



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA

## Estudio económico de un impuesto local sobre la renta y de su aplicación a la hacienda local española

Núria Bosch Roca



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution 4.0. Spain License.**

R.44.1734

HJ

2300-B11

B67

1984

ESTUDIO ECONOMICO DE UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA  
Y DE  
SU APLICACION A LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA

Tesis doctoral dirigida por el  
 Dr. D. ALEXANDRE PEDROS ABELLO  
 y presentada por  
 NURIA BOSCH ROCA  
 para la obtención del grado  
 de Doctor en Ciencias Económicas  
 y Empresariales

VOLI

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
 Universidad Central de Barcelona  
 Noviembre de 1984

BIBLIOTECA DE LA UNIVERSITAT DE BARCELONA



0700845084

ALS MEUS PARES

INDICE

	<u>Páginas</u>
<u>PRESENTACION</u>	X
1. <u>INTRODUCCION</u>	1
1.1 CRISIS FINANCIERA DE LAS HACIENDAS LOCALES	1
1.1.1 El sistema fiscal local	3
1.1.2 La productividad del sector público local	5
1.1.3 La demanda de servicios públicos locales	6
1.1.4 El tamaño y la tipología de los gobiernos locales	7
1.1.4.1 Sistemas urbanos	8
1.1.4.2 Areas rurales	15
1.1.5 Conclusiones	17
1.2 PRINCIPIOS METODOLOGICOS DE LA REFORMA FINANCIERA DE LA HACIENDA LOCAL	19
1.3 NATURALEZA DE LOS BIENES Y SERVICIOS PROVISTOS POR EL SECTOR PUBLICO LOCAL	23
1.3.1 El sector público como proveedor de bienes y servicios	25
1.3.2 Bienes y servicios públicos locales: definición y características	40
1.3.2.1 Bienes públicos locales	42
1.3.2.2 Provisión de bienes redistributivos por la Hacienda local	45

	<u>Páginas</u>
1.3.2.3 Otros servicios provistos por el sector público local	49
1.3.3 Clasificación de los servicios pú- blicos locales según la incidencia de sus beneficios	53
1.4 FINANCIACION DE LOS BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS LOCALES SEGUN SU NATURALEZA	58
1.4.1 Principios impositivos y naturale- za de los servicios provistos por el sector público local	58
1.4.2 Fórmulas de financiación de los servicios públicos locales	63
2. <u>CRITERIOS DE VALORACION DE UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA (I)</u>	69
2.1 INTRODUCCION	69
2.2 SUFICIENCIA Y FLEXIBILIDAD	74
2.3 RENDICION DE CUENTAS Y PERCEPTIBILIDAD	77
2.4 EFICIENCIA EN LA PROVISION DE UN NIVEL OPTIMO DE SERVICIOS PUBLICOS LOCALES, FINANCIADOS CON UN IMPUESTO LOCAL SO- BRE LA RENTA	80
2.4.1 Provisión de un nivel óptimo de output público	80
2.4.2 Provisión óptima e impuesto sobre la renta, en una Hacienda local	87

	<u>Páginas</u>
2.4.2.1 Condiciones para una eficiente provisión de servicios públicos, bajo un impuesto local sobre la renta	90
2.4.2.2 Impuesto local sobre la renta: ¿proporcional o progresivo?	95
3. <u>CRITERIOS DE VALORACION DE UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA (II): INCIDENCIA IMPOSITIVA</u>	107
3.1 INCIDENCIA DE UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA Y DIVERSIDAD EN LOS GUSTOS DE LOS CONSUMIDORES	110
3.1.1 Supuestos del modelo	111
3.1.2 Clases de efectos	116
3.1.3 Análisis algebraico	119
3.1.4 Análisis geométrico. Estudio del caso del largo plazo	139
3.1.5 Ampliaciones del modelo	150
3.1.6 Conclusiones: efectos sobre la localización de los recursos y el bienestar personal	152
3.2 LA EQUIDAD HORIZONTAL BAJO UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA	160
3.2.1 Supuestos del modelo	162
3.2.2 Análisis gráfico de la equidad horizontal de un impuesto local sobre la renta	163
3.2.3 Conclusiones	176
APENDICE 3.1 ANALISIS MATEMATICO DE INCIDENCIA IMPOSITIVA	179

	<u>Páginas</u>
4. <u>LA IMPOSICION LOCAL SOBRE LA RENTA A TRAVES</u> <u>DEL ANALISIS DEL SISTEMA COMPARADO (I)</u>	182
4.1 INTRODUCCION	182
4.2 EL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA EN LOS PAISES NORDICOS: SUECIA Y DINAMARCA	186
4.2.1 Características generales de la organización territorial y estruc- tura financiera de la Hacienda local	186
4.2.2 Características de la imposición local sobre la renta	191
4.2.2.1 Estructura tributaria y administrativa	194
4.2.3 Valoración del impuesto local so- bre la renta	203
4.2.3.1 Suficiencia y flexibilidad	203
4.2.3.2 Rendición de cuentas y per- ceptibilidad	207
4.2.3.3 Eficiencia	209
4.2.3.4 Equidad vertical	212
4.2.3.5 Equidad horizontal	212
4.3 EL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA EN EEUU	217
4.3.1 Características generales de la organización territorial y estruc- tura financiera de la Hacienda local	217
4.3.1.1 Número y clases de gobier- nos locales	217

	<u>Páginas</u>
4.3.1.2 Soberanía tributaria	220
4.3.1.3 Estructura impositiva	229
4.3.1.4 Naturaleza de los gastos	234
4.3.2 Características de la imposición local sobre la renta	235
4.3.2.1 Estructura tributaria y administrativa	240
4.3.3 Valoración del impuesto local sobre la renta	249
4.3.3.1 Suficiencia y flexibilidad	251
4.3.3.2 Costes administrativos	252
4.3.3.3 Equidad	254
4.3.3.4 Otros criterios de valoración	261
5. <u>LA IMPOSICION LOCAL SOBRE LA RENTA A TRAVES DEL ANALISIS DEL SISTEMA COMPARADO (II)</u>	263
5.1 EL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA EN SUIZA	263
5.1.1 Características generales de la organización territorial y estructura financiera de la Hacienda local	264
5.1.2 Características de la imposición local sobre la renta	270
5.1.3 Valoración del impuesto local sobre la renta	273
5.2 EL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA EN ALEMANIA	280
5.2.1 Características generales de la organización territorial y estructura financiera de la Hacienda local	282

	<u>Páginas</u>
5.2.1.1 Número y clases de gobiernos locales	282
5.2.1.2 Soberanía tributaria	285
5.2.1.3 Estructura financiera	290
5.2.2 Características de la imposición local sobre la renta	295
5.2.3 Valoración del impuesto local sobre la renta	300
5.3 ESTRUCTURA TRIBUTARIA Y ADMINISTRATIVA DE UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA: ALTERNATIVAS	304
5.3.1 Impuesto independiente con regulación coordinada	305
5.3.1.1 Sistema de deducciones	308
5.3.2 Bases imponibles compartidas	311
5.3.3 Recargos	314
5.3.4 Participación impositiva	315
5.4 CONCLUSIONES	318
6. <u>LA HACIENDA MUNICIPAL ESPAÑOLA EN LA ACTUALIDAD</u>	338
6.1 CARACTERISTICAS BASICAS	338
6.1.1 Número y dimensión de los gobiernos locales	338
6.1.2 Marco jurídico político	340
6.1.3 Situación financiera	350
6.2 ENUMERACION DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS	397
6.2.1 Escasez de competencias y poca autonomía	397

	<u>Páginas</u>	
6.2.2	Peso reducido de la Hacienda municipal respecto al P.I.B.	399
6.2.3	Problemas referentes al número y dimensión de los municipios	403
6.2.4	Inelasticidad de los ingresos	405
6.2.5	Multiplicidad de figuras tributarias	406
6.2.6	Diferencias fiscales intermunicipales	406
6.3	REFORMA	409
6.3.1	Principales objetivos de la reforma financiera	411
6.3.2	Reforma dimensional	416
6.3.3	Etapas de transición hasta la reforma	419
7.	<u>EL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA EN ESPAÑA</u>	424
7.1	INTRODUCCION	424
7.2	OBJETIVOS DEL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA	426
7.2.1	Complemento de la Contribución Territorial Urbana	426
7.2.2	Financiación de los servicios personales	442
7.2.3	Otros objetivos	452
7.3	EL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA Y SU ORGANIZACION TERRITORIAL EN ESPAÑA	453

	<u>Páginas</u>
7.3.1 Carácter supramunicipal del impuesto local sobre la renta	453
7.3.2 Formas de aplicación del impuesto local sobre la renta	466
7.4 ESPECIAL REFERENCIA A LA HACIENDA LOCAL CATALANA	468
7.4.1 Organización territorial de Cataluña	468
7.4.2 Competencias de las comarcas	473
7.4.3 Aplicación del impuesto local sobre la renta a nivel comarcal	474
7.4.3.1 Características de las comarcas	475
7.4.3.2 Propuesta de aplicación	504
7.4.4 Participación de los municipios metropolitanos en el impuesto comarcal sobre la renta: fijación del porcentaje y distribución	511
7.4.5 El impuesto comarcal sobre la renta y los gobiernos metropolitanos	513
8. <u>RESUMEN Y CONCLUSIONES</u>	516
<u>ANEXOS</u>	537-592
ANEXO I                      Distribución y peso comarcal de la actividad económica (1975)	538
ANEXO II                     Distribución comarcal de la Renta Familiar Disponible	542

		<u>Páginas</u>
ANEXO III	Relación de los municipios de la muestra estudiada	544
ANEXO IV	Renta familiar disponible municipal (1979)	548
ANEXO V	Datos por municipios de las cuotas líquidas del IRPF-1981	552
ANEXOS VI a XI	Estructura presupuestaria de los ingresos corrientes municipales	556-577
ANEXOS XII a XVII	Estructura presupuestaria de los gastos corrientes municipales	578-592
<u>BIBLIOGRAFIA</u>		593

## PRESENTACION

El objetivo principal de esta tesis es analizar los efectos económicos de un impuesto local sobre la renta. El estudio se inicia especificándose los principios metodológicos sobre los que debe basarse la introducción de la imposición sobre la renta en la Hacienda local (cap. 1), para lo cual se hace especial referencia a la relación entre los principios impositivos en los que se fundamentan los tributos locales y la naturaleza del gasto que éstos financian.

A continuación (caps. 2 y 3) se valora el impuesto local sobre la renta bajo los siguientes criterios: suficiencia y flexibilidad; rendición de cuentas ("accountability"); eficiencia en la provisión de un nivel óptimo de bienes públicos locales y en la asignación de recursos de la economía; y equidad, principalmente en la vertiente de la equidad horizontal.

Así pues, en el capítulo 3 se realiza un análisis de incidencia impositiva, estudiándose los efectos distorsionadores del impuesto sobre los precios relativos de bienes y factores productivos de la economía local. Dicho análisis tiene lugar a través de dos perspectivas distintas: una, suponiendo que los individuos poseen diferentes propensiones marginales al consumo de los bienes, todo ello dentro del marco de un modelo de equilibrio general;

y, otra, bajo el supuesto de la existencia de diferencias fiscales interjurisdiccionales. Se concluye argumentando que los efectos distorsionadores del impuesto local sobre la renta, tanto los ocasionados entre sectores como entre jurisdicciones, disminuyen en gran medida si los impuestos son proporcionales y se aplican en jurisdicciones locales que no tengan una extensión geográfica muy reducida.

Los capítulos 4 y 5 pretenden estudiar los resultados y efectos económicos de los impuestos locales sobre la renta existentes en 5 países: Suecia, Dinamarca, EEUU, Suiza y Alemania. Ello también permite llegar a algunas conclusiones sobre la forma de estructurar el impuesto tanto tributaria como administrativamente, de manera que se consiga la máxima eficacia operativa.

En el capítulo 6 se examina la situación actual de la Hacienda local española, exponiéndose los principales objetivos de la reforma financiera y dimensional que en el futuro debería llevarse a cabo en aquélla. Así, a partir del conocimiento de la Hacienda local española en el presente y de las conclusiones derivadas del análisis teórico y del sistema comparado, se efectúa (cap. 7) una propuesta de aplicación de la imposición local sobre la renta en España, con especial referencia al caso de la Hacienda local catalana.

Por último, se finaliza la tesis con el capítulo 8,

donde se recogen, a modo de resumen, las principales conclusiones que se deducen del estudio realizado.

En cuanto a agradecimientos debo mencionar, en primer lugar, al catedrático Dr. D. Alexandre Pedrós Abelló por su atenta labor de dirección en la realización de esta tesis doctoral. El Dr. Pedrós contribuyó, a través de la impartición de un seminario sobre "Federalismo Fiscal", el cual seguí como alumna de quinto curso, a que naciera en mí la vocación por el estudio de la Hacienda pública. Pero, en ello no finaliza mi testimonio de gratitud al Dr. Pedrós. Pues, le agradezco, primeramente el aceptarme, al finalizar la carrera, como miembro del Departamento de Hacienda Pública y Derecho Fiscal de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Central de Barcelona, del cual era entonces Director y, en segundo lugar, el sugerirme y alentarme a iniciar esta tesis doctoral.

Por otra parte, no debo dejar de mencionar la valiosísima ayuda recibida del profesor Joaquim Solé Vilanova, quien aceptó en una primera fase la tarea de discutir los guiones originales de la tesis y, posteriormente, la lectura de los distintos borradores de la misma. A sus acertadas críticas se deben muchas de las mejoras introducidas en el contenido de la tesis. También ha influido en su elaboración, principalmente en lo que se refiere a los

capítulos 6 y 7, mi colaboración en el seminario, a cargo del profesor Solé Vilanova, titulado: "Los efectos económicos de los principales recursos de la Hacienda local es pañola", dirigido a los alumnos de quinto curso durante los tres últimos años.

No obstante, son muchos los profesores que han alen tado con sus ayudas puntuales e indicaciones la realización de la tesis, pero entre quienes no deseo dejar de ci tar al actual Director del Departamento, el catedrático Dr. D. Francisco Domínguez del Brío y a los profesores Joan Colom Naval, Antoni Castells Oliveres, Pere Moles Ro ca y Mercè Costa Cuberta, así como a todos los demás miem bros del Departamento.

En la vertiente del acopio de información estadística, por lo que respecta al estudio realizado sobre la Hacienda local catalana, debo subrayar mi agradecimiento por los datos sobre presupuestos municipales facilitados por la Direcció General d'Administració Local de la Conselleria de Governació de la Generalitat de Catalunya. Si mi agradecimiento es extensivo a todo el personal de la misma, merecen mención especial el Sr. D. Rafael Villanueva, jefe de la unidad de administración local, y la Sra. Dña. Julina Castellar. Asimismo deseo agradecer la información facilitada por el CEP (Centre d'Estudis de Planificació), que me fue brindada por el profesor Antoni Castells y Rí-

card Frigola.

Finalmente, mis expresiones de gratitud a todos cuantos con su amistad y sus aportaciones han contribuido al desarrollo de esta tesis, a quienes se me hace difícil un agradecimiento individual en este breve espacio. Sin embargo, las posibles deficiencias son de mi exclusiva responsabilidad.

Núria Bosch Roca

Barcelona, noviembre de 1984

## CAPITULO 1

### INTRODUCCION

#### 1.1 CRISIS FINANCIERA DE LAS HACIENDAS LOCALES

En los países desarrollados los problemas fiscales de los gobiernos locales, principalmente los de las grandes ciudades, han devenido el punto más controvertido de la Hacienda local en los últimos años. La crisis financiera tiene su origen en la década de los sesenta, al experimentar dichos gobiernos una serie de transformaciones de índole económica, demográfica y dimensional. Las grandes ciudades de los sistemas metropolitanos han sufrido un descenso de su base económica por la pérdida de población de renta alta, y de industrias, hacia los suburbios de la periferia. Por el contrario, la recepción de individuos de clases sociales bajas ha ido en aumento. La tipología de los suburbios que rodean tales ciudades es variada, tanto por sus características sociales como económicas. Así, algunos de estos suburbios tienen un nivel de renta más alto que la ciudad-centro metropolitana, con un importante crecimiento de su población. Por lo cual los desequilibrios económicos, sociales y fiscales entre las jurisdiccionales locales son considerables.

Estas variaciones económicas de los gobiernos locales

han estado acompañadas por un incremento de la demanda de servicios públicos y de las necesidades sociales que atender, especialmente donde el nivel social y de renta de los residentes es más bajo. Así, los gobiernos locales se encuentran -cada vez más- con que deben suministrar nuevos servicios ante la creciente demanda de sus habitantes, y la modernización y el desarrollo económico que los tiempos exigen. Todo lo cual viene desencadenando, a partir de los años setenta, desequilibrios y tensiones fiscales para la Hacienda municipal (1).

Seguidamente se considerarán los factores que inciden en la crítica situación financiera del sector público municipal, los cuales pueden clasificarse en cuatro grupos: 1°. Los derivados del sistema fiscal local. 2°. Los surgidos de la productividad del sector público local. 3°. Los relacionados con la demanda de servicios públicos locales. 4°. Los provenientes del tamaño y la tipología de los gobiernos locales.

---

(1) Para el tema de la crisis fiscal de las Haciendas locales, véase ACIR (1973); Hicks (1974) Alcalá & Mermelstein (1978); Banco de Crédito Local (1978); Howell & Stamm (1979); Domínguez del Brío (1980), págs. 189-223; y Musgrave & Musgrave (1980), págs. 827-830 de la versión castellana de 1981.

### 1.1.1 El sistema fiscal local

Uno de los mayores problemas de la Hacienda municipal es la baja elasticidad-renta del rendimiento de sus ingresos impositivos. La flexibilidad del sistema tributario local está en función de su capacidad en generar ingresos a medida que crece la renta, lo cual -a su vez- depende de las clases de impuestos con que cuenta el sistema, de sus tipos impositivos -más o menos progresivos- y de su estructura administrativa. Por ello no es de extrañar la poca elasticidad-renta del sistema impositivo local al basarse, éste, fundamentalmente, en el impuesto sobre la propiedad inmueble, figura caracterizada por la rigidez de su rendimiento.

Entre las críticas que se han hecho al impuesto sobre la propiedad destacan las siguientes:

- Las dirigidas a la inequidad (o regresividad) del tributo. Estas críticas encuentran su punto de apoyo en tres particularidades del impuesto sobre la propiedad: a) la naturaleza no personal; b) el no reflejar la base imponible toda la capacidad económica o de pago de un individuo; c) la posibilidad que tienen los contribuyentes de trasladarlo

hacia delante a través de los alquileres (2).

- Las motivadas por la deficiente gestión administrativa. Esta es la causa principal de la inelasticidad del rendimiento del impuesto sobre la propiedad. Por una parte, las bases imponibles se fundamentan en las valoraciones catastrales realizadas de forma periódica por las autoridades administrativas sobre la propiedad municipal, siendo aquéllas de difícil elaboración. Y, por otra parte, las actualizaciones y revisiones de los catastros se han efectuado con una periodicidad muy irregular y de manera arbitraria, lo cual ha conducido a la existencia de diferencias de valoración entre las jurisdicciones locales. Por lo tanto, el desfase producido entre los valores de mercado y los catastrales es el motivo primordial de la rigidez del rendimiento del impuesto sobre la propiedad.

La imposibilidad de obtener más ingresos con cierta flexibilidad ha supuesto, para muchas Haciendas locales, el tener que incrementar paulatinamente los tipos de grava

---

(2) Para Netzer (1966) y Musgrave (1974) el impuesto sobre la propiedad es regresivo. En cambio, Mieszkowski (1972) y Aaron (1975) defienden su progresividad. McLure (1977) toma una postura ecléctica.

men sobre la propiedad inmueble. Tal es el caso de varios gobiernos locales de EEUU, donde los altos tipos alcanzados por el tributo han dado paso al descontento de los ciudadanos, pues tienen que soportar una creciente presión fiscal (3). Otro efecto de la poca flexibilidad de los ingresos impositivos locales es la progresiva dependencia financiera a que se ve sometida la Hacienda local respecto a la central. Las subvenciones financieras del gobierno central constituyen en muchos casos la única vía para incrementar los recursos de la Hacienda local (4).

#### 1.1.2 La productividad del sector público local

En un famoso artículo Baumol expuso como para una serie de servicios públicos locales es muy difícil conseguir aumentos de productividad en la prestación de los mismos. La causa ha de buscarse en la dificultad existente de sustituir el factor trabajo por el capital en el proceso de prestación de estos servicios públicos, lo cual tiene lugar al ser trabajo-intensivo. Entre otros, cabe citar a los servicios siguientes: hospitalarios, de educación, de policía, servicios sociales y varios de inspección. Así pues, éstos no pueden clasificarse dentro de las activida-

---

(3) Véase Deran (1968).

