

Análisis crítico de la participación municipal en los tributos del Estado

Francisco Pedraja Chaparro
Catedrático de la Universidad de Extremadura

1. Introducción.
2. Cambios en la PMTE introducidos por la Ley 51/2002.
3. Valoración y propuestas de reforma.
4. Referencias.

1. Introducción

El objetivo de mi intervención es realizar un análisis crítico de un instrumento fundamental en la financiación ordinaria municipal, la participación municipal en los tributos del Estado (PMTE). En efecto, los ingresos procedentes de estas transferencias generales junto con aquellos otros propios (fundamentalmente de carácter tributario) constituyen los pilares sobre los que se asienta la financiación con la que se hace frente a los gastos derivados de las competencias municipales.¹

Las transferencias generales, aquellas que el Gobierno receptor puede gastar en lo que (dentro de sus competencias) estime oportuno, se justifican desde la literatura económica por ser un instrumento adecuado para

1. No olvidamos que dentro del grupo de transferencias generales debemos incluir a la participación de los entes locales en los tributos de las comunidades autónomas, instrumento contemplado en la Constitución (artículo 142) destinado a coadyuvar a la suficiencia financiera de la Hacienda local y que no abordamos en nuestra exposición. La doble participación en los tributos de Estado y de las comunidades autónomas parece consecuente con la capacidad que ambos tienen en la determinación de las competencias de los entes locales. La crítica fundamental que debe hacerse a este instrumento es su falta de aplicación efectiva con la excepción de aquellos territorios que cuentan con un especial régimen financiero (como sucede con las comunidades forales).

mejorar la suficiencia con una idea de equidad en un doble sentido, vertical y horizontal.

Como consecuencia de la distribución de competencias (generadoras de necesidades de gasto) e ingresos propios entre las distintas esferas de gobierno (central, regional y local), suele ser habitual que exista un desequilibrio relativo desfavorable para las haciendas subcentrales (regional y local), conocido como desequilibrio (fiscal) vertical.

La importancia de ese desequilibrio, que varía considerablemente entre países, es fruto de dos fuerzas opuestas. Por una parte, la contrastada facilidad de descentralizar competencias a los niveles inferiores de gobierno (Livat [et al.], 1998); por otra, la evidente dificultad de descentralizar ingresos propios a unidades espaciales reducidas cumpliendo los exigentes principios de asignación impositiva (véase, por ejemplo Musgrave, 1983). Esa tensión y el consiguiente desequilibrio se intensificará en el futuro ante la previsible pérdida de importancia de los recursos propios locales motivada por los cambios económicos que se vienen produciendo.²

Por su parte, en la medida que las necesidades de gasto y las capacidades fiscales no se distribuyen uniformemente entre los municipios habrá diferencias en los niveles de prestación de los servicios municipales aunque todos ellos realicen un mismo esfuerzo fiscal. Las transferencias pueden ser utilizadas para garantizar la igualdad entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales en la esfera municipal. Son razones de eficiencia y, fundamentalmente, de equidad horizontal (interpersonal) las que justifican este objetivo de nivelación (Buchanan, 1950).

La reciente reforma de la financiación local [Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales (LRHL)], que tiene su origen en la decisión del anterior Gobierno de “suprimir” el impuesto de actividades económicas (IAE), ha introducido cambios significativos en la mencionada PMTE que se han venido a añadir a otros menores producidos con motivo de las sucesivas revisiones quinquenales de este instrumento financiero.

Parece, entonces, oportuno evaluar los cambios producidos en este instrumento aprovechando las enseñanzas tanto de la teoría de la descentralización fiscal como de la experiencia comparada. Ello permitirá no sólo apreciar

2. Cambios en la producción y el consumo de bienes a servicios, importancia creciente de los activos intangibles en la generación del *output*, desarrollo del comercio electrónico y aumento de la competencia entre jurisdicciones. Sobre estas cuestiones, véase Tannenwald (2002).

los avances producidos sino también detectar los problemas que permanecen así como los caminos para superarlos. Con este objetivo, parece conveniente dedicar previamente un epígrafe a describir los cambios en la PMTE con respecto a la regulación previa correspondiente al quinquenio 1999-2003.

