

LOS IMPUESTOS LOCALES: EVOLUCIÓN RECIENTE Y ESTUDIO DE CONVERGENCIA*

Francisco J. Delgado Rivero

Universidad de Oviedo

Este trabajo examina la imposición local obligatoria en nuestro país con un doble objetivo. En primer lugar, analizar su evolución reciente y estado actual. Por otro lado, realizar un estudio de convergencia que permita detectar tendencias comunes mediante la aplicación de las técnicas de convergencia –beta y sigma– a los tipos de gravamen y cuotas por habitante (Impuesto sobre Bienes Inmuebles - IBI) o tipos de gravamen (Impuesto sobre Actividades Económicas - IAE e Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica - IVTM). Se consideran los últimos ejercicios, 2003-2008, y los municipios de más de 50.000 habitantes. Los resultados evidencian cierta convergencia tanto en el IAE, especialmente en el coeficiente de situación máximo, como en el IVTM, mientras que en el IBI se detecta un comportamiento diferencial de los bienes urbanos y rústicos.

Palabras clave: impuestos locales, convergencia, financiación local.

1. INTRODUCCIÓN

La financiación local en nuestro país se encuentra a la espera de una nueva reforma que sea capaz de adaptarse a las competencias asumidas por los entes locales y de avanzar en los principios de suficiencia y autonomía que orientan todas y cada una de las modificaciones del sistema de financiación, principios que se encuentran recogidos en la propia Constitución Española de 1978.

(*) El autor agradece los comentarios y sugerencias recibidos de un evaluador anónimo, así como de Roberto Fernández Llera, que han contribuido sustancialmente a la mejora de la versión inicial. No obstante, cualquier error es imputable en exclusiva al autor.

En este trabajo nos centramos en la imposición local obligatoria, es decir, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM). Conjuntamente, representan el 71% de los ingresos impositivos de los municipios, casi el 50% de sus tributos y el 24,53% de los ingresos no financieros¹, según las últimas estadísticas disponibles para el ejercicio 2005 (Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, 2007). Además, el IBI ostenta el primer puesto en el ranking recaudatorio con un 47,24% de los impuestos municipales, frente al 14,36% del IVTM y el 9,31% del IAE². La información utilizada en el estudio se refiere a los municipios de territorio fiscal común y abarca el periodo 2003-2008³. Concretamente nos ocupamos de los municipios de más de 50.000 habitantes, cifra a partir de la cual los ayuntamientos deben prestar más servicios a sus ciudadanos.

El análisis de convergencia de las políticas fiscales regionales o locales es una extensión directa de los tradicionales estudios de convergencia de renta en la medida en que, bajo el modelo de Solow (1956), las tasas de crecimiento tanto de ingresos fiscales como de gastos del sector público son iguales al crecimiento de la renta bajo el supuesto de que los impuestos sean una constante de la producción (Coughlin et. al. 2007). Frente al conocido modelo de Tiebout (1956) bajo el que los movimientos migratorios acrecientan las divergencias en los sistemas locales, Scully (1991) desarrolló un modelo en el que el resultado es precisamente el contrario, es decir, la aproximación o convergencia local. Así, estamos de acuerdo con Skidmore y Deller (2008) al afirmar que, al igual que en la literatura sobre convergencia en renta, aunque existen argumentaciones teóricas, la convergencia fiscal se reduce más bien a una cuestión empírica⁴.

Revisando la limitada literatura empírica sobre convergencia fiscal local (tanto municipal como de estados o regiones), nos encontramos con diversos trabajos referidos sobre todo a EEUU. Scully (1991) concluyó que convergencia fiscal –impuestos y gastos– y de renta se producían simultáneamente con datos de los estados de EEUU. Posteriormente, Annala (2003)

- (1) El desglose de los ingresos no financieros revela también la importancia de las transferencias corrientes (28,6%) y de capital (8,32%), así como de las tasas (9,32%).
- (2) Estas cifras se completan con la imposición no obligatoria y otros impuestos. En cuanto a los de carácter potestativo, el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) suponía un 9,37%, similar al IAE, y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) el 14,66%. De estas cifras se desprende el importante peso que adquieren los impuestos no obligatorios hasta el punto de que el ICIO ocupa el segundo lugar por recaudación tras el IBI.
- (3) La financiación de los municipios forales, tanto del País Vasco como de Navarra, se rige por normas distintas y no se contemplan en este estudio. Véase la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra, y las Normas Forales 41/1989 de Álava, 5/1989 y 9/2005 de Vizcaya y 11/1989 de Guipúzcoa.
- (4) Skidmore y Deller (2008) señalan varios factores que pueden conducir a la convergencia del gasto público local: utilidad marginal decreciente de los servicios públicos, competencia fiscal, mecanismos de transferencias intergubernamentales, e incluso la propia convergencia en renta.

encontró evidencia de convergencia de las políticas fiscales locales para una muestra de Estados Unidos en el periodo 1977-1996. Concretamente, para los ingresos impositivos totales y tres categorías –propiedad, ventas y renta–, así como también en la mayoría de los gastos. El mencionado trabajo de Coughlin et al. (2007) amplía este último modelo mediante la incorporación al análisis de las técnicas de econometría espacial. En su aplicación para los estados de EEUU, concluyen que la convergencia del gasto/ingreso es más rápida/lenta que en renta, y que el crecimiento de los ingresos fiscales depende del crecimiento de esta variable en los estados contiguos. En un análisis sobre la convergencia del gasto público de las provincias de Canadá, Afxentiou y Serletis (1999) encuentran evidencia limitada de convergencia en el periodo 1961-1991. Por su parte, para EEUU, con datos de localidades de Wisconsin para el periodo 1990-2000, Skidmore y Deller (2008) confirman la hipótesis de convergencia del gasto público, tanto agregado como sus componentes.

