

TEMA 9. EL SISTEMA DE FINANCIACION DE LOS GOBIERNO LOCALES

1. La tributación local y otros ingresos

La Constitución Española de 1978 en su artículo 140 consagra la autonomía de las Corporaciones Locales. En el artículo 142 se establece que éstas deben garantizarse su suficiencia financiera.

Los Gobiernos Locales son los municipios (ayuntamientos) y las Diputaciones provinciales (unas 50). Una de sus características es claramente su amplio número y su gran dispersión poblacional. Del total de municipios (unos 8.104) el 86% tiene menos de 5.000 habitantes, concentrando el 12'57% de la población. Por ello, existe una amplia diversidad de características caracterizada por el minifundismo.

Han sido varios los intentos en estos últimos 25 años de adecuar el sistema de financiación local a las necesidades de gasto de esas entidades locales. En este caso, la Ley Reguladora de Haciendas Locales (LRHL) 39/1988, de 28 de Diciembre, configuró básicamente el sistema local hasta la actualidad.

La Ley 51/2002, de 27 de Diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales configura las condiciones de los tributos locales desde el 1 de Enero de 2003 y establece que el nuevo modelo de financiación local entra en vigor el 1 de Enero de 2004.

A destacar, igualmente a la Ley 57/2003, de 16 de Diciembre, de medidas para la Modernización del gobierno local, más conocida como la Ley de las “Grandes Ciudades”. Las normas previstas en este título serán de aplicación según su artículo 121:

- a) A los municipios cuya población supere los 250.000 habitantes.
- b) A los municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes.
- c) A los municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas.
- d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Tributos locales

Adecuación a los principios tributarios clásicos

Los impuestos obligatorios en cualquier ayuntamiento o municipio son:

- El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) de tipo directo (1990).
- El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) de tipo directo (1992).
- El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) de tipo directo (1990).

Los impuestos voluntarios en cualquier ayuntamiento o municipio son:

- El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVT) de tipo directo (1990).
- El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) que precisen de licencia municipal es indirecto (1989).

El IBI es el impuesto más importante dentro de los impuestos directos, seguido por el IAE y por el IVTM.

Estos tributos locales suponen más de la mitad de la financiación de los gobiernos locales. Otros tipos de ingresos adicionales serían las transferencias corrientes, las transferencias de capital y otros ingresos como son las tasas y contribuciones especiales.

Impuestos municipales de exacción obligatoria: IBI, IAE e IVTM

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

Es un impuesto directo cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad de bienes inmuebles de carácter rústico o urbano. Se asemeja a la contribución de otro tipo de impuestos.

EL Sujeto Pasivo son las personas físicas y jurídicas que sean propietarias de los bienes y/o titulares de los derechos reales o concesiones administrativas.

La Base Imponible es el valor catastral del inmueble que se fija cada 10 años (al cabo de los cuales procede su revisión) y que no puede ser superior al valor de mercado del inmueble.

Base liquidable: BI menos reducciones

Cuota íntegra: Base liquidable multiplicada por tipos de gravamen

Este impuesto se configura con la Ley de Gestión Catastral 48/2002, de 23 de Diciembre y grava a los bienes inmuebles urbanos con tipos entre el 0'4% y el 1'1%, y a los bienes inmuebles rústicos con tipos entre el 0'3% y el 0'9%. Estos tipos se han incrementado respecto a años anteriores y se han incrementado a medida que se refiera a municipios más poblados.

El IBI se gestiona a partir de su Padrón, confeccionado anualmente para cada término municipal.

Novedades: Si el inmueble es una VPO se podrá conceder una bonificación del 50% de la cuota, al menos, durante los 3 primeros años. También existe bonificación cuando el contribuyente en familias numerosas que sería de un 25% de la cuota.

Las modificaciones de los impuestos se establecen en las Ordenanzas municipales.

Su pago se suele producir entre Abril y Junio y sobre todo tiene como principal característica que le adecua a la financiación local el que grave factores inmóviles.

El Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

Es un tributo obligatorio y directo de carácter real.

El hecho imponible es el ejercicio de actividad empresarial, profesional o artística. Tarifas: Ordenación sistemática de las actividades que da lugar a los epígrafes del IAE (clasificación nacional de actividades económicas). Por ello, no existe ni base imponibles, ni tipo de gravamen, aunque sí una *cuota de tarifa* determinada según el epígrafe y según que la actividad se ejerza en el ámbito municipal (cuota municipal, índice de situación y cuota tributaria municipal), provincial (recargo provincial) o nacional (matrícula del impuesto).

Sujeto pasivo: Personas físicas o jurídicas que realicen las actividades que originan el hecho imponible.

Críticas: Grava el mero ejercicio de la actividad, con independencia de la renta o beneficio real que se obtenga.

Novedades: No obstante, este impuesto en la actualidad no se ha suprimido totalmente; lo que sucede es que dejan de pagar el impuesto aquellas personas físicas y jurídicas que facturen menos de 1 millón € anuales, lo que supone que un 92% de contribuyentes no pagaría el IAE (aunque los empresarios tendrán obligación de presentar una declaración censal). La pérdida de ingresos para el ayuntamiento que esto supone, se compensa vía Presupuestos Generales del Estado a través del denominado Fondo de Contingencia.

Los que pagan, pagan una cuota cuyo índice varía entre el 1'29% y el 1'35% de la facturación de la empresa. Estos índices son superiores a los anteriores a 2003.