2. Cambios en la PMTE introducidos por la Ley 51/2002

La PMTE constituye la principal transferencia de la Hacienda central a los municipios y supone, aproximadamente, la cuarta parte del total de sus ingresos no financieros, aunque presenta notables diferencias en su importancia relativa en función del tamaño municipal. Se trata, como dijimos, de una transferencia no condicionada cuya cuantía global ha venido revisándose cada cinco años y que, durante el último quinquenio (1999-2003), ha evolucionado según el producto interior bruto (PIB) nominal con una garantía de crecimiento mínimo equivalente al índice de precios al consumo (IPC).

Una vez que se descuenta del fondo general la financiación correspondiente a determinados municipios (Madrid y Barcelona, entre otros, para los que se mantiene la proporción en el fondo que tenían en 1998), la cantidad restante se distribuye mediante una fórmula en la que es posible apreciar variables que pretenden recoger factores de necesidades de gasto, capacidad y esfuerzo fiscal. En todo caso, se establece una garantía general de financiación mínima igual a la transferencia recibida en el último año del quinquenio precedente (1998) y otra específica para los municipios de menos de 5.000 habitantes (de aproximadamente cien euros).

A continuación, identificamos las variables (y pesos) utilizadas para distribuir la transferencia:

a) Como variables de necesidad:

–Un 75% de la transferencia se distribuye según la población del municipio ponderada por los coeficientes recogidos en la siguiente tabla según el tamaño municipal.

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

–Un 2,5% de la transferencia según el número de unidades escolares.³

b) Como variable de capacidad, un 8,5% de la transferencia se reparte en función de la (inversa) de la capacidad recaudatoria según los derechos liquidados de los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos.

c) Por último, un 8,5% de la transferencia se distribuye en función del esfuerzo fiscal medio del municipio calculado como cociente entre la recaudación real y la potencial de una serie de impuestos. Se establece además un límite al esfuerzo, de modo que para ningún municipio su valor sea superior al quíntuplo del menor valor alcanzado por los municipios del último estrato poblacional.

Como dijimos anteriormente, la Ley 51/2002 modifica de manera significativa la PMTE. Desde un único sistema de transferencias generales, con todas las matizaciones que queramos, se pasa a otro definitivamente “dual” que, en función (básicamente) del tamaño municipal, establece un esquema distinto de cálculo de las transferencias generales. Por otra parte, en un claro paralelismo con el sistema de financiación autonómico, el nuevo sistema se define como permanente suprimiendo las revisiones quinquenales que han venido caracterizándolo.

La fórmula distributiva de varios factores se mantiene, con modificaciones, para los municipios de menor población, grupo que identificamos como *pequeños municipios*. A él se añade un nuevo sistema para los de 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, que denominaremos *grandes municipios*.

En el caso de los *grandes municipios*, la subvención general correspondiente a cada uno de ellos en el año base (2004) se desdobra en dos componentes: un conjunto de participaciones territorializadas en diferentes impuestos estatales y el denominado Fondo Complementario de Financiación.

Las participaciones “territorializadas” consisten en unos determinados porcentajes en los rendimientos no cedidos a las comunidades autónomas de una serie de impuestos estatales: IRPF (1,6875%), IVA (1,7897%) e impuestos especiales armonizados con la UE (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

3. De infantil, primaria, primer ciclo de la enseñanza secundaria obligatoria y especial existentes en centros públicos, en que los inmuebles pertenezcan a los ayuntamientos, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los ayuntamientos.

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. No obstante, en trámite parlamentario, se corrigió la “territorialización” de los impuestos especiales sobre hidrocarburos y labores de tabaco, localizándose directamente en el ámbito municipal.⁴ La nueva configuración de la transferencia para este grupo de municipios se ajusta más a la denominación de *participación* en la medida que, en algún caso, incluye ingresos obtenidos en los territorios de los correspondientes municipios.

El segundo elemento, el denominado Fondo Complementario de Financiación, actúa como una partida de ajuste similar al Fondo de Suficiencia que existe para las comunidades autónomas. Su importe en el primer año se calcula como diferencia entre la subvención general en el año base y las participaciones “territorializadas” correspondientes a cada municipio.

