

! ¿Porqué existen diferentes niveles de gobierno?

Por diferentes niveles de gobierno entendemos;

- *Gobierno Central* ! Estado Central, Federación.
- *Gobiernos Intermedios* ! CC.AA, Regiones, Provincias, Estados, Länder,
- *Gobiernos Locales*

Existen diversos niveles de Gobiernos por varias razones, algunas de ellas discutibles, que son;

- **Eficiencia:** un gobierno central administra de forma uniforme sin tener en cuenta las diferentes preferencias de las diferentes jurisdicciones (central, intermedios y locales), y esto implica ineficiencia. Es decir, el gobierno central no conoce mejor, que los gobiernos de niveles inferiores, las diferentes preferencias.
- Los diferentes niveles de gobierno ayuda a establecer unos **mejores controles** sobre las actuaciones de políticos, y estos a su vez, sobre los burócratas.
- La descentralización **aumenta la innovación de la gestión** de los servicios públicos.
- Con la descentralización se asegura una **mayor representatividad de las ideologías** teniendo en cuenta las diferentes preferencias.

! ¿Cómo se descentraliza?

- Transferencia de responsabilidad del gasto desde el punto de vista de la **demand**a (población óptima que disfrutan los servicios públicos) y desde el punto de vista de la **oferta** (función de producción). De aquí, tenemos la *Teoría de descentralización óptima* que nos indica el tamaño óptimo de jurisdicción: nº de individuos que disfrutan los servicios públicos.
- Reparto de figuras fiscales.

El sector público interviene en el mercado mediante su función **asignativa, redistributiva y estabilizadora**.

Según la *teoría clásica*, la función asignativa debe ser *descentralizada* y las funciones redistributiva y estabilizadora han de ser *centralizadas*. Evidentemente está sujeto a discusión.

REDISTRIBUTIVA

Si descentralizamos los impuestos, se genera movilidad de factores productivos, desde territorios donde los impuestos son más altos a donde los mismos son más bajos, y esto implica unas variaciones en los precios relativos y con ello la *ineficiencia*.

Además habría *inefectividad* que, debido a la movilidad, se cancela el objetivo perseguido por la función redistributiva e incluso puede generar efectos que vayan en contra de dicho objetivo.

Todo esto es cierto para el caso de que la movilidad de los factores sean perfectas.

Ejemplo

A: B:

Impuesto proporcional: 5% Impuesto de capitación (fija):500

Recaudación:1000 Recaudación: 1000

Individuos: $X_1 = 12.000$! pago = 600 Individuos: $X_1 = 12.000$! pago = 500

$X_2 = 8.000$! pago = 400 $X_2 = 8.000$! pago = 500

1.000 1.000

En el caso A, los dos individuos están pagando un 5%, y en el caso B, X_1 paga un 4,16% y X_2 paga un 6,25%. El individuo X_1 de A se desplazará a B y X_2 de B lo hará hacia A. Así se producirá una movilidad que producirá una disminución de recaudación de A manteniendo igual el nivel de recaudación de B en 1.000. Entonces, A para mantener la recaudación de 1.000, tendrá que incrementar el tipo impositivo perjudicando a las rentas más bajas, y esto va en contra del objetivo de la función de redistribución.

Pero, en la práctica no existe una movilidad perfecta. Por tanto, hay posibilidad de descentralizar la función redistributiva.

Factor tierra es inmóvil ! descentralización del impuesto tanto a nivel local, intermedio como a nivel central.

Factor trabajo es móvil imperfectamente ! impuesto a nivel intermedio y a nivel central.

Factor capital es móvil perfectamente ! impuesto central.

Por otra parte, si se descentraliza la función redistributiva, puede generar *inequidad horizontal* si la diferencia de beneficios de los servicios públicos y los impuestos que se pagan (*residuo fiscal*) es diferente entre las diferentes jurisdicciones. La posible solución a dicha inequidad serían las *subvenciones niveladoras* de tal manera que estas compensen esas diferencias o diferenciar el impuesto central (no muy aceptada) o imponer un impuesto subcentral diferente y otro impuesto común para todos.

Además, aunque exista movilidad perfecta, siempre existe efectos redistributivos.

Algunos autores:

Pauly (1973): las funciones de utilidad de los individuos están interrelacionadas, no son independientes unos con otros. Así, en la función de utilidad de un rico puede estar contenida la de un pobre. Entonces, *la función de utilidad es un bien público* pq si se mejora la utilidad del pobre, también se mejora la del rico.

Los individuos son más sensibles a la pobreza de su propia jurisdicción respecto a otra. Así, la sensibilidad a la pobreza disminuye con la distancia ! *la función redistributiva es un bien público local* que, dependiendo de la localidad, las preferencias de redistribución serán diferentes. Por tanto, es preferible descentralizar la función redistributiva. La descentralización produce como mínimo los mismos efectos que la centralización.

Musgrave (1980): divide lo que es la descentralización obligatoria y descentralización voluntaria. La obligatoria es la mínima redistribución que se ha de llevar a cabo por el gobierno central y la redistribución voluntaria por los gobiernos subcentrales.

Tresch: el gobierno central debe redistribuir territorialmente y los subcentrales individualmente.

Grewal & Mathews (1986): la movilidad de los factores productivos no sólo se produce por motivos fiscales sino por motivos de residuos fiscales también.

Definen: **Excedente localización = Exc. Cons + Exc. Prod. + Exc. Fiscal (residuo fiscal)**

Los residuos fiscales pueden ser diferentes entre diferentes jurisdicciones. Pero si esta diferencia de residuos son compensados por los excedentes, ya sean de productores como de

consumidores, no puede haber movilidad. De esta manera, la movilidad no es perfecta. La descentralización puede ser positiva.

ESTABILIZACION

La estabilización se realiza a partir de las políticas monetaria y fiscal. Si mediante la política fiscal, incrementamos G y disminuimos T, entonces, estamos ante una política expansiva.

Según la teoría clásica, la función estabilizadora ha de ser centralizada por que;

- la economía no es cerrada, la cual produce externalidades negativas para alguno de los gobiernos subcentrales si se realiza una política expansiva, porque la expansión implica subida del consumo y con ello la producción y renta. Y esto puede traducirse en subida de importaciones por parte de algunas jurisdicciones.
- necesidad de una coordinación entre la política monetaria y la fiscal sino, habría conflictos de intereses.
- uno de los instrumentos de la política fiscal es la emisión de deuda siendo esta una forma de trasladar impuestos a generaciones futuras. Las deudas pueden ser compradas por diferentes jurisdicciones provocando una salida de capitales.
- la estabilización automática que es un impuesto alto sobre la renta en épocas de expansión, y un impuesto bajo en épocas de recesión, no es relevante a nivel subcentral. La descentralización no vale la pena.
- proceso de UE. La mayoría de los objetivos vienen fijados por la UE que representa una centralización.

Si esto es así, qué pueden hacer los gobiernos subcentrales ? Pueden realizar unas funciones a nivel micro como *políticas de desarrollo y políticas de control y ocupación*.

Mediante la política de desarrollo, se pretende disminuir las diferencias de los niveles de renta entre territorios pq son los gobiernos subcentrales quienes conocen mejor la realidad. Los grandes objetivos están fijados por el gobierno central, y el diseño, gestión, de dichas políticas puede ser establecidos por los gobiernos subcentrales.

Otra cosa que se puede hacer es la creación de competencias fiscales entre las jurisdicciones. Es decir, descentralización de políticas fiscales pq si la competencia es bueno para el mercado, también lo será entre jurisdicciones. Así, las diferentes jurisdicciones intentarán disminuir al máximo los impuestos para atraer los factores productivos mejorando la eficiencia. Pero presenta el problema de disminuir excesivamente los impuestos y con ello el tamaño del sector público. Es una teoría basada en que el tamaño del sector público es excesivo.

ASIGNATIVA

Nos centramos en la provisión de bienes públicos. La característica de un bien público es que es no rival ($CM_g = 0$) y no excluyente. Al ser no rival, la función asignativa ha de ser centralizada, en principio, pq es mejor incrementar al máximo los individuos consumidores. Si centralizamos estamos suministrando los servicios de manera uniforme y si las preferencias son diferentes habrá conflictos. Hay problema de eficiencia. Por tanto, hay que descentralizar.

- **Teorema de la descentralización de Oates**: es un argumento desde el punto de vista de la demanda puesto que se trata de preferencias.

Supondremos que no hay economías de escala y que las preferencias son diferentes y son diferentes los niveles de renta. Todo esto implica que las demandas del bien público son diferentes entre diferentes jurisdicciones por lo que, la descentralización es mejor y más eficiente que una producción centralizada del bien.

P A y B son dos jurisdicciones

Q^* es provisión centralizada

son pérdidas del bienestar

CMg

DA DB Demanda "votante mediano"

QA Q^* QB Q

Habrà una asignación ineficiente de recursos. Cuanto más heterogéneas sean las demandas entre las jurisdicciones y cuanto más homogéneas las demandas dentro de cada jurisdicción, habrá más pérdidas del bienestar. Cuanto más elástica sea, menor pérdida habrá.

Estamos considerando que los individuos de A y de los de B presentan demandas heterogéneas. Es decir, estamos utilizando unas demandas representativas y esto en la práctica no se da. A nivel agregado habría equilibrio pq la pérdida de utilidad de uno puede ser compensado por los beneficios de otros.

" $U_{mg} = CMg$ (cuando las demandas sean simétricas)

- **Principio de equivalencia fiscal:** *área del beneficio público = área ocupada por la unidad gobierno* (área que representa el gobierno). Un ejemplo claro es la defensa nacional que su beneficio alcanza a todo el territorio, por tanto, según el principio, es competencia del gobierno central.

Casos;

- **área de beneficio > área unidad de gobierno !** se produce externalidad *commuter* y externalidad *spillover*. Por externalidad commuter se entiende, cuando unos individuos se desplazan a la jurisdicción que suministra un det bien público y de esta manera, estos obtienen unos beneficios del bien sin haber pagado ningún tipo de impuestos. Por tanto, es una externalidad positiva. Cómo se soluciona? Aumentando el tamaño de la jurisdicción mediante centralización de competencias o creación de asociaciones (mancomunidad) para suministrar el bien que se trate.

Normalmente, cuando hay externalidades, hay ineficiencia e inequidad. Se produce la ineficiencia pq el b^o social > CMg provocando una subprovisión del bien (ext positiva) y pq el b^o social < CMg provocando una sobreprovisión (ext negativa).

Una externalidad spillover es cuando dada una jurisdicción que suministra el bien y por la característica del bien, se extiende hacia fuera de esta jurisdicción. Por tanto, los individuos de esta jurisdicción también obtienen b^o de este bien público. El caso típico es una descontaminación (política medioambiental), emisora de radio local, TV local, etc. Cómo se soluciona? Pq hay ineficiencia y subproducción del bien. La solución sería aumentar la provisión del bien público aumentando el tamaño de la jurisdicción, centralizando las competencias o asociaciones o subvenciones. Así, para política de descontaminación, lo ideal sería una asociación o centralización y para la radio local o TV local, una subvención.

- **área $b^o < \text{área unidad gobierno}$:** es el caso de un gobierno central que suministra un bien a nivel local y esto provoca ineficiencia. Un ejemplo: normalización lingüística en Catalunya llevada a cabo por el gobierno central, y esto es ineficiente. La solución sería la descentralización.
- **área $b^o = \text{área unidad gobierno}$:** aquí hay equilibrio. Son servicios públicos locales.

Cómo se determina el área de b^o ? Se determina *exógenamente*, es decir la administración pública no decide cuál es el área de b^o sino que ya viene dado, y *endógenamente*, es decir, la administración decide el área de b^o teniendo en cuenta la eco escala y decide la q a suministrar e interviene el factor político.

- **Economía de escala:** distinguimos la *eco escala en el consumo* y en la *producción*.

- **Economía de escala en el consumo:** a medida que incrementa N (individuos que disfrutan del bien público suministrado), el coste total medio decreciente: $CT \text{ per cápita} = CT/N$. Lo ideal sería incrementar al max posible los individuos que lo disfrutan para disminuir el CTMe. Esto es un argumento para la centralización pq si hay centralización, incrementarán los individuos que disfrutarían del bien. Pero, también, con las asociaciones, traslado de suministros a una emp privada o a un ente de superior rango manteniendo las competencias, se llega conseguir el aumento max de indiv que van a disfrutar del bien. Por tanto, la centralización no es necesaria.
- **Economía de escala en la producción:** a medida que aumentan número de individuos, la producción también aumenta y con ello, el coste también pero no proporcionalmente. Veamos un ejemplo: $N = 10.000$, $CT = 1.000.000$, CPC (coste per cápita) = 100.

$N1 = 20.000$, $CT1 = 1.800.000$, $CPC1$ (coste per cápita) = 90.

Por tanto, es un argumento a favor de la centralización. Pero no necesariamente pq la producción es " de la provisión. Si esto es así, se puede separa los dos conceptos y llevar a cabo la descentralización.

- **Bien público impuro:** presenta el problema de congestión cuando aumenta el n^o de individuos que disfrutan del bien provocando una desutilidad para todos, con lo cual se ha de decidir el tamaño óptimo de individuos que van a disfrutar del bien. Veamoslo desde dos teoremas:

Extensión del teorema de descentralización ! supuestos: dada una población, los individuos no pueden trasladarse de una jurisdicción a la otra, la toma de decisiones no tiene coste y tenemos un bien público impuro.

Al aumentar n^o individuos consumidores, se consigue unos ahorros de costes (aumenta el excedente de los consumidores) pero cada vez menor a medida que aumenta más n^o de individuos. Esto sería un argumento a favor de centralización, pq es mejor cuanto mayor sean los individuos. Pero la desventaja de un consumo conjunto es que los individuos han de ponerse de acuerdo y esto se hace más difícil a medida que aumentan los participantes. Si la preferencia de la mayoría es diferente a la de un individuo determinado, su bienestar disminuye e incluso puede ser negativo, y esto es un argumento a favor de descentralización pq es mejor disminuir n^o de individuos.

% bienestar

P

ahorro costes

Q N*

bienestar neto

N^* es tamaño óptimo donde se max el ahorro de costes y min la disminución del bienestar.

En este caso interesa aumentar al max N Es mejor consumo privado.

Es preferible la centralización.

La curva de la disminución del bienestar dependerá de las preferencias de los individuos y por ello, tenemos diferentes casos;

- Preferencias " entre jurisdicciones y mismas preferencias dentro de la jurisdicción ! **descentralizar**.
- Preferencias = entre individuos ! **centralizar**.
- Preferencias " entre jurisdicciones y preferencias " dentro de la jurisdicción ! **centralizar**.

La curva de ahorro de costes (" N ! $\%CT/N$ y "ahorro por el consumo conjunto). No es un argumento para centralizar pq producción " provisión. Cabe la posibilidad de establecer asociaciones, traslado de producción a otro ente superior sin perder las competencias, etc

Teoría de los clubs ! A medida que " N ! $\%CT/N$, pero aparece congestión si sigue " N con el cual, % utilidad de los individuos. Se ha de determinar N^* . Entonces la tª supone que hay diferentes clubs que suministran unos determinados bienes públicos. Si $N > N^*$, disminuye la calidad de los servicios, por tanto hay que aumentar la cantidad suministrada.

Podemos **mantener constante la cantidad (calidad)** para determinar la N^* o podemos **mantener constante la N^*** para determinar la cantidad óptima Q^* .

Primer caso:

Coste congestión coste congestión

marginal

CT/N CT/N se conoce como

precio impuesto.

$P/N^* = n^0$ jurisdicciones

óptimas siendo P

C población total

CT/N

CT/N marginal

$N^* N$

Si $CT/N > \text{coste congestión}$, se ha de incrementar N hasta llegar al equilibrio: $CT/N = \text{coste congestión}$. Para cada nivel de bien público, tenemos un óptimo.

Segundo caso:

S1 (N1) S2 (N2)

CT/N Suponemos que tenemos = preferencias y = rentas. Entonces la demanda es representativa.

D

Q1 Q2 Q

Cómo se encuentra el equilibrio?

Q N

Q De los dos casos anteriores, se obtienen unos equilibrios que mezclándolos, obtenemos un equilibrio de los equilibrios.

N

- **Criterio minimización costes de toma de decisiones**: cómo se conocen las preferencias de los individuos?. A través del mecanismo político (votación). A medida que aumenta N, aumenta costes de información y de negociación por lo que se hace más difícil conocer las preferencias. Cómo se puede mejorarlo?. Descentralizando.

Pero si descentralizamos, aumenta costes de coordinación entre diferentes niveles de gobiernos por lo que sería mejor la centralización.

En todo caso, se tendrá que mirar qué costes son mayores.

Buchanan: si no se demuestra que la descentralización funciona mejor, todos los argumentos a favor de ella no son válidos.

Tiebout: la asignación de recursos se realiza mejor en la descentralización debido a la movilidad de los individuos. Si hay movilidad, los individuos se desplazarán a aquellos lugares donde estén mejor suministrados los bienes públicos de acuerdo a sus preferencias. Por ello, la descentralización es mejor. Pero qué pasa si no hay perfecta movilidad? El argumento ya no nos sirve.

