo de cesión, supone la consolidación de las inequidades y defectos del anterior sistema.

La razón está en que, en vez de distribuir los recursos del sistema de acuerdo con una fórmula que recoja los principales factores de necesidad y capacidad, aun respetando la garantía del statu quo como elemento de transición, da por bueno, para cada municipio del sistema de cesión, el resultado del anterior sistema y, a partir de él, lo descompone y permite una evolución distinta de cada una de sus partes. Con ello consolida los defectos del anterior modelo con orígenes diversos que van desde el tratamiento específico de algunos municipios hasta los defectos de la fórmula distributiva entre los que se encuentra, por su propia configuración, la ausencia de nivelación.

Incluso aceptando la fórmula distributiva, es posible detectar deficiencias técnicas en cada uno de los elementos que justifican su reparto.

Tabla 4. Peso de la población por tramos en el período 1999-2003 (Ley 50/1998)

Tramos	Número de habitantes	Coeficiente
1	> 500.000 hab.	2,80
2	100.000 – 500.000 hab.	1,47
3	50.000 – 100.000 hab.	1,32
4	20.000 – 50.000 hab.	1,30
5	10.000 – 20.000 hab.	1,17
6	5.000 – 10.000 hab.	1,15
7	< 5.000 hab.	1,00

Fuente: Ley 50/1998.

En cuanto al principal factor de necesidad, la población, que sirve para distribuir la mayor parte de la transferencia, el principal defecto está en los exagerados coeficientes de los tramos de mayor población (2,85) que prácticamente dobla el peso de los habitantes de los núcleos del tramo anterior (1,47) (Tabla 4).

"El nuevo sistema de transferencias, especialmente en el modelo de cesión, supone la consolidación de las inequidades y defectos del anterior sistema por el tratamiento específico de algunos municipios o la ausencia de nivelación"

Esas diferencias en los coeficientes, cuya justificación hay que buscarla en el ámbito político como consecuencia de la presión que los grandes municipios ejercen en el proceso negociador, carecen tanto de fundamento legal como empírico y no resiste una comparación internacional o incluso interna con el nivel regional español. En efecto, por una parte, no existe obligación legal de prestar mayores competencias una vez superados los 50.000 habitantes; por otra, la escasa evidencia existente en nuestro país, limita las deseconomías de escala a niveles de población mucho más reducidos (Solé y Bosch, 2003). Desde una perspectiva comparada, el mayor peso de un habitante de poblaciones mayores a 500.000 habitantes en relación a los del tramo anterior extrañamente supera el 10%, cuando en el caso español, lo hace en más del 90%; más aún, en el ámbito regional español y para servicios típicos del estado del bienestar, distintos de los que tradicionalmente vienen prestando los municipios, las diferencias de población ajustada entre CCAA no llega al 13% en sus valores extremos en el último Acuerdo de financiación (julio 2009).

Tabla 5. Evolución de las necesidades (población) y capacidades (participaciones territorializadas) en el período 2004-2007

	Media	Max	Min
Población	3%	25%	-3,5%
Cesta impuestos	25,7%	42%	16%
IRPF	37,1%	72%	25%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos procedentes de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (DGCFEL).

Otro defecto de la fórmula distributiva ha sido la utilización de un factor de capacidad que identificaba a ésta con la recaudación lo que, entre otras razones, ha producido una distribución de las transferencias contraria a las prescripciones de la teoría. En ese sentido, la transferencia presenta una correlación baja, aunque significativa, pero de signo contrario al esperado (positivo en vez de negativo) con respecto a una auténtica variable de capacidad estimada por nosotros a partir de la base imponible del IBI[7].

En cuanto al último factor distributivo presente en la fórmula de las transferencias, el esfuerzo fiscal, y con independencia de su justificación, sobre la que volveremos más adelante, lo cierto es que los problemas prácticos han obligado, a la hora de su cálculo, a introducir límites "ad hoc" para suavizar, aunque no eliminar, las distorsiones en la distribución de las transferencias.

4.2 El modelo de variables

Centrándonos ahora en una valoración más específica de cada uno de los modelos establecidos en la última reforma, en el de variables y una vez que se acepta la fórmula distributiva, han de reconocerse algunos avances.

El principal, la introducción de un verdadero factor de capacidad. La crítica que puede hacerse es haber limitado su cálculo al IBI y no extenderlo al conjunto de impuestos municipales obligatorios. Por otra parte, también resulta positivo el ajuste de las ponderaciones de la población a la exigencia legal de mayores competencias (Tabla 3).

El principal defecto sigue estando en la variable esfuerzo fiscal que, aunque bien definida como relación entre la recaudación real y potencial y haber limitado su cálculo al conjunto de impuestos obligatorios, sus valores siguen siendo extraños tanto por la ausencia de datos y la asignación del valor máximo en algún impuesto como por la utilización de ponderaciones internas y ello a pesar de la existencia de límites específicos "ad hoc" al valor que puede alcanzar el esfuerzo fiscal de unos municipios con respecto a otros, lo que constituye una prueba evidente de la desconfianza del legislador sobre los resultados que proporciona ese elemento en la fórmula distributiva. Teniendo en cuenta además de los anteriores defectos la reducción del peso que este factor ha tenido con el paso del tiempo y la contradicción que supone su aplicación exclusiva a los municipios de menor tamaño, su eliminación nos parece la solución más razonable[8].

4.3 El modelo de cesión

En cuanto al modelo de cesión, su análisis puede ser abordado tanto en términos estáticos como dinámicos.

Desde una perspectiva estática, además de lo ya comentado sobre la consolidación de los problemas del sistema anterior por el diseño de la última reforma, el principal problema está en la dificultad de conseguir una adecuada territorialización de la imposición indirecta tanto en su versión general (IVA) como específica (impuestos de Fabricación). El criterio utilizado, una mezcla de consumo regional relativo con peso relativo de la población del municipio con respecto a la comunidad autónoma, no garantiza un cálculo mínimamente ajustado del consumo municipal y con ello las ventajas derivadas de una participación en este tipo de bases, como se sabe, reducir la asimetría que se produce entre usuarios y contribuyentes, reforzando así el papel de las tasas. Por otro lado, esas participaciones, aun estando bien imputadas, como sucede con las derivadas del IRPF, siguen teniendo la misma naturaleza que el otro componente de la PIE (FCF), es decir, no dejan de ser meras transferencias.

"El principal problema está en la dificultad de conseguir una adecuada territorialización de la imposición indirecta tanto en su versión general (IVA) como específica (impuestos de fabricación)"

La perspectiva dinámica tiene un interés añadido derivado de la intención del legislador de considerar el nuevo sistema como

[7] En el año base de 2004, el coeficiente entre la PIE y una variable de capacidad correctamente calculada alcanzó un valor de 0, 022792 (2,938847).

[8] Un análisis detallado de los problemas que plantea esta variable en Pedraja (2005).

permanente, eliminando la tradicional revisión quinquenal, en un claro paralelismo con las CCAA[9].

Dando por buena la situación de partida, es decir, suponiendo la existencia de unos equilibrios iniciales, fijar, como se hace, una tasa de evolución del FCF (el ITE) implica que dichos equilibrios se mantendrán en el tiempo si las necesidades de gasto y las capacidades fiscales de todos los municipios evolucionan a esa misma tasa.

De acuerdo con el último año para el que tenemos datos liquidados cuando realizamos este trabajo, 2007, el ITE con respecto al año base (2004) alcanzó el 36,5%. Con esa referencia podemos intentar una aproximación a lo sucedido en ese periodo con las necesidades y las capacidades de los municipios para las que empleamos como proxy la población (necesidades de gasto) y las participaciones territorializadas (capacidad fiscal) en términos globales o específicos (IRPF, al ser el componente más relevante de la cesta de impuestos participados con más del 50% y contar con un criterio apropiado de territorialización).

"En el modelo de cesión, el sistema de transferencias está al margen de la evolución de las necesidades de gasto al desconocer los cambios en su principal indicador: la población"

Los resultados aparecen en la Tabla 5 en el que se observa, como era previsible, una evolución muy dispar entre esos componentes. La población, con un crecimiento medio del 3,6%, presenta los casos extremos de Torrevieja con aumentos del 24,5% y Cádiz con una disminución del 3,5%. Algo parecido sucede con las participaciones territorializadas, con crecimientos medios del 25,7% en la cesta de impuestos y extremos del 42% (Parla) y 16% (Santa Coloma) y del 37,1% en el IRPF con un máximo del 72% (otra vez en Parla) y un mínimo del 25% (Toledo).

Una conclusión resulta evidente, si hubiese existido un tratamiento equitativo entre los municipios del sistema de cesión en la situación de partida[10], esos equilibrios habrían desaparecido con el paso del tiempo. Por otra parte, dada la evolución de los componentes de necesidad y capacidad, la situación de los municipios parece haber mejorado relativamente hasta el año 2007; conclusión que debe matizarse a medida que se van conociendo datos más actuales[11].

En definitiva y a diferencia de lo que sucede en el modelo de variables, en el de cesión el sistema de transferencias está al margen de la evolución de las necesidades de gasto al desconocer los cambios en su principal indicador, la población, y tampoco ajusta sus resultados a los cambios que se producen en la capacidad fiscal de los municipios.

5. Algunas líneas de reforma

Dada la realidad municipal española, caracterizada por un elevado número de municipios pequeños (un 84,8 % de los municipios, 6.875 de un total de 8.110, tienen menos de 5.000 habitantes), parece conveniente proponer alguna diferencia en los sistemas de transferencias según el tamaño poblacional. Buena parte de los fracasos en las reformas de la Hacienda local tienen su origen en la incapacidad de adaptar los cambios a una realidad heterogénea que combina grandes municipios con otros muy pequeños. En todo caso, es necesario no confundir sistemas de transferencias diferenciados, aunque generales, con tratamientos específicos para cada caso, lo que dificultaría, notablemente, la transparencia y efectividad del sistema; los objetivos específicos habrán de tratarse con instrumentos concretos ya que no se trata de establecer hacer un sistema de transferencias a la carta.

Desde ese punto de vista y con la anterior cautela parece conveniente una propuesta de sistema de transferencias diferenciado o dual para municipios pequeños y municipios de mayor dimensión (dejando incluso los casos de Madrid y Barcelona al margen)[12].

En el caso de los municipios pequeños (un tamaño crítico que deberá concretarse) las competencias estarían restringidas a servicios básicos y su financiación se llevaría a cabo mediante un sistema fiscal muy simple constituido por los impuestos obligatorios vigentes y las tasas así como,

"Parece conveniente una propuesta de sistema de transferencias diferenciado o dual para municipios pequeños y municipios de mayor dimensión"

[9] Un propósito poco realista si tenemos en cuenta lo que ya ha sucedido con las CCAA. Incluso si no se reformara el sistema de financiación local, situación harto improbable, la propia reforma de la financiación autonómica obliga a realizar modificaciones en el ámbito local por la conexión alcanzada en España entre la financiación de los distintos niveles de gobierno. Un ejemplo evidente lo tenemos en los necesarios cambios que habrán de derivarse en el modelo de cesión de transferencias municipales como consecuencia del aumento producido en los porcentajes de cesión de algunos impuestos en el nuevo modelo de financiación autonómica.

[10] Lo que tampoco parece cierto a juzgar por las inequidades acumuladas, la ausencia de una fórmula niveladora y los defectos de la fórmula distributiva que hemos señalados con anterioridad.

[11] La situación ha cambiado radicalmente a partir de 2007 en términos, fundamentalmente, de recaudación; como botón de muestra el ITE2009/2004 tiene un valor ¡negativo! del 20%.

[12] Seguimos, con algunas diferencias, las propuestas en este ámbito realizadas por Suárez et al (2008) y Pedraja y Suárez (2008).

Tabla 6. Comparación entre alternativas (I) Situación real (A) vs. Opción conservadora (B)

MUNICIPIOS	Ganan	Pierden	Coste statu quo (%)
Población	181	13	0,28%
Cesta impuestos	3	65	1,61%
IRPF	1	47	4,70%
Población	3	1	0,05%
Cesta impuestos	188	126	6,64%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (DGCFEL).

Tabla 7. Comparación entre alternativas (I) Situación real (A) vs. Opción conservadora (C)

MUNICIPIOS	Ganan	Pierden	Coste statu quo (%)
20.000 - 50.000 hab.	60	134	17,24%
50.000 – 100.000 hab.	11	57	16,42%
100.000 – 500.000 hab.	42	6	2.46%
> 500.000 hab.	3	1	0,73%
TOTAL	116	198	36,84%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (DGCFEL).

para lo que nos ocupa, por un sistema de transferencias incondicionadas de cuantía fija por habitante. Ante la ausencia de una contabilidad de costes, la determinación de esa transferencia por habitante podría obtenerse a partir de las partidas relevantes (gasto corriente, ingresos fiscales y ahorro) de un municipio tipo una vez eliminados los valores extremos de ese conjunto de municipios. Dichas transferencias podrían ser complementadas por otras como mecanismo explícito de incentivación a la cooperación en la prestación de servicios.

Para el resto de municipios, la idea central que ha de presidir el diseño de la reforma es la misma que fundamenta la propuesta de sistemas diferenciados de financiación en general y de transferencias en particular. Esa idea es que el tipo de competencias, la naturaleza de éstas, condiciona, como derivada, la financiación; es decir, el tipo de ingresos tributarios propios, el alcance de las transferencias e incluso, la importancia relativa de esos componentes. Lo que decimos tiene, no solo una base teórica, sino que puede contrastarse con la experiencia comparada[13].

Centrándonos en el ámbito de las transferencias, una Hacienda local que tenga asignados unos servicios locales tradicionales normalmente podrá alcanzar la suficiencia, como mecanismo de cierre de la financiación ordinaria, con una transferencia general que, sin excesivas pretensiones, mejore la suficiencia relativa. Si a esos servicios tradicionales típicos de la hacienda municipal, le añadimos otros de carácter más personal e incluso social, será necesario buscar bases amplias y más flexibles que las tradicionales del impuesto sobre la propiedad lo que nos lleva a la renta y, en consecuencia, a la consideración del impuesto sobre la renta de las personas físicas. A diferencia de la imposición sobre el consumo, en la que la posibilidad de territorialización a nivel municipal es muy complicada y su logro efectivo debe ser el criterio que permita la existencia de tal participación, en el caso del impuesto sobre la renta la territorialización es relativamente fácil (según el domicilio fiscal del contribuyente) e incluso podría otorgarse capacidad normativa mediante un recargo variable y limitado sobre la cuota líquida estatal. Por su parte, las transferencias, no solo serán relativamente más importantes, sino también más exigentes, acentuando su carácter nivelador e incorporando, en el índice de capacidad, las nuevas bases utilizadas en la tributación municipal.

"En los municipios pequeños, las competencias estarían restringidas a servicios básicos y su financiación se llevaría a cabo mediante un sistema fiscal muy simple, con impuestos obligatorios vigentes y tasas"

Junto a esa idea general que condiciona el tipo y la mezcla de instrumentos de financiación ordinaria a la naturaleza de las competencias, la revisión crítica del actual sistema de transferencias desarrollada en el anterior apartado permite completar las líneas de reforma.

[13] En este sentido resulta ilustrativo el trabajo de McMillan (2008).

Al margen de que se vaya a una fórmula niveladora o se vuelva a una de tipo distributivo, resulta evidente la conveniencia en la estimación de las necesidades de gasto de ajustar las antiguas ponderaciones otorgadas a los municipios de mayor población. También lo es generalizar la introducción de un factor de capacidad fiscal ampliando su cálculo al conjunto de los impuestos municipales obligatorios.

"En el resto de municipios, las transferencias serán más exigentes, acentuando su carácter nivelador e incorporando, en el índice de capacidad, las nuevas bases utilizadas en la tributación municipal"

Si se opta por la generalización de la fórmula distributiva, lo que parece una opción razonable tanto por el tipo de competencias como por las deficiencias detectadas en el sistema de cesión, el peso del factor necesidad (población) debería ser con diferencia el más relevante en relación con el de capacidad y debería simplificarse la fórmula eliminando el distorsionador factor del esfuerzo fiscal.

A continuación ofrecemos una comparación de la transferencia recibida en el año base de 2004 (A) para los municipios de más de 20.000 habitantes, con los resultados de dos alternativas de reforma que comparten algunas de las posibilidades comentadas más arriba.

La primera (B), sería una opción relativamente conservadora en la medida que mantiene la fórmula distributiva, el peso del factor de necesidad y las ponderaciones por tramos municipales para el ajuste de la población. Como novedades, además de introducir un auténtico factor de capacidad, aunque limitado al impuesto de la propiedad, elimina la variable de esfuerzo fiscal.

La segunda (C) constituye una opción más radical ya que a las novedades de la anterior opción, incorpora unas ponderaciones menos exageradas de la población[14] y, sobre todo, introduce una auténtica fórmula niveladora.

En las Tablas 6 y 7 se recogen, por tramos de población, el número de municipios ganadores y perdedores con respecto a la situación actual (A) así como el coste del statu quo; es decir, el de garantizar la transferencia recibida en el caso de que ésta última supere al resultado obtenido con la alternativa propuesta. Como puede apreciarse, se observan importantes diferencias entre las dos opciones planteadas, tanto en el coste financiero del statu quo (mucho más exigente en el caso de aplicar la opción niveladora), como en el tamaño de los municipios que resultan relativamente beneficiados o perjudicados.

Decidido el contenido de la reforma siguiendo las anteriores recomendaciones, ésta debería implementarse de manera que, en un plazo razonable, se alcanzarán sus objetivos sin más garantía, en esa transición, que la transferencia recibida en el año previo al inicio de su aplicación. La experiencia reciente es la contraria; se da por bueno el sistema previo y se introducen modificaciones parciales como respuesta a problemas reales o presuntos derivados de su funcionamiento[15]. Con ello se añaden nuevas inequidades e ineficiencias a las ya existentes a la vez que el sistema se complica y se hace menos transparente.

La claridad en el contenido de la reforma y la eficacia en su aplicación son no solo compatibles con una evaluación y, en su caso, revisión del conjunto de sus elementos estructurales, sino que tal revisión, cada cierto tiempo, constituye un elemento esencial para la estabilidad del sistema de transferencias.

Referencias bibliográficas

Martínez Vázquez, J. y Bob Searle (eds.) (2007), Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers, Springer.

McMillan, M.L. (2008), "A local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences, and Lessons from Industrial Countries", en Anwar Shah, Macro Federalism and Local Finance, World Bank.

Pedraja, F. (2005), "La nueva participación en los Tributos del Estado: una primera valoración", Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 13, 98-109.

Pedraja, F. y J, Suárez. (2008), "Reformar la PIE, ¿misión imposible?", Papeles de Economía Española, 115, 152-165.

Solé, A. y N, Bosch. (2003), "On the Relationship between Local Authority Size and Expenditure: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain", en G. Färber y N. Otter (ed.) (2003), Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe, Speyerer Forschungsberichte, 232, pp. 339-376.

Suárez, J. (coord.), Bosch, N., Pedraja, F., Rubio, J. y Alfonso Utrilla (2008), La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro, Federación Española de Municipios y Provincias, Gráficas Verona.

[14] Concretamente, 1,5 para los habitantes de municipios de más de 100.000 habitantes y 1 para los habitantes del resto de municipios.

[15] Una prueba reciente de lo que decimos es la creación en 2007 de un nuevo fondo (Fondo especial para municipios de menos de 20.000 habitantes) para municipios pequeños ante el temor, no confirmado por los datos, de una evolución más favorable de los municipios mayores a los que se les aplica el modelo de cesión.

El endeudamiento local en España: ¿una cuestión de tamaño?

Roberto Fernández Llera
Universidad de Oviedo

1. Introducción

La crisis del sistema financiero internacional fue seguida de una crisis económica "real" que en España se tradujo en una brusca recesión y en un repunte del desempleo. Para el Sector Público español la crisis económica supuso un fuerte deterioro del saldo presupuestario agregado, hasta el punto de que al cierre de 2009 se alcanzó una cifra récord de déficit público, tras unos años de histórico superávit.

La Administración Central sufrió el impacto del cambio de ciclo económico con una merma recaudatoria y un crecimiento de los gastos por cobertura de desempleo. Las Comunidades Autónomas (CCAA) han visto cómo sus ingresos fiscales con mayor componente cíclica se reducían drásticamente, al tiempo que sus gastos más inelásticos seguían creciendo a tasas anteriores a la crisis. La Seguridad Social ha mantenido su superávit, pero éste ha sufrido una importante reducción. Finalmente, las Haciendas Locales viven su particular crisis, nada novedosa, ya que hace dos décadas[1] que se hablaba de "una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica".

Las Haciendas Locales, como cualquier otra Administración Pública, han utilizado el endeudamiento por motivos de equidad intergeneracional, para imprimir un impulso keynesiano a la demanda agregada o, en su caso, para contribuir a frenar fricciones impositivas excesivas. Estas motivaciones teóricas se unen otras razones pragmáticas vinculadas a la suficiencia. Se ha recurrido al endeudamiento para sufragar el mantenimiento de infraestructuras construidas por otras Administraciones Públicas, así como para atender la cobertura de nuevos servicios públicos (por ejemplo, en atención a personas en situación de dependencia o educación infantil). La confusa amalgama de "gastos impropios" o de suplencia ha aumentado su peso dentro de algunos presupuestos locales[2]. Con todo, el gasto local agregado lleva bastantes años estancado en torno al 15% del gasto público total. Lo que no queda muy claro es si esta moderación se ha producido por la propia voluntad de los gobiernos locales o, más bien, por la imposibilidad material y legal para haber hecho otra cosa.

Por otra parte, desde el lado de los ingresos, es destacable el esfuerzo fiscal que exigen los Ayuntamientos en España *(Cordero Ferrera et al*., 2010). Aún así, estos recursos no son suficientes para financiar el gasto y, en consecuencia, sigue existiendo una situación de dependencia financiera en un doble sentido material (respecto de los ingresos derivados de actividades inmobiliarias) e institucional (respecto de la Hacienda Central y de la Hacienda Autonómica).

Por lo que respecta al endeudamiento, además de los citados argumentos de suficiencia, no se debe dejar de mencionar la percepción de una restricción presupuestaria blanda en los gobiernos locales. Si existe una expectativa fundada de rescate (*bailout*) en situación de insolvencia, entonces los incentivos a acometer una conducta financiera responsable por parte del gobierno local quedan destruidos. No tiene por qué llegarse exactamente a una situación de bancarrota, sino que en ocasiones basta con un desfase temporal de tesorería o una insolvencia sobrevenida como argumento para solicitar –y ver concedida- una ayuda (explícita o implícita). No se trata de un supuesto ficticio, dado que existen antecedentes en el rescate explícito operado mediante la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de Haciendas Locales. Incluso también, aunque sin ser exactamente "rescates" financieros, se podrían citar el Fondo Estatal de Inversión Local (en 2009), el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (en 2010) o los fondos locales extraordinarios dotados por algunas CCAA. Sin ellos, el estado de la financiación municipal en 2009 y 2010 hubiese sido mucho más grave.

Existen otros condicionantes políticos que pueden provocar un crecimiento desaforado e ineficiente del endeudamiento local. En primer lugar, el conocido fenómeno de la ilusión fiscal. En segundo lugar, la atractividad de ciertos proyectos electoralistas que benefician a colectivos muy concretos con capacidad de presión política (más aún, en un pequeño municipio). En tercer lugar, el ciclo económico-electoral, amplificado en el ámbito local por la superposición de múltiples convocatorias a las urnas. Finalmente, los indeseables fenómenos de corrupción.

[1] Exposición de Motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales.

[2] A modo de ejemplo, el trabajo de Alegre Martín y Pou Garcias (2008), con municipios de Mallorca.

"Para el endeudamiento local, el reto es diseñar adecuadas normas que combinen eficacia (cumplimiento de los objetivos marcados), flexibilidad (a lo largo del ciclo económico) y autonomía"

A la vista de lo anterior, parece muy razonable tratar de evitar un crecimiento excesivo del endeudamiento público para evitar una elevación de la prima de riesgo en los mercados y para frenar el peligro de insolvencia por una mayor carga de intereses y amortizaciones. En un Estado "cuasifederal" como España, la política de estabilización es una política en la que deben colaborar los tres niveles de gobierno. En consecuencia, se precisa establecer algún tipo de control adicional a la pura y simple disciplina de mercado (Lane, 1993), bien sea como controles administrativos directos, a través de reglas fiscales o mediante mecanismos de coordinación. Para el endeudamiento local, el reto estriba en diseñar adecuadas normas que combinen eficacia (cumplimiento de los objetivos marcados), flexibilidad (a lo largo del ciclo económico y para considerar choques asimétricos) y autonomía (principio constitucional inherente al sistema de descentralización).

El principal objetivo de este trabajo es analizar la evolución reciente del endeudamiento local en España, así como las normas que lo regulan, desde una óptica "macro", es decir, en términos de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Si esta cuestión ya es importante siempre, aún más lo debe ser en pleno proceso acelerado de reducción del déficit público. En todo momento, estará subyacente la relación entre el tamaño del endeudamiento local y la dimensión de los municipios. En la sección 2 se analizan las principales normas de control del endeudamiento local, distinguiendo entre las que tiene vocación de continuidad y las que vienen motivadas por una extraordinaria y urgente necesidad. En la sección 3 se muestran algunos indicadores básicos de déficit y deuda local. En la sección 4 se hacen algunas propuestas de reforma institucional, administrativa y financiera. El trabajo se cierra con las conclusiones.

2. Normas de control del endeudamento local

La primera regulación del endeudamiento local en España se encontraba en la citada Ley 24/1983 y fue la que puso la deuda con el "contador a cero". Después llegarían la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local y, sobre todo, la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales (modificadas posteriormente en varias ocasiones). Estas dos últimas leyes introdujeron restricciones sobre deuda viva, remanente de tesorería, ahorro neto, destino de la deuda o deuda a corto plazo y, además, establecieron un estricto régimen de autorizaciones internas y externas (Vallés Giménez, Pascual Arzoz y Cabasés Hita, 2003). Sin embargo, estas limitaciones dejaban un amplio margen a la contabilidad creativa mediante entidades instrumentales, renegociación de deudas, avales, activos financieros y deuda con proveedores[3].

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria introducía por primera vez un objetivo "macro" de consolidación fiscal. Ese objetivo, según se anunciaba en la Exposición de Motivos, "sería inútil, en un país fuertemente descentralizado como España, si el esfuerzo del Estado no fuese simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones públicas". El principal problema para las Entidades Locales (EELL) –y las CCAA- vino dado por el excesivo intervencionismo en su autonomía financiera, el alto grado de exigencia (de facto, el equilibrio anual) y la excesiva rigidez (no hacía distinciones, salvo en supuestos muy excepcionales). En 2006 se modifica la normativa de estabilidad presupuestaria, definiendo entonces el objetivo de estabilidad presupuestaria en el ciclo económico[4]. En el ámbito local este sistema sólo se aplica a municipios dentro del ámbito subjetivo del artículo 111 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales[5].

Las reglas fiscales de las leyes de Régimen Local y de Haciendas Locales (indicadores "micro"), así como la normativa de estabilidad presupuestaria (indicadores "macro"), comparten su origen como frutos de una ortodoxia presupuestaria, respaldada por la clásica Teoría de la Hacienda Pública (Musgrave, 1959) y el llamado "Federalismo económico" (Inman y Rubinfeld, 1997). Estos controles están generalmente aceptados y han venido ofreciendo buenos resultados en términos de moderación del endeudamiento, pero han sido causa de otros efectos perversos por su excesiva rigidez.

En cambio, los anteriores controles poco tienen que ver con los establecidos por razones de urgencia que, por definición, deben tener un carácter extraordinario y una vigencia temporal acotada, mientras perdure la situación objetiva que los motivó. En el momento actual, dicha urgencia tiene un origen "macro", derivado de la exigencia de reducción del déficit público de España, para volver a cumplir con las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE. Para el ámbito local, la principal novedad vino en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. En concreto, se regularon tres tipos de medidas, todas ellas "con el fin de garantizar la contribución de las entidades locales

[3] Una exposición sobre estas "facturas del cajón" se encuentra en www.fiscalizacion.es (16-9-2008).

[4] Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Para las EELL, además, el Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales.

[5] Municipios capitales de provincia o de Comunidad Autónoma o con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes.

Tabla 1. Ahorro neto respecto a ingresos corrientes (%)

Municipios por estratos de población	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio 2004-2008	Promedio 2009-2010
>1.000.000 hab.	14,51	13,70	20,05	14,33	8,04	12,97	4,32	14,13	8,65
De 500.001 a 1.000.000 habitantes	4,00	-9,25	9,15	8,23	-1,70	3,93	-0,24	2,09	1,85
De 100.001 a 500.000 habitantes	5,75	9,22	12,16	9,06	1,43	0,71	2,38	7,52	1,55
De 50.001 a 100.000 habitantes	8,02	9,47	12,22	8,33	2,10	2,70	2,01	8,03	2,36
De 20.001 a 50.000 habitantes	9,04	9,20	13,01	9,07	2,68	3,05	3,90	8,60	3,48
De 5.001 a 20.000 habitantes	10,88	13,01	15,48	11,15	4,65	3,11	6,36	11,03	4,74
≤5.000 habitantes	14,86	15,52	20,01	15,45	10,94	11,07	10,01	15,36	10,54
Total Municipios	**9,74**	**10,25**	**14,88**	**10,88**	**5,36**	**5,35**	**3,96**	**10,22**	**4,66**
Municipios con datos (% del total)	82,74	81,75	81,96	82,30	84,18	54,44	45,01	82,59	49,73

Nota: Los datos del periodo 2004-2009 son de Liquidaciones de Presupuestos de las Entidades Locales. Los datos de 2008 son provisionales. Para 2009 se toma el avance de las cifras, disponible a 27 de septiembre de 2010. Los datos de 2010 son el avance de los Presupuestos de las Entidades Locales a 27 de septiembre de 2010.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

al esfuerzo de consolidación fiscal y de mejora del control de la gestión económica financiera de las citadas entidades" (según reza en la Exposición de Motivos):

– Los ahorros generados por la reducción de costes de personal en 2010 y 2011 se destinarán, en este orden, a las siguientes finalidades: saneamiento del remanente negativo de tesorería de la última liquidación; disminución del nivel de endeudamiento a largo plazo; financiación de inversiones.

– El recurso al crédito público o privado a largo plazo para todas las Entidades Locales y sus entidades dependientes se prohíbe entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2011, a excepción de aquellas operaciones que disminuyan la carga financiera, el plazo de amortización o ambos.

– Las operaciones de deuda a corto plazo para cubrir necesidades transitorias de tesorería deben quedar canceladas a 31 de diciembre de cada año.

La relativa mejora de la situación económica de España desde entonces, así como el efecto de contención del déficit público que han tenido algunas medidas (subida del IVA, recorte de inversiones o rebaja de la masa salarial pública, entre otras) han hecho desaparecer, en parte, la urgencia que motivó ese brusco ajuste. Si a ello se unen ciertas "presiones" políticas de los Ayuntamientos, no es de extrañar que el Gobierno de España haya anunciado una flexibilización de la norma que prohíbe totalmente el endeudamiento local en 2011.

3. Breve inventario de leyendas y realidades

Si se analizan algunos de los saldos presupuestarios de los municipios en los últimos años, se observa que en términos agregados el comportamiento ha sido bastante positivo. El indicador de ahorro neto (Tabla 1) en los municipios que presentan datos en tiempo y forma[6] ha sido positivo durante los años previos a la crisis (2004-2007) y en 2008 (con muy puntuales excepciones). Con la crisis, el ahorro neto ha continuado en positivo, aunque en promedio se ha reducido a la mitad. Esto puede ser el preludio de una etapa de fuerte deterioro financiero si no se adoptan medidas de calado en la financiación municipal.

Una segunda conclusión es la relativa a la ausencia de datos en casi un 17% del total de municipios (unos 1.400), afectando de forma muy notable a los más pequeños. En este último caso se podría alegar como "atenuante" la insuficiencia de recursos materiales pero, en otros, el problema se sustancia porque la falta de transparencia oculta los malos resultados.

Si se amplía el espectro al conjunto de EELL y al indicador de capacidad de financiación, se comprueba que el largo periodo de expansión económica que va de 1995 a 2007 sirvió a las Administraciones Públicas para dejar atrás un historial de déficit y lograr al final superávit (Tabla 2). Durante ese tiempo, las EELL mantuvieron un saldo promedio prácticamente de equilibrio, pero

[6] Las EELL tienen obligación de remitir copia de la liquidación de sus presupuestos a la Administración General del Estado y a Comunidad Autónoma antes del 31 de marzo del ejercicio siguiente al que corresponda (artículo 193.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004).

Tabla 2. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación y previsiones de déficit

% PIB	TOTAL	Ad. Central	CCAA	EELL	Seguridad
1995	-6,47	-5,47	-0,64	-0,03	-0,33
1996	-4,85	-3,81	-0,65	0,01	-0,40
1997	-3,37	-2,87	-0,32	0,02	-0,21
1998	-3,22	-2,57	-0,39	0,03	-0,28
1999	-1,42	-1,33	-0,18	-0,01	0,09
2000	-0,98	-1,02	-0,51	0,09	0,45
2001	-0,64	-0,77	-0,63	-0,04	0,80
2002	-0,45	-0,69	-0,48	-0,12	0,84
2003	-0,21	-0,51	-0,48	-0,24	1,02
2004	-0,34	-1,30	-0,07	0,01	1,01
2005	0,96	0,23	-0,29	-0,06	1,09
2006	2,02	0,69	-0,04	0,08	1,29
2007	1,91	1,13	-0,22	-0,31	1,31
Media 1995-2007	**-1,31**	**-1,41**	**-0,38**	**-0,04**	**0,51**
2008	-4,07	-2,80	-1,56	-0,48	0,78
2009	-11,19	-9,43	-2,01	-0,54	0,79
Objetivo 2010	-9,3	-5,9	-3,1	-0,6	0,2
Objetivo 2011	-6,0	-2,3	-3,3	-0,8	0,4
Objetivo 2012	-4,4	-3,2	-1,3	-0,3	0,4
Objetivo 2013	-3,0	-2,1	-1,1	-0,2	0,4

Fuente: Banco de España y Ministerio de Economía y Hacienda.

a partir de ese último año el deterioro presupuestario es evidente. Este dato parece estar denotando una crisis financiera soterrada en las Haciendas Locales, con causas estructurales y anteriores a la crisis económica actual.

Por lo que respecta a las exigentes previsiones de reducción del déficit público hasta 2013, las EELL colaborarán de una forma importante, especialmente en 2012 y 2013. Para ello, será preciso disponer entonces de un nuevo modelo de financiación local que pueda contribuir a este objetivo. Con los actuales recursos, puede ser muy difícil de lograr.

Si se analiza ahora la deuda viva (Tabla 3), se ve que en el periodo de expansión económica, las EELL sólo acumulaban un 6% del total (un 2,79% del PIB en 2007). El impacto de la crisis económica ha vuelto a elevar la deuda local, aunque en mucha menor medida que en las CCAA y en la Administración Central. A medio plazo, el riesgo financiero de las EELL y del conjunto del Sector Público

"Las Entidades Locales colaborarán de una forma importante en la reducción del déficit público hasta 2013. Pero para ello, sería necesario disponer de un nuevo modelo de financiación local. Con los actuales recursos, puede ser muy difícil de lograr"

español parece estar más en el stock de deuda viva que, después de una década, puede volver a superar la referencia del 60% del PIB.

No obstante lo anterior, es preciso hacer dos matizaciones. La primera, con respecto a esa aparente moderación de la deuda local que, si bien lo es en términos agregados, no lo es para algunas EELL en particular (Gráfico 1). Entre los municipios destaca Madrid, con

Tabla 3. Deuda viva según Protocolo sobre Déficit Excesivo

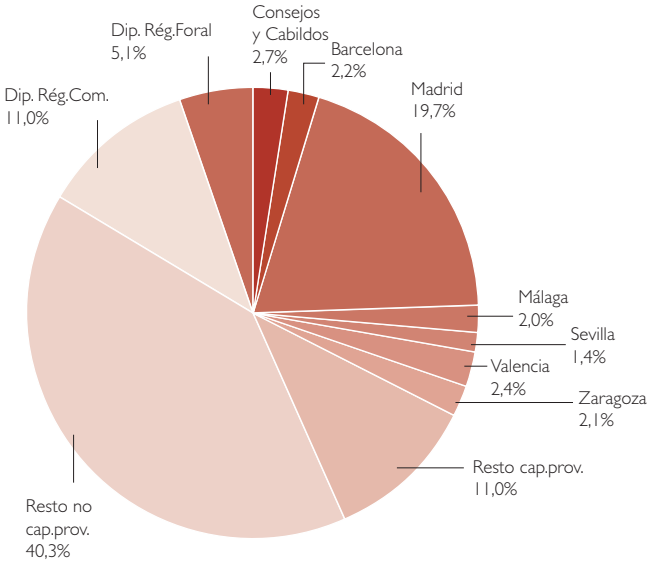
	%PIB					%				
	TOTAL	Ad. Central	CCAA	EELL	Seguridad Social	TOTAL	Ad. Central	CCAA	EELL	Seguridad Social
1995	63,30	52,72	6,00	4,01	0,57	100,0	83,3	9,5	6,3	0,9
1996	67,45	56,33	6,50	3,99	0,63	100,0	83,5	9,6	5,9	0,9
1997	66,12	55,19	6,81	3,63	0,50	100,0	83,5	10,3	5,5	0,8
1998	64,13	53,54	6,69	3,55	0,34	100,0	83,5	10,4	5,5	0,5
1999	62,34	52,17	6,48	3,39	0,31	100,0	83,7	10,4	5,4	0,5
2000	59,26	49,59	6,26	3,14	0,26	100,0	83,7	10,6	5,3	0,4
2001	55,50	45,89	6,42	2,96	0,23	100,0	82,7	11,6	5,3	0,4
2002	52,55	43,03	6,37	2,95	0,19	100,0	81,9	12,1	5,6	0,4
2003	48,74	39,39	6,26	2,93	0,16	100,0	80,8	12,8	6,0	0,3
2004	46,22	37,03	6,18	2,87	0,14	100,0	80,1	13,4	6,2	0,3
2005	43,03	33,85	6,26	2,81	0,12	100,0	78,7	14,5	6,5	0,3
2006	39,57	30,78	5,89	2,80	0,10	100,0	77,8	14,9	7,1	0,3
2007	36,13	27,66	5,68	2,79	0,00	100,0	76,6	15,7	7,7	0,0
Media 1995-2007	54,18	44,40	6,29	3,22	0,27	100,0	81,5	12,0	6,0	0,5
2008	39,72	30,51	6,30	2,91	0,00	100,0	76,8	15,9	7,3	0,0
2009	53,10	41,63	8,18	3,28	0,00	100,0	78,4	15,4	6,2	0,0
2010*	56,75	43,37	9,92	3,46	0,00	100,0	76,4	17,5	6,1	0,0

* Los datos de 2010 son del segundo trimestre del año. Fuente: Banco de España y Ministerio de Economía y Hacienda.

casi el 20% de la deuda local total. Entre las entidades provinciales o asimiladas, las tres Diputaciones forales vascas (5,1% de la deuda local total) y los siete Consejos y Cabildos (2,7% del total), lo cual denota el importante abanico competencial que manejan estas entidades, frente a sus homólogas de régimen común.

La segunda matización hace referencia al proceso de elusión de la normativa de estabilidad presupuestaria a través de entidades instrumentales que se sitúan fuera del perímetro de consolidación de las Administraciones Públicas. Para Iturriaga Nieva (2000) esto no es más que hacer "trampas al solitario", alegando supuestas ganancias de eficacia, eficiencia y economía. Después de 2008, la crisis económica no ha hecho más que volver a incrementar esta deuda no consolidable, tal y como se observa en el Gráfico 2. Su peso en el total del endeudamiento local no ha parado de aumentar hasta acercarse ya al 20% en 2010. Se ha duplicado entre 2001 y 2010, hasta alcanzar un máximo histórico del 0,8% del PIB, sin que se atisbe un cambio de tendencia o una inflexión en el crecimiento. Detrás de este fenómeno está el aumento del número de entidades públicas instrumentales que no se ha detenido con la crisis económica[7].

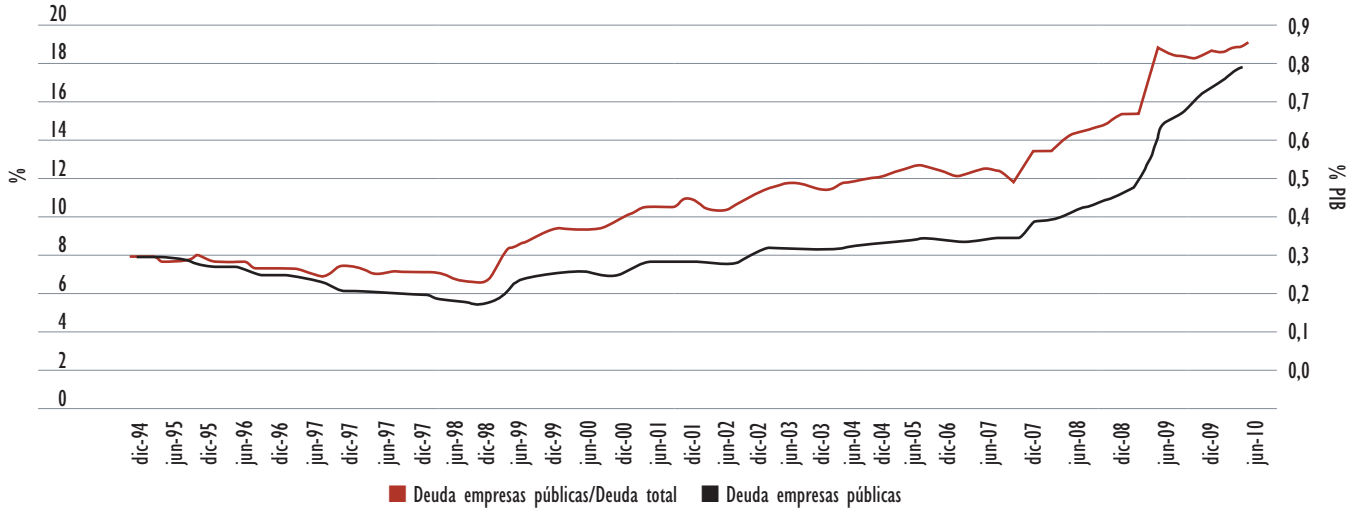
Gráfico 1. Deuda viva por tipo de Entidades Locales (segundo trimestre de 2010)



Fuente: Banco de España.

[7] Puede consultarse el censo dinámico del Inventario de Entes del Sector Público Local (regulado en el artículo 27 del Real Decreto 1463/2007). Se accede a través de la Base de Datos General de Entidades Locales: www.meh.es.

Gráfico 2. Deuda local fuera del perímetro de consolidación



Fuente: Banco de España y elaboración propia.