Sin embargo, no conocemos ningún estudio sobre convergencia de la política fiscal local para España⁵, de ahí la conveniencia del presente trabajo, orientado a la vertiente de los impuestos, como una primera aproximación. El objetivo de este estudio es doble. En primer lugar, analizar la evolución de los tipos impositivos locales en estos últimos años para tratar de dar respuesta a interrogantes como ¿cuáles son las tendencias comunes observadas?, ¿de qué margen legal disponen los ayuntamientos para hipotéticas reformas o subidas impositivas? Esta visión detallada también permitirá apreciar los movimientos en los tipos mínimos y máximos, así como la proporción de ayuntamientos en los extremos de tipos, etc. Como veremos, se ha producido un continuo incremento de los tipos locales para superar los problemas de financiación derivados, entre otras cuestiones, de la falta de dinamismo en las bases impositivas y el creciente gasto en competencias de ejercicio voluntario, los denominados “gastos impropios” –fundamentalmente seguridad y protección civil, cultura, promoción social y educación–. Tales gastos son presionados por las crecientes demandas de sus ciudadanos y por otros factores como el envejecimiento de la población o la inmigración, así como evidentemente por el objetivo de maximización del presupuesto contenido en la literatura sobre comportamiento de los políticos, efecto acrecentado por la importancia relativa de las transferencias frente a los impuestos propios tal y como hemos visto previamente⁶.

- (5) Sí existen algunos trabajos que estudian la competencia fiscal. Un reciente estudio es Bosch y Solé-Ollé (2007), quienes en el marco de la competencia referencial (yardstick competition), estiman una ecuación de voto para analizar los efectos políticos de subidas del impuesto sobre la propiedad, tanto en el propio municipio como en los municipios vecinos. Tales efectos resultan significativos y son analizados según diversas variables como la ideología y las coaliciones.
- (6) La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local) recoge las competencias de los municipios en sus artículos 25 a 28, tanto las de alcance general como las obligatorias asociadas a la población (5.000, 20.000 y 50.000 habitantes) y las de ejercicio voluntario. Además, el informe de la FEMP (2008) supone un valioso marco de referencia para estudiar la financiación local y sus posibles reformas. Sobre el tema de los gastos impropios, véase Suárez Pandiello (2007).

En segundo lugar, tras la visión panorámica anterior, analizamos la posible convergencia de tipos impositivos mediante las técnicas de beta y sigma convergencia. En el caso de la beta convergencia, se hará un ejercicio incondicional –estimando el crecimiento en el periodo en función del nivel inicial–, mientras que para la sigma convergencia utilizaremos la medida de dispersión habitual, el coeficiente de variación. ¿Por qué este ejercicio empírico de convergencia? Primariamente, para conocer si se han aproximado las políticas tributarias locales⁷. Además, la existencia de convergencia impositiva sería un indicio en contra de la teoría de Tiebout (1956) de jurisdicciones diferenciadas, tal y como señala Annala (2003), con la debida cautela del efecto de las transferencias recibidas.

El trabajo se organiza del siguiente modo. La segunda sección contiene un análisis descriptivo del bloque obligatorio de tributos locales para los municipios de más de 50.000 habitantes. En la sección tercera se aborda el estudio empírico de los tipos impositivos locales durante los últimos años a través de un análisis de convergencia. La cuarta sección contiene la síntesis del trabajo.

2. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA IMPOSITIVO LOCAL

Tomando como antecedente fundamental la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) de 1988, y con el fin de realizar un breve repaso al sistema actual de financiación local⁸, debe destacarse su carácter permanente –se pretendía un sistema definitivo, estable en el tiempo, pero se reclama su revisión urgente desde los municipios ya desde hace años– y dual, al distinguir los grandes municipios, es decir capitales y aquéllos con más de 75.000 habitantes, del resto de ayuntamientos. Además, con un trato diferenciado para los catalogados como municipios turísticos, que deben satisfacer dos condiciones: población superior a 20.000 habitantes y poseer un número de segundas residencias superior al de las habituales⁹. Una síntesis del sistema de financiación local se presenta en el cuadro 1.

- 7) En teoría, las diferencias en las políticas fiscales pueden explicar las diferencias en las tasas de crecimiento. En una interesante recopilación de trabajos fuera del ámbito de los países, Yu et al. (1991) concluyeron la ausencia de tal impacto en el caso de los estados americanos.
- (8) Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL).
- (9) Es evidente que esta definición de municipio turístico tiene algunas limitaciones al basarse únicamente en las viviendas de segunda residencia frente a las habituales. Una posible referencia es la Ley 3/1998, de 21 de mayo, de Turismo de la Comunidad Valenciana, en la que el artículo 25 define el municipio turístico de una forma más extensa, distinguiendo los supuestos de destino turístico, destino vacacional y destino de atracción turística.

En este escenario se contempla para los grandes municipios, con efectos desde 2004, la cesión sin capacidad normativa de parte de la recaudación por IRPF (1,6875%), del IVA (1,7897%) y de los impuestos especiales sobre el alcohol, los hidrocarburos y las labores del tabaco (2,0454%). Además, los municipios turísticos reciben un porcentaje (2,0454%) de la recaudación por hidrocarburos y sobre las labores del tabaco que se impute por consumo de la CCAA y población del municipio. Sin embargo, esta mera participación territorializada no supone en ningún caso mayor autonomía o discrecionalidad local, sino que sustituye a la Participación en Ingresos del Estado (PIE) en función de un conjunto de variables que se ciñe ahora al resto de municipios¹⁰.