Supuestos:

- Movilidad perfecta
- Los individuos reciben rentas sólo del k
- Hay muchas jurisdicciones que suministran una cantidad de bienes diferentes con costes diferentes.
- Los individuos conocen perfectamente la estructura de ingresos y de gastos de la jurisdicción.
- No hay externalidades entre las jurisdicciones.
- El tamaño de la jurisdicción es óptimo: N^* (equilibrio automático).
- Para cada bien público, hay una jurisdicción que ofrece la q óptima.

Estos supuestos nos llevan a la conclusión de que la descentralización es mejor. Los individuos revelan sus preferencias no por votación sino por la movilidad (votan con los pies).

Pero en realidad, esto no se cumple: existen coste de movilidad (no hay movilidad perfecta), los individuos trabajan (reciben rentas del trabajo) que a su vez, dificulta a la movilidad, existen externalidades pq hay externalidades que para eliminarlas hay que aumentar el tamaño de las jurisdicciones, etc

Todo esto funcionaría si sólo aplicamos el principio de beneficio pq los individuos pueden trasladarse por motivos fiscales por lo que no están revelando sus preferencias.

A la hora de decidir qué niveles de gobierno ha de suministrar unos bienes públicos, hemos de tener en cuenta todos los criterios.

Cuando tenemos un **bien público puro**, su *área de beneficio es grande*, por lo que ha de ser suministrado por un nivel de gobierno elevado (central). Si tenemos un **bien público puro** y su *área de beneficio es de tipo local*, que sea el gobierno local el que suministre ese bien (gobierno intermedio). Y si tenemos un **bien público impuro**, hay que determinar N^* considerando *economía de escala, costes de producción y de congestión*.

Recordatorio

Los dos grandes objetivos del impuesto son : *financiar bienes públicos y redistribuir*. Luego, tenemos unos objetivos puntuales como corregir externalidades, estabilización, etc

Por otro lado, los impuestos han de ser minimamente justos, y qué entendemos por un impuesto justo? Veamos algunos ejemplos de sentido común;

- Pagar todos por igual: **principio de igualdad absoluta.**
- Que cada uno pague de acuerdo con su consumo: **principio de beneficio.**
- Según la capacidad de pago de cada uno: **principio de capacidad de pago.**

A la hora de seleccionar entre estos tres principios, nos enfrentamos al problema de seleccionar el más justo. El sector público financia su actividad, normalmente, según el principio de capacidad de pago, pero esto no quiere decir que los otros dos principios sean injustos, aunque cabe decir que el sistema actual no considera equitativo estos dos principios. Un sistema puede ser *justo* pero puede ser *no equitativo*. Por tanto, son dos conceptos diferentes.

Si aplicamos el principio de igualdad, carácter obligatorio, se impondrá un impuesto de tipo **capitación** (*head tax*) que, no distorciona nada y, en principio, no es redistributivo y no es regresivo.

Una política fiscal está compuesta por ingresos y gastos. Aunque el impuesto recaudado sea regresivo pq hay impuesto de capitación, si se gasta dicho ingreso para favorecer a los más pobres o para un bien social, no tiene porqué ser regresivo y no redistributivo. Por tanto, hay que mirar el sistema fiscal, no sólo a su lado de ingresos sino también el lado de gastos. En pocas palabras, que un impuesto sea regresivo o no, que sea redistributivo o no, depende no sólo de la imposición sino también del gasto que se realice con ese impuesto.

Ejemplo: tasa de basura

El principio de beneficio, carácter voluntario, es un principio de mercado privado. Hay una relación total entre ingresos y gastos, similitud con las compras y ventas del mercado privado. Y no hay redistribución.

Ejemplo: todos los que tengan precios públicos o tasas como transp público, agua, Y los llamados contribuciones especiales como el impuesto que se paga por una obra que beneficia a un determinado individuo.

El principio de capacidad de pago, carácter obligatorio, implica que no todos se pagan igual y tampoco según los beneficios que se obtiene sino que se paga en función de la capacidad de pago de cada uno de los individuos. No hay relación entre ingresos y gastos. Está basado en dos subprincipios: **equidad horizontal** y

equidad vertical (igual sacrificio). Cómo medir *igual sacrificio*? Es difícil de medir pq es imposible que todos tengamos la misma idea de igual sacrificio. Cómo medir *capacidad de pago*? En principio con las rentas de las personas pero hay individuos con renta pequeña con patrimonio elevado. Por tanto, hay que completarlo con impuestos sobre patrimonio. Es decir, a parte de las rentas de las personas, hay que tener en cuenta muchos otros factores.

Ejemplo: IRPF, impuesto sobre sociedades, IVA, IBI, IAE, SS, etc

¿Qué es un **impuesto finalista o afectado**? Si se dedica toda la recaudación del IRPF a financiar la educación, este impuesto está afectado. El impuesto sobre la gasolina, se dedica a

mantener las carreteras, imaginemos que es así. Este impuesto, a parte de que es finalista, es un impuesto basado en el principio de beneficio y de capacidad de pago.

Progresividad, proporcionalidad y regresividad

Impuesto para pobre > Impuesto para rico ! regresivo

= ! proporcional

Renta del pobre < Renta del rico ! progresivo

Si el impuesto que se paga aumenta más que proporcionalmente a medida que aumenta la renta, entonces estamos ante un impuesto progresivo.

Un impuesto tipo IVA es un impuesto regresivo. La regresividad nos la muestra la elasticidad renta EY.

Si $EY < 1$, a medida que aumenta la renta, el aumento de la demanda es menos que proporcional. Un impuesto que grava este tipo de bien será regresivo.

Si $EY > 1$, a medida que aumenta la renta, el aumento de la demanda es más que proporcional. Un impuesto que grava este tipo de bien será progresivo.

Si $EY < 0$, estamos ante un bien de 1ª necesidad (bien giffen). El sistema impositivo será regresivo.

Renta Consumo IVA(10%) Gto con el IVA recaudado Residuo fiscal

Rico 3.000 2.000 200 150 -50

Rico 3.000 2.000 200 150 -50

Pobre 1.000 1.000 100 150 +50

Pobre 1.000 1.000 100 150 +50

600 600 0

En principio, hay regresividad: $200/3.000 < 100/1.000$. Pero si nos fijamos en la columna del residuo fiscal, vemos que se está favoreciendo al pobre con el IVA recaudado del rico. Por tanto, hay una cierta redistribución. Si en lugar del IVA, tuviéramos un impuesto progresivo, tendríamos unos residuos fiscales aún mayores lo que implica mayor redistribución.

Requisitos de un sistema impositivo

- *Justo y equitativo* ! cierto grado de retribución.
- *Neutral y eficiente* ! excepto impuestos tipo ecológico (no neutrales).
- *Flexible y elástico(Buoyant)* ! que se adapte a los cambios económicos en término de flexibilidad y que crezca o decrezca de acuerdo al ciclo económico en término de elasticidad. Si aumenta la renta, aumenta la demanda de servicios públicos y para hacer frente a este aumento, la I ha de aumentar. De aquí la necesidad de que los impuestos sean elásticas.
- *Simple y con costes mínimos de administración y de cumplimiento de las obligaciones tributarias.*
- *Transparente, perceptible y que rinda cuentas a los ciudadanos (Accountability)* ! disminuir al máximo las ilusiones fiscales pq los servicios públicos tienen sus costes.

Problema: existen conflictos entre los requisitos. Un impuesto más equitativo puede ser menos eficiente y menos neutral. Habrá que buscar una posición de equilibrio. Un sistema más justo con deducciones (tener en cuenta todas las circunstancias) representa más complejidad.

Incidencia impositiva

La incidencia impositiva liga lo que es la progresividad y regresividad, lo que es el principio de capacidad de pago y requisito justo y equitativo. Se trata del análisis del posible traslado de la carga tributaria a través de los mercados de productos, laborales y de capital. El objetivo de este análisis es ver la redistribución última de la carga impositiva.

Fin del recordatorio.

INCIDENCIA EN PRESENCIA DE MOVILIDAD

Por movilidad entendemos movilidad de las personas, de productos y de capitales. Partimos de un contexto de Tiebout donde;

- La movilidad es máxima con coste de movilidad cero.
- Existe plena información sobre *menus fiscales* (servicios públicos que ofrece una localidad (gasto público) y el impuesto que se ha de pagar por ello (ingreso)).
- Los productores y consumidores se mueven por razones fiscales con lo que, están manifestando sus preferencias respecto a los servicios públicos : *votar con los pies*.
- Lo que suministran los gobiernos locales son bienes públicos impuros o cuasi-privados de tal manera que, cuanto más población haya, más costes representan los bienes a suministrar.
- Los costes son constantes a la producción lo que implica que, no hay economías de escala.
- El nivel de consumo del servicio público varía de una localidad a otra.
- Partimos del supuesto inicial además que, todos los municipios establecen un impuesto de capitación.

El objetivo principal del estudio será ver *qué sistema tributario local se ha de adoptar*.

- **Modelo 0:** todos tienen un impuesto de capitación ! redistribución cero.
- **Modelo 1:** un municipio decide no seguir con este sistema de impuesto de capitación por las razones que sean y establece un tipo de impuesto sobre la renta (un impuesto proporcional).

		Municipio A					Municipio B		
Individuos	Renta	Ing.	Gto.	RF	Individuos	Renta	Ing.	Gto.	RF
Rico	1000	21	10	- 11	Rico	1000	10	10	0
Pobre	200	4.2	10	+5,8	Rico	1000	10	10	0

Pobre	200	4.2	10	+5,8	Pobre	200	10	10	0
		" 30	30	" 0			30	30	0

Tenemos dos municipios: A y B. En B se establece el sistema de capitación y en A se establece un impuesto sobre la renta del 2,1%. Si hay perfecta información y plena movilidad, el rico de A se irá a B, en principio. En todo caso hay que mirar lo que toca pagar en cada municipio y lo que toca recibir en cada uno. Por ello, es necesario fijarnos en los *residuos fiscales*. La suma de los residuos ha de dar cero siempre pq lo que es una pérdida para uno, es beneficio para otro. Es un juego de suma cero.

El rico de A compara con sus iguales del otro municipio sin importarle lo que les pasan a los pobres. Después de esta comparación, el rico se irá a vivir al municipio B. Y por el mismo proceso, los pobres se irán a vivir al municipio A. Al final, en A sólo habrá pobres y no podrá financiar un gasto de 30. Habrá que aumentar el impuesto para poder financiarlo. Así, tendrá que imponer un impuesto del 5% sobre la renta para conseguir una recaudación total de 30. Entonces, hemos vuelto a la situación inicial. La política redistributiva que se ha intentado realizar con buena fé, no ha servido para nada. Un impuesto que, fácilmente se podría establecer a nivel central no lo es a nivel local.

En la realidad, todos los municipios suelen establecer mismo tipo de impuestos con pequeñas diferencias pq una política fiscal no puede ser muy diferentes entre los municipios, entre vecinos.

- **Modelo 2:** El municipio A impone un impuesto sobre ventas del 2,1%.

Municipio A					Municipio B				
Individuos	Cons.	Ing.	Gto.	RF	Individuos	Cons.	Ing.	Gto.	RF
Rico	1000	21	10	- 11	Rico	1000	10	10	0
Pobre	200	4.2	10	+5,8	Rico	1000	10	10	0
Pobre	200	4.2	10	+5,8	Pobre	200	10	10	0
		" 30	30	" 0			30	30	0

Puesto que hay movilidad perfecta, tanto los ricos como los pobres se moverán para ir a comprar en municipios diferentes a suyos. Habrá una *elusión fiscal* que se trata de evitar el pago de un determinado impuesto cambiando la conducta. Así, se producirá una elusión fiscal por parte de los del municipio A que se irán a comprar al municipio B donde no hay impuesto sobre ventas. Para evitarlo, en B también se ha de imponer un impuesto sobre ventas. En todo caso, es posible que existan unas pequeñas diferencias en cuanto al tipo (%).

- **Modelo 3:** El municipio A establece un impuesto sobre las sociedades. Entonces, las empresas potenciales se establecerán en el municipio B. Luego no entran capitales al municipio A, y las empresas ya establecidas en A invertirán en B. Además, los ciudadanos de B se moverán a A pq en este municipio se está financiando los servicios públicos a costa de las empresas.

A tendrá que aumentar los impuestos a cargo de los ciudadanos para financiar los servicios y por otro lado, habrá un exceso de mano de obra que hará bajar los salarios, pq cada vez habrá menos empresas en A. Esta política fiscal no puede durar mucho.

- **Modelo 4:** El municipio A impone un impuesto sobre la propiedad inmueble. En principio cabe esperar que el rico de A se vaya y los pobres de B vengan. El rico de A, si está bien informado, venderá la casa o lo que sea. Pero la cuestión es: podrá venderlo? A qué precio?. Supongamos que el inmueble del rico de A tiene un valor catastral de 1.000 y esto representa un residuo fiscal de -11 en A. Entonces, este tendrá que vender el inmueble por un valor inferior a 1.000 pq es como si el inmueble tuviese una carga, una *capitalización* negativa. Y esta capitalización no se produce una vez

en el tiempo presente sino que es una especie de flujos en el tiempo. Por tanto, para valorarlo, hemos de traer los flujos del futuro al presente y para ello;

Valor presente (capitalización) = $dt + \frac{dt}{(1+r)} + \frac{dt}{(1+r)^2} + \dots + \frac{dt}{(1+r)^n} = \frac{dt}{r}$

Y este es valor que se ha de rebajar de 1.000 para poder venderlo.

Dos características básicas de un impuesto sobre inmueble son: es un impuesto local generalmente y afecta al suelo.

La capitalización se puede dar al margen del sector público. Por ejemplo, imaginemos unos pisos que tocan el suelo y otros que no lo tocan. Los que tocan al suelo, simplemente por ese hecho, pueden tener un valor mayor que los que no tocan. Aquí se ha producido una capitalización positiva en el valor de los pisos que toca el suelo. Es un beneficio que tienen estos pisos y se ha capitalizado. También se puede dar lugar el caso de una capitalización negativa.

En nuestro estudio del modelo 4, lo que se ha capitalizado es el residuo fiscal. En A, a l/p, habrá una disminución de la actividad constructora, pero el suelo es inmóvil, es el factor más rígido que nunca podrá escapar del impuesto. Por tanto, aquí no se puede dar elusión fiscal.

Los costes de movilidad pueden ser: costes de mudanzas, de papeleo, psicológicos, etc. Y estos costes son cada vez menores y es más, si consideramos dentro de una área metropolitana. Con ello se quiere decir que los supuestos de partida de los diferentes modelos que hemos visto, no son tan irreales como aparenta. Es perfectamente posible que se den en la realidad.

OTROS FENOMENOS FISCALES

- **Exportación de impuestos:** traslado de carga tributaria entre jurisdicciones. Así, un impuesto sobre producción hace que, lo que se recauda se quede dentro de la jurisdicción donde está establecida el proceso productivo pero el impuesto es pagado por los consumidores de la jurisdicción importadora de productos gravados en el proceso productivo. Por tanto, aquí hay un traslado de impuesto a otras jurisdicciones importadoras. Esto ha comportado conflictos entre jurisdicciones concretándose en barreras de entradas o acuerdos bilaterales entre jurisdicciones tal que, la exportadora transfiera el impuesto recaudado a la localidad importadora.

Así, un impuesto sobre ventas en la fase productiva representa ingresos para la localidad productora y una carga para la consumidora. Y este tipo de impuesto se conoce como impuesto en origen. Un impuesto sobre ventas al detalle sería un impuesto en destino (gravar allí donde se consume). Pues bien, *el impuesto en el origen es el tipo de impuestos que dan lugar a la exportación de impuestos.*

De los impuestos directos, el impuesto sobre sociedades es un impuesto en el origen y el impuesto sobre la renta (IRPF) es un impuesto en destino.

- **Competencia fiscal:** es intrínseco de un sistema donde hay autonomía tributaria o autogobierno fiscal. Si un gobierno puede establecer, por razones que sean, un impuesto sobre la renta, ya tiene competencia fiscal. Es decir, si una localidad tiene poder para imponer un determinado tipo de impuesto, tiene competencia fiscal. También puede haber competencia fiscal en el campo del gasto.

Competencia fiscal en impuesto es a la baja y en gasto o subvenciones es al alza.

- **Jungla fiscal:** supongamos que cada localidad puede imponer impuestos que desee. Entonces, se llega a una anarquía fiscal que obstaculiza el funcionamiento de la economía y con ello el crecimiento. La solución

al problema es la coordinación fiscal, armonización fiscal. Es decir, hay que haber unas bases comunes entre las localidades para los diferentes impuestos que se establezcan.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Veamos el esqueleto básico de un impuesto sobre la renta a nivel teórico;

$RG - DB = BI$ RG son rentas gravables, DB deducciones de la base, BI base imponible,

$BI * tF = QIF$ tF tipo impositivo federal, QIF cuota bruta federal, DQF deducciones de

$QIF - DQF = QLF$ la cuota (familia numerosa p.e.), QLF cuota líquida neta (lo que se paga).

En el caso de que, existan gobiernos subcentrales, tenemos dos alternativas de armonización de dicho impuesto;

$BI * tp = QIP$ tp tipo provincial, QIP cuota bruta provincial,

$QIP - DQP = QLP$ Hay cierta armonización. Hay más autonomía para los subcentrales.

$QLF * rP = QIP$ rP es recargo provincial,

$QIP - DQP = QLP$ Aquí hay más armonización, Previamente se está aceptando todo el esqueleto central.

Cada tramo de renta se grava con un tipo marginal.