(4) Véase ACIR (1973).

des tecnológicamente productivas, donde las innovaciones, la acumulación de capital y las economías de escala elevan el output hombre-hora; sino que pertenecen al tipo de actividades económicas que, según Baumol, experimentan sólo esporádicos incrementos en su productividad (5).

No obstante, los salarios de los funcionarios municipales crecen al mismo ritmo que los de las personas empleadas en las actividades productivas. En estas últimas los aumentos anuales de los salarios monetarios se ven compensados por los de la productividad, con lo cual el coste por unidad de output se mantiene constante. Pero en las actividades que realiza el sector público local, las alzas salariales se enfrentan a una productividad invariable, luego el coste por unidad de output es cada año mayor. Este problema vulgarmente se conoce como "la enfermedad de Baumol".

### 1.1.3 La demanda de servicios públicos locales

Otro factor desencadenante de tensiones fiscales en el gasto local es la creciente demanda de prestaciones de servicios a los gobiernos locales. Así, los gastos en servicios urbanos han ido aumentando ante la variedad de prestaciones ofrecidas. Destacan los gastos de carácter social

---

(5) Véase Baumol (1967).

con una elasticidad-renta superior a la unidad (6). El incremento de la prestación de servicios sociales en las ciudades toma particular importancia cuando éstas son centros metropolitanos, en donde se concentran personas de bajos niveles de renta: jubilados, minorías étnicas, individuos pertenecientes a la tercera edad enfermas o sin medios de vida, etc.. Todos ellos demandantes de más y mejores servicios.

En definitiva, los gobiernos locales son incapaces de parar la carrera alcista de los gastos, pero también lo son para generar incrementos sustanciales en sus ingresos tributarios. La aparición de déficits presupuestarios es el resultado de los desequilibrios entre los gastos y los ingresos.

1.1.4 El tamaño y la tipología de los gobiernos locales

Los municipios se diferencian entre sí por varias peculiaridades, pudiéndose agrupar aquéllos -entre otras- por dos de ellas: el tamaño y la tipología. Esta puede estar refe

---

(6) Servicios sociales tales como: educación, sanidad, etc. Véase Hirsch (1973), pág. 562 de la versión castellana de 1977.

Solé Villalonga (1968), pág. 78, afirma que "la demanda de los servicios que presta una Administración local crece al mismo ritmo, al menos, que lo hace la renta".

rida, por una parte, a la localización geográfica de la comunidad: área metropolitana, urbana o rural; y, por otra parte, al carácter residencial (ciudad-dormitorio), o a la actividad económica predominante del municipio (agrícola, industrial, comercial, turística).

En las áreas rurales -o dispersas- las jurisdicciones son, generalmente, de pequeño tamaño y agrícolas. En cambio, las localizadas en sistemas urbanos y metropolitanos están densamente pobladas, y responden a un modelo residencial, comercial o industrial.

Es evidente que los problemas financieros concernientes a un municipio rural no son los mismos que los de uno urbano o metropolitano. La crisis fiscal no afecta por igual a todas las jurisdicciones locales. Ello depende de su localización en uno u otro medio, de la actividad económica predominante, de su dimensión, etc. En consecuencia, la realidad específica de cada gobierno local incide -a su vez- en los gastos e ingresos locales; lo cual se traduce en problemas de externalidades y en disparidades de la capacidad fiscal y/o del nivel de necesidades entre los municipios, como se expone a continuación.

#### 1.1.4.1 Sistemas urbanos

Un sistema urbano se puede definir como una zona geográfica en la que predomina un núcleo de población (alrede

dor o superior a 20.000 habitantes), y en la que la movilidad actual de sus factores productivos y de sus residentes crea fuertes vínculos (laborales, económicos, culturales, recreativos) entre las comunidades pertenecientes al área. De ahí que los límites de las jurisdicciones locales no siempre se correspondan con el área territorial por donde se extiende la actividad económica de sus factores productivos y los movimientos diarios de sus ciudadanos, especialmente los causados por los desplazamientos del lugar de residencia al lugar de trabajo, y viceversa. Tal fragmentación gubernamental, dentro de una zona geográfica que responde a un único medio, origina todo tipo de externalidades (de beneficios y de costes), debidas principalmente a las causas siguientes:

- Los viajes interurbanos. Destacan los motivados por causas laborales; aunque también tienen importancia los viajes por razón de compras, de diversión, y así sucesivamente.
- Las migraciones de individuos. Estas adquieren gran relieve cuando se trata de áreas metropolitanas (tal como se verá en el espacio que a ellas se dedicará más adelante).
- La interdependencia fiscal. Sus principales exponentes son: la exportación impositiva y las disfuncionalidades debidas a la poca coordinación entre

las competencias de los distintos niveles de Hacienda.

- Los movimientos de los recursos económicos. Se producen efectos externos cuando el área de mercado de los recursos supera los límites del gobierno local donde aquéllos se localizan (7).

Junto a estas cuestiones, en los municipios urbanos densamente poblados es donde surgen -en mayor medida- las tensiones fiscales mencionadas. La gran demanda de servicios públicos locales y la escasez de recursos financieros, a que se ven sometidos aquéllos, han dado lugar a graves desequilibrios financieros y a una constante insatisfacción de las necesidades ciudadanas.

Dentro de los sistemas urbanos cabe distinguir los subsistemas o áreas metropolitanas, las cuales constituyen uno de los exponentes más idóneos de la crisis fiscal local. Seguidamente se indican sus aspectos más sobresalientes.

La estructura típica de las áreas metropolitanas está formada por una ciudad considerada centro metropolitano, y varios suburbios (o municipios) a su alrededor (8), ade-

---

(7) Véase Hirsch (1973), págs. 564-577 de la versión castellana de 1977.

(8) Los suburbios de un área metropolitana pueden ser entidades gubernamentales -o municipios- con su propio aparato legal, pero que responden a un único medio.

más de un conglomerado de relaciones económicas -y de todo tipo- entre estas comunidades que la integran. Sin embargo, la problemática fiscal metropolitana no es igual para la ciudad-centro que para los suburbios, como se verá a continuación:

- La ciudad-centro se caracteriza por poseer un constante y grave desequilibrio fiscal, cuyas causas primordiales son:

a) El descenso paulatino de la base imponible relativa -no la absoluta- por la tendencia a que la expansión industrial y comercial se traslade hacia los suburbios y, también, por la emigración hacia éstos de los individuos de niveles más altos de renta (9).

b) La disminución de la población, fruto de la emigración, no se ve compensada por la inmigración, que resulta ser inferior a aquélla. Las personas inmigradas son, en su mayor parte, de bajos niveles de renta y sociales.

---

(9) No obstante, la base imponible y la renta por habitante de la ciudad-centro se mantiene, por lo general, al rededor de la media metropolitana; véase Stephens (1969), pág. 321.

- c) La progresiva concentración de las clases bajas de renta -marginados sociales, minorías étnicas, jubilados con pequeñas pensiones o sin ellas, individuos sin empleo o buscando el primero- en los barrios del centro metropolitano. Por otra parte, en estos barrios se produce un continuo incremento de la obsolescencia de las viviendas.
- d) El aumento de los costes presupuestarios y sociales. Las causas principales son:
- 1°. La gran demanda de prestaciones sociales motivada por la composición social de sus residentes, a lo que se hizo referencia en el punto anterior.
  - 2°. La existencia de un alto índice de criminalidad.
  - 3°. Los costes de congestión nacidos de la elevada densidad de población.
  - 4°. Las deseconomías de escala ocasionadas por la excesiva dimensión de la ciudad-centro (10).
  - 5°. Las demandas de mejoras salariales de los funcionarios municipales.
- e) Las externalidades de la fragmentación gu

---

(10) Véase Hirsch (1970), págs. 176-181.

bernamental han perjudicado principalmente a la ciudad-centro. Son de destacar las externalidades producidas por los desplazamientos diarios de las personas que trabajan en el centro y residen en los suburbios ("commuter"). Dichas personas causan costes como "commuter", y de congestión, básicamente. Para muchos, el mayor problema provocado por el "commuter" es que se beneficia de los servicios públicos provistos por la ciudad-centro y, en cambio, la contribución del mismo en la financiación de tales servicios no compensa los beneficios por él recibidos, al no contribuir como un residente del centro metropolitano. No obstante, otros opinan que la aportación del "commuter" tiene lugar vía consumo (compras en tiendas, entradas a espectáculos, consumiciones en restaurantes y bares).

- Los suburbios metropolitanos que circundan la ciudad-centro presentan situaciones financieras distintas a aquélla y -a la vez- no coincidentes entre los mismos. Cabe diferenciar los suburbios metropolitanos atendiendo a dos ámbitos:

- a) Económico. Los suburbios metropolitanos están altamente especializados, distinguiéndose: los no específicamente residenciales, por su carácter industrial o comercial, y los residenciales o "dormitorio", donde la mayor parte de los residentes trabajan en otro suburbio. Tal especialización económica da lugar a una desigual utilización del suelo y, en consecuencia, a bases impositivas distintas, lo cual origina grandes diferencias entre recursos impositivos de los suburbios.
- b) Social. Este engloba diferentes aspectos de la población: clases de empleo, nivel de renta, edad, etc.. Estas distinciones sociales entre los individuos comportan el que sus demandas respectivas de servicios públicos locales no sean iguales, lo mismo que el pago que realizan por el consumo de los servicios.

Así pues, los suburbios formados por individuos pertenecientes a las clases inferiores de renta tendrán problemas financieros, y proveerán un output de servicios públicos que no satisficará la demanda que harán de los mismos sus residentes. Y lo contrario ocurre para los subur-

bios de rentas elevadas (11).

#### 1.1.4.2 Áreas rurales

Además de los municipios pertenecientes a sistemas urbanos, cabe señalar otro gran grupo de municipios: los situados en las zonas rurales. Al igual que las Haciendas urbanas, las rurales presentan una doble incapacidad: de satisfacer las necesidades de sus residentes, la una, y de una correcta financiación, la otra. Ahora bien, en el supuesto que nos ocupa -de las áreas rurales- las razones son distintas a las expuestas para las urbanas. En éstas el desarrollo económico ha motivado una gran demanda de servicios públicos, que las ciudades no han podido absorber ante la deficiente financiación y los problemas derivados de su densidad demográfica (congestión). En cambio, los municipios rurales, con un crecimiento demográfico estancado por los efectos de la emigración de los individuos hacia las zonas urbanas, se han visto acosadas por el fenómeno de la despoblación. Tal situación ha traído consigo numerosas dificultades en relación a la prestación de un nivel adecuado -mínimo standard- de servicios a la pobla-

---

(11) Para un análisis más completo de la problemática fiscal metropolitana, véase Stephens (1969); ACIR (1973), apéndice B; Hirsch (1973), págs. 564-577 de la versión castellana de 1977; y Colom (1978).

ción rural. Estas dificultades se plasman en las cuestiones siguientes:

- a) Falta de recursos financieros. La capacidad fiscal del municipio rural es reducida, debido a la carencia de actividad económica -industria, comercio, servicios- y de propiedad residencial, con la excepción de los municipios turísticos y/o segunda residencia.
- b) Falta de recursos técnicos. La reducida dimensión de la jurisdicción rural comporta que el disfrute de servicios administrativos de alta cualificación (secretario, arquitecto, aparejador, etc.) cueste muy caro.
- c) Déficits de inversión. Los gastos corrientes casi representan el total agotamiento de los ingresos de los gobiernos rurales, por lo que les quedan pocos recursos para destinar a la inversión.
- d) Carencia de los umbrales mínimos para la provisión de los servicios públicos locales. Ello depende de: el número de habitantes de la comunidad rural, la accesibilidad de las personas a los servicios públicos y la realidad territorial. Así, los servicios infraestructurales (tales como urbanismo y saneamiento) deben adaptarse no sólo a la

base demográfica (para el logro de economías de escala) sino, también, a la realidad territorial, a fin de llegar al ámbito de provisión más correcto. En el caso de los servicios personales (educación, sanidad, servicios sociales) los umbrales mínimos de gestión están condicionados por la cuantía a que se eleva la población residente, y por la accesibilidad al servicio demandado, o distancia usuario-centro. Por lo tanto, el coste por unidad de output será más alto en los medios rurales que en los urbanos con poblaciones superiores. Sin embargo, no es aconsejable incrementar la población mediante la agrupación de municipios rurales, si se supera el ámbito de interrelación diaria del medio rural (12).

#### 1.1.5 Conclusiones

Una vez planteada la situación fiscal de la Hacienda local en la actualidad, la cual es característica de la mayoría de los países del mundo occidental, se deduce que las soluciones a adoptar, para el tratamiento de los problemas que aquélla plantea, han de dirigirse a corregir,

---

(12) Véase Casassas & Clusa (1980) para un tratamiento profundo de los requerimientos territoriales, funcionales y económicos de los servicios públicos locales, cap. 7.

principalmente, tres cuestiones, a saber:

- 1°. El desfase existente entre los servicios públicos que se proveen -o deben proveerse- localmente y los recursos financieros con que se cuenta para ello.
- 2°. La interdependencia económica y los efectos externos creados por la multiplicidad de Haciendas locales del mismo o diferente nivel.
- 3°. La existencia de desequilibrios fiscales entre las jurisdicciones, ya que según: a) su localización geográfica en un medio rural o urbano, b) la propia especialización en una actividad económica concreta, o el tener carácter residencial, y c) el contar con residentes pertenecientes a altos o bajos niveles de renta, todas las jurisdicciones no poseerán igual capacidad fiscal y nivel de necesidades (13).

---

(13) Para el tema de los criterios a seguir por una reforma financiera de la Hacienda local, véase Marshall (1971); Banco de Crédito Local (1978); y Domínguez del Brío (1982a), págs. 67-69.

## 1.2 PRINCIPIOS METODOLOGICOS DE LA REFORMA FINANCIERA DE LA HACIENDA LOCAL

Como se decía al comienzo de este capítulo, los gobiernos locales se han visto sometidos a numerosas transformaciones (económicas, demográficas, sociales), las cuales han hecho surgir muchos problemas de externalidades, y a un continuo incremento en el gasto local, a causa principalmente de que las circunstancias exigían prestar más y nuevos servicios, sobresaliendo los de carácter social. No obstante, las estructuras tributarias no se reformaron al ritmo que estos cambios hubieran precisado, llegándose -de esta manera- a la crisis que aqueja a la Hacienda municipal actual.

En consecuencia, la reforma financiera de los municipios debe girar en torno a la adecuación del sistema fiscal a los fines que éste persigue, mediante la provisión de los servicios públicos locales. Tal como cita Domingo (1982a), este principio ya fue mencionado por Wagner y, posteriormente, desarrollado por Neumark. Así, el profesor Domingo escribe: "este importante principio metodológico parte de la existencia de una cadena lógica formada por cua-

tro eslabones: fines a los que sirven los impuestos, principios impositivos, sistema tributario y estructura de los tributos" (14). A tenor de lo cual, los principios impositivos han de estar en función de la clase de servicios públicos previstos a nivel local, citando una vez más a Domingo (1982a): "...en el modelo Wagneriano, a diferencia de lo que acontece en otros enfoques coetáneos, el criterio adecuado de financiación va ligado a la naturaleza y efectos económicos del gasto público" (15).

De este principio interesa poner de manifiesto dos de los corolarios que de él se desprenden:

Primer corolario. Si del eslabón de los principios impositivos se desciende al de los sistemas tributarios, la metodología que utiliza Wagner le conduce a defender fórmulas de financiación autónomas para la Hacienda local, pues la naturaleza de los servicios provistos por el gobierno local no coincide plenamente con los provistos por el central. Sin embargo, también es partidario de cierta coordinación en la financiación entre los distintos niveles de Hacienda, al considerar que la Hacienda central y la Hacienda

---

(14) Véase Domingo (1982a), pág. 159. En este artículo el profesor Domingo realiza un estudio de una ponencia sobre cuestiones de imposición local, que el profesor Adolph Wagner presentó en Berlín en el año 1877.

(15) Véase Domingo (1982a), pág. 163.

local tienen tareas parcialmente coincidentes.

Segundo corolario. La capacidad fiscal, las necesidades por habitante, y el coste por unidad de output de cada jurisdicción no son uniformes, siendo ello función de: la dimensión, la actividad económica y la localización geográfica de la jurisdicción. Por lo tanto, el sistema fiscal de cada gobierno local habrá de adaptarse a su realidad específica. De ahí que Wagner ya "condiciona... las fórmulas financieras concretas a aplicar al tamaño de los municipios y, ligado a dicho tamaño, al carácter industrial o rural del mismo, es decir, a la actividad económica predominante" (16). Ello -claro está- dentro de unas líneas generales de financiación local a seguir por todos los municipios.

Así pues, siguiendo tal enfoque metodológico, parece pertinente dedicar lo que resta de este capítulo introductorio al examen de cada uno de los temas siguientes:

- 1º. Los bienes y servicios provistos por el sector público, en general, y por el sector público local, en particular. Esta distinción permitirá discernir la naturaleza del gasto que deberá co-

---

(16) Véase Domingo (1982a), pág. 171.

responder a cada nivel de Hacienda, diferenciándose entre los servicios provistos por el nivel local y por los otros niveles superiores. Todo lo cual será útil para tratar el segundo tema o el de la financiación local.

2°. La correcta financiación del gasto público local, que estará en función de la naturaleza del mismo. Si el gasto local tiene distinta naturaleza del central, los principios impositivos, las fórmulas de financiación y las clases de impuestos a aplicar no serán los mismos en uno y otro caso, aunque siempre deberá existir una coordinación entre las competencias de los distintos niveles de gobierno.

Además, la estructura tributaria local ha de ir orientada, entre otros, a la consecución de los siguientes objetivos:

- Suficiencia.
- Proveer un mínimo de servicios públicos en todas las comunidades.
- Promover la cooperación entre los municipios con el fin de poder solventar algunos de los problemas ocasionados por las externalidades. En el caso concreto de

los municipios metropolitanos la cooperación se desarrollará fomentando su integración social y económica (no necesariamente la política). Si se trata de municipios rurales, aquélla se realizará mediante mancomunidades o agrupaciones de municipios.

- Considerar las peculiaridades de cada gobierno local: capacidad de pago, nivel de necesidades, localización geográfica y tamaño.

### 1.3 NATURALEZA DE LOS BIENES Y SERVICIOS PROVISTOS POR EL SECTOR PUBLICO LOCAL

El sistema de mercado, en determinadas circunstancias, no logra un uso eficiente de los recursos. Las causas son muchas, entre las que cabe citar las siguientes: existencia de mercados de competencia imperfecta, producción sujeta a costes decrecientes, imposibilidad de apropiarse de los derechos de propiedad sobre ciertos bienes, falta de información por parte del consumidor, etc. Por otra parte, dicho sistema puede dar lugar a una distribución de la renta que la sociedad del momento no considere "justa". Además, el mecanismo de mercado no consigue de forma automática un alto empleo, la estabilidad en el nivel de precios y el cre-

cimiento económico deseado. La resolución de estas tres cuestiones es la finalidad principal de las políticas presupuestarias. Es decir, la Hacienda pública tiene -primordialmente- tres objetivos hacia los que encaminar sus políticas: asignación de recursos, distribución de la renta y estabilización (17).

La asignación de recursos por el sector público -objetivo del que se ocupa este apartado- encuentra su más importante justificación en el fallo del mercado a la hora de facilitar los llamados "bienes públicos". Ahora bien, la provisión de bienes por el sector público puede analizarse desde una posición centralizada o a partir de una forma de multigobierno. No siempre la provisión centralizada de un bien es la más eficiente, sino que puede resultar mejor provisto por un gobierno local. La división eficaz entre bienes provistos por el gobierno central o local está en función de la naturaleza de los mismos. A continuación se estudiarán las implicaciones a que esta división puede dar lugar.

---

(17) Para un análisis extenso sobre las tres funciones de la Hacienda pública, véase Musgrave (1959), págs. 3-28 de la versión castellana de 1967. Fuentes (1973) desglosa estos tres objetivos en cinco: asignación de recursos, eficacia en la utilización de estos recursos, estabilidad económica, distribución de la renta y desarrollo económico, pág. 58. Véase asimismo Domínguez del Brío (1982b) para un enfoque alternativo de las funciones del sector público según el paradigma musgraviano.