Desde una perspectiva dinámica, las participaciones territorializadas evolucionarán según lo haga la recaudación de los impuestos participados bien específicamente la del municipio (IRPF e impuestos especiales sobre hidrocarburos y labores de tabaco) o 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 total nacional y de la población municipal en relación con la de su comunidad autónoma. El Fondo Complementario, por su parte, evolucionará según la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las comunidades autónomas, por IRPF, IVA e impuestos especiales armonizados (índice ITE); el mismo índice fijado para las transferencias generales del Estado a las comunidades autónomas (Fondo de Suficiencia).

Para el resto de los municipios (*municipios pequeños*), se mantiene la actual fórmula distributiva aunque con algunas modificaciones en relación con el quinquenio anterior (1999-2003). La subvención general se actualiza según el ITE que sustituye al PIB nominal, eliminándose el IPC como garantía de evolución mínima. Se mantiene la garantía de que ningún municipio obtendrá

4. Concretamente, en el impuesto sobre hidrocarburos según el índice de entregas de gasolinas, gasóleos y fuelóleos en el término municipal respectivo ponderadas por los correspondientes tipos impositivos y en el impuesto sobre las labores del tabaco según el índice de ventas a expendedorías de tabaco en el término municipal correspondiente.

una financiación inferior a la recibida como subvención en el último año del quinquenio anterior (2003) suprimiéndose la garantía de financiación mínima adicional para municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Una vez determinada la transferencia general, ésta se descompone, como dijimos, en partes que se distribuyen a su vez en función de una serie de variables que tratan de recoger las diferencias municipales en necesidad, capacidad y esfuerzo.

En las de *necesidad*, de las dos variables existentes, población ponderada por tramos crecientes según el tamaño municipal y unidades escolares, se eliminan estas últimas quedando la población como variable exclusiva y manteniendo su peso del 75% en la distribución de la transferencia general. Los tramos de población, una vez eliminados los superiores a los que se aplica el nuevo sistema de transferencias, se ajustan a aquellos para los que la Ley de bases del régimen local exige competencias adicionales, modificándose al alza, en algunos tramos los coeficientes de ponderación (véase la tabla siguiente).

Número de habitantes	Coficiente (antes)
De 50.000 a menos de 75.000	1,40 (1,32)
De 20.001 a 50.000	1,30 (1,30)
De 10.001 a 20.000	1,17 (1,17)
De 5.001 a 10.000	1,17 (1,15)
Hasta 5.000	1,00 (1,00)

La variable *capacidad* recaudatoria (inversa), ahora denominada capacidad tributaria, gana importancia en la fórmula distributiva (del 8,5% al 12,5%) mientras que el *esfuerzo* fiscal la reduce hasta igualar su peso con el de la capacidad (del 14% al 12,5%). No se define en la ley ni la capacidad tributaria ni el esfuerzo fiscal, tarea que se encomienda a las futuras leyes de presupuestos.

Hay que mencionar, dentro del grupo de *pequeños municipios*, un tercer sistema específico para aquellos considerados por la Ley 51/2002 como turísticos, que consiste, básicamente, en un sistema híbrido del aplicado a los *pequeños municipios* y del establecido para los *grandes municipios* mediante la cesión de recaudación de una parte de la “cesta” de los impuestos prevista para estos últimos (hidrocarburos y labores del tabaco).⁵

5. Tal como está diseñado será favorable (perjudicial) según la recaudación de esos impuestos en el municipio crezca por encima (por debajo) de la correspondiente al ITE.

3. Valoración y propuestas de reforma

En este apartado, llevaremos a cabo un análisis crítico de la experiencia municipal española en el diseño de este instrumento fundamental de la financiación ordinaria. Como pusimos de manifiesto en la introducción, las enseñanzas de la teoría de la descentralización fiscal y la experiencia comparada⁶ constituirán la base en la tarea de mostrar tanto los avances producidos como los caminos que han de seguirse para mejorar sus resultados.

