**VI Encuentro de Economía Pública**

**Oviedo, 3-4 de Febrero de 1999**

# *Una propuesta alternativa al actual sistema de subvenciones generales a los municipios españoles*

**FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO**. - *Departmento de Economía Aplicada, Universidad de Extremadura, Avda. de Elvas s/n, BADAJOZ*
*E-Mail: pedraja@unex.es*

**JAVIER SUÁREZ-PANDIELLO**. - *Departmento de Economía, Universidad de Oviedo, Campus del Cristo s/n, 33071 OVIEDO*
*E-Mail: jspandi@econo.uniovi.es*

## RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es sugerir algunos criterios para la reforma de la denominada Participación en los Ingresos del Estado, como sistema de subvenciones generales e incondicionales a los municipios españoles. Para ello se presenta una breve descripción de su regulación actual, se ofrecen algunos datos de su evolución cuantitativa que ponen de manifiesto las principales disfunciones que vienen generando y se termina proponiendo una fórmula alternativa de reparto con objeto de mejorar la equidad de su distribución

El objetivo del presente trabajo es sugerir algunos criterios para la reforma del sistema de subvenciones generales e incondicionales a los municipios españoles, cuyo núcleo esencial y prácticamente exclusivo es la denominada Participación en los Ingresos del Estado (PIE municipal, en adelante), denominación que, por cierto, resulta confusa para quien esté familiarizado con la terminología propia de las haciendas descentralizadas, ya que no se trata de una subvención distribuida según un criterio de territorialidad, sino de una subvención con un objetivo de nivelación y que sigue, en consecuencia, otros criterios de distribución.

Dado el objetivo citado, parece oportuno comenzar por repasar, aunque sea de forma sintética, las razones que justifican las subvenciones desde la hacienda central a los niveles inferiores de gobierno, a efectos de insertar en ellas a la PIE municipal, y a ello dedicaremos la primera sección del trabajo.

Posteriormente, la segunda sección revisará brevemente la regulación actual de la PIE municipal y su evolución reciente en términos cuantitativos, para concluir, en la tercera sección, con una serie de sugerencias a modo de marco general en el cual, a nuestro juicio y desde una perspectiva normativa, debería encuadrarse el proceso de reforma que se avecina y una propuesta concreta de fórmula alternativa para su distribución.

## 1. Las Subvenciones Intergubernamentales. Aspectos Teóricos.

La literatura económica ha venido recogiendo una serie de argumentos sobre la base de los cuales se ah justificado la presencia de subvenciones intergubernamentales[1]. Siguiendo un planteamiento normativo, en función de esas razones y conocidos los efectos de cada tipo de subvención, deberían seleccionarse aquellas que garanticen, eficazmente, el cumplimiento de esos objetivos.

En primer lugar, con ciertas subvenciones se trata de corregir la falta de correspondencia entre los beneficiarios de un servicio y aquellos que lo financian. Sucede, a veces, que determinados servicios prestados en el ámbito municipal alcanzan a ciudadanos residentes en otras localidades, produciéndose los denominados efectos externos interjurisdiccionales. Para corregir la falta de correspondencia que supondría financiar esos servicios exclusivamente con impuestos municipales y la consiguiente mala asignación de recursos,

suelen utilizarse subvenciones específicas para esos servicios otorgadas a los municipios que los prestan; subvenciones que son financiadas, en parte, con impuestos generales pagados por todos los ciudadanos. De esta manera, se corrige indirectamente, y de forma aproximada, ese efecto externo entre distintas jurisdicciones. Ejemplos de este tipo de subvenciones en el ámbito municipal español podrían ser ciertas subvenciones específicas ligadas a proyectos de inversión, cuyos beneficios se desbordan más allá de las fronteras del municipio, o determinadas subvenciones al transporte metropolitano. Podrían también incluirse bajo este argumento las reiteradas demandas de incluir los costes de capitalidad (de provincia, Comunidad Autónoma, o del propio Estado) como elemento diferenciador de necesidades de gasto.

En segundo lugar, existen otras subvenciones que pretenden conseguir una serie de objetivos considerados prioritarios por la hacienda que las concede y que pueden responder a motivaciones diferentes. Unas, paternalistas, con un significativo trasfondo de equidad, tratan de garantizar un nivel mínimo de servicios esenciales en todos los municipios. Un ejemplo de ellas en la hacienda municipal española lo tenemos en las subvenciones extraordinarias del art. 116 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL, en adelante), análogas a las contempladas en el art. 15 de la LOFCA para el caso de las Comunidades Autónomas. Otras veces, esos motivos se corresponden con los objetivos generales de la política económica como son el logro del desarrollo económico de un determinado territorio, la consecución de un determinado objetivo de déficit público para esas haciendas descentralizadas, etc.

Un último bloque de subvenciones, tal vez el más relevante tanto por el objetivo al que atienden como por su importancia cuantitativa, es aquel que pretende conseguir la suficiencia financiera de los municipios. Estas subvenciones tratan de eliminar los desequilibrios fiscales cubriendo la brecha entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales tanto en un sentido vertical como horizontal .

Los desequilibrios verticales se refieren a los producidos entre las distintas esferas de la hacienda pública consideradas globalmente. Dichos desequilibrios se producen por la asimetría en el proceso descentralizador, es decir, los niveles superiores de gobierno se

---

[1] Sobre este tema ver KING (1988) y MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998).

reservan, por motivos de economías de escala y/o de equidad, las principales figuras impositivas mientras que las decisiones de gasto se encuentran más descentralizadas con el fin de reflejar mejor las preferencias locales.

Por otra parte, las subvenciones dirigidas a compensar los desequilibrios horizontales, siguiendo la terminología de Buchanan (1950), tratan de evitar que individuos con la misma renta y que pagan los mismos impuestos se enfrenten a residuos fiscales distintos en función del lugar de residencia. Los diferentes niveles de cobertura de los servicios para un mismo esfuerzo entre diversos municipios pueden tener tres orígenes: distintas capacidades fiscales per cápita, distintas unidades de servicio per cápita necesarias para proporcionar un mismo nivel de bienestar y distintos costes por unidad de servicio. En la práctica casi todos los esquemas de nivelación tienen en cuenta el primer origen, algunos consideran el segundo y es extraño que contemplen el tercero y son razones fundamentalmente de equidad las que justifican la existencia de estas subvenciones[2]

A este tipo de subvenciones, con esa doble finalidad niveladora en sentido vertical y horizontal, pertenece la PIE municipal objeto de nuestro estudio y también puede incluirse aquí la participación municipal en los tributos de las Comunidades Autónomas contemplada en el art. 39.2 de la LRHL.

De esta breve y esquemática presentación, podemos destacar un par de ideas generales en las que enmarcar nuestro trabajo. Por una parte, es necesario distinguir la justificación de las subvenciones con el fin de utilizar el tipo de instrumento, subvención en nuestro caso, más apropiado entre los disponibles. En términos generales mientras que los dos primeros objetivos pueden se atendidos adecuadamente mediante subvenciones condicionadas, para el tercero parecen más apropiadas las subvenciones generales e incondicionales con objeto de añadir al principio de suficiencia el respeto al principio de autonomía. Por otra parte, en la medida que estos fondos tienen una vocación eminentemente niveladora, habrán de contemplar para su distribución índices que respondan al origen de esos posibles desequilibrios y considerar, en suma, variables que reflejen tanto las necesidades de gasto de los municipios como sus capacidades fiscales.

---

[2] Existen también una serie de argumentos contrarios a la nivelación así como razones de eficiencia para ella. Sobre esta cuestión puede consultarse AGÚNDEZ y PEDRAJA (1996)

A continuación presentamos la regulación legal de la PIE municipal, en la que distinguimos entre la determinación de su importe global y su evolución y los criterios distributivos. Plantear las líneas maestras de reforma del sistema de subvenciones generales a los municipios españoles exige no sólo conocer la regulación legal, aproximarse a sus consecuencias y aplicar las enseñanzas de la teoría normativa de las haciendas descentralizadas. La diversidad de intereses creados en sistemas de subvenciones ya consolidados exigen planteamientos *positivos* más actuales. Por ello las propuestas presentadas son lo suficientemente flexibles como para permitir la transición desde la situación actual hacia aquellas formulas más ajustadas a las prescripciones de la teoría.

## 2. Las Subvenciones Generales a los municipios españoles.

Como señalamos más arriba, la PIE municipal viene configurada legalmente como un instrumento de financiación tendente a garantizar el principio de suficiencia de recursos para hacer frente a sus necesidades de gasto que emanan de las competencias que dichas entidades tienen legalmente encomendadas, respetando igualmente el principio de autonomía. En consecuencia aparece como una suerte de transferencias incondicionales cuyo objetivo último sería cubrir la brecha entre las necesidades de gasto y la capacidad financiera propia derivada del resto de fuentes de ingresos (tributarios esencialmente) que la legislación vigente pone en manos de los gobiernos locales, y sobre las que además esta legislación (en concreto la LRHL) concede un amplio margen de discrecionalidad.

