



Reformas de la Imposición Local en Momentos de Máxima Austeridad

Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo

Septiembre de 2012

Resumen

En las páginas que siguen trataré de sintetizar mi posición personal en el debate actual sobre la fiscalidad local en España. En primer lugar, resumiré con carácter general algunas notas características de los impuestos locales actualmente vigentes, con especial acento en su impopularidad (al ser especialmente perceptibles) y en los efectos causados por la especial vulnerabilidad de los gobiernos locales ante la acción de los grupos de presión. Después, introduciré algunas consideraciones adicionales sobre el principal impuesto local, el IBI, en el que se condensan buena parte de los problemas enunciados. La sección tercera presenta algunos datos complementarios sobre el impacto de la crisis en los tributos locales. Finalmente, en la cuarta sección se presentan algunos comentarios finales y perspectivas de futuro. El trabajo se complementa con un anexo en el que se puede observar a través de gráficos la evolución de los tributos locales individualizados a lo largo de los últimos años, y consiguientemente el impacto de las caídas en la recaudación.

Documento presentado en la Jornada "Haciendas Locales", organizada por la *Fundación Manuel Giménez Abad* en colaboración con las *Cortes de Aragón* y la *Diputación Provincial de Zaragoza* el día 25 de Septiembre de 2012.



Javier Suárez Pandiello es Doctor en Economía por la Universidad de Oviedo y Catedrático de Hacienda Pública en esa misma Universidad, habiendo además sido profesor visitante del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). En el ámbito académico, se ha especializado en Federalismo Fiscal y Haciendas Territoriales, temas sobre los que ha publicado nueve libros (entre ellos el *Manual de Hacienda Autónoma y Local*, escrito en colaboración con Carlos Monasterio) y un centenar de artículos en revistas académicas internacionales tales como *Public Finance/Finances Publiques*, *Environment and Planning C*, *Local Government Studies*, *Journal of Policy Modelling*, *International Journal of Manpower* y *Journal of Public Finance and Public Choice*; y nacionales tales como *Investigaciones Económicas*, *Hacienda Pública Española* y *Papeles de Economía Española*, entre otras. También es autor de numerosos capítulos en libros colectivos.

En el ámbito profesional, ha asesorado en materias de financiación territorial a diversos gobiernos regionales y locales, a la Federación Española de Municipios y Provincias y a la Comisión Europea; ha formado parte de varias Comisiones Nacionales constituidas para el estudio y la realización de propuestas de reforma de la financiación local (la última en 2007 como director de un estudio para la FEMP), y forma parte del panel de expertos del Fiscal Affairs Department (FAD) del Fondo Monetario Internacional, para el que ha trabajado en misiones en Bolivia y El Salvador. También ha sido National Correspondant para España de la Association of Local Public Economics (ALPEs).

En el ámbito de la gestión académica ha sido Decano de la Facultad de CC.Económicas y Empresariales de la Universidad de Oviedo y Vicedecano de su Facultad de Derecho. Además fue Vocal del Comité Asesor número 8 (Ciencias Económicas y Empresariales) de la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora y Miembro del Comité de Evaluación de Ciencias Sociales y Económicas de UNIQUAL, la Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario del País Vasco. Entre 2008 y 2012 fue Editor Ejecutivo de la revista académica *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, editada por el Instituto de Estudios Fiscales.

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, con especial acento en su impopularidad (al ser especialmente perceptibles) y en los efectos causados por la especial vulnerabilidad de los gobiernos locales ante la acción de los grupos de presión. Terminaré esta segunda sección con algunas notas adicionales referentes al principal de los impuestos locales, el IBI, en el que se condensan buena parte de los problemas enunciados. En la sección tercera presento algunos datos complementarios sobre el impacto de la crisis en los tributos locales. Finalmente, la cuarta sección incluye algunos comentarios finales y perspectivas de futuro. El trabajo se complementa con un anexo en el que se puede visualizar a través de gráficos la evolución de los tributos locales individualizados a lo largo de los últimos años, y consiguientemente el impacto de las caídas en la recaudación.

2. Impuestos municipales: impopularidad y vulnerabilidad

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 recomendable 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 que estuvo caracterizado durante muchos años por las rebajas fiscales practicadas en el resto de las 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.

Otra característica relevante en el ámbito de la fiscalidad local parte de la relativamente mayor *vulnerabilidad* de los gobiernos locales ante la acción de los grupos de interés, asunto éste que en el terreno fiscal se ha visto plasmado en ejemplos como la práctica supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas en buena parte de los ayuntamientos, el uso indiscriminado de bonificaciones y, en general, beneficios fiscales en los tributos locales o la infrautilización generalizada de tasas y precios públicos. Ciertamente, la descentralización presenta muchos activos, especialmente las ventajas de la proximidad a la hora de capturar las preferencias de los ciudadanos, pero también tiene sus inconvenientes y el de la mayor debilidad de los gobiernos para resistir a los grupos de presión es una de ellas.

Si a estas características, les 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, como he mencionado antes), 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 impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras y el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana para financiar gasto corriente.

Concretamente, la práctica eliminación del IAE ha introducido dos importantes fuentes de inequidad en el sistema. De un lado, desde el punto de vista *territorial*, muchos municipios han dejado de recaudar por completo IAE, al

mismo tiempo que el incremento de las cuotas básicas para las empresas que siguen tributando hace que ciertos (pocos) municipios industriales hayan visto notablemente incrementada su recaudación. Se trata de aquellas localidades con escaso tamaño y que tienen la suerte de contar en su término municipal con alguna empresa importante. Aunque la introducción de mecanismos de compensación para las pérdidas de recaudación contribuyó a mitigar algo este problema, la fuente de inequidad pervive, lo mismo que lo hace el diferente grado de autonomía efectiva de la que disponen los distintos ayuntamientos.

De otro lado, desde la óptica *personal*, se ha desfiscalizado por completo a colectivos de relativamente alta capacidad económica (profesionales, esencialmente), distribuyéndose la pérdida recaudatoria entre los contribuyentes generales bien por subidas de otros impuestos locales o incluso fuera del territorio local, vía compensaciones.

En contrapartida, la sobreexplotación de los tributos potestativos (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana) que, aunque formalmente vienen clasificados en los capítulos de ingresos corrientes, en la práctica se ha demostrado que no son tan ordinarios, dado su carácter cíclico, puede ser, a día de hoy, vista como generadora de serios problemas de sostenibilidad del gasto público, en la medida en que, como veremos más adelante, la caída de su recaudación pone en peligro la financiación de muchos servicios públicos que venía siendo financiados a su cargo.

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: *MINHAP*

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

La tabla 1 puede servir para corroborar estos comentarios. Como se ve la estructura de la fiscalidad municipal había variado notablemente entre 2002 (año de la última reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) y

2007 (último año “pre-crisis”). El peso del IAE en la tributación local se había visto reducido a la mitad, con una caída en términos absolutos de la cuarta parte de su recaudación. Por el otro lado, se había producido un espectacular incremento de ingresos procedentes del ICIO (casi el 80 por ciento), sobreexplotado por el auge de la construcción, el cual pasaba 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.

Destacables también eran el incremento del I□VTNU (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 población¹. Por el lado contrario, destacaba la regresión de las contribuciones especiales como instrumento de financiación local.

Con todo, el IBI se consolidaba 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 creo que merece una mención especial antes de terminar esta sección.

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 refinado 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 y con la posibilidad de establecer tipos diferenciados según usos), bonificaciones (sujetos pasivos que sean titulares de familia numerosa, inmuebles que

¹ 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.

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).

Además, recientemente, y con carácter coyuntural, el gobierno estatal ha incorporado al impuesto una serie de subidas generalizadas para los años 2012 y 2013. Concretamente el incremento es del 10 por ciento para inmuebles cuya última revisión fuese anterior a 2012, 6% para los revisados entre 2003 y 2005, y 4% para los revisados a partir de 2009, quedando exentos de subida los inmuebles revisados en los momentos más álgidos de la burbuja inmobiliaria.

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 catastrales². 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).

La tabla 2 recoge información relativa al IBI de naturaleza urbana en 2011 en las capitales de provincia, ordenadas de mayor a menor cuota líquida por habitante. Resaltados en amarillo aparecen los datos correspondientes a los municipios cuyos valores están por debajo del percentil 10 del colectivo de capitales de provincia. Igualmente, están resaltados en azul los que se encuentran por encima del percentil 90. 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 de la que hay disponibles datos, excluido el especial caso de Melilla (Ciudad Real, con un 0,98 %) aparece como la vigésimo primera en cuota por habitante, en tanto que Segovia (tercera con menor tipo, con el 0,38%, apenas el 40 por ciento del tipo de Huelva) genera por habitante una cuota mayor.

El gráfico 1 superpone visualmente los datos de esfuerzo fiscal y cuota líquida por habitante. Como se puede apreciar, sólo por casualidad (Las Palmas, Jaén y Palencia) las gráficas se aproximan.

Finalmente, 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 por encima del 25%, y las proporciones del rango (máximo menos

² 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.

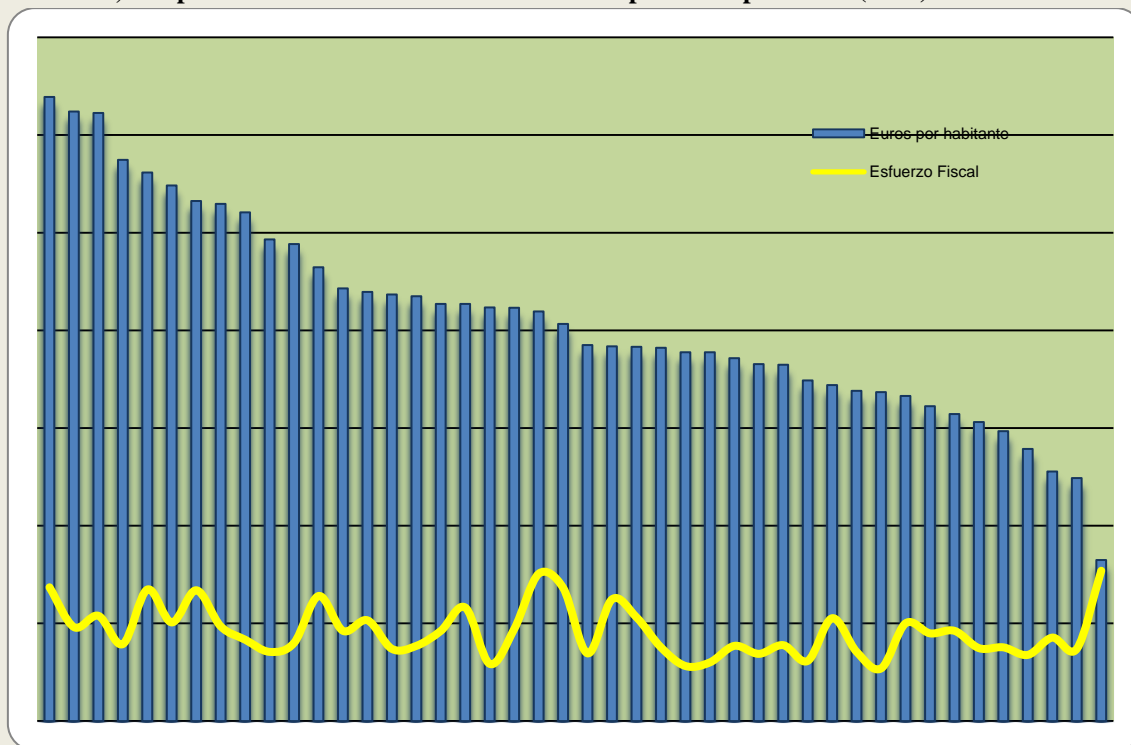
mínimo) respecto a la media muestran una alta dispersión en el uso del tributo entre las ciudades analizadas.