Precisamente uno de los principales avances, fruto de la aplicación de la LRHL de 1988, fue sin duda el paso desde una determinación anual de la cuantía de la transferencia, con lo que ésta quedaba supeditada a otros objetivos más urgentes de la Hacienda central, hacia la objetividad y estabilidad que proporciona al sistema asociar el volumen de transferencias, revisable cada cinco años, a la evolución de los recursos de la Hacienda central siguiendo el camino utilizado con las comunidades autónomas. Desde ese objetivo de reequilibrio vertical, algunas decisiones como el cambio hacia índices de evolución sobre magnitudes más controlables por la Hacienda central (ITE frente al PIB)⁷ o calculados sobre unos recursos más reducidos (ITE frente a un conjunto más amplio de ingresos como sucedió durante el quinquenio 1994-1998), así como la eliminación de las revisiones quinquenales, ante las incertidumbres sobre los resultados del nuevo sistema, son ciertamente discutibles.

A la función de reequilibrio vertical se añade, como dijimos, una dimensión horizontal, de manera que las transferencias deben tratar de corregir las diferencias entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales entre municipios. Junto al carácter no condicionado de la transferencia que permite asimilarla, en términos de autonomía del gasto, a los ingresos propios, parece conveniente exigir al sistema de transferencias unos objetivos claros y susceptibles de traducirse en una fórmula que, aplicada con generalidad, permita alcanzar esa nivelación entre competencias y recursos. Mientras que la PMTE puede ser utilizada libremente dentro de las competencias municipales, no puede decirse lo mismo de las otras exi-

6. Un análisis general de las principales decisiones que han de adoptarse partiendo de esas dos referencias (teoría y experiencia) se encuentra en Martínez-Vázquez y Boex (2000), y Bird y Smart (2002).

7. Cuestiones que pueden parecer menores como el tiempo en el que están disponibles los índices, son fundamentales para una correcta presupuestación y cálculo de las entregas a cuenta de las transferencias. En este sentido, mientras que el PIB nominal del año n está disponible en el primer trimestre del año $n + 1$, para disponer del ITE del año n hay que esperar a mediados del año $n + 2$.

gencias. Al margen de la complejidad, es difícil deducir unos objetivos claros a partir de un sistema dual (municipios grandes y pequeños) o incluso trinitario (turísticos, dentro de los pequeños) de transferencias. Tampoco, como hemos demostrado en otro lugar (Pedraja y Suárez Pandiello, 2003), el diseño de la fórmula distributiva de variables vigente no garantiza la nivelación financiera entre los municipios. Ello permite una posible vía de reforma que, de llevarse a cabo, teniendo en cuenta los cambios en la financiación a los que daría lugar y la necesidad de graduarlos, haría conveniente introducir un periodo transitorio de ajuste. Por otra parte, dejar pendientes de definición elementos estructurales como son los de capacidad y esfuerzo permitiendo su modificación en las sucesivas leyes de presupuestos es abrir la puerta a la incertidumbre en este instrumento de financiación.

Pasando a los factores que deben estar presentes en una fórmula que distribuya el fondo general de transferencias, hay dos que resultan imprescindibles, los representativos de las necesidades de gasto y los que pretenden recoger la capacidad fiscal, y otro discutible, los que tratan de reflejar el esfuerzo fiscal. En todo caso, con el fin de simplificar la fórmula distributiva, se debería reducir al máximo el número de factores representativos de las anteriores dimensiones. En lo que sigue discutimos cada uno de ellos en la fórmula española.

En cuanto a los factores que tratan de recoger las *necesidades de gasto* de los municipios, destaca su positiva evolución en representatividad y simplificación. Dado el número (más de 8.000) y la heterogeneidad de municipios españoles, parecía conveniente tender a la máxima simplificación (un único factor). En ese sentido, la población es el candidato indiscutible por su representatividad (espacial y competencial), así como por la relativa facilidad de su cálculo y la dificultad de manipulación. La definitiva eliminación del segundo factor (unidades escolares) que en el anterior quinquenio había visto reducido su peso a la mitad (del 5% al 2,5%), es acertada no sólo por razones de simplificación sino también porque no ocupa un lugar relevante entre las competencias municipales (actualmente está encomendada a las comunidades autónomas) y por reflejar medidas más de *output* que de necesidades de gasto.

