

## ACERCA DA FACENDA LOCAL E A SÚA REFORMA. UNHA PROPOSTA MODESTA

GUSTAVO REGO VEIGA

Departamento de Economía Aplicada  
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais  
Universidade da Coruña

*Recibido:* 21 de decembro de 2001

*Aceptado:* 25 de novembro de 2002

---

**Resumo:** *Cando está próximo a finaliza-lo proceso de descentralización do gasto e a aprobación do sistema de financiamento para o período 2001-2006, parece que é hora de acometer un proceso de reforma no nivel de administración máis próximo ó cidadán: o local. Para iso, partindo da situación presente da facenda local española en xeral e da galega en particular, reflexionaremos sobre certos elementos que poderían condicionar ou mediatiza-la evolución desta posible reforma.*

**Palabras clave:** *Facenda local / Federalismo fiscal / Reforma.*

### **ABOUT THE LOCAL FINANCE AND ITS REFORM. A MODEST PROPOSAL**

**Abstract:** *When it is close to finishing the process of decentralization of the expenditure and the approval of the system of financing for period 2001-2006 looks like that it is time to attack a process of reform in the level of administration the most close to the citizen: the local. For it, departing from the present situation of the Spanish local finance in general, and from the Galician especially, we will think about certain elements that they might determine or mediatizar the evolution of this possible reform.*

**Keywords:** *Local finance / Fiscal federalism / Reform*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

O obxectivo do presente traballo é analizar algúns cambios que, na nosa opinión, deberían acometerse para adecua-la actividade da facenda local ás novas tendencias que, tanto no campo teórico como na práctica real, se veñen desenvolvendo nos últimos anos. Para iso, partindo da situación presente da facenda local española en xeral e da galega<sup>1</sup> en particular, reflexionaremos sobre certos elementos que poderían condicionar ou mediatiza-la evolución desta posible reforma.

## 2. MARCO LEGAL E SISTEMA ACTUAL DE FINANCIAMENTO DA FACENDA LOCAL

### 2.1. CUESTIÓNS XERAIS

A lexislación básica actualmente en vigor en España sobre o réxime e financiamento local determina que o nivel de Administración local dependa, nos seus ele-

---

<sup>1</sup> Evidentemente os problemas ós que se enfrenta a facenda local galega non difiren en gran medida dos que afrontan as restantes facendas locais españolas. Sen embargo, na nosa realidade local pónense de manifesto elementos diferenciadores que debemos ter en conta á hora de deseña-lo seu futuro.

mentos fundamentais, da Administración central tanto en materia administrativa e de asignación de competencias de gasto<sup>2</sup> como no ámbito financeiro<sup>3</sup>. Isto contrasta co que sucede en países federais onde o nivel de goberno intermedio (estados, provincias, länders ou cantóns) ten amplas competencias para establece-la organización administrativa máis acorde coa súa realidade sociocultural, económica ou territorial. Deciden aspectos que van desde o número e dimensión dos municipios ata as competencias e poderes fiscais para desenvolver polos gobernos locais.

As entidades locais están reguladas e definidas na Lei 7/1985, reguladora das bases de réxime local (LBRL). Nela atopámo-las dúas formas básicas de organización territorial da Administración local (os municipios e as deputacións, e os consellos e cabidos insulares), xunto a entidades de ámbito territorial inferior ó municipio (“entidades locais descentralizadas” en Cataluña, “concejos” en Navarra, “as parroquias rurais” en Asturias, etc.) como superior (mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas e agrupacións de municipios), cun réxime que está regulado pola normativa autonómica e respectando as regras establecidas na LBRL. As entidades supramunicipais, creadas por agrupación ou asociación de varios municipios, teñen como finalidade realizar en común obras e prestar servicios da súa competencia, aproveitando as economías de escala que deste maior tamaño se derivan. Os pequenos municipios serán, en consecuencia, os grandes beneficiados desta posibilidade<sup>4</sup>.

A lexislación local permítelles a tódolos entes territoriais anteriormente sinalados a organización da xestión das súas competencias creando os órganos necesarios, dentro da Administración xeral, ou ben entes dependentes (órganos autónomos e sociedades mercantís). Da descentralización da xestión mediante este tipo de entes beneficianse principalmente os municipios con maior poboación.

Na estrutura de ingresos municipal, como se aprecia no cadro 1, o conxunto dos ingresos propios –impostos, taxas, prezos, contribucións especiais e ingresos patrimoniais– constitúe o pilar básico e representa o 53,9% dos ingresos totais municipais (o 59,8% dos non financeiros). A principal conclusión que podemos derivar desta estrutura de ingresos é que os municipios españois contan cun notable grao de autonomía e de responsabilidade fiscal<sup>5</sup>. O exercicio desta autonomía tributaria contribúe a mellora-la corresponsabilidade fiscal ó asumilos gobernantes os custos políticos que acompañan as súas decisións de ingresos, compensando deste

---

<sup>2</sup> Lei 7/1985, reguladora das bases de réxime local, de 2 de abril.

<sup>3</sup> Lei 39/1988, reguladora das facendas locais, de 28 de decembro.

<sup>4</sup> Proba diso é que, segundo os datos do último censo de entes locais do ano 2000, das 920 mancomunidades existentes 547 están integradas só por municipios con menos de 5.000 habitantes e o 87% dos municipios mancomunados teñen menos de 5.000 habitantes.

<sup>5</sup> No modelo actual de financiamento local garántese a autonomía tributaria municipal ó outorgar-lles: 1) a modificación, con certos límites, dos tipos de gravame dos distintos impostos; 2) a potestade de establecer ou non determinados impostos e 3) a capacidade de establecer taxas, prezos e contribucións especiais por un importe próximo ó custo do servizo.

modo os beneficios das decisións de gasto. O outro gran punto de apoio constitúe-no as transferencias (co 36,3% dos ingresos totais), principalmente desde a Administración central a través da participación nos ingresos do Estado (PIE).

**Cadro 1.-** Estructura de ingresos dos municipios españois, 1998

	Mill. ptas.	(%)
TRIBUTOS E PREZOS PÚBLICOS (agás artigos 30, 38 e 39)	1.967.295	44,7
Imposto s/bens inmobles	665.599	15,1
Imposto s/actividades económicas	272.948	6,2
Imposto s/vehículos de tracción mecánica	210.571	4,8
Imposto s/construcións, instalacións e obras	157.401	3,6
Imposto s/o incremento do valor dos terreos urbanos	111.071	2,5
Taxas, prezos públicos e contribucións especiais	549.705	12,3
TRANSFERENCIAS	1.598.150	36,3
Do Estado	939.082	21,3
Da Comunidade Autónoma	321.491	7,3
Da deputación, consello ou cabido	230.203	5,2
Do exterior	50.880	1,2
Outros	56.494	1,3
OUTROS INGRESOS	405.892	9,2
Alleamento de terreos	114.176	2,6
Concesións administrativas	50.561	1,2
Ingresos art. 39 (recarga de prema, xuros de mora, etc.)	154.546	3,5
Outros	86.609	1,9
OPERACIÓNS FINANCEIRAS	432.852	9,8
Préstamos	339.123	7,7
Outros	93.729	2,1
TOTAL	4.404.189	100,0

FONTE: Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1998. Elaboración propia.

As deputacións de réxime común<sup>6</sup> teñen como imposto propio unha recarga sobre o IAE, que representa entre o 4,8% dos seus ingresos totais. A súa fonte principal de ingresos son as transferencias procedentes do Estado (basicamente por medio da PIE), que representan entre o 59,6% dos seus ingresos totais e o 69,6% dos seus ingresos non financeiros. Esta estrutura supón unha notable dependencia financeira e unha moi baixa responsabilidade e transparencia fiscal do sistema de ingresos ante os cidadáns, coas consecuencias negativas en materia de eficiencia que isto supón.