Tabla 2. - Impuesto sobre Bienes Inmuebles en las capitales de provincia (2011)

	Tipo Urbana	Esfuerzo Fiscal	CL/H
Barcelona	0,890	68,46	319,56
León	0,625	48,08	312,05
Lleida	0,700	53,85	311,38
Madrid	0,512	39,38	287,37
Tarragona	0,875	67,31	280,85
Girona	0,656	50,46	274,26
Huesca	0,870	66,92	266,23
Castellón de la Plana	0,630	48,46	264,78
Oviedo	0,541	41,62	260,42
Ourense	0,460	35,38	246,58
Toledo	0,520	40,00	244,23
Cádiz	0,832	64,00	232,38
Salamanca	0,600	46,15	221,53
Alicante	0,670	51,54	219,73
Zamora	0,480	36,92	218,44
Santander	0,500	38,46	217,52
Ávila	0,600	46,15	213,61
Almería	0,755	58,08	213,58
Segovia	0,380	29,23	211,77
Palma	0,612	47,08	211,57
Ciudad Real	0,980	75,38	209,73
Valencia	0,886	68,15	203,35
Cáceres	0,450	34,62	192,50
Murcia	0,810	62,31	191,90
Badajoz	0,690	53,08	191,62
Albacete	0,490	37,69	191,11
Guadalajara	0,366	28,15	188,86
Logroño	0,390	30,00	188,86
Soria	0,500	38,46	185,78
Coruña (A)	0,447	34,38	182,74
Valladolid	0,505	38,82	182,40
Zaragoza	0,400	30,77	174,44
Málaga	0,684	52,63	172,02
Teruel	0,460	35,38	169,05
Burgos	0,350	26,92	168,45
Lugo	0,650	50,00	166,49
Córdoba	0,583	44,86	161,20
Pontevedra	0,600	46,15	157,18
Palencia	0,485	37,31	153,07
Jaén	0,490	37,69	148,41
Palmas de Gran Canaria (Las)	0,440	33,85	139,34
Santa Cruz de Tenerife	0,555	42,69	127,82
Cuenca	0,480	36,92	124,45
Melilla	1,000	76,92	82,43

Fuente: MINHAP, INE y elaboración propia.

Gráfico 1, - Impuesto sobre Bienes Inmuebles en las capitales de provincia (2011)



Fuente: Datos de la tabla 2,

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

(2011)	Tipo Urbana	Esfuerzo Fiscal	CL/H
Media	0,60	46,15	206,39
Desviación St	0,17	13,13	52,67
Coef, Variación	28,46	28,46	25,52
Mínimo	0,35	26,92	82,43
Mediana	0,56	43,77	197,93
Máximo	1,00	76,92	319,56
Rango respecto a la media (%)	108,33	108,66	114,89

Fuente: MINHAP, INE y elaboración propia.

3. Tributación local: el impacto de la crisis

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 (I□VTNU 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 dimensión³.

La tabla 4 muestra la variación en los ingresos locales vinculados a la actividad constructora entre 2007 y 2009, año éste en que se manifiesta con toda su virulencia la crisis económica.

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

Tributo	2007		2009		% Δ	
	Aytos. >50.000	Grandes Ciudades >500.000	Aytos. >50.000	Grandes Ciudades >500.000	Aytos. >50.000	Grandes Ciudades >500.000
Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana	977,59	451,46	801,16	380,97	-18,05	-15,61
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	956,31	279,38	581,45	216,86	-39,20	-22,38
Otros Ingresos Urbanísticos (*)	424,05	129,16	186,3	46,21	-56,07	-64,22

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

Fuente: MINHAP.

Como se ve, las caídas de impuestos van desde el 15 al 22 por ciento como media en las seis ciudades de más de 500.000 habitantes y del 18 al 39 por ciento en el conjunto de municipios de más de 50.000 habitantes. La caída del resto de ingresos urbanísticos contabilizados en el capítulo 3 de ingresos se sitúa respectivamente en el 64 y 56 por ciento y estas cifras es de esperar que se mantengan o incluso empeoren en años sucesivos. 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 importantísimas cantidades por excesos en las

³ Véase anexo al final de este artículo.

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 mayor⁴.

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

Fuente: *MINHAP y elaboración propia*

En el anexo que acompaña a este artículo se pueden ver, desglosados por tributos, hasta qué punto la crisis económica viene cercenando la capacidad fiscal de los municipios españoles (representados aquí por las capitales de provincia) a pesar de que, como decíamos, el esfuerzo fiscal que le exigen los gobernantes a los ciudadanos no se ha reducido, ni mucho menos. Así se ve cómo, en su conjunto los ingresos tributarios propios (incluyendo impuestos, tasas y contribuciones especiales) se han visto reducidos en media casi un 10 por ciento entre 2008 y 2011 y caídas generalizadas en casi todas las capitales de provincia (tabla A.2) y en la práctica totalidad de los impuestos. La excepción es el IBI (tabla A.6), pero en este caso las ganancias de recaudación se deben sobre todo a los efectos de las revisiones de valores catastrales, que no han sido en general, compensadas por las rebajas en los tipos impositivos.

En lo que respecta a los tributos compartidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), el retroceso alcanza casi el 15 por ciento de media (tabla A.4), debido sobre todo a la caída especialmente dramática en el IVA (tabla A....) y, en menor medida en el IRPF (tabla A...), ya que los Impuestos Especiales se comportaron mejor (tabla A...).

Finalmente, en lo que respecta a las cargas sobre los usuarios, la conducta es menos uniforme. En el caso de las tasas y precios públicos se pueden encontrar comportamientos muy diferenciados entre ayuntamientos (tabla A...), que van desde quien las incrementa fuertemente en términos relativos, como son los casos de Córdoba (55 por ciento de incremento entre 2008 y 2012), Santander (47 por ciento) o Badajoz (29 por ciento) a quienes las han reducido

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.

drásticamente, como Burgos y Málaga (alrededor del 40 por ciento), Melilla (50 por ciento) y, sobre todo, Zamora (61 por ciento). En lo que respecta a las contribuciones especiales, este instrumento de financiación sigue siendo utilizado de forma prácticamente testimonial en el ámbito local. De hecho el municipio que más ha recaudado en 2011 por esta vía es la ciudad de Madrid y apenas ha ingresado 7 euros por habitante.

4. 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.

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 Provincias⁵, 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 manera que cualquier intención de aplicar progresividad carece de sentido⁶. Por la misma razón, resulta imprescindible una revisión integral del bloque de exenciones y beneficios fiscales res-

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

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.

pecto a su adecuación a los fines de interés general por el que han sido habilitados.

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 descansa 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.

Respecto a dos elementos concretos de su regulación actual, si se desea mantener el gravamen diferenciado de viviendas desocupadas, sobre la base de argumentos incentivadores de la movilización de recursos ociosos, ello requeriría una reglamentación clara que evite el mero voluntarismo que, en la práctica, hace imposible su aplicación. Cosa distinta sería cuestionar la oportunidad del mantenimiento de esta regulación en momentos como el presente en que la crisis económica y su incidencia especial en el sector inmobiliario, viene provocando caídas relevantes en el precio de las viviendas y escasos incentivos a la venta de las mismas por parte de sus propietarios.

El otro asunto es el que hace referencia a la diferenciación entre inmuebles residenciales y de negocios a efectos tributarios. En mi opinión, tal diferenciación puede ser útil, tomando como referencia lo que se hace en otros países, en particular Gran Bretaña, pero ello no debería impedir abordar con valentía la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Por lo que respecta a este impuesto (el IAE), 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 Molina⁷, 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 tam-

⁷ *La noche de los tiempos*. Ed. Seix Barral.

bién 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 resto de los impuestos locales, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica es un tributo anticuado en su configuración actual. Una alternativa para su reforma sería integrarlo con el impuesto autonómico de matriculación y convertirlo en una participación en el mismo, pero ello significaría perder autonomía local. Otra opción sería transformarlo en un tributo “verde” que penalizara a los vehículos más contaminantes. Sobre este asunto de la tributación ambiental volveré un poco más adelante. Con todo, una de las críticas más fuertes que se hacen a este tributo pone el acento en la supuesta competencia fiscal que provoca y que tiene su ejemplo mayor en la localización de flotas de alquiler en determinadas localidades. Mi opinión es que esto forma parte de la autonomía y no parece que, más allá de sus indudables efectos financieros, conceptualmente sea un asunto especialmente relevante.

Respecto a los impuestos potestativos, el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos es un tributo mal configurado y redundante con otros como el IRPF, el Impuesto de Sociedades o el Impuesto de Sucesiones según los casos. Una alternativa al mismo sería convertirlo en una participación o recargo sobre esos tributos en la parte correspondiente a las plusvalías reales generadas por los terrenos. Otra opción sería gravar independientemente esas plusvalías, permitiendo su deducción posterior. En todo caso, este impuesto debería gravar las plusvalías generadas en período inferior al año (las más especulativas) que a día de hoy no lo están. Finalmente, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras es un tributo de difícil justificación técnica, que sin embargo históricamente, como hemos visto, ha dado muy buenos resultados financieros, si bien la crisis económica ha puesto de manifiesto algunas de sus disfunciones, como instrumento ordinario de financiación. Su mantenimiento sólo obedece a criterios puramente recaudatorios.

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 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.

