

# LA ESTIMACION DE LAS NUEVAS CAPACIDADES FISCALES DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Miguel ROIG ALONSO

Unidad de Investigación de Hacienda Pública y Economía del Sector Público, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universitat de València, Av. Blasco Ibáñez, nº 32 - 46010 Valencia

## 1. INTRODUCCION

Las necesidades de gasto que comporta el cumplimiento de las competencias de las administraciones públicas municipales tanto en España como en la mayoría de los países desarrollados suelen ser superiores a sus respectivas capacidades (económicas, jurídicas, políticas, etc.) para recaudar, con total autonomía, sus propios ingresos. Por dicha razón, en tales países los gobiernos locales reciben con regularidad, de forma complementaria, dotaciones presupuestarias - condicionadas e incondicionadas - de otros niveles superiores de gobierno (regionales, estatales y/o federales) con funciones tutelares de hecho y/o de derecho sobre las administraciones públicas municipales.

Esta contribución alude brevemente a los indicadores empleados en el ámbito internacional para medir la capacidad fiscal de las administraciones públicas con jurisdicción territorial, centrándose después en el caso de los ayuntamientos españoles tras la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales. Un nuevo indicador - SYLECRECOPO - se aplica experimentalmente a los municipios de la Comunidad Valenciana en sus nuevos impuestos, proponiéndose la perfección y extensión de esta nueva metodología al resto de ingresos de los ayuntamientos españoles.

## 2. APLICACIONES FRECUENTES DE LA CAPACIDAD FISCAL

La posición fiscal en un período  $t$  de una administración pública con jurisdicción sobre un territorio  $i$ , o  $(FP)_{it}$ , puede medirse como

$$(FP)_{it} = \frac{(FC)_{it}}{(FN)_{it}} \quad (1)$$

donde  $(FC)_{it}$  es la capacidad fiscal de tal administración pública

para lograr sus propios ingresos en su jurisdicción i durante el período t, y  $(FN)_{it}$  es la necesidad fiscal de tal autoridad para proporcionar niveles estándares de los servicios públicos de cuya provisión es responsable en los mismos período y territorio.

En lo que se refiere a la capacidad fiscal, puede representarse como

$$(FC)_{it} = (mr)_{it} (RB)_{it} \quad (2)$$

donde  $(RB)_{it}$  es un vector columna de  $(nx1)$  dimensiones, cuyos elementos expresan bases de ingresos públicos relativas a los distintos tipos de renta, riqueza, gasto, población, etc. que pueden ser legal y efectivamente gravadas por esta administración pública durante el período t para obtener recursos financieros, y  $(mr)_{it}$  es un vector columna de  $(1xn)$  dimensiones cuyos elementos están constituidos por las tasas unitarias máximas que la administración pública territorial i puede aplicar respectivamente sobre las bases indicadas en el vector columna  $(RB)_{it}$  durante el período t desde todos los puntos de vista (legal, económico, político, etc.) simultáneamente considerados.

De manera similar, la necesidad fiscal,  $(FN)_{it}$ , de tal administración pública durante el período t para su jurisdicción i es

$$(FN)_{it} = (sn)_{it} (EB)_{it} \quad (3)$$

donde  $(EB)_{it}$  es un vector columna de  $(nx1)$  dimensiones cuyos elementos expresan bases de gasto para los múltiples tipos de necesidades económicas, demográficas, geográficas, etc. que esta administración pública ha de afrontar durante el período t con el fin de proporcionar los niveles estándares de servicios públicos bajo su responsabilidad, y  $(sn)_{it}$  son los costes unitarios para los respectivos niveles estándares de servicios públicos incluidos en el vector columna  $(EB)_{it}$ .

Si  $(FP)_{at}$  es la posición fiscal media que corresponde a un grupo de administraciones públicas territoriales durante el período t, la position fiscal de una administración pública en particular,  $(FP)_{it}$ , será relativamente fuerte, neutral o débil según que

$$(FP)_{it} = \frac{(FC)_{it}}{(FN)_{it}} = \frac{(mr)_{it} (RB)_{it}}{(sn)_{it} (EB)_{it}} \quad \text{sea} \quad \begin{array}{l} > (FP)_{at} \\ = (FP)_{at} \\ < (FP)_{at} \end{array}$$

respectivamente.

$(FP)_{it}$  es un valor incorporado o a incorporar frecuentemente en las fórmulas que regulan las transferencias monetarias entre gobiernos territoriales, y su cálculo requiere previamente una estimación de su componente de capacidad fiscal, o  $(FC)_{it}$ .

En general, la estimación de la capacidad fiscal de una administración pública territorial es necesaria o conveniente por su empleo en al menos los cuatro campos siguientes:

A) Políticas de igualación fiscal:

Según ACIR (3) y Roig Alonso y Miñana Simó (13), la capacidad fiscal puede o debe ser incorporada en las fórmulas de subvenciones intergubernamentales diseñadas para proporcionar una mayor ayuda "per capita" a los gobiernos intermedios o regionales por un nivel central o federal de gobierno, y a los gobiernos locales por los gobiernos regionales o estatales, cuando los receptores de estos flujos monetarios poseen escasos recursos con respecto a otros gobiernos del mismo nivel territorial.