<sup>6</sup> Como é ben coñecido, en España existen tres grupos de deputacións provinciais: as mencionadas de réxime común, as forais e os cabidos e consellos insulares, con peculiares formas de financiamento e competencias. As deputacións forais teñen, a consecuencia da xestión do concerto económico do Estado co País Vasco, como fonte principal de ingresos os de carácter tributario. Pola súa parte, as diferencias en materia de ingresos dos consellos e cabidos insulares coas deputacións de réxime común veñen determinadas principalmente polo sistema especial de financiamento de Canarias. No que segue, centráremo-los nosos comentarios no territorio de réxime común.

**Cadro 2.-** Estructura de ingresos das deputacións españolas, 1998

	RÉXIME COMÚN		RÉXIME FORAL		CONSELLOS E CABIDOS	
	Mill. ptas.	(%)	Mill. ptas.	(%)	Mill. ptas.	(%)
TRIBUTOS E PREZOS PÚBLICOS	69.429	10,2	1.148.721	93,2	95.942	50,7
Recarga imposto s/actividades económicas	32.793	4,8	750	0,1	2.081	1,1
Outros impostos directos			548.916	44,5		
Outros impostos indirectos			574.293	46,6	67.402	36,6
Taxas, prezos públicos e contribucións especiais	36.636	5,4	24.586	2,0	26.459	13,0
TRANSFERENCIAS	481.331	71,0	48.539	3,9	61.908	33,6
Do Estado	404.214	59,6	12.612	1,0	33.942	18,4
Da Comunidade Autónoma	33.700	5,0	19.865	1,6	22.559	12,2
Do exterior	19.922	3,0	7.900	0,6	1.829	1,0
Outros	23.495	3,4	8.162	0,7	3.578	2,0
OUTROS INGRESOS	29.852	4,4	4.952	0,4	3.481	3,2
OPERACIÓNS FINANCEIRAS	97.697	14,4	30.910	2,5	23.042	12,5
Préstamos	90.913	13,4	3.783	0,3	12.637	6,9
Outros	6.784	1,0	27.127	2,2	10.405	5,6
TOTAL	678.452	100,0	1.233.122	100,0	184.373	100,0

FONTE: Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1998. Elaboración propia.

No que fai referencia ás entidades locais supramunicipais (distintas das deputacións), a capacidade para crealas, suprimilas ou modificalas correspóndelle á comunidade autónoma. Sen embargo, o seu réxime económico-financeiro regulado na LRHL é suficientemente concreto como para condicionar calquera actuación autonómica. Establécense como posibles recursos das entidades supramunicipais as taxas, contribucións especiais e prezos públicos, así como os procedentes do propio patrimonio e de operacións de crédito. Algunhas destas entidades poden contar entre os seus ingresos con recargas sobre o imposto sobre bens inmoables e subvencións finalistas (caso das áreas metropolitanas) ou financiarse con contribucións dos municipios (caso das mancomunidades ou das asociacións).

## 2.2. ALGUNHAS CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DA FACENDA LOCAL GALEGA

Como non pode ser doutra forma, a facenda local en Galicia, debido á normativa común que rexe a Administración local española, presenta nos seus aspectos básicos virtudes e carencias similares ás sinaladas anteriormente. Isto non impide, así e todo, que en Galicia existan elementos diferenciais importantes e que debemos ter en conta no deseño da súa futura facenda local (Álvarez Corbacho, 1995; Caramés Viéitez e Vázquez Taín, 1996).

O cadro 3 mostra a evolución dos ingresos tributarios liquidados nos municipios galegos e españois, por tramos de poboación, en pesetas por habitante. Destaca, en primeiro lugar, a existencia dunha diferenza clara entre o comportamento da facenda municipal das sete cidades principais e dos restantes municipios con respecto ás medias dos seus respectivos tramos no nivel nacional. As cidades teñen, en materia de utilización da propia fiscalización, un comportamento similar a outros municipios dentro do seu mesmo tramo de poboación. Isto non é extensible ós municipios con menos de 50.000 habitantes, que infrautilizan reiteradamente as súas propias fontes tributarias. Estas diferenzas de comportamento non aparecen, con todo, cando comparámo-los ingresos tributarios medios per cápita, por tramos de poboación, no ámbito nacional.

Os datos son reveladores. Un cidadán residente nun municipio galego de menos de 50.000 habitantes contribúe ó financiamento da facenda municipal mediante ingresos tributarios con importes que non alcanzan o 60% da media do seu tramo de poboación. Os ingresos tributarios dos municipios galegos non urbanos son raquíuticos se os comparamos cos españois de poboación equivalente. Esta brecha ou diferenza entre os ingresos tributarios durante o período considerado é certamente significativa para os municipios de menos de 50.000 habitantes e, en consecuencia, o proceso de converxencia coa media nacional do seu mesmo estrato de poboación está lonxe de ser unha realidade.

**Cadro 3.-** Ingresos tributarios dos municipios galegos e españois por tramos de poboación (pesetas por habitante)

	1990	1994	1998
GALICIA			
Menos de 10.000	7.853	12.448	17.915
De 10.001 a 20.000	14.931	22.250	28.946
De 20.001 a 50.000	12.386	19.390	29.605
De 50.001 a 500.000	26.426	39.087	51.319
ESPAÑA			
Menos de 10.000	23.525	33.043	44.345
De 10.001 a 20.000	25.777	38.459	55.656
De 20.001 a 50.000	30.972	41.730	56.686
De 50.001 a 500.000	27.400	40.081	53.899
GAL/ESP (%)			
Menos de 10.000	33,38	37,67	40,40
De 10.001 a 20.000	57,93	57,85	52,01
De 20.001 a 50.000	39,99	46,46	52,23
De 50.001 a 500.000	96,45	97,52	95,21

FONTE: Xunta de Galicia e Ministerio de Hacienda. Elaboración propia.

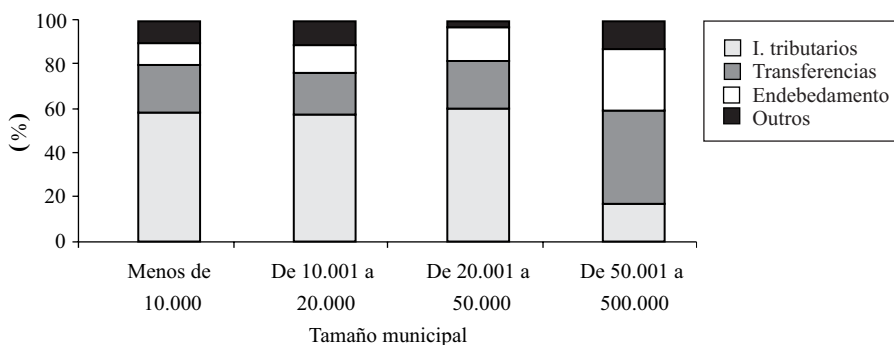
O cadro 4 e a gráfica 1 mostran ben ás claras que esta diferenza de ingresos entre os municipios españois se fundamenta na forte inhibición tributaria presente na

maioría dos municipios galegos. Esta supón directamente preto do 60% desa diferenza de recursos á que habería que engadirlle a súa influencia indirecta, mentres que o volume de ingresos tributarios afectan, así mesmo, á cantidade de transferencias recibidas<sup>7</sup> e ás posibilidades de endebedamento<sup>8</sup>. Con iso ponse de manifesto que o factor determinante do raquitismo orzamentario dos municipios galegos ten a súa orixe no seu propio ámbito de decisión<sup>9</sup>.