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 responsabilidad fiscal es precisamente uno de los grandes activos del sistema tributario local español, aun 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 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

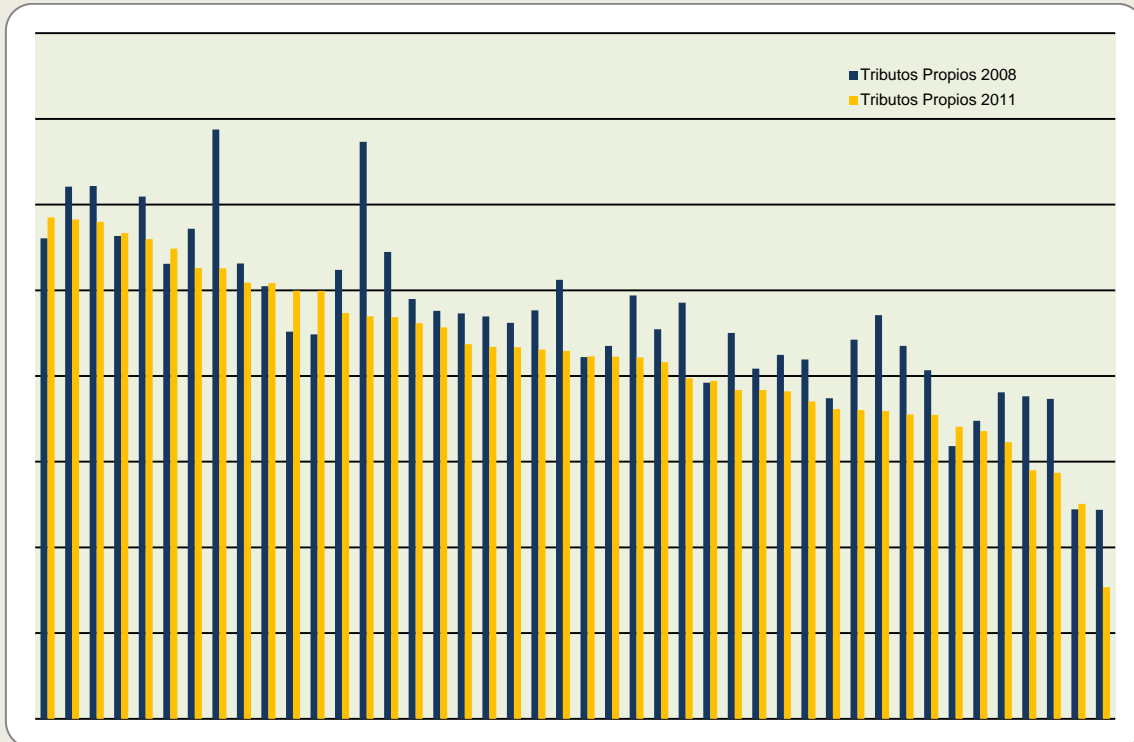
Suárez Pandiello, J (Dir.); N, Bosch; F, Pedraja; J,J, Rubio y A, Utrilla (2008), – *La Financiación Local en España: Radiografía del Presente y Propuesta de Futuro*, FEMP, Madrid

Anexo

Tributos Locales en las Capitales de Provincia

Gráfico A.1

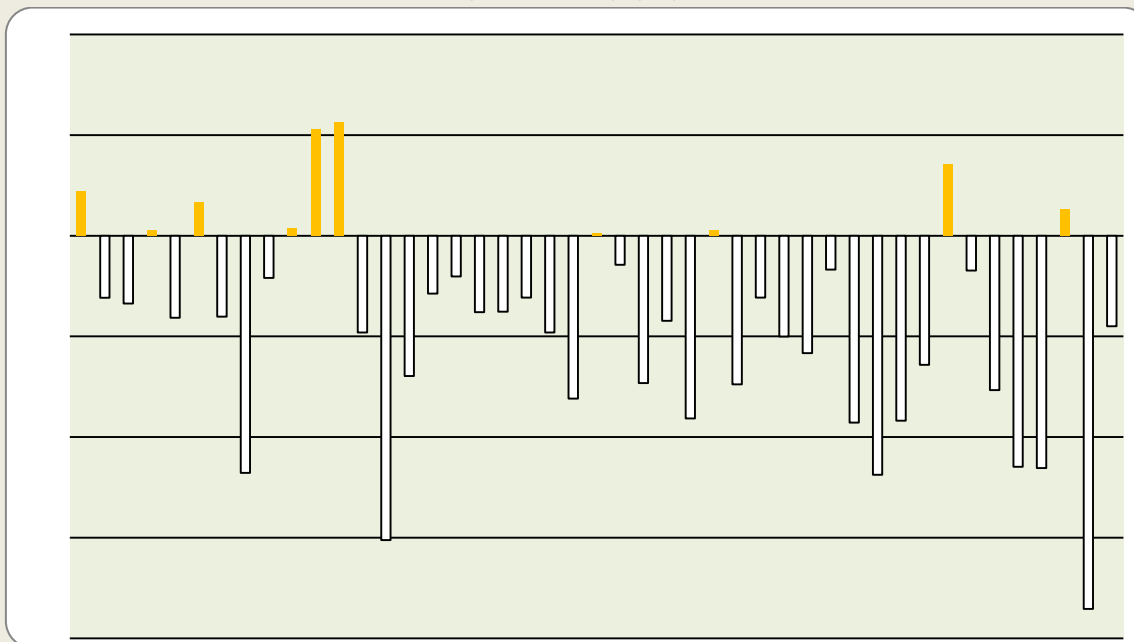
Ingresos Tributarios Propios en las capitales de provincia (€/H) (2008-2011)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.2

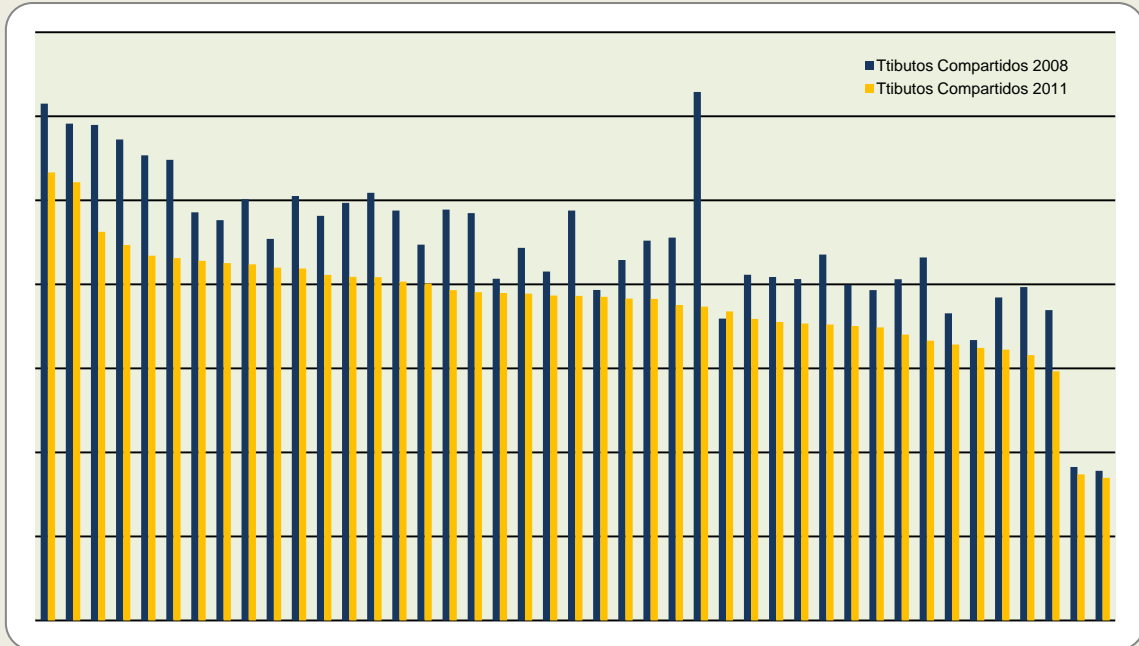
Variación de los Ingresos Tributarios Propios en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.3

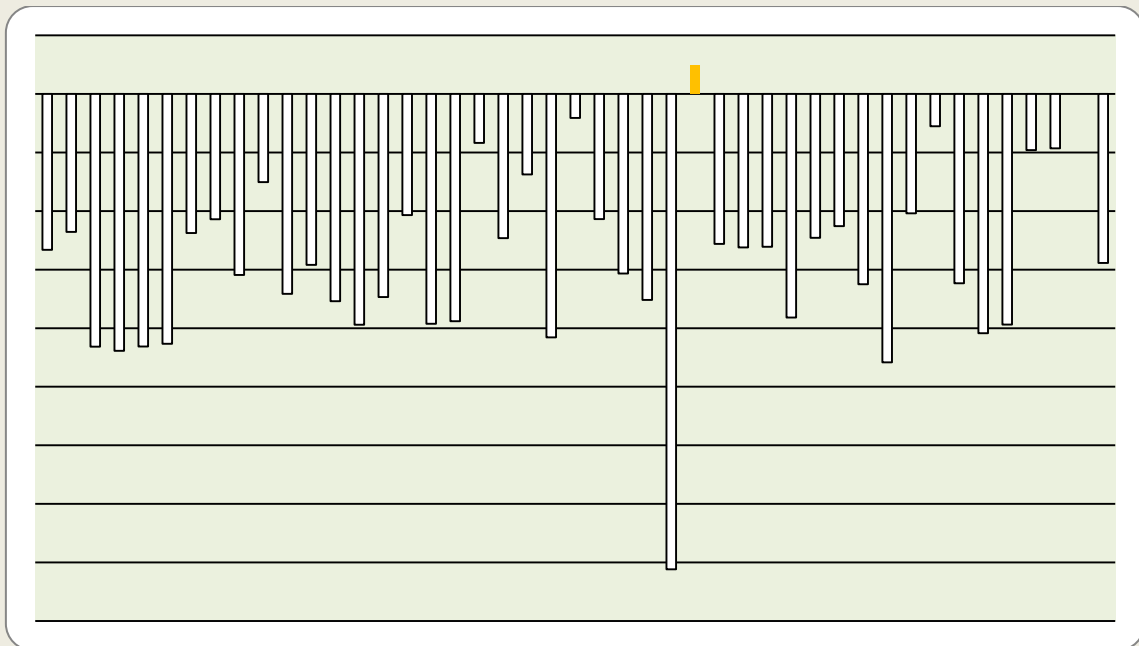
Ingresos Tributarios Compartidos en las capitales de provincia (€/H) (2008-2011)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.4