### 1.3.1 El sector público como proveedor de bienes y servicios

La provisión de bienes por el sector privado tiene lugar a través del sistema de mercado. Este funciona como una subasta. Los consumidores revelan sus preferencias al pujar por los bienes, con lo cual el productor conoce la demanda que aquéllos hacen de los mismos y, por consiguiente, ajusta su producción a tal demanda. En la economía de mercado la eficiencia en el uso de los recursos se logra si aquélla funciona en condiciones de libre competencia, no se presentan efectos externos y los precios de los bienes se igualan a los costes marginales. Sin embargo, dichas condiciones no siempre se cumplen. En ciertas ocasiones el mercado falla en la provisión de un nivel de output que se considere socialmente eficiente, o un óptimo Pareto (18). Por lo tanto, estos casos requieren la intervención del sector público. Las principales actuaciones públicas para una asignación eficiente de los recursos económicos tienen lugar en los supuestos siguientes:

---

(18) El óptimo de Pareto establece que el beneficio marginal que da a la sociedad una unidad adicional de output (expresado a través de los precios de los bienes de consumo) debe ser igual al coste marginal -social- de producción (expresado mediante los pagos a los factores productivos).

## A) Provisión de bienes públicos

Una de las intervenciones hacendísticas más importantes la encontramos en el campo de la provisión de bienes públicos. Estos, a diferencia de lo que acontece con los bienes privados, no pueden ser provistos por el mercado porque éste falla a la hora de adjudicarles un precio. Las causas del fallo se hallan en las propias características de los bienes públicos. Así, un bien se considerará público cuando posea una o ambas de las dos propiedades que a continuación se exponen:

- 1a. Imposibilidad de exclusión. Esta propiedad ocurre cuando un bien que se encuentra disponible para un ciudadano, lo está también para todos los otros conciudadanos que deseen consumirlo, y ello sin pago alguno. La imposibilidad de exclusión es un problema que surge ante la incapacidad del mercado por apropiarse de los derechos de propiedad sobre ciertos bienes. En consecuencia, resulta imposible -o altamente costoso- fijar un precio a aquéllos. La ausencia de un pago dificulta la revelación de preferencias individuales para el consumo de estos bienes públicos, surgiendo comportamientos "free-rider" (19). Y deberá ser

---

(19) Cuando el número de consumidores es grande, un individuo sabe que la provisión de un servicio público no depende de su demanda. Ello le incentiva a no revelar sus preferencias por dicho servicio. Con lo cual obtiene un ahorro al no tener que contribuir en su coste y, al mismo tiempo, participa como "free-rider" (o "pasajero gratuito") en la provisión del servicio realizada a otros indi-

el sector público quien, a través del proceso presupuestario, solvente la falta de una demanda efectiva por los mismos. Así, por ejemplo, el paso por una acera constituye un caso en el cual la exclusión tendría unos costes prohibitivos.

- 2a. Consumo no rival. Este atributo significa que el beneficio recibido por un individuo al consumir un bien no reduce los beneficios obtenidos por los demás. En otras palabras, una vez una unidad del bien es facilitada a una persona, el coste marginal social de proporcionar una unidad adicional de la misma calidad a otras personas es cero. Luego, el precio a que conducirá una asignación óptima (precio igual al coste marginal) debería ser, también, nulo. Por lo tanto, en estas situaciones no parece conveniente la fijación de un precio, aunque -a diferencia del caso anterior- la exclusión pueda ser factible. Una vez más el mercado falla en la provisión de un bien debido a la falta de un precio, y el sector público ha de intervenir (20). Son ejemplos de consumo no rival: una emisora de radio o un programa de televisión.

---

(20) Aunque el coste marginal sea nulo, el coste medio es positivo (y decreciente), habiéndose de cubrir de alguna forma. De ahí que, ante la ausencia de un precio, la provisión por el mercado no sea posible.

Es evidente que las dos características citadas no tienen porque presentarse juntas, pudiéndose resumir su contenido como sigue: a) Imposibilidad de exclusión: "debería excluirse pero no puede hacerse". El paso por una acera en horas punta es un consumo claramente rival; por tanto, debería excluirse. Sin embargo, la exclusión no es posible por su alto coste. b) Consumo no rival: "puede excluirse pero no debería hacerse". Se puede excluir de la recepción de un programa de televisión a una serie de individuos mediante un dispositivo de bloqueo, pero como la recepción de uno no se interfiere con la del otro, la exclusión será ineficiente (21).

Si ambas propiedades -consumo no rival y no excluyente- se dan simultáneamente, es decir, no debe y no puede excluirse, a los bienes públicos se les califica de puros. No obstante, Musgrave & Musgrave (1980) y Samuelson (1954) consideran puros a los bienes que son completamente no rivales en el consumo, independientemente de que la exclusión pueda o no aplicarse. Pues ésta, aunque sea técnicamente posible, no se lleva a cabo en el supuesto de no rivalidad en el consumo por ser indeseable, o ineficiente. Entonces, los bienes públicos puros se definen como aquellos bienes que han de ser consumidos en igual cantidad y de forma conjunta por

---

(21) Para un análisis más detallado sobre los bienes públicos, véase Samuelson (1954); Buchanan (1968); Musgrave & Musgrave (1980), págs. 77-82 de la versión castellana de 1981; y Pedrós (1981), págs. 65-71.

todos los individuos, y excluir a uno de su consumo no es posible (por tener un coste excesivo) y/o no es aconsejable (por ser ineficaz). Son ejemplos típicos de bienes públicos puros: la defensa nacional y el servicio judicial. De lo anterior se deduce que es posible añadir una tercera característica a los bienes públicos puros: la de consumo no rechazable. Esta significa que una vez el bien es provisto debe ser consumido conjuntamente y en iguales cantidades por todos los ciudadanos, incluyendo aquéllos que preferirían rechazarlo. (Si los individuos tienen preferencias marginales negativas es cuando esta característica es relevante. Por ejemplo: en la posibilidad de contaminación radioactiva de una central nuclear).

Los bienes públicos puros son más un término teórico que práctico; igualmente lo son los bienes privados puros, con un consumo totalmente rival y excluible. Entre estos dos casos extremos han de situarse la mayor parte de bienes, ya sean provistos por el sector público o el privado, calificándolos de bienes mixtos o impuros (22). Por lo tanto, muchos bienes públicos ofrecen un consumo con ciertos grados de rivalidad cuando el número de consumidores se incrementa (el paso por una acera en las horas punta es un ejemplo de ello). Luego, a partir de un número concreto de

---

(22) Véase Musgrave (1959), págs. 46-48 de la versión castellana de 1967; y Herber (1971), cap. 3, págs. 53-60.

individuos la exclusión puede ser eficiente, y -si cabe- aplicarse. En la próxima sección se tratará con mayor detalle el tema de los bienes públicos impuros, los cuales se hallan muy vinculados a la Hacienda local.

Así mismo, hay bienes privados que no pueden excluir la totalidad de beneficios ocasionados al consumirlos (o producirlos) o, en otras ocasiones, los costes marginales de producirlos son decrecientes. Aquí el fallo del mercado es sólo parcial, no siendo el mercado completamente incapaz de proveerlos. El sector público, únicamente, habrá de corregir una ineficiencia parcial. Seguidamente se exponen dos casos de bienes privados impuros: existencia de efectos externos y costes decrecientes.

#### B) Existencia de efectos externos (externalidades)

Un primer ejemplo de bienes mixtos lo constituyen los bienes con externalidades o efectos externos. Son bienes para los que la producción y/o el consumo de una unidad adicional de output comporta beneficios (costes) a terceras personas, pero sin poder hacerles pagar a éstas por tales beneficios (darles una compensación por los costes que deben soportar). Las externalidades surgen porque los beneficios (costes) atribuibles al consumo o producción de un bien no son íntegramente internalizables, es decir, excluíbles. En otras palabras, no se puede aplicar la exclusión

a los beneficios (costes) que reciben las terceras personas.

Una situación extrema de economías (deseconomías) externas en el consumo lo constituye la propiedad de imposibilidad de exclusión. Sólo que, para los bienes públicos puros, no es posible excluir de su consumo a nadie; y, sin embargo, una actividad causante de externalidades puede hacer pagar un precio por los beneficios que genera, aunque no por todos ellos.

Los instrumentos públicos utilizados para corregir los efectos externos son subvenciones o impuestos penalizadores, según se trate de beneficios o costes externos, respectivamente (23).

### C) Costes decrecientes

También tiene lugar un fallo parcial del mercado cuando existen costes decrecientes en la producción. Si se da esta circunstancia, la empresa no puede ofrecer el nivel de producción del bien, que una asignación óptima de recursos exige, sin incurrir en pérdidas; pues el coste marginal es más pequeño que el coste medio. Por lo tanto, al deber ser el precio igual al coste marginal para la obtención

---

(23) Para un tratamiento más extenso sobre los efectos externos, véase Musgrave & Musgrave (1980), págs. 110-112 de la versión castellana de 1981.

del óptimo en la asignación, los ingresos no cubrirán el coste total de producción. Entonces, la empresa igualará -por lo menos- el precio al coste medio, resultando un nivel de producción por debajo del óptimo. Además, los costes de producción decrecientes facilitan -a largo plazo- la formación de monopolios, lo cual sitúa el precio por encima de los costes medios, y la producción tiene un desajuste todavía mayor con respecto al nivel óptimo.

Para que las situaciones anteriores se solventen, se precisa la actuación del sector público, concretándose -entre otras- en una subvención compensadora por las pérdidas que le ocasiona a la empresa ofrecer un nivel de producción óptimo.

Como última referencia a los costes decrecientes, cabe decir que si la propiedad de imposibilidad de exclusión es un caso extremo de externalidades, la de consumo no rival es un caso extremo de costes decrecientes, ya que engloba a los bienes cuyo coste marginal es cero (24).

#### D) Provisión pública de bienes con fines redistributivos

La Hacienda pública también se ocupa de distribuir la renta, es decir, de transferir riqueza de los ricos ha-

---

(24) Para un análisis más detallado sobre los costes decrecientes, véase Fuentes (1973), págs. 65-68.

cia los pobres, con el objetivo de conseguir una distribución de la misma más justa.

A efectos del presente estudio interesa desarrollar, dentro del objetivo de la redistribución de la renta, los aspectos siguientes:

1º. Formas de las políticas redistributivas. Las políticas redistributivas pueden enfocarse desde dos ópticas: una, autocrática y, otra, democrática. En la redistribución implantada de manera autocrática, una minoría (por ejemplo, un dirigente político o una élite) impone sus preferencias redistributivas a la mayoría, porque aquélla se cree conocedora de instrumentos -tales como la función de bienestar social- que le permiten evaluar el bienestar de los individuos. La redistribución autocrática se consigue cuando la ganancia de los que reciben excede de la pérdida de los donantes.

Si la forma de redistribución es democrática, es la mayoría de los ciudadanos quienes deciden las medidas redistributivas a adoptar, coincidiendo éstas con las preferencias del votante mediano. La redistribución democrática supone que la gente, en general, siente satisfacción por las realizaciones encaminadas a mejorar el bie-

nestar de los demás. Así, cualquier acción realizada por una persona con este fin (la asistencia a los pobres constituye un caso de ello) reportará beneficios a otras (25). Por lo tanto, en estas acciones se detectan una serie de externalidades que no son excluibles (26), y que dan lugar a que la redistribución democrática pase a transformarse en un bien público, o en otra tarea perteneciente a la función asignativa. (A partir de ahora, al tratarse la redistribución de la renta se entenderá que se realiza democráticamente).

2°. Plasmación de las políticas redistributivas. Normalmente, las políticas redistributivas se plasman en términos pecuniarios, y los instrumentos fiscales más utilizados son los impuestos y las subvenciones.

No obstante, algunas veces, al gobierno puede parecerle más eficaz redistribuir en espe-

---

(25) Musgrave & Musgrave (1980), cap. 5, califica a la redistribución democrática de voluntaria, y añade que debe realizarse cuando la función de bienestar del donante incorpora la del donatario. Luego, como los individuos dan por gusto, todos están mejor y nadie peor. Con lo cual, tal redistribución cumple con el requisito de eficiencia Paretiana. Véase, también, Foster y otros (1980), pág. 67, para el estudio de los diferentes enfoques de las políticas redistributivas.

(26) Véase Foster y otros (1980), pág. 67, donde se analiza el tema de los bienes redistributivos, y se califica a las externalidades que éstos ocasionan de "psíquicas".

cie mediante la provisión de ciertos bienes (bienes redistributivos), ya sea a causa de restricciones monetarias o -en otras ocasiones- porque lo que quiere el gobierno no es redistribuir renta, sino otras manifestaciones de la riqueza: cultura, salud, etc.; por ejemplo es posible redistribuir salud a través del suministro de medicamentos de manera gratuita.

De lo referido respecto a la redistribución democrática, se deduce que los bienes redistributivos conllevarán interdependencias en las funciones de utilidad individuales (externalidades), pudiéndose, por ello, reformular en términos de bienes públicos.

- 3°. Provisión de bienes redistributivos con fines paternalistas. Al estudiar los bienes redistributivos tiene gran importancia poner de relieve la provisión pública realizada con fines paternalistas, pues, en la mayoría de casos, la redistribución en especie toma tal finalidad (27).

El gobierno actúa de un modo paternalista cuando considera necesario imponer obligatoriamente, o por encima de las preferencias indivi-

---

(27) Véase Foster y otros (1980), pág. 67.

duales, un nivel concreto de ciertos bienes (28). La actuación pública paternalista puede ir encaminada hacia dos direcciones opuestas: una, alentando el consumo de algunos de estos bienes al proveerlos de forma gratuita o subvencionada (bienes de mérito); y, otra, penalizando el consumo de algunos otros (bienes de demérito). Musgrave (1959) se refiere a ambas clases de bienes cuando habla de satisfacer las necesidades preferentes y las necesidades indeseables, respectivamente. La enseñanza obligatoria se muestra como un ejemplo de bienes de mérito (necesidad preferente), y la lucha contra el consumo de drogas de bienes de demérito (necesidad indeseable).

- 
- (28) La provisión de bienes públicos satisface necesidades individuales, igual como lo hacen los bienes privados, con lo cual se cumple con el principio de soberanía del consumidor. En cambio, la actuación paternalista del sector público no respeta la libre elección del consumidor, al imponerse obligatoriamente el consumo de un nivel concreto de ciertos bienes. Tal circunstancia puede hacer pensar que, a pesar de calificarse la sociedad de democrática, ésta todavía conserva elementos autocráticos que imponen sus preferencias a los miembros de la misma. No obstante, se encuentra otra explicación al considerar que la actuación paternalista del sector público no satisface necesidades individuales, sino comunitarias, en otras palabras, refleja el predominio de los intereses comunes sobre los individuales. Según Musgrave & Musgrave (1980), la gente comparte intereses y preocupaciones comunes, los cuales "pueden dar origen a necesidades comunes, es decir, necesidades que los individuos se sienten obligados a apoyar como miembros de la comunidad", (pág. 119 de la versión castellana de 1981).

La pregunta que se plantea ahora es donde se fundamenta la intervención pública de carácter paternalista, cuestión igualmente formulada en las restantes actuaciones públicas expuestas hasta aquí. Aquélla halla su justificación en el fallo del mercado para satisfacer las necesidades preferentes (indeseables). El mercado basa su provisión en las preferencias individuales, pero -a veces- éstas pueden distorsionarse por falta de información e irracionalidad, y resultar inaceptables. De no intervenir el sector público, el mercado produciría una cantidad que no se correspondería a la que el gobierno considera óptima.

Resumiendo, la redistribución de la renta o la riqueza lo mismo puede ser de tipo pecuniario que en especie. Si es de esta última clase, el sector público proveerá una serie de bienes con fines redistributivos y que, muy a menudo, también actúan con propiedades paternalistas (29),

---

(29) En cierto modo toda redistribución en especie puede contemplarse como una interferencia en la libre elección del consumidor y, por lo tanto, considerarse paternalista. De ahí que si el fin de la política del gobierno es sólo redistributivo, puede parecer mejor que la redistribución sea en metálico (subvención), respetándose con ello la libre elección del consumidor.

Ahora bien, la redistribución en especie también es posible interpretarla como "una limosna ofrecida (no im-puesta) por el donante", véase Musgrave & Musgrave (1980) pág. 121 de la versión castellana de 1981.

identificándose -de este modo- con los bienes de mérito. Así, los bienes de mérito poseen, en general, tres características: a) contribuyen al objetivo de la distribución de la renta o la riqueza (30); b) producen efectos externos no excluibles, por lo tanto, entran dentro del calificativo de bienes públicos; c) su consumo se impone de forma coactiva, lo cual les distingue claramente de un bien redistributivo sin fines paternalistas (31).

#### E) Otras actuaciones del sector público en el mercado

Finalmente, caben destacar las intervenciones del sector público en la economía de mercado cuando se dan casos como los que se exponen seguidamente:

- Economías de escala. El gobierno puede regular la producción de un bien si espera lograr economías

---

(30) Sin embargo, Musgrave & Musgrave (1980) afirman que en el caso de los bienes de mérito la redistribución de la riqueza, que éstos conllevan, no siempre consiste en el suministro de bienes a los pobres. Por ejemplo, las subvenciones a las bellas artes pueden proporcionar beneficios especiales a las clases de renta alta, pág. 121 de la versión castellana (1981).

(31) Ya se ha dicho que el consumo de los bienes de mérito, al imponerse de forma obligatoria no respeta el principio de soberanía del consumidor. Esta es la razón por la que muchos hacendistas de ideologías liberales no acepten el concepto de necesidad preferente (indeseable), justificando sólo la provisión de los bienes de mérito (demérito) a partir de sus efectos redistributivos o externos. Véase Fuentes (1973), págs. 62-63.

de escala significativas en su producción, o en su consumo (32).

- Monopolios naturales. Igualmente, se hace necesaria la intervención pública para el suministro de aquellos bienes, cuya producción constituya -por si sola- un monopolio natural. Es frecuente que ello suceda cuando algún recurso escaso forme parte del proceso de producción, y para el que haya pocos sustitutos (33).
  
- Existencia de incertidumbres en el mercado. Se precisa algún grado de regulación pública cuando el mercado conduce a comportamientos socialmente costosos, o que dificultan la obtención de la máxima eficacia en la utilización de los recursos económicos (por ejemplo, organización inadecuada del mercado y carencia de espíritu de empresa) (34).
  
- Desestabilización económica, ya sea en el nivel de pleno empleo, de precios y/o en la tasa de crecimiento económico. La estabilización de la economía es otro de los objetivos del sector público, ade-

---

(32) Véase Fuentes (1973), págs. 65-67.

(33) Idem nota (32).

(34) Véase Fuentes (1973), pág. 68.

más de los de asignación de recursos y distribución de la renta. Las políticas de estabilización se concretan a través de: instrumentos fiscales (las variaciones de la política tributaria y del gasto afectan a la demanda agregada y al nivel de la actividad económica); e instrumentos monetarios (control de la oferta monetaria, tipos de descuento, control del crédito, etc..) (35).

1.3.2 Bienes y servicios públicos locales: definición y características

En la sección precedente se ha visto como las intervenciones públicas, para corregir las deficiencias del mercado en la asignación de recursos, cubren un amplio campo de casos. Ahora bien, bajo la óptica espacial con que se enfoca la Hacienda pública en el presente estudio, tiene gran importancia determinar las responsabilidades -o competencias- en materia de asignación de recursos que se deberán atribuir a cada nivel de gobierno, sobresaliendo las del nivel local o municipal.

La provisión de bienes y servicios por parte de la Hacienda local responde a una serie de razones económicas, las cuales tanto pueden derivar del lado de la demanda como

---

(35) Véase Musgrave (1959), págs. 23-28 de la versión castellana de 1967.

delde la oferta (36). La justificación por el lado de la demanda se sustenta en las diferencias en los niveles de renta y funciones de utilidad de los individuos: lo cual se manifiesta en que personas residentes en comunidades distintas no tengan el mismo nivel de demanda por los bienes públicos locales. Si este es el caso, parece más eficiente que tanto la decisión de la cantidad de output a su ministrar como su provisión sean hechas por el gobierno lo cal (37) (38). Pero junto a esta razón de demanda, hay otra de oferta: la existencia de los bienes públicos locales.

---

(36) Al lado de las razones de carácter económico existen otras de carácter político o administrativo, que no se consideran aquí por no incidir en el objetivo de este estudio.

(37) Es relevante distinguir -en cuanto a la política asignativa del gobierno realizada a través de los bienes públicos- entre los niveles de: decisión (nivel de gobierno que fija la cantidad de output público a suministrar), provisión (nivel de gobierno que suministra el bien o servicio público) y producción (nivel de gobierno que produce el bien, pues -a veces- las economías de escala en la producción -o el consumo- aconsejan que ésta se realice a un nivel de gobierno más alto, o por una unidad independiente).