**Cadro 4.-** Diferencia de ingresos entre os municipios españois e galegos. Exercicio de 1998 (en pesetas por habitante)

	I. TRIBUTARIOS	TRANSFER.	ENDEBEDAM.	OUTROS	TOTAL
Menos de 10.000	26.430	9.491	4.457	4.591	44.969
De 10.001 a 20.000	26.710	8.620	5.937	5.199	46.466
De 20.001 a 50.000	27.081	9.518	6.856	1.129	44.584
De 50.001 a 500.000	2.580	6.070	4.075	1.849	14.574

**Gráfica 1.-** Influencia dos distintos tipos de ingresos na diferenza cos municipios españois



Se consideramos que é no establecemento de tipos impositivos e coeficientes incrementais maiores ou menores, así como na aplicación ou non dos impostos voluntarios, onde se aprecia o verdadeiro esforzo fiscal esixido polos gobernantes locais ós seus cidadáns, o resultado non é moi alentador. A análise das magnitudes reflectidas nos cadros 5 e 6 permítenos comprobar que os municipios galegos utilizan as súas capacidades normativas de maneira sensiblemente inferior ó municipio medio nacional.

<sup>7</sup> Unha parte da distribución da participación nos ingresos do Estado (PIE), principal programa de transferencias incondicionado que reciben os municipios españois, está regulado en función dun indicador de esforzo fiscal.

<sup>8</sup> Os tributos propios forman, xunto coas transferencias correntes e os ingresos patrimoniais, a contía utilizada como garantía da débeda.

<sup>9</sup> Ver, neste mesmo sentido, Álvarez Corbacho (2000).

**Cadro 5.-** Impostos municipais obrigatorios. Índices, tipos e coeficientes medios ponderados nas CC.AA. de réxime común, 1999

	IAE				IVTM
	IBI	COEFIC.	ÍNDICES DE SITUACIÓN		COEFIC.
	URBANO	INCREM.	MÁXIMO	MÍNIMO	INCREM.
Andalucía	0,65	1,36	1,33	0,84	1,37
Aragón	0,49	1,31	1,56	0,70	1,63
Asturias	0,56	1,37	1,32	0,82	1,29
Baleares	0,58	1,48	1,34	0,86	1,41
Canarias	0,57	1,42	1,47	0,82	1,29
Cantabria	0,55	1,29	1,49	0,93	1,31
Castela-A Mancha	0,54	1,18	1,15	0,91	1,23
Castela e León	0,49	1,26	1,19	0,86	1,2
Cataluña	0,76	1,62	1,62	0,87	1,66
Extremadura	0,57	1,13	1,10	0,83	1,15
A Rioxa	0,51	1,20	1,36	0,98	1,26
Madrid	0,56	1,54	1,81	0,83	1,39
Murcia	0,62	1,32	1,23	0,82	1,48
C. Valenciana	0,74	1,34	1,37	0,81	1,42
<i>GALICIA</i>	<i>0,47</i>	<i>1,22</i>	<i>1,22</i>	<i>0,89</i>	<i>1,21</i>
<i>ESPAÑA</i>	<i>0,62</i>	<i>1,39</i>	<i>1,43</i>	<i>0,84</i>	<i>1,39</i>

FONTE: DGCCT. Imposición local. Tipos de gravame, índices e coeficientes.

**Cadro 6.-** Aplicación da imposición municipal voluntaria nas comunidades autónomas de réxime común, 1999 (en porcentaxe)

	ICIO	IIVTNU
Andalucía	92,20	79,45
Aragón	56,99	11,92
Asturias	82,05	48,72
Baleares	100,00	95,52
Canarias	96,55	93,10
Cantabria	89,22	39,22
Castela-A Mancha	70,31	20,63
Castela e León	60,84	6,63
Cataluña	92,60	62,79
Extremadura	69,63	27,49
A Rioxa	86,78	10,92
Madrid	84,92	82,12
Murcia	97,78	97,78
C. Valenciana	92,61	67,10
<i>GALICIA</i>	<i>87,62</i>	<i>23,17</i>
<i>ESPAÑA</i>	<i>75,32</i>	<i>34,39</i>

Unha consecuencia do reducido peso dos ingresos tributarios dentro do conxunto dos ingresos, característica propia da fiscalidade municipal galega, é que a responsabilidade de provisión do servizo se separa substancialmente da de produción de ingresos, o que xera unha dependencia elevada de actuacións doutras administracións (pola vía das transferencias ou con investimentos directos). Esta dependencia do financiamento dos municipios non urbanos de actuacións doutros niveis de administración non alenta o exercicio dunha acción responsable dos políti-

cos locais ante o seu electorado. As consecuencias máis inmediatas son unha limitación da autonomía política e, como xa sinalamos, o traslado de responsabilidades a outros niveis de goberno. Como xa se sinalou no informe da Comisión Layfield (1982), quen quere ser responsable de gastar diñeiro debe ser tamén responsable de gañalo, sen negar con iso o papel que tanto as transferencias coma o endebedamento desenvolven no financiamento de tódolos gobernos locais.

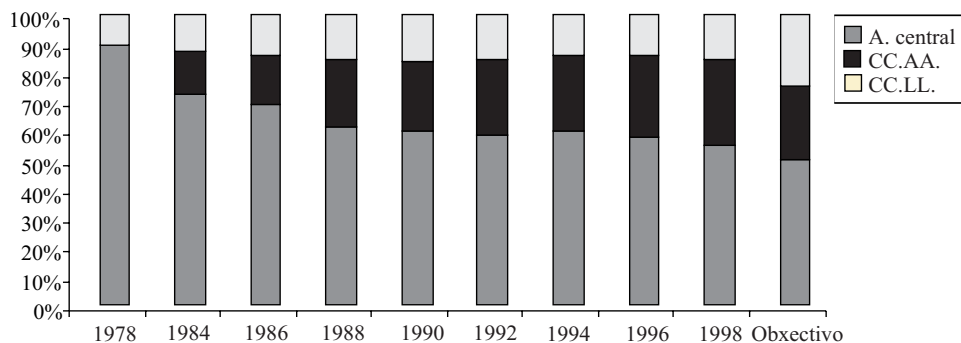
Os factores que poden explicar esta inhibición tributaria non son simples nin únicos. Así, tradicionalmente se sinala como argumentos xustificativos a maior actividade económica dos núcleos urbanos, os valores catastrais superiores derivados dunha maior urbanización, a mellor dotación de infraestructuras altamente vinculadas a algunhas taxas e, incluso, as diferentes posibilidades que na aplicación dos tipos impositivos e coeficientes multiplicadores ofrece a normativa segundo a poboación, pero non parecen suficientes para explica-las importantes diferencias sinaladas.

Existen aspectos políticos que crean incentivos para a inhibición tributaria municipal. Poden citarse igualmente certas rutinas e valores na poboación non urbana arraigados historicamente. Prodúcese unha converxencia de intereses entre os gobernantes locais desexosos de reduci-lo custo político asociado ós tributos municipais co doutras administracións –deputacións, comunidades autónomas– interesadas en financiar servicios de competencia municipal e desta forma incrementa-lo seu control político (Álvarez Corbacho, 1995; Álvarez Corbacho e Rego Veiga, 1999). Este comportamento das administracións de ámbito superior xera, á súa vez, un “efecto demostración” sobre os demais municipios que limita a utilización dos seus propios ingresos. O resultado deste proceso é a consolidación dunhas relacións político-financieiras entre as distintas administracións en Galicia opacas, non solidarias e onde a maioría dos gobernos locais teñen un papel subordinado.