FACETAS DEL PODER TRIBUTARIO

- **Poder para regular:** crear un impuesto, reformarlo, abolirlo, definir los hechos imposables, bases, tarifas, bonificaciones, etc.
- **Poder para apropiarse los ingresos:** quién se queda con las recaudaciones?
- **Poder para administrar:** poder mecánica para recaudar que no quiere decir que se queda con la recaudación. Gestionar, liquidar (cumplir), inspeccionar, etc.

Un impuesto puede ser regulado por la administración central, recaudados por un gobierno autonómico y administrado por el estado. Los dos más importantes son el primero y el segundo: quién regula y quién se queda con la recaudación?. El IBI es un impuesto regulado por el estado, sugestión es cedido voluntariamente a favor de otra institución y es la administración local la que se queda con la recaudación.

Con todo esto se quiere decir que cada poder no es absoluto. Es posible que la regulación se realice tanto el gobierno central como un gobierno local. Así por ejemplo, el estado puede dedicar a crear, reformar, etc y un gobierno local puede dedicar a bonificar, establecer la tarifa, etc

El IBI está regulado por el estado y es el que pone las bases pero el tipo (su variación) está en manos de las administraciones locales.

En conclusión, cada poder puede ser compartido entre diferentes niveles de gobierno.

Para el *poder regulador* tenemos dos posibilidades;

- no compartir la recaudación (participación al 100%) entre diferentes niveles de gobierno
- compartir la recaudación (participación: 30% CCAA y 70% Estado).

Cómo repartir ese 30% dentro de cada CCAA?

- participación territorializada: 30% de la cuota líquida del territorio
- no territorializada: la forma más sencilla es repartir según la población de cada territorio o según la superficie de cada territorio.

Sea la recaudación total del IRPF: la recaudación correspondiente a las CCAA (30%) será;

$0,30[\text{IRPF total}]$.

Población de i

Región $i = 0,30 [\text{IRPF total}]$

" Población total

Población i Superficie i

Región $i = (0,20) (0,80) 0,30[\text{IRPF total}]$

" Población total " Superficie total

Ponderaciones

Son dos maneras más simples de repartir la recaudación.

En cuanto al *poder administrativo*, el Estado puede administrar un impuesto sobre patrimonio, y que las CCAA simplemente lo inspeccionan. O que la inspección se lleva a cabo por las dos partes. También se puede dejar el poder administrativo en manos de una institución tercera independiente del Estado y de las CCAA (Agencia Tributaria).

ASIGNACION DE IMPUESTOS

Criterios para situar los impuestos en un nivel central o subcentral. Los niveles pueden ser *central, regional o local*.

Veamos algunos criterios según el Sr. MUSGRAVE;

- Los niveles medios, especialmente los niveles bajos de gobierno, deberían gravar aquellas bases que tengan una baja movilidad (impuesto sobre propiedad inmueble p.e.).
- Los impuestos personales con tipos progresivos, deberían de ser usados para aquellos gobiernos dentro de los cuales una base global puede ser establecidas más eficazmente. El impuesto sobre la renta es un impuesto de base global pq engloba todas las rentas obtenidas por el individuo. En cambio, el impuesto sobre seg soc, especial, IVA, no son de base global.

Es decir, centralizar.

- La imposición progresiva dirigida a asegurar objetivos redistributivos, debería de ser primordialmente central. Primordialmente pq a nivel regional también se puede realizar algo de redistribución.

- Los impuestos apropiados por políticas de estabilización deberían de ser centrales. Los impuestos de niveles de gobiernos inferiores deben ser estables ante ciclos económicos.

IBI > IAI > IVA > IRPF > impuesto sobre sociedades.

+ estable – estable

- Las bases imponibles distribuidas de forma altamente desigual entre jurisdicciones, deberían de ser usadas a nivel central.

Supongamos que tenemos 5 regiones, de las cuales, 2 producen petróleo en grandes cantidades y hay una con una producción baja y el resto no producen petróleo. Si ante esta

situación, se establece un impuesto sobre las producciones de petróleo a nivel general, habrá una recaudación alta en las dos primeras regiones y habrá cero recaudación en las dos últimas. Es decir, hay alta desigualdad.

El impuesto sobre sociedades es el más desigual.

- Los impuestos o tributos establecidos con base al principio de beneficio son apropiados en todos los niveles de gobierno. Y especialmente, el nivel municipal dada la naturaleza de los servicios que presta.

SUBVENCIONES

! CLASIFICACIÓN

En función del grado de automatización;

Subvención de proyecto: no es periódica, es del tipo coyuntural destinado a inversiones (transferencia de una cantidad fija). La cantidad de la subvención se determina por negociación entre gobierno central y subcentral.

Subvención formulada: es periódica, automática. La cantidad de la subvención está en función de la población, de renta, del gasto etc de la jurisdicción. Es el resultante de haber aplicado una fórmula que, de vez en cuando, está sujeta a modificaciones. Una vez determinada la fórmula, se recibe la subvención de forma periódica. Y es una subvención que aparece en el presupuesto del gobierno subcentral, siempre entendiendo ésta como el beneficiario de la subvención.

Las subvenciones formuladas se dividen en;

- Según el grado de discrecionalidad por parte del gobierno central;

Subvenciones generales: recursos de libre disposición para la jurisdicción receptora, incluso la jurisdicción puede dedicarlas para disminuir impuestos.

Subvenciones específicas: el gobierno central decide el uso que se ha de hacer con la subvención. De alguna manera, la subvención va acompañada de condiciones.

- Según el tipo de aportación;

Subvenciones de bloque: la subvención es una cantidad fija. En función de unas variables, el gobierno central decide la cantidad de la subvención. Es independiente del nivel de gasto del gobierno subcentral a quien va dirigido la subvención. Este tipo de subvenciones aumentan la renta del gobierno subcentral.

Subvenciones proporcionales: son un % sobre el gasto del gobierno subcentral (subvención = * gasto subcentral). Cuanto + grande sea el gasto subcentral, + elevada será la subvención. Este tipo de subvención disminuye el precio del bien público. También se conoce este tipo de subvención como *compensadora*.

A su vez, las subvenciones proporcionales pueden ser;

Abiertas: no hay límites de subvención.

Cerradas: hay un límite. A partir de un determinado nivel de subvención, determinado nivel de gasto, la subvención proporcional se transforma en subvención de bloque.

Con todo ello, se pueden formar varios tipos de subvenciones;

- *Subvención general en bloque*
- *Subvención específica en bloque*
- *Subvención general proporcional (abierta o cerrada)*
- *Subvención específica proporcional (abierta o cerrada)*

La subvención general proporcional no tendría sentido en el caso de que la subvención sea para disminuir impuesto.

Hasta aquí son las clasificaciones más importantes. A partir de aquí, son complementarias.

- Otra clasificación sería;

Subvenciones incrementales: al gobierno subcentral se le exige a que tenga un cierto nivel de gasto.

Subvenciones no incrementales: no pide al gobierno subcentral a tener un determinado nivel de gasto para obtener la subvención.

- La última clasificación sería;

Subvenciones para perseguir un determinado objetivo: el gobierno central concede una subvención al gobierno subcentral persiguiendo un objetivo concreto: que se llegue a un nivel determinado de consumo, por ejemplo. Esto implica una postura dirigista por parte del gobierno central pq obliga a tener un nivel determinado de consumo y cómo se tiene que utilizar la subvención concedida.

G° automatización G° discrecionalidad Tipo de aportación

De proyecto

Subvención

General De bloque

Formulada

Abierta

Específica Proporcional

Cerrada

Incrementales

No incrementales

Obtener objetivos

! OBJETIVOS

Tenemos cuatro objetivos;

• Político

La subvención es por motivos electoralista, por ejemplo. Para conseguir votos. Para controlar los gastos del gobierno subcentral con una subvención específica o subvención por proyecto, o una subvención para conseguir objetivos.

• Eficiencia asignativa

El tipo de subvención que se da es del tipo proporcional y/o específica. Se trata de, mediante una subvención conseguir;

Corregir externalidades del tipo *spillover* (ya vista al principio) o del tipo *capitalidad* (un caso específico de *commuter*).

Suministrar bienes preferentes (bienes de mérito), es decir, bienes de interés social. El gobierno considera que la gente no valora los beneficios sociales que aportan este tipo de bienes. Por ello, el gobierno central obliga el consumo de dichos bienes (paternalidad del sector público) subvencionando al gobierno subcentral para el suministro de los mismos.

• Equidad vertical (importante!!!)

n

El equilibrio financiero se da cuando: $R_i = G_i / n$ n º jurisdicciones, R recursos, G gastos

$i=1$ i es jurisdicción i

La equidad vertical se refiere a los diferentes niveles de gobierno: *central*, *intermedio* y *local*.

	Ing. Potencial	Necesidad gto.	Ing. Potencial	Necesidad gto.
Central (c)	40%	40%	50%	25%
Intermedio(I)	30%	30%	25%	37,5%
Local (L)	30%	30%	25%	37,5%

Equilibrio fiscal vertical Desequilibrio fiscal vertical

B_{Ic} t_c B_{II} t_I B_{IL} t_L B_{Ic} es base imponible central

En equilibrio fiscal tenemos que: t_c es tipo impositivo central

E_c E_I E_L E_c necesidad de gto central

Esto es lo mismo que: g^o cobertura central = g^o cobertura intermedio = g^o cobertura local, donde todos tienen recursos suficientes para suministrar bienes públicos necesarios.

BIC tc BII tI BIL tL

En desequilibrio fiscal tenemos que: $> =$

Ec EI EL

Soluciones de desequilibrios

- Disminuir EI, EL y aumentar Ec, es decir, centralizar el suministro de bienes públicos. Pero esta solución comportaría conflictos entre nivel central y nivel subcentral.
- Aumentar BII, BIL y disminuir BIC, compartiendo y transferiendo impuestos. También genera conflictos.
- Aumentar tI y tL, es decir aumentar presión fiscal. Esto comporta coste político.
- Disminuir la calidad de los servicios públicos suministrados a nivel subcentral: disminuir EI y EL. También genera coste político.
- *Subvención* desde gobierno central al subcentral. Es el camino más fácil.

Ventajas de la subvención frente a otras alternativas

- No disminuye el poder tributario del gobierno central pq no se disminuye BIC.
- Se puede ejercer un control sobre el gasto subcentral.
- El gobierno central no tiene coste político pq no ha de aumentar el tipo.

Desventajas

- El sistema no es transparente. Si el gobierno subcentral recibe subvención, los ciudadanos no son conscientes del coste del bien público, no saben qué parte del impuesto que pagan son utilizados para suministrar uno u otro tipo de bien.
- Falta de corresponsabilidad fiscal (compartir responsabilidad entre gobierno central y subcentral). El gobierno subcentral no tiene responsabilidad fiscal.

El ejemplo del padre e hijo (paga semanal o no).

Esta falta tiene tendencia a aumentar el gasto público pq los subcentrales se vuelven irresponsables.

• **Equidad horizontal**

Es comparar entre jurisdicciones dentro de cada nivel de gobierno.

Equilibrio horizontal cuando: $R_i = G_i$.

Lo mismo que antes, para corregir los desequilibrios, se conceden subvenciones.

! EFECTOS ECONOMICOS DE LA SUBVENCIÓN

Suposiciones iniciales;

- Racionalidad de los individuos
- Individuo representativo es el *votante mediano*
- Los burócratas y políticos son neutrales

- Una unidad del bien público = una unidad de la renta o una unidad del bien privado

—

Bien privado **OR** es renta total de la cual, se dedica el

Renta local 50% consumo del bien público y 50%

R consumo del bien privado, ya que los p

T de cada bien son iguales.

Yo A — — —

consumo **OYo = YoR = OEo** (c inicial del

privado bien público)

O Eo R' *Bien público*

consumo público

— — —

YoR OEo T es para financiar el consumo del bien público (**OEo**)

t = — = —

OR OR

Esta es la situación de partida que tenemos. Queremos saber qué es lo que ocurre cuando se conceden *subvenciones en bloque* y qué sucede cuando se conceden *subvenciones del tipo proporcional*.

La subvención en bloque se caracterizaba porque aumentaba la renta (*efecto renta*). Y la proporcional era un % sobre el gasto del gobierno subcentral, con lo que hace disminuir el precio del bien público (*efecto precio* entre consumo bien privado y consumo bien público, y *efecto renta*).

• Subvención en bloque

La subvención en bloque es una subvención en cuantía fija. Por tanto, la recta de balance ha de desplazarse paralelamente cuando hay este tipo de subvenciones pq sólo hay efecto renta sin modificación de los precios relativos.

—

Bien privado **RM** es subvención en bloque

Renta local

M

R B

D

C

Yo A

O

Eo E2 E1 R' M' Bien público

El consumo variará en función de **Er** (*elasticidad del gasto público respecto la renta*). Así, en situarse en **B**, toda la subvención es destinada al consumo privado y no aumenta la cantidad de consumo público ! **Er = 0**. Esto es, a través de una disminución de impuesto T.

—

RM = %T = % consumo privado.

Si nos situamos en **C**, %consumo público y **Er > 1**. Toda la subvención es destinada para % consumo público.

— —

RM = % consumo público = **EoE1** con %T = 0.

En el punto **D**, tenemos que **Er = 1**. Se mantiene la pauta de consumo (50%:50%). Una parte de la subvención se destina a %T y la otra parte a % consumo privado.

— —

%G R EoE2 OR

En **D**: $Er = \frac{G}{R} = \frac{t}{1-t} = 1$; G es gasto, R es renta, t es tipo.

% R G RM OEO

%G R EoE1 OR

En **C**: $Er = \frac{G}{R} = \frac{t}{1-t} > 1$

% R G RM OEO

Nunca nos situaremos en los puntos que están entre **O** Y **Eo** pq consideramos que se tratan de bienes normales.

Puntos entre **Yo** y **O** tampoco serán posibles si los individuos son racionales. Sólo se situarán en esos puntos si se da *ilusión fiscal* que lo veremos más tarde.

Resumiendo: cuando hay subvención en bloque, parte de ella la dedicaremos a % consumo privado (%T) y la otra parte a % consumo público. Y esto pasa pq el gobierno subcentral es libre del uso que ha de hacer con los recursos procedentes de la subvención.

- **Subvención proporcional**

Este tipo de subvención disminuye el precio del bien público con lo que cambia los precios relativos. Por tanto, la pendiente de la recta de balance ha de variar.

$$Y_d = Y - T = Y - P_X X \quad Y_d = Y - T + \text{subvención} = Y - P_X X + P_X X = Y - (1 -) P_X X.$$

$$\text{Subvención} = P_X X$$

Bien privado

Renta local

$$E_p = 0$$

R

F

$$E_p = 1$$

Y o G

A

O

E o R' E1 S Bien público

— —

%G P E o E1 Y o R

$$E_p = * : E_p = _ * _ = 1 * 1 = 1 \text{ (G es gasto " punto G).}$$

%P G A G O E o

—

E o E1 es la subvención.

• Subvención proporcional y en bloque

El aumento del consumo será mayor cuando se da una subvención proporcional que cuando se da una subvención en bloque.

Si nos basamos en casos empíricos, **Er " 0,3** y **Ep " 0,9** normalmente. ! **Ep > Er**.

B. privado

Renta local

M las dos subvenciones son iguales.

R B _ _ _

AC = RM = AG

F D

Yo C(G)

A

O Eo E1 E2 R' M' S Bien publico

Subv.bloque Subv.proporcional

Si el gobierno central desea aumentar el consumo del bien público, se concederá una subvención proporcional y no en bloque si hay *ilusión fiscal*.

Cuando hay *ilusión fiscal*, la subvención en bloque aumenta el consumo del bien público más que **E2** donde sería indiferente dar subvención proporcional o en bloque.

La subvención en bloque hace disminuir el CMe definido como; $(T - \text{subv})/X = \text{CMe}$ siendo X bien público.

La subvención proporcional hace disminuir el precio y con ello CMg.

Cuando hay ilusión fiscal, hay una confusión entre CMe y CMg.

Una subvención ! aumento demanda o

disminución de costes.

Si no hay ilusión fiscal, se sitúa en **E2** y

A B CMg se sitúa en **E3** si hay ilusión fiscal. Esto

Es así cuando se da una subvención en

CMe bloque.

D2

D1

E1 E2 E3 bien público

En conclusión: el aumento de **E** por una subvención en bloque = aumento de **E** por una subvención proporcional si hay ilusión fiscal.

- **Una comparación general de todas las subvenciones**

Bien privado

Renta local

M Subvención general en bloque ! **MM'**

Subvención específica en bloque ! **RFM'**

Subvención proporcional cerrada ! **RGM'**

Subvención proporcional abierta ! **RM'**

F (con límite de recursos)

R Subvención proporcional abierta ! **RQ**

G (sin límite de recursos)

Yo

O

Eo R' M' Q Bien público

— — — —

Un gobierno subcentral preferirá: **MM' > RFM' > RGM' < RM'**, en el caso de que hayan límites de recursos (cuanto más lejos del origen, mejor).

— — — —

En el caso de haber límites de recursos: **MM' > RFM' > RG > RGM'**.

Para un gobierno central, todo alrevés.