(38) Si los niveles de renta y las funciones de utilidad fuesen iguales, el nivel de output proveído sería igual en todas las jurisdicciones. El gobierno local actuaría, en este caso, como agente del central.

Véase Oates (1972) para determinar, por el lado de la demanda, el nivel de gobierno más adecuado para proveer un determinado servicio público, págs. 56-61 de la versión castellana de 1977.

### 1.3.2.1 Bienes públicos locales

Cuando a los bienes públicos se les introduce la dimensión espacial surgen los llamados bienes públicos locales. Se caracterizan por tener sus beneficios limitados claramente a una zona geográfica y población concreta. De la naturaleza específica de estos bienes conviene hacer sobresalir dos aspectos referentes, uno, a su provisión local y, otro, a su calificativo de impuros.

- 1°. Justificación de la provisión local de bienes públicos por el lado de la oferta. Del párrafo precedente se deduce que el área geográfica, dentro de la cual un bien público está disponible para su consumo, no es igual para cada uno de ellos. Así, según el radio de acción de los beneficios del bien, se clasifican en: supranacionales (por ejemplo, la OTAN), nacionales (administración judicial), regionales (algunos servicios sanitarios y de educación), y locales (alumbrado público). Luego, deviene lógico que la provisión de los bienes públicos nacionales deba corresponder al gobierno central. En caso contrario, cada comunidad sólo consideraría los beneficios que recibiría por una unidad marginal del bien, no teniendo en cuenta la totalidad del beneficio marginal social y, en consecuencia, el nivel de output

provisto resultaría subeficiente. En cambio, si se quiere llevar a cabo una provisión eficiente de los bienes calificados de no-nacionales, los gobiernos subcentrales habrán de proveer los bienes de características regionales (gobierno del nivel intermedio), y locales (gobierno municipal). De esta manera, se justifica por el lado de la oferta la provisión de bienes y servicios públicos a nivel local; es decir, al tener los bienes provistos por el sector público local diferente naturaleza a los previstos por el central, se precisa la Hacienda local para su suministro.

2°. Bienes públicos locales: ¿puros o impuros?. El concepto de bien público puro, visto ahora bajo un enfoque espacial, no debería contar con ninguna limitación geográfica en sus beneficios. Toda la población mundial habría de beneficiarse por igual del bien (son ejemplos, la luz solar y la llegada del hombre a la luna). Entonces, se podría clasificar de impuros a los bienes públicos que no estuvieran incluidos en esta categoría. No obstante, se viene calificando de puros a los que benefician -por lo menos- a toda una nación, tildando de impuros a los bienes regionales o locales.

Los bienes públicos locales son impuros

porque el principio de consumo no rival se incumple parcialmente. En otras palabras, la capacidad de consumir un bien público puede disminuir al aumentar la distancia entre el consumidor y la localización física de la unidad del bien público provisto, a causa de circunscribirse los beneficios del bien dentro de un área geográfica concreta.

Sin embargo, a pesar de la limitación territorial, el bien público local es posible que sea totalmente puro dentro de la comunidad que lo provea: el coste marginal de añadir un consumidor adicional será nulo, y los beneficios del bien resultarán inexistentes más allá de los límites de la jurisdicción local. Constituyen ejemplos de bienes públicos locales puros: los programas de eliminación de mosquitos y la depuración del aire o del agua.

Ahora bien, el concepto de bien público local puro no es muy realista. Muchas veces el consumo de un bien se convierte en rival no a causa de la distancia, sino de la congestión. Los costes de congestión en el consumo de un bien aparecen cuando el tamaño del grupo de consumidores crece, disminuyendo con ello la capacidad individual para consumir los bienes públicos provistos.

Por lo tanto, a fin de lograr una eficiente asignación de recursos, la provisión se limitará a un número de individuos determinado; y será preciso, otra vez, un gobierno local para suministrar tales bienes (39).

En definitiva, la mayor parte de bienes provistos por la Hacienda local tiene en sus beneficios dos limitaciones: una es geográfica y, otra, está en función del tamaño del grupo de consumidores de dichos bienes. Por todo ello, los bienes públicos locales son claros exponentes de bienes públicos impuros, citando -entre otros- a: hospitales, parques y servicio contra incendios (40).

#### 1.3.2.2 Provisión de bienes redistributivos por la Hacienda local

La teoría de la Hacienda pública atribuye el grueso de las competencias en materia redistributiva (impuestos progresivos y subvenciones) a la Hacienda central. Oates (1972) explica como las políticas fiscales progresivas a nivel local provocarían movimientos migratorios entre las jurisdicciones, y conductas "free-rider" (los ricos se des

---

(39) Véase Buchanan (1965), donde analiza, a través de la "teoría de los clubs", los problemas derivados de la congestión.

(40) Véase Head (1974), cap. 12, para un análisis detallado sobre bienes públicos locales y su naturaleza.

plazarían a las comunidades que no aplicasen tales políticas, haciendo lo contrario los pobres) (41). La política redistributiva que se le asigna a la Hacienda local, se desenvuelve en el campo de la redistribución en especie o provisión de bienes redistributivos (42).

Como se ha hecho con los bienes locales, propiamente dichos, se hace necesario averiguar las razones de la provisión y/o decisión de los bienes redistributivos a nivel local. Su provisión local se justifica, básicamente, por dos hechos: 1°. La dimensión o limitación espacial que toman las externalidades propias de todos los bienes redistributivos (43). Entre éstos se encuentran los servicios

---

(41) La división de funciones entre los diferentes niveles de gobierno que establece la Teoría Musgraviana, atribuye las funciones de redistribución de la renta y estabilización al gobierno central. La Hacienda local queda exclusivamente como una Hacienda de servicios. Para un análisis general sobre la distribución de funciones en un sistema de multigobierno, véase Musgravé (1959), capítulo 8, sección C; Solé Villalonga (1968); Oates (1972); y Casahuga (1978).

Por último, es de destacar la aportación de Pauly (1973); quien apunta la posibilidad de tratar la redistribución de la renta como un bien público, la cual se transforma en un bien público local al responder a los deseos de equidad de los residentes de una comunidad.

(42) Véase Domingo (1974) para un tratamiento general de la función redistributiva a nivel local. Según dicho autor, aquélla, mediante la provisión de bienes redistributivos, ha de servir de instrumento para el desarrollo de la política redistributiva decidida centralmente. Véase, asimismo, Domingo (1982b), pág. 30.

(43) Para profundizar sobre el tema de las externalidades interjurisdiccionales en la provisión de bienes públicos, véase Williams (1966).

locales siguientes: educación, cultura (bibliotecas, museos, teatros, centros culturales en los barrios) y los servicios sanitarios. 2°. Las diferencias en el nivel de gasto entre las jurisdicciones. Estas se ocasionan al proveer los bienes, y están en función de dos factores, a saber: a) el nivel de necesidades del gobierno local; las cuales dependen -en gran medida- del número y composición social de sus residentes, o individuos para los que se provea el servicio (niños, minusválidos, personas pertenecientes a la tercera edad, etc.); b) el coste unitario por unidad de output (servicio) provisto. Por lo cual, la descentralización en la provisión de los bienes redistributivos permite adaptar el nivel de aquélla a la realidad de cada gobierno local.

Por lo que respecta al nivel de decisión, cabe decir que la cantidad de bienes redistributivos a suministrar localmente, no siempre es decidida por las autoridades locales. Para algunos de estos bienes parece ser de interés nacional cierta uniformidad en su nivel de provisión. Concretamente, esto es así cuando aquéllos son bienes de mérito (enseñanza, sanidad). Su esencia paternalista impone un nivel mínimo (standard) en todas las jurisdicciones, motivo por el cual los gobiernos locales actúan como agentes del gobierno central. Tal redistribución podría -incluso- llegar a calificarse de autocrática desde el punto de vista de cada comunidad.

Sin embargo, la política económica redistributiva de

tipo paternalista, y decidida por el gobierno central, puede, al mismo tiempo, responder a las preferencias de la mayoría de ciudadanos de una localidad, convirtiéndose la redistribución en democrática y, por lo tanto, en un bien público, como se dijo antes, aunque -en este caso- de naturaleza local. Igualmente ocurre cuando la decisión de la política redistributiva, y la provisión de los bienes de esta característica, corresponde al municipio. La política redistributiva local puede plasmarse en dos formas: a) proveer por su cuenta una cantidad superior al mínimo exigido en bienes paternalistas por la Hacienda central; b) proveer libremente cierta cantidad de bienes redistributivos, de los cuales no se imponga un nivel uniforme en todas las jurisdicciones, (por ejemplo: subvenciones a entidades con fines benéficos, guarderías, hogares y residencias para ancianos). Ambas circunstancias vienen sucediendo con mucha frecuencia.

En definitiva, la realidad demuestra que los municipios van adquiriendo -a medida que pasa el tiempo- más responsabilidades en cuestiones redistributivas, desapareciendo su encasillamiento como una Hacienda sólo de servicios. Las autoridades locales -tanto si actúan como agentes de las centrales, instrumentando la política redistributiva, como si deciden por su cuenta- son necesarias en la provisión de los bienes redistributivos al conocer las necesidades de sus residentes -por estar más próximas a ellos- y

por las externalidades locales de aquéllos. Si ésta es la situación, es obvio que los gobiernos locales deben tener alguna responsabilidad en su financiación, como más adelante se verá.

#### 1.3.2.3 Otros servicios provistos por el sector público local

Al hacerse referencia a la actuación del sector público en general, se han mencionado otras circunstancias en las cuales aquél debía intervenir, además de las de provisión de los bienes considerados públicos y de los redistributivos. El gobierno local tiene -así mismo- un papel a desempeñar ante la presencia de:

- Economías de escala. En ciertas ocasiones los gobiernos locales se encuentran con que han de proveer un servicio, debido a que en su producción se detectan economías de escala, ya sea si se produce un mayor nivel de output, o si se suministra a más personas. Esta circunstancia fomenta la agrupación de municipios, integrándose en forma de mancomunidades -u otras organizaciones- con el propósito de proveer uno o varios servicios locales (44). La cooperación

---

(44) La integración de los gobiernos locales también se adopta para solventar las externalidades de los servicios que aquéllos proveen.

municipal es frecuente en los servicios siguientes: recogida de basuras, policía municipal, mataderos, taxis, transportes, agua, gas, electricidad y cementerios.

A pesar de la obtención de economías de escala al incrementarse el número de jurisdicciones -o consumidores- para las que se produce el servicio local, es posible mencionar algunos argumentos en contra de la integración -o fusión- municipal si se tienen en cuenta ciertos efectos a que ésta puede dar lugar, citándose como tales: 1°. La disminución de la participación ciudadana en la acción pública municipal, lo cual repercute en uno de los principios básicos de la imposición local: la "accountability" (principio que se desarrollará más adelante) (45). 2°. El incremento de la distancia entre la unidad de servicio provisto y el usuario del mismo. Ello es importante en el caso de los servicios de educación y de sanidad (como anteriormente ya se citó). 3°. El aumento de los

---

(45) El principio de "accountability" adquiere importancia al citarlo como principio local básico el "Informe Layfield", estudio realizado en Gran Bretaña entre 1974 y 1976 sobre el sistema de Hacienda local británico. Se ha traducido en castellano como el principio de "rendición de cuentas", véase U.K. Government Report (1976), pág. 132 de la versión castellana de 1983.

costes por unidad física de output provisto, pues el carácter trabajo-intensivo de la mayoría de servicios locales conlleva que, con la fusión, los trabajadores adquieren una mayor fuerza reivindicativa para el logro de mejoras salariales. Por lo tanto, con el fin de que no surjan las deseconomías de escala mencionadas, la evidencia empírica demuestra que en las áreas urbanas la dimensión óptima para la provisión de servicios locales está entre 100.000 y 250.000 habitantes (46). En las áreas rurales o dispersas aquélla diferirá, según los casos, en función de tener que mantener la distancia servicio-usuario adecuada (47).

Por último, cabe decir que las economías de escala en un servicio público local pueden ser la causa que haga convertir su provisión en un mono-polio natural. Ello es típico en los casos de los servicios siguientes: agua, gas, electricidad y transporte.

- Incertidumbres en el mercado. Se han de destacar,

---

(46) Véase Hirsch (1970), págs. 273-277. Así como para una determinación del tamaño óptimo de la jurisdicción a Musgrave & Musgrave (1980), págs. 760-761 de la versión castellana de 1981; y Oates (1972), págs. 62-71 de la versión castellana de 1977.

(47) Véase Casassas & Clusa (1980), cap. 7.

en este sentido, las políticas de regulación puestas en práctica por los gobiernos municipales, intentando -de este modo- proporcionar un marco en el que las empresas privadas y los consumidores puedan operar con armonía. Los ejemplos a citar de dichas políticas locales se materializan, frecuentemente, en la regulación de los usos específicos del suelo: planificación y zonificación (48).

- Desequilibrios macroeconómicos interjurisdiccionales.

El paradigma musgraviano atribuye la función estabilizadora a la Hacienda central; ya que por las características de los gobiernos locales (falta de poder monetario, economía abierta, etc.), a nivel local no serían efectivas las políticas fiscales y monetarias empleadas en la estabilización.

Sin embargo, la Hacienda local puede colaborar a la instrumentación de la política estabilizadora central a través del gasto y de la inversión pública. Y, principalmente, en la línea de corregir los desequilibrios macroeconómicos locales -por ejemplo, el paro- y de fomentar el desarrollo regional. En palabras del profesor Domingo (1982b): "estamos, en resumen, ante una corresponsabilidad que,

---

(48) Véase Hirsch (1973), págs. 580-586 de la versión castellana de 1977.

en cuanto tal, requiere la instrumentación de una adecuada coordinación" (49). La coordinación macroeconómica entre la Hacienda central y la local es muy importante para evitar el llamado "efecto perversidad" o comportamiento procíclico de las Haciendas locales (50).

### 1.3.3 Clasificación de los servicios públicos locales según la incidencia de sus beneficios

Después de enumerar las razones de la provisión de servicios por el sector público local, y las características de los mismos, hace falta completar el estudio de la naturaleza de dichos servicios analizando donde inciden -preferencialmente- sus beneficios, o hacia donde se orientan. Todo lo cual permitirá determinar el principio impositivo y la fórmula de financiación que mejor se ajusten con los fines y naturaleza de los servicios públicos locales (gasto local), objetivo de la metodología sobre la que se fundamenta este capítulo.

Los servicios públicos locales resulta factible cla-

---

(49) Véase Domingo (1974), y Domingo (1982b), pág. 31.

(50) El concepto del "efecto perversidad" se atribuye a Hansen & Perloff (1944). Colom (1976) contrastó la hipótesis de perversidad para el caso de las Haciendas locales españolas durante el período 1940-1972.

sificarlos según sobre qué o quiénes incidan sus beneficios, generados al consumirlos, en los grupos siguientes:

1°. Servicios no-personales, que -a su vez- se dividen en dos subgrupos, a saber:

a) Servicios cuyos beneficios se orientan hacia la propiedad. Son supuestos de los mismos los servicios de:

- Saneamiento, por ejemplo: alcantarillado, agua, recogida y eliminación de basuras y limpieza urbana.
- Alumbrado público.
- Urbanismo: planificación y gestión urbanística, construcción y mantenimiento de calles, etc.
- Vivienda.
- Gas y electricidad.
- Parques y jardines.
- Extinción de incendios.
- Guardia urbana y rural.

Tales servicios tienen unos beneficios

que inciden -o se dirigen- con prioridad sobre la propiedad, derivando ésta su principal beneficiaria, ya que aumentan su valor; es decir, los beneficios de dichos servicios públicos locales se capitalizan en el valor de la propiedad (51).

Los servicios listados anteriormente se proveen por el sector público local a causa de incorporar alguna o algunas de las particularidades siguientes: características propias de bienes públicos locales (alumbrado público, parques y jardines); servicios con economías de escala (recogida y eliminación de basuras, guardia urbana y rural); servicios que constituyen monopolios naturales (agua, gas, electricidad).

b) Otros servicios no-personales. Ejemplos de los cuales son:

- Mataderos.
- Mercados.

---

(51) Véase Cates (1972), págs. 219-241 de la versión castellana de 1977.

- Transporte.

- Taxis.

A estos servicios no se les clarifica, de manera directa, ninguna relación con las personas ni con la propiedad, a pesar de que -indirectamente- siempre cabría encontrarles alguna conexión. Los servicios citados tienen características de bienes privados, pero -tal como se explicó al tratarse el tema de la provisión de servicios por el sector público- se proveen públicamente por presentar economías de escala.

2°. Servicios personales. Dentro de este grupo cabe incluir a los siguientes:

- Educación.

- Salud y sanidad.

- Servicios sociales, por ejemplo: guarderías, hogares y residencias de ancianos, subvenciones a entidades con fines benéficos.

- Cultura: bibliotecas, museos, teatros, actividades recreativas, colonias de verano, centros culturales en los barrios, juventud.

- Deportes.
- Servicios mortuorios.
- Servicios de protección civil.

La calificación de personales viene dada en atención a que sus beneficios inciden -o se orientan- de forma directa e inmediata sobre las personas consumidoras de los mismos. Por re gla general, el carácter redistributivo o de necesidad preferente constituye su aspecto esen cial, en los términos y en la extensión expues-  
tos previamente, a excepción de los servicios mortuorios y de protección civil en los que no aparece -a mi entender- de una forma directa tal característica (52).

---

(52) Tales grupos no se excluyen entre si perfectamente, sino que de un modo indirecto pueden estar interrelacionados. Así, algunos servicios -tales como los de guardia urbana y rural, parques, etc.- están en parte dirigidos hacia la propiedad y, en parte, hacia las personas.

Además de todos los servicios locales que han sido objeto de clasificación, existen los servicios correspondientes a la administración general. Estos son bienes intermedios y, en consecuencia, difícilmente clasificables dentro de los dos grupos que se han elaborado. Véase Hirsch (1973), págs. 420-422 de la versión castellana de 1977.

1.4 FINANCIACION DE LOS BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS LOCALES SEGUN SU NATURALEZA

1.4.1 Principios impositivos y naturaleza de los servicios provistos por el sector público local

Una vez completado el estudio de la naturaleza de los servicios públicos locales, el criterio metodológico escogido exige buscar los principios impositivos que mejor se ajusten a dicha naturaleza.

Cualquier sistema tributario, y por consiguiente el local, se puede sustentar en uno de estos tres criterios: el principio del beneficio, el principio de la capacidad de pago, y un último criterio que se puede denominar "mixto", constituido por una combinación de los dos principios anteriores.

I. El principio del beneficio sustenta que aquellos ciudadanos receptores de los beneficios de los bienes y servicios provistos por el sector público local deben soportar o cargar, también, con sus costes; es decir, bajo el principio del beneficio cada individuo debe pagar un precio (impuesto) por los servicios provistos en su localidad igual al beneficio que éstos le reportan. (En términos marginales: el coste marginal,  $CMg_i$ , coincide con el pago impositivo de cada contribuyente, debe

igualarse con el beneficio marginal  $BMg_1$ , que aquél recibe de los servicios). En consecuencia, bajo este principio cabe tener en cuenta dos cosas: 1a. Los precios de los servicios públicos pagados por los individuos serán distintos entre sí. Es debido a que cada individuo valora de un modo diferente los servicios, y ello a pesar de proveer a todos de igual calidad y cantidad de output. 2a. Resulta muy importante poder determinar fácilmente el beneficio, que obtienen los individuos, de cada uno de los servicios públicos provistos localmente, en aras a fijarles el precio. En este propósito influyen dos características de los beneficios: una, que sean localizables (o que se extiendan dentro de los límites de la jurisdicción para la que se suministran) y, dos, que se materialicen de manera visible sobre la propiedad, las personas o de cualquier otra forma concreta.

Finalmente, tal principio une las dos partes del presupuesto: gasto e ingreso. Por ello se le califica de eficiente, es decir, garantiza la eficiencia (53).

- II. El principio de la capacidad de pago sostiene que la carga impositiva soportada por un ciudadano ha de refe

---

(53) Véase Musgrave (1959), cap. 4; y Musgrave & Musgrave (1980), págs. 335-337 de la versión castellana de 1981.

rirse a su capacidad económica para poder soportar dicha carga. Por lo tanto, a mayor renta o riqueza, mayor carga impositiva.

El principio de capacidad de pago, contrariamente al principio del beneficio, deja de lado el gasto, determinándose la política fiscal únicamente en función de la capacidad de pago de cada individuo. En otras palabras, este principio no asegura el cumplimiento de la igualdad entre el pago que realiza cada contribuyente y el beneficio que le proporciona el gasto público. (En términos marginales:  $CMg_i \neq BMg_i$ ).