### **3. O FUTURO DA FACENDA LOCAL**

Un elemento destacable no ámbito da Administración territorial é que nas máis de dúas décadas de democracia española se acometeu un importante proceso de descentralización do gasto. Como se pode apreciar na gráfica 2, as grandes beneficiadas deste proceso descentralizador foron as comunidades autónomas que, coa finalización do traspaso xeneralizado de competencias en materia educativa e sanitaria, verán incluso incrementada a súa participación no gasto público total. Culminado este desenvolvemento de descentralización do gasto e aprobado o sistema de financiamento para o período 2001-2006, parece que é hora de acometer un proceso de reforma no nivel de administración máis próximo ó cidadán: o local. Unha vez xustificada a necesidade da descentralización, o problema que se formula é determinar qué competencias de gasto deberían serlles asignadas ós gobernos locais e cáles son, de se-lo caso, os recursos máis adecuados para financiarlas.

**Gráfica 2.-** Evolución da descentralización do gasto público en España (tanto por cento sobre o gasto público total\*)



\*Non inclúe pensións da Seguridade Social, clases pasivas e gastos por pasivos financeiros.

FONTE: Ministerio de Administraciones Públicas.

### 3.1. COMPETENCIAS DE GASTO

¿Que tipo e que nivel de gasto é máis adecuado asignarlles ós distintos gobernos locais? As respostas que se lles dean a estas cuestións determinarán a composición e o volume dos fondos para o seu financiamento. Como é ben coñecido, para a teoría convencional os gobernantes locais deberían preocuparse só da provisión de bens e servizos públicos (caracterizados por ter beneficios especiais limitados) de acordo coas necesidades locais. É dicir, seguindo a tradicional división realizada por Musgrave (1959), corresponderíalles a realización da función de asignación. Isto sería así porque tanto as políticas de redistribución coma as de estabilización son máis eficientemente realizadas pola Administración central. Se unha Administración local desenvolve a súa propia política de redistribución, isto induciría determinadas distorsións no sistema: movementos ineficientes da poboación rica desde localidades con políticas redistributivas duras e viceversa, e conflitos entre as políticas redistributivas efectuadas pola Administración central e a local. O argumento principal a favor da centralización da política de estabilización fundaméntase en que os gobernos locais non contan cos medios fiscais e monetarios necesarios para desenvolverla dunha maneira eficiente.

En consecuencia, con estas propostas teóricas tradicionalmente o gasto municipal estivo máis vinculado á propiedade inmoble. Con todo, nas últimas décadas experimentou un importante crecemento no nivel local o gasto dirixido directamente ó individuo, incluso algún cun importante carácter redistributivo, en forma de servizos educativos, sanitarios, culturais, asistencia social e servizos relacionados co ocio. Así mesmo, o coñecemento dos gobernos locais da estrutura de funcionamento do mercado de traballo local tamén fai que en determinados países se fo-

mente a participación destes en estratexias de desenvolvemento endógeno (sostible), políticas que contribúen á persecución do pleno emprego.

Un dos elementos que pode condicionalo tipo, o volume, o custo e a calidade da prestación de bens e servizos no nivel municipal é o seu tamaño, e este no caso dos municipios españois é relativamente pequeno (cadro 7). Podemos comprobar como preto do 86% dos municipios españois teñen menos de 5.000 habitantes e só un 3,71% supera os 20.000. A existencia dun número elevado de municipios pequenos fai imposible o aproveitamento das economías de escala na prestación de moitos dos bens e servizos que legalmente teñen encomendados, creando problemas de eficiencia e de equidade.

Este tamaño limita a súa capacidade xestora pois, entre outros factores, o seu persoal carece en xeral da formación e da profesionalidade adecuada e supón un desaproveitamento das posibles economías de escala na produción. O tamaño municipal pode non ser un problema se as entidades metropolitanas, as mancomunidades ou os entes comarcais substituíran ós municipios na prestación de determinados servizos. Isto necesitaría dun cambio de mentalidade importante nun país no que os representantes municipais teñen unha maior predisposición a relacionarse verticalmente (deputación provincial e Administración autonómica) do que a establecer acordos e compromisos cos seus iguais. Como sinala Solé Vilanova (1997, p. 5) *“El municipio español tiende a encerrarse en si mismo, y a ser individualista y poco dado a la negociación y al compromiso. Recela cuando se le plantea la delegación o el traspaso de competencias a un ente supramunicipal donde estará representado y que, en principio, debería prestar los servicios de forma más eficaz y eficiente para el bien de los ciudadanos”*.

**Cadro 7.-** Distribución dos municipios segundo o número de habitantes por comunidades autónomas

	MENOS DE 5.000		DE 5.001 A 10.000		DE 10.001 A 20.000		DE 20.001 A 50.000		DE 50.001 A 100.000		DE 100.001 A 500.000		MÁIS DE 500.000		Total
	Núm.	(%)	Núm.	(%)	Núm.	(%)	Núm.	(%)	Núm.	(%)	Núm.	(%)	Núm.	(%)	
Andalucía	523	68,01	115	14,95	69	8,97	40	5,20	11	1,43	9	1,17	2	0,26	769
Aragón	710	97,26	9	1,23	8	1,10	2	0,27					1	0,14	730
Asturias	48	61,54	9	11,54	13	16,67	4	5,13	2	2,56	2	2,56			78
Baleares	37	55,22	13	19,40	8	11,94	8	11,94			1	1,49			67
Canarias	28	32,18	24	27,59	18	20,69	13	14,94	1	1,15	3	3,45			87
Cantabria	85	83,33	7	6,86	7	6,86	1	0,98	1	0,98	1	0,98			102
Castela e León	2.199	97,86	25	1,11	9	0,40	6	0,27	4	0,18	4	0,18			2.247
Cast.-A Mancha	855	93,44	35	3,83	12	1,31	7	0,77	5	0,55	1	0,11			915
Cataluña	784	82,88	69	7,29	48	5,07	24	2,54	12	1,27	8	0,85	1	0,11	946
C. Valenciana	404	74,68	52	9,61	43	7,95	31	5,73	7	1,29	3	0,55	1	0,18	541
Extremadura	341	89,27	28	7,33	6	1,57	4	1,05	2	0,52	1	0,26			382
Galicia	191	60,63	67	21,27	38	12,06	12	3,81	4	1,27	3	0,95			315
Madrid	129	72,07	15	8,38	10	5,59	11	6,15	7	3,91	6	3,35	1	0,56	179
Murcia	9	20,00	11	24,44	13	28,89	9	20,00	1	2,22	2	4,44			45
Navarra	257	94,49	8	2,94	4	1,47	2	0,74	0	0,00	1	0,37			272
País Vasco	187	74,80	23	9,20	22	8,80	11	4,40	4	1,60	3	1,20			250
Rioxa, A	167	95,98	4	2,30	2	1,15							1	0,57	174
TOTAL	6.954	85,86	514	6,35	330	4,07	185	2,28	61	0,75	48	0,59	7	0,09	8.099

FONTE: Revisión do Padrón municipal a 1/1/1999. INE.

A dotación de novas competencias ós gobernos locais coa finalidade de alcanzarlo hipotético 25% de gasto público debería acompañarse cun incremento dos ingresos suficiente non só para cubri-lo custo efectivo dos novos servizos transferidos, senón tamén para cubrir posibles carencias nas dotacións vinculadas ó proceso histórico de provisión. Con todo, dada a situación real da Administración local española parece difícil albiscar a medio prazo cambios substanciais no nivel de competencias. Para incrementa-la súa participación no gasto público os municipios deberían asumir competencias cun peso orzamentario importante (educativas, sanitarias) que, coa actual capacidade técnica e de xestión da maioría das corporacións locais, é inviable cando menos de forma xeneralizada. Deberíase proceder, na nosa opinión, á reordenación territorial e, posteriormente, a unha redistribución de competencias con carácter previo á asignación de ingresos no nivel local.