! SUBVENCIONES NIVELADORAS

Aquí hablamos de **desequilibrio fiscal horizontal**: el problema de desequilibrio horizontal se produce entre unidades de gobierno de un mismo nivel, como consecuencia de la falta de correspondencia entre su capacidad fiscal y sus necesidades de gasto. Lo que se pretende es que, todos tengan el mismo nivel de gasto sin necesidad de que el esfuerzo fiscal sea diferentes. Pero, normalmente las bases imponibles entre diferentes jurisdicciones del mismo nivel de gobierno suelen ser diferentes. Si esto es así, para que los gastos sean iguales, han de haber unos tipos impositivos diferentes entre jurisdicciones (esfuerzos fiscales diferentes). Para que los esfuerzos fiscales sean iguales, se han de conceder unas *subvenciones* a favor de la jurisdicción con base imponible menor a las demás.

A: T= 10% **B:** T=10%

Indiv. Renta Recaudación B° RF Renta Recaudación B° RF

X 10.000 1.000 1.667 +667 10.000 1.000 1.333 +333

Y 20.000 2.000 1.667 -333 10.000 1.000 1.333 +333

Z 20.000 2.000 1.667 -333 20.000 2.000 1.333 -667

50.000 5.000 5.000 0 40.000 4.000 4.000 0

b° neto diferente, hay inequidad horizontal

B ha de aumentar los tipos impositivos ($T = 12,5\%$) para que los individuos con misma renta entre diferentes jurisdicciones obtengan el mismo nivel de servicios públicos (1.667 cada indiv.), pero los RF seguirán diferentes.

Cuando hablamos de base imponible, nos referimos a la *capacidad fiscal*, y *esfuerzo fiscal* es el tipo impositivo.

El desequilibrio se origina por las diferentes bases imponibles. Lo que se trata es nivelar estas bases diferentes entre diferentes jurisdicciones del mismo nivel de gobierno.

El **objetivo** será: $i/E_i = " i/"E_i$, siendo **i** recursos potenciales de la jurisdicción **i**, **E_i** necesidad de gasto de la jurisdicción **i**.

$i = i + G_i$! $i = ts \cdot B_i$, siendo **ts** tipo standard, **B_i** base imponible.

$G_i = Q$ (cantidad total de la subvención a repartir entre las jurisdicciones).

$ts = "T_i/"B_i$

Supondremos que todas las jurisdicciones realizan el mismo tipo de esfuerzo fiscal **ts** (tipo standard).

$G_i = i - i = i - ts \cdot B_i = (E_i/"E_i) \cdot " i - ts \cdot B_i$

$G_i = (E_i/"E_i) \cdot (ts \cdot "B_i + Q) - ts \cdot B_i$

$" i = " i + "G_i = " i + Q = ts \cdot "B_i + Q$

E_i E_i B_i

$G_i = Q + - ts \cdot "B_i$ Subvención que toca a la jurisdicción

$"E_i "E_i "B_i i$.

Fondo nivelador Fondo nivelador

vertical horizontal

El *fondo nivelador horizontal* es un fondo de suma cero: a los de mayor capacidad fiscal se les resta y a los de menor capacidad se les suma.

Podemos expresar la expresión **G_i** de otra manera;

$E_i B_i ts \cdot "B_i + Q "T_i + Q$

$G_i = - Q = =$

$"E_i "B_i Q Q "T_i$

$t_s =$

$"B_i$

$t_s * "B_i "T_i$

$= =$

$Q Q$

Se define el **grado de dependencia financiera** del gobierno subcentral respecto al gobierno central;

$$d = Q / ("T_i + Q) = Q / "R_i$$

Entonces, tenemos que $= 1/d$ y $= (1-d)/d ! / = (1/d)/[(1-d)/d] = 1/(1-d)$.

A medida que aumenta d , aumenta $/$. A medida que aumenta el peso de la subvención respecto al total de recursos, es más importante que $.$ Y a medida que d disminuye, los recursos propios son más importantes.

Cuando d tiende a 1, t_i tiende a 1 y t_i tiende a cero ! $G_i ! (E_i/"E_i) Q$: la subvención sólo tiene fondo vertical.

Cuando d tiende a cero, t_i tiende al infinito y t_i también ! $G_i ! [(E_i/"E_i) - (B_i/"B_i)]t_s "B_i$: los gastos subcentrales tienen muchos recursos propios.

Se impone que $G_i " 0$, es decir, ninguna jurisdicción recibe subvención negativa.

$E_i/"E_i$

$d " 1 -$, para toda i jurisdicciones.

$B_i/"B_i$

En término de cápita, la G_i será;

$E_i/P_i Q E_i/P_i B_i/P_i "B_i P_i$ es población de i

$$G_i /P_i = + - t_s$$

$$"E_i/"P_i "P_i "E_i/"P_i "B_i/"P_i "P_i$$

$$E_i/P_i B_i/P_i Q$$

$$G_i /P_i = -$$

$$"E_i/"P_i "B_i/"P_i "P_i$$

Cómo podemos conocer E_i y B_i ? Se estima.

Un ejemplo de la estimación de B_i sería;

$iIBI iIAE BiIBI$ es base imponible de la figura IBI

$$B_i = B_{iBI} + B_{iAE} + / \text{ esto es a nivel local}$$

" i " i " i todas las figuras imponibles

Para la estimación de E_i podemos hacer tres cosas;

- Suponer que es directamente proporcional a la población de la jurisdicción.

$$i = k P_i ! E_i / " E_i = P_i / " P_i$$

$$P_i P_i B_i t_s = " T_i / " B_i$$

$$G_i = Q + - t_s " B_i$$

$$" P_i " P_i " B_i$$

$$" R_i = " T_i + " G_i = " T_i + Q ! Q = " R_i - " T_i$$

$$P_i P_i B_i$$

$$G_i = (" R_i - " T_i) + - " T_i$$

$$" P_i " P_i " B_i$$

$$P_i B_i P_i P_i$$

$$G_i = " i - " i + - " T_i + " T_i$$

$$" P_i " B_i " P_i " P_i$$

$$P_i$$

$$G_i = " i - t_s * B_i$$

$$" P_i$$

Necesidad de Recaudación potencial de la jurisdicción

Recursos

$$Q B_i / P_i t_s " B_i$$

En términos de cápita; $G_i / P_i = 1^* + 1 -$

$$" P_i " B_i / " P_i " P_i$$

$$" B_i / " P_i - B_i / P_i " T_i " B_i B_i " T_i$$

$$G_i / P_i = Q / " P_i + = Q / " P_i + + =$$

$$" B_i / " P_i " P_i " P_i P_i " B_i$$

--

= $Q/P_i + [B - B_i]$ ts **B** es base imponible media global y **B_i** es la de jurisdicción i.

--

Si **B < B_i**, la jurisdicción i es rica.

- Suponer una estructura de gasto standard

Di educación Di sanidad

E_i = E_i educación + E_i sanidad / D_i es gasto

"D_i" "D_i

Cómo estimar?

Se estima con índices objetivos como nº de matriculados, nº individuos menores de 18 años para la educación, y nº individuos de mayores de 65 años, para la sanidad.

- La estimación de **E_i educación** es a través de una regresión.

Fin de la parte teórica

! EL CASO DE ALEMANIA Y EL CASO DE CANADA

Cuando hablamos de **poder tributario** nos referiremos a la **autonomía tributaria** que implica el ejercer la **responsabilidad fiscal** (cobro de ingresos y dónde gastar). La **co-responsabilidad fiscal** entre gobierno central y el gobierno subcentral.

Sin poder tributario, no hay responsabilidad fiscal y tampoco la co-responsabilidad.

Poder tributario

Alto Bajo

&

Alto (CCAA común)

Grado de nivelación

(solidaridad)

Bajo (CCAA foral)

- Algunas consideraciones a tener en cuenta en un gobierno Federal
- hay que ver si existe soberanía compartida(nadie impone nada a nadie). ¿la federación tiene poder soberano? ¿y a nivel regional?.
- A nivel regional, ¿tiene constitución propia? A probada sólo por los ciudadanos de la región?.

- ¿cómo es el senado?
- ¿de quién son los gobiernos locales? Han de ser de los gobiernos locales. En el caso español, el gobierno central tienen mucho poder sobre los gobiernos locales, una buena parte de los gobiernos locales son del gobierno central.
- Poder de soberanía fiscal. El federalismo implica soberanía fiscal compartida. En caso de Canadá, el gobierno federal tiene poder para establecer impuestos directos e indirectos. Y los gobiernos provinciales sólo impuestos directos. Los dos gobiernos son soberanos en el campo de impuesto directos.

! Canadá

Pocas provincias pobres y poco pobladas, con lo que facilita la nivelación con las subvenciones.

Canadá se constituye como federación en el año 1867. Entonces habían sólo 5 provincias que se irán ampliándose hasta 9 provincias. En el 49, se añade Terranova pasando a 10 provincias con un nivel de soberanía muy elevado y actualmente, Canadá está constituida por 13 provincias de las cuales, tres con poca autonomía.

En 1982, reforma de la Constitución. Quebec no acaba aceptando la reforma. En el 95 no se independiza por medio punto. Quebec es la provincia que recibe más subvenciones niveladoras con más autonomía fiscal que ninguna otra.

El reparto de competencias entre tres niveles de gobiernos son:

- **Federal:** defensa, bienestar (seguridad social, asuntos exteriores, obras públicas interprovinciales).
- **Provincial:** enseñanza, sanidad, asistencia social, obras públicas, policías...
- **Local:** enseñanza primaria y algo de secundaria...

En España la enseñanza no está a nivel local, la seguridad social a nivel provincial es menor, el tema de policía es un tema central,...

Los grandes paquetes de gastos son: enseñanza, sanidad, defensa, seguridad social, ... en un país. Y en Canadá se observa que hay algunos grandes paquetes que no sólo están en manos de Federal sino también en manos de las provincias e incluso en manos de los locales. El reparto es: 40% federal, 40% provincial y 20% local.

En el lado de los ingresos, también existen elevados poderes con figuras grandes que son: renta, sociedades, indirectos (IVA), especiales (alcohol, tabaco, carburantes) y el más importante que es la seguridad social. Tanto la Federación como las provincias tienen poder sobre estas figuras tributarias.

Según la Constitución, el reparto de poder es;

Federación ! impuestos directos + impuestos indirectos. Es soberano para todo tipo de impuestos.

Provincias ! impuestos directos como la renta, sociedades y seguridad social.

En los años 20, el Tribunal Constitucional, declara que los impuestos sobre ventas no eran trasladables (T sobre ventas al detalle tanto ventas generales como las ventas específicas). A partir de aquí, las provincias empiezan a poner impuestos indirectos siempre y cuando sean de fase minorista. A nivel mayorista presentaba el problema de trasladar los impuestos hacia fuera de la provincia.

(Cuadros de la publicación!)

La Federación grava al mayor y las provincias al menor. La Federación recauda más en concepto de renta y las provincias menos, pero en ventas, recaudan prácticamente lo mismo. Todos los impuestos de la Federación también los tienen las provincias, excepto impuesto aduanero (como es lógico).

Las provincias tienen equilibrio a nivel provincial porque lo que reciben por las subvenciones, lo da a nivel local.

El impuesto sobre la renta provincial está armonizado con el de la Federación excepto la provincia de Quebec.

$RGF - DBF = BIF \cdot QLF \cdot tb = QIP \cdot tb$ *tipo básico provincial*

$BIF - tF = QIF$ Federación $QIP - DQP = QLP$ Provincias *El ciudadano pagará:*

$QIF - DQF = QLF \cdot QLF$ y QIP .

Para algunas provincias: $BIF \cdot stp = QIP$ *stp es sobre tipos lineal*

Como se observa, es un impuesto bastante armonizado con el de la Federación.

Sobre **QIP** se añade unos recargos y reducciones que hacen más progresivo el sistema. QLF y QIP son igual de progresivos.

En cuanto al Quebec, es otra historia, es independiente, va por libre definiendo ella misma su propio impuesto:

$RGQ - DBQ = BIQ$ *Los ciudadanos de Quebec han de pagar un impuesto*

$BIQ \cdot tQ = QIQ$ Quebec: *no armonizado. Federal y otro provincial teniendo que rellenar dos*

$QIQ - DQQ = QLQ$ *formularios completamente diferentes.*

En cuanto al impuesto sobre sociedades, las provincias tienen derecho a establecer dicho impuesto puesto que son directos.

Tres provincias (Quebec, Ontario y Alberta) no han aceptado la armonización de este impuesto con el de la Federación, con lo van por libres.

$BG - DB = BIF$

$BIF \cdot tF = QF$ *Federación*

Está armonizado

$BIF \cdot tp = Qp$ *Provincial*

$BGp - DBp = BIp$

$BIp \cdot tp' = Qp'$ *No está armonizado*

No hay impuesto sobre sucesiones por una competencia fiscal a la baja provocando lo que se conoce como *The Race To The Bottom*.

Veamos los impuestos indirectos:

Son *impuestos especiales* (sobre el tabaco, alcohol y carburante) y *IVA*. Antiguamente no existía IVA sino que habían unos impuestos sobre venta mayor y unos impuestos sobre ventas al detalle.

Hasta el 91, la Federación imponía impuesto sobre venta mayor y las provincias sobre venta al detalle. Y a partir del 91, la Federación establece el IVA y las provincias siguen con sus impuestos sobre ventas al detalle respectivos.

En cuanto a los impuestos especiales, tanto las provincias gravan los productos como la Federación con tipos distintos. Alberta tiene el lujo de no gravar las ventas gracias a los recursos naturales con los cuales obtiene suficientes recursos como para no gravarlas.

En el 95, la Federación y Quebec pactan una cierta armonización en cuanto a los impuestos sobre ventas. La Federación grava un 7% y Quebec grava un 7,5% pero, este lo hace sobre la base total después del gravamen de la Federación. Es decir, si tenemos un valor de 100, la Federación grava un 7%, por lo que se obtiene un total del 107. Aquí se aplica el 7,5% de la provincia de Quebec, que nos sale un total de 115,025. Con lo cual, nos sale un tipo total de 15% aproximadamente.

En el 96 hay otro pacto con tres provincias de la manera siguiente: la Federación grava un 7% y las provincias un 8%, por separado sobre la misma base. Es decir, si tenemos una base de 100, la Federación impone 7 y la provincia un 8 sobre 100 los dos. Con lo cual, en total tenemos un tipo total de 15%.

Las provincias establecen una cierta armonización con la Federación en concepto de IVA, pero no en impuestos especiales que van por libres.

Subvenciones generales niveladoras

En término del volumen, estas subvenciones son menos importantes que las específicas. Las subvenciones niveladoras de Canadá tiene como objetivo facilitar la media de los recursos que se puede obtener con un esfuerzo fiscal standard si se tiene capacidad fiscal media(?).

RT recurso total, **S** subvención, **R** recaudación, **t** esfuerzo fiscal (tipo impositivo), **B** renta gravable (capacidad fiscal), **Ra10** recaudación de un impuesto *a* de 10 provincias, **tam** tipo impositivo medio del impuesto *a*, **Bapc** base imponible per cápita (base imponible media), **P10** población de las 10 provincias, **i** provincias, **Sai** subvención a la provincia *i* resultado del impuesto *a*, **Rmpc** recaptación media per cápita, **Pi** población de *i*, ...

Ra10 Ba10 Ra10 Bai

$Sai = [-] * Pi ; R = B * t \Rightarrow t = R/B$

Ba10 P10 Ba10 Pi

$Sai = [tam * Ba10pc - tam * Bai pc] * Pi ; (Ra10 /Ba10) * (Bai /Pi) = Ripc$

$Sai = [Rmpc - Ripc] * Pi ; tam (Bai /Pi) = Ripc$

Esto es para una figura *a*. Hay que hacer lo mismo para todas las figuras tributarias (unos 37).

Se puede dar el caso de que la subvención para una provincia sea negativa. Según la teoría, este tipo de subvenciones son de suma cero, es decir, lo que sobra para una provincia se lo da a las que no llegan a la

media: " $S_{ai} = 0$.

Media ($B_{pc} * t_m$)

En Canadá esto es así excepto que, si para una provincia le sale una subvención negativa, no se le quita nada pero hay subvención, si sale positivo, hasta el nivel medio. Es decir, quitar no se quita nada a nadie, sino que sólo da. Da igual si una provincia realiza más o menos esfuerzo fiscal. Por tanto, " $S_{ai} > 0$. Las cantidades positivas a subvencionar las paga la Federación, y en definitiva, todos y no las pagan las provincias ricas, aunque estas pagan más que las pobres.

Este sistema se aplica para 37 figuras fiscales: $ST_i = S_{ai} + S_{bi} + S_{ci} + \dots$

Cada provincia le corresponde una ST_i que, aunque salga negativa no se le quita y si le sale positivo, se le da.

Si una provincia i decide aumentar su tipo impositivo del impuesto a , la subvención que le toca o la subvención negativa no se ven modificadas, puesto que en la fórmula no aparece dicho tipo. Se modificará la subvención si se modifica la base imponible de la provincia i . La subvención está en función de la capacidad fiscal y no del esfuerzo fiscal.

En todo caso, si la provincia i aumenta el tipo del impuesto a , está afectando al tipo medio t_m pero de una manera no muy significativa, luego afecta a la cuantía de la subvención de una manera insignificante. De todos modos, dependerá de la cuantía de la variación del tipo y de la provincia pq si una provincia como Ontario varía un tipo, el t_m puede variar mucho y con lo cual a la subvención.

A nivel teórico, se puede dar otro caso: asegurar que todas las provincias tengan un nivel determinado de ingresos, nivel de la provincia más rica.