Así, en el principio de la capacidad de pago se fundamentan todas aquellas políticas dirigidas a lograr una mayor igualdad en la distribución de la renta o de la riqueza; sin embargo, ello será en detrimento de la eficiencia. Con lo cual se establece un conflicto entre equidad y eficiencia (54).

Como se decía al principio de este apartado, para obtener un sistema fiscal local consecuente con los fines que persigue, a través de la provisión de bienes y servicios, se han de relacionar los principios precedentes con la naturaleza de los servicios. El resultado es el siguiente

---

(54) Véase Musgrave (1959), cap. 5; Hirsch (1970), págs. 50-51; y Musgrave & Musgrave (1980), págs. 335-337 de la versión castellana de 1981.

te:

1º. Servicios públicos locales no-personales y principio del beneficio. Tradicionalmente a la Hacienda local se la ha considerado muy vinculada al principio del beneficio y por varias razones, a saber:

a) La mayor parte de servicios locales provistos hasta la actualidad han sido sólo servicios no-personales, los cuales -tal como se desprende de los ejemplos citados- tienen unos beneficios fácilmente determinables al ser:

- Localizables. Resultan servicios con pocas externalidades, extendiéndose sus beneficios dentro de los límites de un área geográfica (por ejemplo: parques y jardines, servicios de extinción de incendios).

- Materializables, pues son:

- Servicios cuyos beneficios inciden en la propiedad; lo cual hace factible su determinación al materializarse o capitalizarse en el valor de aquélla (servicios de saneamiento, alumbrado público); o bien

- Servicios con fuertes características de

bienes privados. Estos son en los que mejor se puede concretar el beneficio que ocasiona su consumo, al ser éste no rival y no excluyente (taxis, transportes diversos, mercados).

b) La provisión local de bienes y servicios públicos es una tarea que responde a la función asignativa de la Hacienda pública, cuya finalidad principal es conseguir la eficiencia que el mercado no puede conseguir.

Entonces, es en el principio del beneficio donde se fundamenta mejor la financiación de los servicios no-personales, ya que éstos cuentan con los requisitos exigidos para una correcta aplicación de tal principio: contribuir al logro de la eficiencia mediante su provisión, y tener unos beneficios localizables y materializables.

2º. Servicios públicos locales personales y principios de la capacidad de pago. La consideración de la Hacienda local como una Hacienda de servicios, relacionada sólo con la asignación de recursos, es un concepto que en los tiempos modernos va perdiendo vigencia. La Hacienda local puede desempeñar una importante labor redistributiva en la provisión de servicios personales (según

se ha puesto de manifiesto en este capítulo); ta  
rea que va en aumento en los años más recientes.

Por consiguiente, si el fin que se persi-  
gue al proveer los servicios personales es redis  
tribuir renta, entonces ¿qué mejor que el princi  
pio de la capacidad de pago para financiar los  
servicios redistributivos o con características  
de necesidades preferentes?

En conclusión, la financiación futura de los gobier-  
nos locales debe basarse en un criterio mixto, el cual a-  
plique tanto el principio del beneficio como el de la capa  
cidad de pago; predominando el del beneficio sobre el de  
la capacidad de pago, si el volumen de servicios no perso-  
nales supera al de los personales, y viceversa.

#### 1.4.2 Fórmulas de financiación de los servicios públicos locales

Los sistemas tributarios locales están constituidos,  
generalmente, por cuatro fuentes de ingresos, según éstos  
procedan de: a) tasas; b) impuestos; c) subvenciones;  
d) préstamos.

- a) Tasas. Esta figura tributaria es la que responde  
mejor al principio del beneficio; pues la tasa e-  
quivale a un precio, el cual ha de igualarse al

coste marginal del servicio público, y éste -a su vez- al beneficio marginal que aquél proporciona al individuo consumidor del mismo (55).

La financiación de los servicios locales mediante tasas será eficiente cuando, en los servicios, no domine de forma notoria ninguna de las particularidades siguientes: consumo no rival, efectos externos, costes de exclusión y consideraciones redistributivas o de bienestar.

Así, los servicios locales que se ajustan mejor a la financiación a través de tasas, son los que prioritariamente presentan estos dos requerimientos: uno, el hacer posible la cuantificación y especificación de la cantidad y de la calidad de las unidades de output provisto; y, dos, el poder definirse y venderse los derechos de propiedad (56).

Las tasas que más comúnmente se emplean son las pagadas por el consumo de los servicios siguientes: mataderos, mercados, transporte, abastecimiento de agua, recogida de basuras, servicios mortuo-

---

(55) Sin embargo, muchas veces, el precio o tasa no es igual al coste marginal del servicio público, sino a su coste medio o a su precio de monopolio.

(56) Véase Hirsch (1970), pág. 34.

rios, etc.. (57).

- b) Impuestos. Estos tributos precisan utilizarse para financiar bienes y servicios en los que la fijación de un precio de mercado resulta ineficiente por presentar alguna -o algunas- de las peculiaridades siguientes: consumo no rival, efectos externos, consideraciones redistributivas o de bienestar, imposibilidad de exclusión.

Dicho de otro modo, se financian mediante impuestos los servicios locales que presentan características de bienes públicos, ya sea por: tener un consumo no rival y/o no excluyente; presentar externalidades; o considerarse que poseen propiedades redistributivas.

Los impuestos locales pueden fundamentarse en el principio del beneficio o en el principio de la capacidad de pago, dependiendo -el hacerse en uno u otro- de si van a financiar servicios no personales o personales, respectivamente, según el criterio desarrollado en las líneas precedentes.

---

(57) Véase Prest (1982), donde se trata el tema de la aplicación de tasas para la financiación de los servicios provistos por los gobiernos locales.

Las figuras impositivas locales más idóneas para financiar los servicios no-personales son los impuestos sobre la propiedad inmueble, y demás impuestos reales. Son tributos cuya estructura permite responder a los requisitos exigidos por el principio del beneficio. En cambio, cuando se trata de servicios personales, los impuestos locales de carácter personal -tal como el impuesto sobre la renta de las personas físicas- serán los más pertinentes, al fundamentarse en el principio de la capacidad de pago.

- c) y d) Subvenciones y préstamos. En cuanto a estas dos fuentes de ingresos, por no incidir de una manera directa e importante en el objetivo de este estudio, es por lo que se remite al lector interesado a estudios realizados sobre los mismos, y que se indican a pie de página (58).

En este capítulo se ha puesto de relieve como la gran mayoría de Haciendas locales de la actualidad tienen sus sistemas impositivos estructurados en torno a un tributo central: el impuesto sobre la propiedad; y ello a pesar de estar proveyendo muchos servicios de tipo personal.

---

(58) Para un estudio detallado sobre las subvenciones, véase Solé Vilanova (1982); y para el caso de los préstamos, véase Hirsch (1970), págs. 119-120.

La naturaleza de los servicios locales provistos es muy variada, ocupando un lugar destacado los servicios dirigidos a las personas. Estos, por sus características redistributivas, constituyen un instrumento para el desarrollo de las políticas concernientes a la redistribución de la renta, es decir, de la redistribución en especie. Luego, en el presente la Hacienda local no sólo contribuye, a través de la provisión de servicios públicos, al logro del objetivo de la asignación de recursos, sino también al de la distribución de la renta.

Así pues, por una parte, la fuente principal de ingresos de la Hacienda local es la imposición sobre la propiedad inmueble, la cual se fundamenta en el principio del beneficio. Pero, por otra parte, las políticas locales de gasto son, a la vez, de naturaleza asignativa y redistributiva. Por lo tanto, a la Hacienda local le falta acabar de coordinar su sistema tributario con los fines perseguidos a través de las políticas locales de gasto público.

La financiación de los servicios públicos locales de tipo redistributivo ha de llevarse a cabo de acuerdo al principio de la capacidad de pago y, por consiguiente, mediante impuestos de carácter personal. De ahí que el objetivo de la presente tesis sea el analizar los efectos económicos de un impuesto local sobre la renta, y las reperc

siones que llevaría consigo la implantación de dicho impuesto en la Hacienda local, mediante un estudio crítico de las posibles ventajas e inconvenientes que de ello se derivan.

## CAPITULO 2

### CRITERIOS DE VALORACION DE UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA (I)

El capítulo introductorio ha planteado la necesidad de implantar en el sistema fiscal de la Hacienda local figuras impositivas basadas en el principio de la capacidad de pago, si se proveen servicios dirigidos a las personas o con características de necesidades preferentes. Por lo cual, este capítulo y el próximo se dedicarán a discutir los criterios con que valorar un impuesto local sobre la renta.

#### 2.1 INTRODUCCION

Cualquier impuesto o sistema impositivo puede evaluarse desde varios criterios (1), siendo los de eficiencia y de equidad los más importantes. No obstante, cuando el impuesto a analizar pertenece a la Hacienda local, los criterios de valoración adoptados han de estudiarse bajo una dimensión espacial, que da lugar a la introducción de nuevas consideraciones de examen. Así, adquieren relieve los requisitos de equidad horizontal (dentro del criterio de equidad) y rendición de cuentas ("accountability") (2).

---

(1) Véase Neumark (1970), y Fuentes (1973), págs. 275-285.

(2) Véase U.K. Government Report (1976), págs. 132-135 de la versión castellana de 1982.

Por consiguiente, a los efectos que interesan en el presente estudio, cabe valorar un impuesto local sobre la renta bajo los criterios que a continuación se exponen, los cuales se exigen generalmente a todo impuesto de carácter local, a saber: suficiencia, flexibilidad, rendición de cuentas, perceptibilidad, eficiencia, equidad y eficacia operativa.

Aunque los criterios de eficiencia y de equidad son los dos más relevantes para valorar cualquier impuesto o sistema fiscal, existen otros que no, por ello, precisan menor consideración. La suficiencia en el rendimiento impositivo, y la flexibilidad para adaptarse a los cambios del crecimiento económico, tienen gran importancia si se desea conseguir una Hacienda local sin déficits presupuestarios.

Por otra parte, los gobiernos locales han de ser los responsables ante sus electores de las políticas de gastos e ingresos en los que incurren, es decir, han de dar cuenta de su actuación a los ciudadanos. Los criterios de rendición de cuentas y perceptibilidad son imprescindibles para perseguir estos fines. Estos, y los anteriores requisitos, se desarrollarán más adelante en este mismo capítulo.

El criterio de eficiencia analiza la desviación respecto al óptimo de Pareto que ocurre en la economía cuando se transfieren recursos del sector privado al público por

la implantación de un impuesto (3).

El concepto de eficiencia impositiva puede referirse a distintos contextos, examinándose -en este caso- dos de ellos, y concernientes al impuesto local sobre la renta. Estos afectan a las cuestiones siguientes: 1a. La provisión de un nivel óptimo de bienes públicos locales, lo cual depende del pago que se realiza por los mismos. 2a. La correcta asignación de recursos en la economía. Ello se manifiesta en la no distorsión de: a) las decisiones de localización de las personas y de los recursos económicos; y b) el precio relativo de los bienes y factores productivos. En este capítulo se tratará la eficiencia de un impuesto local sobre la renta bajo la primera perspectiva, y en el próximo bajo la segunda (4).

El criterio de equidad analiza como la carga fiscal producida por la reducción de output en el sector privado, a causa de la implantación de un impuesto, es distribuida

---

(3) Pedrós (1981) define el óptimo de Pareto como aquella situación en la que se satisface la eficiencia en la producción y en el intercambio. La eficiencia en la producción tiene lugar cuando "... cualquier reasignación de factores no permite producir más de un determinado bien sin reducir la producción, por lo menos, de otro bien"; y la eficiencia en el intercambio cuando "... es imposible, por medio de una reasignación de bienes, incrementar la utilidad de un consumidor, sin reducir la utilidad de, por lo menos, otro consumidor", págs. 58-59.

(4) Para profundizar en el concepto de eficiencia véase Boadway (1979), caps.9 y 10. La eficiencia impositiva en un sistema fiscal local se examina en Hirsch (1970), págs. 68-70, y Sliger & Tuckman (1981).

entre los individuos; es decir, la exigencia de equidad se convierte en un problema de incidencia impositiva: determinar quién en la economía soporta la carga tributaria.

Para determinar la carga de un impuesto se ha de conocer su impacto sobre los niveles relativos de bienestar (utilidad) de los individuos o grupos de renta; en otras palabras, hace falta conocer el nivel de bienestar individual antes y después del impuesto. Sin embargo, tal conocimiento comporta un estudio muy preciso de la utilidad individual, el cual es difícil de realizar. Entonces, la teoría de la incidencia impositiva analiza la distribución de la carga fiscal entre los individuos teniendo en cuenta las variaciones, por ésta ocasionadas, en el precio relativo de los bienes y de los factores productivos. Dichos cambios afectan al bienestar de las personas, unas están peor y otras mejor que antes del impuesto; por lo cual, los consumidores y/o los propietarios de los recursos económicos reaccionan queriendo evadir la carga fiscal, trasladándola o emigrando ellos y/o los factores productivos a otras jurisdicciones donde aquélla sea menor (5). En el capítulo 3

---

(5) Para un estudio detallado del concepto de equidad y de incidencia impositiva, véase Boadway (1979). Asimismo, véase Hirsch (1970), págs. 67-68, y Sliger & Tuckman (1981), los cuales tratan la equidad en un sistema hacendístico descentralizado.

se realiza un análisis de incidencia para el caso que nos ocupa: un impuesto local sobre la renta.

En último término cabe decir que el criterio de equidad se desdobra en dos vertientes -una- vertical y -otra- horizontal, las cuales se definen como sigue:

- Equidad vertical: los contribuyentes en circunstancias económicas diferentes deben tributar cantidades distintas.
- Equidad horizontal: los contribuyentes en circunstancias económicas iguales deben tributar la misma cantidad.

Si al concepto de equidad horizontal se le introduce el espacio o -lo que es lo mismo- se considera bajo la óptica de una Hacienda pública descentralizada, se puede definir del modo siguiente: dos personas en circunstancias económicas iguales, y que viven en jurisdicciones distintas, han de tener el mismo residuo fiscal. Esta definición se debe atribuir a Buchanan (1950), quien determina el residuo fiscal al restar de los impuestos totales pagados por los residentes en una comunidad, el total de beneficios que dichos ciudadanos reciben del gasto público.

Tal criterio de equidad horizontal, entendi-

do en el sentido de equidad en los residuos fiscales interjurisdiccionales, se pondrá de relieve en el próximo capítulo, evidenciándose las circunstancias en que un impuesto local sobre la renta quebranta dicho requisito.

Finalmente, al valorarse un impuesto ha de tenerse en cuenta la eficacia operativa en la administración tributaria. Así, los costes administrativos de un impuesto local sobre la renta pueden ser muy elevados según como aquél se estructure tributaria y administrativamente. El análisis del sistema comparado (capítulo 4) permitirá observar la estructura impositiva bajo la cual aquél consiga mayor eficacia operativa.

## 2.2 SUFICIENCIA Y FLEXIBILIDAD

El posible rendimiento recaudatorio de un impuesto local sobre la renta depende de dos factores: la elasticidad-renta y la estabilidad recaudatoria en relación a los ciclos económicos.

La elasticidad-renta de cualquier impuesto local se mide por la variación de su base imponible respecto al crecimiento económico -o renta- de la localidad en un período

dado de tiempo (6). Los impuestos sobre la renta se caracterizan por tener coeficientes de elasticidad iguales o superiores a la unidad, tanto a largo como a corto plazo (7). Sus bases imponibles se fundamentan en la renta total neta de un individuo generada en un espacio de tiempo que se corresponde, normalmente, con el año natural (8). Tales cir-

- (6) La elasticidad-renta de un impuesto local se puede determinar a través de la siguiente fórmula:

$$E = \frac{\frac{\Delta T_x}{T_x}}{\frac{\Delta Y}{Y_1}} ; \text{ siendo } \Delta T_x = T_x^2 - T_x^1 \text{ y } \Delta Y = Y_2 - Y_1,$$

donde, E es el coeficiente de elasticidad-renta;  $\Delta T_x$  es la diferencia entre el rendimiento impositivo en los períodos 1 y 2,  $T_x^1$  y  $T_x^2$ , respectivamente;  $\Delta Y$  es la diferencia entre el nivel de renta de la localidad en los períodos 1 y 2,  $Y_1$  y  $Y_2$ , respectivamente.

Así pues, el coeficiente mide la elasticidad de la obligación tributaria con respecto a la renta. Véase Hirsch (1970), págs. 72-73; y Musgrave & Musgrave (1980), págs. 539-542 de la versión castellana de 1981.

- (7) El coeficiente de elasticidad-renta puede tomar diferentes valores y, según sean éstos, se califica al impuesto de:
- Regresivo:  $E < 1$ . El aumento porcentual del rendimiento impositivo es menor que el incremento porcentual de la renta.
  - Proporcional:  $E = 1$ . Los aumentos porcentuales del rendimiento impositivo y de la renta son iguales.
  - Progresivo:  $E > 1$ . El cambio porcentual en el rendimiento impositivo es mayor al cambio porcentual en la renta.

Véase Hirsch (1970), págs. 72-77, para el tema de la productividad en el rendimiento de un impuesto local.

- (8) Véase Goode (1976).

70

cunstancias hacen que las bases imponibles de un impuesto sobre la renta, en este caso a nivel local, gocen de mucha flexibilidad o adaptabilidad, es decir, tengan capacidad para adecuarse a las variaciones de la renta individual. Por lo tanto, el impuesto local sobre la renta es susceptible de producir altos rendimientos y, a la vez, estos rendimientos disfrutar de gran flexibilidad.

Sin embargo, la cualidad anterior puede resultar un defecto en épocas de estancamiento económico y poco crecimiento. De la misma manera que el rendimiento del impuesto sobre la renta crece rápidamente al incrementarse el producto generado en la economía, también -aquél- desciende con prontitud al encontrarse ante recesiones económicas en las cuales la renta generada disminuye considerablemente.

Por lo cual, un impuesto sobre la renta exigido localmente es posible que no sea muy estable en su recaudación, al variar al ritmo de los ciclos económicos. El gobierno local que experimente cierto declive en su actividad económica, y base sus ingresos impositivos en un impuesto sobre la renta, se verá sometido con toda seguridad a problemas financieros.

En consecuencia, la diversificación impositiva en la estructura fiscal local, de forma que los impuestos no estén perfectamente correlacionados con su rendimiento, es una manera de garantizar la estabilidad recaudatoria. La

combinación de impuestos reales -por ejemplo, el impuesto sobre la propiedad- con impuestos personales -como el impuesto sobre la renta- dará la estabilidad y la flexibilidad que se precisan en el rendimiento de todo sistema fiscal local. El impuesto sobre la propiedad conseguirá estabilidad en períodos de recesión, y el impuesto local sobre la renta la suficiencia que exige la financiación de la creciente demanda de servicios públicos locales (9).

### 2.3 RENDICION DE CUENTAS Y PERCEPTIBILIDAD

El requisito de rendición de cuentas (o "accountability") en un sistema fiscal local, se cita en lugar destacado por la Comisión Layfield en el informe que realizó sobre la Hacienda local británica entre 1974 y 1976, entendiéndolo como "el sistema que más se acerca al de una persona que gasta su propio dinero" (10). Otro párrafo del Informe lo define del modo siguiente: "el responsable de decidir gastar más o menos dinero en la provisión de un servicio es también responsable para decidir subir más o menos los impues

---

(9) Véase White & Chou (1980). Así como Newton (1979), cap.6.

(10) Véase U.K. Government Report (1976), pág. 132 de la versión castellana de 1982.

tos" (11). Esta es la única forma de poder armonizar los intereses de los ciudadanos, pues éstos "tienen intereses diferentes en momentos distintos" (12), es decir, unos se benefician de los servicios públicos sin contribuir con grandes pagos por ellos, mientras que otros contribuyen igual o, incluso, más, y se benefician menos de los servicios.

Así pues, la rendición de cuentas no hace sólo a los gobiernos locales responsables ante los electores de sus decisiones en materia de gasto local, sino también de sus políticas impositivas. Por lo tanto, dicho principio fomentará la autonomía local, pudiéndose traducir -entre otras- en la facultad de hacer posible la variación de los tipos de gravamen por parte de las autoridades locales.