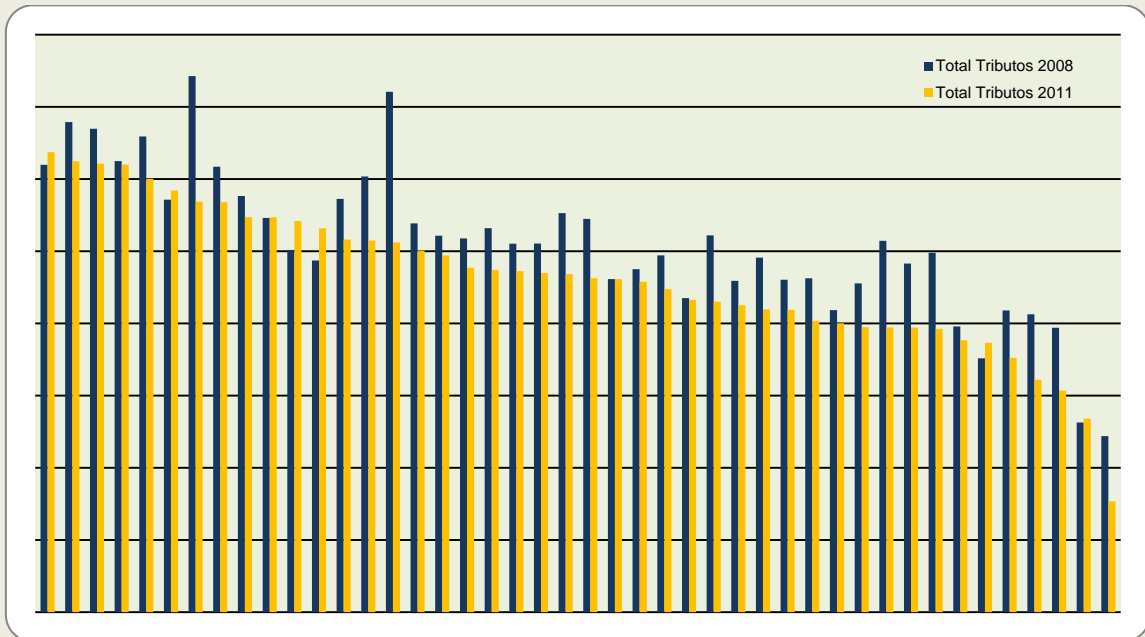
Variación de los Ingresos Tributarios Compartidos en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.5

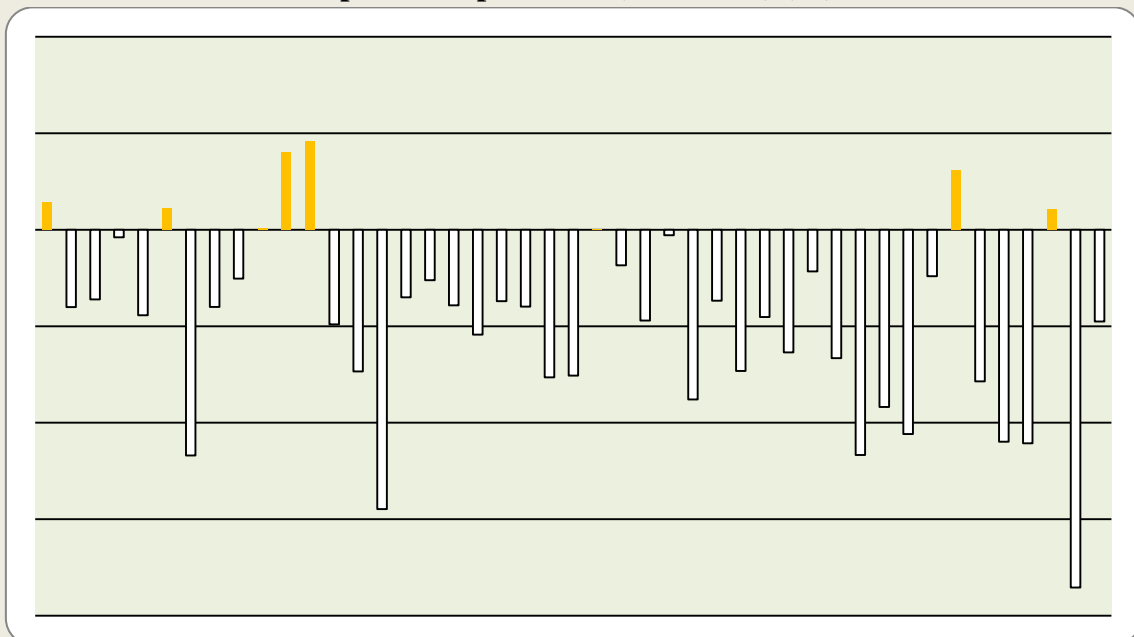
Ingresos Tributarios Totales (Propios + Compartidos) en las capitales de provincia (€/H) (2008-2011)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.6

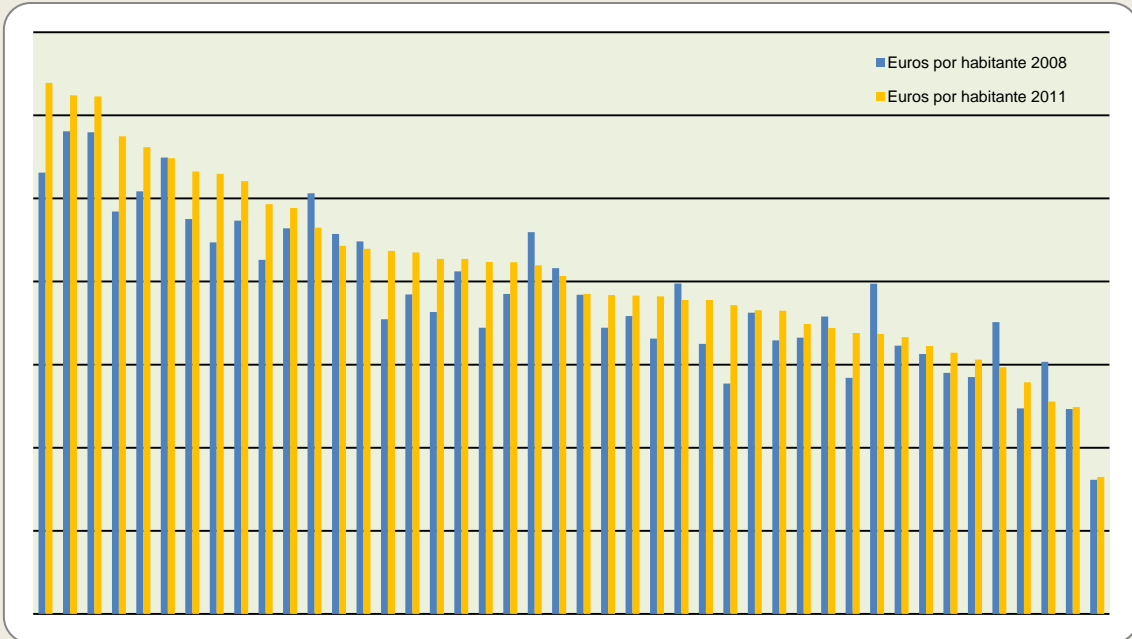
Variación de los Ingresos Tributarios Totales (Propios + Compartidos) en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.7

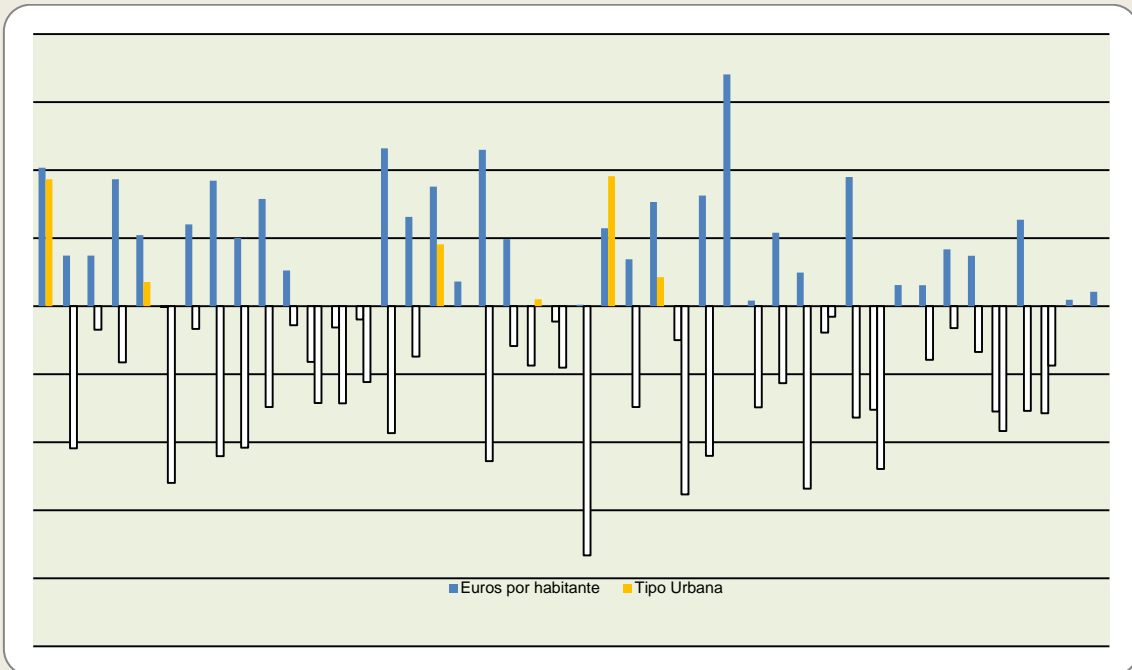
Impuesto sobre Bienes Inmuebles en las capitales de provincia (2008-2011)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.8

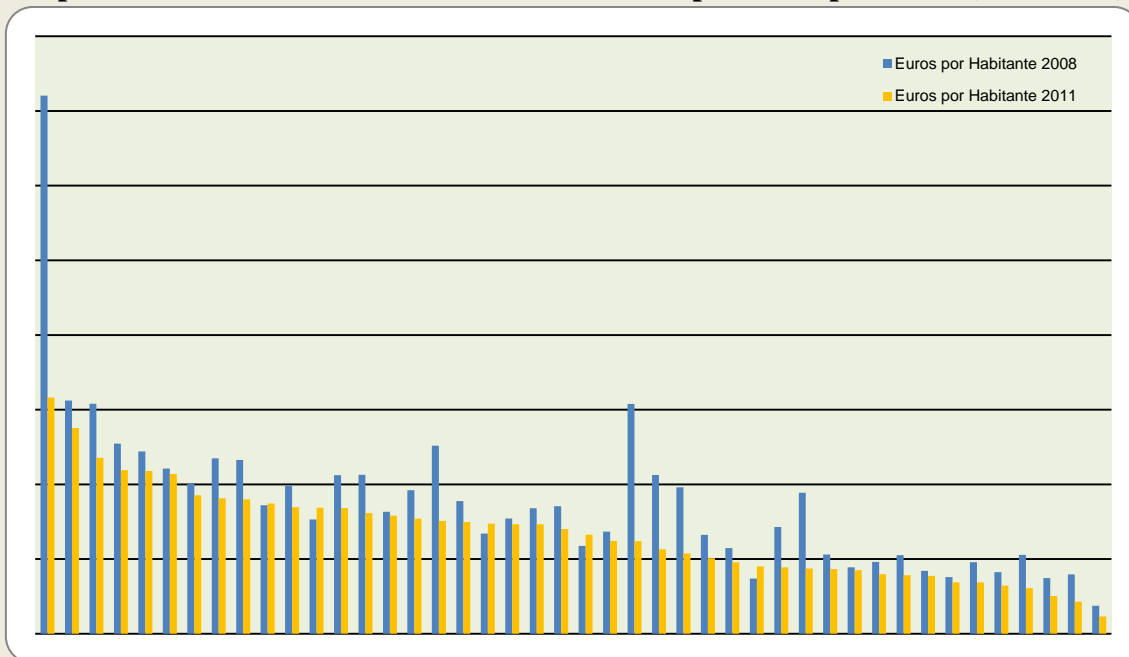
Variación del IBI en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.9