Esta reforma local de 2002, vigente desde 2003 en la vertiente tributaria¹¹, mantiene los 5 tributos municipales diseñados con la LRHL, pero introduce algunas novedades significativas relativas al IAE y al incremento de la corresponsabilidad fiscal. Por un lado, la supresión del IAE para más del 90% de los contribuyentes, concretamente todas las personas físicas y las personas jurídicas con una cifra de negocios inferior a un millón de euros al año. Este impuesto había sido cuestionado fundamentalmente por el gravamen de la actividad según determinadas variables y no según el resultado, y su modificación conllevó la aprobación de una compensación a los ayuntamientos por la pérdida recaudatoria¹². Por otro lado, la eliminación de la población como condicionante de la capacidad normativa de los municipios sobre los tipos impositivos en el IBI, tributo en el que además se han aprobado un conjunto de bonificaciones de la cuota y el discutido recargo de hasta el 50% sobre las viviendas vacías o "inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente". Esta medida se ha encontrado con importantes dificultades para su implantación, hasta tal punto que aún en la actualidad se carece del preceptivo desarrollo reglamentario para su posible aplicación. Con la información del Catastro correspondiente a 2007, se conoce que 189 municipios han aprobado este recargo que, no obstante, deberá aguardar a la citada reglamentación para su puesta en funcionamiento.

(10) Al margen de la PIE, la Constitución Española recoge la PICA, Participación en los Ingresos de las Comunidades Autónomas, entre los recursos en el ámbito local, aunque hasta la fecha apenas se ha desarrollado.

(11) Para más detalles sobre el conjunto de la fiscalidad local véase Poveda y Sánchez (2002) y Suárez Pandiello (2002). Ramos (2003) aborda la convivencia entre lo local y lo regional que será objeto de la denominada segunda descentralización. Finalmente, Cordero et al. (2008) analizan el esfuerzo fiscal, tanto desde el punto de vista teórico de su definición como empírico con un buen número de resultados.

(12) Según se desprende del informe de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (2007) para 2005, la cuantía ascendió a 615,72 millones de euros, resultado de agregar la compensación inicialmente acordada en el sistema de financiación local y la compensación adicional negociada ese año para incrementar sustancialmente los recursos por la pérdida derivada del IAE.

Cuadro 1
SÍNTESIS DE LA FINANCIACIÓN LOCAL ACTUAL

Municipios	Características
Todos	Tributos propios Impuestos obligatorios (IBI, IAE, IVTM) Impuestos potestativos (IIVTNU, ICIO) Otros: tasas, contribuciones especiales... Endeudamiento Otros ingresos (patrimoniales, precios públicos...)
Grandes municipios (capitales y más de 75.000 hab.)	Cesión de recaudación: 1,6875% IRPF 1,7897% IVA 2,0454% especiales alcohol, hidrocarburos y tabaco Fondo Complementario de Financiación
Resto de municipios	Participación en ingresos del Estado PIE: variables de reparto: 75% población 12,5% esfuerzo fiscal 12,5% capacidad tributaria
Municipios turísticos	PIE (id.) Cesión de recaudación: 2,0454% especiales hidrocarburos y tabaco

Fuente: elaboración propia.

Como es bien conocido, el tamaño de los municipios es una magnitud de gran trascendencia en el marco de la teoría de la descentralización en Federalismo Fiscal. En el cuadro 2 se recogen las cifras de los municipios españoles, y su pequeño tamaño queda de manifiesto con la elevadísima proporción, casi el 85%, de ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes. En el lado opuesto, 132 municipios superan la cifra de 50.000 habitantes tomada como referencia en el presente estudio, si bien nuestra muestra estará integrada por los situados en territorio fiscal común. Estas cifras, que muestran los dos extremos, por un lado minifundismo y por otro la problemática que rodea a las grandes ciudades, no deben quedar ausentes de cualquier reforma que abarque tanto las competencias como el sistema de financiación de los municipios en nuestro país.

Para contextualizar el análisis, presentamos en el cuadro 3 las cifras sobre la estructura porcentual de los ingresos de los municipios de más de 50.000 habitantes objeto de estudio en este trabajo. Se aprecia la importancia de los tributos propios en el total de ingresos municipales, más del 50%, y la supremacía del IBI como principal recurso tributario local, tal y como advertíamos ya al comienzo del trabajo para el conjunto de los municipios españoles.

Cuadro 2
TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES (2005)

Tamaño municipio (hab.)	Nº municipios	%	% acum.
Hasta 5.000	6.875	84,77	84,77
De 5.001 a 20.000	882	10,88	95,65
De 20.001 a 50.000	221	2,73	98,38
De 50.001 a 100.000	72	0,89	99,27
De 100.001 a 500.000	52	0,64	99,91
De 500.001 a 1.000.000	4	0,05	99,96
Más de 1.000.000	2	0,02	99,98
Ceuta y Melilla	2	0,02	100

Fuente: Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (2007).

Cuadro 3
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS (2005)
(MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES)

Tributos propios	Ingresos patrimoniales	Transferencias	Ingresos financieros	Total ingresos
50,62	9,13	30,64	9,60	100
IBI	IAE	IVTM	Otros impuestos	Total impuestos
46,54	9,93	13,64	29,90	100

Fuente: elaboración propia a partir de Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (2007).

En el cuadro 4 se muestran las estadísticas resumen de los impuestos locales obligatorios para el periodo 2003-2008 para la citada muestra de municipios con más de 50.000 habitantes.