### 3.2. OS RECURSOS DA FACENDA LOCAL

Pasamos a continuación a analiza-las principais fontes de ingresos municipais vixentes e a suxerir algunhas melloras nelas, así como posibles ingresos candidatos a incrementa-los recursos dos gobernos locais. Agora ben, debemos ter en conta que, con carácter previo ó debate sobre cáles son os instrumentos financeiros máis adecuados para a nova facenda local, cómpre encarar unha ordenación administrativa que mellore os custos cos que a Administración local lle presta os seus servizos ó cidadán e que permita a asunción con carácter xeral de maiores competencias. A realización desta ordenación territorial debería conxugar, na medida do posible, os aspectos vinculados á identidade local e a unha boa xestión das competencias legalmente atribuídas (Solé Vilanova, 2001).

A fiscalidade propia municipal pivota na actualidade sobre tres impostos obrigatorios: o imposto sobre bens inmobles (IBI), o imposto sobre actividades económicas (IAE) e o imposto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), dous voluntarios: o imposto sobre construcións, instalacións e obras (ICIO) e o imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana (IIVTNU) e, por último, un conxunto de taxas e prezos públicos. Vexamos, a continuación, as súas principais características e limitacións, así como as súas posibles melloras.

◆ *O imposto sobre bens inmobles.* A imposición sobre a propiedade inmoble atopa sustento teórico na teoría do federalismo fiscal. Esta teoría sinala que no ámbito local é adecuado gravar bases impositivas con pouca mobilidade interxurisdiccional, pois desta forma poderían evitarse supostos indesexables de exportación impositiva. O imposto sobre a propiedade inmoble grava bases tanxibles e inmóviles facilmente identificables, é máis neutral e con menos requisitos de persoal cualificado para a súa xestión. Na práctica, a experiencia internacional, sobre todo nos

países anglosaxóns, e a propia experiencia española<sup>10</sup> da última década apoian o seu uso como recurso dos municipios<sup>11</sup>. A estas tradicionais vantaxes pódese sumalo feito de que a medida que avance a globalización da economía, e a mobilidade das persoas e as empresas se intensifique, haberá máis dificultades para gravar no nivel local outras fontes (Solé Vilanova, 2001). Evidentemente, este imposto non está exento de inconvenientes, entre os que destaca o seu carácter regresivo se é contemplado illadamente. Por outro lado, se as valoracións catastrais non están ben feitas e actualizadas o imposto verase prexudicado.

Este imposto ten potencialidades recadatorias non aproveitadas completamente por deficiencias nos seus elementos tributarios básicos: a base imponible e as tarifas. Parece claro que, cunha conservación adecuada do patrón, toda alteración na estrutura dun municipio se vería reflectida no catastro e, consecuentemente, na recadación. Sen embargo, como sinala Ezquiaga (2000, p. 18): “*en muchas de nuestras ciudades el catastro evoluciona sustancialmente detrás de la realidad urbana*”. A isto cómpre engadir que nos últimos anos as revisións catastrais son case residuais<sup>12</sup>, cunha situación do mercado inmobiliario caracterizada por prezos á alza que fai imposible que os valores catastrais se aproximen ó valor de mercado<sup>13</sup>. No que se refire á aplicación das tarifas por parte dos municipios, pódese comprobar que son reducidas en relación ás potenciais, diferenza que adoita incrementarse cando se realizan revisións catastrais (Ezquiaga, 2000).

Se unha administración non participa de forma directa ou indirecta dos resultados fiscais das revisións, o desinterese e a falta de preparación poden ser grandes e sería máis adecuado ceder toda a xestión catastral, agás a definición da táboa de valores de referencia, ás administracións que se benefician da recadación<sup>14</sup>.

♦ *A imposición sobre actividades económicas (IAE)*. Tres son as principais opcións para afrontalo gravame das actividades económicas: consumo, renda e a utilización dos factores productivos. No financiamento da facenda local española optouse por esta última a través do imposto sobre actividades económicas. O IAE

<sup>10</sup> Así, por exemplo, en países como Australia, Canadá e os Estados Unidos, entre os federais, ou o Reino Unido, entre os unitarios, este imposto supón cando menos as tres cuartas partes dos ingresos tributarios locais (FMI, 2000). O IBI é a columna vertebral do sistema tributario municipal ó representar (cadro 1) o 33,8% dos ingresos tributarios e o 15,1% dos ingresos totais.

<sup>11</sup> Con todo, tal vez sería necesario introducir algúns elementos de personalización do tributo. Ver Suárez Pandiello (2001).

<sup>12</sup> Segundo a Dirección Xeral do Catastro (DXC), no período 1995-2000 realizáronse 153, 279, 90, 130, 125 e 159 revisións de valores catastrais.

<sup>13</sup> Lembrar que o aquí comentado tamén incide no imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana, xa que a súa base imponible se determina aplicando a porcentaxe aprobada polo concello sobre o valor do terreo fixado pola DXC para os efectos do IBI.

<sup>14</sup> Estamos de acordo con Solé Vilanova (2001) en que a administración responsable da xestión catastral debe ter incentivos para levar a bo termo as revisións catastrais. A Administración central, sobre todo despois da entrada en vigor en 1999 do novo IRPF, coa desaparición da imputación de rendementos pola vivenda habitual, reduciu o seu interese pola xestión catastral. A valoración catastral estase a converter nun problema case exclusivo da Administración local.

soportou críticas tanto respecto ós seus fundamentos teóricos como á súa regulación, por canto grava só o simple exercicio dunha actividade, independentemente dos seus resultados e sen análises previas que apoiem a relación entre os parámetros utilizados para calcula-las cotas básicas e os resultados económicos. A isto cómpre engadirlle a non consideración dos resultados económicos vinculados á nova economía. Ó seu favor contaría co seu labor censual que non debería ser infravalorado. O IAE é unha base de datos para a aplicación práctica doutras figuras tributarias municipais (taxa pola licenza de apertura de establecementos, polo servizo de recollida de lixo, polo servizo de rede de sumidoiros e depuración de augas, etc.) e nacionais (IRPF, IS, IVE, etc.).

A actividade económica non é facilmente gravable por impostos municipais<sup>15</sup>. Isto non impide que en determinados países como Alemaña ou Suecia, por exemplo, os impostos locais que recaen sobre actividades económicas, coa renda persoal como indicador de capacidade de pagamento, teñan un importante peso nos ingresos tributarios locais<sup>16</sup>. A experiencia destes países parece aconsellar que se se desexa que os entes locais se beneficien dos rendementos destes impostos, mellor sería establecer participacións territorializadas (segundo a recadación) ou non (segundo a poboación). A participación na imposición sobre vendas ou consumos por parte dos gobernos locais, sen embargo, ten un menor apoio nos países da nosa contorna económica<sup>17</sup>.

Dadas as dificultades existentes para a descentralización no ámbito local do IVE e do IS e dado que, nos últimos anos, o IRPF é practicamente un imposto sobre as rendas do traballo e os rendementos de actividades económicas se calculan por unha gran parte dos contribuíntes mediante indicadores obxectivos, defendémo-la permanencia da actual imposición da actividade económica, con base no gravame dos factores productivos, representada polo IAE, mellorando os seus elementos definitivos e establecendo mecanismos correctores que limiten as situacións de iniquidade (Suárez Pandiello, 2001).