Las razones que explican por qué un gobierno de un nivel superior puede estar interesado en conocer y utilizar la capacidad fiscal de los gobiernos territoriales inferiores con propósitos de igualación fiscal pueden incluir:

- a) La necesidad o conveniencia de distribuir fondos equitativamente entre los gobiernos de niveles territoriales inferiores.
- b) El deseo de recaudar fondos procedentes de estas jurisdicciones territoriales inferiores sobre una base equitativa.
- c) La ampliación del presupuesto de un gobierno superior para llevar a cabo los objetivos que los gobiernos inferiores no pueden alcanzar por sí mismos.
- d) La reducción del presupuesto de tal gobierno superior para permitir a los gobiernos inferiores que realicen sus propias elecciones fiscales.
- e) La necesidad de tener en cuenta las diferencias interterritoriales de capacidad fiscal al considerar y aprobar políticas reguladoras en los parlamentos.

ACIR (1) ha relacionado también el concepto de capacidad fiscal con las discusiones sobre devolución a niveles inferiores de gobierno de programas federales de gasto.

B) Análisis comparativos de políticas fiscales:

Las medidas de capacidad fiscal y sus elementos se usan con frecuencia para comparar las combinaciones de impuestos e ingresos utilizados por niveles subcentrales de gobierno, y pueden ayudar a explicar por qué, donde hay posibilidades de escoger entre distintos tipos de ingresos, algunos de ellos son preferidos a otros.

Un valor crucial para estas comparaciones es el esfuerzo fiscal,

como ratio de la tributación efectiva a la capacidad fiscal de una jurisdicción. Las bases legales y reglamentarias no incluyen habitualmente todas la renta potencialmente gravable que afluye a las economías domésticas y a las empresas residentes en tales áreas administrativas. Por otra parte, la capacidad fiscal, en cuanto expresión de capacidad de pago, se relaciona tanto con la renta recibida por las economías domésticas y las empresas del interior de una jurisdicción que ha sido generada dentro y fuera de dicha área como con la renta producida en el interior de la misma jurisdicción pero recibida por no-residentes en ella. Políticos y funcionarios precisan conocer estos datos, estandarizarlos y realizar comparaciones espaciales y temporales con ellos, tanto entre gobiernos del mismo nivel territorial como entre cualquier jurisdicción en particular y la media nacional para áreas del país del mismo tipo; y también para un impuesto específico o para una base tributaria global en general. El conocimiento de la potencialidad exportadora de tributos de un gobierno territorial sobre no-residentes se relaciona también a veces con los análisis comparativos de política fiscal.

#### C) Análisis de desarrollo económico regional:

El producto territorial bruto se utiliza a menudo como una primera aproximación a un índice de capacidad fiscal, especialmente cuando se aplican políticas fiscales para estimular el desarrollo económico en jurisdicciones subcentrales. En tanto que la renta personal, como índice primario de capacidad fiscal, define el bienestar de una persona en términos de la localización o residencia de los individuos que reciben los diferentes componentes de tal renta, el producto territorial bruto es una medida de bienestar basada en la producción de renta. Los valores de la capacidad fiscal medida con ayuda de este indicador son del mayor interés para quienes estudian la evolución del desarrollo económico de una jurisdicción, así como las consecuencias de este crecimiento económico derivadas de la política presupuestaria tanto del gobierno propio de tal jurisdicción como de otras autoridades superiores e inferiores cuyas acciones fiscales tienen una repercusión fiscal sustancial sobre la región considerada. En lo que respecta a esta clase de uso, la medición de la capacidad fiscal contribuye a ayudar en el control y en la comparación de las tendencias en el desarrollo económico de las jurisdicciones.

#### D) Análisis de estabilización económica regional:

Las medidas de capacidad fiscal se utilizan para proporcionar factores específicos en fórmulas de subvenciones intergubernamentales destinadas a contrarrestar la recesión económica de carácter cíclico. De nuevo aquí, el producto territorial bruto, como un indicador primario de capacidad fiscal, puede ser útil y preferible a la renta personal, dado que esta última medida excluye partidas (tales como la renta que afluye a no-residentes, impuestos empresariales indirectos, benefi-

cios, etc.) que son elementos esenciales de la política económica regional con propósitos estabilizadores.