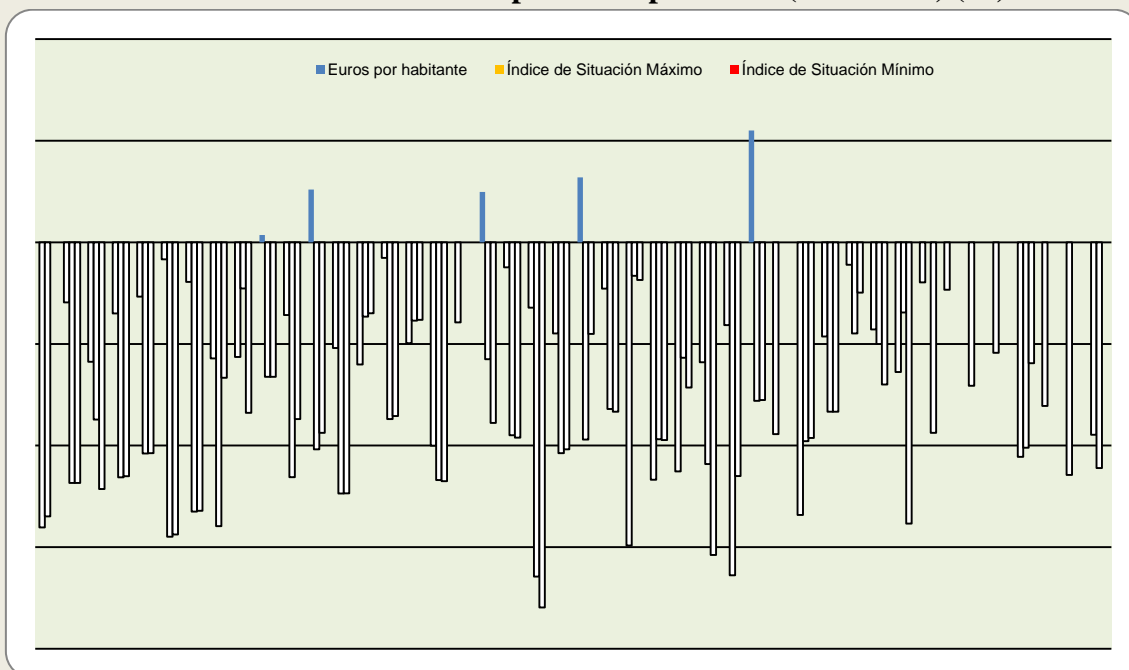
Impuesto sobre Actividades Económicas en las capitales de provincia (2008-2011)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.10

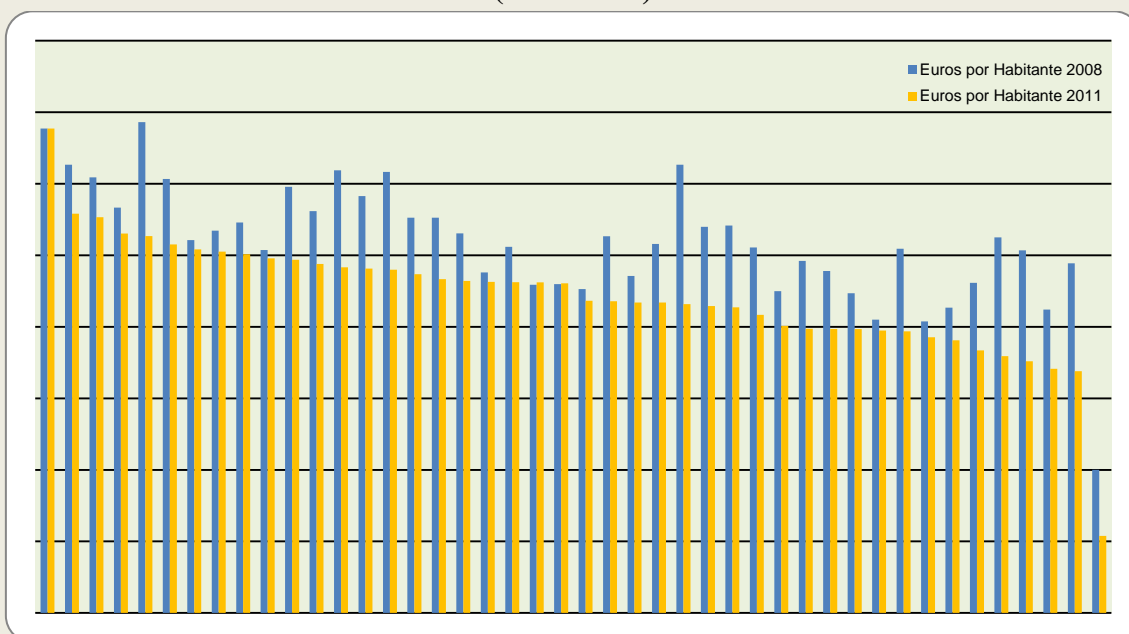
Variación del IAE en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.11

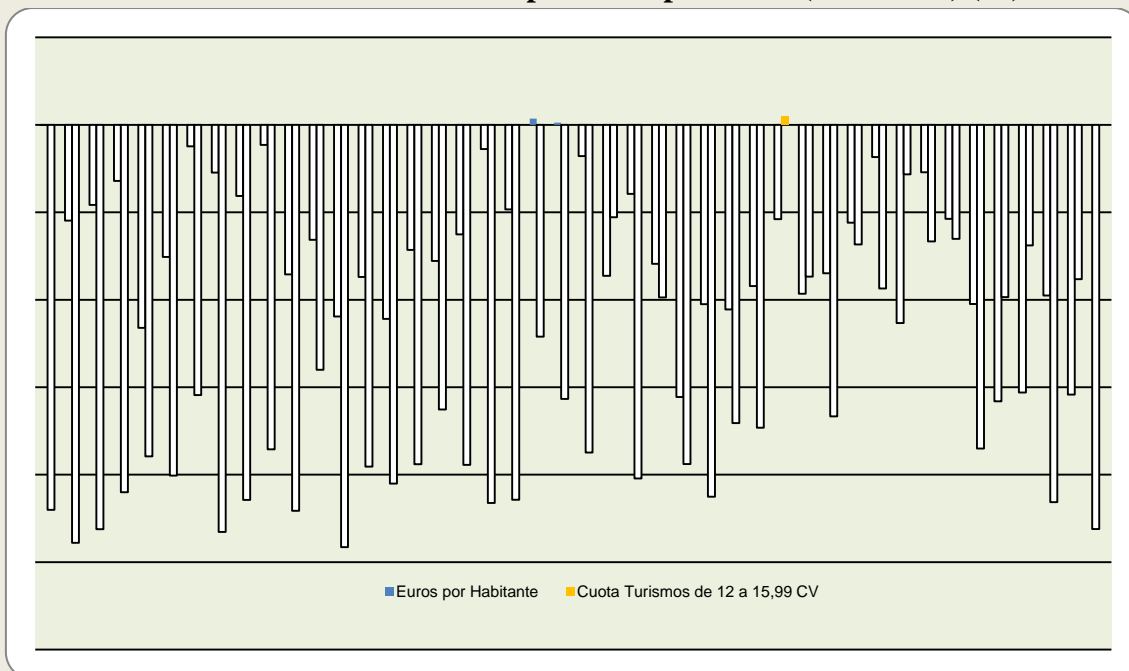
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en las capitales de provincia (2008-2011)



Fuente: MINHAP, INE y elaboración propia

Gráfico A.12

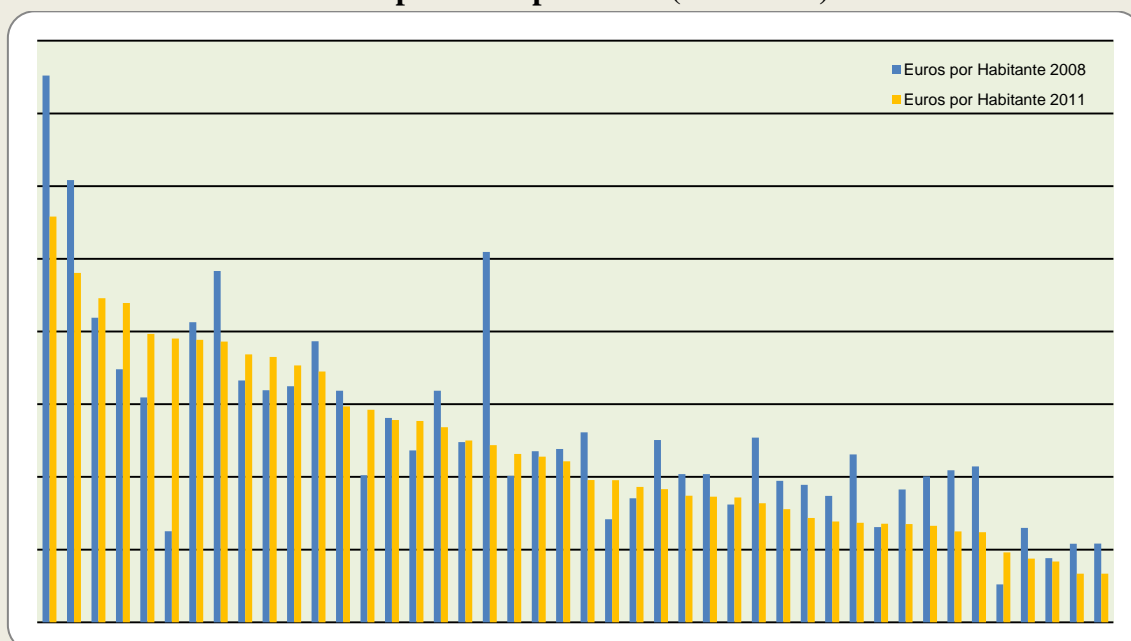
Variación del IVTM en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: MINHAP, INE y elaboración propia