La rendición de cuentas va ligada a otro requisito: la perceptibilidad del impuesto por el contribuyente. En la perceptibilidad impositiva influyen los hechos siguientes: a) El establecimiento de la política tributaria lo-

---

(11) Idem nota (10). Véase, también, Domingo (1982b), donde dicho profesor escribe que con el requisito de rendición de cuentas "se trata, en definitiva, de aplicar el viejo principio hacendístico del beneficio a una comunidad local buscando una contraprestación, un "quid pro quo", entre beneficio derivado del gasto público y financiación, contraprestación que debe establecerse para el conjunto de los habitantes de la jurisdicción, no para cada uno de ellos separadamente", pág. 38.

(12) Idem nota (10).

cal. Esta debe corresponder al gobierno de la comunidad, a demás debe estar relacionada claramente con el gasto local. Por otra parte hay que evitar la exportación de la carga efectiva del gravamen a otras jurisdicciones, o que sea soportada por personas no residentes en la comunidad en cuestión (13). b) El grado de información que tienen los contribuyentes de los cambios habidos en materia impositiva. Dicha información es necesaria para que el sistema impositivo sea más perceptible para el contribuyente. Ello puede lograrse a través de notificaciones a los individuos, o por medio de publicidad en la radio, la televisión, la prensa, etc. (14). c) La fácil comprensión del sistema fiscal local por todos los públicos interesados, sean o no especialistas en la materia (15).

Los dos criterios precedentes -así como, los de suficiencia y flexibilidad- se pondrán de manifiesto, para el caso de un impuesto local sobre la renta, cuando se pase a efectuar un análisis comparado del impuesto por países. Ello servirá para determinar cual es la mejor manera de estructurarlo tributaria y administrativamente con el fin de

---

(13) Véase U.K. Government Report (1976), págs. 318-319 de la versión castellana de 1982.

(14) Véase U.K. Government Report (1976), pág. 330 de la versión castellana de 1982.

(15) Véase U.K. Government Report (1976), pág. 135 de la versión castellana de 1982.

dar cabida a dichos requisitos.

#### 2.4 EFICIENCIA EN LA PROVISION DE UN NIVEL OPTIMO DE SERVICIOS PUBLICOS LOCALES, FINANCIADOS CON UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA

En el apartado introductorio de este capítulo se ha señalado como la eficiencia impositiva es posible aplicarla a diferentes aspectos relacionados con la provisión de bienes y la asignación de recursos. Uno de ellos es el que hace referencia a la provisión de un nivel de servicios públicos locales que sea óptimo en términos Paretianos, y -en este caso- que esté financiado por un impuesto sobre la renta. El mercado establece que en una situación de equilibrio los sujetos igualan la utilidad que les reporta consumir cantidades adicionales de un bien -o la utilidad marginal- al precio que pagan por el mismo, y éste -a su vez- al coste marginal del bien. Para los bienes públicos -o de consumo conjunto- resulta más difícil por su naturaleza conseguir la igualdad anterior. El presente apartado estudia tal como debe estructurarse un impuesto local sobre la renta para que pueda cumplir con las condiciones que exige una eficiente provisión de servicios públicos.

##### 2.4.1 Provisión de un nivel óptimo de output público

La consecución de un nivel óptimo de provisión -tan-

to de bienes privados como de públicos- significa poder al canzar una correcta asignación de recursos para producir, al coste mínimo, los bienes demandados por los individuos. Ahora bien, en lo que se refiere a los bienes privados, las condiciones bajo las cuales se logra el punto de equilibrio u óptimo Paretiano difieren de las que aparecen cuando es cuestión de proveer bienes públicos.

La asignación de bienes a través del mercado alcanza el óptimo Paretiano al cumplirse la siguiente condición: el precio de los bienes y servicios pagado por los individuos ha de ser igual a su coste marginal de producción; en otras palabras, la Relación Marginal de Sustitución en el consumo (RMS) debe igualarse a la Relación Marginal de Transformación en la producción (RMT). Si esta igualdad no se cumple existe una sobrecarga sobre la economía, implicando una asignación de recursos ineficiente.

En el sector privado los individuos revelan sus preferencias hacia el consumo pujando por los bienes en el mercado, lo que determina su demanda final. Esta se puede representar gráficamente como la suma horizontal de las de mandas de los consumidores, figura 2.1. Suponiendo que en una comunidad sólo existen tres individuos -A, B y C-, las curvas  $D_A$ ,  $D_B$  y  $D_C$  muestran sus demandas respectivas por el bien  $Q$ , y  $Q_A$ ,  $Q_B$  y  $Q_C$  las cantidades consumidas al precio  $P_Q$  por cada sujeto, respectivamente. La curva  $D_T$  repro duce la demanda final, resultante de la suma horizontal de

las rectas  $D_i$  o de las cantidades  $Q_i$ . La solución de equilibrio se consigue en el punto  $E_o$ , donde la recta  $D_T$  se intersecta con la curva de oferta  $S$ , que refleja el coste marginal de producir el bien  $Q$ ,  $CMg_b$ , el cual se supone constante a largo plazo. En  $E_o$  se observa lo siguiente:

- El precio de equilibrio necesario para cubrir el coste marginal del bien es  $P_o$ , y la cantidad total de output demandada  $Q_o$ , siendo ésta igual a la suma de las cantidades del bien consumidas por cada individuo. Así:

$$Q_o = Q_A + Q_B + Q_C$$

- Todos los individuos pagan (soportan) el mismo precio,  $P_o$  (coste marginal,  $CMg_i$ ), y reciben idéntico beneficio marginal,  $BMg_i$  (medido mediante las distancias  $Q_i E_i$  del gráfico), por las cantidades de output  $-Q_A, Q_B$  y  $Q_C$  que ellos consumen. De manera que:

$$P_o (=CMg_i) = BMg_A = BMg_B = BMg_C$$

Por lo cual se verifica -así- la regla de formación de precios para cada consumidor, es decir:

$$P_o = RMS_i (=BMg_i)$$

- El punto  $E_o$  es un óptimo Paretiano, pues el precio del bien pagado por cada sujeto es igual a su cos-

FIGURA 2.1

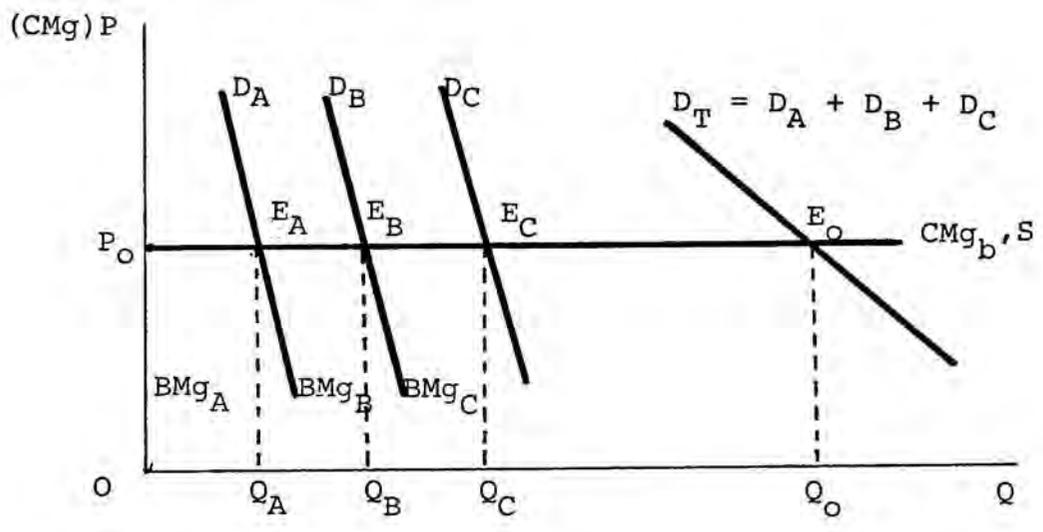
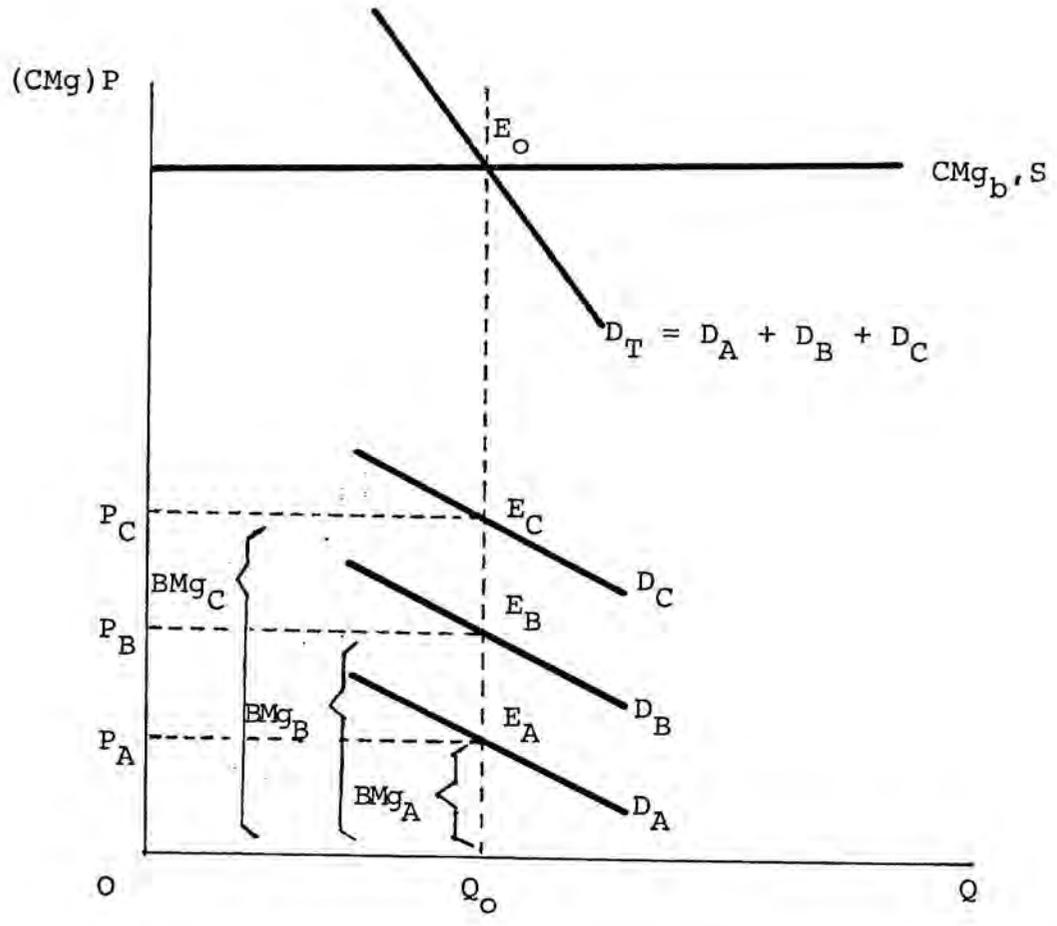


FIGURA 2.2



te marginal,

$$P_o (=CMg_i) = CMg_b$$

pudiéndose escribir, finalmente, esta igualdad:

$$P_o (=CMg_i) = BMg_i (=RMS_i) = CMg_b (=RMT) \quad (16)$$

Las características precedentes, requeridas para una asignación eficiente de bienes privados, varían cuando los bienes públicos entran en juego. La razón está en la propia naturaleza de dichos bienes. La figura 2.2 permitirá ver como -en este caso- se logra el nivel óptimo de output público. Con el fin de poder seguir con esta demostración, supóngase que desaparece la dificultad existente en la revelación de las preferencias individuales por el consumo de bienes públicos (17). Así, las curvas  $D_A$ ,  $D_B$  y  $D_C$  muestran las demandas de los tres individuos por el consumo de

---

(16) Véase para una descripción gráfica de la provisión de un nivel óptimo de bienes privados a Musgrave & Musgrave (1980), págs. 82-86 de la versión castellana de 1981.

(17) En el caso de los bienes públicos, a causa de su característica de imposibilidad de exclusión, el consumo de un bien no se supedita al pago efectuado por el mismo. Ello da lugar a que los individuos no revelen voluntariamente sus preferencias por dichos bienes. Pues cuando el número de consumidores es grande, un individuo sabe que el nivel de output público provisto no depende de su demanda, lo cual le incentiva a actuar como un usuario que no paga ("free-rider"). Véase sección 1.3.1 del capítulo primero.

tales bienes. Su demanda final,  $D_T$ , se determina ahora por la suma vertical de las demandas individuales, ya que debido a las características de estos bienes -consumo no excluible y no rival- todos los individuos consumen la misma cantidad,  $Q_0$ . El equilibrio final se consigue, como antes, en el punto  $E_0$ , al cruzarse la curva  $D_T$  (formada por la suma vertical de las distancias  $Q_0E_i$ ) con la de oferta  $S$ . No obstante, en esta ocasión, a diferencia de lo que ocurre con los bienes provistos por el mercado, en  $E_0$  se dan las siguientes características:

- Como la utilidad marginal entre los individuos difiere, cada uno pagará un precio distinto  $-P_A, P_B, P_C-$  por la misma cantidad de output público,  $Q_0$ . Aunque, similar a lo expuesto para los bienes privados, se mantiene para cada ciudadano la expresión que sigue:

$$P_i (=CMg_i) = RMS_i (=BMg_i)$$

- El precio de equilibrio,  $P_0$  (igual al coste marginal del bien), es la suma de los precios individuales, y corresponde al nivel total de bien público provisto o consumido por cada sujeto,  $Q_0$ . Luego:

$$P_0 = P_A + P_B + P_C = \sum P_i$$

$$\sum P_i (= \sum CMg_i) = P_0 (=CMg_b)$$

En consecuencia, toda autoridad gubernamental (local o central) para conseguir un nivel óptimo en la provisión de bienes públicos necesita que se cumplan las condiciones siguientes:

- 1a.  $P_i (=CMg_i) = BMg_i (=RMS_i)$ , para que sea óptimo a nivel individual.
- 2a.  $\sum P_i (= \sum CMg_i) = \sum BMg_i (= \sum RMS_i) = CMg_b (=RMT)$  para que sea óptimo a nivel social (18). Es decir, una comunidad proveerá una unidad adicional de un servicio público si el total de beneficios marginales que comporta es mayor o igual a su coste marginal.

Por otra parte, si se tienen en cuenta las explicaciones dadas en el capítulo 1 sobre el porque de la provisión

- (18) Samuelson (1954) demostró como en la provisión eficiente de un bien público puro se ha de exigir la siguiente condición:

$$\sum_i^n \frac{UM_b^i}{UM_r} (= \sum_i^n RMS^i) = \frac{CMg_b}{CMg_r} (=RMT_b)$$

donde,  $UM_b$  y  $UM_r$  son las utilidades marginales individuales correspondientes al bien público,  $b$ , y al bien numerario,  $r$ ;  $RMS^i$  es la relación marginal de sustitución entre el bien público y el bien numerario para el individuo  $i$ ;  $CMg_b$  y  $CMg_r$  son los costes marginales del bien público y del bien numerario, respectivamente; y  $RMT_b$  es la relación marginal de transformación del bien público.

Véase también para una provisión óptima de bienes públicos a Musgrave & Musgrave (1980), págs. 82-86 de la versión castellana de 1981.

de bienes públicos a nivel local, se deduce que la provisión eficiente de bienes públicos requiere que el área geográfica de la jurisdicción proveedora coincida con la zona por donde se extienden los beneficios (19).

Dada la situación antedicha, nadie desea cambiar la cantidad consumida, de ahí que sea una solución de equilibrio o de eficiencia Paretiana.

2.4.2 Provisión óptima e impuesto sobre la renta, en una Hacienda local

La demostración precedente sirve para establecer las condiciones requeridas para una eficiente provisión de bienes públicos, pero de ahí no se ha de interpretar que estos bienes puedan ser provistos mediante un mecanismo de oferta y demanda como los bienes privados.

Así, una de las condiciones de eficiencia señaladas

---

(19) Así Musgrave & Musgrave (1980), pág. 783 de la versión castellana de 1981, escriben: "Puesto que la incidencia del beneficio de los diversos bienes sociales se encuentra sujeta a la limitación espacial, cada servicio debería ser decidido y pagado dentro de los límites de la jurisdicción a la que afluyen los beneficios". Por lo cual, este principio en la asignación de recursos de una Hacienda multijurisdiccional lleva implícito la determinación del tamaño óptimo de la comunidad. Véase Buchanan (1965); Oates (1972), págs. 62-71, de la versión castellana de 1977; Musgrave & Musgrave (1980), págs. 748-762 de la versión castellana de 1981; y King (1984), cap. 2.

es parecida a la de mercado: se hace pagar un precio a los individuos igual al beneficio que reciben de los servicios provistos por la autoridad gubernamental, que a partir de ahora se considerará local. Sin embargo, no siempre es factible poner precio a todos los servicios locales; no haciéndose posible si éstos poseen características de bienes públicos, tal como se reconoció en el capítulo precedente. Dada la propia naturaleza de los bienes públicos -consumo no rival y/o imposibilidad de exclusión-, resulta difícil fijar un precio a los mismos. Su consumo conjunto da lugar a que el coste marginal por la adición de un nuevo consumidor sea nulo y, en consecuencia, a que también lo sea el precio, lo cual impide la revelación de las preferencias individuales por los bienes públicos. Por consiguiente, se ha de recurrir al proceso político (de votación) para conseguirlo, y establecerse el precio en forma de impuesto(20).

Por lo tanto, los residentes en una localidad con un gobierno democrático deciden, mediante el sistema de votación, el nivel de output público a proveer, el cual lleva implícito el precio-impuesto que ha de pagar cada individuo por dicho nivel. Bajo un sistema de votación por mayo-

---

(20) La teoría positiva que estudia el proceso de toma de decisiones en el sector público, y que conduce a la determinación del nivel de bienes públicos, se denomina "public choice". El principal impulsor de esta teoría es J.M. Buchanan. Así, vease Buchanan (1967) y (1975); y Buchanan & Flowers (1980), parte tercera. Pedrós (1981), cap.4 realiza un análisis sobre el origen, la evolución y las últimas aportaciones de la escuela del "public choice".

ría simple, las preferencias de la mayoría de ciudadanos, o -como se las viene calificando- preferencias del votante mediano, son las que se imponen (21).

Luego, una vez enumeradas las características para una eficiente provisión de bienes públicos, hace falta determinar cual debe ser la estructura impositiva óptima con que financiar aquélla; todo ello de manera que no se distorsione el nivel óptimo de output público provisto, coincidente con las preferencias del votante mediano. Seguidamente se realizará un estudio para el caso de una localidad con una única figura tributaria: un impuesto sobre la renta, examinándose si se cumplen los requisitos que exige una eficiente provisión de servicios públicos cuando se financian con tal impuesto.

---

(21) La hipótesis del votante mediano da una solución de mercado a la falta de revelación de preferencias y de fijación de precios por los bienes públicos. A causa de la diversidad en los gustos y niveles de renta de los individuos, cada uno de ellos preferirá una cantidad distinta de output provisto. Si por ejemplo, existen tres alternativas -A,B,C- a elegir en cuanto a niveles de output por suministrar -siendo A la de menor cuantía, B la mediana y C la mayor- la que recibirá más votos, al votarse por una de ellas, será la mediana, es decir, la B. Por lo tanto, bajo un sistema de votación por mayoría simple, y dada una distribución unimodal, las preferencias del votante mediano son las que ganan. Para un desarrollo de la hipótesis del votante mediano véase Black (1948).

2.4.2.1 Condiciones para una eficiente provisión de servicios públicos locales, bajo un impuesto local sobre la renta

Se supone una localidad cuyo gobierno provee una cantidad  $Q_0$  de servicios públicos, del mismo tipo y calidad, a todos sus residentes. Tal output público se financia con un impuesto local sobre la renta, siendo éste la única fuente de ingresos con que cuenta su Hacienda. En esta comunidad residen tres personas pertenecientes a diferentes niveles de renta: bajo, medio y alto. Siguiendo el modelo utilizado por Buchanan (1964) se establecen otros tres supuestos (22):

- Los individuos con diferentes niveles de renta tienen iguales las preferencias por el consumo de bienes.
- Se conocen las preferencias por el consumo de bienes públicos.
- Se aplica para el caso de los bienes públicos una regla de formación de precios similar a la del mercado, y que lleva implícita la figura 2.2. Por lo

---

(22) Estos supuestos son los que utilizan Musgrave & Musgrave (1980), págs. 99-100 de la versión castellana de 1981.

tanto, cada individuo pagará el mismo precio por todas las unidades de un bien. Ello implica que el precio de oferta (coste marginal) del bien público sea constante, y que también lo sea el precio-impuesto por unidad de bien público a que se enfrenta cada individuo.