Tabla 4. Deuda viva según Protocolo sobre Déficit Excesivo

	31-12-2008 (millones)	31-12-2009 (millones)	Variación (%)	A 31-12-2009			
				Peso (%)	Acumulado (%)	N	Per cápita
Madrid	6.684	6.777	1,4	19,6	19,6	1	2.081
Barcelona	770	753	-2,2	2,2	21,8	1	488
Valencia	801	834	4,1	2,4	24,2	1	1.025
Sevilla	422	522	23,8	1,5	25,7	1	743
Zaragoza	690	752	8,9	2,2	27,9	1	1.115
Málaga	619	720	16,4	2,1	29,9	1	1.267
100.001-500.000 habitantes	4.777	5.498	15,1	15,9	45,8	56	505
50.001-100.000 habitantes	2.924	3.450	18,0	10,0	55,8	83	576
20.001-50.000 habitantes	3.006	3.514	16,9	10,2	66,0	249	494
5.001-20.000 habitantes	3.083	3.645	18,2	10,5	76,5	910	403
≤5.000 habitantes	1.423	1.655	16,3	4,8	81,3	3.778	343
≤5.000 habitantes (sin deuda)	0	0	---	0,0	81,3	3.030	0
Total municipios*	26.128	28.770	10,1	83,2	83,2	8.112	615
Diputaciones, Consejos y Cabildos*	5.902	5.825	-1,3	16,8	100,0	52	---
TOTAL EELL*	32.030	34.595	8,0	100,0	100,0	8.164	---

* Incluyen diferencias de conciliación con el Banco de España. Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

Como complemento a la información anterior, la Tabla 4 muestra los datos de deuda bancaria de las EELL[8]. Llama la atención que haya 3.030 pequeños municipios que no han contraído deuda alguna, probablemente porque en la mayoría de los casos su tamaño hace inviable cualquier apelación al crédito bancario.

Por otra parte, en las pruebas estadísticas realizadas con datos de 2009 no se ha detectado una correlación estadísticamente significativa entre el signo político del gobierno municipal y el volumen de deuda per cápita. Esta conclusión es coherente con las obtenidas por Bastida Albadalejo y Benito López (2005) y Vila i Vila (2010), lo cual hace dudar de un hipotético sesgo ideológico en el endeudamiento local. Igualmente, los índices de transparencia municipal tampoco muestran una correlación significativa con la deuda por habitante, si bien aquí el problema habría que buscarlo en la propia metodología de estos indicadores[8].

[8] Los índices de transparencia municipal utilizados son los elaborados por Transparencia Internacional España (www.transparencia.org.es).

"El endeudamiento local no supone el mayor riesgo para España en los mercados internacionales. Contribuye a los objetivos de estabilidad presupuestaria, sin ser el principal 'culpable' de los desbordamientos"

En conclusión, el endeudamiento local no adolece de un problema de hipertrofia agregada, ni tampoco supone el mayor riesgo para la prima de riesgo de España en los mercados internacionales. Contribuye a los objetivos de estabilidad presupuestaria, pero nunca ha sido el principal "culpable" de los desbordamientos. En cambio, persisten tres peligros latentes:

– Los deslizamientos individuales de algunas EELL, con niveles de deuda muy por encima de sus homólogas en población, renta o nivel competencial.

– La magnitud de la deuda no consolidable.

– La crisis económica y su impacto en las Haciendas Locales, dado que los ingresos vinculados al sector inmobiliario van a seguir previsiblemente muy débiles en los próximos años y, al tiempo, no se ha resuelto todavía el nuevo marco de competencias locales ni la reforma del sistema de financiación[9].

4. Decálogo mínimo de sugerencias

4.1 Reorganización administrativa

El atomizado y heterogéneo mapa municipal condiciona cualquier análisis del mundo local en España. Se mantienen más de 8.000 municipios, con variadas especificidades geográficas y/o productivas, de los cuales la inmensa mayoría tienen un reducidísimo peso demográfico y, por el contrario, unos pocos superan en población a algunas CCAA. A ello se deben añadir EELL supramunicipales (Diputaciones, Consejos, Cabildos, mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas u otras agrupaciones) e inframunicipales, muchas de las cuales no tienen competencias o han dejado de ejercerlas por inanición política o financiera.

Es preciso abordar el debate del minifundismo municipal y el alcance competencial de las EELL, estadios previos al de cualquier reforma de sus espacios fiscales propios. En algunos casos se puede concluir con la configuración de una nueva entidad única como resultado de la fusión, pero también puede ser igualmente eficaz una estructura sólida de cooperación. Todo ello aumentaría la capacidad de los municipios para gestionar competencias de gasto, así como para recaudar mayores ingresos fiscales y obtener financiación en los mercados financieros.

Esta reflexión debe hacerse desde el máximo consenso político, tanto en el ámbito estatal como en cada una de las CCAA. Algunos Estados Miembros de la UE han acometido procesos incentivados de este tipo (Reino Unido, Alemania, Dinamarca o Bélgica), mientras que otros se han visto forzados por una emergencia financiera (Grecia). El caso del cantón de Friburgo (Suiza) también es muy ilustrativo por haber implementado políticas eficaces para el control del endeudamiento mediante incentivos explícitos a la fusión de municipios (Dafflon, 1996).

Las fusiones impuestas no son lo más deseable, en parte porque no sería muy reconfortante abrir una "guerra de campanarios" entre municipios[10]. Por ello, los incentivos financieros a las fusiones podrían incardinarse a través de la participación en los tributos del Estado o las transferencias autonómicas, así como mediante fondos específicos de reestructuración, dotados por la Administración Central y las CCAA. Incluso se podría plantear una cierta "relajación" de los planes económico-financieros de las EELL cuando opten por un proceso de fusión sostenible (aquélla que supone un beneficio neto con respecto a la situación inicial). Como salvaguarda democrática y de la autonomía municipal, sería adecuado recurrir a la fórmula del referéndum para que la fusión voluntaria pudiese ser ratificada por la ciudadanía.

"Es conveniente abordar el debate del minifundismo municipal y el alcance competencial de las EELL, antes de materializar cualquier reforma de sus espacios fiscales propios"

En cambio, cuando la situación financiera de un municipio sea insostenible o cuando se prevea una situación de insolvencia, la fusión podría ser forzosa. La legislación recogería claramente los supuestos en los cuales este mecanismo se debe activar, por ejemplo, sobre la base de una negativa y reiterada evolución de ciertos indicadores de endeudamiento. Esa sería la condición *suficiente*. Como condiciones *necesarias* (exigibles también en las fusiones voluntarias) deben añadirse la contigüidad territorial de los municipios a fusionar, la existencia de "masa crítica" en términos de población (tamaño mínimo), la adopción de reformas estructurales para mejorar la gestión y, por último, la comprobación de una capitalización financiera suficiente en la entidad local resultante. Todo ello, con el fin de

[9] Estos riesgos han sido señalados por las agencias de calificación crediticia (Standard & Poors, 2010).

[10] Esta expresión la pronunció el profesor Joan Subirats Humet durante su conferencia en el IV Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, celebrado en Santiago de Compostela en mayo de 2010 (www.congresoauditoriapublica.com).

"En coherencia con la reorganización administrativa, es preciso suprimir todas aquellas entidades instrumentales insolventes, ineficientes o sin actividad reciente conocida"

frenar posibles fusiones *dañinas*, donde fuese peor el remedio que la enfermedad. En las fusiones forzosas no sería de aplicación la cláusula de referéndum, para no frustrar una operación de interés general por supuestos réditos localistas. Finalmente, sería preciso arbitrar medidas particulares que tuviesen en cuenta la especial situación de las grandes ciudades y conurbaciones.

La fusión o la cooperación no son el fin en sí mismo, sino los instrumentos para lograr la viabilidad administrativa y financiera del sistema. Por tanto, huelga decir que un tamaño razonable no garantiza el éxito, pero sí que es cierto que sin una dimensión mínima, las probabilidades de alcanzar la solvencia son muy escasas. La cuestión política de la *identidad* municipal no se puede obviar, pero no debería ser un obstáculo a una propuesta formulada sobre criterios técnicos y objetivos. Aunque para ello haya que modificar algunas obsoletas estructuras administrativas que se remontan al siglo XIX.

4.2 Racionalización institucional

En coherencia con la reorganización administrativa, es preciso suprimir todas aquéllas entidades instrumentales insolventes, ineficientes o sin actividad reciente conocida. En segundo lugar, se promoverían fusiones de entidades con competencias similares o complementarias, tratando de alcanzar economías de escala y/o de alcance. Tercero, habría que clarificar el perímetro de consolidación de las Administraciones Públicas. La normativa de estabilidad presupuestaria remite al SEC-95, pero en muchos casos, la idiosincrasia del ámbito financiero local (IGAE, 2005) hace imposible su aplicación con rigor (Dodero Jordán, 2000).

Asimismo, es preciso reforzar el grado de exigencia en los controles sobre las entidades instrumentales. Para los gobiernos locales, imponiendo la elaboración de planes que sistematicen el modelo organizativo, incluyendo estudios de viabilidad financiera y memorias detalladas de objetivos y funciones, particularmente en política de personal, contratación y endeudamiento. El control interno de las EELL colaboraría a esta labor, analizando posibles alternativas de gestión, mientras que el control externo fiscalizaría las entidades instrumentales desde la triple óptica de eficacia, eficiencia y economía. Todo lo anterior debería ser también aplicable a las fórmulas de colaboración público-privada, a los procesos de privatización o restructuración de sociedades públicas y, en su caso, a la "nacionalización" de empresas privadas. En suma y, sin menoscabo de la potestad de autoorganización de las EELL, se trataría de incorporar con carácter vinculante el análisis coste-beneficio en la toma de decisiones sobre entidades instrumentales.

4.3 Hacia un pacto interno de estabilidad

Se hace preciso definir las líneas maestras de un pacto interno de estabilidad que refuerce la corresponsabilidad y la coordinación entre niveles de gobierno (según el reparto del gasto público) y, dentro del propio ámbito local (según variables objetivas como renta o población). Se trataría de "federalizar" y automatizar la estabilidad presupuestaria, con objetivos en el ciclo económico y presupuestación a medio plazo. Se huiría así de ajustes drásticos improvisados durante las épocas de crisis económica y, por el contrario, se promovería la acumulación de superávit durante una expansión. Nuevamente, el problema previo en el ámbito local es la multiplicidad de municipios.

El pacto interno de estabilidad debería completarse con un sistema transparente de sanciones, con dos aspectos cruciales. Uno, el *mecanismo de alerta temprana*, comenzando por un primer estadio de ajustes voluntarios para la Entidad Local, siguiendo por ajustes forzosos (necesariamente más severos que los primeros), continuando por una sanción pecuniaria en el ámbito interno

"Es preciso definir las líneas maestras de un pacto interno de estabilidad que refuerce la corresponsabilidad y coordinación entre niveles de gobierno y dentro del ámbito local, con un sistema transparente de sanciones"

estatal y, en última instancia, iniciando un procedimiento de fusión forzosa, en el sentido ya referido. En segundo lugar, si España fuese sancionada por la UE con una multa por déficit excesivo, debería arbitrarse un mecanismo interno para la *repetición* de dicha sanción (Fernández Llera, 2010). La clave para estos arreglos institucionales pasa por los actuales órganos de control y por los ya existentes de coordinación multilateral (Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, Consejo de Política Fiscal y Financiera y Conferencia Sectorial para Asuntos Locales). En el caso español, no parece factible otorgar la potestad disciplinaria a una institución "independiente" de nuevo cuño, como proponen Debrun, Hauner y Kumar (2009) o el Círculo de Empresarios (2010).

En el hipotético caso de que hubiese que (volver a) adoptar medidas urgentes de ajuste o sanción, éstas deberían implementarse de forma selectiva, tanto por razones de eficacia (logro del objetivo agregado de déficit) como de equidad (modulación favorable para

los municipios con mejor desempeño financiero). La anunciada flexibilización del acceso al crédito en 2011 para los municipios cuya deuda viva no supere el 75% de sus ingresos corrientes parece caminar en esa línea, si bien persisten los problemas del error de salto o de la consideración más explícita de una "regla de oro" (destino exclusivo de la deuda para financiar inversiones). Se podría decir que, en materia de sanciones, el "café para todos" (o mejor dicho, la ausencia del café) nunca suele ser la solución más adecuada.

4.4 Percepción de una restricción presupuestaria dura

Para evitar el riesgo moral, debería quedar patente que los rescates financieros generalizados a los municipios estarán, en todo caso, prohibidos. De hecho, esto ya se recoge en la Disposición Adicional Única del Real Decreto Legislativo 2/2007, donde se dice que el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las CCAA, de las EELL y de los entes vinculados o dependientes de aquéllas. Sin embargo, este enunciado no contempla la prohibición de un supuesto rescate de una Comunidad Autónoma a una Entidad Local ni impide los rescates implícitos mediante diferentes mecanismos de transferencias. Si fuese ineludible acometer un rescate individual a una Entidad Local es porque antes ha fallado todo el mecanismo de alerta temprana.

En suma, se trataría de "imitar" la disciplina de mercado, incorporándola a los controles institucionales sobre el endeudamiento (Ter-Minassian y Craig, 1997: 171). Así, la cláusula de prohibición de rescates por otro nivel de gobierno sería asimilable en el Sector Público a una expulsión del mercado financiero.

4.5 La transparencia como envolvente

Como afirma González-Páramo (2001: 33), "un presupuesto transparente [...] constituye probablemente el mejor soporte de los objetivos de estabilidad presupuestaria". Fue la introducción de mayor transparencia una de las motivaciones que guiaron la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2005 y lo está siendo de nuevo en el debate actual[11].

En el ámbito español es preciso avanzar en la presupuestación por objetivos, de lo cual inmediatamente se deduce que serán necesarios mejores indicadores de gestión. Sería muy apropiado implantar una obligación legal para que todas las EELL elaborasen un conjunto básico de indicadores que faciliten el control interno y externo. Asimismo, sería preciso introducir incentivos explícitos para la mejora de la información presupuestaria y financiera. Uno de ellos ha sido propuesto por algunos Órganos de Control Externo[12] y consiste en excluir del reparto de transferencias estatales y autonómicas a las EELL que no rindan cuentas en tiempo y forma. El Proyecto de Ley de Economía Sostenible[13] también prevé una habilitación al Ministerio de Economía y Hacienda para que pueda retener el importe de las entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado que le corresponda a las EELL, cuando éstas incumplan la obligación de remitir la liquidación de sus presupuestos de cada año.

"Para evitar el riesgo moral, debería quedar patente que los rescates financieros generalizados a los municipios estarán, en todo caso, prohibidos"

5. Conclusiones

El tamaño total del endeudamiento local no es todavía un grave problema para la sostenibilidad de las finanzas públicas en España. El buen comportamiento agregado de las EELL demuestra una gestión austera de unos presupuestos que han crecido en términos absolutos, pero mantienen su participación en el gasto público total. No obstante, algunas EELL han ido asumiendo "gastos impropios", en muchos casos con escasa justificación económica, pero sí de rentabilidad política. Los últimos años de crisis económica han empeorado la salud financiera de las EELL, junto a los riesgos derivados de algunos municipios en particular y de la eclosión de la deuda fuera del perímetro de consolidación.

En un estadio previo se debe abordar la reforma del mapa municipal porque condiciona todo lo demás. Mediante procesos incentivados y voluntarios de fusión y de cooperación se podría alcanzar una estructura administrativa más racional que permita a los municipios dotarse de un tamaño mínimo que garantice su propia supervivencia. También Ulises prefirió sacrificar a parte de su tripulación luchando contra Escila, antes que terminar su *Odisea* frente a Caribdis. La teoría del mal menor aplicada a los municipios.

De igual modo, se hace necesario reforzar el control y la transparencia, incidiendo en la presupuestación por objetivos, los indicadores de gestión y las sanciones selectivas. Sin olvidar que la crisis no debe servir como excusa para reforzar en exceso los controles al déficit, por el riesgo de provocar una reacción procíclica. En definitiva, equilibrio en el ciclo económico y pacto interno de estabilidad.

[11] Las propuestas de la Comisión Europea (29 de septiembre de 2010) se pueden consultar en http://ec.europa.eu/economy_finance.

[12] Por ejemplo, el Consello de Contas de Galicia o la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

[13] Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 9 de abril de 2010.

"Es necesario reforzar el control y la transparencia, incidiendo en la presupuestación por objetivos, los indicadores de gestión y las sanciones selectivas"

Como reflexión final, cabe recordar que entre los objetivos del Pacto de Estabilidad *y Crecimiento* no está sólo la prevención y la corrección de las situaciones de déficit excesivo. También es básico impulsar la faceta más descuidada de la norma supranacional, para promover un crecimiento sólido y sostenido que conduzca a la creación de empleo. Quizás haya llegado el momento de replantear determinados postulados ortodoxos, a la vista de la severidad del ajuste "real". Pero esta, es otra historia muy larga de contar.

Referencias bibliográficas

Alegre Martín, J. y L. Pou Garcias (2008), "Finançament municipal: anàlisi de la despesa no obligatòria dels ajuntaments de Mallorca", *Estudis OPL*, 1, Consell de Mallorca.

Bastida Albadalejo, F. J. y B. Benito López (2005), "Análisis del endeudamiento en los ayuntamientos: un estudio empírico, *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 126, 613-635.

Círculo de Empresarios (2010), *Presupuestos Generales del Estado 2011: España en la encrucijada*, Madrid, Círculo de Empresarios.

Cordero Ferrera, J. M., Roberto Fernández Llera, Carolina Navarro Ruiz, Francisco Pedraja Chaparro, Javier Suárez Pandiello y Alfonso Utrilla de la Hoz (2010), *El esfuerzo fiscal de los municipios españoles. 2ª edición*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Dafflon, Bernard (1996), "The requirement of a balanced local budget: theory and evidence from the Swiss experience", en Giancarlo Pola, George France y Rosella Levaggi (eds), Developments in Local Government Finance, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 228-250.

Debrun, X., D. Hauner y M. Kumar (2009), "Independent fiscal agencies", *Journal of Economic Surveys*, 23 (1), 44-81.

Dodero Jordán, A. (2000), "La Ley de Estabilidad Presupuestaria: consideraciones en torno a su impacto en las Administraciones locales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 4, 145-166.

Fernández Llera, R. (2010), *Un enfoque federalista sobre procedimientos internos para delimitar la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Consejo de Estado, en prensa.

González-Páramo, J. M. (2001), *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

IGAE (2005), *Manual de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptado a las Corporaciones Locales*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

Inman, R. P. y D. L. Rubinfeld (1997), "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, 11, 43-64.

Iturriaga Nieva, R. (2000), "Trampas al solitario", *Auditoría Pública*, 21, 31-34.

Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw Hill.

Lane, T. (1993), "Market discipline", *IMF Staff Papers*, 40 (1), 53-88.

Standard & Poors (2010), "Western European local and regional governments" borrowing likely to reach a new high in 2010", *Ratings Direct*, 11-5-2010.

Ter-Minassian, T. y J. Craig (1997), "Control of subnational government borrowing", en Teresa Ter-Minassian (ed), Fiscal Federalism in theory and practice, Washington D.C., International Monetary Fund, pp. 156-172.

Vallés Giménez, J., P. Pascual Arzoz y F. Cabasés Hita (2003), "Endeudamiento municipal y efectividad de las restricciones institucionales de disciplina crediticia (1988-2000)", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 166, 9-47.

Vila i Vila, J. (2010), "Endeudamiento, gastos de inversión y ciclo político presupuestario en las haciendas locales: el caso de los ayuntamientos valencianos", ponencia en el XVII Encuentro de Economía Pública, Murcia.

2

Temas de actualidad

46 **Área metropolitana de Barcelona**

Josep Roig
Director Consorci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

José Luis Haro García
Consorci Àrea Metropolitana de Barcelona

48 **Los problemas de financiación de los municipios turísticos: un tema de debate**

Antoni Costa Costa
Universitat de les Illes Balears

54 **El gasto realizado por los municipios españoles: una especial referencia a la prestación de servicios no obligatorios**

Maite Vilalta
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

58 **Situación fiscal y financiera de los municipios**

Carlos Prieto
Federación Española de Municipios y provincias

La Ley del Área Metropolitana de Barcelona, una oportunidad para el territorio

Josep Roig i Martí
Consorci Àrea Metropolitana de Barcelona

José Luis Haro García
Consorci Àrea Metropolitana de Barcelona

El hecho metropolitano se caracteriza por las diversas formas que presenta su institucionalización en diferentes países y épocas. En el caso de Barcelona, su área metropolitana ha contado con algún tipo de reconocimiento desde 1953, en los primeros años de forma incipiente, hasta que en 1974 se creó la Corporación Metropolitana de Barcelona (CMB). Esta institución aglutinaba 27 municipios y contaba con competencias en el ámbito del transporte, el medio ambiente y el urbanismo. No obstante, la CMB disfrutó de una existencia breve ya que la Ley 7/1987 supuso su substitución por la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos (EMSHTR) y por la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT), integradas por 33 y 18 municipios respectivamente. A este nuevo entramado institucional se añadió la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona (MMAMB) organismo de carácter voluntario formado por 31 municipios que nació con la vocación de llevar a cabo las actuaciones vertebradoras que hasta su extinción realizaba la CMB .

Este arreglo institucional, vigente hasta la actualidad, se ha visto marcado por la complejidad que supone la existencia de tres entidades metropolitanas en el mismo territorio, cada una de ellas integrada por un número diferente de municipios. Aun y así, se ha conseguido un grado de eficacia importante, principalmente debido a la voluntad de los municipios integrantes, a pesar de haber padecido disfuncionalidades crecientes causadas por la maduración del espacio urbano, la transformación socioeconómica, la consolidación de la administración de la Generalitat de Cataluña y la presencia de otras administraciones locales, como por ejemplo las comarcas. Ejemplo de esta situación son las dificultades que han impedido la renovación del Plan General Metropolitano que aprobó la extinta CMB. En definitiva, el encaje de la visión metropolitana ha resultado cada vez más difícil en un marco administrativo complejo y de competencias compartidas.

La Ley 31/2010, del Área Metropolitana de Barcelona, modifica de forma importante la gobernanza de este territorio a través de la creación de una única administración metropolitana de segundo nivel que vendrá a substituir a las dos entidades creadas por la Ley 7/1987, así como a la Mancomunidad de Municipios.

La nueva administración estará integrada por treinta y seis municipios de la conurbación barcelonesa y asumirá competencias de las anteriores entidades en transporte público, movilidad, abastecimiento de agua, gestión de residuos, infraestructuras de interés metropolitano, parques, playas y vivienda. También asumirá nuevas competencias en el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo, la movilidad, el desarrollo económico y la cohesión social y territorial. Estas competencias son de especial importancia para la metrópolis barcelonesa y, por extensión, para el desarrollo y posicionamiento internacional de Cataluña.

En cuanto a la gestión del territorio, la nueva AMB pasará a participar en la formulación de los planes territoriales que afectan a su territorio y en aquellos planes y programas relacionados con la gestión del paisaje. Entre otras actuaciones, impulsará la formulación y aprobación provisional del Plan Director Urbanístico Metropolitano y del Plan de Ordenación Urbanística Metropolitano. La Ley también prevé la creación de la Comisión de Urbanismo de la AMB, que integra a los 36 municipios del territorio. Estas nuevas competencias son importantes porque vienen a reconocer las características y particularidades del territorio metropolitano y, en consecuencia, articulan un sistema institucional claro para su ordenación y sobre todo, para el control de la legalidad urbanística. Esta nueva situación facilitará iniciar los trabajos para substituir un Plan General Metropolitano que ha ayudado a racionalizar el crecimiento de la metrópoli, pero que también ha comportado disfuncionalidades durante los años de máxima expansión del sector de la construcción.

Otro de los ámbitos donde se habían identificado carencias es en las políticas de desarrollo económico, como lo venían apuntando los trabajos del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB). En la actualidad nos encontramos en un entorno socioeconómico globalizado en el que los territorios han de ser capaces de atraer inversiones y talento en todo el mundo y, al mismo tiempo, de internacionalizar su actividad económica. En esta nueva situación, la dimensión del territorio deviene un elemento esencial para mejorar la competitividad a escala internacional y, en consecuencia, resultan necesarias las políticas de alcance metropolitano que articulen los nuevos sectores económicos coherentemente y con visión de conjunto.

Si bien los municipios metropolitanos han desarrollado durante la etapa democrática políticas de promoción económica con un

éxito considerable, principalmente en los ámbitos de la formación ocupacional y de apoyo a la actividad emprendedora, el actual contexto de competitividad internacional hace necesario que la promoción económica adquiera una dimensión metropolitana; no tanto para substituir las actuaciones que hasta ahora han hecho los municipios como para cubrir nuevas necesidades. La innovación y la investigación, las infraestructuras, las zonas de actividad industrial, entre otros aspectos, requieren de una planificación y optimización metropolitana. Del mismo modo, el mercado laboral presenta dinámicas de alcance metropolitano que se han de reconocer para poder incidir eficazmente. En lo que atañe al ámbito logístico, representa una oportunidad de desarrollo metropolitano que para materializarse en todo su potencial requerirá de la articulación del eje mediterráneo que va desde la costa andaluza hasta Lyon. Esto supone que el Área Metropolitana tenga voz y peso específico para representar eficazmente sus intereses ante el resto de administraciones. Barcelona sólo podrá conseguirlo si presenta una dimensión y peso específico adecuado que permita atraer capital y talento y si es capaz de potenciar su marca y sus empresas internacionalmente. En este sentido, la implementación de las políticas a una escala adecuada es esencial, y la nueva ley establece las bases para que estas actuaciones se puedan realizar.

La financiación de la nueva administración metropolitana no presentará cambios sustanciales respecto al de las actuales entidades metropolitanas. Las fuentes principales de ingresos serán el recargo del impuesto sobre bienes inmuebles (IBI); las tasas y precios públicos y las aportaciones de los municipios. Se ha de tener en cuenta que la nueva AMB será la segunda administración local de Cataluña por el volumen de recursos; su presupuesto consolidado será de unos 1.500 millones de euros, incorporando las empresas y organismos dependientes. La fusión facilitará la optimización de recursos mediante una gestión presupuestaria unitaria y las economías de escala generadas con la unificación de las estructuras administrativas y de gobierno. Como ejemplo, se pasará de los 150 consejeros metropolitanos que existen entre las tres entidades actuales a los 90 que tendrá el Pleno de la nueva administración. Aún y así, la estructura de ingresos presenta algunos puntos débiles que la nueva AMB deberá encarar con decisión, como es el caso del recargo del IBI que se calcula de acuerdo con un valor catastral no armonizado entre los diferentes municipios.

Por lo que se refiere al gasto, el análisis económico de los servicios de transporte y de gestión de los residuos muestran una estructura de costes crecientes que requerirá de un debate y de un acuerdo metropolitano; acuerdo que acabará por definir el modelo de ciudad que ha de ser el Área Metropolitana de Barcelona, la competitividad del territorio y, a más largo plazo, el nivel de vida de sus habitantes. Como ejemplo de estos debates se puede indicar el sistema de transporte público metropolitano que hasta ahora daba servicio a los dieciocho municipios que integraban la EMT pero que, a partir de la entrada en vigor de la nueva ley, debería cubrir los treinta y seis municipios de la nueva AMB. Esta ampliación requerirá de acuerdos entre los municipios, la nueva AMB y la Generalitat de Cataluña así como de una cuidadosa planificación. Un debate similar deberá producirse con respecto al modelo de gestión de residuos metropolitanos.

La nueva AMB que se constituirá después de las elecciones municipales de mayo del 2011 será una administración local de segundo nivel, con representación proporcional de los municipios que la integran. Se trata de un tipo organizativo parecido al de las entidades a substituir; muy diferente de modelos como el del Great London Authority, que cuenta con un presidente escogido por elección directa, circunstancia que le otorga más capacidad ejecutiva y presencia ante la ciudadanía. La nueva AMB deberá encontrar, en consecuencia, un encaje adecuado en el mapa de la administración local y autonómica catalana en un contexto en que la práctica totalidad de sus competencias son compartidas y en el que los municipios disfrutan de cierta preeminencia también a nivel presupuestario ya que una parte destacable de los ingresos metropolitanos provienen de las aportaciones que éstos realizan.

En conclusión, la ley del Área Metropolitana de Barcelona crea un instrumento que racionaliza el mapa administrativo metropolitano e incorpora un abanico de competencias que puede ser más que suficiente para articular una política metropolitana eficaz y coherente con las necesidades. No obstante, la eficacia final dependerá en gran medida del acierto de los responsables políticos y del equipo técnico de la nueva AMB; de su capacidad para articular con el resto de actores institucionales un sistema de gobernanza metropolitana en el que su actuación devenga necesaria, útil y relevante; así como de la habilidad para generar conciencia de la importancia del hecho metropolitano. De su éxito dependerá que continúe la mejora de las condiciones de vida en el territorio metropolitano así como la generación de nuevas oportunidades sociales y económicas para el conjunto de Cataluña.

Los problemas de financiación de los municipios turísticos: un tema de debate

Antoni Costa Costa
Universitat de les Illes Balears

1. Introducción

Desde hace ya algunos años, los gobiernos municipales cuyo territorio se encuentra enmarcado en zonas con un gran atractivo turístico, han mostrado su preocupación por los efectos que genera la actividad turística sobre sus finanzas. En este sentido, se ha venido sosteniendo que los gastos que se ven obligados a realizar los municipios como consecuencia de la concentración en su territorio de actividades relacionadas con el turismo, superan con creces los ingresos vinculados a las mismas y en consecuencia, se genera una situación de insuficiencia financiera de carácter permanente que provoca sucesivos déficits presupuestarios, aumentos de presión fiscal sobre la población residente o peor aún, reducciones en la calidad de prestación de los servicios públicos locales.

Los argumentos utilizados para justificar los desequilibrios financieros de los municipios turísticos han sido básicamente dos.[1] En primer lugar, los aumentos de población asociados a la actividad turística, que se traducen en incrementos en el número de usuarios potenciales de algunos bienes y servicios públicos locales –e.g.: protección civil y seguridad ciudadana, recogida, eliminación y tratamiento de residuos, limpieza viaria, saneamiento y distribución de aguas y protección del patrimonio histórico y el medio ambiente, entre otros– y por tanto, en aumentos del gasto que se ven obligados a realizar estos municipios para mantener un nivel de servicios similar al resto. Por otra parte, el sistema de reparto de la principal transferencia que reciben los municipios españoles –Participación Municipal en los Tributos del Estado–, que no considera a la población no residente como una variable de necesidades de gasto, lo cual implica que los municipios en los que existe un elevado número de no residentes no reciben mayores transferencias por este hecho.

Sin embargo, ¿los municipios turísticos padecen realmente una situación de insuficiencia financiera?, o dicho de otro modo, ¿la situación financiera de los municipios turísticos es peor que la del resto de municipios?. A nuestro juicio, no existe posibilidad de dar una respuesta concluyente a estas cuestiones, puesto que si bien es cierto que los municipios más turísticos no ven reconocidas sus mayores necesidades de gasto y por tanto, no reciben mayores transferencias por este hecho, no es menos cierto que la actividad turística puede traducirse en mayores niveles de capacidad fiscal para los municipios, sin que ello implique recibir menores transferencias. En este sentido, conviene señalar que el fenómeno turístico suele ir acompañado por un fuerte crecimiento urbanístico tanto en su componente residencial como empresarial que provoca aumentos en el volumen y el valor de la propiedad inmobiliaria y por tanto, en el tamaño de las bases impositivas que los municipios pueden someter a gravamen.[2] Además, esta mayor capacidad recaudatoria no provoca una reducción de las transferencias, puesto que el sistema de reparto de la Participación Municipal en los Tributos del Estado no constituye un verdadero sistema de subvenciones niveladoras de capacidad fiscal. En consecuencia, la actividad turística podría provocar un aumento de necesidades de gasto superior o inferior a los aumentos de capacidad fiscal y por tanto, la situación financiera de los municipios turísticos podría ser peor o mejor que la del resto de municipios.

2. Los efectos de la actividad turística sobre las finanzas municipales: un análisis descriptivo.

Con el fin de evaluar la veracidad de los argumentos expuestos previamente, se ha tomado una muestra de 2.623 municipios de todo el territorio nacional –excepto País Vasco y Navarra– que en el año 2003 presentaban unos niveles de población superiores a los 1.000 habitantes. Con posterioridad, se ha definido una variable que permita cuantificar el peso turístico de cada uno de los municipios. Para ello, se ha tomado una *proxy* de la oferta turística reglada per capita, construida a partir de las cuotas de tarifa del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) del año 2001 asociadas a los establecimientos turísticos de carácter reglado existentes en cada municipio. Por otra parte, se ha utilizado una segunda variable construida en base al cociente entre las viviendas secundarias y las viviendas principales en cada municipio para el año 2001, con la que se trata de aproximar el peso de la oferta turística no reglada. Adicionalmente, se ha procedido a la agregación de ambas variables ponderándolas al 50% y expresando el resultado obtenido en forma de índice respecto a una media de 100. Finalmente, se han clasificado los municipios de la muestra en dos grupos, considerando turísticos a los municipios con un valor del índice superior a la media y no turísticos al resto de municipios.

En la tabla 1 se muestra la estructura de la cuenta financiera que presentan los municipios calificados como turísticos y la de los no

[1] Véase Candela (1996), Sánchez (2002), Lasarte y otros (2001, 2003), Rigall (2003), Bustamante (2004), Ruiz y Guía (2004), Prados (2004), Raya y otros (2004) y Exceltur (2005).

[2] Véase Martín-Fernández (2002), Costa (2003, 2008), Pedraja y Suárez-Pandiello (2004) y Pedraja (2004).

Tabla 1. Estructura de la Cuenta Financiera. Ejercicio 2008.
Muestra de 569 Municipios Turísticos y 2.054 Municipios no Turísticos

Concepto	Decila 10 Mun. Tur.	Mun. Tur.	Mun. no Tur.	Tur./no Tur.	Decila 10 Tur./ No tur.
Cap. I Impuestos directos	588,77	357,79	238,37	1,50	2,47
IBI	466,33	259,24	148,08	1,75	3,15
IAE	28,56	23,35	26,98	0,87	1,06
IVTM	48,14	50,55	50,41	1,00	0,96
IIVTNU	45,45	24,05	12,08	1,99	3,76
Otros impuestos directos	0,29	0,59	0,83	0,71	0,35
Cap. II Impuestos indirectos	50,60	48,14	39,08	1,23	1,29
ICIO	50,23	46,76	37,15	1,26	1,35
Otros impuestos indirectos	0,37	1,38	1,94	0,71	0,19
Ingresos impositivos	**639,37**	**405,93**	**277,45**	**1,46**	**2,30**
Cap. III Tasa y otros ingresos	362,96	259,02	174,23	1,49	2,08
Cap. IV Transferencias corrientes	343,63	337,77	329,13	1,03	1,04
Cap. V Ingresos patrimoniales	77,27	46,32	23,22	2,00	3,33
1) Total ingresos corrientes	**1.423,23**	**1.049,03**	**804,03**	**1,30**	**1,77**
Cap. I Gastos de personal	516,35	408,43	324,91	1,26	1,59
Cap. II Gastos bienes corrientes	598,59	422,99	311,74	1,36	1,92
Cap. III Gastos financieros	30,19	17,65	14,66	1,20	2,06
Cap. IV Transferencias corrientes	130,26	75,35	56,32	1,34	2,31
2) Total gastos corrientes	**1.275,40**	**924,42**	**707,62**	**1,31**	**1,80**
3) Ahorro bruto (1-2)	**147,83**	**124,61**	**96,41**	**1,29**	**1,53**
4) Cap. IX Gastos pasivos financieros	54,35	35,13	31,00	1,13	1,75
5) Ahorro neto (3-4)	**93,48**	**89,48**	**65,41**	**1,37**	**1,43**
Cap. VI Enajenación de inversiones	5,24	25,05	20,56	1,22	0,25
Cap. VII Transferencias de capital	174,88	167,17	160,49	1,04	1,09
6) Ingresos capital no financieros	**180,12**	**192,22**	**181,05**	**1,06**	**0,99**
7) Autofinanciación (5+6)	**273,60**	**281,70**	**246,46**	**1,14**	**1,11**
Cap. VI Inversiones reales	323,68	331,08	297,37	1,11	1,09
Cap. VII Transferencias de capital	20,38	15,86	11,15	1,42	1,83
8) Gastos capital no financieros	**344,06**	**346,94**	**308,51**	**1,12**	**1,12**
9) Capac./neces. financiación (7-8)	**-70,46**	**-65,24**	**-62,05**	**1,05**	**1,14**
Variación activos financieros	1,96	8,24	1,39	5,95	1,42
Cap. IX Ingresos pasivos financieros	102,23	58,03	54,25	1,07	1,88
10) Saldo financiero	**104,19**	**66,27**	**55,64**	**1,19**	**1,87**
11) Superavit/déficit presup. (9+10)	**33,73**	**1,03**	**-6,42**	**-0,16**	**-5,25**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Liquidación de los Presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 2008. Ministerio Economía y Hacienda.

turísticos para el ejercicio 2008. Además, se muestra esta misma estructura para la decila 10 de los municipios turísticos, es decir, para los 57 municipios de la muestra con el mayor peso turístico. La información contenida en la tabla permite apreciar, en primer lugar, las notables diferencias existentes tanto en ingresos como en gastos entre los grupos de municipios analizados. Por lo que se refiere a los ingresos, resultan destacables las diferencias de recaudación per capita que se producen –tal como se esperaba– en los impuestos vinculados a la propiedad inmobiliaria. De hecho, la recaudación per capita en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles de los municipios calificados como turísticos se sitúa de media en los 259 euros/hab, es decir, una cuantía que supera en un 75% la recaudación de los municipios no turísticos –148 euros/hab. Además, si se toman como referencia los 57 municipios más turísticos, las diferencias se

acentúan de forma muy considerable, siendo la recaudación per capita de estos municipios más de 3 veces superior a la de los no turísticos –466 euros/hab. Por su parte, en los impuestos de carácter potestativo –Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos (IIVTNU) e Impuesto sobre Construcciones (ICIO)– se produce una situación similar, aunque las diferencias existentes en el ICIO son claramente inferiores a las que se producen en el IBI, fruto probablemente de la crisis que ya se vivía en el año 2008 en el sector inmobiliario.[3]

Las diferencias apuntadas previamente, junto a las que se producen para el caso de las tasas y otros ingresos basados en el principio del beneficio y en los ingresos patrimoniales, acaban dando lugar a disparidades muy significativas en los ingresos corrientes de los tres grupos de municipios. De hecho, los municipios calificados como turísticos obtienen unos ingresos corrientes que superan en un 30% los de los municipios no turísticos, mientras que esta diferencia alcanza el 77% si se consideran los 57 municipios más turísticos. No obstante, conviene destacar que las diferencias de ingresos corrientes son claramente inferiores a las que se producen en el caso de los ingresos de carácter tributario, debido –tal como se esperaba– a las escasas diferencias existentes en los ingresos por transferencias corrientes.

Los mayores ingresos corrientes que obtienen los municipios más turísticos permiten que los gastos corrientes de estos municipios sean también claramente superiores a los del resto de municipios. Sin embargo, los niveles de ahorro tanto bruto como neto de los municipios más turísticos acaban siendo superiores a los del resto de municipios, a pesar de que los primeros presenten mayores gastos financieros –intereses y amortización del capital– que parecen evidenciar unos niveles superiores de endeudamiento. Del mismo modo, las cantidades que los municipios más turísticos pueden destinar a gastos de inversión –autofinanciación– son también ligeramente superiores, gracias fundamentalmente a las mayores cifras de ahorro. Por último, todos los grupos de municipios liquidaron sus presupuestos en el año 2008 con déficit no financiero y con cifras similares, a pesar de que los niveles de inversión en los municipios más turísticos fueron ligeramente superiores.

Por otra parte, en el gráfico 1 se muestra la evolución que han sufrido las diferencias de ingresos entre la decila 10 de los municipios considerados turísticos y los municipios no turísticos, en el período 2005-2008. En este caso, resulta destacable la importante reducción de los diferenciales de ingresos que se producen en este periodo, sobre todo en los ingresos tributarios vinculados a la propiedad inmobiliaria. De hecho, los ingresos por IBI en los municipios más turísticos eran 3,7 veces superiores a los de los no turísticos en el ejercicio 2005, mientras que en el año 2008 estas diferencias pasan a ser poco más de 3 veces superiores. Una situación similar se produce en el IIVTNU y el ICIO, aunque en estos casos las reducciones son claramente superiores, lo cual acaba provocando –junto a la reducción de los diferenciales en los ingresos por tasas y similares sobre todo en el ejercicio 2008– una reducción de las diferencias tanto en los ingresos como en los gastos corrientes entre los dos grupos de municipios analizados. Este hecho, condiciona considerablemente los parámetros que definen la cuenta financiera (véase gráfico 2). En este sentido, cabe señalar las reducciones en los diferenciales de ahorro que se producen en el período analizado, que no se ven compensados por diferencias significativas en los ingresos de capital no financieros y por tanto, se reducen también las diferencias en los márgenes de autofinanciación y en los gastos de capital no financieros. Todo ello, provoca un deterioro notable de la situación financiera de ambos grupos de municipios. Los municipios más turísticos mantienen una situación de déficit no financiero creciente durante todo el período analizado, mientras que los municipios no turísticos pasan de una situación de superávit no financiero en los dos primeros años, a una situación de déficit similar, en términos absolutos, a la de los municipios más turísticos.

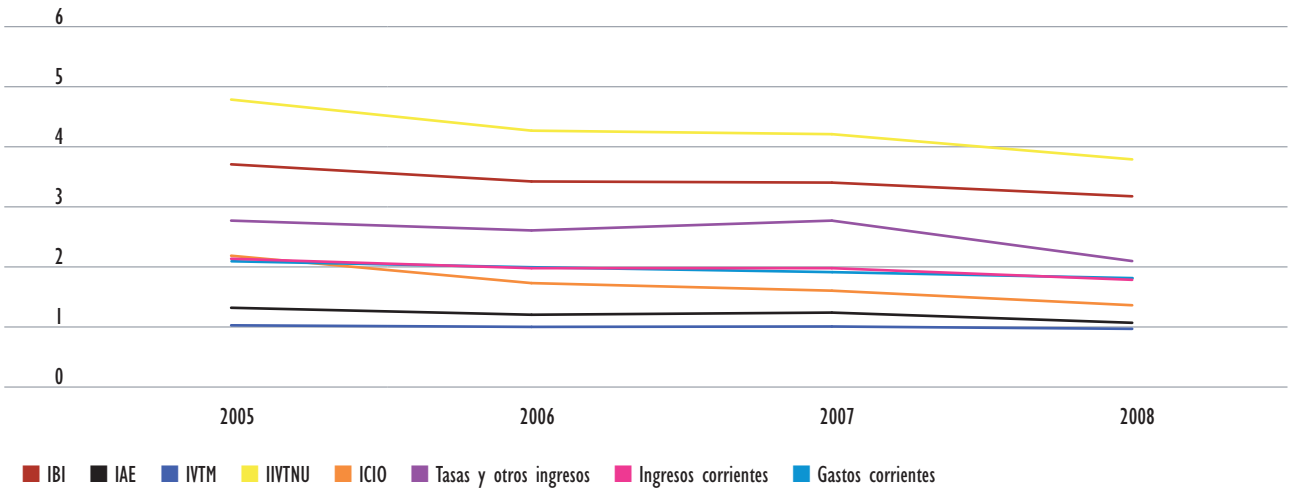
3. Conclusiones

El análisis efectuado previamente, permite a nuestro juicio evidenciar que los argumentos a favor y en contra de la existencia de un problema financiero específico para los municipios turísticos pueden ser ciertos. Los municipios más turísticos obtienen mayores niveles de ingresos de carácter tributario, que no vienen explicados por la exigencia de mayores tipos impositivos sino que son las diferencias en el tamaño de las bases las que justifican este hecho. Del mismo modo, este tipo de municipios presentan mayores niveles de gasto, aunque resulta imposible identificar si estos mayores gastos vienen explicados por unas mayores necesidades de gasto o simplemente es una mayor capacidad fiscal la que justifica este hecho. En consecuencia, un análisis descriptivo como el efectuado no permite saber si los municipios más turísticos se encuentran en disposición de prestar un nivel de servicios públicos equivalente por lo menos al del resto de municipios. Sin embargo, la evidencia empírica obtenida sí que permite poner en tela de juicio las tesis defendidas habitualmente, es decir, no puede afirmarse con certeza que los municipios más turísticos se vean abocados a mantener una situación financiera peor que la del resto de municipios. En cualquier caso, conviene señalar que la crisis que se está viviendo actualmente en el sector inmobiliario parece afectar en mayor medida a los municipios más turísticos, provocando reducciones de capacidad fiscal superiores a las del resto de municipios y por tanto, mayores deterioros de la situación financiera.