En el caso del IBI, el estudio de tipos impositivos debe ser completado con otras magnitudes como la fecha de revisión catastral y la cuota líquida por habitante. En este sentido, se aprecia un ligero aumento de los tipos medios, tanto urbanos como rústicos, pasando de 0,681 a 0,705 en el primer caso, y de 0,653 a 0,695 en el segundo. Además, se aprecia un estancamiento del tipo medio urbano en los últimos años, motivado por la lógica prudencia de revisión de tipos a medida que se van revisando los valores catastrales más allá de las actualizaciones anuales a través de los coeficientes incluidos en los Presupuestos Generales del Estado, situados en el 2% en los últimos años. En cualquier caso, estos tipos están aún bastante distanciados de los máximos generales del 1,1 y 0,9 respectivamente, y de manera especial en los urbanos.

Un aspecto muy destacado de este impuesto se refiere a la fecha de revisión de los valores catastrales, de modo que en 2008 continúan existiendo valores fechados en 1986 (a pesar de los 10 años estipulados en la normativa¹³) y el año medio de revisión se sitúa en 2000, con los consiguientes efectos sobre la recaudación del tributo y su suficiencia dinámica. Otro dato que evidencia la excesiva cautela de los municipios para llevar a cabo las revisiones catastrales es el elevado número de ayuntamientos que en 2008 aún no han cumplido con el requisito de los 10 años, nada menos que 49 de los 129 analizados en el trabajo. El análisis de la cuota líquida por habitante para el periodo disponible (hasta 2007) revela también un incremento en la factura media desde 135,30 en 2003 hasta 183,40 en 2007, es decir, un significativo aumento del 35,54%.

Respecto al IAE, los coeficientes de situación, tanto el mínimo como máximo establecidos por los ayuntamientos, han experimentado un sensible incremento en el periodo analizado, con unos valores medios que han ascendido desde 1,135 y 1,961 a 1,485 y 2,510 respectivamente. Esta estrategia se explica en parte por la reforma del impuesto aprobada en 2002 por la que únicamente se mantienen como sujetos pasivos las personas jurídicas con más de 1 millón de euros de cifra de negocios. Sin embargo, este coeficiente de situación máximo presenta una brecha significativa con respecto al tope legal del 3,8% por el que han optado ya 13 municipios en 2008, cifra superior a los 3 del año 2003 pero aún poco relevante en el total de 129 municipios. Estos municipios se concentran en la comunidad de Cataluña y algunos de ellos, Barcelona, Hospitalet de Llobregat y Almería, ya se situaron en el máximo en 2003. En el extremo opuesto, San Cristóbal de La Laguna y Benalmádena son los únicos que mantienen el tipo mínimo de toda la muestra.

Donde también se aprecia un incremento continuado de los coeficientes aplicados es en el IVTM. En el caso analizado de los turismos (media simple de las cinco categorías contempladas según potencia fiscal), este coeficiente medio ha ascendido desde 1,539 en 2003 hasta 1,726 en 2008, es decir, un incremento porcentual próximo al 12%. No obstante, en términos medios aún sigue existiendo un amplio recorrido posible hasta el coeficiente máximo de 2, coeficiente que aplican un número creciente de municipios, 18 en 2008 frente a los 5 de 2003. Por otro lado, tan solo 1 municipio, Melilla, establece el mínimo coeficiente (1). En este análisis de coeficientes debe recordarse que las cuotas base fijadas en la legislación estatal no han sido modificadas por las sucesivas Leyes de Presupuestos del Estado tal y como recoge el TRLRHL (art. 95.2), por lo que el estancamiento del coeficiente conllevaría una disminución de la carga real.

(13) En caso de revisión catastral, la norma prevé un plazo de 10 años para actualizar gradualmente la base gravada. Además, la Dirección General del Catastro ha desarrollado métodos de cálculo de valores catastrales basados en técnicas de inteligencia artificial que facilitan la revisión masiva de valores (Gallego, 2004).

Cuadro 4
ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE LOS IMPUESTOS LOCALES OBLIGATORIOS
(MUNICIPIOS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Var. 03-08
IBI							
Tipo urbanos							
Mínimo	0,400	0,408	0,424	0,420	0,400	0,380	-0,020
Máximo	1,118	1,129	1,150	1,163	1,167	1,182	0,064
Medio	0,681	0,699	0,711	0,708	0,706	0,705	0,024
Mediana	0,671	0,680	0,686	0,690	0,680	0,680	0,009
Tipo rústicos							
Mínimo	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,000
Máximo	1,220	1,220	1,220	1,220	1,220	1,220	0,000
Medio	0,653	0,666	0,677	0,684	0,688	0,695	0,042
Mediana	0,630	0,649	0,669	0,680	0,680	0,699	0,069
Cuota líquida hab. urbanos							
Mínimo	25,88	48,61	54,97	36,37	40,30	nd	14,42*
Máximo	379,41	427,26	432,81	502,53	521,93	nd	142,52*
Medio	135,30	145,05	156,61	171,43	183,40	nd	48,10*
Mediana	126,32	134,97	142,09	152,32	170,05	nd	43,73*
Año de revisión catastral							
Mínimo	1986	1986	1986	1986	1986	1986	0
Máximo	2003	2004	2005	2006	2007	2008	5
Medio	1997	1997	1998	1999	1999	2000	3
Mediana	1997	1997	1997	1998	1998	2000	3
Nº munic. revisión>10 años	16	11	13	16	31	49	33
IAE							
Coficiente situación mín							
Mínimo	0,400	0,400	0,400	0,400	0,400	0,400	0,000
Máximo	3,200	3,500	3,500	3,400	3,400	3,500	0,300
Medio	1,135	1,305	1,364	1,404	1,443	1,485	0,350
Mediana	1,000	1,180	1,200	1,240	1,270	1,370	0,370
Nº munic. con coef mín	1	1	1	2	2	2	1
Coficiente situación máx							
Mínimo	0,800	0,900	0,900	0,900	0,900	0,900	0,100
Máximo	3,800	3,800	3,800	3,800	3,800	3,800	0,000
Medio	1,961	2,186	2,291	2,384	2,427	2,510	0,549
Mediana	1,800	2,130	2,270	2,400	2,490	2,560	0,760
Nº munic. con coef máx	3	5	7	9	11	13	10
IVTM							
Coficiente turismos							
Mínimo	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,000
Máximo	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	0,000
Medio	1,539	1,586	1,629	1,661	1,695	1,726	0,187
Mediana	1,523	1,590	1,649	1,694	1,730	1,767	0,244
Nº munic. con coef mín	1	1	2	2	1	1	0
Nº munic. con coef máx	5	5	9	14	15	18	13