### **3. EL CASO ESPAÑOL Y LA LEY 39/1988, REGULADORA DE LAS HACIENDAS LOCALES**

El sistema de financiación de los municipios españoles entró en crisis en la década de los setenta, cuando el gasto público de muchos de estos gobiernos locales creció más rápidamente que sus ingresos propios. Los problemas se agravaron a lo largo de los años ochenta a causa de diversas y - en ocasiones - complejas razones (véase Roig Alonso (12)). Algunos de estos problemas eran comunes a otros países europeos desarrollados o en vías de desarrollo; pero otros problemas derivaban de la situación social y política española del momento. Entre los factores generadores de ambos tipos de problemas se encontraban:

- A) El tamaño históricamente reducido de las bases económicas y demográficas de muchos municipios (insuficiente para proporcionar a sus respectivos niveles de gobierno los recursos necesarios para financiar niveles estándares de servicios públicos).
- B) Los movimientos migratorios persistentes, causantes de graves desdoblamientos y declive económico en algunos municipios, y de congestión y aglomeraciones en otros.
- C) La demanda de más y mejores servicios públicos locales por los residentes municipales al crecer la renta "per capita" de éstos.
- D) Una mayor movilidad de la población entre municipios vecinos a causa de actividades tales como trabajo, estudios, negocios, compras, diversiones, etc., que provocaba un gasto municipal creciente en los centros comarcales, metropolitanos, provinciales y regionales.
- E) Fuertes disparidades intermunicipales en infraestructuras físicas, origen de diferentes necesidades de servicios públicos y de costes de producción.
- F) Un número excesivo de tributos y exacciones de baja capacidad recaudatoria.
- G) Falta de flexibilidad de la imposición municipal sobre bienes inmuebles, problema éste agravado por las relativamente altas tasas de inflación monetaria del país.
- H) Una baja productividad en los servicios producidos por los ayuntamientos y sus empresas.

- I) La estructura históricamente centralista del Estado español en cuanto al poder político y económico, con fuertes dependencias de los ayuntamientos con respecto al gobierno central.
- J) El nacimiento de un nuevo nivel de gobierno regional o intermedio - las Comunidades Autónomas -, cuyo desarrollo competía indirectamente con el de las administraciones públicas locales.
- K) La crisis económica general que se inició en 1973 y cuyos efectos se prolongaron hasta 1985. Tal crisis empujaba al alza las necesidades financieras municipales, pero resultaba bastante difícil recaudar mayores tributos.
- L) Los mayores costes organizativos y de funcionamiento de los ayuntamientos debidos al abandono de un sistema político autoritario y el cambio a otro sistema formalmente democrático.
- M) El alto índice de evasión fiscal existente en España, tanto a nivel estatal como local.
- N) El empleo de recursos financieros municipales en actividades electorales encubiertas.
- O) La convicción (silenciada en intervenciones públicas pero admitida en conversaciones privadas) compartida por muchos de los gestores municipales de que una deuda municipal creciente quedaría finalmente asumida por el gobierno central español, y, por consiguiente, acabaría repercutiendo su carga sobre el conjunto nacional de contribuyentes españoles.

En una situación de crisis generalizada como ésta, y con el fin de afrontar tales problemas, el parlamento español aprobó la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales. Tal ley establece un nuevo sistema municipal de ingresos públicos, y permite a los ayuntamientos una mayor discrecionalidad en la fijación de los tipos impositivos. Como resultado tanto de ésta como de los nuevos impuestos, las cantidades de dinero que los ayuntamientos pueden recaudar como ingresos propios han cambiado con respecto a las que podían obtener antes de la ley 39/1988, y la capacidad fiscal propia de cada municipio se ha visto modificada en términos tanto reales como monetarios. Esto es especialmente significativo para un conjunto de impuestos tales como:

- A) El Impuesto sobre los Bienes Inmuebles (en sustitución de las anteriores Contribución Territorial Urbana, Contribución Territorial Rústica y Pecuaria e Impuesto sobre Solares).
- B) El Impuesto sobre Actividades Económicas (destinado a eliminar la Licencia Fiscal de Actividades Profesionales y Artísticas, la

Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales, el Impuesto sobre Radicación, el Impuesto sobre Publicidad y el Impuesto sobre Gastos Suntuarios).

C) El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (que reemplaza al anterior Impuesto sobre la Circulación de Vehículos).

D) El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (nuevo tributo, de exacción no obligatoria para los ayuntamientos).

E) El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en sustitución del anterior Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos).

Por otro lado, esta reforma contempla un nuevo sistema de tasas y precios públicos, y los ayuntamientos compartirán los ingresos del gobierno central durante el período 1989-93 de una forma automática, regular y objetiva mediante la aplicación de la fórmula

$$PIE_n = PPI \times ITAE \times IE \quad (4)$$

en la que:

$PIE_n$  = participación de los municipios en los tributos del Estado del año  $n$ .

$PPI$  = porcentaje de participación de los municipios.

$ITAE$  = ingresos del Estado del ejercicio 1989, definidos como la suma de la recaudación líquida obtenida por los capítulos I y II del presupuesto de ingresos de aquél excluidos los conceptos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas y los que constituyen recursos de las Comunidades Europeas, más la recaudación líquida por cotizaciones a la Seguridad Social y al desempleo.