### 2.1. Sobre su regulación actual.

En relación a la PIE, la LRHL siguió un criterio tendente a fijar una financiación inicial definitiva para los municipios (433.000 millones de pesetas para 1989), a partir de la cual calcular el porcentaje de participación que les correspondería a lo largo del quinquenio siguiente utilizando unas normas análogas a las establecidas para las Comunidades Autónomas, por cuanto se fija su misma base (ITAE)[3] y sus mismas reglas de evolución. De este modo, se definía la Participación de los Municipios en los Tributos del Estado para el año N ($PIE_N$) como:

$$PIE_N = PPI \,.\, ITAE^* \,.\, IE$$

[3] Para una definición concreta de la base ITAE, véase MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998),

siendo

*PPI*, el porcentaje de participación de los municipios (como un todo).

*ITAE**, los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente, correspondientes al ejercicio de 1989.

*IE*, el índice de evolución que prevaleciese (variación de ITAE, como regla general, con un máximo establecido en la evolución del PIB nominal y un mínimo de garantía fijado en el Gasto Estatal Equivalente).

Concluido el quinquenio, y tras un año de transición, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social que acompañó a la Ley de PGE para 1995, introdujo algunas modificaciones en la LRHL, con objeto de sentar las bases para la financiación local vía PIE durante el quinquenio 1994-98. Concretamente, se fijó una nueva cantidad en concepto de financiación inicial definitiva (655.888,7 millones de pesetas) sobre la base de la cual determinar el nuevo porcentaje (PPI), cuya fijación definitiva se pospuso hasta la Ley de PGE para 1996, y, lo que cualitativamente es más importante, se modificó parcialmente el índice de evolución (IE), en el sentido de sustituir el mínimo de garantía existente (variación en el Gasto Estatal Equivalente) por el incremento en el Índice de Precios al Consumo entre los períodos considerados. Esta última alteración vino a responder a una crítica bastante reiterada al sistema de financiación anterior, dado que la utilización del Gasto Estatal Equivalente, importado miméticamente del sistema de financiación autonómica carecía de sentido en el ámbito municipal debido a la distinta naturaleza de sus competencias de gasto.

Una vez fijado el montante global de la PIE, era necesario proceder a su distribución entre los distintos municipios. El artículo 115.1 de la LRHL remite una vez más a las leyes de PGE para la fijación de criterios concretos, aún cuando se establecen una serie de reglas generales, que apenas difieren de las que venía siendo utilizadas para distribuir el llamado Fondo Nacional de Cooperación Municipal (FNCM), antecedente inmediato de la PIE. Estas reglas son las siguientes:

---

capítulo 6.

"...A) A los Municipios de Madrid y Barcelona se les asignará una cantidad igual a la que resulte de aplicar a su participación en el año en que entre en vigor esta Ley el índice de evolución que prevalezca, según lo previsto en el artículo 114 anterior.

B) El resto de la Participación de los Municipios, una vez detraídos los importes correspondientes al apartado A) precedente, se distribuirá entre todos los Municipios, excepto Madrid y Barcelona, con arreglo a los siguientes criterios:

a) El 70 por 100 en función del número de habitantes de derecho de cada Municipio, según el último Padrón Municipal oficialmente aprobado, ponderado por los siguientes coeficientes multiplicadores según estratos de población:

| Grupo | Número de habitantes | Coeficiente |
|---|---|---|
| 1 | De más de 500.000 | 1,85 |
| 2 | De 100.001 a 500.000 | 1,50 |
| 3 | De 20.001 a 100.000 | 1,30 |
| 4 | De 5.001 a 20.000 | 1,15 |
| 5 | Que no exceda de 5.000 | 1,00 |

b) El 25 por 100 en función del número de habitantes de derecho, ponderado según el esfuerzo fiscal medio de cada Municipio en el ejercicio anterior al que se refiere la participación en ingresos(...).

c) El 5 por 100 restante, en función del número de unidades escolares de Educación General Básica, Preescolar y Especial, existentes en Centros Públicos en que los inmuebles pertenezcan a los Municipios, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los mismos (...)".

La concreción práctica de esos criterios de distribución realizada por las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, desde 1990, ha consistido básicamente en seis puntos:

1. Además de respetar el tratamiento especial a los municipios de Madrid y Barcelona, se introduce una compensación especial a los municipios integrados en el Área Metropolitana de Madrid y a los que han venido integrando hasta su extinción la Corporación Metropolitana de Barcelona, consistente en añadirles a su participación la diferencia entre la suma de las cantidades que les corresponden en virtud de los coeficientes de ponderación dada su población de derecho y las que les corresponderían

de aplicarse a cada uno de los municipios el coeficiente correspondiente a la población total de la respectiva entidad metropolitana.

2. A cada municipio se le garantiza una financiación mínima consistente en un incremento estándar sobre la percibida el año anterior (excluidas las compensaciones comentadas en el apartado anterior).

3. El resto de la PIE, una vez deducidas las cantidades anteriores, se distribuye entre los municipios en función de los tres criterios generales expuestos en la Ley (70 %, población ponderada por estratos, 25%, población ponderada por esfuerzo fiscal y 5%, número de unidades escolares).

4. Los municipios radicados en territorios con regímenes especiales (País Vasco y Navarra, Forales, y Canarias) ven reducida su participación en los ingresos del Estado por aplicación de unos coeficientes calculados de acuerdo con las peculiaridades de dichos regímenes. Así, para los municipios situados en territorios forales el ajuste consiste en calcular su participación únicamente en los tributos no concertados, quedando el resto de sus necesidades financieras cubiertas por los Fondos Forales de Financiación Municipal dotados por las respectivas Diputaciones Forales (Comunidad Autónoma en el caso de Navarra). En el caso de Canarias, el ajuste trata de tomar en consideración el régimen especial de la imposición indirecta de esa Comunidad Autónoma. Con todo ello, los coeficientes que se han aplicado en los últimos años para calcular la participación de los municipios en los ingresos del Estado han sido:

| **Régimen** | **1991** | **1992** | **1993** | **1994** | **1995** | **1996** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Común** | 1,000000 | 1,000000 | 1,000000 | 1,000000 | 1,000000 | 1,000000 |
| **Canarias** | 0,698599 | 0,690976 | 0,699788 | 0,723434 | 0,730794 | 0,726107 |
| **País Vasco** | 0,165499 | 0,161722 | 0,161178 | 0,166489 | 0,168075 | 0,172308 |
| **Navarra** | 0,156499 | 0,161722 | 0,154704 | 0,158431 | 0,158061 | 0,161273 |

5. Desde 1990 se modifican los coeficientes correspondientes a los estratos de población, incorporándose uno nuevo (2,85) para los municipios de más de 700.000 habitantes.

A partir de 1992 el coeficiente 2,85 beneficia a los municipios de más de 500.000 habitantes de modo que la tabla queda como sigue:

| Grupo | Número de habitantes | Coeficiente |
|---|---|---|
| 1 | De más de 500.000 | **2,85** |
| 2 | De 100.001 a 500.000 | 1,50 |
| 3 | De 20.001 a 100.000 | 1,30 |
| 4 | De 5.001 a 20.000 | 1,15 |
| 5 | Que no exceda de 5.000 | 1,00 |

6. Igualmente, se define el esfuerzo fiscal medio, tarea que había dejado pendiente la LRHL en los términos siguientes (artículo 81 de la Ley 31/1990) de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991)

$$Efm = \left( 0.8 \frac{RcO}{Rpm} + 0.2 \frac{Tm \cdot Bum}{Tn \cdot Bun} \right) \cdot \frac{Pm}{Pn}$$

$$Efm = \left( 0{,}8. \frac{Rc0}{Rpm} + 0{,}2. \frac{Tm}{Tn} . \frac{Bum}{Bun} \right) . \frac{Pm}{Pn}$$

donde:

*Efm,* es el esfuerzo fiscal medio del municipio.

*Rc0,* es la recaudación líquida obtenida por las Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria y Urbana (posteriormente Impuesto sobre Bienes Inmuebles -IBI), las Licencias Fiscales de Actividades Comerciales e Industriales y de Actividades Profesionales y de Artistas (posteriormente Impuesto sobre las Actividades Económicas -IAE), Impuesto sobre Circulación de Vehículos (posteriormente Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica - IVTM) e Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos (posteriormente Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana -I$\Delta$VTU).