♦ *O imposto sobre vehículos de tracción mecánica.* Os custos, en termos de infraestruturas, conxestión do tráfico, sanidade (contaminación), etc., xerados polos vehículos, é o argumento que serve de base para a aplicación deste imposto. A imposición sobre vehículos, con tradición no financiamento dos municipios españois,

---

<sup>15</sup> Os argumentos tradicionalmente esgrimidos, sobre todo cando se trata de grava-la renda derivada dos beneficios empresariais como elementos que limitan esta posibilidade, son os efectos secundarios negativos en termos de competencia fiscal e mobilidade interxurisdiccional inducida polas diferencias de fiscalidade existentes entre os distintos gobernos locais. A todo isto cumpriría engadirlle os problemas de índole práctica vinculados á asignación territorial do beneficio dunha sociedade que opera en varios municipios.

<sup>16</sup> Nos países nórdicos, por exemplo, a Administración local realiza as funcións de redistribución típicas dun estado de benestar e a súa fonte principal de ingresos é o imposto sobre a renda. Ver Söderström (1998).

<sup>17</sup> Abonde con indicar que a imposición sobre o consumo como elemento do financiamento local se utiliza en países como os EE.UU. onde a imposición xeral sobre o volume de vendas se limita ó campo retalista e, polo tanto, de máis fácil asignación territorial.

está asignado ó nivel intermedio noutros países europeos. En España a actual lexislación sobre facendas locais permite que este imposto sexa regulado polos parlamentos autonómicos, sempre e cando se lles compense adecuadamente ós concellos. Esta posibilidade e maila cesión ás comunidades autónomas do imposto de matriculación fan plausible a súa conversión nun imposto autonómico, quedando desta forma neste nivel concentrada toda a fiscalidade do automóbil (Suárez Pandiello, 2001).

Este imposto ten un gran potencial actualmente desaproveitado, debido a unha base imponible obsoleta que habería que modificar. Neste sentido, Solé Vilanova (2001) propón a cuantificación do feito imponible en función do valor inicial do vehículo (e non dos cabalos fiscais) e da antigüidade. Sobre a táboa de cotas mínimas establecidas os gobernos autonómicos (e locais) aplicarían un coeficiente superior a 1 (e inferior a un máximo determinado).

♦ *Imposto sobre construcións, instalacións e obras.* O imposto sobre construcións, instalacións e obras (ICIO) ten pouca xustificación teórica. Este imposto non atopa xustificación na aplicación do principio tradicionalmente orientador da fiscalidade municipal como é o do beneficio, e a súa aplicación parece deberse a uns bos resultados recadatorios.

♦ *Imposto sobre o incremento do valor dos terreos de natureza urbana.* Existe unha avaliación negativa dalgúns elementos que configuran o imposto. O incremento do valor gravado por este imposto municipal está sometido tamén a dous impostos de carácter estatal: o imposto sobre a renda das persoas físicas e o imposto de sociedades. O IIVTNU pódese deducir no IRPF. Esta deducción supón un elemento de coordinación impositiva que, sen embargo, pode carrexar consecuencias negativas (Álvarez Corbacho *et al.*, 1992).

Ademais, para que o imposto sexa regresivo, segundo Álvarez Corbacho *et al.* (1992) só é necesario que se cumpran dous supostos habituais: 1) un desigual crecemento dos prezos do solo urbano entre municipios e 2) unha actualización uniforme dos valores catastrais a través de coeficientes establecidos na Lei de orzamentos xerais do Estado.

Con estas características e co problema conceptual de definición do 'valor real do incremento', xunto á súa pouca importancia recadatoria, faise necesaria a reforma deste imposto. Esta pasaría para algúns autores, como Suárez Pandiello (2001), por introducir melloras na regulación do IIVTNU, aproveitando neste sentido a definición de plusvalía no IRPF ou no IS. Solé Vilanova (2001), sen embargo, propón a súa supresión como ingreso da facenda municipal<sup>18</sup>. A redución de ingresos que isto supón para as arcas municipais compensaríase compartindo o imposto sobre transmisións patrimoniais coas comunidades autónomas e permitindo que os

---

<sup>18</sup> As razóns para suprimilo serían basicamente dúas. Por un lado, son rendas sometidas a tributación e normalmente xa se gravan no IRPF dunha forma máis correcta, e, por outro, dada a situación do mercado da vivenda, quen realmente paga o IIVTUN é o comprador e non o vendedor, que é quen realmente obtén a plusvalía.

governos locais dispoñan dunha tarifa propia ou ben que estes estableceran unha recarga sobre o imposto autonómico. A proposta de compartilo imposto minoraría certamente os ingresos das comunidades autónomas, que podería ser compensada cunha redución das súas responsabilidades de gasto ou cun aumento de figuras nas que estas contan con capacidade normativa (IRPF ou outras novas figuras indirectas)<sup>19</sup>. Con esta alternativa a suficiencia, autonomía e equidade locais non teñen por qué verse alteradas negativamente. A autonomía é case independente de quen administra e recada o imposto. Esta tarefa pode ser desenvolvida por un nivel de goberno superior sen que isto supoña perda ningunha de autonomía local e si supoña unha mellora na eficiencia<sup>20</sup>. Isto pode afectar, sen embargo, á corresponsabilidade fiscal, á percepción que ten o cidadán de a qué nivel de goberno está financiando cos seus impostos<sup>21</sup>.

◆ *Taxas e prezos públicos.* A utilización de taxas e prezos públicos para o financiamento de determinados servizos<sup>22</sup> é un exemplo claro da aplicación do principio do beneficio no nivel local que non é incompatible coa utilización, en casos concretos, do principio de capacidade de pagamento<sup>23</sup>. Ademais de obter ingresos para financia-lo servizo, o prezo permite en teoría, se se establece correctamente, ó igual ca no mercado privado, guía-la demanda e informa-los gobernos locais sobre a cantidade e a calidade do servizo. Na práctica xorden, sen embargo, determinadas dificultades vinculadas a factores como a existencia de externalidades (economías de escala), capacidade de oferta limitada ou demandas diferentes en períodos punta e val, que limitan o seu papel.

Dado que o actual sistema de información contable público é pobre, a potenciación da fiscalidade baseada no principio do beneficio fai imprescindible, na nosa opinión, os estudos de custos dos servizos públicos, polo que sería importante a realización de traballos que permitan ir construíndo un sistema de información dos custos que xera a súa prestación<sup>24</sup>.

◆ *As transferencias.* As transferencias para financiar gasto corrente e de capital constitúen, xunto coa fiscalidade propia, a columna vertebral dos ingresos dos gobernos locais, como tivemos ocasión de comprobar anteriormente. De entre tódolos

---

<sup>19</sup> Na nosa opinión, esta segunda alternativa tería como inconveniente a perda de ingresos que comportaría na Administración central o incremento na cesión destes impostos ás comunidades autónomas. Este inconveniente vése paliado polo feito de que a proposta de Solé Vilanova se acompaña coa eliminación do IIVTNU no eido municipal e, consecuentemente, a súa posterior deducción no IRPF.

<sup>20</sup> Abonde lembrar que moitos pequenos municipios delegan esta función nas deputacións provinciais.

<sup>21</sup> Consideramos que este sería un problema menor dado o actual grao de corresponsabilidade existente no ámbito municipal.

<sup>22</sup> Abastecemento de auga, recollida de lixos, transporte urbano, servizos culturais, deportivos e recreativos, e algúns servizos de carácter social (garderías, residencias, etc.), saneamento, etc.

<sup>23</sup> Como, por exemplo, establecer prezos reducidos para determinados grupos de poboación (pensionistas, parados, estudantes, etc.).

<sup>24</sup> No número 20 da revista *Auditoría Pública*, de marzo de 2000, publicanse tres traballos dedicados ós custos dos servizos públicos locais, expoñendo solucións prácticas ó problema. Ver tamén Martínez (2000).

programas o máis importante é a participación nos ingresos do Estado (PIE), subvención incondicionada que reciben os concellos (e deputacións) do Estado en función duns criterios uniformes que non poden ser modificados/adaptados polas comunidades autónomas á súa realidade territorial<sup>25</sup>.