Por otra parte, conviene apuntar también que a nuestro juicio los municipios más turísticos no deberían conformarse, si fuese el caso, con tener la posibilidad de prestar un nivel de servicios similar al del resto de municipios. De hecho, los vínculos existentes

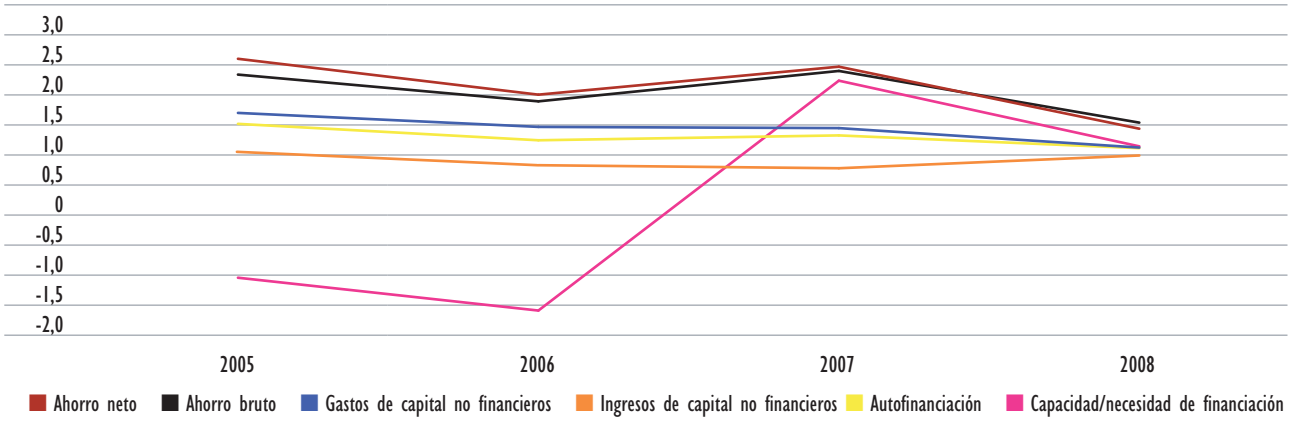
[3] Ciertamente, las diferencias en los ingresos tributarios podrían venir explicadas por diferencias en los tipos impositivos que acaban fijando los municipios. Sin embargo, del análisis de los tipos medios fijados por los grupos de municipios que se toman como referencia, no se aprecian variaciones significativas, lo cual demuestra que las disparidades de ingresos vienen explicadas por diferencias en el tamaño de las bases impositivas.

Gráfico 1. Evolución de las diferencias de ingresos. Ejercicios 2005 a 2008
Decila 10 Municipios turísticos vs. Municipios no Turísticos



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Evolución de la estructura de la cuenta financiera. Ejercicios 2005 a 2008
Decila 10 Municipios turísticos vs. Municipios no Turísticos



Fuente: Elaboración propia.

entre el producto turístico y los bienes y servicios públicos locales, nos llevan a pensar que una parte significativa de las mejoras en el producto turístico, pasan por ofrecer unos bienes y servicios públicos de calidad. La cuestión es este caso versa simplemente en saber si esta mayor calidad de los bienes y servicios públicos locales ha de financiarse con recursos obtenidos por los propios municipios –exigencia de una mayor esfuerzo fiscal– o han de ser fuentes de financiación externas –transferencias tanto corrientes como de capital de otros niveles de gobierno– las que han de permitir alcanzar este objetivo.

Referencias bibliográficas

Bustamante, J. (2004), "Competitividad y financiación de los municipios turísticos: el apalancamiento fiscal", XIII Simposio internacional de turismo y ocio. ESADE-Fira de Barcelona.

Candela, F. (1996), "La financiación del municipio turístico", III Congreso de la asociación española de expertos científicos en turismo (AECIT).

Costa, A. (2003), "Anàlisi de la problemàtica de finançament dels municipis turístics: Aplicació al cas de les Illes Balears", Informe de coyuntura 7, Juny, Centre de Recerca Econòmica UIB-Sa Nostra.

Costa, A. (2008a), *Un análisis de las disparidades fiscales generadas por la actividad turística: Aplicación al caso de los municipios españoles*. Tesis Doctoral. Universitat de les Illes Balears.

Costa, A. (2008b), "La actividad turística: ¿un problema para las finanzas municipales?", *Análisis Local*, 77, II/2008, pp. 25-36.

Exceltur (2005), "Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias. Monográfico Delloitte-Exceltur.

Lasarte, J., Eseverri, E., Adame, F. y Martín, J. (2001), *Turismo y financiación autonómica y local*. Ed. Comares.

Lasarte, J., Adame, F., Martín, J. y Ramos, J. (2003), *Financiación de los municipios turísticosl*. Ed. Comares.

Martín-Fernández, J. (2002), "Propuestas sobre financiación adicional de los municipios turísticos" Informe de la comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las haciendas locales. Anexo, otra documentación.

Pedraja, F. (2004), "Transferencias generales a los municipios en la Ley 51/2002 de reforma de la financiación local", Situación actual de la hacienda local en España, IV Jornadas de la asociación galega de estudios de economía do sector público.

Pedraja, F. y Suárez-Pandiello, J. (2002), "Subvenciones generales a los municipios: valoración y propuestas de reforma", *Papeles de Economía Española*, 92, pp. 120-129.

Prados, E. (2004), "Los municipios turísticos y su financiación tras al reforma de la Ley de Haciendas Locales", I Congreso internacional patrimonio, desarrollo rural y turismo en el siglo XXI-Osuna.

Raya, P., Villena, J. E., Benítez, J. J. y Pérez, S. (2004), "Análisis de los municipios turísticos de Andalucia", Departamento de Economía Aplicada - Política Económica. Universidad de Málaga.

Rigall, R. (2003), *Hisendes Locals i Turisme: Tres assaigs*. Tesis Doctoral. Universitat de Girona.

Ruiz, E y Guía, J. (2004), "Financiación del municipio turístico y competitividad: Estudio de los municipios turísticos de Cataluña", XIII Simposio internacional de turismo y ocio. ESADE-Fira de Barcelona.

Sánchez, A. (2002), "La participación municipal en los tributos del Estado", Informe de la comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las haciendas locales. Anexo, otra documentación.

El gasto realizado por los municipios españoles: una especial referencia a la prestación de servicios no obligatorios

Maite Vilalta
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

1. El gasto de los municipios españoles: algunas cuestiones previas

Existen una serie de consideraciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar el gasto de los municipios españoles. Son las siguientes:

– El gasto realizado por los gobiernos locales supone el 13% del total del gasto público realizado en el Estado español. El 36% corresponde a los gobiernos autonómicos y el 51% a la administración central. Ello permite hacer tres afirmaciones. En primer lugar, se puede afirmar que el peso de los gobiernos locales es, en el Estado español, inferior al de la media de los países federales, en dónde asciende a un 16%[1]. En segundo lugar, se puede afirmar que dicho peso no ha variado demasiado respecto al registrado hace, aproximadamente, 30 años cuando se situaba alrededor del 11%. I en tercer lugar, se puede afirmar que el proceso de descentralización de las competencias del sector público se ha realizado en España en una única dirección: del gobierno central a los gobiernos autonómicos.

– En el Estado español, el nivel local de gobierno está configurado por un complejo conglomerado de corporaciones (municipios, provincias de régimen común, provincias de régimen foral, consejos insulares, cabildos, mancomunidades, comarcas, agrupaciones de municipios, áreas metropolitanas, entidades locales menores) que suman más de 13.000 entes[2]. El número de municipios es de 8.111 y el gasto realizado por éstos (sin tener en cuenta el correspondiente a las diputaciones forales), supone el 85% del total del gasto local. El realizado por las diputaciones provinciales (de régimen común) supone el 10%.

– La mayor parte de los municipios españoles son pequeños. El 85% tiene menos de 5.000 habitantes, el 11% tiene entre 5.001 y 20.000 habitantes, el 2% entre 20.001 y 50.000, y otro 2% tiene más de 50.000 habitantes. En España sólo 6 municipios tienen más de 500.000 habitantes, y sólo 2 municipios tienen más de un millón de habitantes.

– El gasto por habitante realizado por el conjunto de municipios españoles no ha dejado de crecer. Si bien en el año 1992 era de 462 euros per cápita, en el año 2008 fue de 1.259 euros por habitante. Los datos presupuestados correspondientes al año 2009 reflejan una disminución del gasto por habitante, tal como muestra el gráfico 1.

– En España el techo competencial de los ayuntamientos varía en función de su tamaño. La ley determina cuáles son los servicios que obligatoriamente deben ser prestados por los municipios, y éstos varían en función de cuatro tramos de población (menos de 5.000 habitantes, entre 5.000 y 20.000 habitantes, entre 20.000 y 50.000 habitantes y más de 50.000 habitantes). Asimismo, la legislación vigente permite a los municipios que además de la prestación de dichos servicios obligatorios, puedan prestar todos aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos, así como un conjunto de actividades complementarias de las propias de otras administraciones (en particular las relativas a la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente)[3]. Ello permite clasificar el gasto municipal en obligatorio y no obligatorio. Cabe además tener en cuenta, que los parlamentos de los distintas comunidades autónomas, han ido aprobando normativa que otorga carácter de obligatorio la prestación de determinados servicios por parte de sus municipio. Por tanto, el marco competencial de los municipios españoles es complejo y heterogéneo. Es distinto según su tamaño, puede ser más o menos amplio según la voluntad de sus consistorios, y acaba siendo distinto según las distintas comunidades autónomas.

En el punto siguiente se analiza, precisamente, que parte del gasto realizado por los municipios está vinculado a la prestación de servicios no obligatorios.

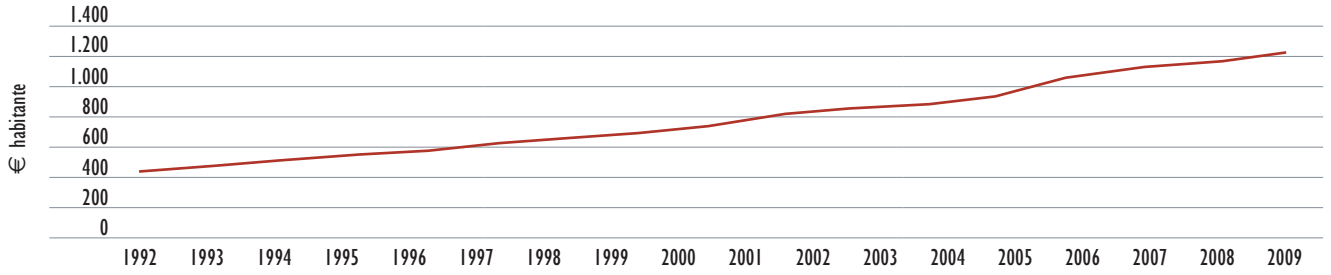
2. El gasto municipal no obligatorio: algunas cifras

Un 30% del gasto realizado por los municipios catalanes corresponde a gasto no obligatorio, tal como muestran el gráfico 2.

Fundamentalmente, se trata de servicios vinculados a la cultura (un 23%), a la seguridad y protección civil (un 20%) a la educación (un 11%) y a la promoción social (un 10%)4. A título de ejemplo dentro de los servicios culturales destacan programas como el de

[1] El cálculo de esta media se ha obtenido teniendo en cuenta los siguientes Estados. Alemania (14%), Austria (14%), Australia (6%), Bélgica (13%), Canadá (16%), Estados Unidos (26%), Suiza (225).
[2] Véase "Las Haciendas Locales en cifras". DGCFCAEL 2010
[3] Véase Ley 7/1985, Reguladora del Régimen Local. Artículos, 25, 26 27 y 28.
[4] Véase Mas, Salinas, Vilalta (2008); Vilalta (2010)

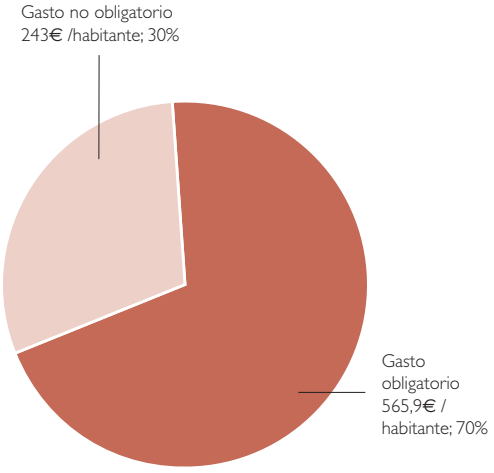
Gráfico 1. Gasto municipal por habitante 1992-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Economía y Hacienda.

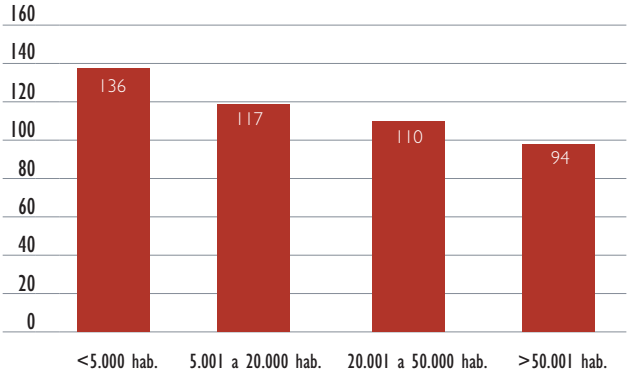
Nota: Se trata de datos liquidados por el conjunto de municipios españoles excepto los correspondientes al 2009 que son presupuestados.

Gráfico 2. Gasto municipios catalanes. Media 2000-2005.



Fuente: Elaboración propia a partir de Mas, Salinas, Vilalta (2008).

Gráfico 3. Gasto no obligatorio según tamaño. Municipios de Cataluña. Media 2000-2005. Índice euros por habitante



Fuente: Elaboración propia a partir de Mas, Salinas, Vilalta (2008).

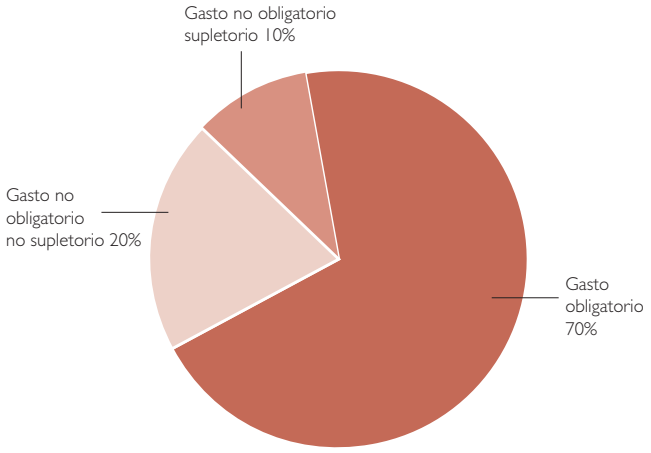
promoción y difusión de la cultura, el de promoción del deporte, y el de protección del patrimonio; dentro de los servicios educativos destaca el volumen de gasto destinado a las guarderías y a los conservatorios de música y dentro de las actividades vinculadas a la promoción social destacan sobretodo las que tienen por objetivo la promoción de la ocupación.

Son los municipios más pequeños los que presentan un mayor volumen de gasto no obligatorio por habitante (gráfico 3).

Concretamente el realizado por los municipios de menos de 5.000 habitantes es un 36% mayor a la media, mientras que el correspondiente a los municipios de más de 50.000 habitantes se sitúa un 6% por debajo de la media. Las diferencias entre municipios pequeños y grandes no se observan sólo en el volumen de gasto no obligatorio por habitante, sino también en su destino. Si bien el de los más pequeños es fundamentalmente la cultura, para los mayores es la seguridad y protección civil.

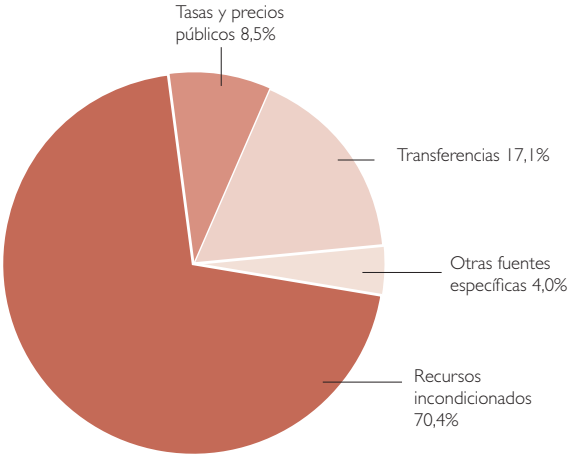
Cabe tener en cuenta que sólo parte del gasto no obligatorio realizado por los municipios puede ser considerado como gasto de suplencia de las demás administraciones (estatal y autonómica). Es decir, no todo lo que hacen "voluntariamente" los ayuntamientos lo hacen supliendo a las demás administraciones (estatal y autonómica). Si el gasto no obligatorio de nuestros municipios supone un 30% del total tal como acabamos de indicar, un 20% corresponde a

Gráfico 4. % de Gasto supletorio municipios de Cataluña



Fuente: Elaboración propia a partir de Mas, Salinas, Vilalta (2008).

Gráfico 5. Fuentes de financiación del gasto no obligatorio municipios de Cataluña. Media 2002-2005. Distribución porcentual.



Fuente: Elaboración propia a partir de Mas, Salinas, Vilalta (2008).

gasto no obligatorio pero no supletorio y un 10% a gasto supletorio (gráfico 4). Así pues se puede constatar que solo alrededor de un 33% del gasto no obligatorio es supletorio. Fundamentalmente, se trata de partidas de gasto vinculadas a competencias de titularidad autonómica (educación, sanidad, seguridad…).

3. La financiación del gasto municipal no obligatorio

Parte de los servicios prestados no obligatoriamente por los municipios se financia con tasas o precios públicos pagados por los ciudadanos que los utilizan, y a través y de transferencias recibidas por otras administraciones. Concretamente, el gráfico 5 muestra que conocemos la procedencia de tres tipos de fuentes específicas para el gasto no obligatorio: las tasas y los precios públicos permiten financiar el 8,5% del gasto no obligatorio, las transferencias el 17,1% y un 4,0% procede de otras vías directamente vinculadas a la financiación de dicho gasto (se trata fundamentalmente de endeudamiento e ingresos patrimoniales).

Así pues sólo se ha podido identificar la procedencia del 29,6% de la financiación del gasto no obligatorio. Y vemos que de este porcentaje destaca el correspondiente a las transferencias de otras administraciones (17,1%). La administración que más recursos aporta a la financiación de dicho gasto es la autonómica. Del total de transferencias recibidas por los municipios catalanes directamente vinculadas a la financiación de su gasto no obligatorio, las procedentes de la Generalitat de Cataluña suponen un 63,3%. En segundo lugar destacan las procedentes del conjunto de las cuatro Diputaciones catalanas cuyo peso es de un 12,3%, mientras que las procedentes del Estado suponen un 3,7%

Conocer la procedencia de sólo el 29,6% de la financiación del gasto no obligatorio nos permite afirmar que el 70,4% restante es financiado por fuentes incondicionadas de recursos. Es decir los municipios financian la mayor parte del gasto no obligatorio a través de los impuestos que forman parte de su cesta tributaria, así como a través de las transferencias incondicionadas que reciben de las demás administraciones, siendo la cuantitativamente más importante la procedente del Estado (el Fondo Complementario para los municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia y la Participación en los Tributos del Estado para los municipios menores de 75.000 habitantes).

Si bien los municipios pequeños son los que más gasto por habitante no obligatorio realizan, son también los que más recursos por habitante reciben para financiarlo. Concretamente, el volumen de transferencias por habitante directamente vinculado al gasto no obligatorio está un 61% por encima de la media para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, mientras que para los de más de 50.000 habitantes está un 7% por debajo de la media. También es cierto que los municipios pequeños son los que más utilizan, en términos per cápita, las tasas y precios públicos para financiar los servicios no obligatorios. Durante el período 2002-2005 los ciudadanos de dichas pequeñas poblaciones pagaron, a través de tasas y precios públicos, una media de 57,3 euros por habitante para financiarlos; mientras que los ciudadanos de poblaciones de más de 50.000 habitantes pagaron una media de 17,5 euros por habitante, en forma de tasas y precios públicos, para financiar los servicios que su ayuntamiento prestó de forma no obligatoria.

4. Un apunte final

Los principales aspectos que se ponen de manifiesto en el presente escrito son, a título de resumen, los siguientes:

– Poco peso del gasto realizado por los gobiernos locales en España. La descentralización de competencias se ha realizado fundamentalmente en una única dirección: del Estado a las comunidades autónomas.

– Las principales tareas de los municipios españoles se concentran en la prestación de servicios *típicamente locales* (urbanismo, recogida de basuras, cementerio, alumbrado, etc) mientras que su presencia en la prestación de servicios vinculados a competencias como la educación, sanidad, servicios sociales o cultura es voluntaria, en la mayoría de los casos y dado el actual marco normativo.

– Los estudios sobre el gasto no obligatorio realizados con una muestra de municipios de la comunidad autónoma de Cataluña, muestran que los ayuntamientos acaban prestando a sus ciudadanos el mismo tipo de servicios independientemente de su tamaño y por tanto independientemente de si son o no obligatorios para ellos. Dado que el marco legal establecido les permite poder prestar todos aquellos servicios que contribuyan a satisfacer las demandas de sus ciudadanos, acaban prestando más servicios de los que son estrictamente obligatorios. Concretamente un 30% de su gasto total es gasto no obligatorio. Y una parte de éste es gasto es supletorio, es decir está vinculado a servicios cuya competencia está asignada a otra administración (fundamentalmente la autonómica). Los datos muestran que se trata de un 10% del total.

– La mayor parte de este gasto no obligatorio se financia a través de fuentes incondicionadas de recursos (aproximadamente el 70%). El resto se financia sobretodo a través de transferencias procedentes de otras administraciones específicamente vinculadas a los servicios de prestación no obligatoria, dentro de las cuáles destacan las procedentes del gobierno autonómico. También el pago de tasas y precios públicos pagados por parte de los ciudadanos que reciben dichos servicios ayudan a financiarlos.

– Los resultados de estos estudios deberían aportar elementos para el debate entorno, fundamentalmente, a las siguientes cuestiones que afectan al ámbito de gobierno local en España:

  • La necesidad de definir un marco competencial propio para los gobiernos locales. Esta es la línea trazada por algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía.
  • La necesidad de plantear el tema del tamaño de los municipios. Quizás no todos dispongan del tamaño adecuado para poder prestar con el grado de autonomía que se requiere determinadas competencias (alrededor de un 62% de los municipios españoles tiene menos de 1.000 habitantes). Ello nos llevaría a plantear en serio el tema de la supramunicipalidad.
  • La necesidad de potenciar las relaciones entre la hacienda local y la autonómica y de buscar mecanismos de coordinación vertical entre éstas haciendas subcentrales y la del gobierno local. En realidad el problema que pone de manifiesto el análisis del gasto no obligatorio tiene que ver con el reparto de competencias entre tres niveles de gobiernos y el reparto de recursos entre éstos. Tener en cuenta esto ayudaría a resolver, por ejemplo, el problema de a quien le corresponde la financiación de los servicios que los ayuntamientos están realizando de forma no obligatoria.

Referencias bibliográficas

Mas, D., Salinas, P., Vilalta, M. (2008), *La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament*. Exercicis 2004-2005, Col·lecció Estudis, serie Govern Local, num. 6, Diputació de Barcelona, Barcelona.

Vilalta, M. (2010), "Los servicios prestados por los municipios españoles". Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos". *Informe sobre financiación local.* D+I colección Documentos e Informes, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid. (pág. 97-128)

Situación fiscal y financiera de los municipios

Carlos Prieto
Federación Española de Municipios y provincias

1. Introducción

La actual crisis económica ha dejado al descubierto la realidad financiera de los municipios debido a la existencia de un sistema de financiación obsoleto e inestable, que desde la aprobación de la "*Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales*" – en adelante, LRHL - , no ha evolucionado a la par que la realidad económica y social del entorno en el que han desarrollado su actuación.

Por otra parte, redefinir el actual sistema financiero y competencial local[1] supone revisar el modelo global de competencias y de financiación de las distintas administraciones. Manifestaba Manuel Zafra, que "*la identificación de competencias es una condición necesaria para calcular la financiación*"[2], como disponer de un mapa de la realidad local, es en mi opinión, imprescindible, ya que para arbitrar soluciones definitivas, deben conocerse las problemáticas individuales dada la heterogeneidad[3] del mundo local; caso aparte, son las diferencias sustanciales de modelo de financiación e incluso competenciales, que existen entre los municipios de regímenes especiales (territorios forales –vascos y navarros– y canarios[4]) y de régimen común; diferencias que han dejado de manifiesto que los municipios "forales" "*tienen una posición de privilegio y por tanto de inequidad en virtud de la aplicación generosa que desde el Estado se hace de su régimen especial de financiación, lo que les permite a las Comunidades Forales disponer de excedentes con los que financiar en unas cuantías diferencialmente muy importantes a sus municipios en comparación con los radicados fuera de su territorio*"[5].

Actualmente nos encontramos ante una situación que recuerda a la del prologo de la LRHL; aplazamiento, a lo largo de dos legislaturas, de una anunciada y esperada "reforma" de la financiación local como consecuencia de circunstancias imprevistas, como son las reformas de los Estatutos de Autonomía[6] iniciadas en la pasada legislatura, y la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas – en adelante, CCAA - [7] llevada a cabo en la actual. Sin embargo existe una gran diferencia con relación con aquel período, el proceso autonómico no puede calificarse de pacífico ni consolidado y tampoco existen perspectivas de que lo sea en próximas legislaturas, y esta puede ser una de las causas del por qué no ha entrado aún en las Cortes Generales el "*Proyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local*[8]".

Pero además y fruto de esa no evolución del sistema de financiación local a las nuevas exigencias de los ciudadanos, se han ido generando y consolidando en la vertiente del gasto municipal nuevas obligaciones, por la vía de hecho o de derecho, pero en la mayoría de los casos sin la correspondiente financiación o sin una financiación estable, que vienen a condicionar, a hacer menos sostenible, el presente y futuro de la financiación local[9]; como también a explicar la presión actual del gasto en directa relación con el bienestar que disfrutan los ciudadanos.

A la dinámica anterior de crecimiento "insostenible" del gasto, se ha venido a sumar desde 2007 una nueva variable imprevista, la crisis económica, que incluye la crediticia, que se evidencia en una

[1] Zafra, Víctor (2009), "I Congreso Andaluz de Consejo General de Colegios de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local (COSITAL)" http://www.youtube.com/watch?v=BDd_7yu665Q.

[2] Zafra, Víctor (2008), "Autonomía Local: Competencias propias y financiación condicionada", I. Introducción, "Competencias, Financiación y Gestión de los Entes Locales", Papeles de Economía Española, 115, p 3, Fundación de Cajas de Ahorros (FUNCAS), Madrid.

[3] Prieto, Carlos (2008), "V. Uniformismo o Diversidad", "Tipología de EELL y Financiación", "Competencias, Financiación y Gestión de los Entes Locales", Papeles de Economía Española, 115, p 25, Fundación de Cajas de Ahorros (FUNCAS), Madrid.

[4] El artículo 76. Cuatro. Participación de los municipios en los tributos del Estado para el ejercicio 2000, de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2000, establece que los municipios canarios participen en los tributos del Estado en la misma proporción que los municipios de régimen común.

[5] Un reciente análisis de los municipios "comunes", "forales" y canarios puede encontrarse en: Suárez, Javier, Bosch, N., Pedraja, F., Rubio, J.J., Utrilla, A. (2008), 2.3.1. Municipios "comunes", municipios "forales" y municipios canarios", "La Financiación Local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro", p 38 y Apéndice estadístico 113 y ss. FEMP, Salamanca:

[6] Comunidad Valenciana y Cataluña en 2006; Illes Balears, Andalucía, Aragón y Castilla y León en 2007 y Extremadura está tramitándose actualmente en las "Cortes Generales".

[7] Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA.

[8] Ley que de aprobarse y de mantenerse ese nombre sustituirá a la LBRL. En el Consejo de Ministros del pasado 19 de noviembre de 2010, el Vicepresidente primero del Gobierno ha anunciado que para marzo de 2011 entrará en las Cortes la "ley del gobierno local".

[9] Gran parte del desajuste entre el sistema de financiación y las obligaciones actuales de gasto, es consecuencia de los llamados "gastos impropios o de suplencia" que el Instituto de Economía de Barcelona ha cifrado en 9.705 millones de euros (Elaborado sobre los datos de liquidación del presupuesto del ejercicio 2003), lo que supone un 26,7% del gasto total municipal, aunque si tenemos en cuenta que el 30% de este gasto no obligatorio está financiado, el montante de gasto no obligatorio no financiado ascendería a 6.793 millones de euros.

caída de los ingresos fiscales afectados por la crisis inmobiliaria, una caída de los ingresos provenientes de la Participación en los Ingresos del Estado a la que se añaden las liquidaciones negativas resultado de una sobre estimación de las entregas a cuenta, lo que deja al descubierto la debilidad del actual sistema de Participación en los Ingresos del Estado como principal instrumento para la estabilidad de la suficiencia financiera de los municipios, un incremento de la morosidad en el pago a los proveedores, denunciado por los proveedores locales en 2009 y 2010, y las nuevas y recientes restricciones, año 2010, al recurso al endeudamiento a corto y a largo plazo, además de la nuevas exigencias a las Administraciones Públicas y especialmente a las Locales, contenidas en la modificación de la "*Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales*".

Todo ello configura un escenario con grandes dificultades, limitaciones y escasas, nulas en muchos casos, posibilidades para remontar el impacto de la crisis en cada municipio, al menos en el corto plazo.

Como señala Farfán[10] la actual situación fiscal y financiera de los municipios, no solo es imputable o consecuencia del "modelo hacendístico local" sino que "la autosuficiencia financiera depende también de la "gestión" financiera realizada por cada Entidad Local", como además – añado – de la gestión tributaria y recaudatoria en la que directa o indirectamente están implicadas tanto la Administración Central como la Autonómica.

No obstante lo anterior, conviene tener en cuenta que, como señala Farfán, "*las reformas que se han realizado al modelo hacendístico local no han tenido en cuenta los aspectos financieros que exige toda eficaz reforma, no han incidido en esos aspectos, ni han desarrollado medios e instrumentos financieros para la gestión financiera que son muy importantes*[11]*. Es por ello que se subestima la importancia de "regular acertadamente" el presupuesto, la tesorería, la profesionalidad de la gestión, el endeudamiento, la contabilidad, la rendición de cuentas, siendo todo ello de una importancia casi decisiva para afrontar las crisis económicas*". "*Es por tanto necesario, que la futura reforma de la financiación local tenga en cuenta esas debilidades y esos instrumentos de gestión*"[12].

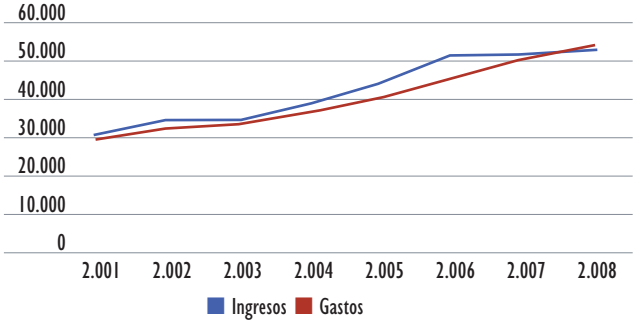
Es una realidad que, en relación con lo anterior, algunas medidas de "urgencia", aunque aisladas y ajenas al concepto sistémico que la problemática local precisa, se han tomado a iniciativa del Gobierno, como la referida a la morosidad en las operaciones comerciales[13], o las incluidas en el Proyecto de Ley de Economía sostenible.

En sentido más amplio que las deficiencias en la gestión financiera, otro elemento que afecta a la suficiencia financiera de los municipios, son los desequilibrios que se producen entre "autonomía de gasto" y "autonomía financiera" y que en parte tienen que ver con lo apuntado por Farfán respecto de regular acertadamente el presupuesto.

Pero también hay otras situaciones que contribuyen negativamente a la situación financiera de los municipios, como es el caso de la morosidad de otras Administraciones, Estado y CCAA, para con los Ayuntamientos, y la falta o escasa cooperación y colaboración de esas Administraciones para solucionar problemas relativos al fraude fiscal, o a la gestión recaudatoria en su doble vertiente de "suministro e intercambio de información" y gestión tributaria propiamente dicha[14], todo ello enmarcado dentro del principio de "lealtad institucional". Precisamente ese déficit provoca en algunos casos un traslado de responsabilidades del poder ejecutivo al judicial[15].

Como se deduce de todo lo anterior la situación de las finanzas locales es el resultado de muchas variables, por consiguiente mientras no se aborde en su integridad la problemática competencial y financiera local, la única manera de dar respuesta definitiva a los problemas que se van produciendo es atajarlos según se vayan produciendo ya que retrasar la resolución de esos problemas, como el de la telefonía móvil, solo conducirá a deteriorar aún más su situación.

Gráfico 1. Derechos reconocidos netos - Obligaciones Reconocidas Netas



Fuente: Elaboración propia partiendo del MEH.

[10] Farfán, José Manuel, (2010), "Gestión Económica-financiera en las EELL: solvencia y medidas para su sostenibilidad". Revista de Estudios locales, 132, p 13, COSITAL, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra.

[11] En el "Informe para la reforma de la Financiación de las Haciendas Locales" de la "Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las Haciendas Locales" (2002) se recogen propuestas de mejora de la gestión financiera de las Corporaciones locales. p 133.

[12] Farfán, José Manuel, Obra citada. P 12.

[13] A consecuencia de la Directiva Europea sobre la materia.

[14] Buenos ejemplos de colaboración son los convenios de la FEMP con otros Órganos y Centros Directivos de la Administración General del Estado, como por ejemplo la AEAT.

[15] El caso más destacable lo constituye la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local de la telefonía móvil.

2. Situación actual

Como se puede apreciar por el "gráfico 1", la evolución del gasto de los municipios ha seguido una tendencia creciente superando a los ingresos en el año 2003, como también recientemente en los años 2007 y 2008, últimos datos publicados[16].

En el año 2006, el crecimiento de los ingresos locales respecto del año anterior fue de un 13,52 por cien – frente a un 11,87 por cien de los gastos - , el más elevado de todo el período analizado. Sin embargo en 2007 el crecimiento fue de tan solo del 1 por cien y en 2008 de un 2,77 por cien, frente a un 9,66 por cien y un 5,34 por cien, respectivamente por parte de los gastos.

A falta de que publiquen los datos correspondientes a la liquidación de los presupuestos de 2009 y 2010 para poder disponer de una imagen real del impacto de la crisis en los municipios aunque considerando que a lo largo de estos últimos dos años se han tomado medidas que en mayor o menor medida han influido o podido influir en los ingresos municipales[17], ya se observan para 2008, cómo se empiezan a notar los primeros efectos de la crisis precisamente en aquellos recursos más relacionados con la actividad urbanística; concretamente respecto de 2007, el IIVTNU se reduce un 17,65 por cien, mientras que el ICIO lo hace en un 26,66 por cien y la enajenación de inversiones reales, fundamentalmente de terrenos, se reduce un 40,60 por cien. El resto de impuestos mantiene una tendencia creciente fruto de su menor influencia por el ciclo económico, tal es el caso del IBI (12,4 por cien)[18], del IVTM (4,99 por cien) e IAE (4,14 por cien), aunque el crecimiento sea menor en el IVTM que para el período 2007/2006.

También cabe destacar un decremento del 8,68 por cien en las contribuciones especiales si bien el comportamiento de este tributo es muy errático alternándose, incrementos con decrementos a lo largo del período analizado.

La menor eficacia de la gestión recaudatoria[19] se observa en las contribuciones especiales (58,43 por cien) y en las Tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local (77,9 por cien) como también en el IIVTNU (80 por cien) e ICIO (72,6 por cien).

Las transferencias corrientes provenientes del Estado sufren un incremento menor que en los dos años precedentes 4,63 por cien, 11,29 por cien y 17,59 por cien, respectivamente para los años 2008, 2007 y 2006. Este menor incremento igualmente se da en el resto de partidas del mismo capítulo.

Finalmente, los "activos y pasivos financieros" se incrementan en un 23,97 por cien y 22,25 por cien, respectivamente[20].

Por lo que se refiere a la evolución de las partidas de gasto las dos únicas partidas que experimentan valores porcentuales negativos son, las inversiones reales, en un 9,78 por cien y los activos financieros en un 18,31 por cien, mientras que los pasivos financieros (amortizaciones de préstamos a corto, medio y largo plazo, de deuda, depósitos y fianzas) se incrementan un 20,76 por cien, a diferencia del año anterior que se redujeron un 3,98 por cien. Por comparación, los gastos financieros se incrementan un 20,02 por cien si bien con un incremento menor que el observado en 2007 (30,28 por cien) y mayor si lo comparamos con 2006 (14,47 por cien).

También es significativo el incremento sostenido de los gastos de personal, 10,32 por cien, como de las transferencias corrientes, un 11,39 por cien, del cual un 25,7 por cien va dirigido a "Empresas de la Entidad Local" y un 35,1 por cien a "Familias e instituciones sin fines de lucro".

El indicador de la rigidez de gasto corriente[21] se ha venido reduciendo a lo largo del período, como se observa en la tabla 1. Como señala "Portillo"[22],"*en la medida que este índice sea menor los municipios tendrán más flexibilidad para reducir el gasto público en su municipio, puesto que los gastos de bienes corrientes y servicios y las transferencias corrientes son, en principio, más fáciles de reducir que los provenientes del gasto de personal y de los gastos financieros con un elevado grado de rigidez. En efecto, los gastos de personal y los gastos financieros recogen desembolsos sobre los cuales las EELL tienen un elevado nivel de compromiso, puesto que se trata de costes fijos con vinculación directa con el funcionamiento de los servicios públicos y al servicio de la deuda pública, por lo que son menos susceptibles de reducción que otros tipos de gastos*".

Como indicador de la autonomía financiera de los municipios, la importancia relativa de sus propios ingresos alcanza el 54,44% de sus recursos si bien como se observa en la tabla 1, la tendencia desde 2006 es decreciente.

Tanto el ahorro bruto como el ahorro neto siendo positivos muestran una tendencia decreciente desde 2006, como se observa en la tabla 1. No obstante el porcentaje del ahorro bruto sobre los

[16] En el momento en el que se redacta este artículo está publicado en la web del MEH un avance de la liquidación de 2009 a fecha 26 de octubre de 2010.

[17] Subida del IVA en julio de 2010, ampliación del plazo para transmitir la vivienda habitual a efectos de la exención por reinversión, supresión de la desgravación fiscal por compra de vivienda en 2011, ayudas a la compra de vehículos, el Fondo de Inversión Local y el Fondo para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

[18] IBI (8,84 por cien); IVTM (5,18 por cien) e IAE (2,97 por cien). Respecto de IBI hay que tener en cuenta tanto la actualización automática de los valores catastrales por medio de las sucesivas LPGE como la actualización de valores catastrales fruto de los procedimientos de valoración colectiva.

[19] Definida como el cociente entre la recaudación obtenida y los derechos liquidados.

[20] Para 2007 los activos financieros se incrementan un 10,25 por cien, mientras que los pasivos financieros se reducen un 7,55 por cien.

[21] Mide la relación entre los gastos de personal (Cap. 1) más los gastos financieros (Cap. 3) y el total de los gastos corrientes.

[22] Portillo, María J. (2009), "La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores (1992-2008). Especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente Presupuesto y Gasto Público 57/2009: 117-134.Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales.

Tabla 1. Situación financiera de los Ayuntamientos

	En porcentaje							
Ayuntamientos	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Indicador rigidez gasto corriente	50,11	48,83	47,82	47,11	46,46	45,53	45,51	45,11
Ratio autonomía financiera	55,05	54,06	53,53	56,45	58,34	58,73	56,44	54,44
Carga Financiera	2.592.221	2.342.870	2.420.762	2.808.155	2.942.792	2.778.248	2.909.355	3.506.515
Ayuntamientos	**Miles de euros**							
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Ingresos Corrientes	25.618.491	27.413.251	29.033.993	31.977.355	35.175.038	40.340.823	42.251.265	43.804.575
Gastos Corrientes	20.937.311	22.589.810	24.728.316	26.649.540	29.244.610	32.265.389	35.665.674	39.135.455
Ahorro Bruto	4.681.180	4.823.441	4.305.677	5.327.815	5.930.428	8.075.434	6.585.591	4.669.120
Ahorro Neto	2.970.548	3.248.864	2.533.892	3.116.126	3.604.205	6.002.786	4.595.499	2.265.923
Ingresos de capital	3.697.641	4.859.377	4.600.227	4.995.051	6.330.665	7.354.178	6.177.741	5.373.695
Gastos de Capital	7.378.898	9.320.362	9.812.626	9.095.943	9.749.629	12.037.752	13.224.957	12.142.039
(-)Déficit/(+)Superávit no Financiero	999.922	362.456	-906.722	1.226.923	2.511.464	3.391.860	-461.625	-2.099.224
Amortizaciones + saldo de activos financieros	-1.762.260	-1.626.432	-1.836.197	-2.395.156	-2.631.024	-2.295.991	-2.210.695	-2.524.658
(-)Necesidad/(+)Exceso de financiación	-762.338	-1.263.976	-2.742.919	-1.168.233	-119.560	1.095.869	-2.672.320	-4.623.882
Ayuntamientos	**Miles de euros**							
	2001	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Derechos pendientes de cobro	9.533.958	11.176.929	10.900.255	11.667.386	12.859.244	16.607.744	17.557.129	18.585.983
Obligaciones pendientes de pago	9.930.063	11.308.346	11.911.369	12.912.794	14.034.013	14.991.913	16.194.362	18.459.925
Fondos Líquidos	5.346.267	6.325.730	6.139.615	7.466.677	9.361.028	12.530.401	12.395.769	11.123.587
Remanente de Tesorería	4.950.162	6.194.313	5.128.501	6.221.269	8.186.259	14.146.232	13.758.536	11.249.645
II.- Saldos de dudoso cobro	-	-	-	-	-	3.202.392	3.606.288	3.809.142
III.- Exceso de financiación afectada	-	-	-	-	-	7.092.848	7.086.176	7.270.699
IV.- Remanente de Tesorería para gastos Generales (I - II - III)	-	-	-	-	-	3.850.991	3.066.072	169.804

Fuente: Elaboración propia partiendo de los datos del MEH.

ingresos corrientes es tan solo del 10,66 por cien si lo comparamos con el 15,59 por cien de 2007 y el 20,02 por cien de 2006.

El resto de datos sobre la situación financiera de los municipios no es nada positiva como se deduce de la tabla 1. En 2008 se produce tanto un déficit no financiero de 2.099 millones de euros, como una necesidad de financiación de 4.623 millones de euros.