*Rpm,* es la recaudación potencial máxima, es decir la que se habría obtenido de haberse aplicado los tipos, tarifas, índices y módulos máximos legalmente autorizados a los impuestos citados[4].

*Tm,* es el tipo medio del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en el municipio correspondiente.

*Tn,* es el tipo medio del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en los territorios de régimen común.

*Bum,* es la Base Imponible Media por habitante de la Contribución Territorial Urbana (posteriormente IBI) en el municipio correspondiente.

*Bun,* es la Base Imponible Media por habitante de la Contribución Territorial Urbana (posteriormente IBI) en los municipios de los territorios de régimen común.

*Pm,* es la población del municipio correspondiente.

*Pn,* es la población del conjunto de municipios de régimen común**.**

## 2.2. Datos y Cifras de la PIE municipal.

A efectos de observar la evolución cuantitativa de la aplicación de estas normas legales, en los cuadros 1 al 3 y en los gráficos 1 al 4 se resumen algunas de las principales estadísticas descriptivas de la PIE municipal correspondiente al período 1992–1996 (excluidos Madrid, Barcelona y los municipios vascos y navarros). Entre otros, se presentan datos agregados para el citado período por tramos de población acerca de la media, la dispersión respecto de ésta (desviación típica y coeficiente de variación) y la distribución por cuartiles de las cantidades recibidas en concepto de Participación en Ingresos del Estado (en millones de pesetas y en pesetas por habitante).

Como aspectos especialmente reseñables que emanan de la información citada cabría señalar los siguientes:

1. La presencia de los mínimos garantizados, que sin duda distorsiona el funcionamiento del sistema, por cuanto no permite que las variables contenidas en la fórmula de distribución de la PIE actúen plenamente en el modo deseado, ha ido, sin embargo,

---

[4] En la práctica, el cociente entre la recaudación “real” y la potencial sólo ha operado para el IBI y el IAE, suponiéndose que todos los ayuntamientos aplicaban efectivamente los tipos máximos en IVTM e IΔVTNU (cociente 1 para estos dos impuestos).

decreciendo en el tiempo. Así, mientras en 1993 el mínimo garantizado resulta operativo para el 37,6% de los municipios, en 1996 sólo lo era para el 6,7%. Más en concreto, en 1993, 20 de los municipios de población comprendida entre 100.000 y 500.000 habitantes (el 44,5%) estaban en esta situación. De ellos sólo 5 (Palma de Mallorca, Vigo, Burgos, Alcalá de Henares y Tarrasa) lo estaban en 1994 y sólo 1 (Palma de Mallorca) en 1995[5]. Por otra parte, entre los municipios que se han beneficiado de la aplicación de los mínimos garantizados figuran habitualmente algunos especializados en el sector turístico, tales como la citada Palma de Mallorca, Marbella, Benidorm o Torremolinos por citar los más poblados, y las ciudades de Ceuta y Melilla, con peculiaridades de sobra conocidas, lo que pudiera indicar que se habría estado utilizando un instrumento de financiación de necesidades generales para cubrir necesidades específicas de sectores concretos de actividad, que podrían haber sido financiadas por otros medios.

2. En lo que respecta a la aplicación de las variables contenidas en la fórmula de distribución de la PIE municipal, se observa como la variable población tiene un peso desmesuradamente grande en los municipios de más de 500.000 habitantes. La aplicación de un coeficiente de ponderación 2,85 a estos municipios (prácticamente el doble de la aplicada a los del escalón inferior – 1,5 para municipios entre 100.001 y 500.000 habitantes) provoca una estructura de la financiación de estas grandes ciudades que difiere sustancialmente y, en nuestra opinión, sin justificación suficiente, de la del resto de los municipios (y más en particular de los del citado escalón inmediatamente inferior) provocando un conocido efecto de error de salto. Efectivamente, frente a una estructura tipo para los municipios españoles, según la cual aproximadamente el 70% proviene de la cuota de población, el 25% del Esfuerzo Fiscal y el 5% de las Unidades Escolares (lo cual no hace sino reflejar las ponderaciones establecidas legalmente), en el caso de los municipios de más de 500.000 habitantes las proporciones resultantes son respectivamente del 82,4, 15,85 y 1,7% respectivamente. En particular, esto ha llevado a que mientras Valladolid (330.000 habitantes) ha recibido entre 1992 y 1996 la cantidad

---

[5] El mínimo garantizado ha resultado también operativo para los mayores municipios de régimen foral (Bilbao, San Sebastián, Baracaldo, Vitoria...) lo que incrementaba más si cabe las distorsiones del sistema, dado que estos municipios obtienen una muy importante financiación de sus respectivas Diputaciones Forales como participación en los tributos concertados.

de 97.349 pesetas por habitante, la ciudad de Málaga (522.000 habitantes) ha recibido 150.846 (un 50% más).

3. Con todo la mayor dispersión de la participación en pesetas por habitante se da sobre todo en los municipios pequeños, parcialmente como consecuencia de la aplicación de los mínimos garantizados y también quizás por la errática evolución de la variable esfuerzo fiscal, cuyas deficiencias técnicas parecen ponerse de manifiesto. En concreto el peso que ha tenido la variable esfuerzo fiscal como variable distributiva en los municipios pequeños ha ido de un máximo del 67 a un mínimo del 7%, con un coeficiente de variación del 22%.

En cuanto a los resultados cuantitativos para 1996, último ejercicio para el que existen datos liquidados, la PIE media recibida por los municipios de régimen común se situó en 14.158 pesetas por habitante, si bien, como era de esperar muy desigualmente distribuida. Así, los cuartiles de los municipios se sitúan respectivamente en 13.176, 14.039, 15.015 y 43.013 pesetas por habitante. El 99 por ciento de los municipios recibió menos de 19.224 pesetas por habitante y únicamente siete municipios (entre ellos, los cuatro mayores de 500.000 habitantes)[6] recibieron cantidades que suponían más del doble de la media por habitante.

---

[6] Los otros tres municipios que se encontraron en esta “privilegiada” situación fueron dos pequeños municipios de la provincia de Huesca (*Viacamp y Litera* y *Montanuy*) yuno de la provincia de Málaga (*Benahavis*), a los que han llevado a tan destacado lugar los altísimos índices de esfuerzo fiscal que se desprendieron de la aplicación de la fórmula.

# CUADRO 1

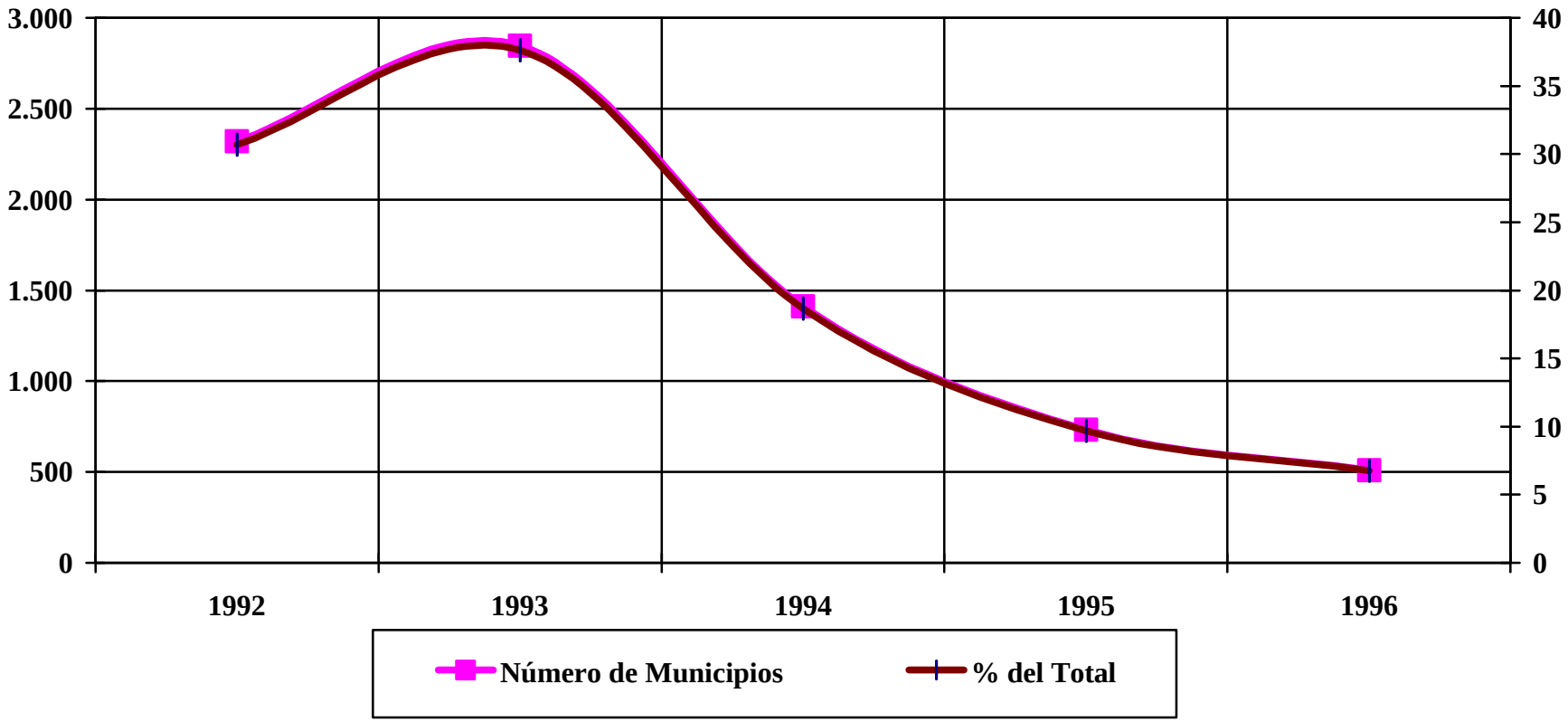
## Número de Municipios en los que ha operado el Mínimo Garantizado por ser superior al Reparto por Variables