$IE$  = índice de evolución determinado como el ratio de los ingresos estatales en el año  $n$  con respecto al ingreso recaudado en 1989 (este índice tiene un límite máximo, dado por el ratio del producto interior bruto para el año  $n$  y la misma magnitud para 1989; y un límite mínimo, proporcionado por el ratio del gasto estatal equivalente y el gasto municipal en el año  $n$  con respecto a esta misma magnitud en 1989. En el supuesto de conflicto entre ambos límites, el segundo debe prevalecer sobre el primero).

#### 4. INDICADORES ALTERNATIVOS DE CAPACIDAD FISCAL

A fin de medir la capacidad fiscal de las jurisdicciones territoriales se han discutido diversos indicadores por ACIR (2) (3), Barro (4), Ladd (10), Carnevale (5), Sawicky (14), Ladd y Yinger (11), Roig Alonso y Miñana Simó (13), etc., pero sólo algunos de ellos

se utilizan habitualmente. Entre éstos, los más frecuentes son:

A) La renta personal "per capita" o poder medio de compra de los individuos residentes en una jurisdicción, es decir, su consumo más el cambio en su riqueza neta a lo largo de un período de tiempo. Este indicador está diseñado, por lo tanto, para medir la capacidad contributiva únicamente de los residentes en un territorio administrativo, con independencia de que tal renta sea producida dentro o fuera de dicha área; y excluye del cálculo la renta producida en tal jurisdicción pero recibida por individuos no-residentes. Así, pues, la renta personal "per capita" no lleva a cabo una cobertura completa de todas las fuentes de ingresos potenciales a disposición de un gobierno territorial. Por otra parte, tal medida no se basa en la potencialidad legal de un gobierno para obtener ingresos a partir de sus propias bases tributarias y de ingresos. Además, y con el fin de que este indicador refleje correctamente la capacidad contributiva de los individuos residentes en un territorio, se hace preciso realizar algunos ajustes consistentes en la adición y/o sustracción de determinadas partidas a/de los flujos monetarios recibidos e imputados a los contribuyentes.

B) El producto territorial bruto. Este mide el valor total de los bienes y servicios producidos por los factores tierra, trabajo y capital en un territorio administrativo a lo largo de un período dado de tiempo. La renta generada se recibe por los propietarios de estos factores de producción, y, con independencia de las residencias de tales propietarios, puede ser gravada por un gobierno territorial. Contrariamente a la renta personal "per capita", el producto territorial bruto (igualmente "per capita") no incluye una manifestación de capacidad contributiva tan importante como la de la renta recibida por residentes en una jurisdicción que ha sido producida en el exterior de ésta, que, sin embargo, puede ser alcanzada por un gobierno jurisdiccional como una fuente adicional más de obtención de ingresos destinados a dicha autoridad. Por ello, el producto territorial bruto "per capita" no está diseñado para lograr una cobertura completa de todas las fuentes potenciales de ingresos públicos, aunque está basado, al igual que la renta personal "per capita", en la capacidad individual para pagar impuestos.

C) Los recursos tributables totales "per capita". Esta medida se basa asimismo en la capacidad de pago de los agentes residentes tanto dentro como fuera de un territorio (no en la potencialidad recaudatoria de ingresos de los gobiernos), pero ha sido diseñada para afrontar las limitaciones complementarias que implican la renta personal "per capita" y el producto territorial bruto "per capita". Los recursos tributables totales son el total de la renta producida en el interior de una jurisdicción a lo largo de un período de tiempo más los elementos de renta recibidos por los residentes en tal área pero producidos en su exterior. Por consiguiente, el tamaño de esta medida es mayor

que el de cada uno de los dos indicadores descritos anteriormente, pero en cualquier caso sigue mostrando la capacidad contributiva individual con independencia de la potencialidad recaudadora legal y reglamentaria de un gobierno.

D) El sistema tributario representativo. Se ha diseñado para medir la capacidad recaudatoria de ingresos de un gobierno sobre sus bases tributarias legales. En lugar de las manifestaciones de capacidad contributiva individual, el sistema tributario representativo estima las bases legales que pueden ser sujetas habitualmente por los gobiernos territoriales, ponderando estas bases por los tipos impositivos medios del país. De este modo, el sistema tributario representativo mide la cantidad de unidades monetarias que cada administración territorial lograría en el caso de que un conjunto uniforme de tipos impositivos fuese aplicado sobre todas las bases imponibles que se encuentran a disposición de tal jurisdicción. Puesto que los mismos tipos impositivos se utilizan para todos y cada uno de los territorios comparados, los rendimientos estimados varían únicamente como consecuencia de las diferencias entre las bases potenciales de éstos. Tal medida de capacidad tiene en cuenta todos los recursos económicos que pueden ser alcanzados por un gobierno territorial, con independencia de que dicha autoridad pública decida o no someterlos de forma efectiva y, en su caso, de la intensidad con que los grave. La capacidad fiscal basada en el sistema tributario representativo y el esfuerzo fiscal son complementarios en la medida en que el ratio de la recaudación tributaria efectiva y la capacidad fiscal puede ser interpretado como un indicador del grado en que un gobierno territorial hace uso de sus bases imponibles potenciales con respecto a otros gobiernos del mismo nivel de autoridad. Este esfuerzo fiscal puede ser específico (para cualquier tributo en particular) o general (para todos los tributos considerados simultáneamente).