El Remanente de Tesorería, ver "tabla 1", como el Remanente de Tesorería para gastos generales muestra, como se aprecia en la tabla adjunta, una tendencia decreciente, situándose este último un 94,46 por cien menor respecto de 2007.

3. Los municipios ante la crisis

El "Acuerdo Marco con las Corporaciones Locales sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas 2010 – 2013 de 7 de abril de 2010 y revisado el 16 de junio de 2010", suscrito por el Gobierno y la FEMP ha supuesto un punto de inflexión y por tanto de realismo respecto de la situación económica de España, así como la obligación de que todas las Administraciones Públicas, incluidas las Locales, contribuyan a garantizar tanto la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo como el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, con un esfuerzo de consolidación fiscal y austeridad del gasto.

El "*Real Decreto Legislativo 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*", ha venido a concretar algunas de las líneas de actuación propuestas en dicho Acuerdo Marco, como medio quirúrgico para alcanzar esa sostenibilidad presupuestaria en el plazo previsto. Un escenario excesivamente riguroso para el conjunto de las EELL ya que no existe medida similar para el resto de Administraciones Públicas. Efectivamente el artículo 14, apartados dos y tres, establece una nueva limitación en el recurso al crédito de las EELL, tanto a "largo plazo" – para 2011 – como "a corto plazo" – sine die -; recurso que venía siendo el instrumento

Tabla 2. Liquidación de ejercicios anteriores

FINANCIACIÓN DE LAS EELL	Importes
Liquidación definitiva ejercicio 2008 pagada en 2010 a las EELL (1)	22,98
Liquidación definitiva ejercicio 2008 saldos netos a favor del Estado (1)	1.514,32
Liquidación definitiva ejercicio 2009 saldos a favor de las EELL (2)	14,49
Liquidación definitiva ejercicio 2009 saldos a favor del Estado (2)	4.609,38

Fuente: Elaboración propia partiendo de los datos del MEH.
1) Importes resultantes de la liquidación definitiva practicada en julio de 2010.
2) Importes previstos para la liquidación definitiva de 2009 que se calculará en 2011.

con el que los Ayuntamientos venían estabilizando sus presupuestos; una nueva limitación considerando las dos ya existentes, la del "*Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria*" y las del "*Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales*". Y todo ello considerando, como es bien sabido, que las EELL son las Administraciones Públicas con menor volumen de deuda[23].

Dicho Real Decreto Ley ha sido denunciado por las EELL solicitando que se establecieran excepciones en la aplicación de esos dos apartados del artículo 14, por considerar que ponían en grave riesgo su estabilidad financiera respecto de no poder atender compromisos ya adquiridos con terceros, incluidas otras Administraciones Públicas, españolas y europeas, como la extrema dificultad, si no imposibilidad, de "sobre la marcha", cancelar operaciones a 31 de diciembre de 2010 formalizadas con anterioridad a la entrada en vigor del referido Real Decreto Ley.

Precisamente la cancelación de créditos a 31 de diciembre de cada año es una sorprendente medida que viene a conculcar el espíritu del legislador de la LRHL, pues aquel consideró como una innovación en la regulación de las operaciones de crédito, "la posibilidad de concertar operaciones de tesorería con vencimiento posterior a la fecha de cierre de un ejercicio"[24]

En el actual proyecto de LPGE para 2011 el Gobierno se ha hecho eco de algunas de las peticiones de la FEMP; concretamente la actual "Disposición Final Decimoséptima", establece una excepción al apartado Dos del artículo 14 del RDL 8/2010, de 20 de mayo, al excepcionar la posibilidad de " … *concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo para la financiación de inversiones cuando el volumen total del capital vivo no exceda del 75 por 100 de los ingresos corrientes liquidados o devengados* …",

Por lo que se refiere a la Participación en los Ingresos del Estado y a pesar de que se produce un incremento de las entregas a cuenta de la Participación en los Ingresos del Estado del 11 por cien respecto de 2010, hay que tener en cuenta que las EELL deberán reintegrar a lo largo de 2011 una quinta parte de los saldos que les resultaron a reintegrar a la Administración General del Estado como consecuencia de la liquidación definitiva del ejercicio 2008. La aplicación de esta medida supone unos reintegros a favor de la Administración General del Estado por un importe global en 2011 de 302,86 millones de euros.

A petición de la FEMP, para los PGE para 2010[25], respecto de la liquidación de 2008 se estableció un régimen especial de aplazamiento y fraccionamiento de los saldos a favor del Estado que resultasen de esa liquidación, que se reintegrarían a partir de enero de 2011 en sesenta mensualidades – cinco años –.

Como medida relevante contenida en el actual Proyecto de Ley, los saldos deudores, a cargo de las EELL, que se deriven de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado del año 2009[26] no se reintegrarán por aquellas hasta el mes de enero de 2012 y por un período de cinco años, con el fin de evitar en el año 2011 y suavizar en los siguientes, las posibles tensiones de tesorería que se pudieran generar por aquella circunstancia.

Por lo que se refiere a la obligación del Gobierno de impulsar una la "Nueva línea de crédito ICO-morosidad EELL" contenida en la "*Ley 15/2010, de 5 de julio*", el Proyecto de LPGE para 2011 ha introducido una "*Disposición Final Decimoctava*" por la que anula dicha obligación.

Finalmente, en materia de tributos locales, el Gobierno ha decidido no actualizar los valores catastrales de los bienes inmuebles.

En resumen, y entre otras, las EELL se encuentran con restricciones al crédito con excepciones para las EELL menos endeudadas, incremento de las entregas a cuenta para 2011 si bien teniendo que devolver 6.123,70 millones de euros correspondientes a las liquidaciones definitivas de 2008 y 2009, desde enero de 2011 y enero 2012, según el aplazamiento y fraccionamiento acordado; no actualización de los valores catastrales para 2011; eliminación de la línea ICO-morosidad EELL frente a las nuevas y apremiantes obligaciones – reducción de

[23] 36 521 millones de euros, 3,5 por cien del PIB; 104 817 millones de euros, 9,9 por cien del PIB las CCAA; 453.839 millones de euros, 42,9 por cien del PIB. Datos de Avance del segundo trimestre de 2010. Boletín Estadístico del Banco de España. Deuda según protocolo de déficit excesivo.

[24] Párrafo cuarto del apartado III de la exposición de motivos de la LRHL.

[25] De no haberse aprobado esta medida la situación financiera de las EELL se hubiese agravado ya en 2010 al haber tenido que devolver esos saldos a partir de julio de 2010.

[26] Los datos de la liquidación definitiva se publicarán en Julio de 2011.

Tabla 3. Comparativo PGE 2010 y Proyecto de LPGE 2011 de entregas a cuenta

FINANCIACIÓN DE LAS EELL	PGE 2010	PLPGE 2011(*)	%
Entregas a cuenta Ayuntamientos (régimen general)	3.491,44	3.831,33	9,73
Entregas a cuenta Ayuntamientos (modelo de cesión)	5.257,82	5.717,39	8,74
Entregas a cuenta Provincias y Entes asimilados	4.496,90	4.894,74	8,85
TOTAL ENTREGAS A CUENTA	**13.246,16**	**14.443,46**	**9,04**

Fuente: Elaboración propia partiendo de los datos del MEH.
(*) En 2011 se recogen los importes de entregas a cuenta netas de los reintegros que deberán realizar las EELL por los saldos a favor del Estado resultantes de la liquidación definitiva de 2008. Estos reintegros, por una cuantía de 302,86 millones de euros, equivalen, en 2011, a la quinta parte de dichos saldos.

Tabla 4. La Financiación de las EELL en el PLPGE 2011 (sin descontar los reintegros que deberán realizar en 2011 las EELL por la liquidación negativa de 2008)

CONCEPTOS	PGE 2010 (*)	PLPGE 2011(*)	%
Entregas a cuenta de Ayuntamientos (régimen general)	3.491,44	3.913,26	12,08
Entregas a cuenta de Ayuntamiento (modelo de Cesión)	5.257,82	5.835,49	10,99
Fondo Complementario de Financiación	4.476,08	5.015,22	12,04
Cesión de impuestos estatales	781,74	820,27	4,93
Entregas a cuenta de Provincias y Entes asimilados	4.496,90	4.997,57	11,13
Fondo Complementario de Financiación	3.831,04	4.293,89	12,08
Cesión de impuestos estatales	665,86	703,68	5,68
Liquidación (saldos a favor de EE. LL.) (**)	52,09	14,49	-72,18
FCF + Ayuntamientos en régimen general	28,57	13,61	-52,36
Cesión de impuestos estatales	23,52	0,88	-96,26
Financiación total	13.298,25	14.760,81	11,00
FCF + Ayuntamientos en régimen general	11.827,13	13.235,98	11,91
Cesión de impuestos estatales	**1.471,11**	**1.524,84**	**3,65**

Fuente: MEH.

plazos en el pago a proveedores - que establece la "*Ley 15/2010, de 5 de julio*"; como también la reducción de los créditos presupuestarios a favor de las EELL contenidos en el Proyecto de LPGE 2011, provenientes de distintos Ministerios, en un 27,26 por cien.

Aunque por otra parte y de acuerdo con las estimaciones contenidas en el Libro amarillo de los PGE 2011 es de esperar una liquidación positiva de la PTE de 2010, posiblemente como resultado de algunas de las medias impulsadas por el Gobierno y que afectan a la recaudación de ingresos estatales como ha supuesto el incremento del IVA en julio de 2010[27]. Asimismo las medidas de apoyo a la compra-venta de vivienda, como la ampliación del plazo para transmitir la vivienda habitual a efectos de la exención por reinversión[28] o la previsión contenida en el Proyecto de LPGE para 2011 de supresión de la desgravación fiscal por compra de vivienda a partir de enero de 2011 han tenido efectos positivos en la imposición local.

Dejando aparte las continuas iniciativas de la FEMP para allegar recursos a los municipios cuando no para amortiguar el impacto de determinadas decisiones del ejecutivo, no se puede establecer un patrón común de actuación por parte de todos y cada uno de los municipios, aún cuando las posibilidades de actuación sean conocidas por todos, pues la situación de partida de cada municipio es diferente, considerando incluso las diferencias existentes entre municipios de régimen común y especial.

[27] Julio de 2010: entra en vigor la subida del IVA reducido, que ha pasado a gravar del 7% al 8% la adquisición de vivienda de obra nueva, al tiempo que la compraventa de inmuebles registra un aumento del 16,4% en tasa interanual, más del doble que el alza del 7% experimentada en junio, y del 17,5% en tasa intermensual, frente al descenso del 1,3% del mes anterior. Cinco Días. 13.09.2010 http://www.cincodias.com/articulo/vivienda/fin-desgravacion-fiscal-vence-efecto-IVA/20100913cdscdsviv_3/cdsfinviv/

[28] Disposición Transitoria Novena del "*Real Decreto 1975/2008, de 28 de noviembre de medidas urgentes en materia económica, fiscal, de empleo y de acceso a la vivienda*".

Por otra parte es innegable que el crecimiento del gasto público[29] municipal ha sido considerable debido, principalmente, a la situación de bonanza económica que allegaba recursos adicionales con los que soportar ese crecimiento, como también que ese crecimiento en muchos de los casos ya no es sostenible.

De acuerdo con las manifestaciones públicas de destacados gestores locales, aquellos Ayuntamientos mejor gestionados intentarán "mantener" el mismo nivel de bienestar aunque para ello, tengan que subir los impuestos, por lo que parece evidente que serán los que estén en peor situación financiera los que tendrán que realizar ajustes mucho mayores.

De cara al objetivo de 2013, el escenario aunque complejo no puede ser más claro, y este es el de la sostenibilidad de las finanzas públicas. Es decir, dirigir las actuación de la Administración hacia el equilibrio presupuestario cuando no superávit. Y esto se consigue mediante la contención y racionalización del gasto – propio e impropio -, como también buscando la máxima eficacia en el ingreso mediante una adecuada y no aventurada gestión financiera de los recursos pero también siendo realista en la elaboración de los presupuestos[30].

Para alcanzar ese objetivo y como cita Manuel Pimentel, "*no existen soluciones mágicas, sino muchas mejoras parciales*"[31].

Mejoras que tienen que ver con regular acertadamente las "bases de ejecución del presupuesto", controlar la aceptación de "financiación incondicionada" pues se convierte en un multiplicador del gasto ya que, según "Farfán"[32] "*crea inversiones que generan gasto corriente y una vez consolidada la estructura es muy difícil de reestructurar el gasto público, fundamentalmente el de personal. Las continuas solicitudes de Expedientes de Regulación de Empleo (ERE) corroboran tal aseveración*"; implantar un "sistema de costes" de acuerdo con la metodología propuesta la FEMP para conocer con exactitud el coste de los servicios que presta el Ayuntamiento[33]; reducir el gasto en los suministros y consumos, revisión de contratos; coordinación en las compras, establecimiento de un plan riguroso de Tesorería, luchar contra el fraude, mejorar la recaudación ejecutiva, dar facilidades al ciudadano para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales[34], firmar convenios de colaboración con otras Administraciones en materia tributaria; establecimiento de un plan estratégico de subvenciones potenciando la vigilancia y cumplimiento estricto de los requisitos de justificación previstos en dicha normativa[35]; como también de especial interés es la publicación de la "Guía para la elaboración de un Plan de Acción Municipal ante la crisis económica" elaborado por la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) quienes, partiendo de un diagnóstico de la situación económico-financiera de cada municipio, proponen que los Ayuntamientos sean "Agentes Activos" en la lucha contra la crisis, y proponen para ello un conjunto de medidas de "carácter económico" como también de "políticas activas" en el ámbito social, en la actividad económica, en la vivienda, en el ámbito urbanístico y de la obra pública, en materia de transporte y movilidad, desarrollo de TICs, energéticas y en el medio rural, en las que poder desarrollar dicha actuación.

Dicho lo anterior, la crisis es una oportunidad para aprender de los errores pasados. Esperar a que un nuevo modelo de financiación local corrija los errores de gestión es ir en una mala dirección. El futuro de la financiación local debería aplicarse partiendo de un mapa riguroso de la realidad municipal, debe ser más responsable y solidario y con una mayor implicación de las CCAA. Ahora bien, mientras el "legislador" no resuelva el problema competencial, cualquier nuevo modelo de financiación local se cerrará en falso.

Referencias bibliográficas

Boletín Estadístico del Banco de España (2010), Deuda según Protocolo de Déficit Excesivo.

Collado, Francisco (2010), "Planificación de Tesorería. Medidas para el control del gasto". Gestión eficiente de los recursos y control presupuestario", Ponencia, Jornada de Formación "Gestión eficiente de los recursos y control presupuestario", FEMP, Madrid.

Comisión para el Estudio y Propuestas de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales, (2002), "2.4. Gestión Financiera de las Corporaciones Locales", p 133. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Domínguez, Josefa (2010), "Presupuestos: confección y elaboración. Medidas a adoptar en materia de ingresos y gastos.", Ponencia, Jornada de Formación "Gestión eficiente de los recursos y control presupuestario", FEMP, Madrid.

EUDEL. Asociación de Municipios Vascos, "Guía para la elaboración de un Plan de Acción Municipal ante la crisis económica", http://www.eudel.net/web/crisis/es/plan.htm.

[29] MEH, (2010), "Haciendas Locales en cifras", Avance año 2008. Madrid. En los municipios el mayor gasto, 47,5%, se sitúa en la producción de bienes públicos de carácter social (Grupo de Función 4) que incluye el gasto en sanidad, educación, vivienda y urbanismo, servicios de saneamiento, recogida y tratamiento de basuras, limpieza viaria, muebles, servicios funerarios, cultura y deportes y otros

[30] En opinión de Josefa Martínez, el Presupuesto es el instrumento básico para el estudio del desarrollo de la actividad municipal y es por tanto el instrumento idóneo para el control del cumplimiento de las medidas adoptadas para el debido control del gasto. Ponencia "Gestión eficiente de los recursos y control presupuestario". Jornada de Formación FEMP, Madrid.

[31] Pimentel, Manuel (2008-2009), "Los ayuntamientos y la crisis económica".

[32] Farfán, José Manuel, Obra citada.

[33] FEMP, (2010), "Sistema integrado de Costes e indicadores" http://www.femp.es/Portal/Front/ContenidoDetalle/_N1w1oXtNSY0yhZhONawjegNOR9ZAAkyj-XeD-dOaxcQ

[34] Navarro, Rosana (2010), "Medidas de Mejora en la Gestión Tributaria", Ponencia, Jornada de Formación "Gestión eficiente de los recursos y control presupuestario", FEMP, Madrid.

[35] Collado, Francisco (2010), "Planificación de Tesorería. Medidas para el control del gasto". Gestión eficiente de los recursos y control presupuestario", Ponencia, Jornada de Formación "Gestión eficiente de los recursos y control presupuestario", FEMP, Madrid.

Farfán, José Manuel (2010), "Gestión Económica-financiera en las EELL: solvencia y medidas para su sostenibilidad", "Revista de Estudios locales2, 132, p 13, COSITAL, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra.

http://www.meh.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/HHLL%20en%20cifras.%20Avance%202008.pdf.

MEH (2010), "Haciendas Locales en cifras", Avance año 2008. Madrid.

MEH. Datos de liquidación de los Presupuestos de las EELL, 2001 – 2008. http://serviciosweb.meh.es/apps/EntidadesLocales/.

Navarro, Rosana (2010), "Medidas de Mejora en la Gestión Tributaria", Ponencia, Jornada de Formación "Gestión eficiente de los recursos y control presupuestario", FEMP, Madrid.

Picó, Jesús (2009), "Opacidad en las cuentas anuales del sector público. En el remanente de tesorería y en general. Reflexiones críticas y propuestas", Auditoría Pública, 47 pp 91 – 100.

Pimentel, Manuel (2008-2009), "Los ayuntamientos y la crisis económica". http://www.barcelonametropolis.cat/es/page.asp?id=21&ui=129

Portillo, María J. (2009), "La situación presupuestaria de los municipios españoles a través de sus indicadores (1992-2008). Especial referencia al indicador de rigidez del gasto corriente *Presupuesto y Gasto Público* 57/2009: 117-134.Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales. http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/57_06.pdf

Prieto, Carlos (2008), "V. Uniformismo o Diversidad", "Tipología de EELL y Financiación", "Competencias, Financiación y Gestión de los Entes Locales", *Papeles de Economía Española*, 115, p 25, Fundación de Cajas de Ahorros (FUNCAS), Madrid.

Prieto, Carlos en Rodriguez, Javier y Goman J.A.y varios autores (2001), "Participación en los Tributos del Estado de las CCLL", "Hacienda y Finanzas municipales", pp 177-197, UCCI Marcial Pons.

Suárez, Javier y García, María A. (2006), "Los nuevos retos de la gestión pública local en España", "El poder local. Modelos de gestión y de financiación de los servicios públicos locales", pp 63-67. Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.

Suárez, Javier, Bosch, N., Pedraja, F., Rubio, J.J., Utrilla, A. (2008), "2.3.1. Municipios "comunes", municipios "forales" y municipios canarios", "La Financiación Local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro", P 38 y Apéndice estadístico 113 y ss. FEMP, Salamanca.

Vilalta, Maite, Mas, D. y Salinas, P. (2006), "El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicio 2003". Institut d´Economia de Barcelona. Centre de Recerca en Federalisme Fiscal i Economia Regional.

Zafra, Víctor (2008), "Autonomía Local: Competencias propias y financiación condicionada", I. Introducción, "Competencias, Financiación y Gestión de los Entes Locales", *Papeles de Economía Española*, 115, p 3, Fundación de Cajas de Ahorros (FUNCAS), Madrid.

3 Investigación

68 **¿De qué dependen las decisiones tributarias locales? Evidencia empiríca para el caso español**

Francisco J. Delgado
Universidad de Oviedo

Santiago Lago-Peñas
REDE, IEB y Universidad de Vigo

Matías Mayor
Universidad de Oviedo

74 **Urbanismo y financiación municipal en España**

Albert Solé-Ollé
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

Elisabet Viladecans-Marsal
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

84 **Estimación de los costes de centralidad y capitalidad de las grandes ciudades españolas**

Núria Bosch
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

Marta Espasa
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

Daniel Montolio
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

96 **La imposición local sobre negocios: competencia fiscal y geografía**

Jordi Jofre
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

¿De qué dependen las decisiones tributarias locales? Evidencia empírica para el caso español

Francisco J. Delgado
Universidad de Oviedo

Santiago Lago-Peñas
REDE, IEB y Universidad de Vigo

Matías Mayor
Universidad de Oviedo

1. Introducción

Comprender las decisiones fiscales en materia tributaria es un asunto relevante en el campo de las haciendas locales. Entender sus determinantes y sus consecuencias permite mejorar el diseño del sistema fiscal para consolidar las ventajas de la descentralización en materia de rendición de cuentas o *accountability*, de adaptación de los menús fiscales a las preferencias de los ciudadanos y de experimentación de soluciones; al tiempo que se minimizan los efectos menos atractivos de la misma.

En particular, la elección de los impuestos y sus tipos impositivos depende de variables i) generales, como la población -tanto global como por edades- o el área; ii) características económicas como la renta per capita o la tasa de desempleo; iii) condicionantes presupuestarios, sobre todo las transferencias per capita recibidas; y iv) factores de índole político como el signo del partido, la existencia de mayorías o la fragmentación política.

A este amplio conjunto de factores es posible añadirle un grupo adicional, basado en la noción de interacción espacial. En otras palabras, que las decisiones de un gobierno local pueden verse afectadas por las decisiones de los gobiernos *vecinos*. Una vecindad que puede interpretarse en términos estrictamente geográficos (compartir fronteras físicas o estar situados a una distancia inferior a un cierto umbral por ejemplo), poblacionales (similitud de la población), económicos o políticos, como la coincidencia de signo político en gobiernos locales, puede conducir a decisiones presupuestarias similares. A partir de ahí, es relevante no sólo determinar la presencia de interacciones fiscales, sino el mecanismo que las impulsa. La mera existencia de interacciones tiene implicaciones muy diferentes si su origen se encuentra en la reacción ante el riesgo de perder bases móviles (competencia fiscal), la existencia de efectos desbordamiento, la utilización por parte de los ciudadanos de información de otras jurisdicciones para poder comparar y evaluar al gobierno de la propia, o la utilización por parte de los responsables políticos de referencias externas (habitualmente dentro del propio partido político) a la hora de orientar su propia política tributaria. Tan sólo en el tercer caso (competencia referencial o *yardstick competition*) las interacciones serían evidencia de esfuerzos de rendición de cuentas y *accountability* por parte de los gobiernos. En el resto de los casos, las interacciones serían señal de menor autonomía tributaria real para el gobierno de turno, pero por motivos diferentes, sean estos económicos o políticos.

Existen algunos trabajos de referencia para España que constituyen la referencia fundamental de nuestra investigación. En particular, los papeles de Solé-Ollé (2003), Bosch y Solé-Ollé (2007) y Delgado y Mayor (2010), sintetizados en la Tabla 1. Solé-Ólle (2003) aborda el estudio de los tres impuestos locales obligatorios en el ámbito de los municipios de la provincia de Barcelona. El autor concluye que los ayuntamientos que presentan mayores márgenes electorales y los gobernados por partidos de izquierda, establecen mayores tipos de gravamen. Bosch y Solé-Ollé (2007) analizan los municipios españoles y se centran en el impuesto sobre bienes inmuebles, detectando un importante coste electoral para las decisiones de subidas fiscales en ese impuesto. Finalmente, Delgado y Mayor (2010) abarcan los tres impuestos locales con mayor recaudación. Con datos de los municipios asturianos, hallan evidencia de *tax mimicking* tanto en el impuesto sobre bienes inmuebles como en el impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras, pero no en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

En el ámbito internacional (Tabla 2) hay que destacar algunos trabajos como Besley y Case (1995) para los EEUU, Bordignon et al (2003) y Santolini (2008) para el caso de los municipios italianos; Allers y Elhorst (2005) para los ayuntamientos de Países Bajos; Dubois et al (2007), Elhorst y Fréret (2009) y Dubois y Paty (2010) para el caso de Francia; Edmark y Agren (2008) para los municipios suecos; Fiva y Rattso (2007) para el caso de Noruega. En general estos trabajos apoyan la hipótesis de competencia referencial y la relevancia de los factores políticos para explicar los tipos impositivos locales.

Tabla 1. Revisión de la literatura para España (impuestos)

Trabajo	Datos	Resultados
Solé-Ollé (2003) I. bienes inmuebles I. actividades económicas I. vehículos tracción mecánica	Barcelona 105 municipios > 5.000 habitantes Panel, periodo 1992-1999	Los tipos son más altos con mayores márgenes electorales, con gobiernos de izquierda y en años no electorales
Bosch y Solé-Ollé (2007) I. bienes inmuebles	España 2.799 municipios > 1.000 habitantes Panel, periodo 1991-2003	Evidencia de comportamiento de voto comparativo (un incremento fiscal mayor que en otros municipios ocasiona una importante pérdida de votos)
Delgado y Mayor (2010) I. bienes inmuebles I. vehículos tracción mecánica I. construcciones, instalaciones y obras	Asturias 78 municipios Corte transversal, año 2004	Evidencia de imitación fiscal en IBI con tipos efectivos y en ICIO, pero no en IVTM

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Revisión de la literatura para otros países

Trabajo	Impuestos	Datos	Resultados
Besley y Case (1995)	Ventas, renta y sociedades	Estados Unidos	Determinación conjunta de impuestos y decisiones electorales-votos
Bordignon et al. (2003)	Propiedad	Italia 143 municipios > 4.000 habitantes Corte transversal, año 2000	Autocorrelación espacial positiva en los tipos cuando los alcaldes optan a reelección. No interacción cuando terminan mandato o grandes mayorías
Allers y Elhorst (2005)	Propiedad	Determinación conjunta de impuestos y decisiones electorales-votos	Votantes penalizan a sus representantes por diferenciales de tipos impositivos
Vermeir y Heyndels (2006)	Renta Propiedad	Bélgica (Flandes) 308 municipios Panel, periodo 1988-2000	Se penaliza a los representantes por tipos más altos, de forma más intense cuando los municipios vecinos tienen tipos menores
Dubois et al (2007)	Actividad económica	Francia Departamentos Corte transversal, año 1999	Cuanto más amplio sea el margen electoral, menores son los tipos. Mayor apoyo a la hipótesis partidista que a la Leviathan
Fiva y Rattso (2007)	Propiedad	Noruega 301 municipios Corte transversal, año 2001	Importancia de factores políticos: más socialistas en el pleno y mayor fragmentación política se asocian con mayor propensión a establecer el impuesto sobre la propiedad
Edmark y Agren (2008)	Renta	Suecia 282 municipios Panel, periodo 1993-2006	Interacción similar entre mayorías fuertes y débiles y en años electorales o no
Santolini (2008)	Propiedad	Italia 246 municipios Corte transversal, año 1994	Evidencia parcial de competencia referencial o yardstick competition
Dubois y Paty (2010)	Propiedad	Francia 104 municipios >50.000 habitantes Panel, 1989-2001	Los vecinos relevantes son los económicos –población similar- y no los geográficos

Fuente: Elaboración propia.

Nuestro principal objetivo en el presente trabajo es aportar nueva evidencia empírica para el caso español. Para ello se estudian los dos impuestos locales obligatorios más relevantes desde el punto de vista recaudatorio, el impuesto sobre bienes inmuebles y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. Mediante técnicas de econometría espacial, nuestra intención es estudiar si existen interacciones interjurisdiccionales y analizar en qué medida son factores políticos los que las explican.

En la sección 2 se describen brevemente el modelo y los datos. Los resultados más sobresalientes se explican en la sección 3. Finalmente, en la sección 4 se ofrecen algunas conclusiones y comentarios finales.

2. Modelo y datos

La econometría espacial nos brinda la posibilidad de llevar a cabo estudios para determinar los condicionantes de la política fiscal local incorporando las nociones de vecindad comentadas anteriormente. Los denominados modelos *spatial lag* son los más extendidos, donde adquiere especial relevancia la especificación de los pesos o ponderaciones que reflejan la proximidad, en sentido amplio, entre jurisdicciones (conocida como matriz *W*). En el presente estudio hemos trabajado con distintas alternativas para W: matrices exógenas, entre ellas las denominadas k-nearest-neighbours que consideran como vecinos los k municipios más próximos, o las basadas en ciertas distancias. Los resultados que se presentan aquí corresponden a la primera opción con k=4. Además, en cuanto al modelo y, siguiendo una estrategia de lo general a lo particular, estimamos modelos tipo Manski, *Spatial Durbin Model*, además de la versión más simple *spatial lag*.

En cuanto a los métodos de estimación, la introducción de la variable retardada espacialmente conlleva un problema de endogeneidad lo que invalida la estimación mediante mínimos cuadrados ordinarios. En este tipo de modelos la estimación se basa en el método de máxima verosimilitud, variables instrumentales y/o método generalizado de los momentos. En este caso, se ha optado por la estimación mediante máxima verosimilitud.

En este trabajo se trata de explicar los tipos impositivos locales en los dos impuestos mencionados:

- impuesto sobre bienes inmuebles: se considera el tipo nominal por ser muy visible para políticos y contribuyentes; no obstante, en la medida en que la fecha de la última revisión catastral es muy importante, también analizamos la cuota por recibo como aproximación del gravamen en este impuesto;
- impuesto sobre vehículos de tracción mecánica: se toma el coeficiente medio aplicable a los vehículos turismos, libremente establecido por cada municipio entre 1 y 2, y cuya aplicación sobre las cuantías aprobadas a nivel estatal determina el impuesto.

Con tal objetivo se dispone de un conjunto extenso de variables explicativas:

- población;
- población joven, definida como el porcentaje de población por debajo de 15 años;
- población envejecida, el porcentaje de población por encima de 65 años;
- área;
- transferencias per capita recibidas, tanto corrientes como de capital; esta es una variable de gran trascendencia puesto que es previsible que presente una relación negativa con los tipos impositivos al disponer de recursos desde otros niveles de gobierno, en España, del nivel central;
- tasa de desempleo, es una tasa bruta que divide el número de parados entre la población en edad de trabajar;
- signo político del partido gobernante, distinguiendo entre izquierda y derecha mediante dos variables dummy; a priori los partidos políticos de izquierdas son más proclives a un mayor gravamen;
- distancia electoral, definida como la diferencia del porcentaje de votos del partido gobernante hasta el 100%;
- fragmentación política en el ayuntamiento, calculada como el índice de concentración (concretamente el índice de Herfindahl) de los concejales de cada partido político en el ayuntamiento; en principio cuanto más fragmentado esté el municipio más difícil será aprobar subidas fiscales.

Teniendo en cuenta todas estas variables, contrastamos la existencia de un coeficiente espacial significativo que refleje la existencia de fenómenos de interacción espacial, así como la posible influencia de factores socioeconómicos y políticos en la determinación de los impuestos locales.

Los datos proceden de 2.713 ayuntamientos españoles con una población superior a los 1.000 habitantes y están referidos al año 2005[1]. Los tipos impositivos han sido obtenidos del Ministerio de Economía y Hacienda, así como las transferencias, extraídas de los presupuestos liquidados de los ayuntamientos. Los datos de población proceden del Instituto Nacional de Estadística, mientras que la tasa de desempleo se basa en el número de parados registrados proporcionado por el Servicio Público de Empleo Estatal. Para los datos de naturaleza política tomamos como referencia los resultados de las elecciones locales celebradas en 2003. Esta información ha sido facilitada por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Administraciones Públicas. La estadística descriptiva se presenta en la Tabla 3.

[1] No se consideran los municipios de los territorios forales (País Vasco y Navarra). Tampoco los ayuntamientos de Baleares y Canarias por el tratamiento espacial de los datos.

Tabla 3. Estadística descriptiva

Variable	Media	Mínimo	Máximo
Dependiente			
Impuesto bienes inmuebles – tipo nominal	0.6241	0.3000	1.1600
Impuesto bienes inmuebles – cuota por recibo	141.22	12.75	1040.25
Impuesto vehículos tracción mecánica	1.3020	1.00	2.00
Explicativas			
Población (en miles)	12.998	1.002	3155.359
Area (en km2)	102.59	0.36	1752.61
% Población menor de 15 años	13.60	2.66	27.78
% Población mayor de 65 años	20.37	3.03	49.36
Tasa de desempleo	6.76	0.09	22.99
Transferencias per capita recibidas	399.40	100.58	5244.70
Gobierno de izquierda (dummy)	0.5396	0.00	1.00
Gobierno de derecha (dummy)	0.3951	0.00	1.00
Distancia electoral	46.25	0.00	94.12
Fragmentación política (Herfindahl)	0.4439	0.1557	1.00

Fuentes: Ministerio de Economía y Hacienda, Ministerio del Interior, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Estadística. N= 2,713.

3. Resultados para España

Antes de abordar las estimaciones de los modelos espaciales, hemos estudiado si existe autocorrelación espacial en las variables a través del estadístico más utilizado en la literatura (Moran). En los tres casos planteados se confirma la presencia de una autocorrelación positiva a nivel global en los datos (sin perjuicio de que existan asimismo a nivel local en distintas zonas geográficas), lo que viene a justificar el interés y la necesidad de que las técnicas de estimación econométricas se adapten a los desafíos que plantea la relevancia del factor espacial en los datos.

Los resultados obtenidos en las estimaciones de los modelos espaciales se sintetizan en las Tablas 4 y 5. En la Tabla 4 se recogen los signos y la significatividad de las variables. Hemos decidido optar por este procedimiento en vez de incluir los resultados numéricos completos con el fin de simplificar el documento. Por su parte, en la Tabla 5 se presentan las estimaciones de los parámetros espaciales que determinan la influencia de los ayuntamientos vecinos en las decisiones tributarias locales.

Con carácter general, un buen número de variables explicativas resultan significativas y con los signos esperados.

En primer lugar, la población y el área aparecen positivamente vinculados a los tipos de gravamen. En cuanto a la estructura poblacional, la proporción de población joven no resulta significativa en ninguna estimación, mientras que el porcentaje de población mayor sí lo es. Respecto a la tasa de desempleo, los resultados señalan que es una variable relevante a la hora de establecer los tipos de gravamen, con una relación de signo negativo. También era esperado el signo negativo y significativo de las transferencias per capita recibidas por el municipio.

En lo que respecta a los factores políticos, los datos ponen de manifiesto que los consistorios gobernados por partidos situados en la izquierda ideológica tienden a optar por unos tipos impositivos más elevados, preferencia que se revela tanto en los tipos nominales del IBI como en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica. Sin embargo, este resultado no aparece al analizar la cuota por recibo del impuesto sobre bienes inmuebles.

Otra variable destacada es la distancia electoral, cuyo coeficiente resulta significativo y negativo, salvo en el tipo nominal del IBI. De este modo, a mayor distancia electoral, es decir, menor margen de decisión, los ayuntamientos optan por tipos impositivos más reducidos.

Finalmente, la variable fragmentación política también es relevante. Su signo negativo y significativo pone de manifiesto que en aquellos municipios con una composición de los plenos muy diversificada, los tipos de gravamen seleccionados son más bajos que en el resto.

Tabla 4. Principales resultados

	IBI Tipo nominal	IBI Cuota por recibo	IVTM Coeficiente
ρ	+***	+***	+***
Población		+***	+***
Area	+**	+*	+***
% Población menor 15 años			
% Población mayor 65 años	-***	-***	-***
Tasa de desempleo	-***	-**	-***
Transferencias per capita		-**	-***
Gobierno de izquierda	+**		+***
Gobierno de derecha			
Distancia electoral		-***	-**
Fragmentación política	-**	-***	-***

Nota: +: significativo y positivo; -: significativo y negativo; en blanco: no significativo. ***, **, * significativo al 1%, 5% y 10% respectivamente.
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Estimaciones del parámetro espacial

IBI Tipo nominal	IBI Cuota por recibo	IVTM Coeficiente
0.4766***	0.0942***	0.4302***

Nota: ***, significativo al 1%.
Fuente: Elaboración propia.

A la luz de los resultados de la Tabla 5 referidos al parámetro espacial, se pone en evidencia que el efecto imitación es importante en el tipo nominal del impuesto sobre bienes inmuebles: 0.4766. Por comparación, en la cuota por recibo del IBI el efecto es más reducido: 0.0942. Por otro lado, en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica la estimación vuelve a ser similar al caso de los tipos nominales del IBI, 0.4302. La magnitud de las estimaciones está en consonancia con los resultados obtenidos en la literatura.

4. Conclusiones y consideraciones finales

El estudio de los determinantes de las decisiones tributarias de los gobiernos locales exige considerar aspectos variados como las características socio-económicas y factores políticos, además de las posibles interacciones estratégicas mediante la estimación de modelos espaciales.

En el caso de los municipios españoles, este trabajo ha puesto de manifiesto la importancia de variables que aproximan la necesidad de gasto, como es la población total, así como características económicas, como la tasa de desempleo. Asimismo, las transferencias per capita recibidas por los consistorios presentan una relación negativa con los tipos impositivos locales, reflejando un comportamiento previsible desde la teoría de la hacienda pública local.

Con respecto a los determinantes de índole política, los resultados obtenidos ponen de manifiesto la existencia de tipos impositivos más elevados en los ayuntamientos gobernados por partidos de izquierda. Por otro lado, la distancia electoral también es importante, de modo que mayores distancias respecto al 100% de porcentaje de voto aparecen relacionadas con tipos impositivos más reducidos. Por último, la mayor o menor fragmentación de los plenos municipales también repercute en las decisiones sobre los impuestos locales, de forma que los tipos son más reducidos en aquellos casos donde existe gran fragmentación en la composición de los representantes locales.

A modo de cierre nos gustaría señalar algunas extensiones de este trabajo orientadas al estudio de la posible influencia de las fronteras regionales en el análisis mediante modelos espaciales de dos regímenes, alternativa que servirá también para otros análisis como el estudio concreto de la hipótesis de *yardstick competition*.

También podría ser interesante definir la vecindad de acuerdo a variables no utilizadas hasta la fecha en la literatura, como la calidad de vida de los municipios[2].

Referencias bibliográficas

Allers, M. y J. Elhorst (2005), "Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands", *International Tax and Public Finance*, 12 (4), 493-513.

Besley, T. y A. Case (1995), "Incumbent behaviour: vote seeking, tax setting and yardstick competition", *American Economic Review*, 85 (1), 25-45.

Bordignon, M., F. Cerniglia y F. Revelli (2003), "In search of yardstick competition: a spatial analysis of Italian municipal property tax setting", *Journal of Urban Economics*, 54 (2), 199-217.

Bosch, N. y A. Solé-Ollé (2007), "Yardstick competition and the political costs of raising taxes: An empirical analysis of Spanish municipalities", *International Tax and Public Finance*, 14 (1), 71-92.

Delgado, F.J. y M. Mayor (2010), "Tax mimicking among local governments: some evidence from Spanish municipalities", *Portuguese Economic Journal*, forthcoming. DOI: 10.1007/s10258-010-0067-3.

Dubois, E., M. Leprince y S. Paty (2007), "The effects of politics on local tax setting: evidence from France", *Urban Studies*, 44 (8), 1603-1618.

Dubois, E. y S. Paty (2010), "Yardstick competition: which neighbours matter?", *Annals of Regional Science*, 44 (3), 433-452.

Edmark, K. y H. Agren (2008), "Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies", *Journal of Urban Economics*, 63 (3), 849-857.

Elhorst, J.P. y Fréret, S. (2009), "Evidence of political yardstick competition in France using a two-regime Spatial Durbin Model with fixed effects", *Journal of Regional Science*, 49 (5), 931-951.

Fiva, J.H. y J. Rattso (2007), "Local choice of property taxation: evidence from Norway", *Public Choice*, 132 (3-4), 457-470.

Geys, B. y J. Vermeir (2008), "Party cues and yardstick voting", *European Journal of Political Economy*, 24 (2), 470-477.

González, E., A. Cárcaba, J. Ventura y J. García (2010), "Measuring quality of life in Spanish municipalities", *Local Government Studies*, en prensa.

Santolini, R. (2008), "A spatial cross-sectional analysis of political trends in Italian municipalities", *Papers in Regional Science*, 87 (3), 431-451.

Santolini, R. (2009), "The political trend in local government tax setting", *Public Choice*, 139 (1-2), 125-134.

Solé-Ollé, A. (2003), "Electoral accountability and tax mimicking: the effects of electoral margins, coalition government, and ideology", *European Journal of Political Economy*, 19 (4), 685-713.

Tiebout, C.M. (1956), "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, 64, 416–424.

Vermeir, J. y B. Heyndels (2006), "Tax policy and yardstick voting in Flemish municipal elections", *Applied Economics*, 38 (19), 2285-2298.

Wilson, J.D. (1999), "Theories of tax competition", *National Tax Journal*, 52 (2), 269-304.

[2] Véase por ejemplo el reciente trabajo sobre calidad de vida en los municipios españoles de González et al (2010).

Urbanismo y financiación municipal en España

Albert Solé-Ollé
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

Elisabet Viladecans-Marsal
Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona

1. Introducción

Han transcurrido ya más de dos décadas desde que entrase en vigor la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales. La evaluación de la misma por parte de los expertos en financiación local es ambivalente (ver FEMP, 2008). Por un lado, los municipios han hecho uso de la autonomía tributaria que la ley establecía, incurriendo en costes políticos no despreciables (Bosch y Solé-Ollé, 2007a y 2007b; Solé-Ollé, 2007). Por otro, sin embargo, existe un lamento generalizado referente a la insuficiencia financiera crónica de los municipios. Esta insuficiencia sería debida a la dificultad de obtener mayores rendimientos de las bases fiscales asignadas, a su baja elasticidad con respecto al crecimiento económico (que se supone genera también mayores necesidades y demandas ciudadanas), o a la falta de reconocimiento por parte de otros niveles de gobierno de los servicios prestados por los municipios que no son de su competencia (ver Vilalta *et al*., 2004). Evaluar la validez de estos argumentos de forma directa es tarea casi imposible, puesto que a la dificultad técnica se le une el hecho que suele ser la parte interesada la que aporta las pruebas. Y, sin embargo, con el paso del tiempo se han acumulado evidencias que sugieren que hay algo de cierto en todo ello.

Algunas de estas evidencias se refieren al papel desproporcionado que ha jugado el urbanismo en la financiación municipal durante el reciente 'boom' inmobiliario. Tal como argumentaremos más adelante, el papel de los ingresos urbanísticos en el sistema de financiación local debería limitarse a cubrir los costes relacionados con el crecimiento del municipio, con objeto de repartir la carga fiscal de forma equitativa entre viejos residentes y recién llegados, y de no alterar de forma artificial los incentivos de residentes y/o políticos con respecto al crecimiento urbano. Numerosas opiniones vertidas por expertos y/o aparecidas en los medios de comunicación en los últimos años indican que esto puede no ser lo que ha ocurrido. A modo de ejemplo:

> "El urbanismo no puede seguir siendo un instrumento de recaudación tan importante, sino que debería ser sólo un instrumento para la mejora de nuestras ciudades."
>
> (Consejo Económico y Social de Andalucía, Dictamen 18/07/2001).

> "Los municipios, endeudados y sin el necesario flujo de ingresos obtenidos a partir de sus propias fuentes, ven en el desarrollo urbanístico la principal y más tentadora fuente de financiación."
>
> (El País, Editorial, 6/10/2006).