Na nosa opinión sería razoable introducir melloras na PIE, substituíndo a actual fórmula de distribución por un sistema organizado en dúas etapas<sup>26</sup>. Nunha primeira fase as quince comunidades de réxime común recibirían fondos do programa en función da poboación (principal medida de necesidades) e, se cadra, dalgún indicador de capacidade fiscal. Posteriormente, cada comunidade autónoma, segundo os indicadores de necesidade e capacidade máis representativos da súa realidade territorial, repartirían o volume que lles corresponde da aplicación do criterio utilizado na primeira fase e das súas contribucións propias ó fondo, froito dun maior compromiso co financiamento das localidades do seu territorio e do mandato constitucional.

Por outro lado, a utilización de programas específicos para financiar gastos correntes e de capital atopan apoio teórico na presenza de externalidades asociadas á provisión dos servizos que financian. Ademais, podería argumentarse que estas transferencias teñen como finalidade conseguir un determinado nivel de prestación de bens e servizos. Sen embargo, na realidade os sistemas de transferencias son o resultado de procesos políticos e doutras consideracións prácticas (Bird, 1986).

En España as subvencións específicas, tanto correntes coma de capital, procedentes da Administración central, das comunidades autónomas e das deputacións, son numerosas en cantidade, poden crear distorsións no proceso de toma de decisións do receptor e, en determinados casos, a súa utilización parece estar máis motivada por factores políticos ca económicos. As comunidades autónomas habitualmente presentan algún programa de transferencias regrado para colaborar no financiamento do gasto local. Estes programas caracterízanse, dentro da diversidade existente, por distribuír sumas bastante modestas (determinadas maioritariamente segundo criterios *ad hoc*) e sen incluír entre os criterios de reparto o cofinanciamento por parte dos beneficiados (Rego Veiga, mineo). Ademais destas subvencións regradas, as comunidades autónomas, a través das súas consellerías, establecen transferencias específicas onde se combinan programas que predeterminan a porcentaxe de gasto que se cofinanciará con outros nos que a discrecionalidade é ampla. A inexistencia dun procedemento claro na concesión fai que factores político-clientelares poidan influír no resultado final.

Cando as transferencias se basean en programas específicos, os gobernos locais reducen a súa autonomía e pasan a ser simples axentes instrumentais das decisións

---

<sup>25</sup> Pedraja e Suárez Pandiello (1999) realizan un estudio detallado das principais deficiencias da regulación actual da PIE así como das melloras que deberían introducirse, e a el remitimos ó lector interesado.

<sup>26</sup> Ver neste mesmo sentido, por exemplo, Ferreiro Lapatza (1988), Lozano Serrano (1989) ou Suárez Pandiello (1996).

políticas que toma o doador, o que implica unha readaptación a funcións de gasto que non reflicte a propia demanda local (Boadway e Hobson, 1993; Ahmad, 1997). A existencia de múltiples liñas de axuda para financia-lo mesmo tipo de gasto entre distintos niveis de administración sen aparente coordinación, xunto á falta de transparencia nos criterios de distribución, non benefician necesariamente a aqueles territorios con maiores necesidades e/ou menores capacidades fiscais. A esta falta de equidade cómpre engadirle normalmente problemas de eficiencia, pois a existencia de múltiples programas para financiar gastos equivalentes ou o establecemento de sistemas moi detallados conduce a un volume importante de persoal e recursos para executa-lo cumprimento das pautas establecidas. Estes custos administrativos son unha carga económica que sempre debe minimizarse mediante unha reordenación das transferencias condicionadas.

♦ *Novos impostos e participacións impositivas.* A posibilidade de establecer no nivel municipal novos impostos está fortemente limitada<sup>27</sup>. Neste sentido, a alternativa máis viable, trala distribución de responsabilidades de gasto entre os diferentes niveis de administración e entre os distintos compoñentes dun mesmo nivel, consistiría en compartir bases impositivas ou establecer participacións en impostos de niveis superiores de administración como as anteriormente sinaladas.

### 3.3. O PAPEL DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

♦ *As comunidades autónomas e a organización territorial.* Os resultados da provisión de bens e servizos públicos locais son distintos, cando unhas persoas se benefician do gasto mentres que outras son as que o financian (deputacións), daqueles nos que son os propios demandantes os que soportan, cando menos de forma parcial, os custos dela (municipios). Como os bens e servizos públicos locais benefician basicamente a espazos concretos ou a conxuntos limitados de poboación, aplicar o criterio de eficiencia económica esixiría que todo cidadán que demande estes servizos se enfrente tamén ós custos das súas peticións e non que estas sexan financiadas por outras persoas.

A utilización da fiscalidade propia (taxas e impostos) para financiar bens e servizos introduce parámetros que incentivan, polo tanto, conductas responsables tanto nos gobernantes coma nos cidadáns contribuíntes. Sen transparencia na percepción destes custos non existen garantías dun proceso de 'rendición de contas', valor este necesario en calquera administración pública que se rexa por principios democráticos (Comisión Layfield, 1982). Cando existe ruptura da unidade do proceso

---

<sup>27</sup> Desde un punto de vista teórico, poderíamos sinalar os efectos negativos e limitadores do establecemento de novos impostos no ámbito municipal vinculados á mobilidade interxurisdiccional de cidadáns e empresas. Desde o punto de vista práctico, na actualidade existen poucas posibilidades de atopar novos feitos impositivos con importante capacidade recadatoria.

orxamentario (disociación entre ingresos e gastos) ou cando se financia actividade pública con transferencias ou débeda, prodúcese unha percepción distorsionada do sector público que altera a realidade<sup>28</sup>. Naturalmente, con isto non se pretende restarlle importancia ó criterio de equidade introducido a través dos ingresos por transferencias ou do endebedamento, senón resalta-la relevancia que ten a súa adecuada combinación.

Co mantemento de administracións locais nas que non exista vinculación directa entre as dúas caras do orzamento (deputacións), estase colaborando no incremento da ineficacia e na dilapidación de recursos públicos. A isto cómpre engadirlle, na nosa opinión, outro elemento negativo como é a forma de elección indirecta dos representantes políticos deste nivel de administración. Se a esta conxunción de elementos lle engadimos que o seu ámbito territorial non reflicte a realidade local de moitas comunidades autónomas, parece recomendable introducir melloras importantes na súa regulación. Na nosa opinión, as funcións realizadas polas deputacións provinciais poderían ser perfectamente asumidas por outras entidades supramunicipais máis próximas á realidade local.

As principais fontes de ingresos desta entidade superior serían os prezos e as taxas, as contribucións municipais –calculadas segundo un indicador de capacidade e necesidade fiscal– e as subvencións específicas. Tamén poderían optar por operacións de crédito e ter potestade para establecer impostos, ou recargas sobre impostos, dado o seu específico papel substitutivo directo dos concellos na prestación de determinados servizos públicos. Dado que os custos de provisión de moitos servizos públicos decrece ata un determinado nivel de poboación, sería desexable que o goberno autonómico adoptase unha política clara de fusión dos municipios. Este incremento da base mínima de poboación permitiría un mellor aproveitamento dos recursos técnicos e humanos necesarios para o desenvolvemento das tarefas que os gobernos locais teñen encomendadas<sup>29</sup>. Vinculado co tamaño municipal estaría o problema da prestación de servizos públicos por falta de persoal cualificado. Na actualidade non é difícil atopar municipios que carecen de interventor, de secretario ou de tesoureiro, ou ben que comparten este persoal con outros municipios. Atopar outros especialistas (enxeñeiros, arquitectos ou economistas) necesarios para unha mellor xestión das competencias é algo practicamente impensable na maioría dos municipios.