Gráfico A.13

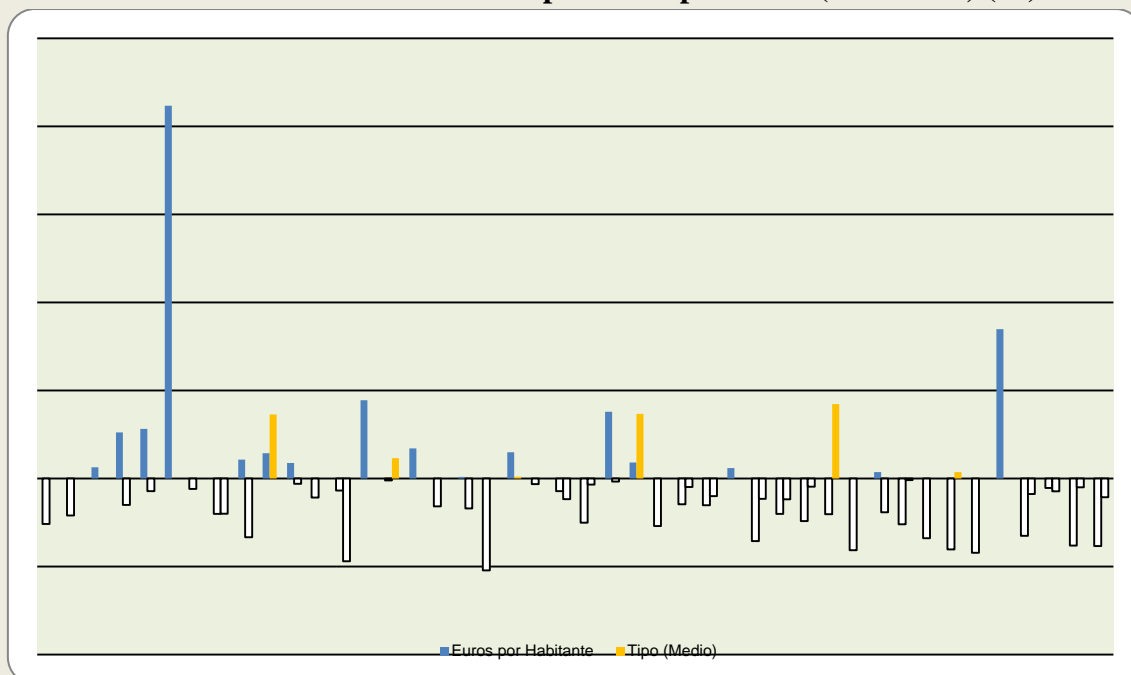
Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana en las capitales de provincia (2008-2011)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.14

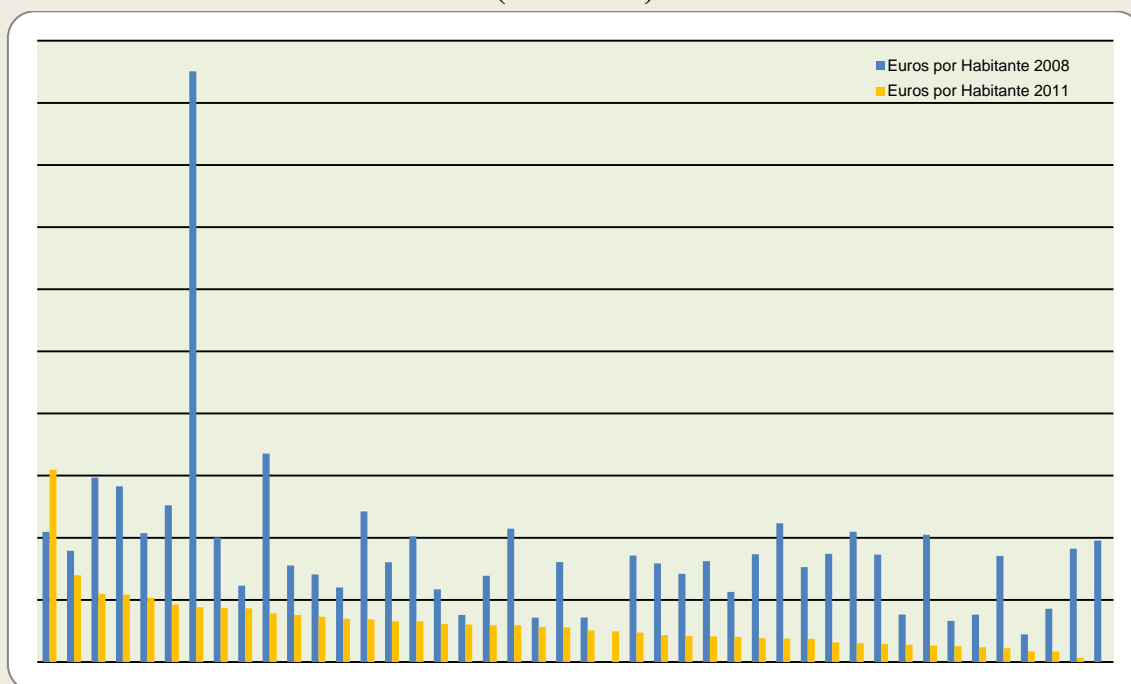
Variación del IIVTNU en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.15

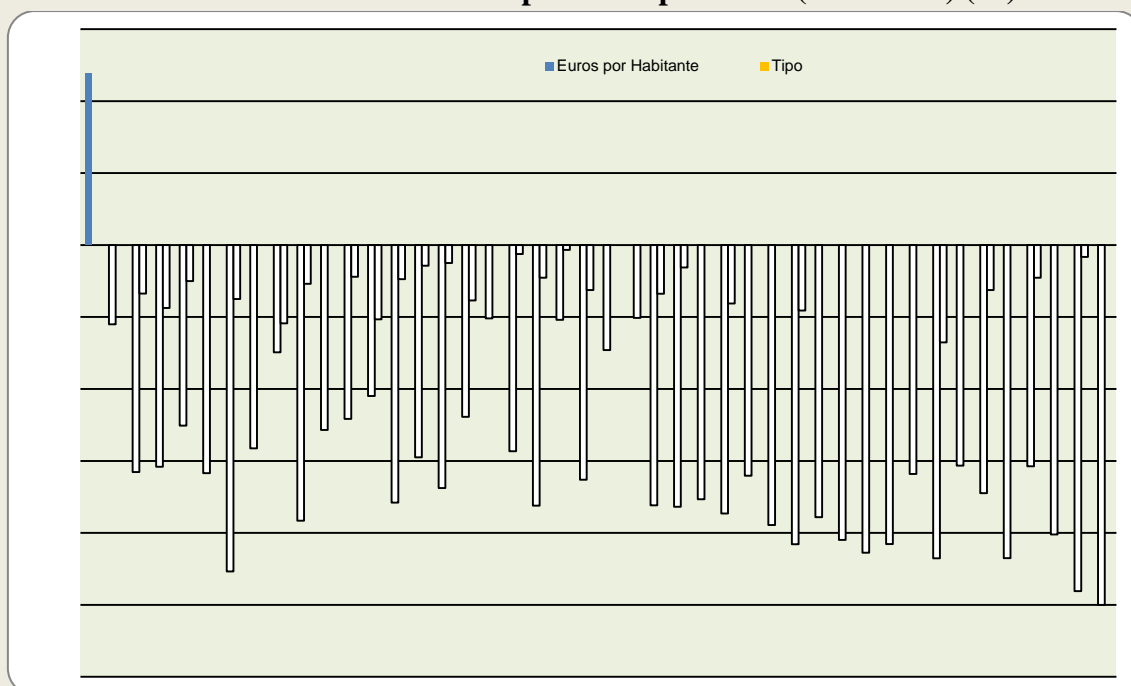
Impuesto Construcciones, Instalaciones y Obras en las capitales de provincia (2008-2011)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.16

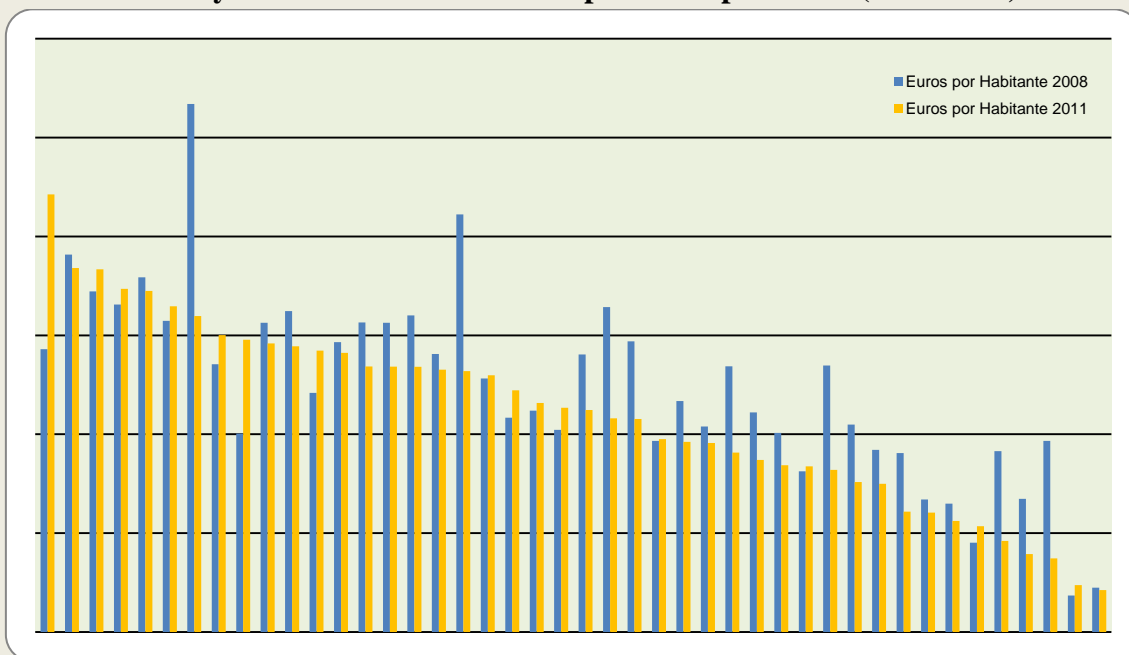
Variación del ICIO en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.17