> "En algunos casos se estarían utilizando los beneficios extraordinarios de la actividad inmobiliaria para solventar los problemas actuales de financiación, sin considerar las implicaciones que sobre obligaciones futuras de gasto tienen tales actuaciones."
>
> (Sánchez-Maldonado y Suárez-Pandiello, 2008, p.262).

Probablemente estas afirmaciones exageren en el orden de magnitud del problema, pero los datos existentes (que debe remarcarse que no salieron a la luz durante esos años) indican que la importancia del urbanismo en la financiación municipal no puede ser calificada de 'leyenda urbana' (Sánchez-Maldonado y Suárez-Pandiello, 2008, p.247). Con objeto de desmentir este hecho, en la segunda sección del presente trabajo se cuantifica la importancia del urbanismo en la financiación municipal durante el 'boom' inmobiliario y los primeros años de la actual crisis. Aunque los datos no están totalmente actualizados, la tendencia desde el inicio de la crisis es lo suficientemente elocuente.

Además, en el trabajo también se presentan los resultados preliminares de un proyecto de investigación que tiene por objeto determinar la validez de los supuestos efectos que esta 'sobredependencia' del urbanismo ha tenido sobre el comportamiento de los municipios españoles. En la tercera sección del trabajo, se analiza la veracidad de la afirmación que sostiene que 'los ingresos extraordinarios derivados del urbanismo se han utilizado para solventar problemas actuales de financiación sin tener en cuenta efectos futuros'. En concreto, el trabajo se pregunta si los políticos municipales han actuado de forma 'miope' dedicando (todos o parte de) los ingresos extraordinarios a gasto corriente (que será difícil

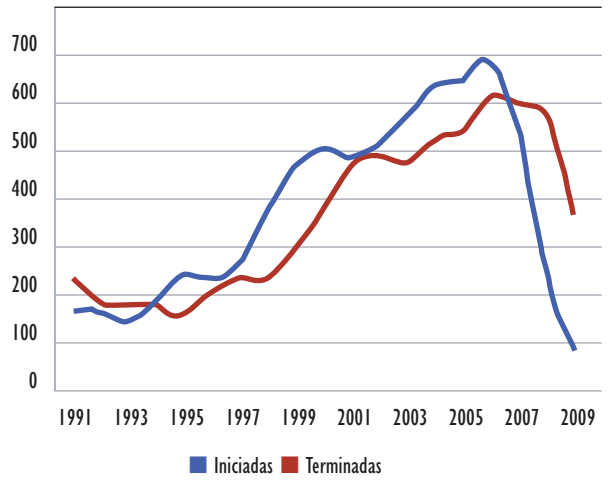
recortar en tiempos de crisis) o a gasto de inversión (que aunque es relativamente fácil de recortar, genera un mayor gasto de mantenimiento futuro), en lugar de a una reducción del déficit y la deuda municipal. En la cuarta sección del trabajo nos preguntamos por el significado de la palabra 'tentadora', mencionada más arriba, y analizamos hasta que punto los municipios en una situación financiera más delicada (debido a un elevado nivel de endeudamiento pasado o a un empeoramiento súbito de su ahorro corriente) tienden a utilizar el urbanismo como una 'máquina de generar ingresos', urbanizando más de lo que quizás sería razonable.

2. El ciclo inmobiliario y los ingresos urbanísticos

La evolución de la construcción de viviendas en España durante el reciente ciclo inmobiliario, tanto en su etapa expansiva (1993-95 hasta 2006) como en la contractiva (2007 en adelante) puede ser calificada como espectacular. Durante el periodo 1993-2006 el número de viviendas iniciadas en España pasó de un mínimo de apenas unas 150.000 a un máximo de cerca de 700.000 (ver Gráfico 1). El número de viviendas terminadas pasó de un mínimo cercano a las 160.000 en 1995 (dos años más tarde que en el caso de las viviendas iniciadas) a un máximo de 600.000 en 2006. En los dos años siguientes (2007 y 2008) el número de viviendas iniciadas se desplomó hasta las 100.000, por debajo incluso del mínimo marcado en la anterior fase recesiva (1991 a 1993-95). La comparación con los ciclos inmobiliarios anteriores es también muy ilustrativa. Como puede comprobarse en el Gráfico 2, la tasa de crecimiento del stock de capital residencial (datos tomados de IVIE, 2008) es mucho más intensa durante el periodo 1993-95 a 2006 que en la anterior fase expansiva (1985-1990) y, aunque las tasas de crecimiento han sido algo más bajas durante la reciente expansión que durante la expansión ocurrida antes de 1974, la tendencia observada en estas tasas ha sido más pronunciada en los últimos años.

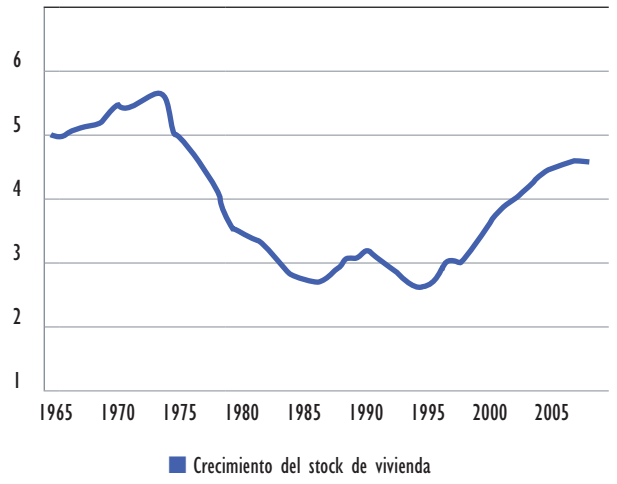
La recaudación de algunos de los tributos que utilizan las administraciones públicas españolas está fuertemente relacionada con la construcción y/o compraventa de viviendas. Por ejemplo, la recaudación del IVA, impuesto cuya recaudación se reparten el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA), depende de las transacciones de nuevas viviendas, mientras que la recaudación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, actualmente cedido a las CCAA, depende de las transacciones de terrenos y viviendas de segunda mano. La caída de la recaudación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales fue del 34 y del 25% en los años 2007 y 2008, respectivamente, y su impacto en las finanzas públicas sólo se ha visto moderado por su modesto peso en el total de ingresos públicos. En el caso de los municipios, la recaudación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y del Impuesto sobre Incremento del Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) también depende del flujo de actividad inmobiliaria, ya sea el volumen de construcción o las transacciones de viviendas y terrenos. La recaudación de estos dos impuestos también cayó un 24% en el año 2008. En el mismo año, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), que grava el valor del stock de viviendas y terrenos en lugar del flujo de construcción y transacciones, incrementó su recaudación en un 10%. Sucede, además, que los municipios obtienen dinero de otras fuentes de financiación relacionadas con la actividad

Gráfico 1. Viviendas iniciadas y terminadas en España, 1991-2009. Miles de viviendas.



Fuente: Ministerio de la Vivienda (www.mviv.es)

Gráfico 2. Crecimiento del stock de vivienda en España, 1965-2006. Tasa de crecimiento en %.



Nota: (1) Inversión residencial$_t$/Stock de capital residencial$_{t-1}$
Fuente: IVIE, 2008 (www.fbvva.es).

Tabla 1. Peso de los ingresos urbanísticos (en %) sobre los ingresos no-financieros de los municipios, 1994 y 2006

	1994	2006
Ingresos ordinarios	80.82	70.37
Transferencias (corrientes)	33.98	30.32
Ingresos extraordinarios	19.18	28.94
Ingresos urbanísticos	**11.76**	**21.27**
Impuestos urbanísticos	5.39	9.05
Tasas urbanísticas	4.15	5.62
Venta de terrenos	2.22	6.60
Transferencias (capital)	7.42	7.67
	100.00	100.00

Notas: (1) Ingresos ordinarios = Impuestos (cap. I y II – subconceptos 114 y 228) y tasas (cap. III – conceptos 3.1, 3.6 y 3.9) ordinarios + transferencias corrientes (cap. IV, también se incluyen aquí los ingresos patrimoniales, cap. V, que son residuales); Ingresos extraordinarios = Transferencias de capital (cap. VII) + Ingresos urbanísticos; Ingresos urbanísticos = Impuestos urbanísticos (ICIO y IIVTNU, subconceptos 114 y 228) + Tasas urbanísticas (Contribuciones especiales, Cuotas de urbanización, Aprovechamientos Especiales, y Licencias Urbanísticas, conceptos 3.6, 3.1 y 3.9) + Venta de terrenos (cap. 6). (2) Datos liquidados. (3) Cifras construidas a partir de los datos individuales de cada municipio.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (www.minhac.es), "Base de datos de liquidaciones de los presupuestos de las Entidades Locales".

inmobiliaria y urbanística, algunos de ellos incluso más cíclicos que el ICIO y el IIVTNU.

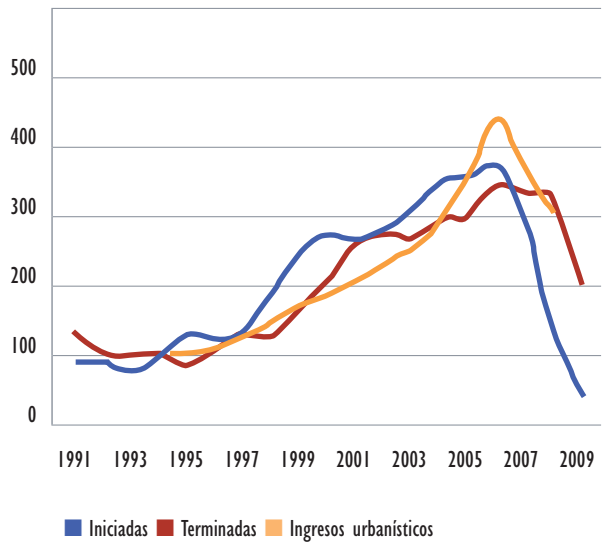
En la Tabla 1 se muestra la composición del presupuesto de ingresos de los municipios españoles en los años 1994 y 2006 (aproximadamente el mínimo y el máximo de la fase expansiva del ciclo). Nuestra atención se va a centrar en el peso de la recaudación por el concepto que denominamos *Ingresos urbanísticos*, y que incluye, además de los dos impuestos mencionados (que denominaremos a partir de ahora *Impuestos urbanísticos*), la recaudación por licencias de obras, contribuciones especiales y aportaciones monetarias de los promotores (que incluimos aquí dentro del concepto *Tasas urbanísticas*), y los ingresos obtenidos a partir de la *Venta de solares*)[1].

Los datos de la tabla muestran que los *Ingresos urbanísticos* eran al inicio de la fase expansiva modestos, situándose en algo más del 11% del total de ingresos no financieros, pero que a final del ciclo representaban ya más del 21% de los ingresos. En poco más de una década, su peso en el presupuesto municipal se multiplicó por dos, llegando a superar por ejemplo, el peso que el principal impuesto municipal, el IBI, tiene en el presupuesto (alrededor del 19% en 2006). Los ingresos por *Venta de terrenos* son los que más peso han ganado en el presupuesto (alrededor de 4.5 puntos), seguidos por los *Impuestos urbanísticos* (3.5 puntos) y por las *Tasas urbanísticas* (alrededor de 1.5 puntos).

En el Gráfico 3 se compara la evolución de estos ingresos durante el periodo 1994-2008 (el único para el que hay datos disponibles con un nivel de detalle suficiente) con la de las series de construcción de viviendas. Puede observarse en el gráfico que estos ingresos crecen de forma paralela a la construcción de viviendas durante la fase expansiva –e incluso de forma mucho más acusada durante la parte final de período (2003-06)– , para caer de forma abrupta durante 2007-08, siguiendo también de forma paralela el desplome del mercado inmobiliario. Desafortunadamente, no disponemos de datos para el año 2009, pero la comparación de los distintos gráficos (el correspondiente a los ingresos y los correspondientes al número de nuevas viviendas) sugiere que el desplome debe haber sido de una magnitud parecida. Podemos concluir, por tanto, que la burbuja inmobiliaria española también ha provocado una burbuja en los *Ingresos urbanísticos* de los municipios españoles, que se han situado en niveles inferiores a los de 1991. El Gráfico 4 muestra la evolución de los distintos componentes incluidos en la definición de ingresos urbanísticos. Puede observarse como los ingresos por *Venta de terrenos* son los más cíclicos, con una evolución más favorable durante la expansión pero también con una caída más abrupta durante la recesión. Los ingresos por *Tasas urbanísticas* son los más estables, aunque también tienen un componente cíclico. Obsérvese como la evolución de los *Ingresos ordinarios* (que incluyen los impuestos y tasas no contemplados en el concepto de *Ingresos urbanísticos*, así como las *Transferencias corrientes*) no se ha visto influido por el final del período expansivo, creciendo de forma modesta pero sostenida también en los años 2007 y 2008. Obviamente, esta evolución podría no mantenerse en años posteriores, debido al posible recorte de transferencias corrientes por parte de CCAA y Estado, y a la forma empleada para liquidar la Participación de los Municipios en los Tributos del Estado. De todas formas, el Gráfico 4 ilustra muy bien el diferente comportamiento cíclico de los *Ingresos urbanísticos* y del resto de ingresos de que disponen los municipios.

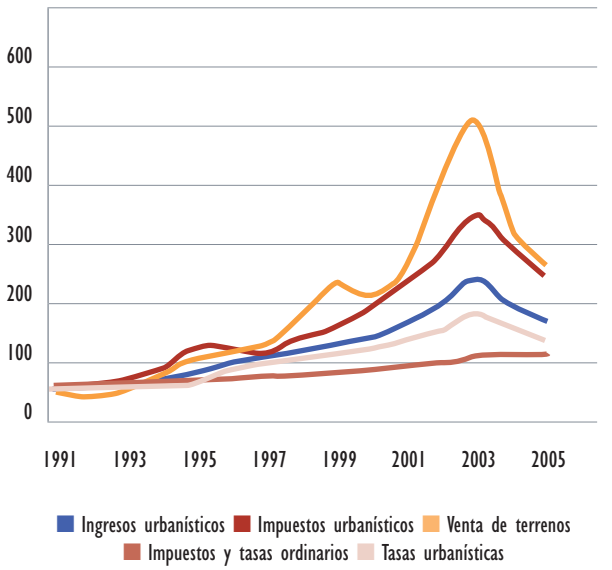
[1] Las notas a pie de Tabla explican con más detalle los conceptos incluidos y en la siguiente sección se discutirá la lógica de cada uno de ellos.

Gráfico 3. Ingresos urbanísticos vs Viviendas iniciadas y terminadas en España, 1991-2009. Año 1994=100



Notas: (1) Ver Tabla 1 para la definición de Ingresos urbanísticos.
(2) Los datos de ingresos urbanísticos solo están disponibles para el periodo 1994-2008.
Fuente: Ministerio de la Vivienda (www.mviv.es) & Ministe-rio de Economía y Hacienda (www.minhac.es).

Gráfico 4. Ingresos urbanísticos y sus componentes en España, 1994-2008. Año 1994=100



Nota: Ver Tabla 1 para las definiciones de los conceptos.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (www.minhac.es).

3. La financiación del urbanismo vs. el urbanismo como financiación

Las distintas fuentes de ingresos relacionadas con el urbanismo deberían tener como objetivo la financiación de las necesidades de gasto adicionales relacionadas con el crecimiento de las ciudades. La expansión urbana hace necesaria la inversión en nuevas calles, alumbrado, alcantarillado, suministro de agua y parques públicos. Además, el crecimiento de la población puede requerir la construcción de nuevas escuelas, hospitales, y otros equipamientos sociales (e.g. vivienda social). Los costes operativos de estos servicios son financiados mediante impuestos y tasas recurrentes (e.g. impuesto sobre la propiedad).

Sin embargo, estos instrumentos no son adecuados para financiar la expansión de las infraestructuras y equipamientos. La razón es que estos tributos son satisfechos por todos los residentes, y no exclusivamente por los recién llegados, que son los que generan las necesidades de gasto adicionales. Esta situación puede distorsionar las decisiones de urbanización de promotores y de los propios municipios. En el caso de los promotores, la financiación mediante impuestos recurrentes reduce el coste percibido de la expansión de la ciudad. En el caso de los municipios, la financiación recurrente, al recaer de forma desproporcionada sobre los antiguos residentes, puede exacerbar la oposición de los mismos al desarrollo urbano. En el caso norteamericano, en general muy desregulado, existe alguna evidencia de que prevalece el primer efecto.

Los instrumentos más adecuados para la financiación de los costes de la expansión urbana están basados en el principio del beneficio. Estos instrumentos tienen como objetivo hacer recaer sobre el nuevo desarrollo el coste de la expansión urbanística. Existen distintos tipos de instrumentos de este tipo, más o menos utilizados en función del país (ver Slack, 2002): tasas que pagan los promotores o los compradores de la vivienda (*developers and residents' fees*), imposición diferencial sobre la propiedad de las nuevas viviendas (*tax increment financing*), o impuestos no recurrentes que gravan las transacciones de terrenos y viviendas. El principal problema de este tipo de tasas consiste en la determinación del coste adicional de la nueva propiedad, que ha de servir de base para el cálculo. La complejidad del cálculo unida a la falta de transparencia existente sobre estas cuestiones en muchos países suele ser una fuente potencial de corrupción. La alternativa de utilizar reglas fijas o impuestos relacionados con la actividad urbanística pero no exactamente calculados en función del coste adicional generado por cada promoción es también problemático, pues puede resultar en una generación excesiva (o, alternativamente, insuficiente) de ingresos adicionales con los que financiar la infraestructura y, por tanto, incentivar o desincentivar artificialmente determinados desarrollos.

¿Cuáles son las fuentes de financiación urbanística utilizadas en España? ¿Cómo debemos valorarlas habida cuenta de las recomendaciones sugeridas más arriba? El caso español destaca por el uso profuso de instrumentos para-fiscales, además de los instrumentos más habituales incluidos en el presupuesto, y por la importancia de los impuestos extraordinarios (Roger, 2008). Respecto a las obligacio-

nes para-fiscales, los promotores tienen la obligación de construir y/o financiar la infraestructura básica (calles, alumbrado, alcantarillado, agua) y, además, aportar el suelo necesario para la construcción de calles, además del correspondiente a, como mínimo, un 10% del valor del suelo desarrollado (que puede llegar hasta un 25% en algunas Comunidades Autónomas) para la dotación de espacios verdes, la construcción de equipamientos, y para vivienda social.

Los instrumentos presupuestarios pueden dividirse en impuestos extraordinarios (*Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*, ICIO, e *Impuesto sobre Incremento del Valor de Terrenos*, IIVTNU), tasas sobre promotores (*Cuotas de urbanización, Aprovechamientos especiales*, *Licencias de obras*) y residentes (*Contribuciones especiales*), e ingresos por *Ventas de terrenos*. No existe ningún estudio fiable que analice si estos ingresos son o no suficientes para financiar el proceso de urbanización. No obstante, su crecimiento desmesurado durante el 'boom' inmobiliario, y la evidencia anecdótica de que estos ingresos han sido dedicados a mejorar los servicios existentes (y no sólo a financiar los costes adicionales generados por el desarrollo), sugieren que los municipios han obtenido unos ingresos superiores a los que la aplicación del principio del beneficio hubiese generado (Suárez-Pandiello y Fernández-Llera, 2008). En la sección 5 estudiamos la posibilidad que esta sobre-financiación sea en parte la causante de la fiebre urbanizadora observada en España durante los últimos años. A parte de este problema, no despreciable desde luego, un inconveniente adicional de este sistema de financiación es la ubicación de unas fuentes de financiación extraordinarias en el presupuesto corriente. Este es el caso los impuestos extraordinarios, y de las tasas de promotores e, incluso en algunos casos, de los ingresos por *Venta de Terrenos*, que fácilmente pueden ser camufladas como *Aprovechamientos especiales* (la aportación del promotor se hace en dinero en lugar de en especie). Obviamente, la aplicación estricta de la normativa contable por parte del interventor (en caso de que exista uno), y el respeto a sus decisiones por parte del consistorio, siempre debería llevar a la inclusión de estos ingresos en el presupuesto de capital. Dada la falta de información por parte de los residentes acerca del funcionamiento de los presupuestos locales, el respeto de estas reglas básicas (i.e. ingresos extraordinarios no financian gasto corriente) es importante para evitar la tentación de consumir en el presente unos ingresos que no necesariamente estarán disponibles en el futuro. En la siguiente sección analizamos si realmente los municipios han actuado de esta forma tan 'miope'.

En definitiva, en comparación a lo que sucede en otros países (e.g. EEUU o Canadá), en España el urbanismo financia (en parte) los servicios que prestan los municipios, en lugar de limitarse a generar los ingresos suficientes para cubrir los costes derivados del crecimiento urbano. Esto es probablemente debido a dos motivos distintos: (i) el uso de instrumentos para-presupuestarios en la legislación urbanística española, (ii) el insuficiente poder recaudatorio de los impuestos municipales básicos (IBI, vehículos, IAE) y la tendencia del legislador español a la utilización de impuestos extraordinarios sobre el sector inmobiliario (no sólo a nivel municipal). La necesidad o no de eliminar estos impuestos (ICIO, IIVTNU) debe realizarse después de evaluar el papel de la fiscalidad inmobiliaria en el sistema fiscal español. Esta no es una cuestión que se analice en el resto del trabajo, que se centra en evaluar el efecto de la utilización de estas figuras sobre la racionalidad del comportamiento presupuestario municipal.

4. Burbujas inmobiliarias y políticos miopes

La información aparecida en la prensa española sobre el impacto de la crisis en las finanzas municipales parece sugerir que los municipios utilizaron estos ingresos para financiar niveles anormalmente altos de inversión e incluso que, en algunos casos, estos recursos fomentaron el crecimiento del gasto corriente. Evidentemente, aquellos que destinaron una mayor parte de estos ingresos a financiar gasto corriente –y, en especial, a financiar gasto de personal, que es mucho más inflexible a la baja– son los que están experimentando más dificultades durante la crisis. Los que dedicaron estos ingresos sólo a financiar inversión están experimentando menos dificultades –puesto que la inversión puede ajustarse rápidamente ante un cambio de ciclo–. Incluso en este caso, sin embargo, hay algunos gastos adicionales difíciles de ajustar a la baja como, por ejemplo, el gasto en mantenimiento de las nuevas infraestructuras o el gasto en personal asociado a los servicios que éstas se supone que deberían prestar. Es habitual durante la crisis observar infraestructuras nuevas que se deterioran muy rápido por falta de mantenimiento y/o equipamientos infrautilizados (e.g. teatros, auditorios) por falta de financiación para sus actividades.

No existe hasta la fecha ningún análisis riguroso que permita responder a la preguntas de ¿Hasta qué punto es cierto que los políticos locales se han dejado tentar por la 'burbuja' de ingresos extraordinarios generada a raíz del 'boom' inmobiliario? Si los políticos locales hubiesen actuado de forma racional, teniendo en cuenta el carácter extraordinario de dichos ingresos, deberían haber ahorrado estos recursos en lugar de destinarlos a aumentar el nivel de gasto. Menores inversiones y un menor nivel de gasto corriente durante el 'boom' hubiesen tenido como contrapartida una mayor facilidad de ajuste durante la crisis. En un proyecto de investigación en curso (ver Solé-Ollé y Viladecans-Marsal 2011) intentamos responder a esta cuestión utilizando la metodología desarrollada por Campbell y Mankiw (1990) para contrastar la teoría de la 'renta permanente' en el caso del consumo privado. Este procedimiento proporciona una estimación del porcentaje de agentes económicos que toman sus decisiones de consumo de forma racional (i.e. el incremento de su gasto es independiente del aumento de sus ingresos presentes, pues sólo tienen en cuenta su 'renta permanente', es decir aquella que esperan seguir obteniendo en el futuro) y del porcentaje de agentes 'miopes' (i.e. aquellos que dedican todo el incremento de ingresos presentes a consumo, creyendo que estos se mantendrán en el futuro). Existen trabajos previos que aplican esta metodología a los gobiernos locales en EEUU, Suecia y Noruega (ver Holtz-Eakin *et al.*, 1994; Dalhberg y Lindstrom, 1998, y Borge y Tovmo, 2009, respectivamente). Los resultados de estos trabajos sugieren que los gobiernos locales no actúan de forma completamente racional, destinando parte

del incremento de ingresos presentes a incrementos de gasto. La ecuación que estiman puede escribirse como:

$$\Delta Gasto_{i,t} = \alpha_t + \beta\ \Delta Ingresos_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad [1]$$

Donde Δ es el operador de incremento, *Gasto* es el nivel de gasto corriente (en la literatura se utiliza tanto el nivel de gasto, como el logaritmo, o incluso el nivel de gasto como proporción de los ingresos del periodo anterior), *Ingresos* es el nivel de ingresos (relativizado de la misma forma que el gasto), ε_i es un término de error aleatorio, *i* indica municipio y *t* año (estos trabajos suelen estimar la ecuación con un panel de datos de municipios), α_t es una constante que varía de año a año con el objeto de recoger 'shocks' comunes a todos los municipios durante un determinado año, y β es el parámetro a estimar, que mide el grado de 'miopía' de los políticos. Si β =1 los políticos son totalmente 'miopes', destinando todo el incremento de ingresos presentes a gasto, y si β =0 son totalmente 'racionales', pues entienden que un incremento de los ingresos en el presente no se traslada a un incremento de sus ingresos 'permanentes' y que por tanto, no debe ser trasladado a un incremento de gasto, sino ahorrado (i.e. bien aumentando los activos bien reduciendo la utilización de deuda). Los resultados de Borge y Tovmo (2008) para Noruega sugieren que este parámetro se hallaría entre 0,3 y 0,4 – un valor muy parecido al obtenido por Campbell y Mankiw, 1990, para el consumo privado en EEUU–, mientras que los resultados de Dalhberg y Lindstrom (1998) para Suecia sugieren un grado de 'miopía' aún menor (entre 0,03 y 0,10, en función de la muestra utilizada).

Hemos estimado la ecuación [1] con un panel de datos para los municipios españoles en el periodo 1996-2006. El panel es incompleto, en el sentido de que el número de municipios es distinto en cada uno de los años, con un máximo de 5.664 en 2006 y un mínimo de 2.030 en 1996. Se han utilizado datos liquidados suministrados por el Ministerio de Economía y Hacienda. La ecuación [1] se ha estimado, en un primer momento, con datos de gastos e ingresos corrientes, relativizados por el nivel de ingresos corrientes del año precedente (ver Campbell y Mankiw, 1989). Los gastos corrientes se han definido como la suma de los capítulos I, II y IV del presupuesto, mientras que los ingresos corrientes son los correspondientes a los capítulos I, II, III, IV y V. También se han realizado estimaciones excluyendo las contribuciones especiales (concepto 36), pero los resultados son aproximadamente los mismos. La estimación de la ecuación [1] con estos datos proporciona un valor del parámetro β igual a 0,23[2], valor situado a medio camino de los obtenidos en los casos de Noruega y Suecia[3].

[2] El coeficiente es estadísticamente significativo al 99%. El resto de coeficientes que se presentaran a partir de ahora también son estadísticamente significativos al 99%, a menos que se indique lo contrario.

[3] La estimación MCO de la ecuación [1] no es apropiada, puesto que el incremento de los ingresos presentes está probablemente correlacionado con la actualización de los ingresos 'permanentes'. Tal como es habitual en la literatura, la ecuación se estima mediante Variables Instrumentales, utilizando como instrumentos los valores retardados dos o más periodos de $\Delta Ingresos$ y $\Delta Gastos$.

Podemos afirmar, pues, que aunque los gobiernos locales españoles no actúan de un modo totalmente 'racional', el grado de 'miopía' no es mayor que el documentado para otros países. Parece, pues, que no es del todo cierto que los gobiernos locales españoles tiendan a destinar todos los ingresos adicionales que obtienen en el presente a incrementos en el gasto corriente.

¿Han tenido los ingresos extraordinarios provenientes del sector inmobiliario alguna influencia sobre este resultado? Es decir, ¿difiere el grado de 'miopía' de los políticos locales en función del peso que los ingresos urbanísticos tienen en el presupuesto municipal? Con objeto de responder a esta cuestión, procedemos de tres formas distintas:

Estimamos un parámetro β distinto para los *Ingresos ordinarios* (β^O) y los *Ingresos urbanísticos* extraordinarios (β^U), incluyendo de momento en este último concepto sólo los impuestos urbanísticos y las tasas urbanísticas (ver Tabla 1 para definiciones), y excluyendo la *Venta de Terrenos* (que en teoría está afectada a gasto de capital). La ecuación puede escribirse como:

$$\Delta Gasto_{i,t} = \alpha_t + \beta^O\ \Delta Ing.\ ordinarios_{i,t} + \beta^U\ \Delta Ing.\ urbanísticos_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad [2]$$

Estimamos la ecuación [1] añadiendo una interacción entre ingresos y proporción media de ingresos urbanísticos durante el periodo,

$\Delta Ingresos_{i,t} \times \%Ing.\ urbanísticos_i$:

$$\Delta Gasto_{i,t} = \alpha_t + \beta\,\Delta Ingresos_{i,t} + \beta^{I\times U}\ \Delta Ingresos_{i,t} \times \%Ing.\ urbanísticos_i + \varepsilon_{i,t} \quad [3]$$

Estimamos la ecuación [1] añadiendo una interacción entre ingresos y una medida de la volatilidad media del presupuesto de ingresos de cada municipios ($\Delta Ingresos_{i,t} \times Volatilidad_i$):

$$\Delta Gasto_{i,t} = \alpha_t + \beta\,\Delta Ingresos_{i,t} + \beta^{I\times V}\ \Delta Ingresos_{i,t} \times Volatilidad_i + \varepsilon_{i,t} \quad [4]$$

Para calcular la volatilidad se ha estimado para cada una de las distintas fuentes de ingresos (i.e., Impuesto sobre Bienes Inmuebles, IAE, Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, ICIO, IIVTNU, Tasas Urbanísticas, Resto de Tasas) de la siguiente ecuación (ver Luendo-Prado y Sørensen, 2008):

$$Log(Ingresos_{i,t}) = \gamma_i + \gamma_t + \delta\ Log(Ingresos_{i,t-1}) + u_{i,t} \quad [5]$$

Donde γ_i y γ_t son constantes que difieren según municipio y año, respectivamente. La volatilidad de cada fuente de ingresos se ha calculado como la desviación estándar del término de error $u_{i,t}$.

Los resultados confirman que los ingresos urbanísticos tienen un grado de volatilidad más elevado que los ingresos ordinarios (0,164 vs. 0,063). La volatilidad del presupuesto de ingresos es una suma de las volatilidades de cada fuente (idénticas para todos los municipios),

ponderada por la participación media de cada fuente de ingresos en el presupuesto de cada municipio. Una versión más sofisticada del índice de volatilidad consiste en estimar la ecuación [5] para cada provincia y/o para cada área urbana (utilizando la definición de AUDES, ver http://alarcos.inf-cr.uclm.es/per/fruiz/audes5/)[4]. La idea es que la economía de los municipios situados en una misma zona geográfica está afectada por fluctuaciones similares.

Los resultados obtenidos pueden resumirse de la siguiente forma:

Los valores estimados para los coeficientes β^{O} y β^{U} son, respectivamente, 0,289 y 0,092. Esto significa que el grado de 'miopía' existente respecto a los *Ingresos urbanísticos* es bastante inferior que el existente respecto a los *Ingresos ordinarios* (que era, recordemos, de 0,23).

Los coeficientes β y $\beta^{I \times U}$ son, respectivamente, 0,244 y -0,015, resultado que también sugiere que el grado de 'miopía' de los políticos locales se reduce a medida que el presupuesto local es más dependiente de los ingresos urbanísticos.

Los coeficientes β y $\beta^{I \times V}$ son, respectivamente, 0,229 y -0,013, indicando también que la 'miopía' se reduce al aumentar la volatilidad del presupuesto de ingresos. Los resultados cuando se utilizan unos índices de volatilidad calculados a partir de regresiones diferentes para cada provincia y/o área urbana son muy similares a este[5].

Estos resultados sugieren que los *Ingresos urbanísticos* no son especialmente 'tentadores' para los municipios, entendiendo la tentación como la tendencia a dedicar una proporción muy alta de los mismos a financiar gasto corriente. Esta no es, desde luego, la impresión que uno obtiene a partir de la lectura que la prensa ha hecho de la actuación financiera de los municipios. Y, sin embargo, es lo que cabe esperar de unos gobiernos locales que no sean del todo 'miopes'. En efecto, es razonable esperar que la tendencia a gastar parte del incremento de los ingresos presentes sea mayor cuando se trate de ingresos más estables (i.e. menos volátiles). Por ejemplo, el hecho de que la experiencia pasada demuestre que los ingresos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles prácticamente nunca caigan (en término nominales) hace que sea realmente poco arriesgado financiar aumentos en el gasto corriente a partir de incrementos en la recaudación de este impuesto. Por el contrario, aunque es cierto que los políticos municipales pueden haber pensado que el 'boom' inmobiliario duraría mucho más, la experiencia les indica que es una fuente de financiación volátil (incluso en buenos tiempos, los ingresos pueden variar mucho de un año a otro), lo que les hace ser algo más prudentes en la utilización de estos incrementos de ingresos.

[4] En este caso la volatilidad de los ingresos urbanísticos se mueve entre un mínimo de 0.134 y un máximo de 5.347, mientras que la de los ingresos urbanísticos está entre un mínimo de 0,021 y un máximo de 2,206.

[5] Obviamente, las estimación de las ecuaciones [3] y [4] también incluye las variables *%Ing.urbanísticos* y *Volatilidad*, respectivamente, sin interaccionar con el incremento de ingresos. El efecto de ambas variables es positivo, resultado que se puede interpretar, por ejemplo, como indicativo de una cierta 'ilusión fiscal' por parte de los residentes.

Una limitación de este análisis –que es común, por otro lado, al resto de literatura sobre esta cuestión– que no considera el posible impacto sobre del incremento en los ingresos urbanísticos sobre el presupuesto de capital y de los ingresos urbanísticos situados en el presupuesto de capital sobre el gasto corriente. Por este motivo, en la investigación realizada, se repite el análisis anterior: (i) estimando el efecto de los ingresos por *Venta de Terrenos* sobre el gasto corriente y también añadiendo este concepto a una nueva definición de ingresos urbanísticos, (ii) estimando el efecto de esta nueva definición de ingresos urbanísticos y de sus componentes sobre el gasto de capital. Los resultados obtenidos pueden resumirse de la siguiente forma:

Los valores estimados para los coeficientes β^{O} y β^{U} son, respectivamente, 0,128 y 0,084. Esto significa que en el caso de la financiación del gasto de capital, el grado de 'miopía' respecto a los *Ingresos urbanísticos* también es menor que en el caso de los *Ingresos ordinarios*, aunque la diferencia entre ambas fuentes de ingresos es menor que en el caso del gasto corriente. Este resultado es esperable, puesto que algunos de los componentes de los *Ingresos urbanísticos* pertenecen formalmente al presupuesto de capital (e.g. *Contribuciones especiales*), aunque es cierto que no siempre se respeta esta regla. Sumando estos coeficientes y los que recogen el efecto sobre el gasto corriente, se obtienen la proporción del incremento de recursos que se gasta (bien en gasto corriente bien en gasto de capital) y que por lo tanto no se ahorra. Las cifras son 0,417 y 0,176 para los *Ingresos ordinarios* y los *Ingresos urbanísticos*, respectivamente.

Los coeficientes β y $\beta^{I \times U}$ para el gasto de capital son, respectivamente, 0,057 y -0,052, resultado que sugiere que en el caso del presupuesto de capital también hay diferencias entre las dos fuentes de ingresos.

Los coeficientes β y $\beta^{I \times V}$ son, respectivamente, 0,051 and -0,471, indicando que la 'miopía' se reduce al aumentar la volatilidad del presupuesto de ingresos, y a una velocidad superior que en el caso del presupuesto corriente.

El porcentaje de ingresos obtenidos por ventas de terrenos que se traslada a inversión es igual a 0,270 y el porcentaje que va a gasto corriente es igual a 0,013. El hecho de que esta fuente de ingresos esté afectada a gasto de capital hace que sea más difícil no gastar un porcentaje sustancial de la misma, y también dificulta que este gasto aparezca en el presupuesto corriente. Nótese que incluso en este caso un 27% es una cifra bastante baja. La interpretación correcta de esta cifra es que la venta de terrenos sustituye al endeudamiento en la financiación de la inversión.

La conclusión de este análisis es que la práctica de trasladar los incrementos de ingresos urbanísticos a gasto no es tan extendida como se cree. Los ayuntamientos españoles han actuado con respecto a esta fuente de ingresos durante el reciente 'boom' inmo-

biliario de una forma bastante 'racional' o, al menos, tanto o incluso más racionalmente que con respecto a otras fuentes de ingresos mucho más estables. Aún así, es cierto que las fuentes de ingresos urbanísticos que no aparecen explícitamente en el presupuesto de capital se han trasladado en parte a gasto corriente. Como contrapartida, los ingresos por ventas de terrenos no se han convertido totalmente en gasto de capital y sólo una parte muy pequeña se ha trasladado a gasto corriente (vía una menor generación de ahorro corriente), contribuyendo a reducir el uso del endeudamiento.

El hecho que la tendencia a trasladar los incrementos de ingresos urbanísticos a gasto sea menor que en el caso de los ingresos ordinarios parece sugerir que los ayuntamientos han sido conscientes de la mayor inestabilidad de estas fuentes de ingresos. Puede haber sucedido, sin embargo, que a pesar de esto, dada la mayor volatilidad de los ingresos urbanísticos, este comportamiento haya sido 'racional' pero quizás no lo suficiente. Un 18% de los ingresos extraordinarios del presupuesto corriente trasladados a gasto corriente puede representar un porcentaje muy elevado de los ingresos corrientes durante la crisis (i.e. una vez han desaparecido estos ingresos extraordinarios), generando un ahorro negativo sustancial. Este efecto puede haber sido muy importante en algunos municipios, habida cuenta de la fuerte dispersión del peso de los ingresos urbanísticos en el presupuesto corriente durante el periodo.

Las consecuencias de la 'miopía' dependen probablemente de la situación financiera inicial. Hemos repetido el análisis separando los municipios en función de la proporción de carga financiera sobre ingresos corrientes. En los municipios con una carga por debajo del 10% el coeficiente β es 0,094, mientras que en municipios con una carga superior a este nivel β es 0,042; en municipios por encima del 20%, β es 0,017 y no es estadísticamente significativo. Parece, por lo tanto, que los municipios son conscientes de que el riesgo es tanto mayor cuanto peor es la situación financiera inicial. En estos casos, los ingresos extraordinarios se utilizan principalmente para reducir el nivel de endeudamiento.

Además de esto, el grado de 'miopía' puede no haber sido el mismo en distintos tipos de municipios ni en distintos años. En nuestro análisis no hemos encontrado evidencia de que el parámetro β fuese distinto en años electorales. Una extensión futura de la investigación consistirá en estudiar si los gobiernos de coalición son más 'miopes' que los de mayoría y si el grado de competencia electoral (aproximado por el margen de victoria en las pasadas elecciones) tiene también alguna influencia sobre esta cuestión.

La conclusión de esta sección es que los municipios parecen haber sido conscientes del riesgo en que incurrían al trasladar a gasto corriente parte de los ingresos extraordinarios derivados del urbanismo. Esto les ha llevado a ser más cautos con este tipo de ingresos que con los ingresos ordinarios. Además los municipios con más problemas financieros parecen haber sido los más cautos, reafirmando la idea anterior. Sin embargo, dado el peso de los ingresos urbanísticos en algunos municipios y años, estas cautelas pueden haber sido insuficientes. Además, la elevada heterogeneidad de situaciones (económicas y políticas) de los municipios puede haber hecho que el comportamiento también haya sido muy distinto. Todo esto explicaría que, a pesar el buen comportamiento promedio, los periodistas también dispongan de casos extremos para analizar.

5. ¿Es el urbanismo una 'máquina de generar ingresos'?

En esta sección nos preguntamos si la 'tentación' de los municipios con respecto a los ingresos urbanísticos no se refiere sólo a la tendencia a gastar una parte importante de estos ingresos, sino también a la posibilidad de permitir un mayor desarrollo urbanístico con objeto de obtener unos mayores ingresos por este concepto. Esta es una posibilidad real en el caso español, pues los municipios son los principales responsables de la regulación urbanística. Una mayor dotación de suelo urbanizable durante la aprobación del plan urbanístico o una mayor permisividad en cuanto a superficie y volumen construido en el momento de desarrollar el plan o de aprobar un *Convenio urbanístico* tiene como resultado inmediato la obtención de ingresos adicionales durante la fase de urbanización y construcción. Puesto que dicha opción también tiene algunos costes para los residentes del municipio (e.g. pérdida de espacios abiertos, crecimiento excesivo de la población, con el consecuente deterioro de equipamientos y servicios), es probable que sólo se lleve a cabo en situaciones extraordinarias (i.e. falta de recursos ordinarios, situación financiera deteriorada).

No está nada claro, sin embargo, que esta sea una opción inapropiada. Después de todo, es natural que un determinado municipio decida el uso más apropiado de sus activos, en este caso el suelo rural, que puede mantenerse como no urbanizable o no. El problema de esta opción, sin embargo, se da cuando los ingresos extraordinarios son utilizados para financiar gastos que de otra forma serían insostenibles (dada la falta de recursos y/o el nivel de endeudamiento del municipio), en lugar de optar por una política de ajuste presupuestario más sostenible en el tiempo. Es decir, los ingresos urbanísticos serían como los que provienen de recursos naturales (e.g. petróleo). Un municipio que fomenta la urbanización durante un 'boom' inmobiliario para obtener ingresos fiscales es como un país que decide abrir más pozos de petróleo cuando el precio del crudo está alto. Si el país (el municipio) utiliza estos ingresos para sanear sus cuentas públicas, éstas se encontrarán en una situación holgada cuando el precio del crudo caiga a niveles normales (en nuestro caso, cuando pinche la 'burbuja' inmobiliaria) o cuando las reservas se agoten (el suelo urbanizable tampoco es infinito). Si el país (el municipio) no ha utilizado estos ingresos adecuadamente, se encontrará en una situación fiscalmente difícil durante la crisis, y el sacrificio en términos de contaminación (pérdida de espacios naturales) no habrá valido la pena. Obviamente, el consumo del bien natural (i.e. petróleo, espacio abierto) deberá ser considerado

claramente como excesivo cuando la degradación ambiental afecta a bienes de los que se benefician no residentes.

En este trabajo, no estamos en condiciones de afirmar que permitir más urbanización sólo con objeto de recabar unos ingresos inmediatos adicionales sea siempre una mala opción. De todas formas, puesto que parte de estos ingresos extraordinarios hemos visto que se destinan a financiar incrementos de gasto, observar que los municipios con mayores dificultades financieras urbanizan puede sembrar algunas dudas sobre la sostenibilidad de este comportamiento. En un proyecto de investigación en curso intentamos responder a esta cuestión estimando la siguiente ecuación:

$$\Delta Ingresos\ urbanísticos_{i,t} = \eta_t + \mu\, \Delta Deuda_{i,t-1} + \xi_{i,t} \qquad [6]$$

Esta ecuación analiza el impacto del nivel de endeudamiento municipal sobre los ingresos urbanísticos obtenidos. Puesto que la ecuación está expresada en primeras diferencias, $\Delta Deuda_{i,t}$ se puede aproximar mediante el déficit no-financiero del año precedente. Siendo esto así, la ecuación [6] nos indica si los municipios utilizan o no los ingresos urbanísticos como parte de una política de consolidación del nivel de deuda (ver Esteller y Solé-Ollé, 2005). La base de datos utilizada es exactamente la misma que en el estudio de la sección anterior. Ecuaciones similares han sido estimadas para el resto de componentes del déficit no financiero (i.e. inversión, transferencias de capital, y ahorro corriente). El valor estimado para el coeficiente μ es 0,24 para los ingresos urbanísticos, -0,30 para la inversión, 0,23 para las transferencias de capital, y 0,12 para el ahorro corriente. Podemos concluir que los municipios con más deuda incurren en un menor déficit no financiero en el siguiente ejercicio, y que esto se logra principalmente invirtiendo menos, financiando una parte mayor de dicha inversión con transferencias de capital e ingresos urbanísticos y, en menor parte, mediante una mejora del ahorro corriente.