E) El sistema representativo de ingresos. Implica las mismas características principales que el sistema tributario representativo, pero ahora la cobertura es mayor puesto que el sistema representativo de ingresos incorpora no sólo las bases tributarias legales sino también las bases legales no-tributarias, y, por ello, está diseñado para lograr una cobertura completa de todas las fuentes potenciales de ingresos, con independencia de que éstas sean poseídas por residentes o no-residentes. Como en el caso del sistema tributario representativo, todas las bases se ponderan por los respectivos tipos medios del país.

##### 5. EL INDICADOR "SYLECRECOPO"

Ninguno de los anteriores indicadores de capacidad fiscal se ha utilizado en el caso español para los municipios valencianos. El método empleado para estas jurisdicciones locales se basa también

en la potencialidad recaudadora de ingresos por los gobiernos desde un punto de vista legal (como el sistema tributario representativo y el sistema representativo de ingresos), pero los tipos aplicados sobre las bases tributables no son promedios del país. En lugar de ello, tales alícuotas son los límites máximos permitidos por la nueva Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales. Dichos límites difieren entre tipos de municipios y dependen de los tamaños de población en general y de otras variables en particular. Este nuevo método ha sido etiquetado como "**System of Legal and Economic Revenue Collecting Potentials**" (SYLECRECOPO). Consiste en la estimación de las sumas monetarias que los gobiernos municipales son capaces de obtener a partir de sus bases (económicas, demográficas, etc.) reales mediante la utilización de los tipos impositivos máximos que la ley permite aplicar sobre las correspondientes bases en función de las características específicas respectivas de los municipios. En el caso español, tal metodología implica los siguientes procesos:

A) En el Impuesto sobre los Bienes Inmuebles las bases se estiman según criterios teóricamente uniformes para todo el país, pero los tipos mínimos comunes a todos los municipios (0,40% y 0,30%, para bienes urbanos y rústicos, respectivamente) pueden ser libremente incrementados por los ayuntamientos hasta los límites siguientes:

<u>municipios con población de derecho</u>	<u>bienes urbanos</u>	<u>bienes rústicos</u>
- hasta 5 000 habitantes .....	0,85%	0,65%
- de 5 001 a 20 000 habitantes .....	0,95%	0,75%
- de 20 001 a 50 000 habitantes .....	1,00%	0,80%
- de 50 001 a 100 000 habitantes .....	1,05%	0,85%
- superior a 100 000 habitantes .....	1,10%	0,90%

Cuando una o varias de las siguientes circunstancias concurren en un municipio, los anteriores límites pueden incrementarse de nuevo de acuerdo con el siguiente cuadro:

<u>circunstancias</u>	<u>bienes urbanos</u>	<u>bienes rústicos</u>
- municipios capital de provincia o comunidad autónoma .....	0,07%	0,06%
- municipios en los que se presta servicio de transporte público colectivo de superficie ....	0,07%	0,05%
- municipios que prestan más servicios de aquéllos a los que están obligados según el artículo 26 de la Ley 7/1985 .....	0,06%	0,06%
- municipios en los que los terrenos de naturaleza rústica representan más del 80% de la superficie total del término .....	-	0,15%

B) En el Impuesto sobre Actividades Económicas las cuotas indicadas en las tarifas pueden ser incrementadas mediante la aplicación de los siguientes coeficientes e índices correctores:

<u>municipios con población de derecho</u>	<u>escala</u>
- hasta 5 000 habitantes .....	hasta 1,4
- de 5 001 a 20 000 habitantes .....	hasta 1,6
- de 20 001 a 50 000 habitantes .....	hasta 1,7
- de 50 001 a 100 000 habitantes .....	hasta 1,8
- superior a 100 000 habitantes .....	hasta 2,0

Índices ponderando la situación física del establecimiento dentro del término municipal en función de la categoría de la calle:

- índice mínimo de la escala .....	1
- índice máximo de la escala .....	2

C) En el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica la ley establece un cuadro de tarifas únicas y fijas según la clase y potencia del vehículo, que son uniformes para todo el territorio del Estado, pero sobre tales tarifas los ayuntamientos pueden aplicar los siguientes coeficientes:

<u>municipios con población de derecho</u>	<u>coeficientes</u>
- hasta 5 000 habitantes .....	hasta 1,4
- de 5 001 a 20 000 habitantes .....	hasta 1,6
- de 20 001 a 50 000 habitantes .....	hasta 1,7
- de 50 001 a 100 000 habitantes .....	hasta 1,8
- más de 100 000 habitantes .....	hasta 2,0