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Economía y Hacienda (www.meh.es) y Dirección General del Catastro (www.catastro.meh.es). * Variación 2003-2007

En conclusión, los ayuntamientos españoles disponen aún de un amplio recorrido “potencial” o legal en los impuestos locales obligatorios para incrementar la recaudación tributaria y poder hacer frente a las crecientes necesidades de gasto, si bien las características de tales impuestos, sobre todo su gran visibilidad para el contribuyente, pueden frenar el uso de la capacidad normativa. Por supuesto, sin perjuicio de una necesaria revisión de las competencias locales y del sistema de transferencias que conforma, junto a la vertiente impositiva, el sistema de financiación de los municipios. En este sentido, entendemos además que sería conveniente abordar, en primer lugar, el espinoso tema de las competencias locales para adaptarse al nuevo escenario, ya que fueron establecidas hace ya tiempo, y evitar así el eterno debate sobre los gastos “impropios” de los ayuntamientos, para posteriormente discutir su forma de financiación más adecuada. Es decir, claro reparto de competencias por niveles de gobierno para recurrir al sacrificio de sus ciudadanos en caso de superar los límites competenciales, haciendo uso de la necesaria corresponsabilidad fiscal. Adicionalmente, en una perspectiva amplia de financiación del Sector Público, y dado el esquema de competencias español, sería positivo interrelacionar la financiación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales como un paso hacia la hipotética segunda descentralización.

3. CONVERGENCIA DE TIPOS IMPOSITIVOS LOCALES

En este apartado se aborda un estudio de convergencia de las cuotas por habitante (IBI) o los tipos (IBI, IAE, IVTM) de los impuestos locales fundamentalmente a través del cálculo de indicadores de dispersión, es decir, un estudio de sigma convergencia determinada a partir del coeficiente de variación¹⁴.

Previamente es posible realizar una aproximación de beta convergencia gráfica representando el nivel de partida (2003) frente a la variación porcentual en el periodo 2003-2008, confirmándose tal condición de convergencia si la pendiente del ajuste de las observaciones es negativa. Esta situación se produce en todos los casos analizados con mayor o menor intensidad, destacando el IBI con un claro comportamiento convergente tanto en tipos urbanos como en cuota por habitante (gráfico 1). Sin embargo, debemos advertir que estos resultados deben tomarse como una aproximación a los datos con ciertas limitaciones derivadas, por ejemplo, de la existencia de límites superiores legales, aunque como hemos comprobado pocos municipios se sitúan en ese extremo, así como del escaso periodo temporal analizado para un ejercicio de esta naturaleza.

En cuanto a la medida de sigma convergencia¹⁵, los resultados reflejados en el gráfico 2 permiten concluir para el periodo 2003-2008 una ligera

(14) El análisis de convergencia aplicado a variables fiscales –en este caso nacionales- puede verse en Delgado (2009).

(15) Para comprender mejor la relación que existe entre ambos conceptos de convergencia, una condición necesaria (pero no suficiente) para la existencia de sigma convergencia es la presencia de beta convergencia, mientras que la sigma convergencia es sólo una condición suficiente (no necesaria) para la beta convergencia. Por eso resulta aconsejable el estudio conjunto de ambas.

convergencia en el caso del IBI en los tipos aplicados a los bienes rústicos, con un descenso del coeficiente de variación del -4,37%. Sin embargo, se produce una ligera divergencia si el análisis se realiza tanto sobre los tipos de los bienes inmuebles urbanos (3,54%) como sobre la cuota por habitante de estos inmuebles urbanos (6,31%). En la evolución de los tipos urbanos se puede observar el cambio de tendencia de los dos últimos años que rompen la trayectoria levemente convergente de la primera parte del periodo. Un matiz necesario en estos resultados es que no debemos olvidar que las revisiones catastrales provocan, en ocasiones, retrocesos de los tipos impositivos para configurar el incremento deseado de la factura fiscal.

Por el contrario, en el IAE, la senda es de una notable convergencia en el coeficiente de situación máximo, con un descenso del 12,33% en la medida de convergencia, mientras que el coeficiente de situación mínimo converge levemente. Lo observado en la dispersión del coeficiente máximo, unido a su tendencia creciente, evidencia la respuesta de los municipios ante el nuevo escenario tributario emanado de la reforma de 2002 con la práctica supresión del impuesto.