## Total Municipios (excepto País Vasco y Navarra)

| | Número de Municipios | | | | | | % del Total | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Total** | **1992** | **1993** | **1994** | **1995** | **1996** | **Total** | **1992** | **1993** | **1994** | **1995** | **1996** |
| **< 5.000** | 6.535 | 2.139 | 2.587 | 1.309 | 696 | 483 | 100 | 32,73 | 39,59 | 20,03 | 10,65 | 7,39 |
| **5.001-20.000** | 773 | 131 | 183 | 79 | 26 | 19 | 100 | 16,95 | 23,67 | 10,22 | 3,36 | 2,46 |
| **20.001-100.000** | 216 | 41 | 58 | 20 | 10 | 8 | 100 | 18,98 | 26,85 | 9,26 | 4,63 | 3,70 |
| **100.001-500.000** | 44 | 11 | 20 | 5 | 1 | 0 | 100 | 25,00 | 45,45 | 11,36 | 2,27 | 0,00 |
| **> 500.000** | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| **TOTAL** | 7.572 | 2.322 | 2.848 | 1.413 | 733 | 510 | 100 | 30,67 | 37,61 | 18,66 | 9,68 | 6,74 |

# GRÁFICO 1

## Número de Municipios en los que ha operado el Mínimo Garantizado por ser superior al Reparto por Variables (%)



# CUADRO 2

## PIE municipal 1992-1996 por tramos de población

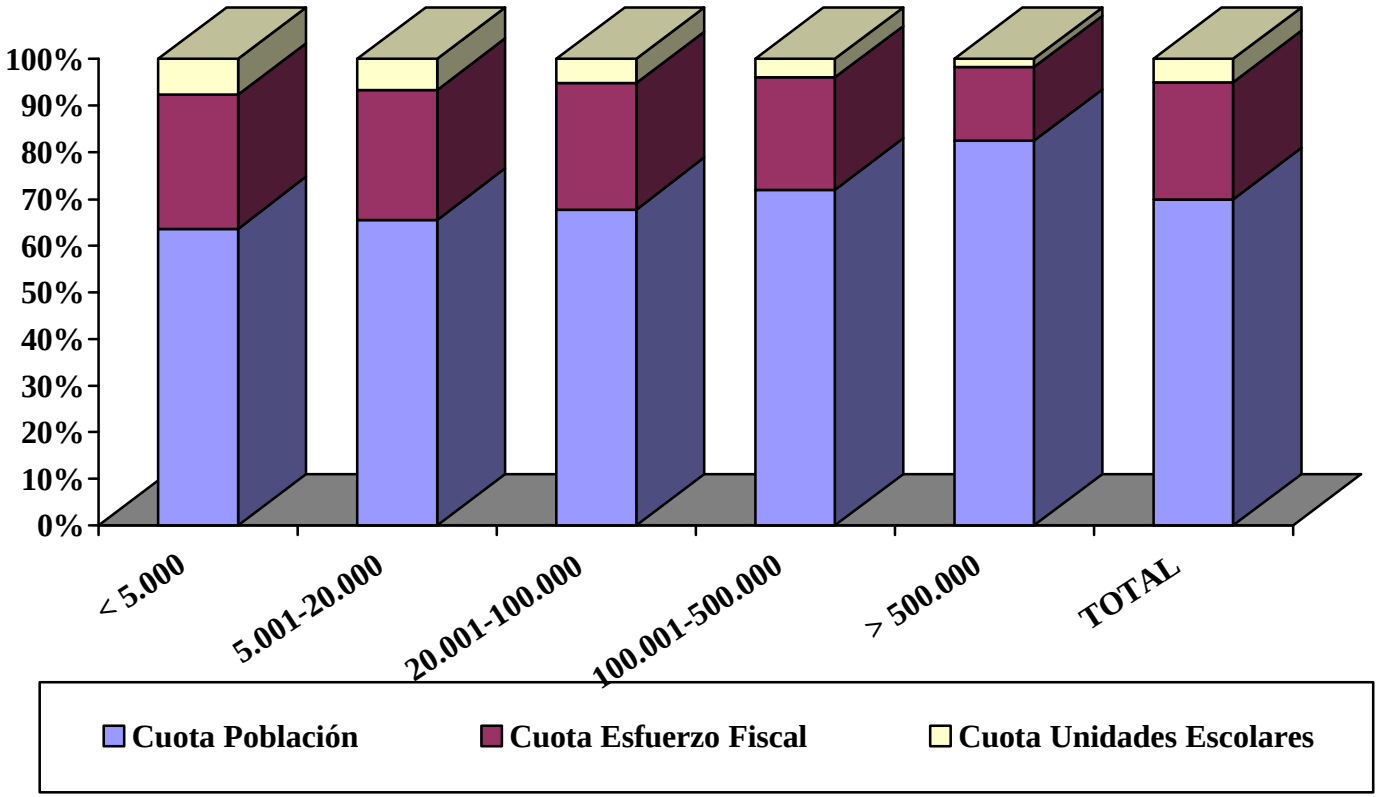
## Total Municipios (excepto País Vasco y Navarra)

| | Millones de pesetas | | | | Porcentaje | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Cuota Población** | **Cuota Esfuerzo F.** | **Cuota Unid. Esc.** | **Total Participación** | **Cuota Población** | **Cuota Esfuerzo F.** | **Cuota Unid. Esc.** | **Total Participación** |
| **< 5.000** | 232.647 | 104.748 | 28.125 | 365.519 | 63,64 | 28,66 | 7,70 | 100 |
| **5.001-20.000** | 319.936 | 135.966 | 32.250 | 488.152 | 65,54 | 27,85 | 6,61 | 100 |
| **20.001-100.000** | 410.632 | 163.437 | 31.462 | 605.531 | 67,81 | 26,99 | 5,20 | 100 |
| **100.001-500.000** | 477.212 | 160.086 | 26.028 | 663.325 | 71,94 | 24,13 | 3,93 | 100 |
| **> 500.000** | 291.554 | 56.073 | 6.166 | 353.794 | 82,41 | 15,85 | 1,74 | 100 |
| **TOTAL** | 1.731.981 | 620.310 | 124.030 | 2.476.321 | 69,94 | 25,05 | 5,01 | 100 |