D) En el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras la base imponible viene representada por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, y la cuota se calcula aplicando sobre dicha base el tipo de gravamen - único para todo el territorio español - del 2 por ciento. Pero esta alícuota puede ser incrementada por los ayuntamientos hasta los límites siguientes:

<u>municipios con población de derecho</u>	<u>límites máximos</u>
- hasta 5 000 habitantes .....	2,40%
- de 5 001 a 20 000 habitantes .....	2,80%
- de 20 001 a 50 000 habitantes .....	3,20%
- de 50 001 a 100 000 habitantes .....	3,60%
- superior a 100 000 habitantes .....	4,00%

E) En el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana los criterios de valoración de las bases imponibles son teóricamente uniformes para todo el territorio español, pero los tipos impositivos pueden ser fijados por los ayuntamientos dentro

de los límites de la siguiente escala. Tales autoridades pueden establecer un solo tipo o uno para cada uno de los períodos comprendidos en la tabla por la que se determina el incremento real del valor de los terrenos:

<u>municipios con población de derecho</u>	tipos	
	mínimo	máximo
- hasta 5 000 habitantes .....	16%	26%
- de 5 001 a 20 000 habitantes .....	17%	27%
- de 20 001 a 50 000 habitantes .....	18%	28%
- de 50 001 a 100 000 habitantes .....	19%	29%
- superior a 100 000 habitantes .....	20%	30%

Con independencia de que un ayuntamiento haga uso o no de su plena potencialidad recaudatoria, el método **SYLECRECOPO** permite el cálculo de las sumas monetarias hipotéticas que tal gobierno municipal podría haber recaudado durante un determinado período sobre sus contribuyentes si dicho ayuntamiento hubiese agotado las posibilidades financieras que la ley le permite. Por tanto, las estimaciones **SYLECRECOPO** son las consecuencia de dos tipos de variables: a) las reales, representadas por las magnitudes efectivas a las cuales van referidas las bases imponibles, y b) las tasas máximas que los ayuntamientos pueden aplicar sobre aquellas bases en función de las respectivas características demográficas, económicas, geográficas, etc. municipales contempladas expresamente por la ley para modular de forma discrecional sus cargas tributarias autónomas.

En una primera aproximación empírica, la metodología anteriormente descrita ha comenzado a ensayarse sobre el conjunto de municipios españoles que integran la Comunidad Valenciana, y, sin perjuicio del diseño teórico simple y directamente comprensible de este nuevo indicador de capacidad fiscal, su aplicación inicial ha puesto de relieve diversos inconvenientes, a algunos de los cuales se hace breve alusión seguidamente:

A) Inmuebles urbanos. Los valores catastrales de este tipo de bienes para 1988 (período para el cual se disponía de los datos más recientes en el momento del comienzo de esta investigación) no se encontraban suficientemente actualizados, y a menudo diferían sensiblemente de los valores de mercado. Por otra parte, tales divergencias entre valores fiscales y de mercado no se repartían de manera uniforme sobre los municipios españoles ni tampoco entre las diversas sub-áreas o distritos de los grandes municipios. Adicionalmente, muchas edificaciones no habían sido declaradas, encontrándose en una situación irregular con respecto a las autoridades tributarias, y tal fraude fiscal tampoco se distribuía de manera uniforme desde un punto de vista geográfico o inter-municipal.

B) Inmuebles rústicos. Tradicionalmente las diferencias entre los valores fiscales y los valores de mercado para este tipo de bienes han sido más destacadas que para los inmuebles urbanos. Además, a

partir de 1985 importantes sumas de dinero procedentes de residentes en grandes ciudades han ido invirtiéndose en terrenos agrarios con fines puramente especulativos y también en busca de opacidad fiscal, y estos nuevos flujos han incrementado, de forma selectiva, las diferencias históricas entre los valores catastrales y de mercado. Tal fenómeno se ha visto reforzado igualmente por las inversiones productivas - y no puramente especulativas - realizadas con el fin de convertir tierras no cultivadas en campos cultivables, secano en regadío, cultivos de bajos beneficios en otros con mejores perspectivas económicas, cultivos intensivos en otros extensivos y viceversa, etc. Aunque en la actualidad existen medios tecnológicos para detectar y controlar estos cambios rápidamente y el catastro español ha mejorado su organización en los últimos años, aquéllos son costosos, el esfuerzo realizado resulta insuficiente y muchas imperfecciones subsisten. Por todas estas razones, las bases fiscales utilizadas en la presente investigación para calcular las recaudaciones potenciales del nuevo Impuesto sobre los Bienes Inmuebles han debido considerarse como estimaciones de las bases auténticas, y no puede sostenerse con rotundidad que las bases catastrales empleadas estén reflejando de forma precisa las diferencias intermunicipales en las bases reales.