◆ *As comunidades autónomas e a mellora da xestión dos servizos municipais.*

A prestación dun mellor servizo no tempo e na forma esixe a existencia de organizacións profesionais cunha importante capacidade técnica, organizativa e financeira.

---

<sup>28</sup> Sobre o fenómeno da ilusión fiscal e das súas causas ver, por exemplo, a revisión de Oates (1991).

<sup>29</sup> Unha constatación deste feito témolo en que a maioría dos pequenos municipios delegan a xestión dalgúns dos seus servizos en entes de carácter supramunicipal (basicamente mediante mancomunidades). Así, servizos básicos como a “recollida, eliminación e tratamento de lixos e limpeza viaria”, o “saneamento, abastecemento e distribución de augas”, a “protección civil” ou a “acción social” ocupan lugares preferentes en canto á súa xestión mancomunada segundo o Censo de entes 2000 do sector público local.

ra, e co coñecemento suficiente para aplicar en cada momento a mellor solución ó problema presentado. Cómpre ensaiar novas formas de xestión que melloren a eficiencia da Administración local e cómpre establecer mecanismos que permitan ofrecer información sobre as unidades de custo por subministra-lo mesmo servizo en diferentes localidades. Somos partidarios, aínda que tamén conscientes da dificultade que supón, de establecer criterios para valora-la xestión pública. Neste sentido, intentar estende-los controis externos sobre a fiscalidade local máis alá do ámbito da legalidade das operacións efectuadas, incluíndo controis de eficacia e eficiencia, parécenos sumamente interesante. Hai que avanzar na introducción de elementos de competencia tanto entre as propias administracións como mediante a inclusión do sector privado que deriven nunha posterior mellora da prestación do servizo ós cidadáns. As comunidades autónomas deberían colaborar na mellora do actual sistema de información contable existente no ámbito local coa realización de estudos que permitan un mellor coñecemento dos custos da prestación dos servizos públicos locais.

◆ *As comunidades autónomas e as transferencias*<sup>30</sup>. Constatadas as peculiares características da Administración local en determinados territorios (Galicia), é unha tarefa ineludible establece-los parámetros para a equiparación da súa actividade financeira coa dos restantes municipios (españóis) do mesmo tramo de poboación. A este obxectivo podería contribuí-la implantación de incentivos económicos que implicasen a mellora da fiscalidade propia. Neste sentido, propoñémo-la creación dun fondo autonómico de cooperación que introduza melloras substanciais na transparencia con que se reparten as transferencias e que se articule en torno ó obxectivo de incrementa-lo esforzo fiscal municipal<sup>31</sup>.

#### 4. CONCLUSIÓNS

No sistema de financiamento local vixente existen cambios que cómpre acometer na regulación dalgúns impostos e dos programas de transferencias para mellora-la súa equidade e eficiencia. Unha vez realizados estes, a capacidade potencial de explotación dos principais impostos municipais permitiría que os municipios alcancen ingresos adicionais importantes. Evidentemente, esta capacidade adicional pode resultar insuficiente se o obxectivo político establecido é que as entidades locais alcancen o 25% do gasto público. Para incrementa-la súa participación no gasto público, os municipios deberían asumir competencias cun peso orzamentario importante (educativas, sanitarias) que coa actual capacidade técnica e de xestión da maioría das corporacións locais é inviable, cando menos de forma xeneralizada.

---

<sup>30</sup> Isto engadíriase ó sinalado con anterioridade sobre o papel das comunidades autónomas na distribución da PIE.

<sup>31</sup> Para un desenvolvemento máis detallado deste programa, véxase Rego Veiga (2001).

Debería acometerse previamente, na nosa opinión, unha reforma profunda da organización territorial do Estado no nivel local que permita unha mellor adecuación da súa capacidade ás potenciais novas competencias e no que, na nosa opinión, os gobernos autonómicos deberían ser actores principais.

## BIBLIOGRAFÍA

- AHMAD, E. (1997): *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*. Washington: Edward Elgar.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1995): *La agonía del municipalismo gallego*. A Coruña: Fundación Caixa Galicia.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (2000): “O sector público galego nos anos noventa”, *Revista Galega de Economía*, vol. 9, núm. 1, pp. 105-124.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. E OUTROS (1992): *Fiscalidad municipal sobre inmuebles urbanos. Un estudio aplicado a Santiago de Compostela*. Santiago de Compostela: Tórculo.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X.; REGO VEIGA, G. (1999): “Clientelismo político y gastos de capital en los municipios gallegos”, *Hacienda Pública Española*, 150, 3, pp. 3-16. *Auditoría Pública*, núm. 20, (marzo de 2000).
- BIRD, R.M. (1986): *Federal Finance in Comparative Perspective*. Canadian Tax Foundation.
- BOADWAY, R.W.; HOBSON, P.A.R. (1993): *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*. (Canadian Tax Paper núm. 96). Canadian Tax Foundation.
- CARAMÉS VIÉITEZ, L.; VÁZQUEZ TAÍN, M. (1996): “La hacienda de Galicia: autonomía y corporaciones locales”, *Papeles de Economía Española. Economía de las Comunidades Autónomas. Galicia*, pp.42-68.
- CASTELS, A. (1993): “Problemas y perspectivas de reforma del sistema de financiación autonómica”, en AGEESP: *Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal*. Santiago de Compostela.
- COMISIÓN LAYFIEL (1982): *La reforma de las haciendas locales*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- EZQUIAGA, I. (2000): “10 años de IBI: poder local y raquitismo tributario”, *Análisis Local*, 29, pp. 13-26.
- FERREIRO LAPATZA, J.J. (1988): “Principios generales de la hacienda local y competencias de las comunidades autónomas”, *Palau* 14, 7, pp. 7-22.
- FMI (2000): *Government Finance Statistics Yearbook*. FMI:
- MARTÍNEZ, A. (2000): “El incremento de la financiación de los servicios públicos locales mediante tasas y precios. El problema de la determinación de los costes”, *Análisis Local*, 30, pp.85-96
- MUSGRAVE, R.A. (1959): *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill. (Versión en castelán *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar, 1967).
- LOZANO SERRANO, C. (1989): “Participaciones y subvenciones”, *Palau* 14, 8, pp. 60-84.
- OATES, W.E. (1991): “On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey”, en W.E. Oates: *Studies in Fiscal Federalism*, pp. 431-448. Edward Elgar.
- PEDRAJA, F.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1999): “Sobre la nueva PIE municipal”, *Cuadernos de Información Económica*, 144-145, pp. 150-163.

- REGO VEIGA, G. (2001): “Transferencias de capital y convergencia tributaria municipal”, *Hacienda Pública Española*, vol. 157, pp. 233-253.
- REGO VEIGA, G. (mineo): “Transferencias y equidad espacial. La financiación de infraestructuras y equipamientos básicos”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda* (en evaluación).
- SÖDERSTÖM, L. (1998): “Fiscal Federalism: The Nordic Way”, en J. Rattso [ed.]: *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*, pp. 3-18. Edward Elgar.
- SOLÉ VILANOVA, J. (1997): “La financiación municipal española ante el pacto local”, *XXIII Reunión de Estudios Regionales. Mundialización, Innovación, Región Arco Mediterráneo*. Valencia.
- SOLÉ VILANOVA, J. (2001): “Finances públiques i finançament local”, *2n Congrés de Municipis de Catalunya*.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1996): “Las haciendas locales en la democracia: un balance”, *Papeles de Economía Española*, 69 (2), pp. 227-251
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (2001): “Las haciendas locales en el umbral del siglo XXI”, *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 2, pp. 9-31.