6. Conclusión

Los ingresos urbanísticos experimentaron un crecimiento extraordinario durante el último 'boom' inmobiliario. Esta cantidad ingente de ingresos pudo haber representado una verdadera 'tentación' para los políticos locales, siempre presuntamente dispuestos a aumentar el gasto, especialmente cuando las fuentes de ingresos son tan poco perceptibles para los ciudadanos. Sin embargo, los resultados presentados en este trabajo muestran que el municipio promedio se comportó de una forma razonablemente racional con respecto a este tipo de ingresos (al menos de forma relativa a como se suele comportar con respecto a los ingresos ordinarios): ahorrando una proporción sustancial de los ingresos extraordinarios, invirtiendo una parte importante del resto (aunque esto también puede generar algunos problemas en el futuro), y dedicando una parte pequeña a gasto corriente. Además, los municipios más endeudados tendieron a canalizar una parte incluso más pequeña de estos ingresos extraordinarios hacia aumentos de gastos. Sin embargo, el comportamiento medio puede ser algo engañoso. Algunos municipios obtuvieron ingresos urbanísticos mucho más sustanciales que otros y, en estos casos, incluso un porcentaje bajo de recursos dedicados a incrementos de gasto corriente pueden generar un agujero importante en el presupuesto una vez llegada la crisis.

Parece, además, que los municipios han utilizado el urbanismo como una 'máquina de generar ingresos', permitiendo más desarrollo urbanístico cuando la situación financiera era más delicada (cuando el nivel de deuda era más elevado). Los ingresos urbanísticos serían por tanto un objetivo en sí mismos y no una forma de financiar los costes derivados del crecimiento urbano. Esta situación podría ser parcialmente responsable del elevado crecimiento urbanístico observado en España durante los últimos años, además de haber permitido a algunos ayuntamientos eludir la necesidad de ajustar sus presupuestos. Resulta, sin embargo, difícil afirmar esto con rotundidad, habida cuenta del hecho que los municipios más endeudados son los que muestran también una mayor cautela en el manejo de estos ingresos extraordinarios.

A falta de mayor evidencia sobre esta cuestión, resulta difícil proponer medidas de reforma del sistema de financiación local y/o del urbanismo. No obstante, una mejora en la presupuestación de la inversión, asegurando que los ingresos extraordinarios quedan fuera del presupuesto corriente, parece de sentido común. De todas formas, un cambio de este tipo sólo surtirá efecto si mejora la transparencia de los municipios en las decisiones tanto presupuestarias como urbanísticas. La mejora de la financiación local, dotando a los municipios de fuentes de ingresos a la vez estables y de suficiente cuantía, podría contribuir a resolver en parte el problema. En el caso que se diera esta circunstancia, se podría pensar en eliminar los impuestos urbanísticos (ICIO e IIVTNU) y a la vez regular de una forma más clara las tasas y aportaciones de promotores (tanto monetarias como en solares) de forma que su contribución se acercara más al coste que genera el crecimiento urbano.

Referencias bibliográficas

Borge, L.E. y Tovmo, P. (2009). "Myopic or constrained by balanced-budget rules? the intertemporal spending behavior of Norwegian local governments", *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 65(2), 200-219.

Bosch, N. y Solé, A. (2007a), "(When) do tax increases cause electoral damage? The case of local property taxes in Spain", en J. Casas-Pardo y F. Schwartz (eds.), *Public choice and the problems of democracy*, Edward Elgar.

Bosch, N. y Solé, A. (2007b), "Yardstick competition and the political costs of raising taxes: an empirical analysis of Spanish municipalities", *International Tax and Public Finance* 14 (1), 71-92.

Campbell, J. y Mankiw, N.G. (1990), "Permanent income, current income, and consumption", *Journal of Business & Economic Statistics* 8/3, 265-279.

Dalhberg, M. y Lindstrom, T. (1998), "Are local governments governed by forward looking decision makers?", *Journal of Urban Economics* 44, 254-271.

Esteller, A.y Solé-Ollé, A. (2005), "Estabilidad presupuestaria y financiación autonómica", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública,* Número especial *Estabilidad Presupuestaria y Transparencia*, 173-201.

FEMP (2008), *La financiación local en España. Radiografía del presente y propuestas de futuro,* http://www.femp.es/files/566-578-achivo/HACIENDAS% 20 LOCALES%20RADIOGRAFIA.pdf

Holtz-Eakin, D., Rosen, H., y Tilly, S. (1994), "Intertemporal anlysis of state and local government spending: theory and tests", *Journal of Urban Economics* 35, 159-174.

Luengo-Prado, M.J. y Sørensen, B.E. (2008), "What can explain excess smoothness and sensitivity of state-level consumption?" *The Review of Economics and Statistics*, 90 (1), 65-80.

Roger, G. (2008), "Urbanismo y financiación local", *Papeles de Economía Espa*ñola, 115, págs. 212-224.

Sánchez Maldonado, J. y Suárez Pandiello, J. (2008), "Hacienda Local y Urbanismo. ¿Es tan grave como lo pintan", CLM *Economía* 11/2008, 245-264.

Slack, E. (2002),*Municipal Finance and the Pattern of Urban Growth* C.D. Howe Institute, Toronto.

Solé-Ollé, A. (2007), "Economía política de los gobiernos locales. Una valoración del funcionamiento de los municipios", *Cuadernos de Actualidad* 15, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.

Solé-Ollé, A. y Viladecans-Marsal, E. (2011), "Local budgeting and the housing bubble: were politicians so myopic?", Working Papers, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), en prensa.

Suárez Pandiello, J. y Fernández Llera, R. (2008), "El principio del beneficio en la financiación de los municipios españoles. Teoría y práctica", *Papeles de Economía Española* 115, 190-211.

Vilalta, M., Mas, D. y Jofre, J. (2004), "La despesa de carácter discrecional dels Ajuntaments i el seu finançament", *Elements de Debat Territ*orial 20, Diputació de Barcelona.

Estimación de los costes de centralidad y capitalidad de las grandes ciudades españolas

Núria Bosch
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona

Marta Espasa
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona

Daniel Montolio
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona

1. Introducción

La financiación de las grandes ciudades es más difícil de resolver que la financiación de las demás ciudades y municipios a causa de las características socioeconómicas que aquellas presentan, y que generan los llamados costes de centralidad (efectos desbordamiento, concentración de problemas sociales, costes de congestión, etc.) y de capitalidad (sustitución de actividades más o menos productivas por otras administrativas de menor productividad y pérdida de ingresos fiscales por la exención que experimentan la mayoría de actividades administrativas). Así, muchas grandes ciudades reclaman una financiación distinta que compense dichos costes.

En el caso español, cabe hacer referencia a las ciudades de Madrid y Barcelona, que históricamente han pedido una compensación por los costes de capitalidad. En el 2006 se aprobó la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el régimen especial del municipio de Barcelona, y la Ley 22/2006, de 4 de julio, de capitalidad y régimen especial de Madrid. No obstante, estas leyes no introducen un sistema de financiación distinto para estas dos ciudades, sino que se refieren básicamente a aspectos competenciales, administrativos y de organización, y las dos ciudades no reciben ninguna compensación específica por costes de centralidad o de capitalidad por el momento. Hasta ahora sólo se ha reconocido a estas dos ciudades un régimen financiero especial en la Participación de los Municipios en los Tributos del Estado (subvención incondicionada), pero sin un cálculo basado en criterios objetivos. Casos distintos son los de Pamplona y Santiago de Compostela, que vienen recibiendo desde hace algún tiempo una compensación por costes de capitalidad de la Comunidad Autónoma[1].

A nivel internacional es interesante destacar el caso de la ciudad estadounidense de Washington. Tampoco se ha resuelto el problema de los costes de centralidad y capitalidad de esta ciudad dotándola de un régimen de financiación especial, sino incrementando el porcentaje de financiación de algunos programas de transferencias federales y requiriendo al gobierno federal que asumiera algunos servicios (prisiones y pensiones de funcionarios). Por último, cabe citar el caso del Reino Unido, cuyo sistema de transferencias incondicionadas a los municipios tiene en cuenta, a través de un sofisticado sistema de cálculo, algunos factores relacionados con los costes de centralidad.

Ante estos antecedentes, un primer objetivo del presente trabajo es estimar una ecuación de las necesidades de gasto de las grandes ciudades españolas, teniendo en cuenta sus peculiaridades. La estimación econométrica se basa en una ecuación lineal de carácter logarítmico como la utilizada en Bosch y Solé (2005). La variable dependiente es el logaritmo del gasto municipal por habitante y las explicativas contienen dos tipos de variables: a) variables de coste, que miden el efecto de los factores relacionados con los costes de centralidad y capitalidad sobre el gasto, y b) otras variables (por ejemplo, ingresos, preferencias) para captar otras influencias que explican las diferencias de gasto entre las ciudades además de las relacionadas con el coste.

Un segundo objetivo del trabajo es calcular la compensación bruta que las grandes ciudades deberían recibir para compensarles de los costes de centralidad y capitalidad. Para ello a partir de los factores significativos de la estimación econométrica se construye un índice de necesidades para cada ciudad y, por lo tanto, una compensación a percibir.

La muestra utilizada para la estimación incluye las ciudades españolas de más de 75.000 habitantes, habiéndose considerado este tamaño como umbral para considerar a un municipio gran ciudad. Este umbral lo establece la propia legislación española al diferenciar a efectos del sistema de financiación entre los municipios de menos y de más de 75.000 habitantes.

[1] En el caso de Pamplona la compensación la establece la Ley Foral 16/1997, y en el de Santiago de Compostela por la Ley 4/2002 aprobada por la Comunidad Autónoma de Galicia.

El trabajo se estructura en seis apartados, siendo el primero esta introducción. El segundo apartado aborda la cuestión de qué se considera gran ciudad en España, y se define este concepto a través del marco legislativo existente. El tercero describe la problemática específica de las grandes ciudades: costes de centralidad y de capitalidad. El cuarto apartado se dedica al análisis empírico, es decir, se presentan los datos utilizados y se estima la ecuación de necesidades de gasto de las grandes ciudades. En el quinto se describen los principales resultados y la compensación bruta a percibir por dichas ciudades. Finalmente, el sexto apartado es de conclusiones.

2. Las grandes ciudades en España

2.1 Marco normativo

Una cuestión no resuelta es la definición de gran ciudad. ¿Qué se entiende por gran ciudad? ¿Cuándo se puede hablar de gran ciudad? ¿Qué rasgos la definen? ¿La población es la única característica a tener en cuenta o hay que considerar otras como, por ejemplo, el nivel de actividad económica, la capitalidad institucional, ser el centro de una área metropolitana, etc.?

En España, este concepto no tiene una definición unívoca. Un ejemplo de ello lo constituye el hecho de que las distintas normativas que regulan los aspectos básicos de los gobiernos locales no establecen un criterio común. Así, la ley 57/2003 de medidas para la modernización de los gobiernos locales, otorga un régimen de organización distinto a los municipios de gran población, definiéndolos de la siguiente manera:

a) Los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.

b) Los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.

c) Los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.

d) Los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Por otra parte, la Ley de Bases de Régimen Local y su Texto Refundido, que determina la atribución de competencias obligatorias en base al tamaño poblacional de los municipios, diferencia los municipios por tramos de población siendo el superior los municipios con una población de más de los 50.000 habitantes. El artículo 26 de dicha ley enumera las competencias mínimas, y por tanto, exigibles a todos los municipios. Estas competencias son las siguientes: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

En base al tamaño de población, los municipios tienen atribuidas competencias adicionales. En concreto, los municipios con una población superior a 5.000 habitantes tienen, además, como competencias obligatorias: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. Los de población superior a 20.000 habitantes, además, protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. Finalmente, en los municipios con población superior a 50.000 habitantes, además, transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente. Por tanto, todos los municipios mayores de 50.000 habitantes tienen las mismas competencias de gasto.

En cambio, en lo que se refiere al sistema de financiación, la ley anterior a la ley 51/2002 establecía básicamente el mismo modelo de financiación para todos los municipios con algunas modulaciones basadas en la población (tipos impositivos y transferencias incondicionadas). Madrid y Barcelona quedaban fuera del sistema de distribución de la subvención incondicionada.

La ley 51/2002 estableció un modelo de financiación diferente para los grandes municipios, definidos éstos cómo:

a) Los municipios cuya población supere los 75. 000 habitantes.

b) Los municipios capitales de provincia y/o de comunidad autónoma.

A éstos municipios el Estado les cede una parte de la recaudación de los siguientes impuestos: impuesto personal sobre la renta, impuesto sobre el valor añadido e impuestos especiales de fabricación (hidrocarburos, alcohol y tabaco). Madrid y Barcelona continúan quedando al margen de la distribución del sistema de subvenciones incondicionadas, pero sí que reciben las participaciones impositivas mencionadas.

Ello supone, implícitamente, el reconocimiento de que éstos municipios tienen unas mayores necesidades de gasto. Sin embargo Bosch y Solé (2005) encuentran que, para el caso de los municipios españoles, a partir de una población de 20.000 no existe un aumento en los costes de provisión de los servicios locales por habitante. Este hecho justifica que en el Informe de la FEMP (Suaréz et al. 2008) sobre propuestas de reforma de la financiación local en España se proponga la generalización de la cesión de un porcentaje del IRPF y del IVA a todos los municipios de más de 20.000 habitantes.

En definitiva, la normativa española que regula los gobiernos locales establece una distinción entre municipios, en base a su población, diferente según el ámbito concreto regulado (organización,

Tabla 1. Distribución de los municipios por tramos de población.

Número de habitantes	Número de municipios	% total	s/total
<1.000	4.865	59,97	
1.000-5.000	1.948	24,01	83,99
5.000-10.000	554	6,83	
10.000-20.000	356	4,39	
20.000-75.000	297	3,66	14,88
75.000-100.000	35	0,43	
100.000-200.000	33	0,41	
200.000-1.000.000	22	0,27	
>1.000.000	2	0,02	1,13
TOTAL	8.112	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE.

competencias, financiación), lo que permite concluir que no existe una definición única de gran ciudad, aunque sí se reconoce que la capitalidad institucional es un rasgo distintivo a tener en cuenta.

2.2 Nivel de gasto

Si partimos de la definición de gran ciudad como la de los municipios con una población superior a los 75.000 habitantes, atendiendo a la distinción que establece el sistema de financiación, éstos en la actualidad representan el 1% de los municipios españoles (un total de 92) y en ellos reside el 45% de la población española (tabla1).

La cuestión a analizar es si todos ellos tienen las mismas necesidades de gasto, ya que el sistema de financiación los trata a todos por igual. Es decir, ¿tiene las mismas necesidades de gasto un municipio con casi un millón de habitantes que otro que justo llega a los 75.000 habitantes? (este sería el caso de Valencia con 807.200 habitantes en relación a Manresa con 75.053), ¿y dos municipios con un censo de población muy similar pero con unas características socioeconómicas muy distintas? (por ejemplo, Móstoles con 206.275 habitantes, una ciudad del área metropolitana de Madrid, en comparación con Oviedo que cuenta con una población de 220.644 habitantes y que es capital de provincia y de comunidad autónoma). Finalmente, cabe preguntarse si dos municipios con poblaciones similares, pero uno turístico y otro residencial, tienen también las mismas necesidades de gasto (por ejemplo, Roquetas de Mar con 77.423 habitantes y Las Rozas con 83.428 habitantes).

Si se analiza gráficamente la variable gasto corriente per cápita, correspondiente a la liquidación de los presupuestos de 2008, en relación a la población para los municipios de más de 75.000 habitantes (no se han considerado Madrid y Barcelona por tener una población muy elevada en comparación al resto, ni Ceuta por tener un gasto corriente per cápita muy alto, lo que les proporciona un carácter de out-layers), se observa como no existe una relación positiva entre el gasto corriente y el tamaño del municipio. Al contrario, la relación es ligeramente negativa. No obstante, el gráfico pone de manifiesto que existen importantes diferencias entre municipios con igual población, lo que hace pensar que hay factores distintos a la población que determinan necesidades de gasto diferentes entre los municipios (gráfico 1).

Si el análisis se lleva a cabo con el total de gasto no financiero per cápita en relación a la población, el resultado es altamente similar, es decir, existen diferencias significativas de gasto entre los grandes municipios españoles, pero éstas no dependen de la población (gráfico 2).

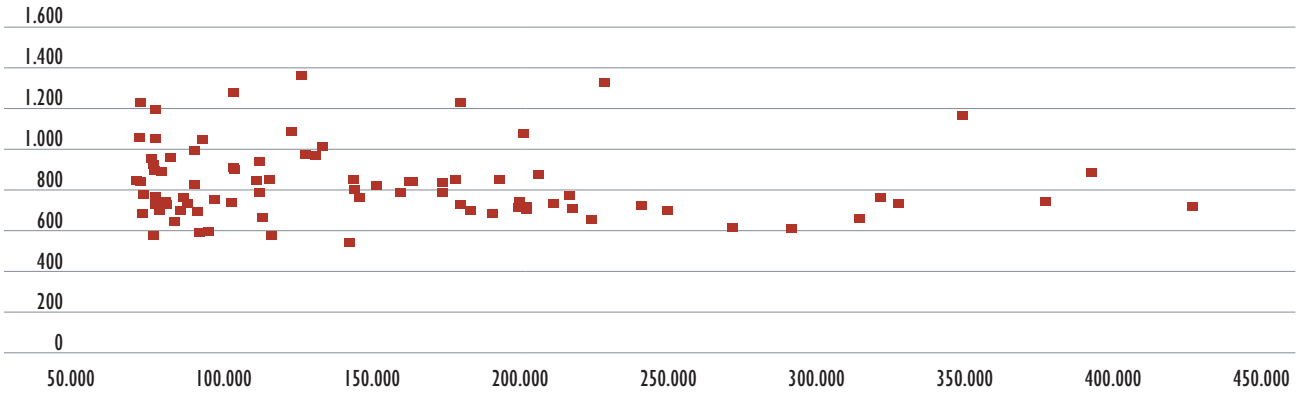
A partir de esta constatación de heterogeneidad, es necesario analizar los factores determinantes de dichas diferencias de gasto que, a su vez, obedecen a diferencias en las necesidades. Las posibles causas de comportamientos heterogéneos entre los municipios de mayor población en España pueden ser los costes de centralidad y capitalidad a los que tienen que hacer frente determinados municipios.

3. Problemática específica de las grandes ciudades: costes de centralidad y capitalidad

3.1 Costes de centralidad

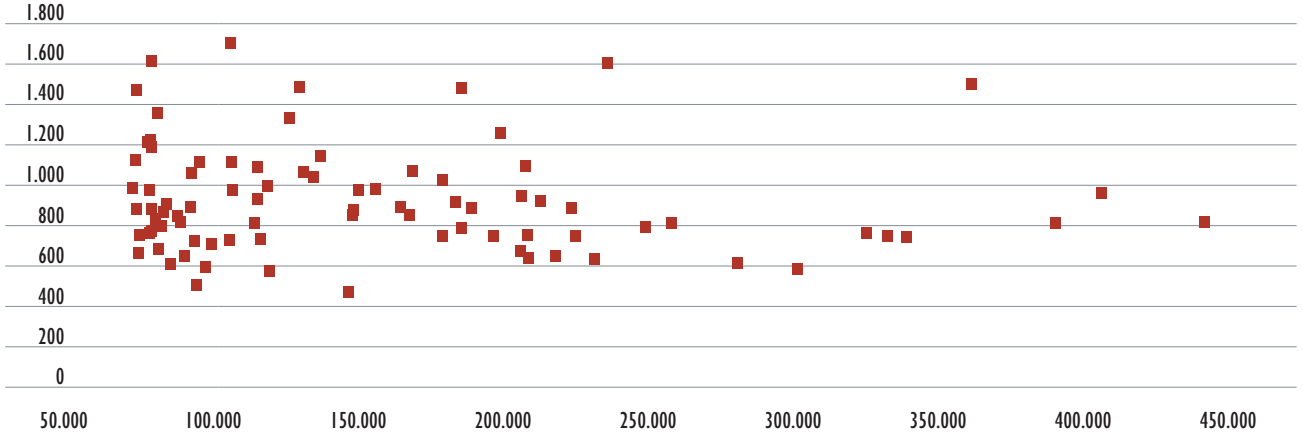
Los costes de centralidad están relacionados con los gastos generados por los problemas específicos de las grandes ciudades, situadas en el centro de una aglomeración urbana. El principal coste de centralidad que se reconoce es el relacionado con el flujo de no residentes (población residente a una determinada

Gráfico 1. Gastos corrientes per cápita en relación a la población, 2008



Nota: municipios mayores de 75.000 habitantes. No se incluye Madrid, Barcelona y Ceuta por tener unos datos extremos.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Gráfico 2. Gasto no financiero per cápita en relación a la población, 2008



Nota: municipios mayores de 75.000 habitantes. No se incluye Madrid, Barcelona y Ceuta por tener unos datos extremos.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

distancia de la ciudad en cuestión), que absorben diariamente las ciudades centrales. Así, se detectan varios motivos por los cuales los no residentes pueden causar unas mayores necesidades de financiación municipal:

– Costes por efecto desbordamiento de los servicios municipales.

– Costes por concentración de problemas sociales (inmigración, pobreza, etc.).

– Otros factores que afectan a los costes (economías o deseconomías de escala, densidad, congestión, etc.).

A continuación se describen brevemente cada uno de estos costes, la cuantificación de los cuales permitirá el cálculo de los costes asociados a la centralidad de un municipio.

Costes por efecto desbordamiento de los servicios municipales

La ciudad central suele recibir un flujo elevado de no residentes: por motivos de trabajo (commuters), estudio, compras, actividades administrativas u ocio. Estos visitantes no-residentes utilizan los servicios proporcionados por la ciudad a sus habitantes (que son quienes pagan los impuestos municipales). Los principales costes de los no residentes para la ciudad se pueden agrupar en actividades como la gestión del tráfico, la limpieza, la gestión de los residuos

urbanos, el mantenimiento de parques y espacios públicos así como los equipamientos culturales y deportivos. Otra actividad importante es la relacionada con la protección y la seguridad ciudadana.

No queda claro que los beneficios por la actividad económica que generan los visitantes compense sus costes (dados los limitados instrumentos de ingreso de que disponen los municipios). Existe evidencia empírica para Estados Unidos que parece indicar que los costes derivados del "commuting" no son recuperados por algunas ciudades norteamericanas tan importantes como Nueva York o Filadelfia, ciudades que incluso pueden gravar los salarios de los trabajadores de la ciudad con un impuesto sobre la renta (ver Chernick y Tkacheva, 2002). Vale la pena destacar también el estudio para el caso norteamericano de Green et al. (1977) sobre los costes e ingresos adicionales que los no residentes ocasionan a la ciudad de Washington.

Aunque la literatura norteamericana es la que proporciona un mayor número de estudios que han tratado el impacto de los no residentes sobre los servicios públicos ofrecidos por un municipio, en el caso español la literatura no es tan extensa y se centra en los trabajos de Solé-Ollé (2001, 2006) y Bosch y Solé-Ollé (2005).

En estos trabajos se propone analizar el impacto sobre los costes de provisión de los servicios municipales de los visitantes diarios por motivos de trabajo y estudios (Encuesta de Movilidad Obligada de la Población). Concretamente, Solé-Ollé (2001) cuantifica los efectos de distintas variables sobre los costes de provisión de los servicios municipales de los municipios de la provincia de Barcelona mayores de 5.000 habitantes en 1996, encontrando que los commuters tienen un impacto sobre el gasto en las partidas de gasto de seguridad ciudadana y protección civil; cultura y deportes; vivienda y urbanismo y bienestar comunitario. Vale la pena destacar que en el trabajo de Solé-Ollé (2001) se excluye, por motivos de comparabilidad con el resto de municipios, la ciudad de Barcelona. Este inconveniente se solventa en los trabajos de Bosch y Solé-Ollé (2005) y Solé-Ollé (2006) que utilizan una muestra de más de 3.000 municipios españoles mayores de 1.000 habitantes para el año 1999. En dichos estudios se mide el impacto de los no residentes sobre los servicios públicos municipales utilizando el tamaño de la población que reside alrededor de la ciudad central (población que vive en localidades de alrededor de 30Km de distancia de la ciudad principal). Esta población constituye el conjunto de posibles usuarios no residentes de los servicios públicos de la ciudad central. Los resultados de Solé-Ollé (2006) sugieren que un individuo residente en un radio de 30km genera como media un 9,4% del gasto municipal generado por un residente, esta cifra aumenta hasta un 24% en el caso de municipios situados en grandes conurbaciones urbanas, y hasta un 46% en el caso de las ciudades centrales.

Otro tipo de no residentes, con unas características muy peculiares son los turistas. Los costes derivados de la actividad turística pueden ser directos e indirectos. Entre los primeros se contabilizarían los costes de promoción turística del municipio. Entre los segundos figurarían los costes por la mayor intensidad en la utilización de servicios públicos como el transporte, la limpieza, la seguridad ciudadana, etc. Estos costes tienen la característica de ser muy estacionales lo que tiene un impacto sobre la organización administrativa y presupuestaria de los municipios afectados, sin que el sistema de financiación tenga en cuenta una compensación específica para este tipo de coste.

Costes por concentración de problemas sociales

La ciudad central suele ser un foco de atracción de problemas sociales relacionados con la inmigración, la pobreza (población de renta media-alta abandona la ciudad central) o la delincuencia. Por ejemplo, tal y como muestra Solé-Ollé (2001) los niveles de pobreza ocasionan incrementos en los costes de seguridad y protección civil; servicios sociales; cultura y deportes y vivienda y urbanismo.

El impacto de las variables relacionadas con los problemas sociales se obtiene a través de la estimación econométrica de una ecuación del gasto municipal donde se incluyan variables que puedan aproximar dichos problemas sociales. Vale la pena destacar que actualmente existe poca información estadística a nivel municipal de aspectos relacionados con los problemas sociales, lo que requiere un esfuerzo para encontrar las variables que puedan aproximar este fenómeno social que se produce, especialmente, en las ciudades.

El estudio de Bosch y Solé-Ollé (2005) encuentra la población inmigrante como potencialmente relacionada con la pobreza y con un impacto positivo y estadísticamente significativo sobre el gasto municipal.

Otros factores que afectan a los costes (economías o deseconomías de escala, densidad, congestión, etc.)

La población tiene impacto sobre los costes unitarios de los servicios públicos pudiendo reducirse (economías de escala) o aumentar (costes de congestión). Estos costes de congestión pueden estar relacionados con los efectos de la densidad de población, normalmente más elevada en las grandes ciudades. Una elevada densidad de población puede incrementar los costes, como por ejemplo, los de tráfico, los relacionados con la delincuencia, con la destrucción de mobiliario urbano, etc. Asimismo, en algunos casos la baja densidad de población también puede tener costes en la provisión de servicios públicos como la recogida de residuos, iluminación, seguridad (relacionados, por ejemplo, con poblaciones diseminadas o existencia de urbanizaciones)[2].

En este caso, y siempre que sean cuantificables y se tengan datos estadísticos adecuados, se pueden introducir variables que capten

[2] Para una extensa discusión sobre las aglomeraciones urbanas des de la perspectiva de la hacienda pública ver Cadaval (2004).

el impacto de estos otros factores sobre el gasto municipal para poder calcular un índice de necesidades de gasto para la ciudad central en función de los valores de dichas variables.

3.2 Costes de capitalidad

Los costes de capitalidad están relacionados con la presencia en la ciudad de instituciones del gobierno autonómico y estatal. Los principales costes en este caso se agrupan en dos categorías[3]:

– Pérdida de ingresos por sustitución de actividad

– Aumento de gastos por sustitución de actividad

A continuación se describen brevemente cada uno de estos factores.

Pérdida de ingresos por sustitución de actividad

Si la ciudad, por causa de la capitalidad, se especializa en actividades de tipo administrativo los recursos de la ciudad (algunos escasos como el suelo) se utilizan para actividades administrativas en lugar de otras actividades económicas (básicamente comerciales y de servicios) o residenciales.

La sustitución de actividades no tiene porqué ser neutral para las arcas municipales si las actividades administrativas de las comunidades autónomas y el Estado están exentas del pago de impuestos municipales. Así, por ejemplo, si un municipio tiene la sede de instituciones gubernamentales deja de percibir la recaudación de IBI correspondiente a las residencias y/o negocios que hipotéticamente podrían ocupar la superficie utilizada para usos administrativos. Este tipo de argumento es extensible a otros impuestos de ámbito municipal, por ejemplo, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica o algunas tasas y precios públicos.

Este argumento será válido siempre que la dotación de suelo urbano sea fija y que la ocupación del mismo por parte de la administración expulse otras actividades económicas fuera del ámbito municipal. Este extremo, aunque difícilmente observable, se puede intentar capturar analizando los niveles de población y actividad económica en las ciudades analizadas y en su área metropolitana (o de influencia), intentando validar la hipótesis de la expulsión de actividad fuera de la ciudad hacia los municipios colindantes.

Aumento de gastos por sustitución de actividad

Es posible también que la sustitución de actividades residenciales, comerciales y de servicios por actividades administrativas, genere un incremento del gasto municipal. Por ejemplo, en actividades relacionadas con la seguridad y la protección civil (actos públicos); en urbanismo y mantenimiento de espacio públicos (parques y jardines); en protección del patrimonio histórico o la promoción y mejora de la imagen de la capital.

Estos impactos son de difícil cuantificación y se puede explorar la metodología de Bosch y Solé-Ollé (2005) que utilizan como aproximación los empleados en el sector público (autonómico y central) por habitante en el cálculo de las necesidades de gasto municipal.

4. Análisis empírico

4.1 Metodología de estimación de las necesidades de gasto

Este apartado presenta la metodología que permitirá tener en cuenta los costes previamente expuestos y que inciden en los conceptos de centralidad y capitalidad de un municipio. Esta metodología se basa en los estudios de Solé-Ollé (2001, 2006) y Bosch y Solé-Ollé (2005) y permite, a través de técnicas de estimación estadística, obtener un cálculo de la magnitud de la compensación en concepto de costes de centralidad y de capitalidad. Así pues, la forma de cuantificación se basa en estimaciones econométricas del impacto medio estimado de variables de coste sobre el gasto municipal para cuantificar el gasto adicional (medido respecto la media) que dichas variables suponen dado el valor concreto que toman para cada municipio considerado.

Así pues, el impacto medio sobre el gasto per capita de las variables se obtiene de la estimación mediante procedimientos de regresión de una ecuación de determinantes del gasto, en la que la variable dependiente es el gasto por habitante[4] y las variables explicativas son las variables que recogen los distintos conceptos relacionados con los costes de centralidad y capitalidad, además de otras posibles influencias sobre el gasto municipal (disponibilidad de ingresos tributarios, transferencias recibidas, etc.). Tal y como presentan Bosch y Solé-Ollé (2005) los determinantes del gasto municipal se pueden expresar como:

$$\ln(G/pob) = \alpha + \beta_1 \ln(Z) + \beta_2 \ln(R) + \beta\ X + \varepsilon \qquad [1]$$

Dónde G/pob es el gasto per capita, Z es un vector de variables de coste, R es un vector de variables de recursos de las ciudades, X es un vector de otras variables tenidas en cuenta y ε es el término de error. Así pues β_1 es el valor estimado del impacto de una determinada variable de coste sobre el gasto corriente per capita. Una vez estimados los parámetros de interés de la especificación empírica se puede calcular el gasto adicional (medido respecto la media) que experimenta el municipio por

[3] Para un estudio de los costes de capitalidad de Santiago de Compostela, véase Caramés y Cadaval (2004).

[4] La medida de gasto utilizada es el gasto corriente per càpita. No obstante, por razones de robustez de la estimación también se utiliza el gasto total per càpita.

un factor determinado de coste. Este gasto adicional puede medirse como:

$$\Delta\left(\frac{G}{pob}\right)_i = \left(\frac{[\text{Var coste}]_i^{\beta}}{[\text{Media Var coste}]^{\beta}} - 1\right) * \overline{\left(\frac{G}{pob}\right)} \qquad [2]$$

Según la Eq. (2) para el cálculo del incremento que representa en el gasto per capita una determinada variable que se ha relacionado con los costes de centralidad/capitalidad requiere, por un lado, la media del gasto corriente medio per capita y, por otro, un índice de necesidades/costes. Para el cálculo de dicho índice se requieren dos elementos:

- variable coste/media variable coste: el valor relativo de la variable de coste utilizada para el municipio en cuestión expresada respecto a la media.
- β: el valor estimado que mide el impacto medio de esta variable sobre el gasto per capita.

4.2 Variables y datos utilizados

Para la estimación de las necesidades de gasto de las grandes ciudades españolas, se dispone de todos los municipios que en 2008 tenían más de 75.000 habitantes, excepto Granada[5].

En concreto, disponemos de 91 municipios. Además, por motivos de robustez se construye otra muestra de 86 municipios dónde se excluye los municipios del País Vasco por no tener datos de algunas variables explicativas de dichos municipios.

Variable dependiente

Las estimaciones econométricas toman como variable dependiente el gasto corriente municipal por habitante (*Gc/pob*), así como el gasto total no financiero municipal por habitante (*Gt/pob*). Los datos proceden de los presupuestos liquidados publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Variables explicativas

Las variables se han agrupado según representen costes de centralidad, costes de capitalidad, otras necesidades de gasto y disponibilidad de ingresos. Como indicadores de los costes de centralidad se han diferenciado los costes por efecto desbordamiento, los costes por concentración de problemas sociales y los costes de congestión.

Efecto desbordamiento (costes de centralidad)

Se ha calculado la población residente alrededor de 30km de la ciudad central para medir el efecto desbordamiento de los servicios públicos causado por el uso que hacen de los mismos los visitantes diarios no residentes. Los datos de población necesarios en este caso se obtienen del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2008. Concretamente la variable que se ha construido son los usuarios potenciales (población a 30km) respecto a la población de la ciudad central (*usu_pc*). Además, se han creado variables dicotómicas que indican si la ciudad considerada es ciudad central o ciudad periférica cercana a una ciudad central (*cap*). De hecho las estimaciones de los costes relacionados con los spillovers se llevan a cabo interaccionando la variable de usuarios potenciales respecto la población de la ciudad central con la dummy variable de ciudad central (cap), con el fin de tener en cuenta sólo las ciudades que ejercen un efecto de atracción respecto a los municipios que le son colindantes (*usu_pc_cap*).

Para estimar el efecto sobre el gasto municipal del número de turistas que reciben las ciudades españolas se ha calculado un índice turístico municipal (*i_turis*) a partir de los datos del Anuario Económico de España que edita "La Caixa". Concretamente el índice se expresa en porcentaje del total español y respecto la población de derecho del municipio también expresada como porcentaje del total español. Esta variable pretende captar el uso intensivo de los recursos de los municipios centrales que atraen a población turística por sus características (museos, actividades culturales, playas, etc.)[6]

Para aproximar el efecto desbordamiento, se utiliza la variable *emp_s* que representa los empleados del municipio en el sector servicios respecto a la población total del municipio. Esta variable se ha creado a partir de loa datos del IVIE y aproxima el uso intensivo del sector servicios de los municipios centrales que atraen a población colindante para las actividades de consumo.

Concentración de problemas sociales (costes de centralidad)

El número de inmigrantes permite cuantificar la influencia de los factores sociales sobre el gasto corriente municipal. Los datos necesarios se obtienen del padrón publicado por el INE. Concretamente, se ha calculado el porcentaje de extranjeros de fuera de la UE respecto a la población total del municipio (*ext_no_ue*).

Se incluye también la variable de la tasa de paro municipal en 2008 (*paro*) para captar el nivel de riqueza (o actividad económica) del municipio.

Costes de los factores (costes de capitalidad)

Se introduce como coste de capitalidad la desviación del coste salarial en el sector público entre municipios. Esta variable, *coste_w*, se calcula como los gastos municipales de capítulo I respecto al

[5] No se disponen de las liquidaciones de los presupuestos de esta ciudad.

[6] El turismo no es únicamente características de las ciudades centrales, no obstante estas acostumbran a presentar un índice turístico elevado.

número de trabajadores de la administración local en el municipio[7]. Otra variable importante, que también aproxima los costes de capitalidad que soporta un municipio, es el número de empleados de las administraciones autonómicas y central (*emp_p*) presentes en el municipio. Esta variable se obtiene de restar al número total de trabajadores por municipio en la "administración pública, defensa y seguridad social obligatoria" (datos de empleo que provienen de la clasificación CNAE a 2 dígitos que presenta el IVIE) el número de trabajadores de la administración pública local, que se obtiene del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, publicado por el MAP. Como las variables de empleo anteriores, estas variables están calculadas para el año 2006[8].

Otras necesidades de gasto

Además de las anteriores variables se han utilizado otras de control. Se ha tenido en cuenta la superficie urbana respecto a la población en 2008 (*sup_urb_pc*) para captar el efecto de la densidad sobre los costes de provisión de los servicios municipales. Esta variable se construye con la superficie en m2 de edificios más solares en cada municipio respecto a la población total del municipio.

Otras variables de control introducidas son las referentes a las características de la población municipal que pueden tener un impacto sobre el gasto público. Concretamente la población menor de 16 años respecto al total de población del municipio (*men16*)[9] [9]y la población mayor de 65 años respecto al total de población del municipio (*may65*). Estas variables que se calculan para 2008 miden el impacto de la presencia en el municipio de dos grupos de individuos susceptibles de ser receptores de servicios públicos municipales.

Argumento similar sirve para justificar la inclusión en las regresiones de las variables población analfabeta y sin estudios respecto a la población total del municipio (*p_analfa*) y la población con estudios superiores respecto a la población total del municipio (*p_sup*), que permiten controlar el nivel de gasto municipal en función de las características de su población residente, pudiéndose capturar las preferencias de los residentes en un municipio por un nivel u otro de gasto. En este caso dado que para la construcción de dichas variables se requieren datos censales del INE, las variables se refieren a sus valores del año 2001.

[7] El número de trabajadores de la administración local por municipio se calcula de forma aproximada. Primero, a partir de los datos provinciales se obtiene el porcentaje que representan los trabajadores de la administración local sobre el total de trabajadores públicos. Segundo, se aplica dicho porcentaje al total de trabajadores públicos a nivel municipal. Así pues, a cada municipio se le aplica el mismo porcentaje, el provincial.

[8] En las estimaciones presentadas en la sección 5, se ha optado por introducir en algunas regresiones ambas variables (coste w y emp p) conjuntamente a pesar de tener un coeficiente de correlación elevado (0,8), por considerar que ambas capturan aspectos diferenciados de los costes de capitalidad, por un lado las posibles diferencias salariales entre ciudades y, por otro, la presencia de otras administraciones en el municipio.

[9] Como ejercicio de robustez se ha calculado también el ratio de la población menor de 19 años respecto el total de población municipal (men19).

Disponibilidad de ingresos

Las estimaciones de las ecuaciones de necesidades de gasto requieren también introducir variables relacionadas con los ingresos que obtienen los municipios. A este respecto se tienen las siguientes variables. La variable ingresos por transferencias corrientes respecto a la población del municipio para el año 2008 (*ing_4_pc*); esta variable se usa en las regresiones para cuantificar los recursos recibidos por el municipio de otros niveles de gobierno. Se asume que municipios que reciben más transferencias podrán gastar más. De forma similar se calculan los ingresos por transferencias de capital respecto la población del municipio para el año 2008 (*ing_7_pc*) y los ingresos por impuestos per cápita (*imp_prop*).

La estimación de la ecuación, que determina el gasto corriente per capita con las variables anteriormente descritas, se lleva a cabo para los municipios españoles de más de 75.000 habitantes, obteniéndose los coeficientes de la ecuación de gasto mediante el método econométrico de los Mínimos Cuadrados Ordinarios.

5. Principales resultados

5.1 Determinantes del gasto municipal

Los resultados de la estimación de la ecuación de necesidades de gasto se presentan en la tabla 2 para la muestra de 91 municipios y en la tabla 3 para la de 86 municipios. En la tabla 4 se recoge un resumen de los resultados. Las estimaciones se han realizado a partir de dos definiciones de la variable dependiente: gasto corriente per cápita y gasto no financiero per cápita.

En referencia a los factores que recogen los costes de centralidad (efectos desbordamiento), sólo resultan significativas con signo positivo las variables representativas del número de turistas y el número de empleados en servicios en el sector privado. En cambio, no resulta estadísticamente significativa la variable que recoge los usuarios potenciales de los servicios públicos de la ciudad, medida a través de la población residente alrededor de 30Km de la ciudad central en relación a la población total de la ciudad ponderada por un índice de centralidad.

En cuanto a las variables representativas de los costes de capitalidad, las dos utilizadas para su medición resultan significativas con signo positivo, es decir, tanto el número de empleados en el sector público local cómo los salarios pagados a dichos empleados tienen un impacto positivo sobre el gasto municipal.

Respecto a las otras variables representativas de las necesidades de gasto no resultan, en general, estadísticamente significativas. Por lo que se refiere a las variables fiscales, las estimaciones realizadas confirman que resultan significativas y con signo positivo los ingresos por transferencias corrientes.