Pero el problema fundamental en la utilización de la población como variable representativa de las necesidades municipales está en los coeficientes crecientes que ponderan el tamaño de los municipios; especialmente la diferencia existente entre los correspondientes a los dos tramos

de mayor población (el 2,85 para los de más de 500.000 habitantes, prácticamente dobla al 1,47 asignado al del tramo entre 100.000 y 500.000 habitantes). Debe tenerse en cuenta que la variable población distribuyó el 70% de la transferencia general (quinquenio 1994-1998), por lo que sus consecuencias financieras son significativas.⁸ Esas diferencias en los coeficientes carecen de justificación por mayores competencias (no existe obligación legal de prestar mayores competencias una vez superados los 50.000 habitantes), no tienen fundamento empírico (la escasa evidencia existente en nuestro país no lo avala, Solé y Bosch, 2003) y resultan exagerados desde una perspectiva comparada (por ejemplo, el aumento de valor de un habitante de una población de 510.000 habitantes en relación con otra de 120.000 habitantes no llega al 5% en Alemania mientras que en España supera el 90%).

En relación con la *capacidad fiscal* lo más sorprendente es la tradicional ausencia de factores que recojan ese elemento distributivo en la fórmula de reparto. Curiosamente, hasta 1998 existió, dentro del factor de esfuerzo fiscal, un componente de capacidad fiscal que actuaba contrariamente a lo dictado por la teoría premiando a los municipios relativamente ricos. Cuando la capacidad fiscal se introduce, en el quinquenio 1999-2003, se hace de modo incorrecto por diversas razones. La principal es que identifica capacidad con recaudación incorporando, en consecuencia, incentivos perversos en la fórmula distributiva (posibilidad de aumento de transferencias disminuyendo los tipos impositivos y con ello la recaudación aunque la capacidad fiscal no varíe). Otra deficiencia ha sido, por ejemplo, incluir en esa recaudación a los impuestos potestativos con lo que nuevamente se incorporan señales inadecuadas mediante el sistema de transferencias (más capacidad a aquellos que emplean impuestos potestativos). Resulta contradictorio premiar el esfuerzo mediante un factor independiente en la fórmula distributiva y, simultáneamente, castigar, vía capacidad, la aplicación de impuestos potestativos. Por último, en la recaudación se incluye la correspondiente a tasas y precios públicos cuya cuantía, además de venir sesgada por las nuevas formas de gestión de servicios públicos, en la medida que responde al principio del beneficio, no debería integrarse en el cálculo de un factor de capacidad.

Por fin la Ley de presupuestos para el ejercicio 2004, ejerciendo la habilitación otorgada por la Ley 51/2002, define la capacidad correctamente

8. En Pedraja y Suárez Pandiello (2002) se ofrece información sobre las diferencias de financiación para el quinquenio 1994-1998 del que pudimos disponer de datos.

como base imponible media por habitante del municipio en relación con la correspondiente a su estrato poblacional, sobre la que, no obstante, cabría realizar algunas puntualizaciones. En cuanto a su amplitud, se queda corta al referirse únicamente al impuesto de bienes inmuebles (IBI) dejando fuera, incorrectamente, a los otros dos impuestos obligatorios (IAE y vehículos).⁹ Por otra parte, las posibilidades que la reforma otorga en estas figuras para modificar otros elementos además de los tipos impositivos deben tenerse en cuenta para un cálculo adecuado de las bases fiscales donde habrá de considerarse el ejercicio de capacidad normativa que reduzca sus cuantías.