Entonces, la fórmula se modifica de la manera siguiente;

A R_{a10} Barica R_{a10} B_{ai}

$S_{ai} = [-] * P_i$

B_{a10} P_{rica} B_{a10} P_i

Volviendo al caso de Canadá, qué pasaría si Alberta obtiene muchos recursos fiscales por mayor explotación de recursos naturales? => los tipos medios correspondientes a los tipos que gravan los recursos naturales aumentaría y aumentaría también la base imponible de las 10 provincias, con lo que la subvención aumenta la cual pagaría la Federación. Por ello, se introdujo una pequeña variación eliminando Alberta de las 10 junto con otras 4, quedando al final con 5 provincias representativas para la base media.

R_{a10} B_{a5} R_{a10} B_{ai}

$S_{ai} = [-] * P_i$

B_{a10} P_5 B_{a10} P_i

! Alemania

16 Länder y la Federación se caracterizan por un federalismo cooperativo. La idea del federalismo alemán es que la Federación no tenga demasiado poder respecto a los Länder en todos los aspectos.

En el aspecto legal, la Federación elabora leyes orgánicas estableciendo con ellas un marco para que los Länder elaboren leyes ordinarias para ejecutarlas.

La Federación se compone por *Bundestrat* (senado: cámara alta) y *Bundestag* (cámara baja). El *Bundestrat* está colegiada por los Länder. Las dos cámaras han de colaborar sino no funciona la cosa.

Los Länder tienen poder tributaria sobre áreas que la Federación no actúa. Si la Federación actúa, queda anulada la potestad de los Länder. Hay un predominio de la potestad fiscal de la Federación.

Pero comparten la recaudación (ingresos) y parte de la administración. La regulación será Federal.

Los impuestos más grandes (renta, sociedades e IVA) son compartidos. Los impuestos especiales y la contribución a la seguridad social son de Federal.

Las participaciones, si son al 100%, se trata de un *impuesto cedido*. Si son al x%, podemos distinguir entre *participación territorializada* (**partai = x% Raterrit i**) y *participación no territorializada* (**partai = [¿?] x% Ratotal país**) que, en este caso, tenemos que preguntarnos: con qué criterio?.

Para el caso de Alemania, los impuestos de sociedades, de negocios (IAE) y de renta son de participación territorializada y el IVA es de participación no territorializada.

Cuando un impuesto es compartido Federación y Länder, y es de Länder, entonces dicho impuesto será administrado por funcionarios de los Länder. Y cuando es de Federación, lo administra los funcionarios de la Federación.

El **impuesto sobre sociedades**, son compartidos a medias entre la Federación y Länder según la Constitución después de haber restado la participación de los locales. Es decir, si los locales tienen una participación del 15%, los Länder y la Federación se quedan con 42,5% cada uno.

En el **impuesto sobre renta** los locales no participan y 50% para la Federación y para Länder.

El IVA también es compartida pero la Constitución no explicita el % de participación para cada nivel de gobierno, por tanto hay flexibilidad de participación. Por otro lado, la participación es no territorializada, con qué criterio? Se pondera el 75% según la población de cada Land.

$$Li = (Pi/Pi)(0,75)*0,495(IVAT)$$

Y el 25% restante, se corresponde a la primera fase de nivelación entre las tres fase existentes.

Base 100

Los Länder no tienen potestad para cambiar los tipos, el esfuerzo fiscal está fijado.

El impuesto sobre sociedades se reparten según territorio y también según centros de producción pq las plantas productivas están repartidas en todo el territorio.

Los tres impuestos compartidos representan más del 70% de los ingresos tributarios de los Länder.

Veamos la segunda fase de la nivelación: es un juego de suma cero. Se quita recursos a los ricos para subvencionar a los más pobres. Este es el fondo principal de subvención.

Primero de todo se calcula la media de los ingresos de los Länder tomándolo como base 100. Entonces, a

partir de esta base, algunos estarán por encima de la media y otros por debajo. Concretamente, los que están entre 100–102, transfieren el 0%. Los que están entre 102 – 110, transferirán un 70% y los que están entre 110 – en adelante, transfieren el 100%.

Cantidad transferida en la segunda fase

102

Base 100

La tercera fase: *subvenciones suplementarias*.

INTRODUCCION A LA HACIENDA DE LAS CC.AA

¿Cómo se financian las CC.AA?. Mediante imposiciones y subvenciones procedentes del gobierno central.

Las CC.AA aparecen como tal a partir de la Constitución del 78 definiendo las vías de acceso a la autonomía. Y luego tenemos los diferentes estatutos de autonomía que se han ido rectificando.

Estado Federal: son los propios niveles intermedios los que han renunciado una parte de las competencias a favor del nivel federal.

Estado unitario: desde el nivel central cede una parte del poder hacia los niveles de gobiernos intermedios a partir de la constitución.

Dos vías de acceso a la autonomía

- Vía rápida en el sentido de que, de una manera automática, se establece la autonomía, un nivel alto de competencias. Para ello, la mayoría de los municipios del territorio objetivo de autonomía han de votar a favor i un referendum.

Esta vía era para las comunidades que históricamente ya tenían procesos de autonomía como Cataluña y País Vasco.

Son las CC.AA del artículo 151.

- Vía lenta que permite temporalmente un nivel bajo de competencias y a la larga tendrán el mismo nivel de competencias en relación a otras. Aquí no hace falta el referendum.

Son las CC.AA del artículo 143.

Hay un grupo de **competencias comunes** tanto para las del 151 como para las del 143 y hay un grupo de **competencias diferenciales** como la enseñanza y sanidad. Son estas las competencias que diferencian las del 143 de las del 151 o viceversa.

Un nivel alto de competencia implica tener competencias comunes y diferenciales con unas necesidades de gastos elevados. El simple hecho de pasar de tener competencias comunes a tener competencias diferenciales significa triplicar el gasto muchas veces.

En cuanto a los ingresos, tenemos dos sistemas de financiación: **régimen común** que afecta a las 15 CC.AA (todas excepto País Vasco y Navarra) y **régimen foral** (País Vasco y Navarra). Son dos sistemas totalmente opuestos.

Grupos de CC.AA	Régimen común	Régimen foral
151 (pluri-provinciales)	Cataluña, Galicia y Andalucía	País Vasco y Navarra
143 (pluri-provinciales)	Valencia*, Castilla – León, Canarias*, Extremadura, Aragón, y Castilla – La mancha.	_____
143 (uni-provinciales)	Madrid, Cantabria, Asturias, Rioja, Murcia y Baleares**.	_____

(*) pueden pertenecer a las del 151 pluri – provinciales

(**) puede pertenecer a las del 143 pluri – provinciales

En el período 79 – 83 se aprueban todos los estatutos de autonomía. Valencia y Canarias deberían de tener menor competencias pero a partir de una ley orgánica, aumentan sus competencias comparables a las del 151.

Baleares funciona como pluri – provincial pq los recursos de la antigua Diputación son repartidos entre tres consejos insulares.

En estos momentos hay:

5 CC.AA del 151, 5 CC.AA del 143 pluri – provinciales, 5 CC.AA del 143 uni – provinciales y a parte, País Vasco y Navarra.

Antes del 78, habían unos tributos estatales (TE) y unos gastos estatales (GE). Supongamos que aparecen dos CC.AA: una de régimen foral y otra de régimen común.

Entonces, la del régimen común tendrá unos tributos cedidos (Tc) y unos gastos dentro de su territorio (Gc). Así, el poder originario es del Estado quien delega el poder a la comunidad. Normalmente $Tc < Gc$.

En cuanto al régimen foral, tendrá unos tributos forales o concertados (TF) y unos gastos (GF) que, normalmente $TF > GF$.

Ante esto, supongamos que $GF = Gc$, mismo nivel de competencias, misma necesidad de gasto, mismas características económicas, ... Esto quiere decir que $TF > Tc$, con lo cual, hay necesidad de realizar un ajuste a nivel del Estado.

El Estado acabará realizando un gasto: $GE = (1 - a) TE + CP$ siendo a fracción de T estatal que acaba cediendo a las del régimen común y CP cupo.

Entonces, $Gc = a TE + Tc$ y $GF = TF - CP$. La justificación de esta resta es que el Estado aún hace un gasto en el territorio de régimen foral.

Los tributos cedidos (Tc) son: *T sobre patrimonio, transmisión patrimonial, actos jurídicos documentados, sucesiones y donaciones, y tasa de juego. Y cesión como máximo el 30% del IRPF (a partir del 97).*

Los tributos concertados (TF) son: *todos los cedidos anteriores + el 100% del IRPF, T sobre sociedades, IVA e impuestos especiales como el impuesto sobre hidrocarburos, sobre bebidas alcohólicas, sobre tabaco y sobre matriculación de vehículos.*

Puede una comunidad autónoma foral tener impuestos diferentes al resto?. La presión fiscal global efectiva dentro del territorio foral no puede ser inferior a la presión que hay en el territorio común. No puede haber diferencias significativas en las presiones fiscales. Pero la interpretación no queda claro, y en la práctica esta

condición no se cumple.

Las comunidades forales tienen amplio margen para modificar los T cedidos + IRPF y sociedades. El margen es nulo en cuanto a T especiales y IVA pq vienen armonizados a nivel europeo.

Hasta dónde se quiere llegar con este sistema descentralizado?. Veamos unos **principios**, guía de la descentralización;

Según la Constitución (art. 156.1) autonomía financiera de la CC.AA (ingreso y gasto)

coordinación con el Estado

solidaridad

Autonomía financiera en el ingreso es poder establecer impuestos o poder regularlos y la **autonomía financiera en el gasto** es libertad de decidir la composición del gasto. Se asocia siempre con ingresos no condicionados por tanto, aquí no entran las subvenciones condicionadas.

El poder de distribuir la carga tributaria entre los ciudadanos de la comunidad autónoma requiere tener el control de dos figuras tributarias como mínimo.

El poder regular impuestos es poder elaborar la normativa del impuesto (tipos, bases imponibles...), fases administrativas (gestión) y poder apropiarse de la recaudación. Con tener el poder elaborar la normativa del impuesto, ya se entiende como una autonomía.

Históricamente, ha habido más autonomía en el gasto que en el ingreso. Esto ha comportado más dependencia del Estado, de las subvenciones procedentes del Estado. Y esto ha generado "irresponsabilidad" por parte de las comunidades autónomas. Actualmente, esto ha cambiado ya que las CC.AA tienen más poder tributario.

Cuando hablamos de la *solidaridad* hacemos referencia a la nivelación, y la *corresponsabilidad fiscal* exige una correspondencia entre ingresos y gastos.

! Ingresos tributarios de las CC.AA (régimen común)

El punto de partida es la referencia a la "*Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* " (LOFCA), del año 80 y modificada en el 96.

• Tributos propios

- Impuestos propios: art. 6 y 9 de LOFCA
- Recargos: art. 12
- Tasa, precios públicos y contribuciones especiales a nivel de las CC.AA (no muy relevantes).

• Tributos cedidos

- Tributos cedidos tradicionales (desde el año 1980)
- Cesión parcial del IRPF (desde 1997. Máximo 80% de los rendimientos)
- Impuestos propios

Son los que dan más autonomía tributaria puesto que permiten que las CC.AA creen un impuesto, pero sujetas a unas limitaciones:

- No pueden gravar hechos impositivos que ya han sido gravados por el Estado. Es una limitación fuerte pq el Estado ya grava los hechos más importantes como la renta y consumo, por lo que los impuestos propios de las comunidades no tendrán una recaudación elevada.
- La comunidad no puede gravar bienes ni rendimientos fuera de su territorio, es decir, evitar la "exportación fiscal".
- La comunidad no debe obstaculizar la libre circulación de factores productivos y mercaderías con su impuesto.

Una posibilidad que hay para las comunidades es que, estas podrían gravar materias o hechos que son propiamente locales (de ayuntamientos). Para ello, la ley lo ha de explicitar. Es el caso de impuesto sobre vehículos.

En base a ello, qué impuestos han creado las CC.AA?

- Impuestos que gravan a los juegos (bingo). Aquí se han apuntado todas la comunidades.
- Impuesto sobre recursos hidráulicos, sobre el agua consumida. Empezó en Cataluña en 1981 mediante el "canon de sanejament" que es un impuesto afectado (financiar depuradoras). Se han apuntado muchas otras comunidades. En Galicia se ha grava incluso la contaminación atmosférica.
- Gravar explotaciones agrarias insuficientemente explotadas. Aquí, las comunidades más agrícolas como Andalucía y Asturias, calculan el rendimiento potencial de las tierras cultivables y el rendimiento real que ha habido, y se grava la diferencia que hay en los dos tipos de rendimientos. Pero en la práctica esto no es fácil de aplicar por la dificultad de cálculo del rendimiento potencial. Por tanto, en la actualidad, la recaudación por este impuesto es cero.
- Recargos

Las comunidades pueden establecer recargos a los tributos susceptibles de ser cedidos a las comunidades, según LOFCA.

Estos tributos son;

- IRPF: máximo 30% del rendimiento "*reciente*"
- Impuesto sobre patrimonio
- Transmisiones patrimoniales
- Actos jurídicos documentados "*tradicionales*"
- Tasas sobre juegos
- Impuestos sobre sucesiones y donaciones
- Impuesto general sobre ventas en la fase minorista
- Impuesto sobre consumos específicos en la fase minorista excepto monopolios fiscales (impuesto sobre matriculación de vehículos)

En la práctica, se han cedido los "*tradicionales*" y recientemente el IRPF parcialmente, y no se han cedido los dos últimos.

Estos recargos presentan limitaciones;

- Los recursos no deben suponer una disminución de los ingresos del Estado.
- Los recargos no deben desviarse de la estructura de los impuestos.

Los que generan más recaudación son: IRPF e impuesto general sobre las ventas en la fase minorista.

Un recargo sobre IRPF no debe modificar el grado de progresividad del impuesto central sobre la renta. De

acuerdo con la 2ª limitación, se ha de aplicar el recargo sobre QLcentral del IRPF. Y de acuerdo con la 1ª limitación, este recargo no será deducible del impuesto central.

En la práctica, se han establecido recargos en las tasas de juego, y poca cosa más, por no decir ninguna.

Lo que pesan los tributos propios sobre los ingresos corrientes, es del 1,20% para el conjunto de la CC.AA del 151, y 1,5% para el conjunto del 143. Y un 0,7% para Cataluña.

- Tributos cedidos

Los tributos susceptibles de cesión son los mismos que los anteriores tributos. Originariamente, los cedidos eran del Estado. Luego se han cedido las recaudaciones, ya sea parcialmente o totalmente, las competencias normativas y procesos de gestión (liquidación, inspección y recaudación).

Los tradicionales han sido cedidos al 100% de la recaudación, y el reciente (IRPF) ha sido cedido parcialmente.

La cesión de las competencias normativas para los tradicionales no se da durante 80 – 96. A partir del 96, hay una cierta cesión de competencias normativas: *las comunidades pueden modificar las tarifas y los mínimos exentos bajo la restricción de que se mantengan la estructura progresiva del impuesto y la forma de gravar los tramos mínimos.*

Los tramos mínimos se refieren al primer tramo de base imponible y los tipos marginales. Y estos dos variables han de ser mantenidas tal como las tiene el Estado.

Sobre el **impuesto sobre juegos**, hay libertad total con lo que, es el que se acerca más a la idea de un tributo propio. Sobre **transmisión patrimonial**, también hay libertad amplia.

En cuanto a la cesión parcial del **IRPF**, en la práctica, la parte cedida es de un 15% con la idea de que, cuando todas las comunidades tengan competencias en la enseñanza traspasadas, este 15% se ampliaría al 30%, puesto que hay comunidades que no tienen competencias en esta materia. Si estas no tienen competencias en esta materia, estas no necesitarían el 30% pq generarían excedentes.

Cómo se ha cedido?

Base liquidable (suma de rendimiento neto del k y L)

Tarifa

Cuota líquida íntegra cuando no había cesión

(deducciones)

= Importe a pagar (cuota líquida)

Cuando se ceden, la tarifa se divide en: 85% de la tarifa será central y 15% de la tarifa será autonómica llamado también como *complementaria*.

A partir de aquí, la comunidad tiene poder de modificar $\pm 20\%$ su tarifa.

$80\% Q_c + 20\% Q_A = 120\% Q_c$, siendo Q_c cuota complementaria y Q_A cuota autonómica.

La otra parte de la cesión son las **deducciones** que, también se fragmentan en 85% central y 15% autonómica.

Además, las comunidades tienen la potestad para crear sus propias deducciones autonómicas en los temas como las familias y personales, las inversiones no empresariales, aplicación de rentas (donaciones, ...),... siempre que no discriminen dichas deducciones las categorías de rentas.

En la práctica, las comunidades no han modificado la tarifa del 15%, pero han aplicado diversas deducciones propias.

Veamos un ejemplo:

Base liquidable Cuota íntegra Resto base liquidable Tipos aplicable

442.000 0 694.000 20 ! 17 Estado, 3 Autonómica

1.136.000 138.800 1.169.000 23 ! 19,55 Est., 3,45 Auton.

.../...

después de la cesión

Cuando se modifica la tarifa complementaria (15%), esta se convierte en tarifa autonómica.

Tenemos un individuo con una base liquidable de 900.000, de las que, 442.000 son de cuota íntegra cero. Y del resto, 458.000, tendrá que pagar al Estado un 17% que son 77.860 y un 3% a la comunidad a la que pertenece que son 13.740. El pago total será: $77.860 + 13.740 = 91.600$.