Las condiciones que debe cumplir un impuesto local sobre la renta para no distorsionar la eficiencia en la provisión de bienes públicos se demuestran en la figura 2.3 (a). En el eje de las abscisas se representa el output público consumido localmente,  $Q$ , y en el de las ordenadas el nivel de renta,  $Y$ , (o bienes privados consumidos, pues se coge como numerario al precio de éstos,  $P_Y$ , y se supone que toda la renta se consume). Las distancias  $OY_A$ ,  $OY_B$  y  $OY_C$  equivalen al nivel de renta de los tres individuos pertenecientes a los grupos sociales: bajo, medio y alto, respectivamente; y las líneas  $Y_A G$ ,  $Y_B G$  e  $Y_C G$  son las rectas de balance de los tres individuos mencionados, por ese mismo orden. Dada la cantidad de output provisto por el gobierno local,  $Q_0$ , cada ciudadano encuentra el equilibrio en el punto donde su recta de balance se intersecta con una curva de indiferencia. En la figura, dichos puntos son  $E_A$ ,  $E_B$  y  $E_C$ , según los sujetos tengan un nivel de renta bajo, medio y alto, respectivamente. Así por ejemplo, en  $E_A$  un individuo consume  $Q_0$  de bienes públicos y paga un impuesto igual a  $aY_A$  ( $T_A$ ), siendo  $Oa$  la cantidad consumida

de bienes privados. En definitiva, para esta situación de equilibrio se consumen diferentes cantidades de bienes privados - $Oa$ ,  $Ob$ ,  $Oc$ - a un mismo precio,  $P_y$ , e idéntica cantidad de bienes públicos,  $Q_o$ , a precios distintos,  $T_A$ ,  $T_B$ ,  $T_C$ .

Por lo cual, un impuesto local sobre la renta será eficiente si hace pagar una cantidad igual a  $aY_A$  al individuo de renta baja, a  $bY_B$  al de renta media, y a  $cY_C$  al de renta alta. Esta solución es óptima porque se cumplen los requisitos siguientes:

- Para cada consumidor la RMS (pendiente de la curva de indiferencia) se iguala al cociente de precios entre bienes públicos y bienes privados,  $P_Q/P_Y$ , con que se encuentra (pendiente de la recta de balance). Es decir, se cumple con ello la condición de óptimo a nivel individual (23).
- La suma de los pagos impositivos de los individuos - $T_A$ ,  $T_B$ ,  $T_C$ - es igual al coste marginal de  $Q_o$ , re-

---

(23) A través de la figura 2.3(a) se comprueba como:

$$RMS_A = \frac{P_Q^A}{P_Y} = \frac{OY_A}{OG} ; RMS_B = \frac{P_Q^B}{P_Y} = \frac{OY_B}{OG} ; RMS_C = \frac{P_Q^C}{P_Y} = \frac{OY_C}{OG}$$

FIGURA 2.3 (a)

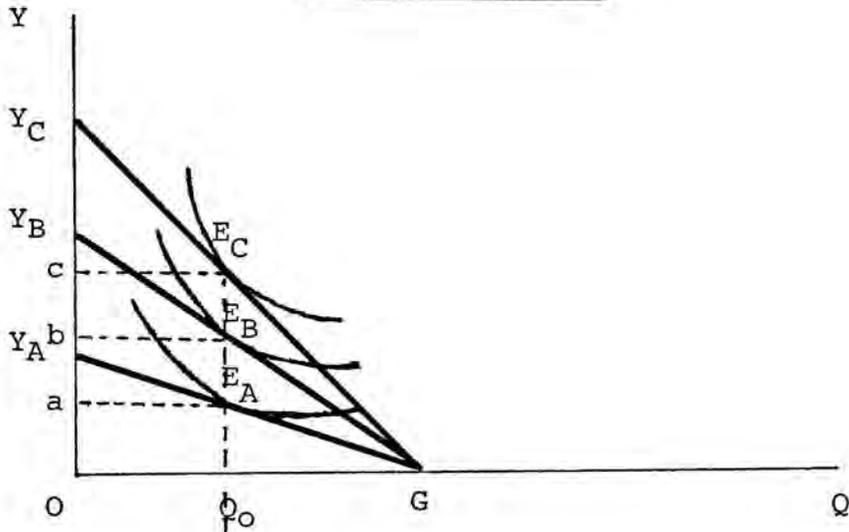
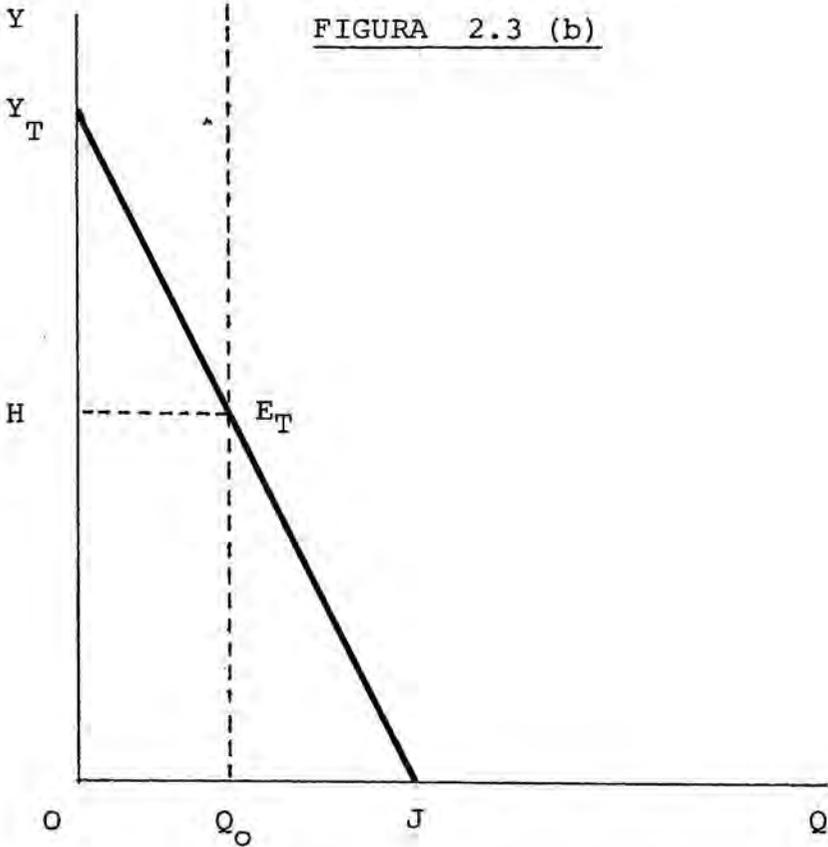


FIGURA 2.3 (b)



presentándose en la figura 2.3(b) por  $HY_T$  (24).

- Por último, la suma de las RMS individuales es igual a la RMT. Se verifica, así también, la condición de óptimo a nivel social (25).

Dicho todo lo cual, se deduce que la situación de eficiencia en la provisión local de servicios públicos financiados con un impuesto sobre la renta se logra si se cumple la siguiente condición: el cociente entre la elasticidad-ren

(24) Ello se demuestra porque:

si  $T_A = P_Q^A \cdot OQ_O$   $P_Q^A/P_Y = OY_A/OG$ , al hacerse  $P_Y = 1$  se obtiene  $T_A = \frac{OY_A}{OG} \cdot OQ_O$ ; y como  $\frac{OY_A}{OG} = \frac{aY_A}{aE_A} = \frac{aY_A}{OQ_O}$  resulta que  $T_A = aY_A$ . Con el mismo procedimiento se llega a  $T_B = bY_B$  y  $T_C = cY_C$ .

Finalmente, como  $OY_T = OY_A + OY_B + OY_C$  y  $OH = Oa + Ob + Oc$ , donde  $OY_T$  es el nivel de renta de la localidad, y  $OH$  el consumo total en bienes privados de la comunidad, se sigue que  $T_A + T_B + T_C = HY_T$ .

La demostración anterior puede realizarse para toda la localidad de la manera siguiente:

$$\begin{aligned} \frac{P_Q}{P_Y} &= \frac{OY_T}{OJ}; P_Y = 1; P_Q = \frac{OY_T}{OJ}; T = P_Q \cdot OQ_O = \frac{OY_T}{OJ} \cdot OQ_O; \frac{OY_T}{OJ} = \\ &= \frac{HY_T}{OQ_O}; T = HY_T \end{aligned}$$

(25) Esto se deduce de:

$$\frac{OY_A}{OG} + \frac{OY_B}{OG} + \frac{OY_C}{OG} = \frac{aY_A}{OQ_O} + \frac{bY_B}{OQ_O} + \frac{cY_C}{OQ_O} = \frac{HY_T}{OQ_O}$$

ta,  $E_y$ , y la elasticidad-precio,  $E_p$ , de la demanda de servicios públicos locales debe ser igual, y con signo opuesto, al tipo impositivo del impuesto,  $t$ , (26), es decir:

$$(-)t = E_y / E_p \quad \delta, \text{ lo que es lo mismo, } E_y + E_p t = 0$$

Con lo cual, los impuestos han de ser progresivos, proporcionales o regresivos, según la elasticidad-renta sea mayor, igual o menor a la elasticidad-precio (27).

#### 2.4.2.2 Impuesto local sobre la renta: ¿proporcional o progresivo?

Como resumen de las líneas precedentes, cabe decir que se ha establecido la condición para una eficiente pro-

(26) Si  $P$  es el precio que debe pagar un contribuyente con una renta  $Y$ , dado un output  $Q$  de servicios públicos, la elasticidad-renta será  $E = (\Delta Q/Q) / (\Delta Y/Y)$  y la elasticidad-precio  $E_p = (\Delta Q/Q) / (\Delta P/P)$ . Luego, se tiene que  $(-)t = (\Delta P/P) / (\Delta Y/Y) = E_y / E_p$ . Véase Buchanan (1964); Break (1980), pág. 20; y Musgrave & Musgrave (1980), págs. 336-337 de la versión castellana de 1981.

(27) En la figura 2.3(a), si  $\frac{aY_A}{OY_A} = \frac{bY_B}{OY_B} = \frac{cY_C}{OY_C}$  el impuesto es proporcional; siendo progresivo o regresivo para los casos  $\frac{aY_A}{OY_A} < \frac{bY_B}{OY_B} < \frac{cY_C}{OY_C}$  y  $\frac{aY_A}{OY_A} > \frac{bY_B}{OY_B} > \frac{cY_C}{OY_C}$ , respectivamente.

visión local de servicios públicos, cuando la financiación corre a cargo de un impuesto sobre la renta implantado por el gobierno de la localidad, es decir, se exige que  $(-)'t = E_y / E_p$ . Si se cumple tal requisito, se conseguirá un nivel óptimo de output público provisto, tanto a nivel individual ( $P_i = BMg_i$ ) como a nivel del conjunto del grupo ( $\Sigma p_i = \Sigma BMg_i = CMg_b$ ), y los residentes en la localidad no desearán cambiar la cantidad de servicios consumida emigrando a otra jurisdicción local.

Sin embargo, cuando los tipos impositivos del impuesto local sobre la renta no son los correctos para alcanzar el óptimo Paretiano, ¿cómo reaccionan los individuos ante esta ineficiencia? Ello es lo que se intentará estudiar en las páginas siguientes.

Se parte del mismo modelo usado antes (figura 2.3), al que se añaden los siguientes supuestos:

- De los tres individuos -A, B y C- residentes en la jurisdicción local, cada uno con un nivel diferente de renta, al individuo B le coincide su nivel con el de la renta media de la localidad, siendo la de A y la de C inferior y superior a aquélla, respectivamente.
- El nivel de servicios públicos provistos localmente coincide con las preferencias del votante media

no, que se considera que es el individuo con una renta igual a la media de la localidad, en este caso el sujeto B.

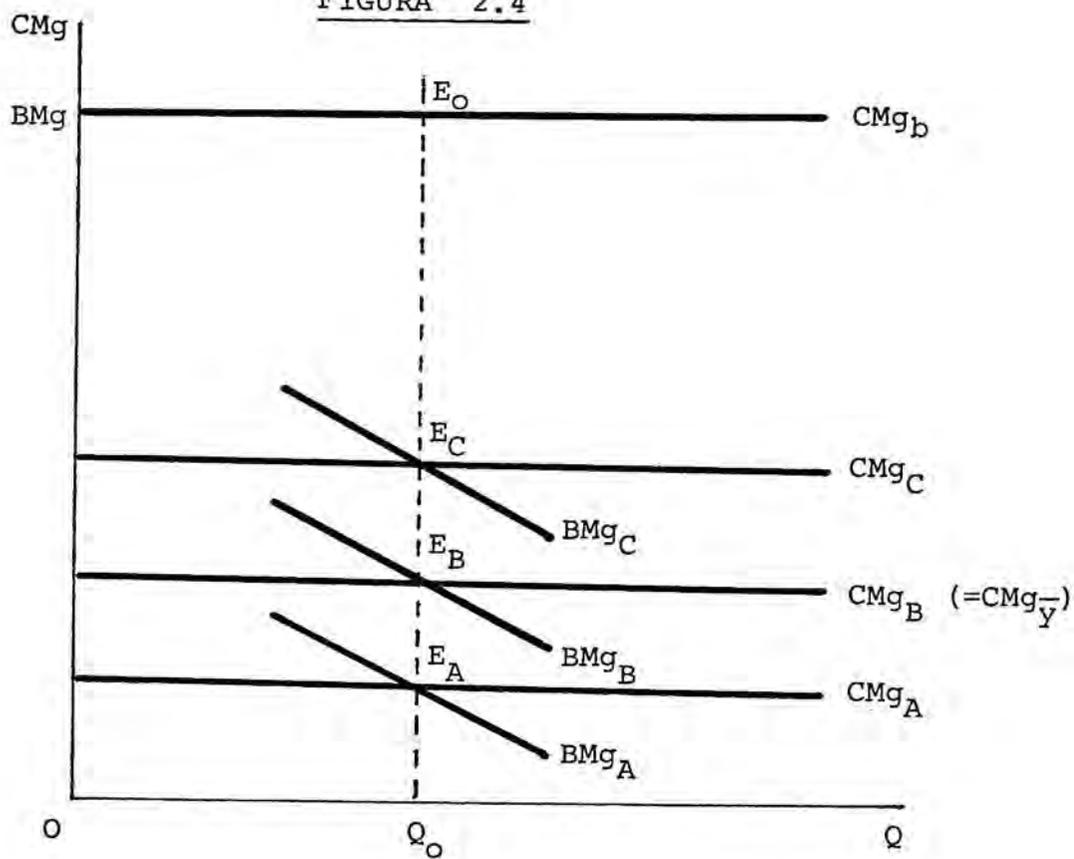
- Los individuos A,B y C sólo cambiarán de jurisdicción de residencia por motivos fiscales.
- En último término, los beneficios que los servicios públicos ocasionan a los individuos se distribuyen proporcionalmente a la renta personal.

A) Impuesto proporcional sobre la renta a nivel local

Bajo los anteriores supuestos, supóngase que se implanta un impuesto proporcional sobre la renta en la localidad, siendo ésta la única fuente de ingresos con que cuenta, y que se consigue una provisión eficiente.

La figura 2.4 evidencia esta situación de equilibrio. En el eje de las abcisas se representa el output provisto por la comunidad,  $Q_0$ , y en el de las ordenadas el coste marginal que le conlleva el pago del impuesto a cada individuo,  $CMg_i$ , además de los beneficios marginales de que éste disfruta,  $BMg_i$ . Así, las curvas  $BMg_A$ ,  $BMg_B$  y  $BMg_C$  vienen a ser los beneficios marginales de los individuos -A,B,C- citados; cada una de las rectas  $CMg_A$ ,  $CMg_B$  y  $CMg_C$  el coste marginal por contribuyente de consumir un nivel  $Q_0$  de servicios locales financiados con el impuesto proporcio-

FIGURA 2.4



nal sobre la renta, por lo cual, el  $CMg_i$  será diferente para cada sujeto, dependiendo de su nivel de renta o capacidad de pago; los puntos  $E_A$ ,  $E_B$  y  $E_C$  los lugares de equilibrio para cada individuo, es decir, donde  $CMg_i = BMg_i$ ; y por último, la recta  $CMg_b$  el coste marginal de proveer el nivel  $Q_0$  de servicios, verificándose que  $\sum CMg_i = \sum BMg_i = CMg_b$ .

En definitiva, ante tal planteamiento, el votante mediano -cuya renta equivale a la renta media de la jurisdicción local- es quien decide el nivel de output a proveer, resultando éste un óptimo Paretiano (28).

#### B) Impuesto progresivo sobre la renta a nivel local

Bajo los mismos supuestos que para el caso del im-

- 
- (28) Si el impuesto local sobre la renta cubre el coste de provisión de los servicios públicos, el coste per capita de proveerlos -en términos marginales,  $CMg_{bpc}$ - ha de coincidir con el coste de consumirlos por el individuo con una renta igual a la renta media del gobierno local, es decir, B; pues se demuestra que:

$$T_{pc} = t \cdot \bar{Y} \quad \text{y} \quad T_i = t \cdot Y_i$$

donde,  $T_{pc}$  es el coste per capita de proveer un output  $Q_0$  de servicios locales;  $t$  el tipo impositivo;  $\bar{Y}$  el nivel de renta media de la localidad;  $T_i$  el coste de consumir un output  $Q_0$  de servicios locales por un individuo; e  $Y_i$  el nivel de renta de un individuo.

Luego, si  $Y_B = \bar{Y}$  implica que  $T_{pc} = T_B$ , y de ello se deduce que  $CMg_B (=BMg_B) = CMg_{bpc}$ . Así, con un impuesto proporcional sobre la renta, y bajo las características mencionadas, se sigue que  $\sum CMg_i = CMg_b$ .

puesto proporcional, supóngase que se sustituye éste por otro progresivo, aunque del mismo rendimiento. Este cambio dará lugar a una redistribución de la renta entre los tres individuos; los contribuyentes más ricos -como C- pagarán más, y los contribuyentes pobres -como A- menos.

Ahora bien, esta redistribución de la renta puede resultar simétrica o asimétrica. Se denominará simétrica si el mayor pago que han de realizar los individuos ricos, se ve compensado por la disminución en el mismo que experimentan los pobres, de manera que el contribuyente de renta media no tiene ningún cambio en la cuantía de su pago impositivo. La redistribución simétrica conlleva el que en la figura 2.4 las curvas  $CMg_C$  y  $CMg_A$  se desplacen una hacia arriba y otra hacia abajo, respectivamente. La figura 2.5 evidencia estos desplazamientos, (las rectas de trazo interrumpido indican la posición de las curvas  $CMg_C$  y  $CMg_A$  antes de la redistribución simétrica). Así, el movimiento de la curva  $CMg_C$  hacia arriba señala el aumento en el coste impositivo del individuo C, y el de la curva  $CMg_A$  hacia abajo el descenso en el coste impositivo de A. Sin embargo, el pago correspondiente al votante mediano no ha sufrido variación.