# GRÁFICO 2

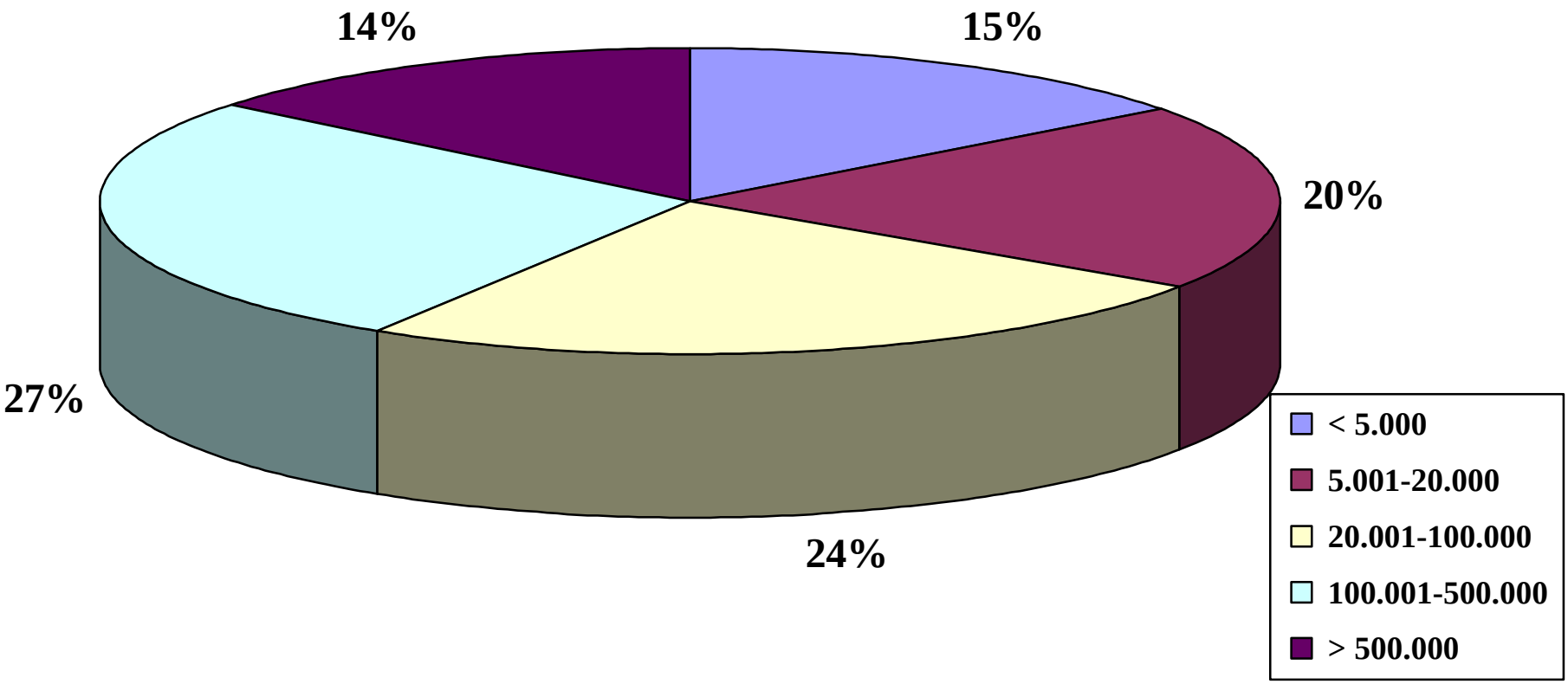
## Procedencia de la PIE 1992-1996

## Total Municipios (excepto País Vasco y Navarra)



# GRÁFICO 3

## PIE municipal 1992-1996 – Total Participación



# CUADRO 3

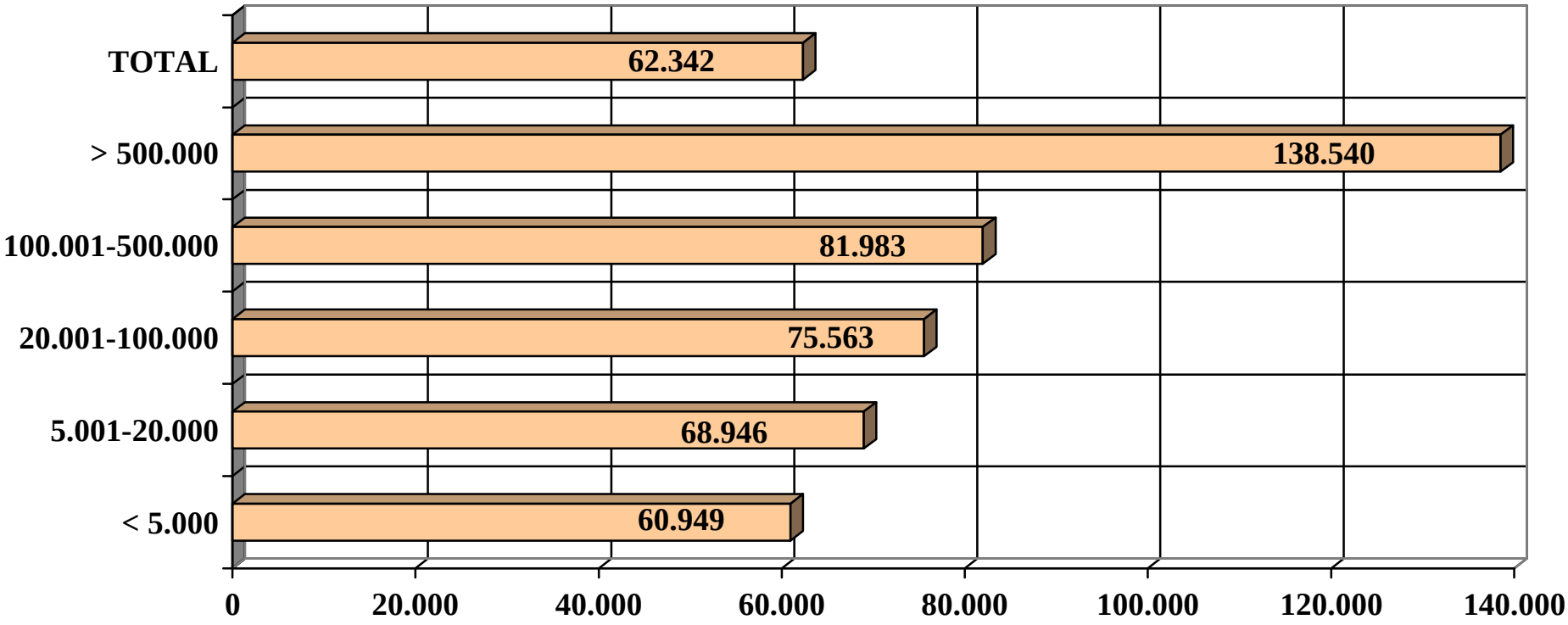
## PIE municipal 1992-1996 – Estadísticas Descriptivas

## Total Municipios (excepto País Vasco y Navarra)

| | Pesetas por Habitante | | | | | | % sobre el Total | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **POBLACIÓN** | **< 5.000** | **5.001-20.000** | **20.001-100.000** | **100.001-500.000** | **> 500.000** | **TOTAL** | **< 5.000** | **5.001-20.000** | **20.001-100.000** | **100.001-500.000** | **> 500.000** | **TOTAL** |
| **Máximo** | 145.026 | 108.661 | 104.502 | 88.269 | 140.336 | 145.026 | 100,00 | 74,93 | 72,06 | 60,86 | 96,77 | 100,00 |
| **Mínimo** | 41.306 | 46.963 | 53.216 | 59.938 | 137.123 | 41.306 | 100,00 | 113,70 | 128,83 | 145,11 | 331,97 | 100,00 |
| **Media** | 60.949 | 68.946 | 75.563 | 81.983 | 138.540 | 62.342 | 97,77 | 110,59 | 121,21 | 131,51 | 222,23 | 100,00 |
| **Desv. Típica** | 6.570 | 6.596 | 6.170 | 6.092 | 1.336 | 7.706 | 85,26 | 85,60 | 80,07 | 79,06 | 17,34 | 100,00 |
| **Coef.Var.** | 10,78 | 9,57 | 8,17 | 7,43 | 0,96 | 12,36 | 87,22 | 77,43 | 66,10 | 60,11 | 7,77 | 100,00 |
| **Cuartil 1** | 57.546 | 66.769 | 73.832 | 81.610 | 137.924 | 58.094 | 99,06 | 114,93 | 127,09 | 140,48 | 237,42 | 100,00 |
| **Cuartil 2** | 60.969 | 69.074 | 75.637 | 83.458 | 138.350 | 61.777 | 98,69 | 111,81 | 122,44 | 135,10 | 223,95 | 100,00 |
| **Cuartil 3** | 64.197 | 71.873 | 78.471 | 84.557 | 138.966 | 65.834 | 97,51 | 109,17 | 119,20 | 128,44 | 211,09 | 100,00 |
| **Cuartil 4** | 145.026 | 108.661 | 104.502 | 88.269 | 140.336 | 145.026 | 100,00 | 74,92 | 72,06 | 60,86 | 96,77 | 100,00 |

# GRÁFICO 4

## PIE municipal 1992-1996 (Pts/H.) – Media



## 3. Criterios generales para la reforma de la pie municipal.

Tras revisar brevemente la regulación actual de la PIE municipal y lo que ha dado de sí en términos cuantitativos a lo largo de los últimos años, en las secciones que siguen vamos a plantear una serie de criterios que, en nuestra opinión sería necesario considerar si se pretende afrontar la reforma de la PIE municipal sobre bases técnicamente correctas. En este sentido plantearemos en primer lugar algunas cuestiones de índole general relativas a la cuantía de la dotación global y sus reglas de evolución, por seguir la metodología marcada en su regulación actual, para a continuación referirnos a los criterios de distribución de la subvención general. Concluimos nuestro estudio ofreciendo una propuesta concreta de fórmula distributiva para la PIE municipal.