C) Actividades económicas. El nuevo impuesto sobre éstas entrará en vigor en 1 de enero de 1992. En el momento del comienzo de este trabajo de investigación el parlamento español aún no había aprobado las magnitudes básicas para la determinación de las deudas tributarias. La recaudación que el nuevo tributo ha de proporcionar a los ayuntamientos debe igualar, como mínimo, a las procedentes de la Licencia Fiscal de Actividades Profesionales y Artísticas, la Licencia Fiscal de las Actividades Comerciales e Industriales, el Impuesto de Radicación, el Impuesto sobre Gastos Suntuarios y el Impuesto sobre Publicidad. En algunas actividades comerciales un crecimiento superior al 1 000 por ciento podría, en principio, ser obtenido, en tanto que tal incremento podría ser menor del 100 por ciento en otras. También aquí el fraude fiscal se distribuye de manera irregular entre los municipios.

D) Vehículos de tracción mecánica. Este encabezamiento general incluye automóviles, autobuses, camiones, tractores, remolques y semi-remolques y otros vehículos tales como motocicletas y ciclomotores. Los anuarios estadísticos publicados no ofrecen un desglose por municipios de las potencias fiscales de estos tipos de vehículos. Con el fin de tratar de conocer las bases reales del nuevo Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica se ha hecho necesario confeccionar un cuestionario apropiado, que se remitió a todos y cada uno de los municipios que integran la Comunidad Valenciana. Algunos de los ayuntamientos consultados no contestaron oportunamente las preguntas de tal cuestionario; otros, carecían de un censo actualizado que estuviese adaptado a las características del nuevo impuesto, por lo que las respuestas a los apartados del cuestionario contribuyeron a acelerar la elaboración de esta información, necesaria para ellos. En cualquier caso, con

los datos logrados a partir de las respuestas, considerados como una muestra representativa, se han estimado las bases de la mayor parte de los municipios cuyas contestaciones no se recibieron dentro de un plazo considerado prudencial.

E) Construcciones, instalaciones y obras. El impuesto sobre estas actividades no es obligatorio sino voluntario para los municipios. Como el tributo es nuevo y no sustituye a impuestos anteriores, no se tiene por el momento suficiente información histórica sobre bases municipales, que en el presente caso vienen constituidas por los costes reales de las respectivas construcciones, instalaciones y obras.

F) Incrementos en el valor de los terrenos de naturaleza urbana. El potencial recaudador de ingresos del impuesto sobre tal materia no ha sido estimado hasta el momento debido a que éste es un tributo de naturaleza extraordinaria, cuya base viene representada por los incrementos reales en el valor de los terrenos de naturaleza urbana puestos de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos, y el número e importes de estas operaciones pueden ser bastante irregulares en el tiempo. En términos estrictos, un análisis de la capacidad fiscal de este impuesto únicamente debe llevarse a cabo a partir de datos "ex-post" y, por tanto, ha de referirse a un período de tiempo ya transcurrido, pues puede no ser conveniente considerar los datos de un año concluido como una medida adecuada de las bases que se registrarán en otros años del ciclo económico. Aquí, como en el caso del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, será posible lograr estimaciones de capacidad fiscal con la ayuda de cuestionarios específicamente diseñados y dirigidos a los ayuntamientos para reunir información sobre bases imponibles municipales en períodos concretos ya transcurridos. Las extrapolaciones de estas estimaciones para años futuros pueden resultar problemáticas en aquellos municipios que experimenten grandes oscilaciones, pero menos discutibles en los que registren regularidades.

## 6. ESTIMACIONES PROVISIONALES

Aunque por razones de brevedad no se incluye en la presente contribución el amplio detalle de las estimaciones provisionales llevadas a cabo hasta el momento mediante el empleo del método **SYLECRECO PO** acerca de las capacidades fiscales relativas a los nuevos impuestos establecidos por la Ley 39/1988 para todos y cada uno de los municipios integrados en la Comunidad Valenciana, a título de ilustración se ofrecen, como anexo, las agregaciones provinciales que corresponden al Impuesto sobre los Bienes Inmuebles, separando bienes urbanos y bienes rústicos, e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica para 1988. Las cifras aquí brindadas son, por lo tanto, aproximaciones

a las cantidades que los respectivos ayuntamientos hubiesen podido recaudar, como máximo, en dicho año en el supuesto de que tales tributos hubiesen estado ya vigentes en él, si bien cabe recordar que ello tiene lugar el 1 de enero de 1990.

La información del cuadro anexo puede ser desarrollada en el futuro en forma de tablas de doble entrada, cada una de las cuales puede estar referida a un tributo en particular y componerse: a) de tantas filas como municipios integran una comarca, una provincia, una comunidad autónoma, etc.; b) tantas columnas principales como fuentes de ingresos autónomos estén potencialmente a disposición de los ayuntamientos por imperativo legal; c) las columnas auxiliares que sean necesarias para mostrar las bases reales municipales de las nuevas modalidades de ingresos y los tipos y parámetros legales; y d) las fases intermedias que permiten pasar, mediante la aplicación del método **SYLECRECOPO**, desde tales bases a las respectivas capacidades fiscales. Dichas tablas pueden ser útiles para ofrecer panorámicas resumidas pero completas de las potencialidades recaudatorias de los nuevos tributos en las agrupaciones territoriales de municipios comparados o estudiados.