En cuanto al *esfuerzo fiscal*, su utilización como variable explícita de la fórmula de distribución de las transferencias generales resulta mucho más discutible. Como idea general de partida el sistema de transferencias no debería desincentivar el esfuerzo fiscal. Eso puede conseguirse sin necesidad de que la transferencia dependa del esfuerzo fiscal e incluso, como sucede en el caso de España, fórmulas que explícitamente incluyan el esfuerzo fiscal pueden llegar a desincentivarlo. Una fórmula niveladora de transferencias de capacidades y necesidades relativas que calcule la transferencia niveladora para un determinado nivel de esfuerzo (con independencia del que realice el municipio) incentiva a que se realice el nivel de esfuerzo de referencia.¹⁰ Por el contrario, en el caso de España, a pesar de incluir la fórmula distributiva un factor de esfuerzo, la mala definición de la variable capacidad (a partir de impuestos recaudados, inclusión de impuestos potestativos, etc.) puede desincentivar el esfuerzo. Tampoco tiene mucho sentido incentivar, desde las transferencias, a realizar mayores esfuerzos con una variable distributiva específica y animar, desde la imposición, a introducir tratamientos ventajosos concediendo capacidad normativa sobre nuevos elementos impositivos como se hace en la última reforma.

Otra cuestión importante es el propio cálculo del esfuerzo. En el caso español, se hace a partir de una suma ponderada de cuatro impuestos (los tres obligatorios y el de plusvalías), teniendo en cuenta la recaudación

9. No debe perderse de vista que la reforma del IAE ha provocado que, para los municipios a los que se aplica esta fórmula distributiva, las diferencias de capacidad se hayan incrementado. Tampoco que se existe una compensación específica por pérdida de recaudación del IAE.

10. Como se deduce de la expresión final obtenida en la nota 3, la nivelación se hace posible (no se impone), pero para ello hay que realizar el esfuerzo estándar establecido. Además, la exigencia de un conjunto de impuestos de aplicación obligatoria, como sucede en España, es también un medio de garantizar un mínimo nivel de esfuerzo.

real con respecto a la potencial máxima. La idea es correcta pero su cálculo presenta deficiencias que se han agudizado con la última reforma de la LRHL. En todo caso, sus resultados deberían reflejar el concepto que pretende medirse, el esfuerzo fiscal, cosa que no parece evidente a juzgar por las siguientes consideraciones. No existen datos de todos los impuestos; reiteradamente se otorga el valor máximo de esfuerzo a todos los municipios en los impuestos de circulación y plusvalías. El resultado no debería ser manipulable, cosa que sucede en la medida que las ponderaciones para su cálculo son internas (importancia recaudatoria de cada figura en el total del propio municipio). La última reforma deja sin IAE a algunos pequeños municipios (recordemos que los grandes municipios están excluidos de la fórmula distributiva) y para muchos otros en los que se mantiene, la incidencia del impuesto es marginal, lo que debilita la propia idea de esfuerzo. Han de aplicarse datos actualizados, sin embargo, con el fin de soslayar algunos de los problemas anteriormente enunciados se utilizan datos previos a la reforma de 2002 para calcular las transferencias municipales en el 2004. La prueba definitiva de que no parece que la variable produzca resultados ajustados al concepto que se pretende medir es que en la propia fórmula se establecen límites específicos al valor que puede alcanzar el esfuerzo fiscal de unos municipios con respecto a otros.

En definitiva, creemos que la justificación de una variable de esfuerzo fiscal en una fórmula distributiva tiene sentido cuando no existe tradición en la utilización de impuestos o en el ejercicio de capacidad normativa y, en todo caso, su utilización debería ser transitoria. Desde esa perspectiva, ese factor pudo estar justificado con el establecimiento de un nuevo sistema impositivo fruto de la LRHL de 1988 pero el paso del tiempo y la constatación del ejercicio de capacidad normativa significativo y generalizado por parte de los municipios españoles deja sin fundamento la utilización de este factor en la fórmula distributiva. Su recomendable eliminación supondría además un paso en la dirección de contar con un sistema de transferencias más sencillo y transparente.

En cuanto a la descomposición de la transferencia aplicable a los *grandes municipios* a partir de 2004 de acuerdo con la última reforma de la LRHL en participaciones territorializadas y Fondo Complementario, su valoración puede hacerse en un doble sentido.