### 3.1. Cuantía de la subvención general y reglas de evolución.

Desde un punto de vista teórico la cifra global de una subvención general de carácter nivelador como sucede con la que nos ocupa, debería permitir que las distintas esferas de la administración alcancen unos niveles de cobertura similares en la prestación de los servicios de su competencia, siempre que realicen un esfuerzo fiscal análogo dadas sus capacidades fiscales (equidad vertical).

Sin embargo, la dificultad de llevar a la práctica ese objetivo recomienda, siendo realistas, que dicha cuantía surja de una negociación política entre los responsables de las distintas administraciones implicadas. En cualquier caso, el instrumento apropiado será siempre una subvención de carácter general no condicionada.

Relacionado con este punto y refiriéndonos ya a su reparto en la esfera municipal convendría insistir en dos aspectos fundamentales:

1. Teniendo en cuenta que estas subvenciones tratan de garantizar una suficiencia relativa para todos los municipios de manera que estas unidades puedan cubrir sus diferencias entre necesidades de gasto y su capacidades fiscales (equidad horizontal), deberíamos segregar de la PIE destinada a afrontar las necesidades generales, o comunes a todos los municipios aquellas situaciones especiales susceptibles de ser atendidas con otros instrumentos financieros arbitrados “ad hoc”. Actualmente, Madrid y Barcelona, sus respectivas ciudades dormitorio y, últimamente, la ciudad de La Línea de la Concepción

ha visto reconocida en la actual PIE sus peculiares necesidades, de modo que perciben "financiación complementaria" que se detrae del fondo general. El problema de estos "casos especiales" es que, de igual forma, podrían darse otras razones, como las derivadas, por ejemplo, de la especialización física o productiva de algunos municipios (turísticos, de montaña, fronterizos, etc.) sobre la base de los cuales reivindicar, en justa analogía, una financiación especial. En definitiva, parece conveniente, por un lado, expresar de manera objetiva las razones que permiten caracterizar a una situación como específica con el fin de que pueda ser considerada en todos los casos que se produzca y, por otra parte, arbitrar el instrumento (subvención) más apropiado en cada caso, que debería ser siempre distinto al que estamos considerando (subvención de nivelación) ***(Criterio A)***.

2. Es contradictorio con la propia filosofía de un fondo general como el analizado, garantizar una financiación mínima para los municipios consistente en un incremento estándar sobre la percibida el año anterior como ha venido haciéndose. Dicha financiación garantizada no sólo desvirtúa los criterios distributivos acordados sino que altera, vía reducción, la financiación global de partida. Un segundo criterio a considerar debe condenar toda garantía de una financiación mínima en el sentido mencionado anteriormente ***(Criterio B)***.

En cuanto a las *reglas de evolución de la participación* en los ingresos del Estado, con independencia del índice de evolución seleccionado, cualquier regla de evolución de las transferencias debe ser apoyada por la autonomía que concede a la hacienda local. El automatismo en su determinación no solo independiza la hacienda local de la central sino que reduce la incertidumbre de esta última sobre los fondos futuros, favoreciendo, de este modo, una adecuada planificación financiera.

De acuerdo con los índices actualmente utilizados, la discusión puede establecerse entre las siguientes alternativas: ITAE, PIB nominal, e Indice de precios al consumo (IPC).

Una primera reflexión debería llevar a rechazar por carecer de fundamento teórico aquellos índices desconectados de los ingresos de la Hacienda central o del producto de la Economía. Sobre esa base no puede aceptarse el IPC ***(Criterio D)***.

En relación a la elección ITAE - PIB nominal, nos inclinamos por este último ya que las potenciales ventajas del primero como son la coordinación con la financiación de las CCAA y el ser una base fiscal relativamente estable y ajustada al ciclo económico, desaparecen si tenemos en cuenta las últimas modificaciones producidas en el ámbito de la financiación autonómica. En efecto, el último Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de abril de 1998, ha optado por el PIB nominal como incremento mínimo tanto para la participación en los ingresos del Estado de las CCAA como para los ingresos derivados del IRPF. Asimismo, el ITAE tiene un claro inconveniente por la incertidumbre que existe sobre la cuantía de esta base debido al proceso de cesión de tributos a las CC.AA.

La utilización del PIB nos parece, dado lo anterior, lo más adecuado. Este índice de evolución garantiza la participación del gasto municipal en relación al PIB nacional en la financiación externa (subvenciones) de los municipios. Además, cuanto más dependiente sea un municipio de las subvenciones (menor sea su capacidad tributaria en relación a sus necesidades de gasto) más asegurado estará que sus ingresos crecen al ritmo del PIB nacional ***(Criterio D)***.

**3.2. Criterios distributivos.**

Desde un punto de vista general, estas subvenciones deben garantizar la suficiencia de los recursos de los municipios distribuyéndose sobre la base de una fórmula que pondere positivamente sus necesidades de gasto, estimada a partir de los indicadores que se consideren relevantes, y negativamente sus capacidades fiscales a la luz de las bases imponibles susceptibles de ser aprovechadas por los municipios (aquellas en las que los municipios tengan capacidad normativa).

Como señalamos anteriormente, resulta incoherente la garantía de una financiación mínima ya que supone no aplicar efectivamente los criterios distributivos. Es preferible una modificación suavizada de esos criterios, aplicada realmente, que cambios en los mismos que terminan por no ser aplicados efectivamente de manera generalizada debido a la existencia de la financiación garantizada.

Debemos ser conscientes, sin embargo, de la dificultad que supone cambiar los criterios distributivos manteniendo la cuantía global del fondo (juegos de suma cero) por la aparición de ganadores/perdedores en relación con la situación inicial. La experiencia en el ámbito de

las CCAA y de las propias Corporaciones Locales en sus respectivas versiones de reglas de modulación y garantías de financiación mínima es ilustrativa en este sentido. Parece entonces conveniente "aprovechar" los aumentos que puedan producirse en el fondo global de subvenciones como consecuencia de la negociación para el próximo quinquenio con el fin de introducir algunos cambios, siempre moderados, en los criterios distributivos. ***(Criterio C)***.

### 3.2.1. Indices de necesidad

Respecto a los indicadores de necesidad, de los utilizados actualmente carece de sentido mantener a las "unidades escolares" como indicador de necesidades ***(Criterio E)***, dada la estructura de competencias de los municipios españoles, ya que las competencias en materia educativa corresponden bien a las Comunidades Autónomas, o bien al Estado en aquellos territorios en los que no se ha completado el traspaso de competencias.

Por lo que se refiere a la población, además de ventajas como la facilidad de su cálculo y la dificultad de manipulación, es ésta una variable a la que no cabe discutir el protagonismo como indicador de necesidades de gasto. Es un indicador de gasto de buena parte de las competencias municipales para una amplia tipología de municipios y sobre él debería asentarse (a nuestro juicio, en exclusiva) la estimación de las citadas necesidades.

La utilización de otros indicadores más específicos de necesidades complicaría la fórmula distributiva sin ganancias apreciables en la cuantificación de las verdaderas necesidades de gasto dada la heterogeneidad que caracteriza a la realidad municipal española. En ese sentido para ámbitos más homogéneos (Comunidades Autónomas, por ejemplo), la posibilidad de consensuar indicadores de gasto más específicos sería sin duda superior, y si se tratara de establecer criterios para la distribución de Fondos Autonómicos de Nivelación sí cabría arbitrar indicadores complementarios.

Una vez que optamos por la población como único índice de necesidad, deberíamos añadir algo acerca de los coeficientes de ponderación utilizados.

Así, el reparto de la financiación global del Fondo entre los distintos criterios distributivos establecidos: población (70%), esfuerzo fiscal (25%) y unidades escolares (5%), (en la actualidad) se verá modificado para cada grupo de municipios y para cada municipio

concreto debido, en parte, a esas ponderaciones. Tales desviaciones, por tanto, deben estar plenamente justificadas y, en particular, las ponderaciones otorgadas a cada tramo de población.

En el momento actual, el rango existente para ponderar la población por tramos, además de primar en exceso a los municipios más poblados, supone en la práctica negar explícitamente la existencia de economías de escala en la provisión de bienes y servicios públicos, exagerando, adicionalmente, el problema de la congestión. Este defecto no sólo no se ha corregido en los últimos años, sino que se ha agravado con la incorporación del coeficiente 2,85 para los municipios grandes (primero para los de más de 700.000 habitantes y desde 1992 para los de más de 500.000 habitantes). El resultado es que se altera significativamente y sin suficiente justificación el reparto de la financiación global entre los distintos criterios distributivos para los municipios de este tramo que se sitúa respectivamente en el 82%, el 16% y el 2%.