Si la comunidad opta por rebajar un 2,4%, $458.000 * 2,4\% = 10.992$.

! Tema de subvenciones

• Participación en impuestos del Estado (PIE)

Es una subvención general que no está condicionada y no es territorializada, no tiene nada que ver con lo que recauda en la comunidad en cuestión. El sistema se ha ido revisándolo cada 5 años.

- Período 80 – 86: período transitorio.

Es el momento en que se produce la primera descentralización. La idea principal fue que se tenía que traspasar competencias de gasto. Ante esta idea, se requería evaluar los recursos necesarios que requieren las comunidades (necesidades de gasto). Para ello se ha definido el "*método de coste efectivo*" que, se trataba de fijarse en lo que el Estado ha venido gastando en cada comunidad siendo ésta la cuantía de la necesidad de gasto de las comunidades.

Esto tiene sus inconvenientes y es que, por las razones que sean, si el Estado gastaba poco en una determinada comunidad, ésta estaba condenada a recibir menos recursos de los que realmente necesita.

Por otra parte, ha habido infravaloración del coste efectivo pq, a la hora de su cálculo, no se ha tenido en cuenta los capítulos IV (transferencias corrientes) ni VII (transferencias de capital) del Presupuesto General. Además, sólo se ha tenido en cuenta las inversiones de reposiciones sin tener en cuenta las inversiones nuevas.

Para garantizar la financiación de las inversiones nuevas, se ha utilizado "fondo de compensación interterritorial", un fondo diseñado para solucionar problemas de desequilibrios.

Los costes no incluidos en el coste efectivo, el Estado ha tenido que transferirlos a las comunidades pero condicionadas.

$CE = (T_c + T_x) + PIE$, CE es coste efectivo, T_c tributos cedidos, T_x tasas traspasadas, PIE subvención.

$CE_o = T_{co} - T_{xo}$

$\%io =$; año base o, i comunidad, IE impuesto del Estado.

IE_o

$PIE_o = \%io * IE_o$; subvención que recibe la comunidad i en el año base.

- Período 87 – 91: cambios profundos e importantes.

Se incrementa el volumen total de recursos a repartir entre las comunidades . Se cambia el criterio para distribuir PIE entre las comunidades. Se elabora una fórmula polinómica con variables objetivos sobre las necesidades de gasto. Y con ello se soluciona una parte del problema. Sólo una parte del problema pq el aumento del volumen de recursos se basa en el coste efectivo del período anterior sumándoles unos recursos más. Por tanto, la base es CE con la cual, arrastra el problema.

VTRcc competencia común entre las 15 comunidades, Fiii financiación inicial incondicionada, S_i superficie de la comunidad i , I_i insularidad de la comunidad i , UA_i unidad administrativa de la comunidad i , RR_i riqueza relativa y EFi esfuerzo fiscal relativo.

$F_{iii} = VTR_{cc} [0,59(P_i/PT) + 0,16(S_i/ST) + 0,07(I_i/IT) + 0,243(UA_i/UAT) +$
 $+ (0,042(RR_i/RR) + 0,05(EFi/EF))$

fondo de suma cero(fondo redistributivo)

$RR_i = (P_i/PT) - (Y_i/YT)$; $EF_i = (IRPF_i/IRPFT) - (Y_i/YT)$

Fii es el que acaba sustituyendo al CE. La insularidad afecta sólo a Baleares y a Canarias siendo una medida de distancia desde Madrid a las Islas. La unidad administrativa se refiere al número de provincias que tiene una comunidad.

Para una comunidad rica, RR_i será negativo en general.

Para una comunidad rica, EF_i será positivo en general debido a la progresividad.

Realmente las variables que se tiene en cuenta son importantes a la hora de calcular la necesidad de gasto?. La población está claro y podríamos aceptar la superficie también. Pero UA sería discutible.

La nueva PIE será;

$F_{iii} - T_c - T_x$

$\%i86 =$; ITAE es ingreso tributario ajustado estructuralmente.

ITAE

ITAE = IE + Cot. Seg. Soc. y atur – impuesto que van a la UE.

$PIE_{ti} = \%i86 * ITAE_t$; $\%i86$ es fijo para los 5 años.

Existen unas limitaciones al crecimiento de PIE:

- Techo máximo de crecimiento de PIE: la PIE no puede crecer más que el crecimiento nominal del PIB.
- Techo mínimo de crecimiento: la PIE no crecerá por debajo de lo que crezca el gasto estatal equivalente siendo este gasto aquella parte que es similar al gasto que hacen las comunidades.

Tasa Tasa

Crecimiento Crecimiento

PIB ITAE

ITAE

Gto.Estatal

equivalente

Gto.Estatal

Equivalente PIB

En teoría En la práctica

Por esta diferencia entre la teoría y lo que ha pasado realmente, se utilizó el Gasto Estatal Equivalente para actualizar PIE cada año.

Cualquier aumento de Tc representa una disminución de la subvención recibida. Y esto representa desincentivos para aumentar Tc por parte de las CC.AA . Además, las comunidades no pueden modificar nada en cuanto a las estructuras de los Tc. Lo único que se podía hacer para aumentar Tc es mejorar la gestión, y poca cosa más.

Para resolver el problema de los desincentivos al aumento de Tc, se estableció una estimación de Tc (Tc') y de Tx (Tx') que son conocidos como tributos norma. Y será a partir de estas estimaciones el cálculo de las subvenciones, y aunque en la práctica $Tc > Tc'$, se garantiza la cantidad resultado de las estimaciones. Por tanto, a la comunidad le interesa aumentar Tc / $Tc > Tc'$.

- Período 92 – 96:

No hay grandes cambios. El año base se cambia a 1990. Se aumenta el volumen total de recursos a repartir. Y divide el volumen total a repartir entre las comunidades del 151 y las del 143.

La fórmula polinómica de Fiii no cambia. Pero la ponderación de la población aumenta hasta el 94% y se introduce una nueva variable: *dispersión de la población* contabilizando los números de núcleos de población dentro de una comunidad de tal manera que se pretende favorecer a las CC.AA con muchas dispersiones.

A partir del 94, se utiliza el PIB para actualizar la PIE de cada año. En el 93 se produce un acuerdo que afecta de alguna manera a la PIE. Es un año donde hay muchas quejas por parte de las CC.AA pq dependían demasiado de las subvenciones y se habla mucho sobre la corresponsabilidad fiscal. Esto es debido a que, había mucha autonomía en gasto pero no en ingreso por lo que las comunidades no son responsables ante sus ciudadanos. De aquí se decide dar *participación territorializada* a las comunidades del 15% sobre la QL del IRPF. El problema es que, al ser una participación, sigue siendo una subvención que está relacionada con la recaudación del IRPF de la comunidad. Es decir, una comunidad recibe una parte en concepto de PIE y otra parte en concepto del 15% sobre el IRPF.

Analíticamente quedaría de la manera siguiente:

$F_{iii} - T_{c'i} - T_{x'i} - 0,15 (IRPF_i - IRPF'_i)$, $IRPF_i$ es de QL real y $IRPF'_i$ es de QL estimado.

PIE Participación territorializada

Si $0,15 (IRPF_i - IRPF'_i) > F_{iii} - T_{c'i} - T_{x'i}$, $PIE < 0$. Y esto no se permite. Por eso, en el caso de que la PIE sea negativa, se baja el % de participación territorializada. Así, para la comunidad de Baleares, ha tenido que bajar hasta 10% y para Madrid hasta 5%.

No hay que confundir esta participación del 15% con la cesión del 15% del IRPF pq en la participación no hay poder normativo, no pueden las comunidades modificar nada.

Por esta limitación de no poder modificar nada, la participación está relacionada con la capacidad fiscal de la comunidad y no del esfuerzo fiscal.

Antes del 94 A partir del 94

F_{iii} F_{ii}

PIE

PIE

Participación 15%

$T_{c'}$ T_c

$T_{x'}$ T_x

- Período 97 – 2001:

No hay aumentos de recursos totales a repartir. No hay modificación en la distribución de recursos entre las CC.AA a c/p.

En el año 96, se produce la cesión del 15% sobre los rendimientos del IRPF + potestad normativa (poder modificar la tarifa autonómica del $\pm 20\%$ y posibilidad de introducir deducciones propias).

$PIE_i = F_{ii96i} - T_{c'96i} - T_{x'96i} - IRPF_{96aut.i} - \text{participación territorializada del } IRPF_{96i}$

PIE96 tramo autonómico

Si la comunidad no modifica nada, $IRPF_{96aut.i}$ es equivalente a la participación territorializada del IRPF.

Andalucía, Castilla – La Mancha, Extremadura no aceptan el modelo, y no tienen participación territorializada ni IRPF autonómico.

Si $IRPF96_{aut.i} > PIE96_i$ no puede existir participación territorializada que, en teoría, tendría que ser la comunidad la que aporte recursos.

Si $IRPF96_{aut.i} < PIE96_i$ la participación territorializada existe. Si participación territorializada $> (PIE96 - IRPF96_{aut.i})$, se rebaja el % de participación para que la PIE no sea negativo.

Fiii

La subvención no territo-

IRPF autonómico rializada disminuye cada

vez más.

Participación territorializada

Tc'

Tx'

Cómo evoluciona la PIE durante todo el quinquenio?

ITAEt

$PIE_{ti} = PIE96_i$

ITAEo

El techo máximo y el techo mínimo desaparecen. Se introduce unas garantías tal que la evolución del IRPF entre las diferentes CC.AA no difieran demasiado pq el IRPF depende del crecimiento de la venta y del uso que se haga del poder normativo en IRPF autonómico.

Se crea un fondo de garantía que asegura un mínimo en la evolución de los recursos por IRPF (los recursos del IRPF aumentarán tanto como el aumento del PIB nominal) y se garantiza que el aumento de recursos a través de PIE, de participación IRPF y IRPF autonómico, no será inferior al 90% del aumento de estos mismos recursos para el conjunto de las CC.AA.

El modelo depende de la evolución del IRPF, por tanto de la renta, de la evolución del PIB y de la evolución de PIE.

• Fondos de compensación interterritorial (FCI)

Se trata de solidaridad entre los diferentes territorios de las CC.AA. PIE está pensada para dar suficientes recursos a las CC.AA para asegurar la cobertura de Fii. Además es una subvención incondicionada. Pero FCI es diferente a estos conceptos pq es una subvención condicionada sujeta a ser gastadas en proyectos de inversión que fomente el desarrollo económico de una comunidad.

La Constitución habla sobre el FCI, en los artículos 157 y 158, como un elemento de solidaridad interterritorial. Otras normas que regulan el FCI es la Ley del 84 y la Reforma de Ley 90. Desde que España

entra en la UE, hay una coordinación entre el FCI y FEDER de la UE puesto que tienen objetivos totalmente comunes.

Art. 16 LOFCA: establece el límite inferior de la cantidad anual a destinar al FCI del Presupuesto General del Estado (PGE). Concretamente, el 30% de inversiones públicas.

También condiciona el destino de los recursos estableciendo que han de ser de inversión que disminuya las diferencias de rentas entre las CC.AA.

Habla también de los criterios y variables de distribución entre las CC.AA revisables cada cinco años;

- inversa de la renta per cápita: $1/Y_{pc}$
- tasa de población emigrada de los 10 últimos años
- % de atur respecto a la población activa
- superficie
- hecho insular
- otros

En el período transitorio, para calcular el coste efectivo, no se tenían en cuenta las inversiones nuevas cosa que hacía infravalorar el coste efectivo. Es aquí donde entra el FCI.

El FCI tiene como objetivo la solidaridad, y se le suma el objetivo de financiación de estas inversiones nuevas. Esto es lo que establece la Ley del 84.

Pero estos dos objetivos entran en conflicto pq no necesariamente una comunidad pobre es siempre la que realice inversiones nuevas sino que las ricas también las realizan. En todo caso dependería de: nivel competencial, nivel de prestación de la competencia, población a quien se ha de prestar el servicio.

Supongamos las CC.AA del 151 que tienen competencias en enseñanza. Supongamos que estas son relativamente ricas y reciben pocos recursos en relación a lo que tienen que gastar pq el coste efectivo está infravalorado debido a su método de cálculo. Si esto es así, estas comunidades tendrán necesidad de recibir recursos del FCI, y esto va en contra del principio de solidaridad que, en principio, ha de favorecer a las pobres, y no a las ricas.

Además, al cubrir inversiones nuevas, **todas** las comunidades reciben recursos del FCI y no sólo las más pobres.

La ley establece que FCI es el 40% de la inversión real civil nueva. Las variables que entran en juego son: $1/Y_{pc}$ (70%), movimiento migratorio (20%), atur (5%) y superficie (5%).

Se introduce una nueva variable que es el hecho insular: de lo que toca a la comunidad insular, lo aumenta un 5% + 1% por cada 50Km de distancia existente entre la isla y península. Por ello, se disminuye los recursos que toca a las demás comunidades proporcionalmente.

El comportamiento del saldo migratorio ha tenido una evolución inesperada. Inicialmente se había definido como $(E_i - M_i)$ siendo E_i emigración y M_i entradas. Una condición a cumplir es que, $(E_i - M_i) > 0$.

Durante la crisis, las comunidades ricas pierden mucha población con lo que, a través del FCI se les darían más recursos, y esto va en contra del principio de la solidaridad. Después se intentó solucionar el problema.

A partir del año 86, se acuerda el volumen total de recursos a repartir para el quinquenio 87/91. El 25% del volumen total de recursos a repartir será del FCI.

Reforma del FCI en el año 90: ya no se considera todas las comunidades como receptoras. Quedan fuera: Aragón, Cataluña, Madrid y Rioja. Y se unifican los criterios de funcionamiento del FCI con los de FEDER. Estos criterios se basan en qué comunidades son las receptoras. Las receptoras serán: $Y_{ipc} < 70\% YUE_{pc}$ (renta per cápita media).

La **cuantía global** a repartir:

$PFCI_{YT}$ pc $PFCI_{población de las receptoras}$, $PT_{población total Esp}$.

$FCI = 0,3$ inversión civil nueva $YFCI$ pc *renta media per cápita de las receptoras*

PT $YFCI$ pc YT pc *renta media total per cápita*

Los **destinos** de los recursos son inversiones productivas y transferencias de capital.

El **criterios** para repartir los recursos es:

P_i SM_i U_i S_i ES_i

$0,875 + 0,016 + 0,01 + 0,03 + 0,069$

$PFCI$ $SMFCI$ $UFCI$ $SFCI$ $ESFCI$

P población, SM saldo migratorio, U parados, S superficie, ES entidades singulares (dispersión de la población).

Población: población media de los cinco últimos años.

Saldo migratorio: $(M_i - E_i)$ siendo M_i la entrada media de los últimos 10 años y E_i la salida media de los últimos 10 años.

Número de parados:

N° parados *i* Población activa *i*

Población activa i Población activa FCI

Entidades singulares:

N° ES_i Km^2_i

; N° ES_i es n° núcleos de población

Km^2 Km^2_{FCI}

Corrección de este reparto:

P_i Y_{ipc}

3,624 FCI 1 – : un subfondo dentro del FCI con objeto redistrib.

$PFCI$ $YFCI_{pc}$

Dentro de los receptores, que reciban más las que están peor.

Otra corrección es el hecho insular (sólo a Canarias):

Sea X cantidad que habría recibido en las 1ª y 2ª fase. La cantidad que recibe al final es:

$$X (1+63,1\%) = X'$$

Este 63,1% de recursos adicionales que recibe la comunidad, son descontados de otras comunidades. Si una de estas otras comunidades recibe Y, entonces lo que hay que descontarles es: $Y - \%(63,1\% X)$.

Financiación autonómica. Una perspectiva global.

Cabe decir que actualmente las CC.AA disponen de un nivel de gasto muy elevado.

Año 78 Actualmente

Gasto estatal 87% 52 – 57%

Gasto de las CC.AA ---- 30 – 35%

Gasto local 13% 13%

Por tanto ha habido una gran descentralización en España en los últimos decenios. Pero la descentralización no se mide sólo con los niveles de gasto sino que hemos de mirar el cómo se financian dichos niveles de gastos.

Antes de entrar en el tema, hay que decir que el estado tiene una potestad importante en cuanto a las leyes, normas que regulan los impuestos. Por tanto, aunque la financiación esté en manos de las CC.AA, no puede haber máxima independencia fiscal pq las comunidades no podrán modificar temas como tarifas, tipos, etc.

Modelos de financiación

100%

Impuestos propios

Subvenciones incondicionadas

Subvenciones específicas

Participación en impuesto

0%

máxima mínima

autonomía autonomía

financiera financiera

Aquí tenemos cinco posibles modelos de financiación. Cada modelo se puede dividir en infinitud de modelos diferentes.

Cuando hablemos de modelos de *financiación*, hay que tener en cuenta que dichos modelos tienen dos pilares básicos: **poder tributario** (qué ingresos propios hay) y **criterios de nivelación** (solidaridad).

Obviamente, si no hay poder tributario, toda la financiación será en forma de subvenciones.

Poder tributario de las CC.AA se manifiesta en: *impuestos cedidos y recargos*. Desde 1997, los impuestos cedidos pueden ser reajustados, es decir pueden regular los impuestos cedidos y por tanto, tienen un cierto grado de potestad en cuanto a los tipos.

Así, los impuestos propios se convierten en impuestos "propios" sin poder eliminarlos ni realizar grandes cambios.