Tabla 2. Necesidades de gasto en los municipios de más de 75.000 habitantes

	GASTO CORRIENTE PER CAPITA	GASTO CORRIENTE PER CAPITA	GASTO TOTAL PER CAPITA	GASTO TOTAL PER CAPITA
EFECTO DESBORDAMIENTO				
usu_pc_cap	0.002 (0.02)	-0.0077 (-0.55)	0.0021 (0.15)	-0.0094 (-0.45)
i_turis	0.0562 (2.90)**	0.0425 (2.22)**	0.0654 (3.29)**	0.0506 (2.59)**
emp_s	0.5297 (2.41)**	0.3855 (1.78)*	0.5079 (2.25)**	0.3530 (1.60)
CONCENTRAC. PROBLEM. SOC.				
ext_no_ue	-0.1684 (-0.46)	-0.1294 (-0.37)	0.1837 (0.49)	0.2259 (0.63)
paro	-0.14732 (-1.49)	-0.0978 (-1.03)	-0.1777 (-1.75)*	-0.1253 (-1.28)
COSTE DE LOS FACTORES				
coste_w	0.0213 (1.98)*	0.0567 (3.52)***	0.0317 (2.87)***	0.0699 (4.26)***
emp_p	-.-	0.1168 (2.86)***	-.-	0.1263 (3.03)***
OTRAS NECESIDADES GASTO				
sup_urb_pc	-.-	-.-	-.-	-.-
men16	0.8726 (1.53)	1.054 (1.92)*	0.8562 (1.47)	1.052 (1.88)*
may65	-0.5335 (-0.96)	-0.2927 (-0.54)	-0.1352 (-0.24)	0.1250 (0.23)
p_sup	-0.5173 (-1.38)*	-0.7845 (-2.12)**	-0.0693 (-0.18)	-0.3581 (-0.95)
p_analfa	-0.0688 (-0.14)	-0.0898 (-0.19)	-0.1210 (-0.24)	-0.1437 (-0.30)
DISPONIBILIDAD INGRESOS				
ing_4_pc	0.3375 (5.67)***	0.3808 (6.47)***	0.3229 (5.29)***	0.3697 (6.16)***
ing_7_pc	-0.0036 (-0.18)	-0.0029 (-0.15)	0.0209 (1.00)	0.0216 (1.09)
imp_prop	0.1287 (1.24)	0.1537 (1.55)	0.0054 (0.05)	0.0325 (0.32)
Adj R-squared	0.4322	0.4806	0.4626	0.5143
n	91	91	91	91
Wald	6.27***	6.95***	6.96***	7.81***

Nota: al usar la variable sup_urb_pc perdemos las 5 observaciones del País Vasco. Resultados robustos al eliminar Barcelona y Madrid de la muestra.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

5.2 Compensación bruta por costes de centralidad y capitalidad

Una vez obtenidos los coeficientes de las distintas variables estos se reemplazan en la ecuación (2) que mide el gasto adicional en que incurre la gran ciudad debido a los costes de centralidad y capitalidad. En concreto, cogiendo los factores significativos de las regresiones podemos calcular un índice de necesidades de gasto y una compensación bruta per cápita para cada ciudad. La ecuación (2) nos ofrece el gasto adicional en que incurre cada ciudad a causa del factor de coste. Sumando las cantidades obtenidas por cada factor, obtenemos una estimación agregada de la compensación bruta que

Tabla 3. Necesidades de gasto en los municipios de más de 75.000 habitantes excluidos los municipios del País Vasco

	GASTO CORRIENTE PER CAPITA	GASTO CORRIENTE PER CAPITA	GASTO TOTAL PER CAPITA	GASTO TOTAL PER CAPITA
EFECTO DESBORDAMIENTO				
usu_pc_cap	-0.0031 (-0.21)	-0.0102 (-0.70)	0.0007 (0.05)	-0.0061 (-0.41)
i_turis	0.0429 (1.91)**	0.0357 (1.65)	0.0545 (2.35)**	0.0475 (2.11)**
emp_s	0.6909 (2.91)***	0.5367 (2.29)**	0.6113 (2.49)**	0.4590 (1.88)*
CONCENTRAC. PROBLEM. SOC.				
ext_no_ue	-0.0297 (-0.08)	0.0313 (0.08)	0.1677 (0.41)	0.2280 (0.58)
paro	-0.1071 (-1.03)	-0.0692 (-0.69)	-0.1591 (-1.48)	-0.1217 (-1.16)
COSTE DE LOS FACTORES				
coste_w	0.0231 (2.06)**	0.0587 (3.46)***	0.0356 (3.06)***	0.0707 (4.01)***
emp_p	-.-	0.1231 (2.17)**	-.-	0.1214 (2.57)**
OTRAS NECESIDADES GASTO				
sup_urb_pc	0.0665 (1.45)	0.0497 (1.12)	0.0324 (0.68)	0.0158 (0.34)
men16	0.7675 (1.31)	0.9241 (1.64)	0.8869 (1.47)	1.0415 (1.78)*
may65	-0.2657 (-0.46)	-0.1221 (-0.22)	0.0526 (0.09)	0.1942 (0.33)
p_sup	-0.7507 (-1.79)*	-1.0369 (-2.49)**	-0.1712 (-0.39)	-0.4536 (-1.05)
p_analfa	-0.2988 (-0.54)	-0.1331 (-0.25)	-0.2657 (-0.47)	-0.1022 (-0.19)
DISPONIBILIDAD INGRESOS				
ing_4_pc	0.3509 (4.21)***	0.3586 (4.49)***	0.3391 (3.39)***	0.3467 (4.17)***
ing_7_pc	0.0041 (0.19)	0.0048 (0.23)	0.0245 (1.09)	0.0251 (1.16)
imp_prop	0.1194 (1.11)	0.1453 (1.40)	-0.0013 (-0.01)	0.0242 (0.23)
Adj R-squared	0.3988	0.4481	0.4233	0.4466
n	86	86	86	86
Wald	5.03***	5.60***	5.46***	5.57***

Nota: municipios mayores de 75.000 habitantes. No se incluye Madrid, Barcelona y Ceuta por tener unos datos extremos.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

las ciudades deberían recibir para sufragarles los costes de centralidad y capitalidad. Se trata de una compensación bruta ya que no tenemos en cuenta los ingresos adicionales que posiblemente también obtiene la ciudad por las características de centralidad y capitalidad.

La tabla 5 ofrece la compensación bruta a obtener por las diferentes ciudades. Las dos grandes ciudades españolas, Madrid y Barcelona, se sitúan en los primeros lugares del ranking en términos de compensación per cápita. En este

Tabla 4. Resumen de resultados: costes de centralidad/capitalidad.

	Significatividad	Beta
EFECTO DESBORDAMIENTO		
usu_pc_cap (commuters)	NO	-.-
i_turis (turismo)	SI	0.0562
emp_s (sector servicios)	SI	0.5297
CONCENTRAC. PROBLEM. SOC.		
ext_no_ue (inmigración)	NO	-.-
paro	NO	-.-
COSTE DE LOS FACTORES		
coste_w	SI	0.0213
emp_p	SI	0.1168
OTRAS NECESIDADES GASTO		
Sup_urb_pc	NO	-.-
men16	NO	-.-
may65	NO	-.-
p_sup	NO	-.-
p_analfa	NO	-.-
DISPONIBILIDAD INGRESOS		
ing_4_pc	SI	0.3808
ing_7_pc	NO	-.-
imp_prop	NO	-.-

Nota: los betas que se presentan en corresponden a las estimaciones para el gasto corriente per cápita para el conjunto de municipios (columnas 1 y 2 de la tabla 2).
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

caso son varios los factores de coste que influyen en dicho resultado. Evidentemente, dada su elevada población en valores absolutos son las ciudades que deberían recibir una mayor compensación.

6. Conclusiones

Este trabajo estima una ecuación de necesidades de gasto derivadas de los costes de centralidad y capitalidad que experimentan las grandes ciudades españolas, definidas como aquellos municipios con una población superior a los 75.000 habitantes. Asimismo, a partir de dicha ecuación se ha estimado la compensación bruta que deberían recibir dichas ciudades para sufragar éstos costes.

Los resultados indican que hay factores de costes significativos relacionados con la centralidad/capitalidad que influyen en el gasto local per cápita de las ciudades españolas de más de 75.000 habitantes.

Estos factores están básicamente relacionados, por una parte, con la existencia de efectos desbordamiento en las ciudades centrales, medidos por el número de turistas y la importancia del sector servicios y, por la otra, por la existencia de costes de capitalidad relacionados con la dimensión del empleo y los salarios pagados en el sector público local.

Por tanto, de este análisis se desprende que las grandes ciudades deberían tener un sistema de financiación que compensara éstos costes y que se diferenciara de la financiación del resto de municipios.

Esta financiación diferencial puede establecerse a través de distintos mecanismos. O bien, mediante transferencias compensatorias provenientes de los gobiernos de ámbito superior o bien a través de figuras impositivas. Un ejemplo podría ser un impuesto turístico que gravara las pernoctaciones en la ciudad. De esta forma los costes ocasionados por este colectivo serían en parte internalizados por dichos ciudadanos. Otra posibilidad para internalizar los costes del commuter seria dar mayor protagonismo a los impuestos que graven el consumo. La participación de que disfrutan actualmente éstos municipios sobre el IVA y los impuestos especiales resulta muy testimonial y, además, por su método de cálculo no recoge correctamente el consumo realizado en estos municipios.

Tabla 5. Compensación bruta por costes de centralidad y capitalidad.

Compensación bruta per cápita (euros)		Compensación bruta total (euros)	
Toledo	212.1	Madrid	384,929,072.3
Cádiz	180.2	Barcelona	149,417,813.3
Alicante/Alacant	141.0	Sevilla	87,067,263.3
Tarragona	139.7	Alicante/Alacant	46,778,222.3
Santiago de Compostela	135.2	Valencia	46,390,612.0
Sevilla	124.4	Coruña (A)	27,478,198.4
Madrid	119.8	Palmas de Gran Canaria (Las)	26,207,532.4
León	112.5	Cádiz	22,917,894.9
Coruña (A)	112.1	Palma	20,177,135.8
Ceuta	99.9	Tarragona	19,214,442.9
Barcelona	92.5	Toledo	17,136,339.8
Girona	88.6	Donostia-San Sebastián	15,961,159.1
Donostia-San Sebastián	86.6	Santander	15,710,421.4
Santander	86.2	Oviedo	15,666,824.9
Salamanca	78.9	León	15,203,370.4
Marbella	75.3	Santiago de Compostela	12,751,238.6
Cáceres	74.2	Salamanca	12,284,615.8
Oviedo	71.0	Marbella	9,833,528.9
Palmas de Gran Canaria (Las)	68.8	Girona	8,369,690.0
Lleida	62.9	Lleida	8,287,747.5
Valencia	57.5	Santa Cruz de Tenerife	8,035,089.9
Palma	50.9	Ceuta	7,734,635.2
Pontevedra	50.2	Cáceres	6,842,992.9
Lugo	44.8	Pamplona/Iruña	4,956,532.0
Jaén	36.2	Bilbao	4,663,231.5
Santa Cruz de Tenerife	36.2	Lugo	4,269,930.4
Pamplona/Iruña	25.1	Jaén	4,214,639.0
Almería	21.0	Pontevedra	4,054,982.3
Bilbao	13.2	Almería	3,938,177.2
Ourense	4.2	Ourense	453,718.0

Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (2005), "On the relationship between authority size and the costs of providing local servicies: lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", *Public Finance Review*, 33 (3), 343-384.

Cadaval, M. (2004), "Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública", Instituto de Estudios Fiscales, doc 19/04.

Caramés L. y Cadaval, M. (2004), "Costes de capitalidad. Estudio de un caso: Santiago de Compostela", Ponencia presentada en el IX Encuentro de Economía Pública, Barcelona 5 y 6 de febrero de 2004.

Chernick, H. y Tkacheva, O. (2002), "Lost in the balance: how state policies affect the fiscal health of cities", Discussion Paper, The Brookings Institution Center for Urban and Metropolitan Policy.

Green K.V., Neenan, W.B. y Scott, C.D. (1977), Fiscal interactions in a metropolitan area, Lexington Books, Lexington, EEUU.

Solé-Ollé, A. (2001), "Determinantes del gasto público local: ¿necesidades de gasto o capacidad fiscal?" *Revista de Economía Aplicada*, 25, 115-156.

Solé-Ollé, A. (2006), "Expenditure spillovers and fiscal interactions: empirical evidence from local governments in Spain", *Journal of Urban Economics*, 59 (1), 32-53.

Suárez-Pandiello, J., Bosch. N., Pedraja, F., Rubio, J.J. y Utrilla, A. (2008), La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro, FEMP, Madrid.

La imposición local sobre negocios: competencia fiscal y geografía

Jordi Jofre-Monseny
Institut d'Economia de Barcelona
Universitat de Barcelona

1. Introducción

Algunos países tienen figuras impositivas que gravan los negocios a nivel local. En Francia existe un impuesto municipal sobre los negocios *(taxe professionelle)* cuya base imponible es el valor del stock de capital y de los edificios del negocio. El *Gewerbesteuer* es el impuesto municipal sobre negocios en Alemania. La base imponible de este impuesto se construye a partir de las declaraciones del Impuesto de Sociedades (y del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas). En Suiza, cantones y municipios graban la renta y el capital de las sociedades. En Estados Unidos, las propiedades no residenciales suelen estar gravadas a mayores tipos impositivos en el impuesto local sobre la propiedad. El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) es un impuesto local sobre negocios vigente en España desde 1992. Hasta su reforma de 2002, constituyó una fuente impositiva importante para las arcas de los municipios españoles.

En principio, la asignación de impuestos que gravan bases móviles a gobiernos locales parece poco recomendable. El motivo es que la competencia de diferentes localidades por atraer empresas puede llevar a la elección de tipos impositivos demasiado bajos (*race to the bottom*), y como consecuencia, a una sub-provisión de servicios públicos locales. El primer objetivo de este trabajo es, mediante la revisión de trabajos académicos existentes, valorar si los impuestos locales sobre negocios generan procesos de competencia fiscal intermunicipal.

En los últimos veinte años la literatura económica ha puesto un mayor énfasis en el papel del espacio en la economía. Un ejemplo de ello ha sido la reciente concesión del Premio Nobel de Economía a Paul Krugman en 2008. Una de las conclusiones alcanzadas por esta literatura es la importancia que tienen las economías de aglomeración, fuerzas económicas que llevan a empresas y trabajadores a localizarse conjuntamente en el territorio, para explicar la distribución geográfica de las actividades económicas (Ellison y Glaeser, 1999). En los últimos años, una serie de trabajos han estudiado, desde un punto de vista teórico, el fenómeno de la competencia fiscal en modelos con economías de aglomeración (ver, entre otros, Baldwin y Krugman, 2004; Ottaviano y van Ypersele, 2005; y Krogstrup, 2008). La existencia de economías de aglomeración implica que las empresas prefieren localizarse en jurisdicciones con una alta concentración de empresas para ser más productivas. Como resultado, los gobiernos de las jurisdicciones que albergan aglomeraciones de empresas podrán establecer impuestos sobre las empresas relativamente altos (que compensarán parte de las ventajas de estar en la aglomeración - *taxable agglomeration rents*). Estos modelos concluyen que la provisión de servicios públicos locales en una jurisdicción que alberga una aglomeración de empresas puede ser excesiva (*race to the top*). El motivo es que existe una desconexión entre la localización de las empresas y su propiedad, generando un incentivo a gravar los negocios para exportar impuestos. El segundo objetivo de este trabajo es, precisamente, valorar si los municipios que albergan aglomeraciones de empresas establecen mayores tipos impositivos sobre negocios.

Aunque se revisan trabajos empíricos aplicados a distintos países de nuestro entorno, este trabajo presta especial atención a algunos estudios realizados en el contexto de la imposición local sobre negocios en España. El resto del trabajo se estructura de la siguiente forma. En la segunda sección se introduce la imposición local sobre negocios en España. En la tercera sección se revisa la literatura teórica y empírica que ha estudiado el fenómeno de la competencia fiscal en el contexto de la imposición local sobre negocios. La cuarta sección se inicia con una revisión de la literatura teórica que ha estudiado la interacción entre competencia fiscal y economías de aglomeración. A la luz de las predicciones empíricas de esta literatura, se procede a evaluar si los gobiernos locales que albergan aglomeraciones de empresas establecen impuestos altos que compensan parte de las ventajas de la aglomeración. La quinta sección concluye el trabajo.

2. La imposición local sobre negocios en España

El Impuesto sobre Actividades Económicas entró en vigor el 1992. En aquel momento y hasta su reforma de 2002, el impuesto gravó la actividad empresarial y profesional de empresas y de trabajadores que actuaban por cuenta propia. La base imponible del impuesto (cuota mínima) era determinada con fórmulas específicas para cada actividad a partir de indicadores simples de actividad económica (número de trabajadores, superficie del local y potencia instalada). El municipio podía modificar la presión fiscal estableciendo un coeficiente de incremento, común para todas las actividades del municipio. Este coeficiente podía ir de 0.8 a 1.9. Los municipios con menos de 100, 50, 20 y 5 mil habitantes no podían aplicar un coeficiente superior a 1.8, 1.7, 1.6 y 1.4, respectivamente.

Adicionalmente, los gobiernos municipales podían agrupar las calles del municipio en un número limitado de categorías y fijar un coeficiente de situación diferente para cada una de estas categorías. Un mayor coeficiente de situación (típicamente asignado a las zonas comerciales) implicaba una mayor presión fiscal para las empresas situadas en la correspondiente categoría.

De 1995 a 2002, la recaudación del Impuesto sobre Actividades Económicas respecto a la del Impuesto de Sociedades cayó del 18% al 5%. En la medida que el peso de las sociedades en la recaudación del Impuesto sobre Actividades Económicas hubiera permanecido constante a lo largo de este período, estas cifras indicarían que el tipo efectivo medio en el Impuesto sobre Actividades Económicas (medido cómo recaudación entre beneficios) habría decrecido sustancialmente a lo largo de los años noventa. La cuantificación indirecta del beneficio podría explicar esta disminución en los tipos efectivos del Impuesto sobre Actividades Económicas, dado que en un contexto de crecimiento económico, el crecimiento de los beneficios habría sido superior al de las cuotas mínimas. Haciendo el supuesto que un 70% de los recaudación en el Impuesto sobre Actividades Económicas correspondía a Sociedades (figura correspondiente al 2002 en el municipio de Zaragoza-ver López-Laborda et al, 2004) y que el tipo medio efectivo en el Impuesto de Sociedades fue del 24% en ese mismo año (Ministerio de Economía y Hacienda, 2005), el tipo medio efectivo en el Impuesto sobre Actividades Económicas habría sido del 3.4, 2.4 y 1.2% en 1995, 1999 y 2002.

En el año 2002, la recaudación del Impuesto sobre Actividades Económicas suponía el 20% de los ingresos impositivos de los municipios españoles. En este mismo año se aprobó una profunda reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas (vigente desde 2003) que eximió del pagó del impuesto a todas las empresas persona física y a las empresas persona jurídica que facturasen menos de 1 millón de €. La reforma disminuyó el peso del Impuesto sobre Actividades Económicas en los ingresos impositivos de los municipios españoles que pasó a ser del 13%. En 2002, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) representaba el 50% de los ingresos impositivos de los municipios españoles. Es difícil comparar las cargas fiscales que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y el Impuesto sobre Actividades Económicas suponían para las empresas dado que no se ha podido obtener la recaudación del Impuesto sobre la Propiedad Inmueble proveniente de diferentes usos del suelo (residencial, comercial, industrial,…). No obstante, los datos parecen indicar que la cuota media del Impuesto sobre Actividades Económicas habría sido sustancialmente mayor que la del Impuesto sobre la Propiedad Inmueble - ver Jofre-Monseny y Solé-Ollé (2010).

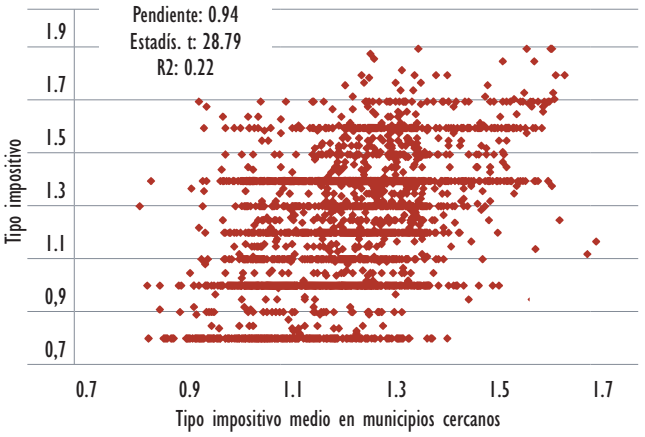
3. ¿Generan los impuestos locales sobre negocios procesos de competencia fiscal?

En esta sección se resume, en primer lugar, el modelo básico de competencia fiscal y se discuten las predicciones empíricas que se derivan del modelo. A continuación, se revisan los estudios empíricos que han analizado el efecto de los impuestos locales en la localización de la actividad económica fuera de España. Finalmente, se evalúa la evidencia existente en la literatura acerca del efecto de los impuestos municipales españoles en la localización de la actividad económica, dedicándose especial atención al trabajo de Jofre-Monseny y Solé-Ollé (2010).

El modelo básico de competencia fiscal: Teoría. Suponed una región o área urbana formada por varios municipios en la que cada municipio grava las empresas localizadas en su jurisdicción para financiar los servicios públicos que presta. Gravar la actividad empresarial en función de la localización de su producción implica que la producción puede abandonar una jurisdicción si los impuestos son relativamente elevados. El temor a perder empresas (y los puestos de trabajo asociados) puede llevar a los gobiernos locales a establecer tipos impositivos demasiado bajos, proveyendo un nivel de servicios públicos inferior al óptimo (Wilson, 1999). Esta subprovisión de servicios públicos puede ser entendida en términos de la existencia de una externalidad fiscal. Cada gobierno local no tiene en consideración que un *outflow* de empresas en su municipio es un *inflow* de empresas en otro municipio. De esta manera, cada gobierno sobreestima el coste de provisión de sus servicios públicos. Estas externalidades fiscales intermunicipales pueden ser internalizada por un ente supramunicipal. Por este motivo, la literatura del federalismo fiscal ha recomendado asignar los impuestos cuyas bases impositivas son más móviles a niveles de gobierno superior.

El modelo básico de competencia fiscal: Predicciones empíricas. El modelo básico de competencia fiscal predice que la provisión de servicios públicos locales financiados con impuestos que graven bases móviles será subóptima. Esta predicción es difícilmente contrastable y la literatura empírica se ha centrado en otras predicciones del modelo. Una de ellas es la existencia de interacciones estratégicas en la determinación de tipos impositivos (Brueckner y Saavedra, 2001). Según esta hipótesis, el tipo impositivo de un municipio dependerá (positivamente) del tipo impositivo escogido por sus municipios competidores. Dado que la movilidad es decreciente con la distancia, la literatura ha supuesto que los municipios vecinos compiten de forma particularmente intensa entre ellos. La mayoría de estudios han encontrado una correlación positiva (y elevada) entre los tipos impositivos de jurisdicciones vecinas, concluyendo, por tanto, que los gobiernos locales interaccionan estratégicamente en la determinación de tipos impositivos (ver, entre otros, Heyndels and Vuchelen, 1998; Brett y Pinkse, 2000; Brueckner y Saavedra, 2001; Bordignon et al, 2003; y Allers y Elhorst, 2005). En el gráfico 1, se ilustra la relación entre el tipo impositivo del Impuesto sobre Actividades Económicas del municipio *i* (aproximado por el coeficiente de incremento municipal) y la media del tipo impositivo correspondiente de los municipios vecinos (aquellos municipios situados a menos de 30 Km del municipio *i*). Los datos muestran una relación positiva que es consistente con la presencia de competencia fiscal.

Gráfico 1. Correlación espacial en tipos impositivos del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) en 2002.



Notas: 1) N=2,621; 2) Municipios cercanos significa que están situados a menos de 30 Kilómetros; 3) El tipo impositivo se refiere al coeficiente de incremento municipal; 4) "Pendiente" es el efecto que en el tipo del municipio *i* tiene un aumento en el tipo de sus vecinos (efecto estimado en un modelo de regresión bivariante).

Fuente: Elaboración propia.

No obstante, existen otros mecanismos que pueden explicar el patrón de correlación espacial observado en los tipos impositivos locales del gráfico 1. La teoría del *yardstick competition* establece que si los votantes utilizan las políticas de gobiernos vecinos para evaluar su propio gobierno, los gobiernos tenderán a imitar las políticas de sus vecinos para permanecer en el poder (Besley y Case, 1995). Un *test* propuesto para contrastar la relevancia de la teoría del *yardstick competition* consiste en analizar si los gobiernos débiles (aquellos cuyo margen de victoria electoral fue estrecho) reaccionan de una forma especialmente intensa a los tipos impositivos de los municipios vecinos. Solé-Ollé (2003) analiza la interacción estratégica en la elección de tipos impositivos municipales para una muestra de municipios Catalanes. Los resultados de este trabajo indican que la interacción estratégica en la elección de tipos impositivos en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en el Impuesto sobre Vehículos es especialmente intensa para los municipios con gobiernos débiles. Por contra, esto no sucede en los tipos impositivos del Impuesto sobre Actividades Económicas, sugiriendo que la correlación espacial observada en el gráfico 1 no tiene su origen en el fenómeno del *yardstick competition*. ¿Podemos concluir que la correlación espacial en el gráfico 1 evidencia la presencia de competencia fiscal? Probablemente no. Nótese que la correlación ilustrada en el gráfico 1 es una correlación parcial que no tiene en cuenta la posible correlación espacial de los factores que determinan los tipos impositivos municipales (e.g. capacidad fiscal, necesidades de gasto, preferencias,…). De hecho, un debilidad importante de los estudios que han cuantificado la interacción estratégica en la elección de políticas locales es la posible existencia de determinantes de estas políticas que, siendo inobservados por el investigador, muestren correlación espacial - ver Dahlberg y Edmark, (2008).

El efecto de los impuestos sobre negocios locales en la localización de la actividad económica. Una predicción más específica del modelo de competencia fiscal es que un incremento en el tipo impositivo sobre los negocios en una jurisdicción reduce el tamaño de sus bases impositivas (Brett y Pinkse, 2000). Este efecto ha sido corroborado por varios trabajos empíricos. Para el caso del Impuesto sobre Sociedades de Estados Unidos, Hines (1996) y Chirinko y Wilson (2008) encuentran que los tipos impositivos (efectivos) estatales son un factor que determina la localización de la inversión. A nivel intrametropolitano y también para los Estados Unidos, existen estudios que indican que los impuestos locales son un factor importante para explicar la localización de la actividad económica (Bartik, 1991; y Mark et al, 2000). La evidencia empírica existente para Europa apunta en la misma dirección. Para Suiza, el estudio de Brülhart et al (2007) concluye que menores impuestos locales sobre la renta y el capital de las Sociedades estimula la creación de empresas mientras que Buettner (2003) encuentra un efecto negativo del impuestos municipal sobre negocios alemán en el volumen de actividad económica del municipio.

En Jofre-Monseny y Solé-Ollé (2010), se analiza el efecto de los impuestos municipales en la localización intrarregional de la actividad económica en España. En concreto, se cuantifica el efecto de los tipos impositivos en el Impuesto sobre Actividades Económicas (t^{IAE}) y en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (t^{IBI}) en un modelo de localización de empresas. El tipo impositivo municipal en el IAE es aproximado por el coeficiente de incremento municipal (Ministerio de Economía y Hacienda, Imposición local: Tipos de Gravamen, Índices y Coeficientes, varios años) mientras que el tipo impositivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es aproximado por el recibo medio en el municipio (Ministerio de Economía y Hacienda, Estadísticas Catastrales, varios años). En el trabajo se examinan las decisiones de localización de más de 10,712 nuevos establecimientos industriales, que corresponden al universo de nuevos establecimientos industriales de Cataluña en el período 1997-2003. En el análisis de regresión, el número de establecimientos creados por municipio (*i*), sector industrial (*s*) y año (*t*) es explicado en base a los tipos impositivos municipales medidos en el año anterior. La regresión de Poisson estimada es:

$$b_{ist+1} = \exp(\beta_{IAE} \cdot t_{it}^{IAE} + \beta_{IBI} \cdot t_{it}^{IBI} + a'_{is}\lambda + x'_{it}\delta) \qquad [1]$$

donde x_{it} es un vector de variables de control que incluye efectos fijos de mercado de trabajo local y una *proxy* del precio de los locales en el municipio. Los estudios que han analizado los determinantes de la localización de nuevas empresas han enfatizado que éstas tienden a ubicarse en localidades que albergan volúmenes elevados de actividad económica. Esto sugiere que es beneficioso para las empresas localizarse conjuntamente en el territorio (economías de aglomeración). Marshall (1890) propuso tres teorías que explicarían los beneficios de la col-localización de empresas. Un mercado de trabajo densamente poblado (*labor market pooling*) facilita los flujos de trabajadores entre empresas

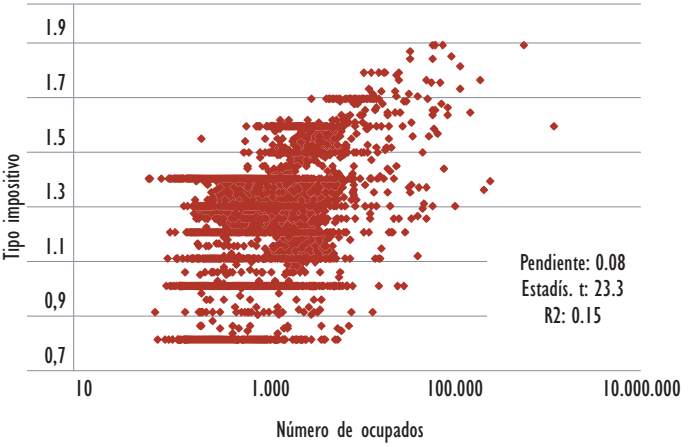
en presencia de *shocks* específicos de empresa (Krugman, 1991) y propicia mejores emparejamientos entre empresas y trabajadores (Hesley and Strange, 1991). Un área con una alta concentración de empresas favorece la presencia de proveedores de inputs especializados (*input sharing*) y la transmisión de conocimientos (*knowledge spillovers*). Se sabe relativamente poco acerca de la relevancia empírica de cada uno de estos mecanismos de aglomeración[1]. Esto se debe, en parte, a que estos tres mecanismos generan la misma predicción empírica, a saber, una correlación positiva entre productividad y tamaño (o concentración de actividad) de la economía local. Con el objetivo de controlar por diferencias en los niveles de productividad entre jurisdicciones se introduce en el análisis a_{ist}, un vector de variables que recoge las economías de aglomeración del municipio *i* relevantes para una empresa de la industria *s*. Este vector de variables contiene: (*i*) el empleo de la industria *s* en el municipio *i* y mide, por tanto, las economías de localización (efectos de aglomeración intrasectoriales); y (*ii*) el empleo del municipio *i* fuera del propio sector que mide, por tanto, las economías de urbanización (efectos de aglomeración vinculados al tamaño de la ciudad). Diferentes estudios han encontrado que las economías de aglomeración operan a una distancia geográfica muy pequeña (Rosenthal y Strange, 2003) que para el caso español correspondería aproximadamente al municipio (Jofre-Monseny, 2009).

Los resultados del análisis indican que $\beta_{IAE}<0$ y que $\beta_{IBI}<0$ y sugieren, por tanto, que tipos impositivos locales elevados reducen la creación de empresas. Las estimaciones implican que la elasticidad de la creación de empresas con respecto al tipo impositivo del Impuesto sobre Actividades Económicas es de -0.52 mientras que la del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es de -0.13. Estas elasticidades son pequeñas en relación a la elasticidad media encontrada en los estudios intrametropolitanos para Estados Unidos que Bartik (1991) cuantifica en -2 y son consistentes con el orden de magnitud de estos impuestos municipales en España. Además, los resultados de este trabajo están en consonancia con los otros estudios que han tratado el efecto del los impuestos municipales españoles en la localización de la actividad económica - ver Solé-Ollé y Viladecans-Marsal (2003) y Jofre-Monseny y Solé-Ollé (2010b).

La estimación del efecto del tipo impositivo del Impuesto sobre Actividades Económicas en la localización de empresas resulta ser altamente sensible a la inclusión de las variables que miden las economías de aglomeración del municipio (a_{ist}). Cuando se excluyen estas variables, el efecto del tipo impositivo del Impuesto sobre Actividades Económicas en la creación de empresas se convierte en positivo y muy elevado, implicando que la elasticidad de la creación de empresas con respecto al tipo impositivo de este impuesto es de 3. Esto sugiere dos cosas. Por un lado, que los municipios que atraen más empresas establecen tipos impositivos más altos en el Impuesto sobre Actividades Económicas (ver gráfico 2 donde se muestra la relación positiva entre el tipo impositivo del Impuesto sobre Actividades Económicas y el nivel de empleo para los municipios españoles). Por el otro, que el papel de las economías de aglomeración es mucho más importante que el de los impuestos locales en la localización de la actividad económica. Estos resultados implican que es perfectamente factible que un municipio que alberga una aglomeración de empresas atraiga un número elevado de nuevas empresas a pesar de establecer un tipo impositivo alto.

[1] Ellison et al (2010) y Jofre-Monseny et al (2010) son dos aplicaciones con datos de Estados Unidos y de España, respectivamente, que tratan de arrojar luz sobre la importancia relativa de cada uno de los tres mecanismos de aglomeración: *Labor market pooling, input sharing y knowledge spillovers*.

Gráfico 2. Correlación entre tipo impositivo en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y el número de ocupados en el municipio para el año 2002.



Notas: 1) N=2,621; 2) La variable número de ocupados está representada en escala logarítmica; 3) El tipo impositivo se refiere al coeficiente de incremento municipal; 4) "Pendiente" es el efecto que en el tipo del municipio *i* tiene un aumento en el logaritmo del empleo (efecto estimado en un modelo de regresión bivariante).

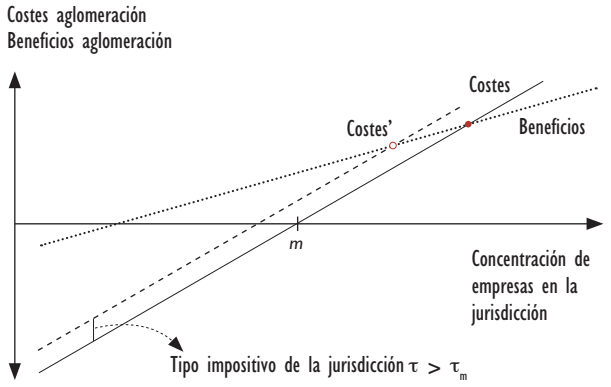
Fuente: Elaboración propio.

¿Por qué las jurisdicciones con un mayor volumen de actividad económica establecen mayores tipos impositivos sobre sus negocios? En la segunda parte de esta contribución se intenta dar respuesta a esta pregunta, prestando especial atención a los argumentos desarrollados en la literatura que ha aportado realismo al modelo básico de competencia fiscal introduciendo economías de aglomeración.

4. Economías de aglomeración y tipos impositivos: ¿Se pueden gravar las economías de aglomeración?

Modelos de competencia fiscal en presencia de economías de aglomeración. La existencia de economías de aglomeración implica que las empresas prefieren localizarse en jurisdicciones con una alta concentración de empresas para ser más productivas. Como resultado,

Figura 1. Modelo de competencia fiscal en presencia de economías de aglomeración



Fuente: Elaboración propia.

los gobiernos de las jurisdicciones que albergan aglomeraciones de empresas podrán establecer impuestos altos sobre las empresas que compensarán parte de las ventajas de estar ubicadas en una aglomeración (ver, entre otros, Baldwin y Krugman, 2004; Ottaviano y van Ypersele, 2005; y Krogstrup, 2008). Estos modelos concluyen que la provisión de servicios públicos locales en una jurisdicción que alberga una aglomeración de empresas puede ser excesiva *(race to the top)*[2]. El motivo es que existe una desconexión entre la localización de las empresas y su propiedad, generando un incentivo a gravar las empresas como un mecanismo que permite exportar impuestos.

En la figura 1 se describe el *outcome* de un modelo de competencia fiscal en presencia de economías de aglomeración. Localizarse en una u otra jurisdicción es importante porqué la productividad es creciente con la concentración de empresas en la jurisdicción. La línea de puntos en la figura 1 representa los beneficios de localizarse en una jurisdicción en función de la concentración de empresas en la jurisdicción (economías de aglomeración). Sin embargo, una mayor concentración de empresas incrementa el precio de los *inputs* no transportables (e.g. el precio de alquiler de los locales). Esta relación positiva entre costes de producción y concentración de empresas es ilustrada por la línea continua del gráfico 1. En equilibrio, los beneficios asociados a la concentración de empresas en una jurisdicción son compensados por sus costes (localizarse en el centro de Madrid o Barcelona es bueno para la productividad de la empresa pero implica un alquiler muy elevado). El círculo negro señala la concentración de empresas en equilibrio en ausencia de tributos municipales. Nótese que la figura 1 corresponde a una jurisdicción que alberga una aglomeración de empresas ya que la concentración de empresas es ampliamente superior a la media de la economía (*m*). En presencia de impuestos locales sobre las empresas, la aglomeración establecerá un impuesto más alto que el resto de jurisdicciones dada la posibilidad de exportar parte de estos impuestos (i.e. $\tau > \tau_m$). Esto implica que los costes de localizarse en la aglomeración incrementan (ver línea discontinua de la figura 1), reduciéndose la concentración de empresas en la aglomeración (señalada con el círculo blanco).

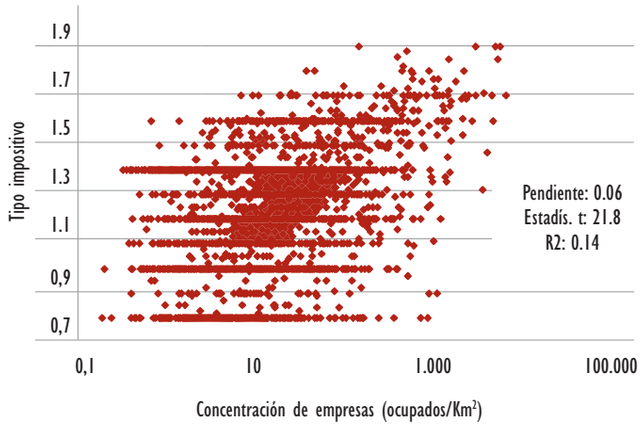
En definitiva, los modelos que han analizado el fenómeno de la competencia fiscal en presencia de economías de aglomeración generan dos predicciones empíricas. Por un lado, una correlación positiva entre concentración de empresas y tipos impositivos. Por el otro, que un aumento de impuestos reduce el número de empresas en la jurisdicción (igual que predecía el modelo básico de competencia fiscal). A continuación se confrontan las predicciones del modelo a los datos de los municipios españoles.

¿Se pueden gravar las economías de aglomeración? El gráfico 2 mostraba que los municipios con un mayor volumen de actividad económica (medido por el número de ocupados) establecen mayores tipos impositivos sobre sus negocios. Dado que el número de empresas no corresponde exactamente a la concentración de empresas (aunque la correlación entre las dos variables es del 51 por ciento), en el gráfico 3 se ilustra la correlación entre tipos impositivos en el Impuesto sobre Actividades Económicas y la concentración de empresas en los municipios españoles (medida como el número de trabajadores por Km^2 de superficie urbana). Este gráfico muestra una correlación positiva y significativa entre concentración de empresas y tipos impositivos sobre los negocios. Por tanto, este gráfico y los resultados del trabajo de Jofre-Monseny y Solé-Ollé (2010) son consistentes con las predicciones de la literatura teórica que ha estudiado el fenómeno de la competencia fiscal en modelos que presentan economías de aglomeración. Por un lado, los impuestos locales determinan la localización de la actividad económica en el margen. Por el orto, los gobiernos de las jurisdicciones que albergan aglomeraciones de empresas gravan de forma más intensa sus negocios (siendo capaces de retener el grueso de la aglomeración).

La relación estadística entre tipos impositivos y concentración de empresas ilustrada en el gráfico 3 es una correlación parcial. Como tal, ésta no implica que una mayor concentración de empresas cause un mayor tipo impositivo. Por ejemplo, podría suceder que los municipios con una concentración de empresas mayor tuvieran mayores necesidades de gasto, generando una relación espuria entre tipos impositivos sobre negocios y concentración de la actividad económica. Establecer si la correlación ilustrada en el gráfico 3 es causal o no, es el objetivo del trabajo de Jofre-Monseny (2010). En éste, se examinan los tipos impositivos del Impuesto sobre Actividades Económicas (aproximados por el coeficiente de incremento municipal) de una muestra de 2,621

[2] Estos modelos también predicen que las economías de aglomeración alteran la sensibilidad de la localización de la actividad económica a los diferenciales fiscales locales. Brülhart et al (2007) y Jofre-Monseny y Solé-Ollé (2010b) analizan, precisamente, esta cuestión.

Gráfico 3. Correlación entre tipo impositivo en el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y concentración de empresas en 2002.



Notas: 1) N=2,621; 2) La variable concentración de empresas está representada en escala logarítmica; 3) El tipo impositivo se refiere al coeficiente de incremento municipal; 4) "Pendiente" es el efecto que en el tipo del municipio *i* tiene un aumento en el logaritmo de la concentración de empresas (efecto estimado en un modelo de regresión bivariante).

Fuente: Elaboración propia.

municipios españoles en 2002. En el análisis de regresión, el tipo impositivo fijado en el Impuesto sobre Actividades Económicas por el municipio *i* es explicado en base a una serie de características del municipio en 2001. La ecuación a estimar es:

$$t_{it+1}^{IAE} = \beta_{urb}\left(\frac{ocupados_{it}}{área_{it}}\right) + \beta_{área} \cdot área_{it} + \beta_{cluster} \cdot cluster_{it} + z_{it}'\rho + u_{it} \quad [2]$$

Donde $ocupados_{it}$ / $área_{it}$ es la concentración de empresas en el municipio *i* (el logaritmo del número de ocupados por Km² de superficie urbana) y u_{it} es el término de error. Por su lado, z_{it} es un vector de variables de control que contiene: (*i*) la superficie urbana del municipio; (*ii*) un conjunto de variables que capturan diferencias entre municipios en preferencias y necesidades de gasto (el color político del alcalde, el porcentaje de población en edad escolar, el porcentaje de ancianos, el de individuos nacidos en el extranjero y el de individuos parados); (*iii*) efectos fijos de provincia; y (*iv*) una serie de variables *dummy* que indican el tipo impositivo máximo permitido por ley para cada municipio (ver segunda sección).

Los beneficios que las empresas obtienen de co-localizarse son particularmente intensos en algunas industrias. El índice de Ellison y Glaeser (1997) es comúnmente utilizado en la literatura para medir la concentración espacial de las industrias. El hecho que una industria esté fuertemente concentrada en unos pocos lugares del territorio indica que existen fuertes beneficios para las empresas de dicha industria para localizarse conjuntamente. Los datos utilizados en Jofre-Monseny (2010), provenientes del Censo de Locales del INE de 2001, indican que, en España, las industrias donde los beneficios de la aglomeración son particularmente fuertes son la industria del textil (CNAE 17), las industrias del cuero (CNAE 18), la industria de la edición y las artes gráficas (CNAE 22), la industria de la producción de minerales no metálicos (CNAE 26), la industria del automóvil (CNAE 34) y las industrias constructoras de otro material de transporte (CNAE 35). La variable $cluster_i$ indica si el municipio *i* alberga, como mínimo, un 1% del empleo en alguna de estas 6 industrias. En términos de la figura 1, los municipios que albergan un cluster son municipios donde el pendiente de la curva que refleja los beneficios de aglomerarse es especialmente positivo. Por este motivo, se espera que los municipios que albergan un cluster fijen tipos impositivos sobre sus negocios especialmente altos.

La estimación de [2] por Mínimos Cuadrados Ordinarios sufre de un posible problema de simultaneidad. El motivo es que la concentración de empresas y el hecho que un municipio albergue un cluster pueden depender de los tipos impositivos municipales tal y como se ha ilustrado en la primera parte de este trabajo. Para identificar el efecto de las economías de aglomeración en los tipos impositivos, en Jofre-Monseny (2010) se utilizan datos del Censo de Locales del INE de 1970 para instrumentan las variables $ocupados_{it}$ / $área_{it}$ y $cluster_i$ con los valores de estas variables medidos 31 años antes. Los resultados obtenidos por el método de los Mínimos Cuadrados en Dos Etapas (que corrige el sesgo de simultaneidad) indican que existe un efecto causal entre las economías de aglomeración de un municipio y su tipo impositivo sobre los negocios. Los resultados implican que aumentar la concentración de empresas en un 1% incrementa el tipo impositivo en 0.055 mientras que el correspondiente efecto de albergar un cluster aumenta el tipo impositivo en 0.15.