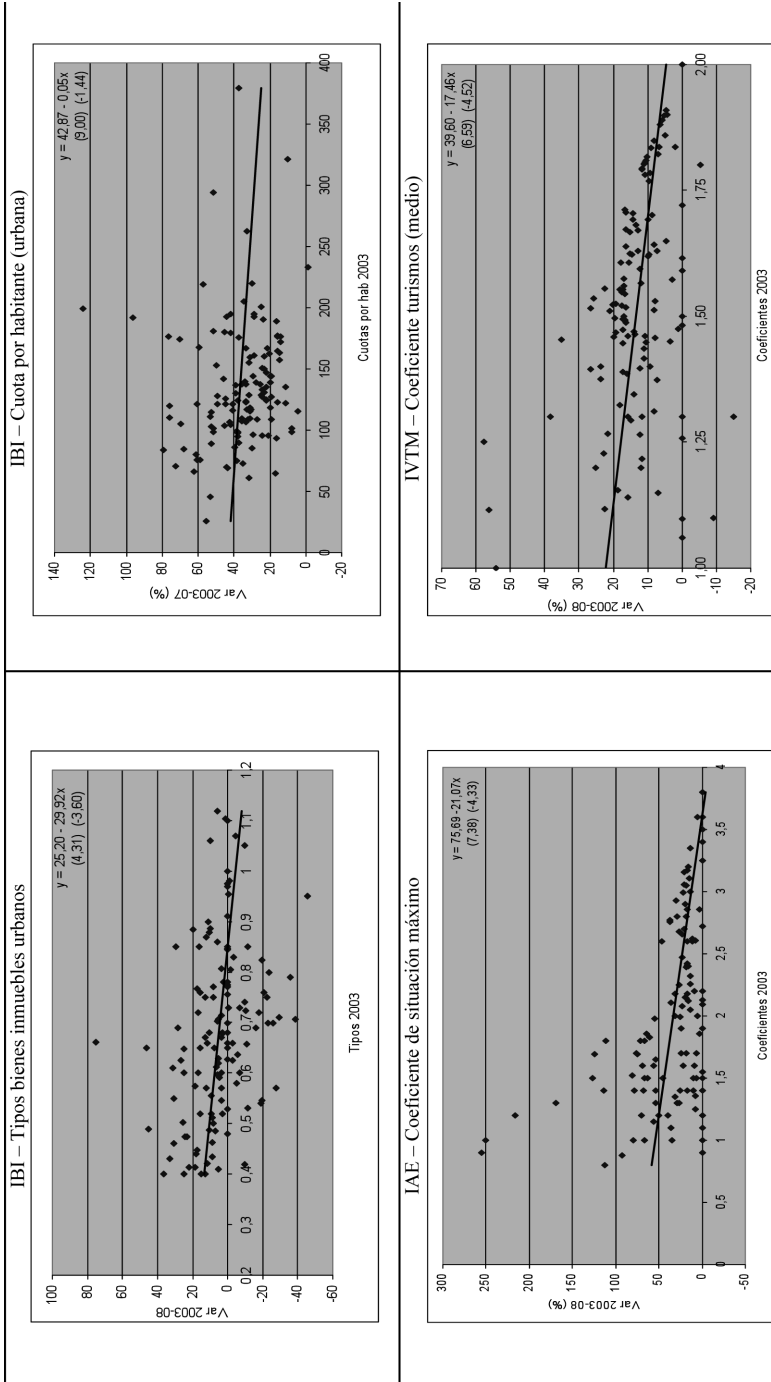
Finalmente, se aprecia un estancamiento de la dispersión en el IVTM, con prácticamente el mismo coeficiente de variación en el periodo 2003-2006, mientras que en los dos últimos años, 2007-2008, surge una trayectoria convergente con una caída final del coeficiente de variación del 8,24% respecto a 2003. Este movimiento alcista común se fundamenta en la necesidad de los ayuntamientos de actualizar las cuotas tributarias (los coeficientes aplicados por tanto) para mantener la recaudación del tributo en términos reales, con algunos municipios ya situados en el máximo coeficiente (2), tal y como hemos comentado anteriormente.

El análisis conjunto de la evolución reciente y el estudio de convergencia de los impuestos locales pone de relieve el incremento generalizado de los tipos de gravamen que ha ido acompañado de un proceso de convergencia fiscal entre los municipios analizados.

¿Este comportamiento es diferente según la población del municipio? Para ilustrar esta cuestión hemos repetido el estudio de sigma convergencia distinguiendo dos grupos de ayuntamientos tomando como referencia 100.000 habitantes¹⁶: el primero está integrado por los municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes, y el segundo por los de más de 100.000 habitantes. Los resultados del cuadro 5 ponen de manifiesto el comportamiento dispar de los dos grupos en la mayoría de los casos. Esta disparidad es más acusada en el caso del IVTM, ya que si bien en los municipios de menos de 100.000 habitantes la medida de sigma convergencia aumentó en un 3,21%, en el segundo grupo se redujo en un notable 29,84%, en ambos casos con una variación similar del coeficiente medio en torno al 12%. Es decir, el proceso de sigma convergencia de tipos de este impuesto ha sido más acusado entre los municipios de mayor población.