Por otra parte, hay posibilidad de establecer impuestos propios y así lo han hecho algunas comunidades estableciendo un impuesto sobre bingo y canon de agua.

Los impuestos cedidos están en la tercera o en la cuarta fila en cuanto al volumen de recaudación. Por tanto, en comparación al volumen de gasto de las comunidades, con los impuestos cedidos no habría suficientes ingresos para la financiación de los gastos. Entonces, en principio, lo que falta se saldaría con las subvenciones.

En 1997, se disminuyen las subvenciones (participación en impuestos del estado) y se establece los que es el IRPF autonómico.

El IRPF es el mejor figura para la autofinanciación pq es la primera en la recaudación y pq es la figura que menos problemas comporta a la hora de establecer o aumentar la potestad para las CC.AA.

Hay ciertas figuras que, si se traspasa a las CC.AA, no aumenta la potestad de las comunidades. Es el caso del IVA.

Con el IRPF las comunidades podrán realizar reajustes sin tocar las bases imponibles. Sobre estas bases podrán modificar las tarifas e introducir nuevas deducciones.

En principio, el 85% de la recaudación es para el estado y el 15% es para las comunidades pudiendo llegar hasta un 30%. El problema es que la tarifa autonómica es progresiva como la tarifa del estado. Por ello, no se han atrevido a modificar o aumentar las tarifas autonómicas con el objetivo de que la progresividad no sea muy excesivo. Lo ideal sería que las tarifas autonómicas fuesen proporcionales, por ejemplo de 5% en todos los tramos.

Tramos Estado CC.AA Estado CC.AA

20% 17% 3% 15% 5%

... ..

56% 47,6% 8,4% 51% 5%

De esta manera, las comunidades no temerían a modificar las tarifas.

Otra cuestión es que la tarifa autonómica sigue dependiendo mucho de las tarifas del estado. Es decir, si el

gobierno central modifica su tarifa, automáticamente las tarifas autonómicas quedan modificadas sin que las comunidades hayan hecho nada. No se ha roto el ligamen que hay entre la tarifa del estado y las de las CC.AA. Si se hubiera establecido el sistema proporcional, esto no sería ningún problema, con lo que hubiera habido más independencia de las tarifas.

Alternativas de impuestos candidatos a ser descentralizados :*sociedades, especiales e IVA*. Los de las sociedades no se han planteado.

En el caso de descentralizar el IVA, daría menos diferencias de recaudación entre las diferentes comunidades que las diferencias de recaudación que hay en la recaudación del IRPF. En consecuencia, si la descentralización del IRPF es complementado con especiales e IVA, las diferencias en la recaudación entre CC.AA sería menor. A este tres figuras se conoce como: "*cesta de impuestos*".

Pero los especiales e IVA presentan problemas a la hora de descentralizar tanto en término legal como en término técnico.

Problema técnico: no se puede montar un IVA a nivel autonómico pq grava por fases, y esto daría lugar a la exportación de impuestos. Los que se podría hacer es gravar al detalle. Pero la UE no contempla esta posibilidad.

Los especiales no presentan tantos problemas técnicos. Uno de los especiales que es la tasa de matriculación de vehículos nuevos podría ser el más susceptible ser descentralizado. Impuesto sobre la gasolina también podría ser descentralizado. Pero el tabaco y alcohol presentan problemas.

Criterios de nivelación: la solidaridad que hay entre las CC.AA se manifiesta a través de muchos instrumentos. Cuando el gobierno central realiza más inversiones de lo normal en una región que la otra, hay solidaridad. Más subvenciones de lo normal en temas de agricultura, de atur, ... en un determinado territorio que otro, hay solidaridad.

El FCI y FEDER son instrumentos de solidaridad también. El modelo básico de financiación está compuesto por: impuestos cedidos, IRPF autonómico, participación en el impuesto del estado y participación en IRPF.

PIE es un elemento de solidaridad dentro del modelo básico. FCI es un elemento de solidaridad que está fuera del modelo básico.

No hay que confundir el gasto garantizado con el PIE. El GG se financia con los impuestos cedidos, IRPF autonómico y lo que falte, se "llena" con la PIE (solidaridad). GG representa el nivel de necesidades de cada comunidad de acuerdo a los criterios ya vistos.

Una cosa adicional de solidaridad complementaria al PIE es el FCI y FEDER.

Comparando con el modelo de financiación de los Länder y de la Provincias de Canadá, el modelo de España presenta una solidaridad elevadísima.

Ante ello, puesto que la elasticidad renta en cuanto a la enseñanza y a la sanidad es mayor que cero, siendo estas dos elementos los que representa unos gastos más elevados, hay más presiones de demanda de estos dos elementos en las comunidades más ricas. El modelo actual de financiación no soluciona este problema. En el caso de Alemania o Canadá, hay márgenes para las provincias o länder.

Esto es una de las razones del déficit de la Generalitat pq ha de financiar como pueda al aumento de la demanda enseñanza y sanidad.

Remitir a las dos últimas hojas de la publicación para ver las gráficas comparativas entre modelo alemán, canadiense y de España.

HACIENDA LOCAL

Rasgos estructurales

! Organización del gobierno local

La constitución prevé la existencia de los diferentes niveles de gobierno: *Estado, CC.AA y corporaciones locales*.

Dentro de las corporaciones locales hay diferentes tipos entre los cuales están los *municipios, diputación y comarcas*.

Aunque la Constitución habla sobre la existencia de las corporaciones locales, será el Estado el que regule estas corporaciones (municipios y diputaciones).

Otro nivel de gobierno creado por las CC.AA son las *comarcas* que están reguladas por las CC.AA y es un nivel supramunicipal.

También podemos encontrar: *mancomunidades y entidades metropolitanas* que representan unas asociaciones de los gobiernos locales pq estos son demasiados pequeños como para realizar una determinada actividad o suministro de un servicio público. Son una forma de acuerdos entre los municipios.

Cómo se financian los gobiernos locales?

El estado es el responsable de financiar diputaciones y municipios, aunque las comunidades también pueden financiarles una pequeña parte normalmente. Y las CC.AA son las responsables de financiar a las comarcas. Las municipios asociados en forma de mancomunidades o entidades metropolitanas serán responsables de su financiación.

Rendición de cuentas: justificación de cuentas, de la gestión de los gobiernos. El Estado, las CC.AA y los municipios justifican sus cuentas ante los votantes. La diputación y las comarcas las justifican ante los votantes indirectamente mediante los municipios.

! Minifundio municipal

Los municipios en España están muy difundidos y son muy pequeños. Hay en total 8.056 municipios de los cuales, 6.940 tienen menos de 5.000 habitantes y sólo 274 tienen más de 20.000 habitantes.

Para el caso de Catalunya, hay 945 municipios de los cuales 805 tienen menos de 5.000 habitantes y sólo 41 tienen más de 20.000 habitantes.

El problema de un municipio con menos de 5.000 habitantes, es decir pequeño, es que no puede realizar las actividades que debería de realizar. Incluso, hay casos en que ni siquiera la gestión está profesionalizada.

Un municipio entre 5.000 y 20.000 habitantes, se considera que los problemas administrativos los tiene solucionados. Pero el tamaño "óptimo" de un municipio se considera que será aquél que tenga más de 20.000 habitantes y así, se podría aprovechar las economías de escala. La mayoría de los servicios públicos se suministra de manera óptima, coherente si hay más de 20.000 habitantes. Los municipios tan pequeños no podrán prestar estos servicios.

! Estructura urbana

No hay un criterio claro y delimitado de dónde acaba y empieza un municipio. La movilidad poblacional o los factores históricos afectan al diseño de los límites de los municipios. Esto genera unas externalidades que han de ser corregidos (mediante la centralización, aumento del tamaño del municipio o concesión de subvenciones niveladoras).

Todo ello condicionará la financiación de los municipios.

Marco legal

! Constitución

No detalla casi nada sobre los municipios y esto es un problema. Por ejemplo, no menciona ningún tipo de principios como la solidaridad.

Lo que deja claro es que los municipios son los hijos de la administración central, por tanto las comunidades tienen poco margen para regular los municipios.

Las CC.AA tienen competencias en: ordenación territorial (pueden crear gobiernos locales supranacionales), la creación y fusión de municipios, decidir las competencias que pueden tener un municipio y traspasarles dichas competencias.

La administración Central: legislación básica, hacienda local, coordinación entre diferentes niveles de gobierno, régimen de funcionariedad, poder tributario originario de impuestos locales y régimen de financiación.

A parte de la Constitución hay;

- *Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (7/85)* ! Estado
- *Ley Municipal y de Régimen Local de Catalunya* ! Generalitat

La LRBRL regula de forma demasiado detallada. El intento de regular todo hace que la ley sea confuso. La LMRLC añade poca cosa pq tiene poco margen de maniobra por la anterior ley.

La potestad de regular los tributos cedidos básicos locales debería de ser competencia de las CC.AA o al menos una parte, y en materia de financiación también debería de ser así.

Poca cosa ha hecho la Generalitat dentro de las pocas posibilidades de maniobra que habían y una de las cosas que ha hecho ha sido la creación de las comarcas.

Competencias municipales

El marco competencial es bastante confuso entre los tres niveles de gobierno: estado, las comunidades y los municipios.

Las competencias están establecidas en art. 25 y 26 de la LRBRL, y art. 68 de la LMRLC. La LRBRL establece *las competencias propias y las competencias obligatorias* para los municipios.

Competencias obligatorias

Para todos los municipios: cementerio, recogida residuo urbano, limpieza viaria, distribución de agua,

clavegueram, pavimentación, acceso a núcleos de población, control sanitario de alimentos y bebidas.

Para los municipios con más de 5.000 habitantes, además de ello: parque público, biblioteca, mercado municipal, tratamiento residuos urbanos.

Para los con más de 20.000 habitantes, además: protección civil, extinción de incendios, instalaciones deportivas...

Para los con más de 50.000 habitantes, además: transporte urbano, protección del medio,...

Competencias propias

Incluyen competencias obligatorias y algunas más. Básicamente incluyen competencias que son tanto del estado como de la comunidad, con lo que se lleva a la confusión sin dejar claro.

En todo caso, que un municipio pueda ejercer las competencias o no dependerá del estado.

Además de todo ello, los municipios pueden realizar actividades que sean complementarias a las actividades de la comunidad.

La LMRLC no dice gran cosa. Detalla todavía más las actividades complementarias.

Por otra parte, tenemos las *Leyes Sectoriales* que regulan la prestación de determinados servicios y de vez en cuando, se han retirado las competencias que los municipios tenían.

Conclusión

En general, los municipios hacen de todo. Y de vez en cuando, incluso ejercen competencias que no las tienen. Normalmente, la demanda de los ciudadanos es más rápidamente respondida, y mejor, por los municipios.

El problema no se encuentra en los conflictos de las competencias sino el problema está en la financiación para ejercer unas competencias.

% de gasto corriente del 96 (municipios con más de 5.000 hab.)

– servicios generales : 29 %

- seguridad ciudadana : 9,7 %
- servicio social : 12,5 %
- sanidad : 1,5 %
- enseñanza : 7,0 %
- vivienda i urbanismo : 11,0 %
- bienestar comunitario : 13,7 %
- cultura y deportes : 9,1 %
- calles : 5,7 %

Distribución de la competencia actual: Estado 57,1 %, CC.AA 29,4 % y municipios 13,5 %.

Posibilidad 1 (traspaso enseñanza primaria): 57,1 %, 25,5 % y 17,4 %.

Posibilidad 2 (enseñanza primaria y secundaria): 57,1 %, 23,3 % y 19,6 %.

La posibilidad 2 es difícil que se de pq los municipios no tienen suficientes capacidades como para asumir competencias de tal peso.

Estructura de los ingresos

% sobre el total de ingresos no financieros (1995)

Impuestos 35% Tasas, precios públicos 20%

- propiedad 18% **Subvenciones 41%**
- negocios 8% – corrientes 32%
- vehículos 5% – capital 9%
- construcciones 3% **Ingresos patrimoniales 4%**
- otros 1% **Total 100%**

Con la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales* del 1988, se han introducido algunas nuevas figuras fiscales, se han eliminado algunas y se han modificado.

Esquemáticamente los cambios han sido;

Antes del 89

- *contribución territorial urbana*

contribución territorial rústica

estas dos figuras eran obligatorias

Después del 89

Se sustituyen por *IBI* que tendrá dos modalidades: una que grava naturaleza rústica y otra la naturaleza urbana.

Sigue siendo obligatorio.

- *impuesto sobre el aumento del valor del terreno*. Era obligatorio.
- *impuesto sobre solares sin edificar*. Era optativo.
- *licencia fiscal* que gravaba el ejercicio de actividad económica. Era obligatorio.

Impuesto de radicación que gravaba los negocios y obligatoria para las ciudades con más de 100.000 hab y capitales de provincias, y optativo para el resto.

- *impuesto sobre la publicidad exterior*. Optativo
- *impuesto sobre consumo de lujo* que gravaba a los restaurantes, hoteles,...
- *impuesto sobre vehículos*. Obligatorio
- *tasa por licencia urbanística* que, en el fondo era como un impuesto pq su recaudación era elevada.

El impuesto se mantiene cambiando el nombre: *impuesto sobre incremento del valor del terreno de naturaleza urbana*, y sigue siendo optativa. Y se ha cambiado la forma del cálculo del aumento del valor del inmueble.

Se elimina.

Estos dos impuestos se sustituyen por el *IAE* obligatorio para todos los municipios.

Es una combinación de los dos tipos de impuestos antiguos.

Se elimina.

Prácticamente han desaparecido.

Se cambia el nombre por *T sobre vehículos de tracción mecánica*. Es obligatorio.

Se divide en dos: uno en T sobre las construcciones y otro en tasa por licencia urbanística (esto sí que es una tasa).

A parte de estos cambios, ha habido otro tipo de cambios como por ejemplo, en el capítulo de tasas y precios públicos, se han de volver a aprobar todas las tasas y precios públicos con el fin de simplificarlos.

Otro cambio que ha habido es la consolidación de la autonomía tributaria de los municipios. Es decir, la consolidación de los mínimos y máximos que los municipios pueden establecer en tema de los diferentes tipos impositivos. Anteriormente, ya existía esta posibilidad pero los municipios no ejercían esta posibilidad. Por ello, con la ley lo que se ha pretendido es una consolidación de esta posibilidad.

Los tipos mínimos son iguales para todos los municipios. Los máximos varían en función del número de habitantes que hay en cada municipio de tal manera que el máximo será más elevado para los municipios con mayor número de habitantes.

Los municipios no podrán modificar nada de la base imponible, hechos imponibles, etc.

Los municipios podrán decidir qué grupo social soportará más carga tributaria y qué grupos menos. Es decir, modificar la composición de los ingresos pudiendo, al mismo tiempo, elegir el nivel de ingresos que se desean obtener.

La pregunta es: *han utilizado los municipios todas estas corresponsabilidades fiscales?* En la práctica, los tipos han variado. Es más, los tipos se han doblado. Pero la presión fiscal de los municipios es muy pequeña. Tampoco han necesitado aumentar los tipos pq están las subvenciones, algunos servicios como por ejemplo la educación o la sanidad ya están cubiertos por la administración superior. Además, los impuestos municipales son muy visibles, poco equitativos, ... que, en caso de ser aumentados, habría conflictos.

Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).

! Hecho imponible

Antes de la Ley, se gravaba la renta que se producía la propiedad inmueble. Después de la Ley, se grava la propiedad, titularidad, la concesión administrativa o titularidad de usufructo de la propiedad.

Es un impuesto que no tiene en cuenta la característica del sujeto pasivo, del individuo. Es decir, es independiente del sujeto. Por tanto, es un impuesto real. No se puede introducir connotaciones o consideraciones personales.

! Base imponible

Antes de la Ley, el cálculo de la base imponible era:

$VC * 0,04 = RC$ VC valor catastral, RC renta catastral, BI base imponible,

$RC * 0,70 = BI$ $t = 20\%(?)$, QCTU cuota de la contribución territorial urbana.

$BI * t = QCTU$

Después de la Ley, el IBI urbano se calcula: $VC = BI$

$BI * t = QIBI$, $t = 0,4\%$

$(0,04 * 0,7 * 0,2) * VC = QCTU$ *prácticamente no ha cambiado nada en la forma del cálculo.*

$0,56 * VC = QIBI$ *simplemente se ha cambiado el tipo.*

! Tipos impositivos

En principio, el tipo impositivo básico del 20% era intocable e igual para todos los municipios.

Con la *Ley de Medidas Urgentes de Haciendas Locales*, se establece libertad total para todos los municipios e incluso la posibilidad de imponer nuevos recargos sobre IRPF. Esta Ley era pq en aquella época, los ayuntamientos tenían un cierto problema de financiación.

En el año 86, la sentencia del Tribunal Constitucional ha sido que la ley era anticonstitucional pq los tipos se han de aprobar con la ley y los municipios no tienen potestad de aprobar ninguna ley.

La respuesta de la sentencia ha sido que, el Estado se establezca un mínimo y un máximo tal que los municipios se muevan dentro de estos límites, y más tarde, se amplían las bandas con la LRHL consolidándolas.