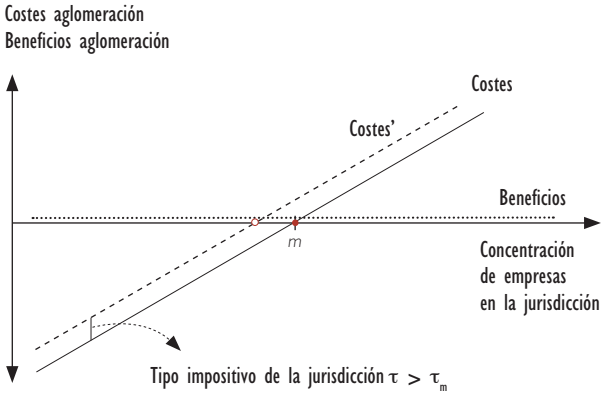
Un estudio muy similar al de Jofre-Monseny (2010) es el trabajo de Koh y Riedel (2010). En éste, se cuantifica el efecto de las economías de aglomeración (medidas a nivel municipal) en los tipos impositivos del *Gewerbesteuer*, el impuesto municipal sobre negocios alemán. Los resultados son muy parecidos a los encontrados por Jofre-Monseny (2010) y corroboran, por lo tanto, que existe una relación causal entre economías de aglomeración y tipos impositivos sobre los negocios[3].

¿En qué medida es necesario aumentar el modelo de competencia fiscal con economías de aglomeración para racionalizar las relaciones existentes entre las variables concentración de empresas, tamaño del municipio e tipos impositivos sobre negocios? En este sentido, es importante resaltar que los datos ilustrados en el gráfico 3 son inconsistentes con el *outcome* del modelo básico de competencia fiscal tal y como se representa en la figura 2.

[3] Un estudio relacionado es el de Charlot y Paty (2007) que, enmarcado en un modelo de Nueva Geografía Económica, encentra que los municipios franceses con un mejor acceso a la demanda establecen tipos impositivos más elevados en el *taxe professionelle*, el impuesto municipal sobre negocios francés

_096-103_Jofre.indd 101 27/04/11 9:11

Figura 2. Modelo básico de competencia fiscal



Fuente: Elaboración propia.

El modelo básico de competencia fiscal supone que los rendimientos a escala son constantes, lo que implica que las empresas no obtienen ningún beneficio de localizarse conjuntamente (la línea de puntos de la figura 2 es plana). Dado que la concentración de empresas aumenta los costes de producir en la jurisdicción (e.g. el precio de alquiler de los locales aumenta con la concentración de empresas), este modelo predice que, en ausencia de impuestos, todas las jurisdicciones deben tener la misma concentración de empresas (nivel *m* en la figura 2). En presencia de impuestos locales sobre negocios, las jurisdicciones que establecen tipos impositivos mayores tendrán una menor concentración de empresas (Baldwin et al. 2003). Esta es el caso ilustrado en la figura 2 dónde la jurisdicción representada establece un impuesto relativamente alto, i.e. $\tau > \tau_m$. Al no existir ningún beneficio que compense la mayor carga tributaria soportada, la jurisdicción que establece un mayor tipo impositivo tiene que mostrar, en equilibrio, una menor concentración de empresas (y un menor precio de alquiler de los locales). En términos de la figura 2, la concentración de empresas en equilibrio (indicada por el círculo blanco) es menor que la de la media de la economía (*m*).

5. Conclusiones

En el presente trabajo se ha revisado la evidencia existente respecto a la relevancia empírica de dos predicciones generadas por modelos de competencia fiscal intermunicipal. En primer lugar, que mayores impuestos municipales sobre los negocios reducen la actividad económica en el municipio. En segundo lugar, que los municipios que albergan aglomeraciones de de empresas establecen impuestos altos sobre las empresas que compensan parte de las ventajas de estar ubicadas en la aglomeración. En este trabajo se ha prestado especial atención al caso español.

A nivel internacional, la hipótesis que establece que impuestos municipales elevados reducen la actividad económica del municipio ha sido corroborada por aplicaciones que han utilizado datos de Suiza, Alemania y Estados Unidos. Para el caso español, la evidencia también indica que tipos impositivos elevados, tanto en el Impuesto sobre Actividades Económicas cómo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, reducen el tamaño de la economía del municipio. Estos resultados pueden parecer sorprendentes dada la moderada importancia cuantitativa de estas figuras impositivas locales. Sin embargo, es importante resaltar que la dimensión de los municipios en España es muy reducida, implicando que: (*i*) la movilidad de las empresas entre municipios (cercanos) sea potencialmente muy elevada; y (*ii*) que la mayoría de municipios tiene municipios competidores muy similares desde el punto de vista de las empresas. Estos dos factores tenderían a magnificar el papel de los impuestos en la determinación de la actividad económica. Por tanto, la evidencia empírica indica que el mecanismo subyacente en la teoría de la competencia fiscal está operativo.

Por otro lado, la teoría que establece que los municipios que albergan aglomeraciones de empresas establecen impuestos altos sobre las empresas parece empíricamente relevante para el caso español (así como para el Alemán). Esto sugiere que existe un proceso de exportación de impuestos, donde los individuos que no residen en la aglomeración financian parte de los servicios públicos consumidos por los que sí viven en la aglomeración. Nótese, sin embargo, que este fenómeno de exportación de impuestos no tiene por que ser necesariamente injusto en la medida que los ciudadanos no residentes tiendan a usar los bienes y servicios públicos de las aglomeraciones (e.g. la ciudad central).

Referencias bibliográficas

Allers, M. y J.P. Elhorst (2005), "Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands", *International Tax and Public Finance*, 12, 493-513.

Baldwin, R.E. y P. Krugman (2004), "Agglomeration, Integration and Tax harmonization", *European Economic Review*, 48, 1-23.

Baldwin, R.E., Martin, P., Ottaviano, G., Robert-Nicoud, F. y R. Forslid (2003), *Economic Geography and Public Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Bartik, T. (1991), *Who Benefits from State and Local Economic Development Policies?*, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjhon Institute for Employment Research.

Besley, T. y A. Case (1995), "Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition", *American Economic Review*, 85, 25-45.

Bordignon, M., Cerniglia, F. y F. Revelli (2003), "In Search of Yardstick Competition: a Spatial Analysis of Italian Municipality Property Tax Setting", *Journal of Urban Economics*, 54, 199-217.

Brett, C. y J. Pinkse (2001), "The Determinants of Municipal Tax Rates in British Columbia", *The Canadian Journal of Economics*, 33, 695-714.

Brueckner, J.K., y L.A. Saavedra (2001), "Do Local Governments Engage in Strategic Tax Competition?", *National Tax Journal*, 54, 203-229.

Brülhart, M., Jametti, M. y K. Schmidheiny (2007), "Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differentials", Discussion Paper 6606, CEPR.

Buettner, T. (2003), "Tax Base Effects and Fiscal Externalities of Local Capital Taxation: Evidence from a Panel of German Jurisdictions", *Journal of Urban Economics*, 54, 110-128.

Charlot, S. y S. Paty (2007), "Market access effect and local tax setting: Evidence from French panel data", *Journal of Economic Geography*, 7, 247-263.

Chirinko, R. y D. Wilson (2008), "State Investment Tax Incentives: A Zero-Sum Game?" *Journal of Public Economics*, 92, 2362-2384.

Dahlberg, M. y K. Edmark (2008), "Is there a "Race-to-the-Bottom" in the Setting of Welfare Benefit Levels: Evidence from a Policy Intervention", *Journal of Public Economics*, 92, 1193-1209.

Ellison, G. y E. Glaeser (1997), "Geographic Concentration in U.S. Manufacturing Industries: A Dartboard Approach", *Journal of Political Economy*, 105, 889-927.

Ellison, G. y E. Glaeser. (1999), "The Geographic Concentration of Industry: Does Natural Advantage Explain Agglomeration?", *American Economic Review*, 89, 311-316.

Ellison, G., Glaeser, E. y W. Kerr (2010), "What Causes Industry Agglomeration? Evidence from Coagglomeration Patterns", *American Economic Review*, 100, 1195-1213.

Hesley, R.W. y W.C. Strange (1990), "Agglomeration Economies and Matching in a System of Cities", *Regional Science and Urban Economics*, 20, 189-212.

Heyndels, B. y J. Vuchelen (1998) "Tax Mimicking among Belgian Municipalities", *National Tax Journal*, 51, 89-102.

Hines, J. (1996), "Altered taxes: Taxes and the Location of Foreign Direct Investment in America", *American Economic Review*, 86, 1076-1094.

Jofre-Monseny, J. (2009), "The Scope of Agglomeration Economies: Evidence from Catalonia", *Papers in Regional Science*, 88, 575-590.

Jofre-Monseny, J. (2010), "Is Agglomeration Taxable?", Universitat de Barcelona, *mimeo* (disponible en http://sites.google.com/site/jordijofresite/). Una versión anterior de este trabajo apareció como Document de Treball de l'IEB 2010/15.

Jofre-Monseny, J. y A. Solé-Ollé (2010), "Tax Differentials in Intraregional Firm Location: Evidence from New Manufacturing Establishments in Spanish Municipalities", *Regional Studies*, 44, 663-677.

Jofre-Monseny, J. y A. Solé-Ollé (2010b), "Which Communities Should be Afraid of Mobility? The Effects of Agglomeration Economies on the Sensitivity of Employment Location to Local Taxes", Universitat de Barcelona, *mimeo* (disponible en http://sites.google.com/site/jordijofresite/). Una versión anterior de este trabajo apareció como CESifo WP No. 2311 y como Document de Treball de l'IEB 2008/4.

Jofre-Monseny, J., Marín-López, R. y E. Viladecans-Marsal (2010), "The Mechanisms of Agglomeration: Evidence from the Effect of Inter-industry Relations on the Location of New Firms", Document de Treball de l'IEB 2010/49.

Koh, Hyun-Ju y N. Riedel (2010), "Do Governments Tax Agglomeration Rents?, Oxford University Centre for Business Taxation WP 10/04

Krogstrup, S. (2008), "Standard Tax Competition and Increasing Returns", *Journal of Public Economic Theory*, 10, 547–561.

Krugman, P.R. (1991), *Geography and Trade*, Boston: MIT Press.

López-Laborda, J., Trueba Cortés, M.C. y A. Zárate Marco (2004), "La Reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas: Una Valoración con Microdatos de la Ciudad de Zaragoza", Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales No. 28/04.

Mark, S., McGuire, T., y L. Papke (2000), "The Influence of Taxes on Employment and Population Growth: Evidence from the Washington D.C. Metropolitan Area", *National Tax Journal*, 53, 105-124.

Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, London: MacMillan.

Ministerio de Economía y Hacienda, varios años, Imposición local: Tipos de Gravamen, Índices y Coeficientes.

Ministerio de Economía y Hacienda, varios años, Estadísticas Catastrales.

Ministerio de Economía y Hacienda (2005), "El Impuesto de Sociedades en 2002: Análisis Estadístico de los Datos", http://www.meh.es/Documentacion/Publico/Estadisticas/Analisis_IS_02.pdf

Ottaviano, G. y T. van Ypersele (2005), "Market Size and Tax Competition", *Journal of International Economics*, 67, 25-46.

Rosenthal, S. y W.C. Strange (2003), "Geography, Industrial Organization and Agglomeration", *Review of Economics and Statistics*, 85, 377-393.

Solé-Ollé, A. (2003), "Electoral Accountability and Tax Mimicking: the Effects of Electoral Margins, Coalition government, and Ideology", *European Journal of Political Economy*, 19, 685-713.

Solé-Ollé, A. y E. Viladecans-Marsal (2003), "Creación de Empleo e Impuestos Municipales: Un estudio empírico sobre las externalidades fiscales", *Investigaciones Económicas*, XXVII, 97-123.

Wilson, J.D. (1999), "Theories of Tax Competition", *National Tax Journal,* 52, 269-304.

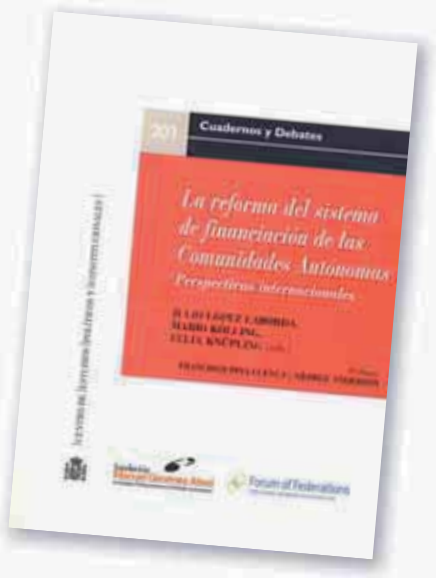
Rese

eñas

Julio López Laborda, Mario Kölling, Felix Küpling (eds)

La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales

Centro de estudios políticos y constitucionales



Esta publicación constituye una recopilación de las ideas y opiniones expresadas por diversos expertos en federalismo fiscal durante la conferencia celebrada en octubre de 2009 en Zaragoza, titulada "La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales". La conferencia, y por consiguiente el libro, tenía por objetivo reflexionar sobre el recientemente aprobado Acuerdo 6/2009 para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en España, a la vez que ofrecer una perspectiva comparada con otras reformas emprendidas o tendencias recientes de diversos sistemas federales en el resto del mundo.

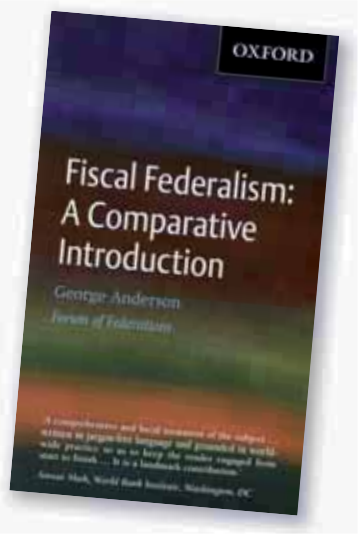
El libro se divide en dos partes. En la primera de ellas se presentan 5 casos de estudio particulares (Alemania, Suiza, Canadá, Escocia e Italia) como marco internacional, mientras que la segunda parte se centra en el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas españolas resultante del Acuerdo 6/2009.

En Alemania, tal y como explican Lars P. Feld y Thushyanthan Baskaran, se aprobó en 2009 la segunda reforma del federalismo fiscal centrada en el sistema de finanzas intergubernamentales. Si bien no se produjo ningún cambio en cuanto al sistema de transferencias intergubernamentales (éste seguirá vigente hasta 2019), la reforma introdujo cambios en la normativa que regula los préstamos subnacionales y federales con el fin de controlar la creciente deuda pública del país. Los autores valoran positivamente la reforma emprendida al mismo tiempo que plantean algunas críticas como por ejemplo la falta de autonomía tributaria que sufren los gobiernos subnacionales. En contraposición a la reforma alemana, la reforma federal suiza (discutida en el libro por Gebhard Kirchgässner) centró su foco de atención en diseñar un nuevo sistema de nivelación, ya que desde principios de los 90 se venía observando una creciente competencia fiscal entre cantones auspiciada por las grandes asimetrías en las cargas fiscales de empresas y personas. La reforma fue larga (duró un total de 16 años) pero Kirchgässner considera que las medidas tomadas están en la dirección correcta y de momento no se observa un incremento de la competencia fiscal entre cantones, aunque para valorar el efecto real de la reforma hará falta esperar unos cuantos años. El siguiente caso de estudio analizado en el libro son las tendencias observadas durante los últimos 20 años en las relaciones financieras federo-provinciales en Canadá. En esta sección, François Vaillancourt, describe cómo ha ido evolucionando el sistema fiscal canadiense, en especial las transferencias federo-provinciales, para intentar adaptarse (aunque no siempre con éxito) a las situaciones de déficit o superávit vividas. En la parte final de su argumentación, Vaillancourt, especula sobre la dirección de las relaciones financieras federación-provincia que acontecerán después de la recesión actual. El autor se muestra crítico hacia el sistema de federalismo canadiense existente y plantea tres obstáculos principales: el no reconocimiento de la singularidad de la provincia de Quebec, el reparto inadecuado de poderes entre el gobierno federal y provincial y los acuerdos financieros inadecuados que se derivan de los dos problemas anteriores. El cuarto ejemplo de federalismo fiscal llevado a debate en este libro es la autonomía fiscal en Escocia. La contribución en este caso corre a cargo de Charlie Jeffery, quien predijo que el avance hacia una mayor autonomía fiscal en Escocia, estaría condicionado por el resultado de las elecciones británicas de 2010. En este sentido, aún habiendo un elevado consenso sobre la necesidad de incrementar la autonomía fiscal escocesa, según él, toda posible modificación dependería en última instancia de la aritmética parlamentaria en Westminster. Para cerrar la primera parte del libro, se expone la situación del federalismo fiscal en Italia. Ésta es tratada, por una parte, por Tommaso Edoardo Frosini y, por otra, por Claudio Tucciarelli. Ambos expertos constatan la actual falta de implantación del federalismo fiscal en Italia, donde el gobierno central ha otorgado a los gobiernos locales un poder de gasto que está muy por encima del poder recaudatorio concedido, generando así una peligrosa asimetría. Aún así, tanto Frosini como Tucciarelli tienen esperanzas en que la Ley 42 de 5 de mayo de 2009, que se debe ejecutar a finales de mayo de 2011, conlleve una mayor autonomía de ingresos para las regiones y los gobiernos locales.

En la segunda parte del libro, el foco de atención es España y su nuevo modelo de financiación autonómica. Esta sección empieza con un análisis detallado del nuevo modelo por parte de Julio López Laborda. La conclusión a la que llega el autor después de analizar la nueva ley es, a grandes rasgos, que el nuevo modelo sí que otorga a los gobiernos regionales mayores recursos para que éstos puedan mejorar la prestación de servicios públicos pero al mismo tiempo, según su opinión, no está claro que se haya producido una mejora del sistema en términos de equidad. En el capítulo siguiente, Núria Bosch también caracteriza los principales rasgos de la reforma a la vez que valora en qué medida el nuevo modelo cumple con los principios de equidad vertical, autonomía, equidad horizontal y coordinación intergubernamental. Este análisis le lleva a hacer una valoración global positiva de la reforma que complementa con dos temas que a su parecer quedan pendientes: la inclusión de las CC.AA forales en el mecanismo de nivelación y la mejora de los mecanismos de coordinación intergubernamental (que pasaría, entre otras cosas, por una reforma del Senado español). Finalmente, Alfonso Utrilla de la Hoz examina la importancia de la financiación autonómica para el desarrollo regional. En este caso, el autorofrece datos sobre los fondos de desarrollo regional específicos en España (centrándose

en los Fondos de Compensación Interterritorial) y termina su discusión argumentando cómo la reforma de la financiación de las comunidades autónomas de 2009 aborda el desarrollo regional (especialmente mediante un Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, un Fondo de Suficiencia Global y un Fondo de Cooperación).

En definitiva, este libro ofrece una explicación clara y detallada de la reforma del sistema de financiación de las CC.AA en España, sus implicaciones y limitaciones. Además, las contribuciones de los expertos sobre las reformas y tendencias recientes del federalismo fiscal a nivel internacional aportan un valor añadido al texto.



George Anderson

Fiscal Federalism: A Comparative Introduction

Oxford University Press, 2010

Actualmente el mundo cuenta aproximadamente con 25 países federales que comprenden el 40 por ciento de la población mundial. Dada la extensión de los sistemas federales es importante dar a conocer a los ciudadanos cómo funcionan las federaciones y cuál es el papel del federalismo fiscal. En este sentido, el libro de George Anderson cumple este objetivo dado que presenta en jerga no-técnica una perspectiva global del federaliso fiscal concisa y entendedora. Del mismo modo, ya que no hay un modelo de federalismo fiscal supremo, es interesante ofrecer una perspectiva comparada y Anderson lo hace presentando casos de estudio concretos que muestran las grandes divergencias y similitudes entre países.

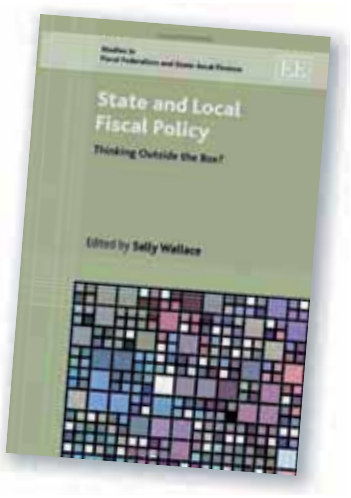
El libro está estructurado en 6 partes principales que abordan las responsabilidades de gasto, los regímenes fiscales, la distribución de las fuentes de ingresos, la coparticipación en los ingresos y las transferencias intergubernamentales, la gestión económica y los aspectos institucionales.

Dependiendo del tipo de sistema federal, las unidades constitutivas tendrán más o menos responsabilidades de gasto y bien administrarán sus programas legislados o, por el contrario, las leyes federales. A modo de ejemplo, en cuanto al gasto directo Anderson señala que mientras que en la mayoría de estados el gasto del gobierno federal se sitúa entre el 45 y el 55 por ciento, también existen federaciones altamente centralizadas donde esta cifra está entorno al 80 por ciento (Venezuela, 78%, y Malasia, 84%). No obstante, en términos generales, el autor constata que las diferencias son más notables en la determinación de las responsabilidades de financiación que en la distribución de las responsabilidades de gasto. Estas divergencias son especialmente relevantes si nos fijamos en la autonomía que tienen las unidades constitutivas para fijar sus fuentes de ingresos propios. Mientras que los regímenes menos centralizados son vistos, en general, como sistemas más efectivos en el proceso de rendición de cuentas, la autonomía también genera ciertas inquietudes, especialmente debido a los riesgos derivados de la competencia fiscal. En la práctica, en la mayoría de federaciones es el gobierno federal quien recauda la mayoría de ingresos, aunque se pueden encontrar algunas excepciones (un 47% en Canadá y un 40% en Suiza). Enlazando con esta discusión, en el capítulo 4 el autor se centra en la distribución de fuentes de ingreso específicas, haciendo un repaso a las fuentes de ingreso existentes más comunes (renta, valor añadido y ventas, además de las contribuciones a la seguridad social y los impuestos sobre la propiedad). En países con grandes dotaciones de recursos naturales, gravar las rentas derivadas de estos recursos representa una gran fuente de ingresos para los gobiernos, a los cuales se les sugiere que, en caso de que los ingresos sean considerables, existan mecanismos que estabilicen el impacto sobre los presupuestos y también que tales ingresos se utilicen como ahorro a largo plazo.

Así pues, los gobiernos federales obtienen sus ingresos de fuentes muy variadas –impuestos y préstamos- y finalmente estas sumas exceden sus necesidades de gasto directo. Contrariamente, las unidades constitutivas son incapaces de recaudar los fondos necesarios que cubran sus necesidades de financiación. Para paliar este problema, existen la coparticipación en los ingresos y las transferencias intergubernamentales, que se utilizan también para redistribuir riqueza y promover programas del gobierno federal. Todos estos temas son tratados en el capítulo 5, donde Anderson ofrece una breve explicación de los diferentes tipos de transferencias (condicionadas versus incondicionadas) y su papel en la nivelación horizontal; mediante la presentación de diferentes ejemplos, se muestra cómo el grado de coparticipación varía significativamente entre países federales. Por ejemplo, en Nigeria y México la coparticipación y las transferencias intergubernamentales representan el 90% de las finanzas de las unidades constitutivas mientras que en Canadá, Suiza y los EEUU este porcentaje se sitúa entre el 13 y el 25%.

En los últimos dos capítulos el centro de atención se desplaza hacia aspectos macroeconómicos e institucionales. El capítulo 6 examina el papel de los gobiernos centrales en la gestión de la economía de la federación y el papel de las unidades constitutivas a la hora de influenciar las decisiones de los gobiernos centrales. En cuanto a las políticas fiscales y estabilizadoras, es el gobierno federal quien tiene el rol principal. En esta sección también se aborda brevemente la gestión del endeudamiento, las leyes de responsabilidad fiscal y las políticas microeconómicas. Para concluir, el capítulo 7 analiza la importancia que tienen las institucionales (por ejemplo, los sistemas presidenciales versus los parlamentarios, el impacto de la corrupción, etc.) a la hora de condicionar el diseño del federalismo fiscal de un país.

En resumen, se recomienda este libro a estudiantes del federalismo fiscal y, en general, a aquellas personas interesadas en este tema de constante actualidad. El uso de un lenguaje no técnico por parte del autor ha creado una publicación breve pero clara y precisa, que asegura una interesante lectura.



Sally Wallace (ed.)

State and Local Fiscal Policy. Thinking outside the box?

Edward Elgar Publishing Limited

Desde la década de los 90 las finanzas estatales y locales de los EEUU han sido puestas a prueba por diversos cambios demográficos y, más notablemente, por la actual recesión económica. En un contexto de dificultades financieras, determinar las políticas fiscales más adecuadas es esencial a la vez que extremadamente complejo. En ciertos casos los mecanismos tradicionales de las finanzas públicas parecen no ser suficientes y es necesario recurrir a herramientas menos convencionales.

Este libro contiene las contribuciones de renombrados estudiosos de las finanzas públicas que se reunieron en mayo de 2008 en una conferencia en Georgia (EEUU) para debatir la situación actual de las políticas fiscales estatales y locales y las tendencias potenciales en un futuro. Este volumen se divide principalmente en 4 secciones. La parte I contiene un primer capítulo que identifica los 6 retos clave a largo plazo para estados y gobiernos locales. Según el autor, estos aspectos son los siguientes: los costes y la provisión de la sanidad; la evaluación, productividad y rendición de cuentas en el ámbito de la educación; la privatización de la educación superior y sus implicaciones sobre el acceso; el sistema penitenciario y seguridad pública; el resurgimiento de la revuelta del impuesto sobre la propiedad; la expectativa de que el desarrollo económico sea un objetivo primordial en las responsabilidades de los gobiernos locales y estatales. En el segundo capítulo de esta primera parte, los autores ofrecen dos razones que explicarían la creciente "creatividad" que los responsables de las políticas fiscales están mostrando a la hora de encontrar estrategias para obtener ingresos. La primera hipótesis ("distanciamiento") se basa en la idea que la creciente desigualdad que la economía estadounidense ha experimentado desde los años 80 ha empujado al votante mediano a ser más reticente a "gobiernos grandes" y subidas de impuestos. La segunda hipótesis ("obsolescencia"), se refiere a la incapacidad de las viejas políticas para hacer frente a los problemas de la economía del siglo XXI.

La parte II del libro examina cómo los estados pueden lidiar con estructuras fiscales alternativas. En el capítulo 4 se cuestiona cómo funcionarían los estados sin un impuesto sobre la renta. Para ello, el autor utiliza datos de los EEUU para comparar los ingresos en estados "con" o "sin" este impuesto al mismo tiempo que discute uno de los aspectos a tener en cuenta a la hora de eliminar el impuesto sobre la renta: la financiación de los servicios públicos. El siguiente capítulo gira entorno al estado de California y la estructura de los ingresos locales después de la aprobación de la Proposición 13 sobre imposición de la propiedad. Desde 1978, cuando la proposición fue aprobada, las finanzas estatales y locales de California han experimentado una notable disminución de la dependencia que tenían del impuesto de la propiedad, la cual está actualmente por debajo del 13 por ciento. Este hecho se ha traducido en una mayor dependencia de otros instrumentos de ingreso que son más inestables durante el ciclo económico y esto, a su vez, se a traducido en una mayor inestabilidad de los presupuestos de este estado. Para paliar esta situación, se sugieren diversas reformas como por ejemplo generar más disciplina fiscal o utilizar un sistema de "cap-and-trade" para poder alcanzar los objetivos de emisiones contaminantes.

En la parte III la atención se centra en nuevas formas impositivas. La sección empieza explorando varias estructuras de impuestos de sociedad en el estado de Georgia y los efectos de pasar de un reparto del impuesto sobre sociedades basado en 3 factores a un impuesto sobre la renta bruta (*gross receipt tax*, GRT). Los autores utilizan información de las declaraciones del impuesto sobre sociedades en este estado durante ocho años para determinar los ganadores y perdedores del cambio hacia un GRT. El siguiente capítulo presentado en esta sección discute el impacto que tendría la transición de un impuesto estatal sobre la renta a un impuesto sobre el consumo. En este caso, se utiliza de nuevo el caso de Georgia para llevar a cabo el análisis empírico que determine la viabilidad del cambio. La cuestión resulta de especial relevancia ya que en los EEUU se observa un incremento de propuestas de conversión a un impuesto sobre el consumo.

En la última sección, la parte IV, el objetivo es evaluar los aspectos presupuestarios de las decisiones en materia fiscal tomadas por los gobiernos estatales y locales. El capítulo 8 estudia los gobiernos estatales estadounidenses cuyo equilibrio estructural ha estado clasificado como "fuerte" por el Proyecto de Rendimiento Gubernamental (*Government Performance Project*). Este proyecto pretende proporcionar datos que faciliten a los gobiernos la comprensión de su rol de gestores. El equilibrio estructural es la capacidad de cubrir gastos actuales con ingresos actuales y de todos los estados de los EEUU, 9 han sido identificados como los líderes a la hora de conseguir y mantener este equilibrio. Por lo tanto, es importante investigar qué características muestran estos estados. Una de las observaciones, por ejemplo, es que los estados con un equilibrio fuerte son menos propensos a incrementar impuestos y recortar gastos en tiempos de dificultades fiscales. Finalmente, el capítulo 9 presenta una discusión sobre los efectos de el establecimiento de limitaciones en la imposición y el gasto de los gobiernos locales, la cual ha ido en ascenso durante la última década.

Como comentario final, este volumen contiene contribuciones de notable valía provenientes de expertos de la finanzas públicas locales y estatales que evalúan la políticas fiscales actuales en los EEUU y apuntan hacia posibles cambios en el futuro. En este texto, de gran utilidad para estudiantes de finanzas públicas y responsables de políticas fiscales, el lector encontrará no solo prácticas "tradicionales" sino políticas más "creativas" que superen las carencias de herramientas fiscales obsoletas.

Aut

ores

BOSCH ROCA, NÚRIA es licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona. Actualmente es Catedrática de Hacienda Pública de esta universidad, directora de la Cátedra de Federalismo Fiscal del *Institut d'Economia de Barcelona (IEB)* y codirectora del Programa de Investigación de Federalismo Fiscal en dicho instituto. Está especializada en temas de federalismo fiscal, hacienda autonómica y local, y análisis de eficiencia en el sector público. Ha publicado artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales como *Environment and Planning C: Government and Policy, Internacional tax and Public Finance*, *Journal of Public Finance and Public Choice, Local Government Studies, Public Finance, Public Finance Review, Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, Revista de Economía Aplicada y Papeles de Economía Española*, entre otras.

COSTA COSTA, ANTONI es Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de les Illes Balears (UIB). Máster en Hacienda Pública, Sistema Impositivo y Procedimientos Tributarios por la UIB y Máster en Hacienda Autonómica y Local por la Universidad de Barcelona (UB). Actualmente es profesor colaborador del Departamento de Economía Aplicada de la UIB e investigador del grupo de investigación en Análisis Económico de los Impactos del turismo (AEIT) asociado al Centre de Recerca Econòmica (CRE) UIB-SaNostra. Su investigación se centra en temas de Federalismo Fiscal, Hacienda Autonómica y Local y más concretamente en el análisis de los impactos que provoca la actividad turística sobre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos subcentrales. Ha publicado algunos artículos en revistas de ámbito nacional como Análisis Local y algunos capítulos en libros colectivos.

DELGADO RIVERO, FRANCISCO J. Licenciado en Economía (1995) y Doctor por la Universidad de Oviedo (2003), es profesor contratado doctor y actualmente Subdirector del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo. Ha obtenido el Accésit del Premio Jesús María Leizaola (2004) del Instituto Vasco de Administración Pública y el Premio Jóvenes Investigadores de la Asociación Española de Ciencia Regional (2002). Sus principales áreas de interés son la convergencia-competencia de sistemas fiscales, la microsimulación de reformas fiscales y las aplicaciones económicas de las redes neuronales artificiales. Ha publicado trabajos en revistas científicas como Applied Economics, Economics Bulletin, Portuguese Economic Journal, Revista de Economía Mundial o Investigaciones Regionales.

ESPASA QUERALT, MARTA es licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona (Premio "Maspons i Anglasell" del Patronat Català Pro Europa-Generalitat de Catalunya). Es profesora titular de Hacienda Pública en la Universidad de Barcelona e investigadora del Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Su investigación se centra en federalismo fiscal, hacienda autonómica y local y eficiencia del sector público. Ha publicado artículos en revistas especializadas como Public Finance Review, Environment and Planning C: Government and Policy, Economía Aplicada, Hacienda Pública Española y Papeles de Economía Española, entre otras. También ha publicado capítulos de libro en prestigiosas editoriales, tales como Edward Elgar Publishing, Roudledge, The World Bank, Springer, Ariel, e Instituto de Estudios Fiscales, y es coautora de varios libros entre los que destacan los publicados por Edward Elgar Publishing, Thomson-Civitas y Ariel.

FERNÁNDEZ LLERA, ROBERTO, es licenciado en Economía y doctor por la Universidad de Oviedo y Máster en Economía y Empresa por la Universitat Pompeu Fabra. Profesor titular de universidad interino de Economía Pública de la Universidad de Oviedo. Su investigación se centra en finanzas locales y regionales, federalismo fiscal, déficit público y fiscalización en el Sector Público. Ha publicado una monografía sobre endeudamiento autonómico y es coautor de otra sobre esfuerzo fiscal municipal (con dos ediciones). Autor de artículos en revistas como Innovar / Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública, Investigaciones Regionales, Research on Economic Inequality o Papeles de Economía Española, entre otras, así como de varios capítulos en obras colectivas. Colaborador habitual del Instituto de Estudios Fiscales, ha participado en varios proyectos de investigación competitivos y en contratos, algunos como investigador principal. Ha sido galardonado con los premios de investigación de la Asociación Española de Ciencia Regional, los Órganos de Control Externo y el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias. Entre 2004 y 2007 trabajó como asesor del Presidente del Principado de Asturias.

HARO GARCÍA, JOSÉ LUIS es técnico de proyectos del Consorcio Área Metropolitana de Barcelona, organismo encargado de los trabajos para la creación del nuevo gobierno metropolitano de Barcelona. Ha desarrollado su carrera profesional desde la consultoría y la administración pública en los ámbitos de la reingeniería de procesos, la promoción económica, la comunicación institucional y los servicios públicos de empleo. Es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la UAB y ha realizado estudios de postgrado en Dirección y Administración de Empresas; en la actualidad prepara su tesis doctoral en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la UB.

JOFRE-MONSENY, JORDI es licenciado y doctor en Economía por la Universitat de Barcelona (con "Premio extraordinario") y MA en Economía por la *University of Essex (with distinction)*. Es profesor ayudante de hacienda pública de la Universitat de Barcelona desde 2008. Asimismo, es investigador del *Institut d'Economia de Barcelona (IEB)* y del *Institute for Housing and Urban Research (Uppsala University)*. Su investigación ha sido publicada en revistas como *Regional Studies, Papers in Regional Science* y *Papeles de Economía Española*. Su área de especialización es la economía pública y la economía urbana. Su investigación más reciente se centra en la interacción entre competencia fiscal y economías de

aglomeración, las fuentes de las economías de aglomeración, la estimación de preferencias por bienes públicos locales y la dinámica de la segregación residencial étnica.

LABANDEIRA, XAVIER es Licenciado y Doctor Europeo en Economía por la Universidade de Vigo (Premio Extraordinario) y M.Sc en Economía Ambiental y de los Recursos Naturales en University College London. En la actualidad es Catedrático en el Departamento de Economía de la Universidade de Vigo y Director de Economics for Energy, un centro de investigación privado que se ocupa del análisis económico de cuestiones energéticas, participado por empresas privadas, fundaciones y universidades. El profesor Labandeira ha desarrollado su trabajo de investigación en la frontera entre la Economía Pública, Ambiental y Energética, con publicaciones en las principales revistas de estos ámbitos: Fiscal Studies, Journal of Economnic Surveys, Hacienda Pública Española, Revista de Economía Aplicada, Environmental Economics and Policy Studies, European Environment, Climate Policy, Energy Journal o Energy Policy.

LAGO PEÑAS, SANTIAGO
Miembro del grupo de investigación REDE, investigador asociado al Institut d'Economía de Barcelona y profesor titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Vigo. Ha sido investigador y profesor visitante en distintas universidades francesas, suizas y canadienses. Ha publicado sus trabajos en European Journal of Political Economy, European Journal of Health Economics, Public Choice, Economics of Governance, Public Finance Review, Applied Economics, Economics and Politics, Applied Economics Letters, Hacienda Pública Española, Environment and Planning C: Government and Policy, entre otras revistas. Es consejero del CES de Galicia y ha sido presidente del Accesibility Working Group de la Atlantic Transnational Network of Economic and Social Partners.

MAYOR FERNÁNDEZ, MATÍAS
Licenciado en Economía y Doctor por la Universidad de Oviedo, es profesor contratado doctor del Departamento de Economía Aplicada en esa universidad, del que ha sido Subdirector. Actualmente es Vicedecano de Asuntos Económicos de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Oviedo. Entre sus áreas de interés destacan los modelos espaciales y los mercados regionales de trabajo. Ha publicado trabajos en revistas científicas como Empirical Economics, International Regional Science Review, Portuguese Economic Journal o Regional Studies.

MONTOLIO, DANIEL (es licenciado en Economía por la Universitat Pompeu Fabra, M.Sc. in Economics con distinción en la University of York (Reino Unido) y Ph.D. in Economics por la University of York (Reino Unido). Es profesor agregado de hacienda pública en la Universitat de Barcelona, e investigador del *Instituto de Economía de Barcelona* (IEB). Su investigación ha sido publicada, ente otras revistas, en *Journal of Law and Economics, Applied Economics, Applied Economic Letters, Urban Studies, Investigaciones Económicas, Revista de Economía Aplicada, Hacienda Pública Española, Investigaciones Regionales* y también en capítulos de libros de, por ejemplo, el *Instituto de Estudios Fiscales* o la *Fundación BBVA*. Sus áreas de especialización son la economía pública y la economía regional; en concreto; sus intereses se centran en varios aspectos de la temática del federalismo fiscal así como del análisis del impacto de las políticas públicas

PEDRAJA CHAPARRO, FRANCISCO Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid y Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública y Sistemas Fiscales) en la Universidad de Extremadura. Cuenta con una dilatada labor investigadora centrada, fundamentalmente, en el ámbito de la hacienda autonómica y local y la gestión y eficiencia del gasto público y publicadas en libros y artículos aparecidos en revistas especializadas tanto españolas (Hacienda Pública Española, Investigaciones Económicas, Revista de Economía Aplicada, Papeles de Economía Española, etc.) como extranjeras (Journal of Productivity Analisys, Journal of the Operational Research Society, Local Government Studies, Environmental and Planning: Government and Policy, Socio-Economics Planning Sciences, etc.).

PRIETO MARTÍN, CARLOS es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid y Máster de Administración y Dirección de Empresas por ICADE, Universidad Pontificia Comillas. Desempeñó diversas responsabilidades en las áreas de control de gestión y planificación y estrategia en el Banco de Crédito Agrícola, Director Comercial y Marketing y Director Económico-Financiero en empresa de nuevas tecnologías. Ha sido responsable del Plan Euro FEMP y Secretario de la Comisión para Estudio y Propuestas de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales. Actualmente es auditor honorario del CMRE, Director de Economía y Hacienda y Secretario de la Comisión de Haciendas y Financiación Local, de la Federación Española de Municipios y Provincias. Ha publicado artículos en Cuadernos de Administración Local, Revista de Estudios locales y Papeles de Economía Española, entre otras, además de capítulos en libros colectivos.

ROIG MARTI, JOSEP es licenciado en Ciencia Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Realizó estudios de Economía y planificación urbana en USC (University of Southern California) en Los Angeles. En la actualidad es Director del Consorcio del Area Metropolitana de Barcelona y secretario general de Metropolis, la asociación mundial de grandes metrópolis, que agrupa las principales ciudades y regiones metropolitanas de más de un millón de habitantes. Anteriormente fue gerente de la Universidad de Barcelona (1990-1994) y profesor de Economía Urbana y Regional(1977-1985) , en el Departamento de Teoría Económica de la Universidad de Barcelona.

SOLÉ OLLÉ, ALBERT es catedrático de economía en la Universitat de Barcelona, y uno de los directores del Programa de Investigación de Federalismo Fiscal en el *Instituto de Economía* de Barcelona (IEB). Ha sido profesor visitante en la Uppsala University (Suecia), en la University of California at Irvine (Estados Unidos), y el CESifo (Munich, Alemania), y actualmente es miembro de la Red de Investigación CESifo. Su investigación se centra en economía pública y federalismo fiscal y, más concretamente, en competencia fiscal, transferencias de nivelización y economía política de gobiernos sub-centrales. Sus trabajos han sido publicados en revistas como: *Journal of Public Economics, European Economic Review, Journal of Urban Economics, Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, European Journal of Political Economy, Public Choice, and Journal of Regional Science*, entre otras.

SUÁREZ PANDIELLO, JAVIER es doctor en economía por la Universidad de Oviedo y catedrático de hacienda pública de esa misma universidad desde 1999. Sus especialidades son federalismo fiscal, haciendas territoriales, elección pública y evaluación de la eficiencia en el sector público, temas sobre las que ha publicado nueve libros y múltiples artículos en revistas académicas, incluyendo Public Finance, Government & Policy, Local Government Studies o Journal of Policy Modeling entre las extranjeras y Hacienda Pública Española – Revista de Economía Pública, Investigaciones Económicas, Revista de Economía Aplicada y Papeles de Economía Española entre las nacionales, además de diversos capítulos en libros colectivos. En la actualidad es Editor Ejecutivo de Hacienda Pública Española – Revista de Economía Pública, miembro del panel de expertos del Fiscal Affairs Department del FMI y miembro del Consejo de Administración de Cajastur en representación del Principado de Asturias.

VILADECANS MARSAL, ELISABET es profesora de economía de la Universitat de Barcelona y codirectora del Programa de Investigación Ciudades e Innovación del Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Ha sido profesora visitante en la University of Birmingham (Reino Unido), el CESifo (Munich, Alemania) y la University of California Irvine (Estados Unidos). Es miembro de la red de investigación del CESifo. Su investigación se centra en la economía urbana y la geografía económica y, más concretamente, en los determinantes de la localización de las actividades económicas y el crecimiento de las ciudades. Sus trabajos han sido publicados en revistas como Journal of Economic Geography, Journal of Regional Science, Urban Studies, Regional Studies, Revista de Economía Aplicada o Investigaciones Económicas, entre otras.

VILALTA FERER, MAITE es licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. En la actualidad es profesora titular de hacienda pública en la citada Universidad y miembro del Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Autora de diversos estudios y publicaciones sobre el federalismo fiscal y la problemática de la hacienda autonómica y local, entre las cuáles destacan las que tratan el tema de la nivelación de los recursos y el del gasto no obligatorio de los municipios españoles. Imparte su docencia en varias de titulaciones de Grado así como en el Master Interuniversitario de Gestión Pública (UAB-UPF-UB). Ha sido vicedecana de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona (2004-2009), miembro del Grupo de Expertos nombrado por la Generalitat de Cataluña para el cálculo de la balanza fiscal, y representante de la Generalitat de Cataluña en la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat.

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa
C/ Tinent Coronel Valenzuela, 1-11
08034 Barcelona
www.ieb.ub.edu

Informe IEB sobre federalismo fiscal en España 2010

Abril 2011

© Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Editores: Núria Bosch y Albert Solé-Ollé

Coordinación y Supervisión: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Diseño y producción gráfica: EPA Disseny S.L.

Depósito Legal: B-18783-2011

ISBN: 978-84-614-9870-3