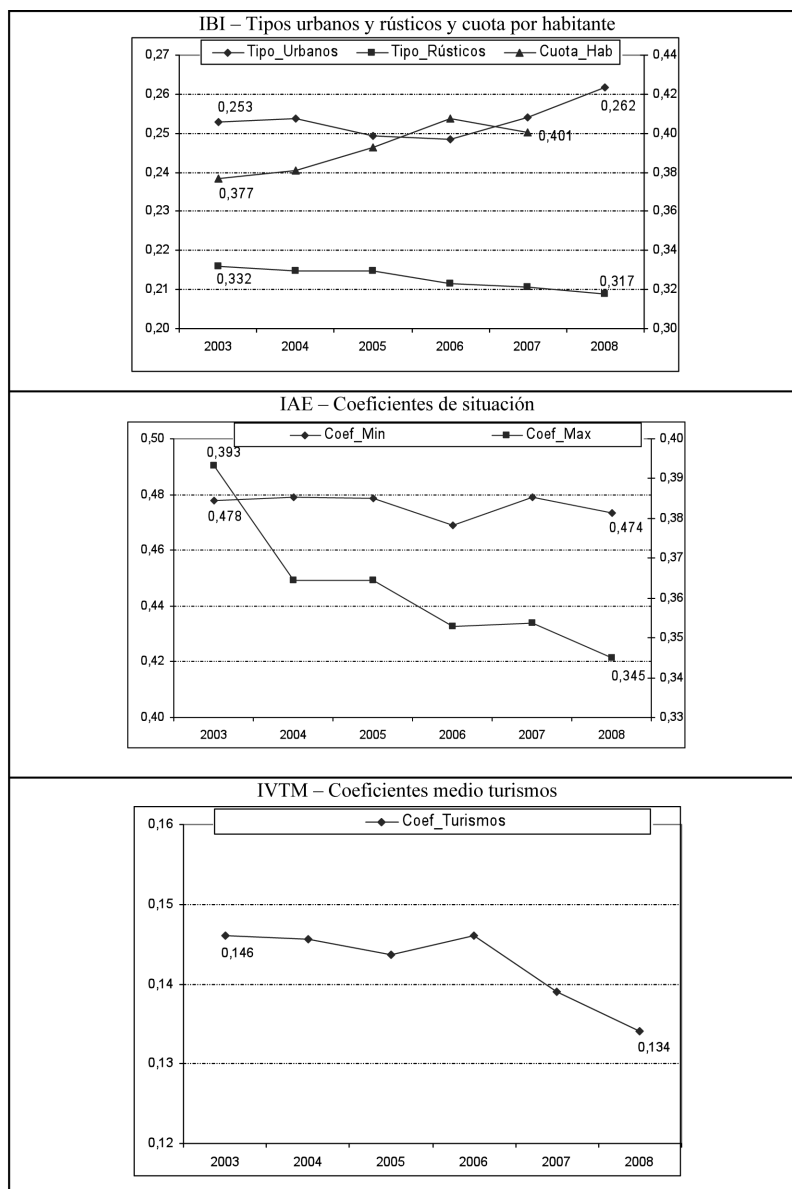
(16) Con esta cifra se obtienen dos grupos prácticamente con el mismo número de municipios.

Gráfico 1
BETA CONVERGENCIA DE TIPOS IMPOSITIVOS LOCALES



Fuente: elaboración propia. Nota: Los valores entre paréntesis representan los estadísticos t.

Gráfico 2
SIGMA CONVERGENCIA DE TIPOS IMPOSITIVOS LOCALES



Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5
SIGMA CONVERGENCIA DE TIPOS IMPOSITIVOS LOCALES POR POBLACIÓN

Variable	Municipios		Menos de 100.000 hab.		Más de 100.000 hab.	
	2003	Todos 2008	2003	2008	2003	2008
		Var. %	Var. %	Var. %	Var. %	Var. %
IBI						
Tipos urbanos	0,253	0,262	3,54	0,234	0,249	6,05
Tipos rústicos	0,332	0,317	-4,37	0,328	0,306	-6,71
Cuota por habitante	0,377	0,401*	6,31	0,385	0,412*	7,05
IAE						
Coefficiente situación mínimo	0,478	0,474	-0,92	0,491	0,467	-4,85
Coefficiente situación máximo	0,393	0,345	-12,33	0,424	0,373	-12,02
IVTM						
Coefficiente vehiculos	0,146	0,134	-8,24	0,149	0,154	3,21

Fuente: elaboración propia.

* Dato de 2007.

4. CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

La última reforma de la financiación local, aprobada en 2002, introdujo algunas modificaciones tanto en la vertiente tributaria como en las transferencias, creando un sistema dual que diferencia los grandes municipios del resto, si bien a su vez los municipios turísticos reciben un tratamiento algo diferenciado. En cuanto a la imposición local obligatoria, se establecieron rangos de tipos sin condicionantes de población y algunas bonificaciones de la cuota en el IBI, quedaron exentas las personas físicas y las jurídicas con cifra de negocios inferior al millón de euros en el IAE, y sin modificaciones sustanciales en el IVTM. En conjunto, estos tres impuestos representan en torno al 70% de los ingresos impositivos y el 50% de los ingresos totales de los municipios.

Analizando la evolución de tipos en el periodo 2003-2008 para los 129 municipios de territorio común con más de 50.000 habitantes, hemos detectado un ligero aumento de los tipos medios tanto urbanos como rústicos del IBI, si bien continúa existiendo una importante brecha con los máximos legales. También se ha incrementado la cuota media por habitante y la fecha de revisión catastral se situaba en el año 2000, con un notable porcentaje de municipios, 49 del total, que en 2008 no han procedido a la preceptiva revisión general tras 10 años desde la última efectuada. Respecto al IAE, los coeficientes de situación medios se han elevado notablemente (el mínimo de 1,14 a 1,49 y el máximo de 1,96 a 2,51), aunque aún con una seria distancia también respecto al máximo legal del 3,8. En el IVTM, el coeficiente medio aplicado a los turismos se incrementó desde el 1,54 hasta el 1,73, nuevamente con recorrido legal hasta el máximo de 2 que aplican 18 ayuntamientos de la muestra (ejercicio 2008).

Estas conclusiones deben ser evidentemente matizadas en el contexto político de toma de decisiones tributarias a nivel local. Su sistema impositivo propio, muy dependiente del sector inmobiliario, se ha visto muy beneficiado en estos años de "boom" del sector de la construcción - y también del elevado incremento del parque de vehículos-, y acusará notablemente el retroceso económico. En este nuevo escenario requerirá de la aprobación de subidas de sus impuestos en caso de precisar mayores recursos para sus ciudadanos, presión que sin lugar a dudas se ve incrementada por las competencias voluntarias asumidas por los municipios que dan lugar a los llamados gastos "impropios". Por ello sería deseable abordar la revisión del complicado sistema de competencias en nuestro país, al unísono con la financiación local, para dotar a los ingresos tributarios municipales de algún mecanismo automático como por ejemplo un recargo en el IRPF, si bien la experiencia fallida de los años 80 parece coartar cualquier intento en esta dirección. Además sería positivo concienciar a los contribuyentes de la necesidad de realizar un mayor sacrificio fiscal si se superan las competencias obligatorias.