Tipo básico 20% 0,4%

Mínimo 10% 0,1%

Máximo

– menos de 5.000 habitantes 30% 0,85%

– 5000 – 20.000 32% 0,95%

– 20.000 – 50.000 34% 1,00%

– 50.000 – 100.000 37% 1,05%

– más de 100.000 habitantes 40% 1,10%

- para capital de provincia + 2% +0,07%
- si presta serv. transp. público + 2% +0,07%
- si presta serv de competencias

no obligatorias para los municipios + 2% +0,07%

La consecuencia de estas amplias bandas es que, hay presiones fiscales muy diferentes entre los municipios.

Los tipos mínimos son aplicados por aquellos municipios que haya realizados revisiones del valor catastral pq si este valor aumenta sin haber disminuido los tipos, entonces la recaudación puede aumentar. Esto en principio, sólo se puede hacer durante los tres años que, con un decreto se alarga a 8 años.

! Deducibilidad

La ley del 88 introduce otra novedad que es, permitir que el IBI sea deducible de la BI del IRPF. Esto es para evitar la doble imposición, pero el IBI no es un impuesto sobre la renta sino que es sobre la propiedad.

Un ejemplo: sean dos individuos A y B. La renta anual del individuo A es de 8.000.000 y la del B es de 3.000.000. Los dos individuos tienen un inmueble cada uno que tienen exactamente mismo valor de mercado.

A B

Valor de mercado 10.000.000 10.000.000

Valor catastral 5.000.000 5.000.000 IBI

IBI (= 0,6%) 30.000 30.000

Renta 8.000.000 3.000.000

Capital mobiliario (2%VC) 100.000 100.000 IRPF

Tipos marginal 50% 20%

Aumento de la cuota 50.000 20.000

IBI ("bruto") 30.000 30.000

Disminución de la cuota -15.000 -6.000

IBI ("neto" a pagar) 15.000 24.000

La cantidad neta del IBI a pagar por A será 15.000 y 24.000 para B. esto supone un abaratamiento de los servicios públicos municipales. El ahorro es más elevado para el rico que para el pobre. El pobre acaba pagando más que el rico después de la deducción aún teniendo los dos inmuebles de mismo valor. Por tanto, el IBI no es un impuesto atractivo para los ayuntamientos.

Un argumento a favor de esta deducción es que, evita la doble imposición. La base imponible del IRPF ha de reflejar toda la renta del individuo y permitir la deducción de todos los costes de la obtención de la renta. Y el IBI disminuye la renta disponible por lo que ha de ser deducible (es discutible) (publicación).

El IBI es como un subsidio, es como una forma de subvencionar a los municipios. Si se permite deducir impuestos municipales, los individuos estarían más dispuestos a pagar este tipo de impuestos, ???.

Estas deducciones han hecho que los municipios utilizasen más el IBI para financiarse que otros impuestos. Concretamente, se han aumentado el IBI y se han disminuido, por ejemplo, las tasas. Con esto, quienes se han beneficiado han sido los ciudadanos pq el aumento del IBI han sido reducido del IRPF y además, se han beneficiado de la disminución de las tasas. A los municipios no se han visto afectados.

Disminución tasa = 100

Aumento IBI = 100

Tipo marginal = 0,5 ! aumento "neto" IBI = 50

! Valoraciones catastrales

La estructura del IBI no es muy complicado con lo que, su gestión es bastante sencillo comparado con el IRPF. El problema están en las valoraciones de los bienes inmuebles, de determinar el valor catastral.

No es como impuesto sobre consumo o sobre renta que son fáciles de ser cuantificables. En el caso de la determinación de la base imponible o valor catastral del IBI, no hay ningún tipo de transacción, puede haber algunas pero no todas.

Otra cuestión importante es que el valor catastral del IBI afecta a otros impuestos como el impuesto sobre patrimonio, de sucesión, sobre renta, etc. Al afectar a estos impuestos, está afectando a los impuestos de competencia administrativa superior.

Catastro: es un inventario de la riqueza inmobiliario del país. Conjunto de datos sobre los inmuebles del país como el valor, calidad, situación geográfica, circunstancias jurídicas sobre la propiedad, ... No tiene como objetivo justificar la propiedad. Es más específico que el registro de la propiedad.

Gestión catastral: conjunto de operaciones administrativas necesarias para mantener al día y revisar los catastros, es decir actualizarlos. La gestión catastral es complicado por lo que difícilmente lo podrán hacer los ayuntamientos. Por ello, es una tarea realizada de forma centralizada.

Gestión IBI = gestión tributaria + gestión catastral

Procedimientos:

- Delimitación del suelo urbano.
- Identificación física de todos los bienes inmuebles como la cartografía, fotografías, ...
- Asignación valor catastral;
- Realización de estudios técnico – económico para diferentes tipos de inmuebles.
- Definición cuadro – marco de valores: documento nacional que especifica los precios por m2 de superficie para diferentes usos.
- Aplicación a cada municipio de los valores cuadro – marco. Ponencia de valores.
- Cálculo del valor catastral individualizado. Aplicar la ponencia de valor a cada bien.
- Determinación de titularidad. Coordinación con el registro de propiedad.

- Notificación del valor catastral a cada propietario.
- Conservación y mantenimiento. Cada año se ha de ir actualizando el valor.
- Elaboración del patrón catastral que es una lista del VC y una lista de propietarios, y esta será la base del IBI.

Dificultad de valorar bienes que no se intercambian: supongamos que hay que valorar unos edificios. Algunos se han vendido y algunos no, y se conocen sus características.

Para valorar los no vendidos, se tendría que comparar con los que se han vendido con las mismas características.

Valor mercado = + *superficie* + *situación* + ... (ecuación de precios hedónico), es decir, se realiza una regresión.

La LLRHL en su artículo 67, nos dice que para fijar VC se tendrá en cuenta el valor de mercado.

$VC/\text{valor mercado} = 0,7$ en los 80. $VC/\text{valor mercado} = 0,5$ en los 90.

Esta disminución es por una cierta prudencia pq en épocas de recesión es posible que $VC > \text{valor mercado}$.

En todo caso, lo menos importante es este porcentaje. Lo realmente importante es que este % sea igual para todos los edificios o municipios. ???

El VC ha de ser frecuente, simultáneo (entre los municipios) y centralizado: el IBI es poco elástico. La base ???.

El IBI se basa en el principio de capacidad de pago. Este principio se cumple si el VC se aproxima al valor de mercado. Sino, hay problemas de equidad horizontal y vertical.

$VM_i = VM_j$, $VC_i = VC_j$: equidad horizontal siendo i, j municipios.

$VM_i \neq VM_j$, $(VC_i / VM_i) = (VC_j / VM_j)$: equidad vertical.

Simultaneidad para todo municipios y edificios, para garantizar la equidad a los que viven en diferentes municipios.

VC puede ser utilizado para calcular subvenciones niveladoras con el fin de compensar el nivel bajo de IBI. Si VC no refleja el VM, la subvención puede ser mayor para los ricos que para los pobres.

$VMA = VMB / A$ y B son municipios

$VCA = 40\%$ del VMA (hace años que no realiza ninguna revisión) $tA = 1$, $VCA = 40$

$VCB = 80\%$ del VMB $tB = 1/2$, $VCB = 80$

* subvención niveladora de la capacidad fiscal: $Si = t (VC_m - VC_i) / i$ municipio, t tipo standard, VC_m valor catastral medio entre los municipios, VC_i valor catastral de i .

Supongamos que $t = 3/4$ y $VC_m = 100$.

$SA = 3/4 (100 - 40) = 45$, recaudación de $A = 1 * 40 = 40$

$$SB = 3/4 (100 - 80) = 15, \text{ recaudación de } B = 1/2 * 80 = 40$$

Los dos municipios eran igual de ricos pero A recibe más que B y la recaudación en concepto de IBI siguen siendo iguales.

** subvención incentivadora del esfuerzo fiscal: $S_i = t_i (VC_m - VC_i)$*

$$SA = 1 (100 - 40) = 60$$

$$SB = 1/2 (100 - 80) = 10$$

La diferencia se hace más notable. Aquí nadie está haciendo más o menos esfuerzo fiscal sino que B simplemente ha bajado el tipo para mantener constante la recaudación.

Conclusión: hay que hacer revisiones frecuentes del VC. Pero los municipios tienen poca capacidad como para realizar unas revisiones frecuentes, además de su poca capacidad de calcular el VC. Por ello, se ha de centralizar. Además, mediante la centralización se evita que los municipios estén influenciados por los diferentes ciudadanos o grupos sociales.

Criterios de diseño de un sistema impositivo: eficiencia, equidad, administración, elasticidad y visibilidad. Veamos cómo responde el IBI ante estos criterios. Antes, tendremos en cuenta de que hay tres visiones teóricas sobre el IBI.

- Tradicional: el IBI es un impuesto sobre el consumo que grava los servicios que proporciona la vivienda, es decir es un impuesto indirecto pq se añade al precio, afecta a las cantidades consumidas.
- Moderna: el IBI es un impuesto sobre el capital invertido en el sector inmobiliario que afecta a los rendimientos del capital en este sector.
- Principio de beneficio: el IBI se basa en este principio pq es un impuesto sobre los servicios que se reciben independientemente del sujeto que lo paga. Es como si fuese un precio.

La conclusión es que el IBI es un impuesto que mezcla estas tres visiones pero predomina la 1ª y la 3ª.

Eficiencia del IBI

En principio crea costes de eficiencia pq desincentiva los gastos en viviendas, pero no está claro que esto sea así pq grava a los servicios. En todo caso dependerá de las elasticidades. Se podría aceptar que es relativamente eficiente.

Es un impuesto que grava la inversión en capital inmobiliario pero puede acabar trasladándose a toda la economía afectando negativamente al crecimiento. Pero es un % pequeño por lo que no afecta mucho.

Reduce el rendimiento del capital en la economía pq al gravar el capital invertido en el sector inmobiliario, los capitales salen de este sector para ser invertidos en otros sectores aumentando su demanda. Luego, los rendimientos en otros sectores pueden caer hasta que se igualen con los rendimientos del sector inmobiliario. El resultado final es que se ha reducido los rendimientos de la economía. En todo caso, todo este proceso dependería de la magnitud del IBI, el peso del sector inmobiliario en la economía, etc.

Puede llegar a distorsionar la localización de las residencias y de los negocios por motivos puramente fiscales afectando negativamente a la eficiencia. Esto puede provocar a que los municipios tomen medidas para evitar este hecho y quedarse sin residentes ni negocios. Si esto es así, se puede dar lugar a una competencia fiscal. Pero en la práctica esto no suele producirse pq el IBI no es lo suficientemente alto como para provocar todo este proceso.

El IBI es poco exportable pq es soportada por los residentes del municipio. En el caso de los negocios puede haber una cierta exportación. Pero si se basa en el principio de beneficio no se trasladaría pq lo que se paga lo recibe en forma de servicios, por lo que no hay porqué ser exportado.

La conclusión de todo ello es que, podemos aceptar el IBI como eficiente.

Equidad del IBI

De acuerdo con la visión tradicional, hay que mirar la relación que hay entre el hecho imponible o valor de mercado del inmueble con la renta del individuo. Cuanto mayor sea la renta de individuo, mayor será el valor de mercado del inmueble que tiene, en principio. Pero el valor de mercado del inmueble que tiene no aumenta conforme que aumenta la renta del individuo (es decir, el individuo no compra una casa más cara cada vez que le sube el sueldo o un individuo puede tener una casa cara teniendo un sueldo miserable pq lo ha recibido como herencia). Por tanto, el IBI es regresivo.

Desde el punto de vista de la visión moderna, hay que ver la relación entre los rendimientos del capital y la renta. A medida que aumenta la renta, el individuo puede invertir más capital en el sector inmobiliario con lo que obtiene mayor rendimiento de capital por lo que se le grava más. Por tanto, desde este punto de vista, el IBI es progresivo.

Desde el punto de vista del principio de beneficio, el IBI es neutral pq es un precio que se paga por los servicios que se reciben.

De hecho, el IBI es regresivo y esta regresividad se ve acentuado si el valor catastral está mal estimado. Puede existir regresividad en las revisiones del valor catastral pq las baratas se acercan al valor de mercado y las caras no. También presenta regresividad a la hora deducir el IBI del IRPF.

Además, afecta negativamente a la equidad pq el valor de mercado es capacidad pasada y no concuerda con la capacidad actual. La posible solución a esto sería adaptar el IBI a las circunstancias personales de cada individuo. Pero esto no lo permite la ley pq el IBI no es un impuesto personal.

Por tanto, podemos concluir diciendo que el IBI no cumple el criterio de equidad.

Administración del IBI

Fácil de administración con costes mínimos, costes de gestión bajo, costes de gestión catastral también es bajo pq está centralizada, ...

Por tanto, cumple muy bien el criterio de administración.

Elasticidad

El IBI es un impuesto poco elástico. No bajan las recaudaciones en épocas de recesión pq los inmuebles no se desaparecen así como así.

Con lo cual, es una cosa negativa en términos de elasticidad.

Visibilidad

El IBI está muy extenso y conocido. Se paga por recibo, nadie retiene nada a nadie en concepto de IBI. No se paga de acuerdo a ninguna actividad económica, no hay manera de "camuflarlo".

Para el municipio esto es un aspecto negativo.

La conclusión de todo este análisis es que, si se puede evitar problemas como la equidad y elasticidad, es un impuesto muy bueno para los municipios. Pero puesto que estos problemas no están bien resueltos, no se puede explotar como es debido el impuesto IBI.

Impuesto sobre actividades económicas IAE

Es el segundo gran impuesto municipal pero está condenado a la desaparición. Los antecedentes a este impuesto son: *licencias fiscales e impuesto de radicación*.

El IAE es un indicativo de las capacidades de las empresas pero es independiente de los beneficios de las empresas. Se basa en tarifas son fáciles de administrar incluso más fáciles que el IBI pq hay menos contribuyentes: sólo los autónomos y empresas.

Licencias fiscales

Grava el simple hecho de ejercer la actividad económica en un municipio. Se basaba en la CNAE. Se establecía una cuota mínima para cada actividad económica codificada por CNAE.

Para el caso de actividades industriales, la cuota mínima depende del nº de trabajadores y los Kw utilizados para el ejercicio de las actividades. Para el caso de actividades profesionales, la cuota era fija.

Además de estas cuotas, habían unos recargos municipales de como mínimo del 0,7 y máximo 1.

Impuesto de radicación

El impuesto se basaba en el m² del local donde la actividad económica es desarrollada. Se pagaba una cantidad fija por m² siendo esta cantidad aumentada en función de la categoría de la calle donde estaba ubicado el local en cuestión.

Ambos impuestos se basaban en unos índices de tal manera que, un índice mayor significaba mayor actividad económica y mayores beneficios.

Pues bien, estos dos impuestos fueron sustituidos por el IAE, obligatorio para todos los municipios, basado en unos indicadores también independientemente de los beneficios de las actividades.

Al unificar los dos impuestos y aumentar las cuotas mínimas, cuando se introdujo, multiplicaron los ingresos por 7 generando ingresos fuertes y protestas por parte de los contribuyentes.

Cómo se calcula?

Para pequeños comercios y profesionales una cantidad X fija. Para las industrias, nº trabajadores * ptas. + Kw * ptas. Esto es la cuota mínima de tarifa.

Todo esto más, el elemento superficie: m² * (ptas./m²). (ptas./m²) variará en función del tamaño del local y en función del tamaño de municipio.

La cuota total = cuota mínima + cuota elemento superficie.

La cuota total a pagar es el resultado de aplicar un coeficiente de localización física del negocio y un coeficiente de presión fiscal del municipio.

Coeficiente de presión fiscal era como mínimo 0,8 y como máximo 1,4 para los municipios con menos de 100.000 habitantes y 1,9 para municipios con más de 1.000.000 habitantes. Coeficiente de localización física es como mínimo 0,5 y como máximo 2.

La cuota total a pagar será = cuota total * estos coeficientes.

Esto en el caso de ejercer la actividad en un solo municipio. En caso de ejercerla en más de un municipio, se paga la cuota provincial también y en caso de ejercerla en todo el territorio nacional se paga también la cuota nacional.

Entonces, la cantidad recaudada será repartida: 80% para los municipios y 20% para la diputación.

Las diputaciones pueden aplicar un recargo del 40% como máximo sobre la cuota total.

Cómo se gestiona?

La gestión está dividida entre la administración central y la administración municipal. La central actúa como un censo y vigila que cada uno se de de alta allí donde le pertoca y a la actividad que le toca. Además inspecciona las cuotas tanto provinciales como nacionales. Los municipios recaudan y liquidan las cuotas.

Qué defectos tiene?

En términos de eficiencia, el IAE grava el capital pero no afecta a la eficiencia pq es un impuesto pequeño en relación a otros impuestos de empresas. Además es deducible de la base imponible.

En términos de equidad, puesto que se basa en unos indicativos, hay trato equitativo de los negocios pero no se calcula según los beneficios, luego no es equitativo. Es negativo en este ámbito.

En términos de administración, costes muy reducidos, luego es positivo.

Elasticidad: es poco elástico pq las tarifas son fijas. Pero no es tan inelástico como el IBI pq cuando la economía va mal, las empresas reducen plantilla por ejemplo, con lo que la cuota disminuiría.

Visibilidad: es ingreso por recibo, no es camuflado.

Como se ha dicho anteriormente, es un impuesto condenado a la desaparición. Esto supondría disminución en los ingresos municipales. Cómo solucionarlo?. Hay varias alternativas como crear un nuevo impuesto, imputarlo a otros, subvenciones, etc. (Ver publicación!!!).

Hacienda Autonómica y Local

1

61

Pag.

Ánimo!!