En realidad, si los coeficientes de ponderación pretendieran abordar los dos problemas que habitualmente son asociados a su utilización (economías de escala y congestión), el rango debería ser establecido en forma de "U", es decir, coeficientes altos para municipios pequeños (incapaces por razón de dimensión de aprovechar las economías de escala) y para los muy grandes (que padecerían en mayor medida los costes de congestión), y coeficientes más reducidos para municipios de tamaño intermedio, que sufrirían en menor medida ambos problemas. Una estructura de coeficientes crecientes como la actual podría estar justificada sin embargo por los mayores servicios exigidos a medida que aumenta la población como de hecho obliga la legislación. En ese sentido, los distintos coeficientes, crecientes por tramos, deberían corresponderse con aquellos a los que la legislación obliga a mayores servicios, cosa que no sucede exactamente.

Los coeficientes crecientes por tramos podrían interpretarse también, en sus niveles inferiores, como una forma indirecta de incentivar una reforma estructural que motive a los municipios pequeños a cooperar formando unidades mayores.

Una línea de reforma debería tratar de comprimir los actuales rangos, reduciendo el coeficiente superior y elevando todos los demás a excepción del primer tramo por las razones comentadas. ***(Criterio F)***.

Otra alternativa más radical sería aplicar la ponderación máxima que se fije a partir de 100.000 habitantes, último tramo contemplado por la legislación para prestar mayor número de servicios, reduciendo la ponderación a medida que se desciende por tramos en función de los menores servicios que la legislación exige a cada uno de ellos.

### 3.2.2. Indices de capacidad y esfuerzo.

Como se recordará, el 25% de la subvención general se distribuye en función del número de habitantes de derecho, ponderado según el esfuerzo fiscal medio de cada Municipio en el ejercicio anterior al que se refiere la participación en ingresos.

$$Efm = \left( 0.8 \frac{RcO}{Rpm} + 0.2 \frac{Tm \cdot Bum}{Tn \cdot Bun} \right) \cdot \frac{Pm}{Pn}$$

Caso de considerar el esfuerzo fiscal en la fórmula utilizada para distribuir la subvención, aquel debería recoger la importancia de la recaudación real sobre la recaudación potencial máxima de las capacidades fiscales a disposición de los municipios. En consecuencia, la fórmula vigente, tal y como se expuso en la sección anterior, debería ser corregida en su formulación actual de manera que se aplique solamente su primera parte (la correspondiente al 80 %) ya que el resto incorpora elementos de capacidad fiscal de modo perverso como explicamos a continuación.

En efecto, el cociente Tm/Tn, premia a los municipios cuyo tipo medio por IRPF es superior al nacional beneficiando, de manera agudizada dado el carácter progresivo del impuesto, a los municipios relativamente ricos, y ello sin olvidar que estos entes carecen de capacidad normativa sobre los elementos tributarios que determinan esa variable. Además, de forma análoga, la expresión Bum/Bun, favorece a las localidades en las que el valor de la propiedad inmobiliaria es mayor que la media (hablamos de base imponible media por habitante) lo que implica, en última instancia, una mayor capacidad fiscal. Como ambas variables llevan signo positivo, la fórmula tiende a beneficiar a los más ricos, actuando entonces en sentido regresivo.

Esa mala definición de la variable esfuerzo fiscal puede explicar la elevada dispersión de la subvención per cápita en el periodo 1992-96, especialmente acusada en los municipios pequeños en los que influye también la elevada presencia de los mínimos garantizados.

En cualquier caso, la consideración del esfuerzo fiscal en la fórmula distributiva de la subvención nos parece discutible. Dejando al margen los problemas que se derivan de fenómenos de exportación y/o capitalización de impuestos, un argumento favorable a su consideración se basa en la idea de "ayudar al que se ayuda". Tal argumento se debilita si, como de hecho sucede hoy en España, la fiscalidad municipal se ejerce con intensidad generalizada[7].

Por otra parte, la existencia de una financiación garantizada resulta contradictoria con los cambios en la financiación municipal legitimados en variaciones en el esfuerzo fiscal. Es preferible en nuestra opinión, establecer esquemas distributivos sobre bases de necesidad y capacidad, más estables en términos de resultados financieros, y eliminar la financiación garantizada.

Tampoco debería olvidarse que estos índices complican la fórmula distributiva en contra del deseable automatismo. La utilización de datos con cierto retraso con el fin de solucionar el problema, terminan por desvirtuar el mecanismo al basar las recompensas en comportamientos muy lejanos.

Aunque somos partidarios, por las razones expuestas, de eliminar el esfuerzo fiscal como variable distributiva, su consideración puede defenderse sobre la base de proponer modificaciones flexibles que tengan en cuenta la situación actual. En definitiva, las propuestas podrían consistir en la eliminación del esfuerzo fiscal como criterio de distribución en el medio plazo, aunque convenga mantenerlo, a corto plazo. No obstante, debería corregirse su actual formulación en el sentido indicado***(Criterio G)***.

El examen de la expresión que trata de apreciar el esfuerzo fiscal ha puesto de manifiesto la ausencia de variables que recojan correctamente la capacidad fiscal, siendo esta, sin duda, una línea de reforma básica ***(Criterio H)***. La norma general en relación con este índice de capacidad debe ser, como dijimos, bases susceptibles de ser aprovechadas por los municipios al margen del ejercicio de la capacidad normativa otorgada. En ese sentido podría defenderse la inclusión de los impuestos municipales obligatorios y más concretamente las bases imponibles en el caso del IBI y de las cuotas básicas en los casos del IAE y del IVTM.

---

[7] Como puede comprobarse en SUÁREZ PANDIELLO (1998)

En sintonía con las modificaciones suaves en relación con la situación actual, la introducción del índice de capacidad debería acompasarse con la eliminación del correspondiente al esfuerzo jugando con los pesos asignados a uno y otro en una fase transitoria. Asimismo, el peso conjunto de ambos índices podría utilizarse para distribuir el 25% de subvención general tal y como hoy sucede.

A continuación, presentamos un resumen final de los criterios de reforma que han sido justificadas en las páginas anteriores y una propuesta concreta (no cerrada) con la que finalizamos nuestro estudio.

## CUADRO 4

## CRITERIOS PARA LA REFORMA DE LA PIE MUNICIPAL.

***Relativas a la cuantía del Fondo.***

*A. Eliminación de situaciones concretas del fondo general ya que responden a un objetivo distinto y exigen unas subvenciones específicas.*

*B. Eliminación de la financiación mínima garantizada entendida como un incremento estándar sobre la percibida en el año anterior.*

*C. Aumentar su cuantía en el nuevo quinquenio para posibilitar cambios en los criterios de distribución.*

***Relativas a la evolución del Fondo.***

*D. Supresión del IPC como posible índice de evolución y adopción del PIB nominal como índice exclusivo.*

***Relativas a la distribución del Fondo.***

*E. Eliminación de las "unidades escolares" como indicador de necesidad.*

*F. Modificación de las ponderaciones por tramos de población, reduciendo la del tramo superior y elevando las correspondientes a los demás tramos a excepción del más bajo.*

*G. Modificación de la expresión que trata de reflejar el esfuerzo fiscal manteniendo exclusivamente su primera parte, es decir, la correspondiente al 80%.*

*H. Introducción de índices que recojan la capacidad fiscal de los municipios.*

### 3.3. Una propuesta concreta.

Como punto de partida, es preciso poner de manifiesto las dificultades que acarrea resumir en una única fórmula las necesidades de gasto de un colectivo tan heterogéneo como el que suponen los más de 8.000 municipios existentes en la actualidad en nuestro país, con especificidades físicas y productivas tan variadas. Por ello, cualquier proceso de reforma de la PIE tendente a modificar los criterios de reparto de transferencias incondicionales encontrará necesariamente reticencias entre las localidades dado que producirá inevitablemente ganadores y perdedores en términos financieros, salvo que el tamaño total del fondo a distribuir aumente sustancialmente, lo cual no parece probable en el contexto actual, a menos que se incrementase también en virtud de la concreción del Pacto Local el volumen de competencias a afrontar por parte de los gobiernos locales.

En consecuencia, y como paso previo, sería importante consensuar algunos criterios generales sobre las que basar la citada reforma. A mi juicio algunos de estos criterios podrían ser los siguientes

1. Debería negociarse una cantidad total, con la que se constituiría un fondo a distribuir entre las Corporaciones Locales para un año que se tomaría como base del sistema, sobre la base de garantizar un nivel de cobertura para los servicios públicos locales similar al esperado para los que deben ser suministrados por el Estado.