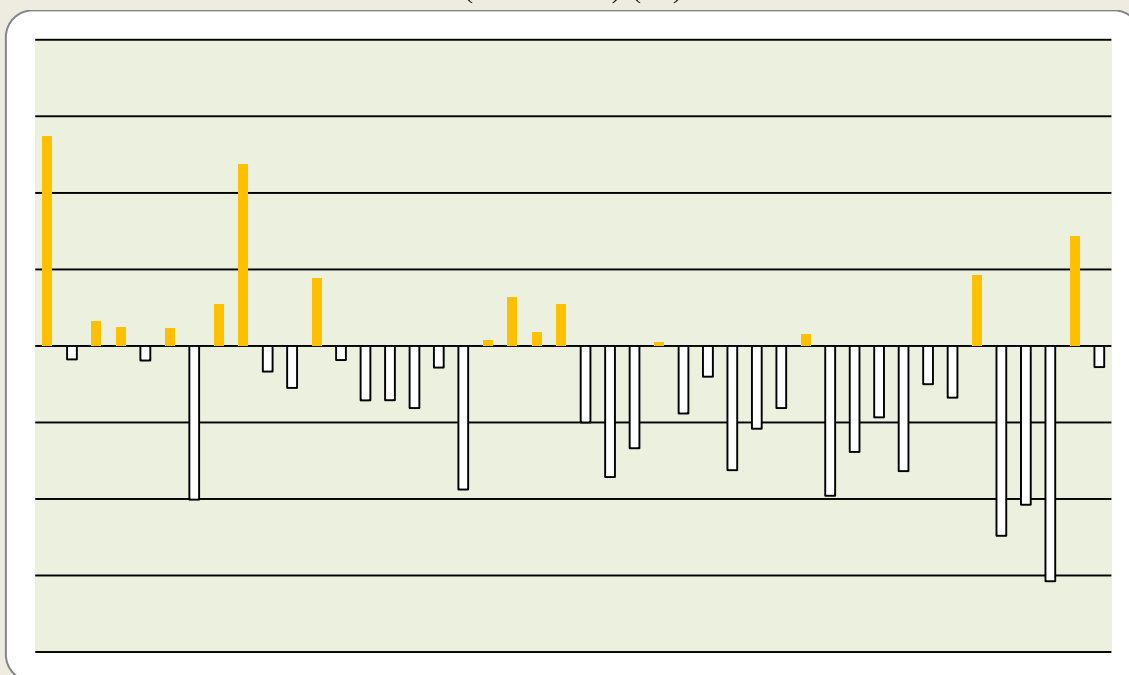
Tasas y Precios Públicos en las capitales de provincia (2008-2011)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.18

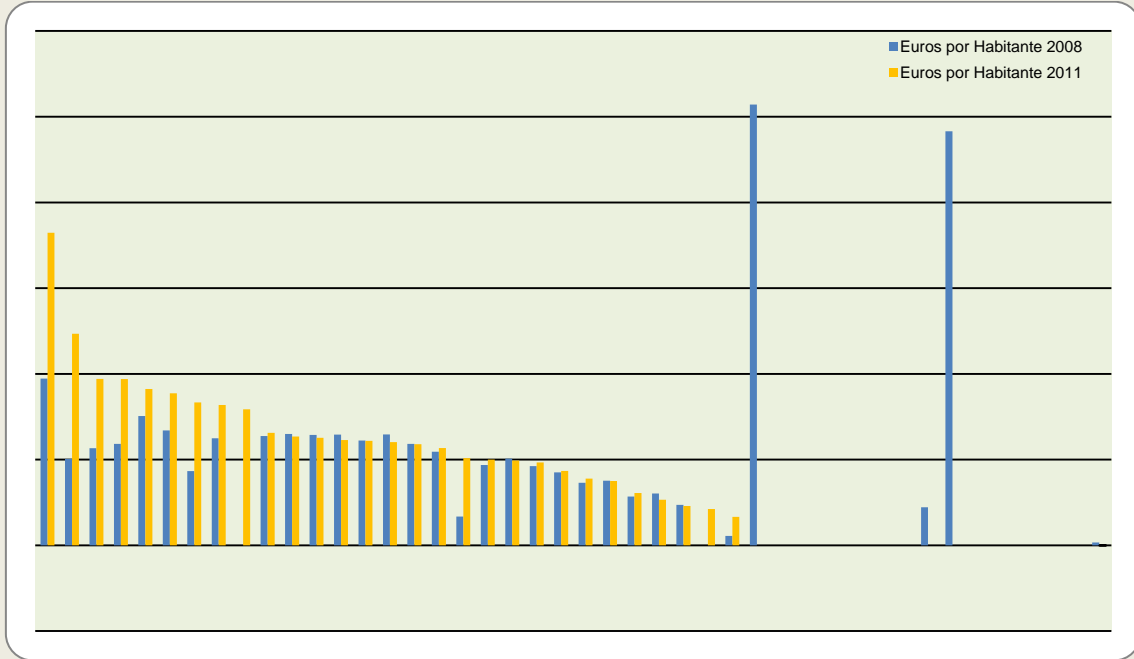
Variación de las Tasas y los Precios Públicos en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.19

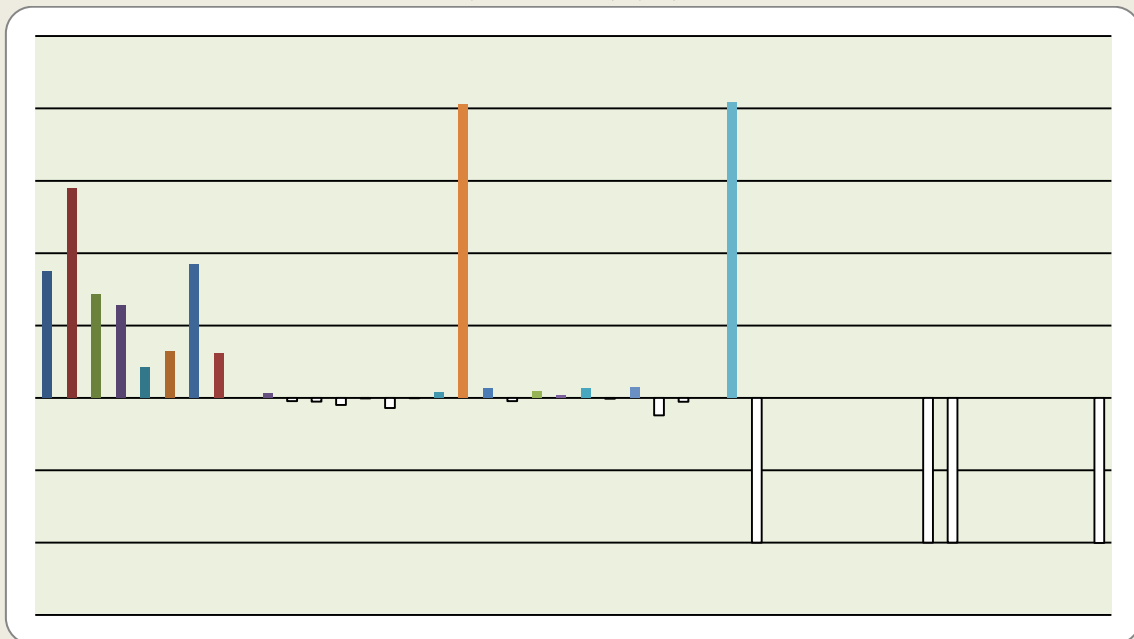
Contribuciones Especiales en las capitales de provincia (2008-2011)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.20

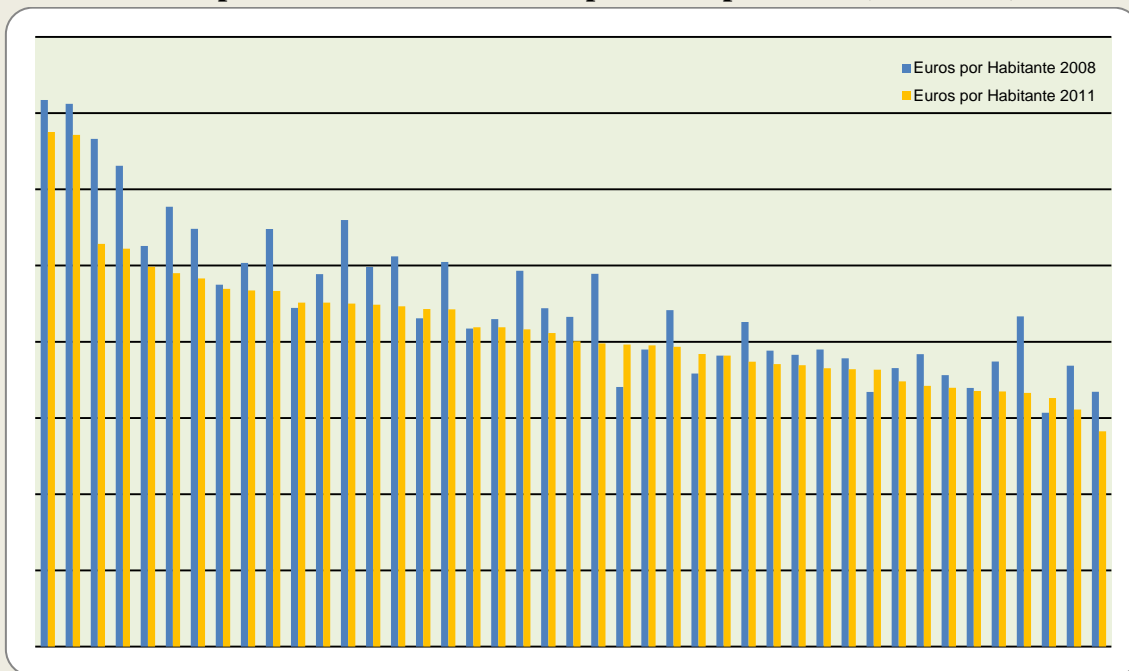
Variación de las Contribuciones Especiales en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: *MINHAP, INE y elaboración propia*

Gráfico A.21

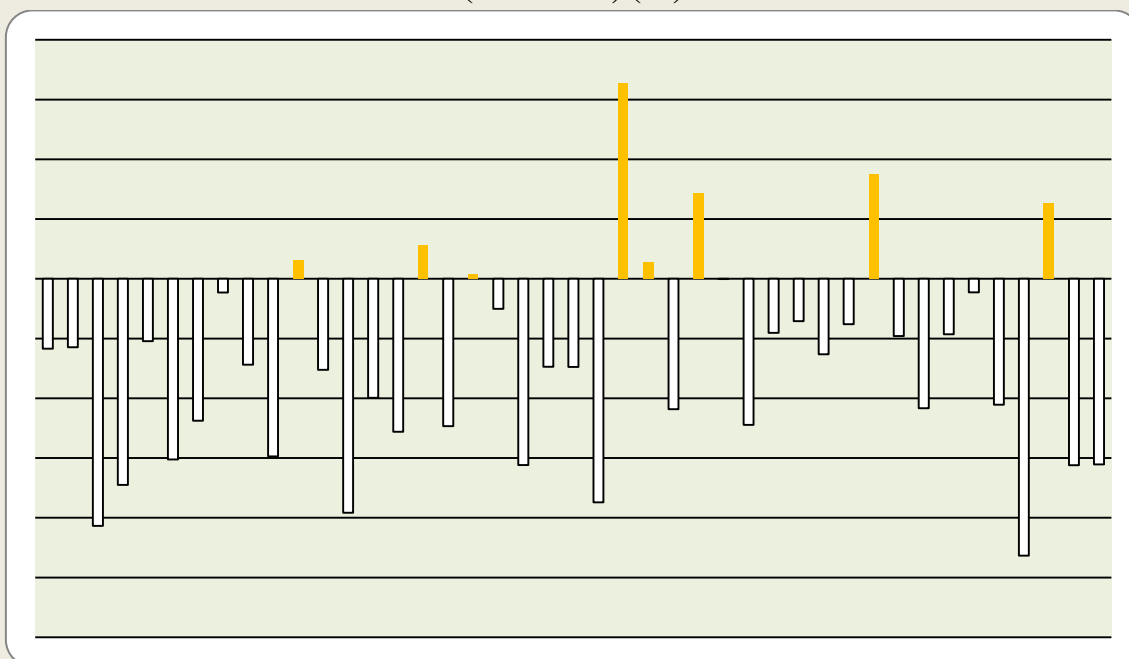
Participación en el IRPF en las capitales de provincia (2008-2011)