Además, el estudio de sigma convergencia de tipos y cuotas muestra una leve divergencia en el IBI en cuanto a los tipos urbanos y la cuota urbana por habitante, si bien en el caso de los tipos es conveniente advertir de la limitación derivada de la importancia de las revisiones catastrales. El análisis del comportamiento de los tipos rústicos sí revela, por el

contrario, una ligera convergencia en el periodo. Este resultado convergente se alcanza del mismo modo en el IAE, siendo más pronunciado en el caso del coeficiente de situación máximo. Finalmente, en el IVTM se aprecia una intensa convergencia en los dos últimos años analizados (2007-2008). El análisis diferenciado de los municipios de la muestra tomando dos grupos con la cifra de 100.000 habitantes como referencia, revela un comportamiento dispar especialmente destacado en el IVTM con un proceso de sigma convergencia más acusado entre los municipios más poblados (más de 100.000 habitantes).

La existencia de convergencia de los tipos impositivos locales en la muestra analizada, unida a la elevación general de los tipos medios aplicados, evidencian la tendencia común de los ayuntamientos españoles de adoptar medidas anuales para hacer frente a sus gastos.

Por último, algunas extensiones a esta línea de investigación sobre convergencia fiscal local irán encaminadas a estudiar la convergencia de la estructura tributaria local a través de indicadores de distancia fiscal, extender el estudio de beta convergencia al contexto condicional con la introducción de variables de control para explicar los ingresos per capita, así como un análisis más detallado de cada uno de los impuestos. Otra extensión directa será el análisis de la vertiente de gasto público local mediante el estudio de convergencia del gasto per capita total y por componentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afxentiou, P. y Serletis, A. (1999): "Testing for government spending convergence across Canadian provinces", *Public Finance Review*, vol. 27, nº 4, pp. 434-457.
- Annala, C.N. (2003): "Have state and local fiscal policies become more alike? Evidence of beta convergence among fiscal policy variables", *Public Finance Review*, vol. 31, nº 2, pp. 144-165.
- Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (2007): "Yardstick competition and the political costs of raising taxes: An empirical analysis of Spanish municipalities", *International Tax and Public Finance*, vol. 14, nº 1, pp. 71-92.
- Cordero, J.M.; Fernández, R.; Navarro, C.; Pedraja, F.; Suárez, J. y Utrilla, A. (2008): *El esfuerzo fiscal de los municipios españoles*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Coughlin, C.C., Garrett, T.A. y Hernández-Murillo, R. (2007): "Spatial dependence in models of state fiscal policy convergence", *Public Finance Review*, vol. 35, nº3, pp. 361-384.
- Delgado, F.J. (2009): "Presión fiscal en la Unión Europea: un análisis de beta, sigma y gamma convergencia", *Revista de Economía Mundial*, en prensa.
- Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (2007): *Haciendas Locales en cifras. Año 2005*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

- FEMP (2008): "La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro", Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.
- Gallego, J. (2004): "La inteligencia artificial aplicada a la valoración de inmuebles. Un ejemplo para valorar Madrid", *CT/Catastro*, nº 50, pp. 51-67.
- Poveda, F. y Sánchez, A. (2002): "La financiación impositiva municipal. Propuestas para su reforma", *Papeles de Economía Española*, nº 92, pp. 101-119.
- Suárez Pandiello, J. (2002): "Las figuras tributarias locales y su futuro", *Análisis Local*, nº 41, pp. 23-28.
- Suárez Pandiello, J. (2007): "Insuficiencia relativa, gastos impropios y financiación local", *Papeles de Economía Española*, nº 113, pp. 241-252.
- Ramos, J. (2003): "Autonomía, suficiencia financiera y poder tributario de las corporaciones locales ante el creciente avance del poder tributario de las comunidades autónomas", *Revista de Estudios Regionales*, nº 66, pp. 167-184.
- Scully, G.W. (1991): "The convergence of fiscal regimes and the decline of the Tiebout effect", *Public Choice*, vol. 72, nº 1, pp. 51-59.
- Skidmore, M. y Deller, S. (2008): "Is local government spending converging?", *Eastern Economic Journal*, vol. 34, pp. 41-55.
- Solow, R.M. (1956): "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, pp. 65-94.
- Tiebout, C. (1956): "A pure theory of local expenditures", *Journal of Political Economy*, vol. 64, nº 5, pp. 416-424.
- Yu, W.; Wallace, M. y Nardinelli, C. (1991): "State growth rates: taxes, spending, and catching up", *Public Finance Quarterly*, vol. 19, pp. 80-93.

ABSTRACT

The objective of this paper on the local compulsory taxation is twofold. First, we analyze the recent evolution and current state. On the other hand, we carry out a study of convergence to extract common trends by using the techniques habitually used in the literature of growth -beta and sigma- to the tax rates and taxes per capita (Property Tax - PT) or tax rates (Business Activity Tax - BAT and Motor Vehicle Tax - MVT). We analyse data from the Spanish municipalities above 50000 inhabitants during the period 2003-2008. The results demonstrate some convergence in the BAT, especially in the maximum coefficient of situation, and the MVT, while in the PT we detect different behaviour between urban and rustic properties taxation.

Key words: local taxes, convergence, local government finance.