2. El fondo debería crecer al ritmo que lo haga un indicador. Tal vez el ideal fuese la base ITAE, por lo que tendría de conexión con la fiscalidad estatal. Sin embargo, las incertidumbres que oscurecen la evolución del ITAE hasta que quede despejado el marco de referencia competencial y de financiación de las Comunidades Autónomas aconsejaría utilizar en una primera etapa como índice de evolución el Producto Interior Bruto, lo que supondría en la práctica mantener (por lo menos en lo que respecta a la financiación externa incondicional) el peso del sector público local en la Economía. Además, por razones de índole práctica (por ser el dato conocido con mayor celeridad) convendría que el valor concreto que sirviera como índice de evolución fuese el PIB nominal a precios de mercado, y más en concreto, las previsiones de que disponga el INE a 31 de marzo del ejercicio posterior al que se refiera el dato.

3. Puesto que la PIE se configura como un transferencia general e incondicional tendente

a garantizar el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales, la fórmula de reparto debería incluir fundamentalmente variables representativas de las *necesidades de gasto*, en función de las competencias asumidas por las distintas localidades, las cuales difieren según tramos de población y de *capacidad fiscal* propia de dichas localidades, en función de la riqueza relativa que éstas manifiesten sobre la base de los ingresos fiscales que eventualmente sean capaces de obtener en virtud de sus características socioeconómicas y de especialización productiva.

4. La utilización del esfuerzo fiscal como variable de reparto debería quedar excluida, o, cuanto menos tener una importancia residual entre los criterios generales de reparto. Si bien es cierto que el uso del esfuerzo fiscal pudo tener su razón de ser como instrumento que actuase como incentivo a que los gobiernos locales asumiesen en mayor grado responsabilidades recaudatorias a las que no estaban acostumbrados con anterioridad a la LRHL, dada la escasa capacidad discrecional con la que contaban para fijar tipos impositivos por sí mismos (asumir los costes políticos de impopularidad que la recaudación tributaria entraña) y por lo tanto con objeto de hacer efectivo el principio de "ayudar a quien se ayuda", diez años después de la promulgación de la citada Ley de Haciendas Locales, a mi parecer los gobiernos locales han demostrado sobradamente que su corresponsabilidad fiscal puede sobrevivir sin tal incentivo. En consecuencia la PIE debería responder únicamente al objetivo de garantizar la suficiencia para lo que requeriría únicamente criterios de nivelación (necesidad-capacidad).

5. Por lo que se refiere a los indicadores de necesidad, muchos y variados pueden ser los criterios a seleccionar, que en todo caso pudieran tomar como referencia a los presuntos usuarios de los servicios públicos y/o a los costes diferenciales en los que se debe incurrir para prestarlos. Sin embargo, dada la tantas veces citada diversidad de municipios existentes en la realidad española, en la que la casuística de peculiaridades relacionadas con la dimensión, la localización geográfica, las particularidades socioeconómicas o las especializaciones productivas tienden a acentuar presuntas singularidades susceptibles de ser consideradas y, en su caso, subvencionadas, a mi juicio la PIE debería incorporar exclusivamente *necesidades que afectan con generalidad al conjunto de los municipios*, quedando la financiación de necesidades específicas, cuando ésta sea considerada razonable, supeditada a otros instrumentos financieros, y, en particular a la dotación de transferencias condicionales. En este

sentido, entiendo que se debería apostar por la población como indicador exclusivo de necesidad a incorporar en la PIE (excluyéndose por tanto la variable Unidades Escolares de la fórmula actual), sobre la base del argumento de que las necesidades las tienen las personas y no los territorios. La utilización de ponderaciones crecientes por tramos de población tiene sentido como forma de internalizar el mayor número de servicios que los municipios están obligados a suministrar a medida que el tamaño de éstos crece, si bien todo ello debería quedar supeditado a la concreción de competencias que surja en su día de la aprobación del Pacto Local.

6. En cuanto a la medida de la capacidad fiscal, ésta debería adecuarse a los recursos tributarios que legalmente tienen en sus manos los gobiernos locales. En este sentido, para evitar la tantas veces indicada confusión entre capacidad y esfuerzo fiscal, deberían tomarse como indicadores de capacidad las *bases imponibles* de los tributos locales y nunca el producto de bases por tipos, pues lo segundo implicaría combinar indicadores de capacidad (independientes en principio de las medidas de gobierno) con decisiones políticas (tipos impositivos fijados al amparo del principio de autonomía) que sesgarían los resultados restándoles homogeneidad. En particular, y dada la realidad fiscal actual los indicadores de capacidad más adecuados serían las Bases Imponibles del IBI (con algún sistema de corrección que tratase de afrontar el problema que genera el proceso de distribución temporal de las revisiones catastrales), las Cuotas Básicas del IAE y las Cuotas Básicas del IVTM. La incorporación de los impuestos potestativos generaría problemas derivados del carácter errático o cíclico de los mismos y la incorporación de tasas y precios públicos podría provocar también discriminaciones relacionadas con las diferentes formas de gestión de los servicios públicos elegidas por los municipios.

7. Finalmente, ante la previsible finalización del proceso de traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas y la dotación de fondos autonómicos de subvenciones generales a beneficio de las corporaciones locales, tal vez pudiera ser verosímil reservar una pequeña parte de la PIE para su incorporación a dichos fondos autonómicos que serían posteriormente redistribuidos entre los municipios de acuerdo con criterios de necesidad fijados por las Comunidades Autónomas. Con ello se podría ganar en homogeneidad, dada la menor dispersión esperada cuanto menor sea el territorio considerado, aunque evidentemente, los efectos redistributivos de una fórmula como la propuesta podrían generar costes de implantación a corto plazo.

A continuación, y a título exclusivamente ilustrativo, se presenta una fórmula alternativa para la distribución de la PIE entre los municipios españoles, sobre la base de los principales criterios expuestos anteriormente. Con ella se ha incorporado únicamente la población como indicador de necesidad de gasto y se ha tratado de suavizar el error de salto existente entre los tramos de población, al tiempo que se incluye un indicador de capacidad fiscal en sustitución del índice de esfuerzo fiscal vigente en la fórmula actual. La fórmula concreta de reparto es la siguiente:

- El 75 por 100 en función del número de habitantes de derecho de cada Municipio, ponderado por los siguientes coeficientes multiplicadores según estratos de población:

| Grupo | Número de habitantes | Coeficiente |
|---|---|---|
| 1 | De más de 500.000 | **2,75** |
| 2 | De 100.001 a 500.000 | 2,00 |
| 3 | De 20.001 a 100.000 | 1,50 |
| 4 | De 5.001 a 20.000 | 1,25 |
| 5 | Que no exceda de 5.000 | 1,00 |

- El 25 por 100 restante en función de la población ponderada por la inversa de la capacidad fiscal por impuestos locales obligatorios, definida a estos efectos como sigue:

$$ICF = \left( a.\frac{IBI_m}{IBI_i} + b.\frac{IAE_m}{IAE_i} + g.\frac{IVTM_m}{IVTM_i} \right) \frac{P_i}{P_n}$$

donde,

*ICF*, es la Inversa de la Capacidad Fiscal del municipio i-ésimo.

$IBI_m$, es la Base Imponible media por habitante del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el conjunto de los municipios de régimen común.

$IBI_i$, es la Base Imponible media por habitante del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el municipio i-ésimo.

$IAE_m$, es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Actividades Económicas

en el conjunto de los municipios de régimen común.

$IAE_i$, es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Actividades Económicas en municipio i-ésimo.

$IVTM_m$, es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en el conjunto de los municipios de régimen común.

$IVTM_i$, es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en el municipio i-ésimo.

a, b *y* g, son respectivamente las proporciones que repòesentan las recaudaciones del IBI, el IAE y el IVTM sobre el conjunto de la recaudación de impuestos obligatorios en el conjunto de los municipios de régimen común.

$P_i$, es la población del municipio i-ésimo.

$P_n$, es la población de los municipios de régimen común.

## REFERENCIAS

AGÚNDEZ, A. y PEDRAJA, F.(1996): "Nivelación de servicios en las haciendas descentralizadas: comentarios al Libro Blanco", *Papeles de Economía Española*, nº 69.

BUCHANAN, J.M. (1950): "Federalism and Fiscal Equity". *American Economic Review*, 40 (4).

KING, D.(1988): *La economía de los gobiernos multi-nivel*, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

MONASTERIO,C. y SUAREZ PANDIELLO, J.(1998), *Manual de hacienda autonómica y local*, (2ª ed.) Ariel. Barcelona

SUÁREZ PANDIELLO ,J. (1998): "Tendencias de la fiscalidad local en España", *Ekonomiaz*, nº69.