#### **NOTAS**

- (1) Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Developing Federal Program Responsibilities and Revenue Sources to State and Local Governments, A-104, Washington, D.C.: ACIR, U.S. Government Printing Office, March 1986.
- (2) Advisory Commission on Intergovernmental Relations: "Measuring Metropolitan Fiscal Capacity and Effort: 1967-1980", ACIR, Staff Working Paper 1, July 1983.
- (3) Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Measuring State Fiscal Capacity: Alternative Methods and Their Uses, M-150, Washington, D.C.: ACIR, U.S. Government Printing Office, September, 1986.
- (4) Barro, S.M.: "Improved Measures of State Fiscal Capacity: Short-Term Changes in the PCI and RTS Indices", en U.S. Department of the Treasury: Federal-State-Local Fiscal Relations, Washington: Office of State and Local Finance, September, 1985.
- (5) Carnevale, J.T.: "Experimental Estimates of Total Taxable Resources" en U.S. Department of the Treasury: Federal-State-Local Fiscal Relations.

Technical Appendix, Washington: Office of State and Local Finance, September 1985.

(6) Centro de Gestión Catastral (Ministerio de Economía y Hacienda): Datos Tributarios Básicos por Municipios. 1988. Madrid: Centro de Gestión Catastral, 1989.

(7) Conselleria d'Administració Pública (Direcció General d'Administració Local): Pressupostos Municipals 1988. Valencia: Generalitat Valenciana, 1989.

(8) Instituto Nacional de Estadística: Poblaciones de Derecho de los Municipios Españoles. Rectificación del Padrón Municipal de Habitantes a 1 de Enero de 1988. Madrid: INE, 1989.

(9) Instituto Nacional de Estadística: Censo de la Población de España de 1981. Nomenclator de las Ciudades, Villas, Lugares, Aldeas y Demás Entidades de Población. Madrid: INE, 1985.

(10) Ladd, H.F.: "Local Education Expenditure, Fiscal Capacity, and the Composition of the Property Tax Base", National Tax Journal, Vol. 27, No. 2 (June), pp. 145-58.

(11) Ladd, H.F., and Yinger, J.: "Measuring the Fiscal Capacity of U.S. Cities", en Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Measuring State Fiscal Capacity: Alternative Methods and Their Uses, M-150, Washington, D.C.: ACIR, U.S. Government Printing Office, September 1986.

(12) Roig Alonso, M.: "Bases para un Nuevo Sistema de Financiación de los Municipios Españoles", Hacienda Pública Española, número 101 (1986), pp. 287-305.

(13) Roig Alonso, M., y Miñana Simó, J.S.: "Modelos de Distribución de un Fondo Incondicional de Recursos Financieros según Capacidades y Necesidades de los Municipios Valencianos: una Primera Aproximación", en XV Reunión de Estudios Regionales. Murcia: Asociación Española de Ciencia Regional, 1989.

(14) Sawicky, M.B.: "The Total Taxable Resources Definition of State Revenue Raising Ability", en U.S. Department of Treasury: Federal-State-Local Fiscal Relations, Washington: Office of State and Local Finance, September 1985.

**NUEVAS CAPACIDADES FISCALES DE LOS MUNICIPIOS VALENCIANOS  
PARA 1988**

(estimaciones agregadas a nivel provincial)

jurisdicciones	(1) población	Impuesto sobre los Bienes Inmuebles (bienes urbanos)		Impuesto sobre los Bienes Inmuebles (bienes rústicos)		(6) capacidades fiscales estimadas
		(2) bases imponibles estimadas	(3) capacidades fiscales estimadas	(4) bases imponibles estimadas	(5) capacidades fiscales estimadas	
- 138 municipios de la provincia de Alicante .....	1 249	1 637 839 869	17 450 942	21 401 249	171 209	5 600 139
- 135 municipios de la provincia de Castellón .....	445	499 135 636	5 198 280	22 815 715	208 026	1 403 023
- 247 municipios de la provincia de Valencia .....	2 105	2 267 952 271	13 073 924	82 937 758	687 810	8 229 181
- 520 municipios de la Comu- nidad Autónoma Valenciana .....	3 799	4 404 927 776	35 723 146	127 154 722	1 067 045	15 232 343

**Notas:**

- Las cifras de la columna (1) vienen expresadas en miles de habitantes.
- Las cifras de las columnas (2), (3), (4), (5) y (6) vienen expresadas en miles de pesetas de 1988.

**Fuente:**

- Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (8) (9), del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (6), de la Conselleria d'Administració Pública de la Generalitat Valenciana (7) y de las encuestas propias.