Se pueden establecer bonificaciones del 50% para aquellas empresas que creen empleo en el municipio de manera indefinida.

Su pago se suele producir entre Septiembre y Noviembre

Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM)

Es el coloquialmente conocido como “impuesto de circulación”. Tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sea su clase y categoría.

Hecho imponible: Titularidad del vehículo matriculado.

Vehículos exentos: Vid. Ley RHL

Sujeto pasivo: Personas físicas y jurídicas a cuyo nombre conste el vehículo en el permiso de circulación.

Las cuotas del IVTM se fijan según la clase del vehículo y de la potencia fiscal, pudiendo ser modificadas anualmente en la Ley de PGE.

La justificación de este impuesto podría venir por el gasto que produce sobre las vías urbanas (se configura como un impuesto de Pigou) y además mide la capacidad fiscal (gasto suntuario), ya que a mayor potencia del vehículo, mayor pago.

Los Ayuntamientos pueden incrementar las cuotas aplicando unos coeficientes, cuyos límites máximos van desde el 1,6 hasta el 2, según tamaño del municipio. También existen bonificaciones en la cuota

Su pago se suele producir entre Marzo y Mayo.

Impuestos municipales de exacción voluntaria: ICIO e IIVT

El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras(ICIO)

Es un impuesto indirecto cuyo hecho imponible es la realización, dentro del término municipal, de cualquier construcción, instalación u obra para la que se exija obtención de la licencia de obras o urbanística.

Exenciones: Vid LRHL

Sujetos pasivos y Base Imponible

Una vez determinada la BI, los Ayuntamientos pueden fijar los tipos de gravamen, pero sin poder exceder los límites marcados por la Ley, modificables por la Ley de PGE. Dichos límites difieren según la población municipal, situándose entre el 2,4 y el 4%

Cuota: Base Liquidable multiplicada por tipo de gravamen.

Los Ayuntamientos podrán establecer bonificaciones y deducciones de la cuota correspondiéndoles a ellos la gestión, liquidación e inspección del impuesto.

El Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de naturaleza urbana (IIVT)

Conocido coloquialmente como “plusvalía”. Es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimentan dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los mismos por cualquier título, o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.

No sujeción al impuesto: Los terrenos calificados como rústicos a efectos del IBI.

Exenciones según el sujeto y según el objeto: Vid LRHL.

BI: El incremento real del valor de los terrenos de naturaleza urbana, experimentado durante un máximo de veinte años, puesto de manifiesto en el momento de la transmisión.

Dicho incremento se calcula aplicando al valor catastral un porcentaje fijado por el Ayuntamiento, cuyo valor máximo viene determinado por un cuadro que conjuga antigüedad del bien y población municipal.

Una vez determinada la BI, los Ayuntamientos pueden fijar los tipos de gravamen, sin poder superar los límites máximos marcados por Ley según PGE. Dichos límites difieren en función de la población municipal, situándose entre el 26% y el 30% según Ordenanzas fiscales municipales.

2. El modelo de financiación de las haciendas locales: Marco legal, evolución y situación actual

Marco legal y evolución.

En este caso, la Ley Reguladora de Haciendas Locales (LRHL) 39/1988, de 28 de Diciembre, configuró básicamente el sistema local hasta la actualidad.

La Ley 51/2002, de 27 de Diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales configura las condiciones de los tributos locales desde el 1 de Enero de 2003 y establece que el nuevo modelo de financiación local entra en vigor el 1 de Enero de 2004.

Situación actual

El Nuevo Modelo de Financiación Local (2004) se basará en:

- Reforma de los tributos locales (mayor capacidad normativa).
- Cesión de impuestos estatales (IRPF, IVA e IIEE).
- Implantación del Fondo Complementario de Compensación.

Fondo Complementario de Compensación

En el artículo 41 se establece la cesión del 1'6875% de la cuota líquida del IRPF, el 1'7897% del IVA y un 2'0454% de IIEE, a ayuntamientos que sean capitales de provincia o de CC.AA. o cuya población sea mayor a 75.000 habitantes.

Se crea un caso especial para “municipios turísticos” que no estando incluidos en dicha cesión de recaudación de impuestos cumplan dos condiciones: que su población supere 20.000 habitantes y cuyo número de viviendas de 2ª residencia sea mayor que el número de viviendas principales. Para ellos se cede un 2'0454% de la recaudación de los impuestos sobre hidrocarburos y labores del tabaco.

Fondo Complementario de Financiación

Este fondo se destina a todos los ayuntamientos y para cada ejercicio y es similar a una transferencia estatal de lo que se conocía como la PIE (Participación en los Ingreso del Estado).

Ejemplo: $FCF_{(2004)} = f(ITE_n)$

Evoluciona en función de los ITE o ingresos tributarios nacionales del Estado.

Se reparte en función de variables (nadie pierde respecto a 2003), tales como:

- Población (75%).
- Esfuerzo fiscal (12'5%).
- Inverso de la capacidad tributaria (12'5%) según Leyes PGE.

3. Una referencia a los regímenes especiales: La Hacienda provincial e insular

Diputaciones provinciales de régimen común, y los Cabildos y Consejo Insulares obtienen sus recursos al amparo de lo dispuesto en el Título III de la Ley 39/1988.

Reducidas potestades tributarias

Principal recurso: Antes la PIE y ahora el *Fondo Complementario de Financiación* (nadie pierde respecto a 2003).

Elemento más débil del sistema español de federalismo fiscal.