Fuente: MINHAP, INE y elaboración propia

Gráfico A.22

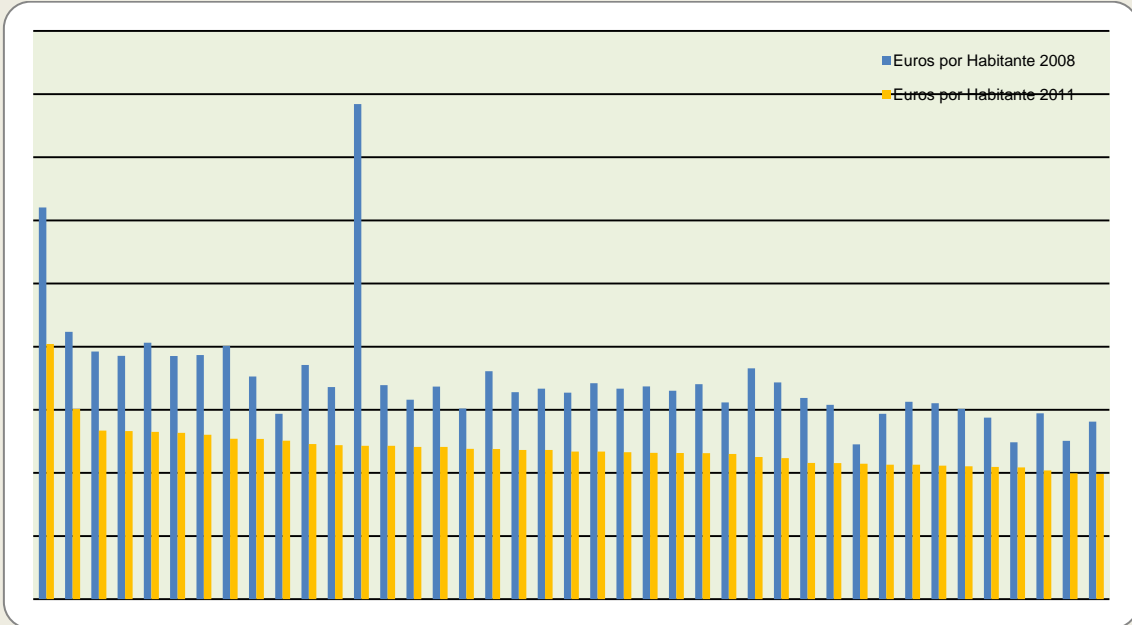
Variación de la participación en el IRPF en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: MINHAP, INE y elaboración propia

Gráfico A.23

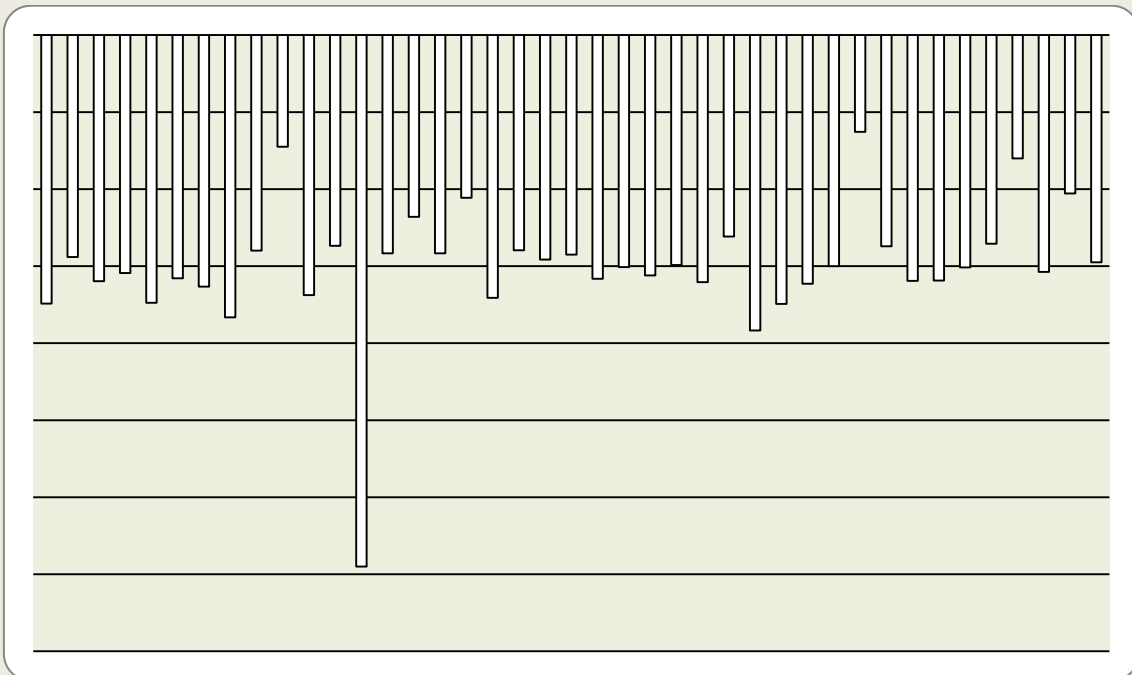
Participación en el IVA en las capitales de provincia (2008-2011)



Fuente: MINHAP, INE y elaboración propia

Gráfico A.24

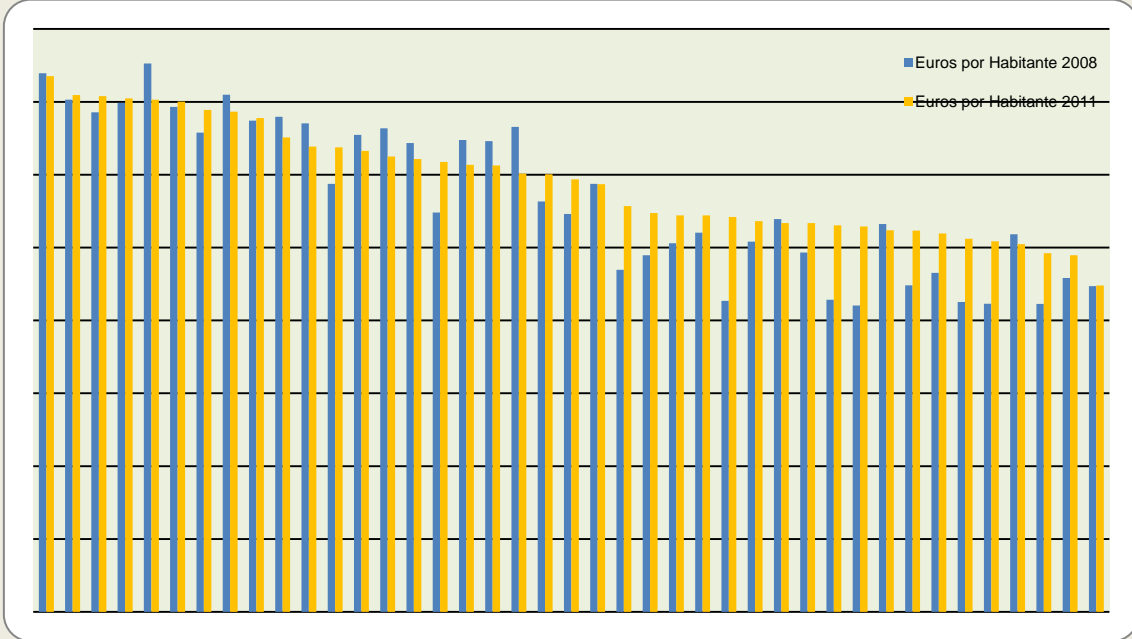
Variación de la participación en el IVA en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: MINHAP, INE y elaboración propia

Gráfico A.25

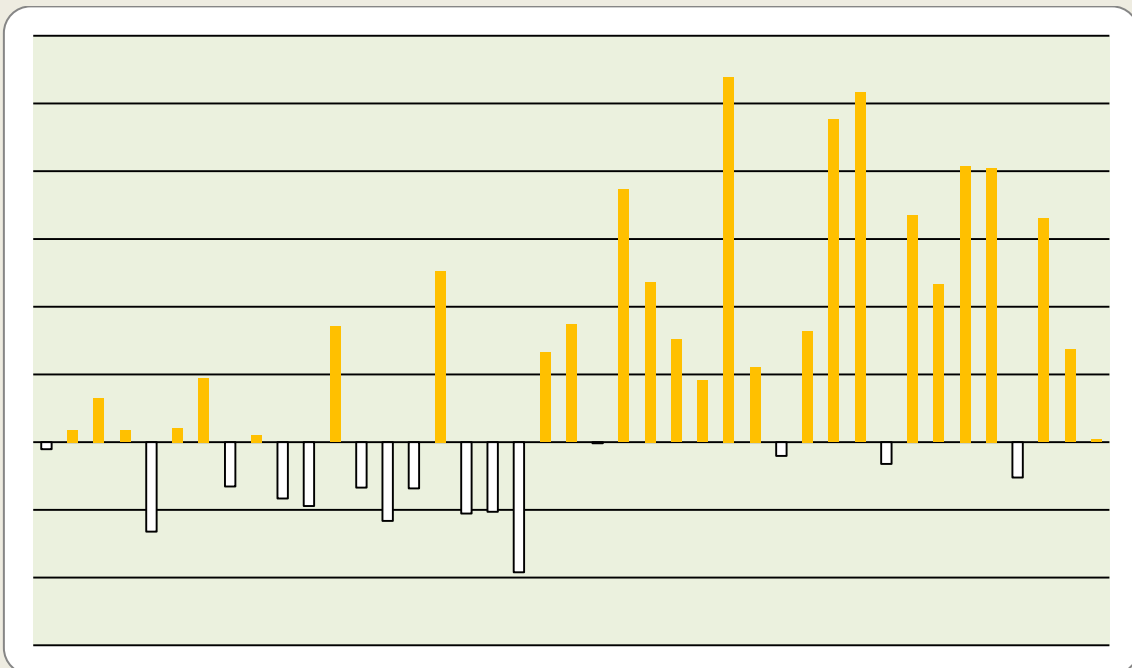
Participación en los Impuestos Especiales en las capitales de provincia (2008-2011)



Fuente: MINHAP, INE y elaboración propia

Gráfico A.26

Variación de la participación en los Impuestos Especiales en las capitales de provincia (2008-2011) (%)



Fuente: MINHAP, INE y elaboración propia