Desde una perspectiva estática, al dar por buena la financiación anterior, consolida las desigualdades en la financiación (especialmente favorable para municipios del último tramo, población superior a 500.000 habi-

tantes). Plantea un problema evidente de territorialización en aquellos impuestos sobre el consumo, tanto el general (IVA) como los específicos, en los que incluso no resulta posible aplicar la postura tradicional de descentralizar parte de la recaudación según el consumo relativo en el territorio correspondiente ante la dificultad (imposibilidad) de obtener el consumo en el ámbito municipal.¹¹ En todo caso, tanto la transferencia previa como su descomposición en participaciones territorializadas y Fondo Complementario de Financiación son ingresos de la misma naturaleza (con respecto al principio de autonomía); todos ellos son ingresos transferidos que conceden autonomía en el gasto (no condicionados) pero no proporcionan capacidad normativa (ni de gestión) alguna.

Por otra parte, desde una perspectiva dinámica, que adquiere una relevancia especial teniendo en cuenta el carácter permanente del nuevo modelo de transferencias (no revisable cada cinco años), cabe hacer las siguientes consideraciones. Suponiendo una situación de partida adecuada (cosa que, como hemos visto, no ocurre), se producirán diferencias en la financiación vía ingresos transferidos en la medida que se den cualquiera de los siguientes supuestos entre los municipios (en la realidad se producirán ambos): la importancia de cada componente (diversas participaciones territorializadas y el Fondo Complementario) en la transferencia inicial sea diferente y las tasas de evolución de esos componentes sean distintas entre municipios. Tales diferencias no pueden justificarse ni desde la asunción de nuevas competencias como sería el caso de un Pacto Local limitado a esos municipios ni desde un ejercicio diferenciado de corresponsabilidad fiscal ya que, como vimos, la naturaleza de los ingresos lo impide.

A pesar de las mejoras producidas en la PMTE en los últimos años, su diseño actual presenta una serie de deficiencias que deberían tratar corregirse. La introducción de las participaciones territorializadas aumentarán las diferencias de financiación entre los municipios que se añadirán a las que ya existen como consecuencia de la exagerada ponderación otorgada al indicador de población en los municipios de mayor tamaño. Ello resulta especialmente negativo en un sistema que no permite la consecución del equilibrio horizontal (nivelación) ni tampoco su revisión cada cierto tiempo (como sucedía antes de la última reforma). El acierto de introducir en 2004 un verdadero indicador de capacidad fiscal (limitado al IBI), debe-

11. Sobre las posibilidades de descentralización del IVA, PEDRAJA y SALINAS (2001).

ría completarse ampliándolo a todos los impuestos municipales de exacción obligatoria. Por último, teniendo en cuenta la consolidación del sistema impositivo local y los extraños resultados ofrecidos por el indicador de esfuerzo fiscal, su eliminación ayudaría a simplificar un sistema de transferencias que resulta excesivamente complejo.

4. Referencias

BIRD, R. M. y SMART, M. (2002). "Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries", *World Development*. Vol. 30, núm. 6, págs. 899-912.

FÄRBER, G. and OTTER, N. (Eds.) (2003). *Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe*. Speyer Forschungsberichte. Speyer.

LIVACK, J., AHMAD, J. y BIRD, R. (1998). "Rethinking Decentralization in Developing Countries", *Sector Studies Series*, The World Bank, Washington.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. y JAMESON BOEX, L. F. (2000). *The Design of Equalization Grants: Theory and Applications*. World Bank Institute. Andrew Young School.

MUSGRAVE, R. A. (1983). "Who should tax, where and What?", in McLure (1983), págs. 2-22.

PEDRAJA, F. y SALINAS, J. (2001). "La descentralización del IVA: Propuestas, experiencias y enseñanzas". *Hacienda Pública Española*, monográfico, págs. 343-358.

PEDRAJA, F. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2002). "Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma". *Papeles de Economía Española*, núm. 92, págs. 120-129.

PEDRAJA, F. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (2003). "Local Fiscal Equalisation in Spain: Some Ideas for a Necessary Reform", in Färber & Otter (2003), págs. 275-295.

SOLÉ, A. y BOSCH, N. (2003). "On the Relationship Between Local Authority Size and Expenditure: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain", in Färber & Otter (2003), págs. 339-376.

TANNENWAL, R. (2002). "Are State and Local Revenue Systems becoming Obsolete?", *National Tax Journal*, vol. LV, núm. 3, págs. 457-468.