En consecuencia, con una redistribución simétrica si que teniendo lugar la eficiencia en la provisión de servicios a nivel social, debido al hecho de compensarse las variaciones en el  $CMg_A$  y en el  $CMg_B$ , luego  $\sum CMg_i = \sum BMg_i =$

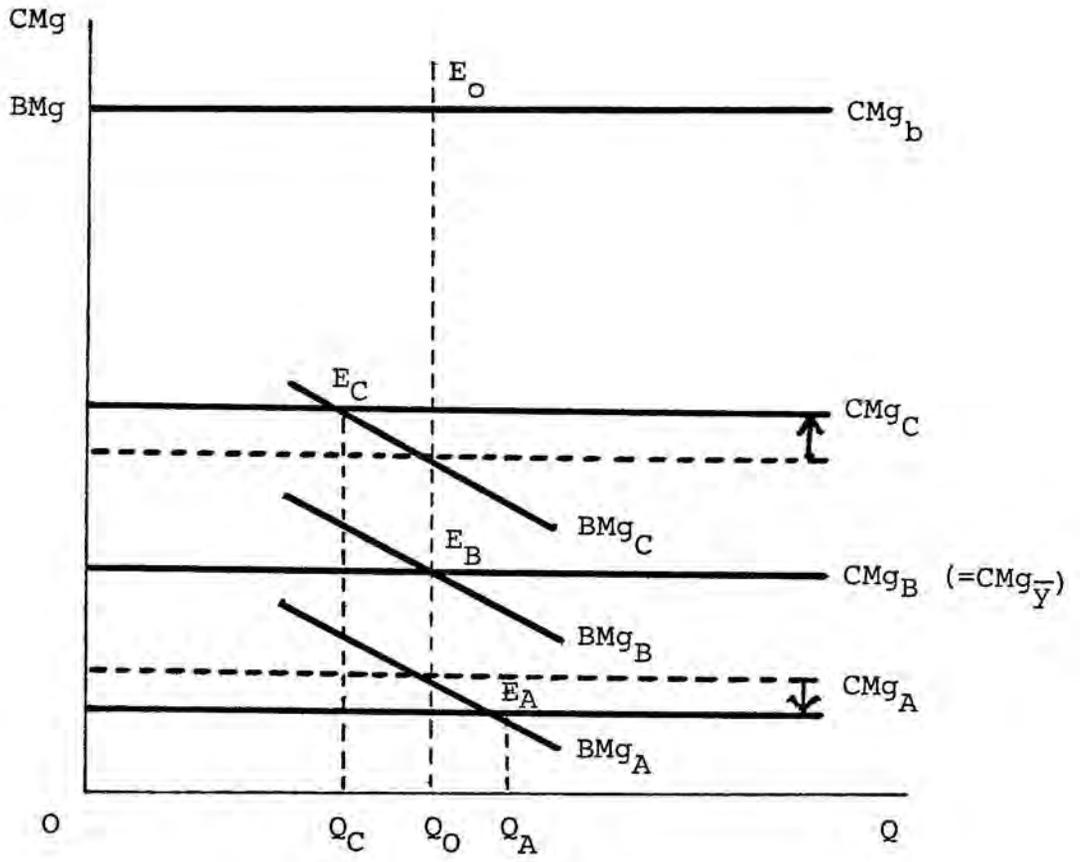
=  $CMg_B$ . No obstante, a nivel individual, los sujetos A y C no están en un óptimo, ya que  $CMg_A \neq BMg_A$  y  $CMg_C \neq BMg_C$ . El individuo A ha de pagar una cantidad inferior que con el impuesto proporcional, pero los beneficios que recibe del gasto público siguen siendo los mismos que antes, es decir,  $CMg_A < BMg_A$ . Lo contrario ocurre para el individuo C, para el cual  $CMg_C > BMg_C$ . Sólo para B se verifica que  $CMg_B = BMg_B$ . Por consiguiente, los individuos A y C desearán cambiar de situación. El primero, a causa de un pago impositivo inferior, deseará expandir el gasto público local; en cambio, el segundo, por las razones opuestas, reducirlo; pero el individuo B deseará quedarse en la misma situación por encontrarse en un óptimo. De ahí que, como el nivel de output a proveer por el gobierno local lo decide el individuo de renta media, aquél no cambiará de cuantía, continuando en  $Q_0$  (29). En otras palabras, cuando la redistribución ocasionada por un impuesto progresivo sobre la renta es simétrica, el nivel de servicios provistos sigue siendo el óptimo.

Sin embargo, la conclusión precedente es un tanto inverosímil si la Hacienda local es la proveedora de servi-

---

(29) Véase Wheaton (1975), quien sostiene que cuando la comunidad la forman personas con diferentes niveles de renta y, por lo tanto, con preferencias desiguales, no es posible lograr que todos los individuos estén satisfechos por su situación, dados el nivel de servicios provisto y el pago correspondiente. Aunque, con un impuesto sobre la renta un individuo de la localidad estará, por lo menos, siempre satisfecho.

FIGURA 2.5



cios, el impuesto progresivo sobre la renta se implanta a nivel local, y los individuos son móviles de una a otra localidad. Suponiendo la existencia de varios gobiernos locales con distintos outputs provistos, las personas descontentas por no disfrutar de la cantidad de servicios deseada en la comunidad donde residen -dado el coste marginal que han de soportar por dicho output- emigrarán a otras localidades con niveles de servicios más idóneos a sus preferencias, o hacia donde  $CMg_i = BMg_i$ . Así, el individuo A emigrará a una comunidad con una provisión de output igual a  $Q_A$ , y el C a otra con un nivel de servicios de  $Q_C$ , véase figura 2.5. Sólo el individuo B, de preferencias equivalentes al votante mediano, no deseará irse a otra jurisdicción, precisamente porque se encuentra en un óptimo Pareto. Los demás sujetos que no son votantes medianos querrán emigrar a otros lugares para poder consumir el output público deseado (30). Por lo tanto, esta emigración resul-

---

(30) Para Tiebout (1956) esta emigración de individuos de una a otra localidad da una solución de mercado a la falta de revelación de preferencias por los bienes públicos. Tiebout reconoce la relevancia que tiene la incidencia espacial de los beneficios y costes que comporta el gasto público. Según el profesor Domínguez del Brío (1980), ello permite descubrir un universo al que denomina tieboutiano. Pero este universo tieboutiano no exige el cumplimiento de una serie de hipótesis un tanto restrictivas, por ejemplo: existencia de un número indeterminado de gobiernos locales con diferentes niveles de servicios provistos (tantos habitantes, tantas comunidades), costes de movilidad nulos, no existencia de efectos externos intercomunitarios por la prestación de servicios públicos. Así, en la actuali-

(Cont. pág. siguiente)

tará ineficiente al no dejar cumplirse que  $\sum CMg_i = BMg_i$  (31).

En último lugar, cabe señalar lo que sucede cuando la redistribución es asimétrica. En este caso se modifica el pago impositivo efectuado por el contribuyente (votante) de renta media (32) y, en consecuencia, el nivel de output provisto. Por lo cual se violan las condiciones de eficiencia, aunque no exista ninguna emigración interjurisdiccional de individuos (33).

(30) (Cont.)

dad existen varias críticas a los supuestos en los que se basa este modelo, véase Buchanan & Goetz (1972), Oates (1981a) y Solé Vilanova (1982), págs. 18-22. Sin embargo, aunque se relajen dichas hipótesis el modelo tieboutiano utiliza una solución "second best" o de "cuasilógica de mercado", la cual no es muy diferente a la de un mercado privado competitivo pero con las restricciones en que normalmente se encuentra (problemas de incertidumbre, monopolios, etc.), véase Domínguez del Brío (1980), cap. 7.

(31) El cumplimiento de las hipótesis de Tiebout o del votante mediano sólo asegura una provisión de acuerdo con la demanda, pero no una provisión eficiente. Esto último depende, básicamente, del sistema de financiación adoptado.

(32) Si el cambio consiste en reducir el pago de los niveles inferiores de renta (por ejemplo, incrementando el mínimo exento), las personas de renta media habrán de tributar más. Luego, el output suministrado por la Hacienda local disminuirá, pues el votante mediano -que es quien decide- así lo deseará. Sucederá lo contrario si el cambio está en incrementar el pago impositivo de los más ricos; al votante mediano le disminuirá su deuda tributaria, por lo que pedirá una mayor cuantía de output provisto.

(33) Para un estudio detallado de la eficiencia de un impuesto proporcional sobre la renta, y otro progresivo, véase Buchanan (1964).

En conclusión, la eficiencia de un impuesto local sobre la renta para proveer un nivel óptimo de servicios públicos locales -en términos de Pareto- depende en gran medida de como se estructura tal figura impositiva. Primero, cuanto más el output provisto esté de acuerdo con las preferencias del votante de renta media -concidente, ésta, con la renta media de la localidad-, tanto más probable es que se consiga un punto de equilibrio óptimo. Y, segundo, un impuesto proporcional dará lugar a una menor emigración -o movilidad- de los residentes de una comunidad hacia otra, que en presencia de un impuesto progresivo; dado que al estructurarse de esta última forma, la redistribución ocasionada por el impuesto sobre la renta provoca una distorsión en los puntos de equilibrio de los individuos ( $CMg_i = BMg_i$ ), pertenecientes a los niveles altos y bajos de renta (34).

Es cierto que el modelo utilizado para llegar a la conclusión precedente se basa en una serie de supuestos de

---

(34) Para conocer otros estudios realizados sobre la eficiencia en la provisión de bienes públicos locales, financiados a través de un impuesto local sobre la renta, véase Foster y otros (1980), págs. 223-227, y Zee (1981). Este último trata conjuntamente, y bajo un impuesto local sobre la renta, los temas de la eficiencia en la provisión y de la determinación del tamaño óptimo de la jurisdicción.

Por otro lado, los efectos migratorios de un impuesto local sobre la renta se estudiarán con mayor detalle en el próximo capítulo, al tratarse el tema de la equidad horizontal.

carácter restrictivo, sobresaliendo la siguiente: la demanda de servicios públicos sólo está en función de la renta individual, por lo que todas las personas de un mismo nivel -o grupo- de renta tendrán iguales preferencias por aquéllos. Además, ello también implica suponer que los beneficios facilitados por el gasto público se distribuyen proporcionalmente al nivel de renta individual. Sin embargo, Buchanan (1964) afirma que el hecho de considerar el nivel escogido de servicios públicos únicamente en función de la renta individual, no es un supuesto muy irrealista si la opción consiste en elegir entre la totalidad de servicios públicos provistos y la totalidad de bienes privados. Las diferencias en los gustos de los consumidores según Buchanan se encuentran más entre el consumo de bienes concretos que entre los totales ofrecidos.

## CAPITULO 3

CRITERIOS DE VALORACION DE UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA (II): INCIDENCIA IMPOSITIVA

La equidad es otro criterio con que evaluar un impuesto. Su finalidad principal estriba en determinar quién en la economía soporta la carga tributaria. Dicho propósito se consigue analizando las variaciones que la implantación del impuesto ocasiona sobre los precios relativos de los bienes y de los factores productivos, ya que estos cambios afectan al bienestar de las personas.

El presente capítulo se dedica a la ejecución de un estudio de incidencia para el caso que nos ocupa: un impuesto local sobre la renta. A través de dicho análisis se observarán dos cuestiones:

1a. La incidencia de los cambios en los precios relativos de los productos y de los factores sobre el bienestar personal, lo cual depende de las variables siguientes:

- Las elasticidades-renta de los bienes de consumo, o la parte que los bienes sujetos a un cambio en su precio relativo representan en el gasto individual (propensión marginal al consumo).

- La distribución de la propiedad de los factores productivos (capital, trabajo, ...) entre los individuos.
- El nivel de renta individual.

2a. Los comportamientos que los ciudadanos de una jurisdicción adoptan para evadir el pago del impuesto sobre la renta a nivel local. Para ello hay dos opciones:

- Trasladar la carga impositiva. En muchas ocasiones, la persona que efectúa el pago correspondiente al impuesto puede no resultar ser la que está soportando la carga (incidencia) del mismo. En la traslación impositiva, los elementos que más directamente influyen son tres: las elasticidades de sustitución entre los factores productivos (a mayor elasticidad, mayor traslación del impuesto hacia delante o hacia los consumidores), la dimensión, y la localización de la jurisdicción que implanta el impuesto.
- Emigrar los factores productivos y/o los individuos a otras jurisdicciones sin un impuesto sobre la renta o con cargas impositivas, por el mismo, inferiores. Esta emigración está en

función de las variables siguientes: la movilidad de cada uno de los factores productivos, los costes de movilidad, y los rendimientos de los factores productivos en las distintas jurisdicciones (1).

Los efectos sobre el bienestar personal que un impuesto local sobre la renta comporta, no tienen porque limitarse al primer efecto de carácter redistributivo a que el tributo da lugar (por ejemplo, éste puede ser el que los ricos se queden en una situación peor a la que gozaban antes del impuesto y, los pobres, en una de mejor), sino que dichos efectos pueden provocar posteriores redistribuciones que incidan sobre el bienestar personal, las cuales en el presente estudio se dividen en dos, a saber:

- 1a. Efectos redistributivos originados por las diferencias en los gustos de los consumidores (apartado 3.1).
- 2a. Efectos redistributivos que provienen de las diferencias fiscales interjurisdiccionales o de, lo que es lo mismo, la falta de equidad horizon-

---

(1) Para profundizar en el concepto de equidad y de incidencia impositiva véase Boadway (1979). Asimismo, Hirsch (1970), págs. 67-68, y Sliger & Tuckman (1981), tratan el tema de la equidad dentro de un sistema hacendístico descentralizado.

tal entre los individuos que residen en comunidades distintas (apartado 3.2).

Así, según el signo de los efectos ocasionados por el impuesto local sobre la renta, se le podrá atribuir el calificativo de contribuir al logro del objetivo de la equidad o, no, en caso contrario.

### 3.1 INCIDENCIA DE UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA Y DIVERSIDAD EN LOS GUSTOS DE LOS CONSUMIDORES.

En la economía, un impuesto es neutral respecto a la asignación de recursos cuando no distorsiona los precios relativos de los bienes y de los factores productivos, así como la localización de éstos últimos. En tal circunstancia, cada contribuyente soporta una carga tributaria igual a su pago impositivo, pues éste no se traslada. La teoría impositiva ha querido atribuir al impuesto sobre la renta dicha propiedad, es decir, la neutralidad. Sin embargo, ello no es verdad si las propensiones marginales al consumo difieren entre los individuos.

Por lo tanto, en este apartado se estudiarán los efectos de un impuesto local sobre la renta en la asigna-

---

(2) Con ello se estudiará el impuesto local sobre la renta bajo la segunda perspectiva del criterio de eficiencia indicada en el capítulo anterior, apartado 2.1.

ción de recursos y los precios de los bienes y los factores productivos, todo ello bajo el supuesto de desigualdad entre los gustos de los individuos (2). Tal examen pondrá de relieve la incidencia del impuesto sobre los propietarios de los recursos económicos y los consumidores, al verse el comportamiento que adoptan ante el mismo.

### 3.1.1 Supuestos del modelo

El estudio de incidencia impositiva se realiza a través de un análisis de incidencia diferencial, es decir, se examinan los cambios distributivos ocasionados al sustituirse un impuesto por otro, mientras que los ingresos y gastos totales del gobierno local, en cuestión, se mantienen constantes. Luego, ello implica que deba sustituirse alguna de las figuras impositivas existentes en la Hacienda local por el nuevo impuesto, de manera que los ingresos locales no experimenten variación alguna.

Por otro lado, cabe decir que el modelo utilizado para dicho análisis es de equilibrio general (3) y se basa

(2) Véase pág. 110.

(3) El pionero de los modelos de equilibrio general en el campo de la incidencia impositiva es Harberger (1962). Mieszkowski (1967) generaliza el modelo de Harberger al estudiar la incidencia diferencial de varios impuestos sobre el producto y los factores. Mieszkowski afirma que la incidencia impositiva depende de tres efectos: efecto output, efecto sustitución y efecto demanda. Sin embargo, en los modelos de Harberger y de Mieszkowski se suponen los factores productivos completamente móviles

en los supuestos que siguen:

- a) Existencia de un área local (por ejemplo, metropolitana, comarcal) con dos comunidades o jurisdicciones, A y B, que la forman.
- b) El nivel de renta media de las dos comunidades, A y B, es el mismo.
- c) Dentro del área local hay dos sectores que producen los bienes X e Y, los cuales tienen un carácter local bien específico; cabe citar la vivienda, el pan, etc.. Así pues, su producción se realiza localmente por razones económicas, ya que se caracterizan por ser perecederos, de difícil movilidad, voluminosos, etc.; y el área geográfica donde compiten está limitada, también, al mercado local, es decir, no se exportan fuera del mismo. Luego, el precio de estos bienes viene determinado por la intersección de la demanda local y la oferta. La unión de los dos sectores forma, conse

---

(3) (Cont.)

les de uno a otro sector. Así McLure (1971) adapta el modelo Harberger-Mieszkowski al caso de imperfecta movilidad intersectorial de los factores. Otros trabajos de interés, en cuanto al análisis de la incidencia impositiva basada en modelos de equilibrio general, son: Mieszkowski (1969), McLure (1974) y (1975).

Posteriormente han aparecido modelos de incidencia impositiva de carácter dinámico; así como, se ha pasado de modelos neoclásicos a otros keynesianos, véase Calle & Pi (1983).

cuentemente, una economía cerrada.

En el modelo, se ignoran el consumo y la producción de bienes que compiten en los mercados nacionales, además de los locales. Cualquier cambio impositivo de la Hacienda local que pueda afectar al consumo de dichos bienes, Z, tiene un efecto muy pequeño sobre su precio, debido a que éste se determina en los mercados nacionales. Sin embargo, el precio del bien Z se puede tomar como numerario por no haber activos monetarios en el modelo, expresándose -así- todos los precios en términos de Z (4).

- d) Se diferencian dos grupos sociales dentro del área local: uno, con niveles altos de renta (ricos) y, otro, con niveles bajos (pobres). Ambos grupos gastan toda su renta en el consumo de los bienes X e Y (5).
- e) Los gustos de los individuos están en función de su nivel de renta, de manera que todas las perso

---

(4) Véase Hamilton (1976), quien construye un modelo, para el análisis de la capitalización de las diferencias fiscales interjurisdiccionales, en base a los supuestos señalados en el punto c), entre otros.

(5) Los bienes X e Y se consideran bienes de demanda normal, no bienes inferiores. Es decir, al incrementarse (decrecer) la renta, la demanda de dichos bienes aumenta (disminuye).

nas pertenecientes al mismo grupo de renta tienen los mismos gustos.

Considérese que los ricos manifiestan una propensión marginal al consumo del bien X ( $m_x$ ) superior a la del bien Y ( $m_y$ ), mientras que los pobres gastan la mayor parte de su renta en el consumo de este último, cuya propensión marginal ( $n_y$ ) es mayor a la que poseen por X ( $n_x$ ). En consecuencia, el bien X será un bien con una elasticidad-renta más elevada que el bien Y (6).

- f) Todos los mercados se encuentran bajo condiciones de competencia perfecta. Ello implica que a los factores de producción se les renumere por su productividad marginal.
- g) La función de producción de los bienes X e Y es igual en los dos sectores que los producen, siendo de rendimientos constantes a escala, es decir,

---

(6) La diversidad en los gustos de los consumidores se refleja, principalmente, en las diferencias entre las elasticidades-renta de los bienes. Por ejemplo, los bienes de lujo, consumidos -en su mayor parte- por los grupos sociales altos, tienen una elasticidad-renta muy superior a los bienes de primera necesidad, en los que gastan casi toda su renta los grupos sociales más bajos. Así, el bien X podría estar constituido por viviendas de lujo, clubs privados, jardines, etc.. En cambio, el bien Y por bienes de primera necesidad: pan, viviendas sociales, etc.

lineal, y homogénea.

- h) La oferta total de los factores de producción, capital y trabajo, es fija. Dichos factores están plenamente ocupados.
- i) Se ignoran los efectos impositivos sobre el ahorro y la relación trabajo-ocio.
- j) En el equilibrio inicial se asume la siguiente situación:

- Los precios de los bienes y de los factores productivos son iguales a la unidad (7).
- Las autoridades locales de A y B financian su provisión de servicios públicos mediante un impuesto de capitación o de suma fija ("lump-sum tax") (8), el cual es de la misma cantidad en

---

(7) El suponer que los precios iniciales de bienes y de factores productivos sean iguales a la unidad, trae las dos implicaciones siguientes: a) Cualquier cambio en un precio ( $dp$ ) es también un cambio fraccional o porcentual (%) en este precio. b) Los tributos que aparecen como impuestos sobre bases unitarias ( $dt$ ), resultan realmente impuestos sobre el valor añadido, ya que todos los precios iniciales se asumen iguales a la unidad. Por lo tanto:  $\frac{dp}{p} = dp$  y  $\frac{dt}{t} = t$ . Véase McLure (1975), págs. 132-133.

(8) Un impuesto de capitación o de suma fija comporta que la obligación de pago sea la misma para cada contribuyente, al ser de cuantía fija e independiente de la renta individual. Al mismo tiempo se considera neutral desde el punto de vista de la asignación de recursos.

ambas localidades; pues, tanto el coste medio de provisión de los servicios, como el nivel provisto de éstos, no varía entre las dos jurisdicciones del área.

- La cantidad de output provisto es un óptimo Pareto, a nivel social e individual, en una y otra localidad (véase capítulo 2).

En este contexto, se va a estudiar la incidencia diferencial que tendrá sobre los residentes en el área local la sustitución, en A y B, del impuesto de capitación por un impuesto proporcional sobre la renta de idéntico rendimiento, exigido por sus correspondientes Haciendas locales y del mismo tipo en ambas localidades.

### 3.1.2 Clases de efectos

Con motivo de la realización del análisis de incidencia se distinguirán los efectos siguientes:

- A) Efecto redistribución (inicial). El primer efecto que surgirá, después de la implantación del impuesto local sobre la renta en el área geográfica considerada, será una redistribución de renta entre los grupos sociales que la integran; a causa del cual los ricos quedarán peor que antes del cambio

impositivo, mientras que los pobres saldrán ganando. La razón está en que el impuesto sobre la renta, a pesar de ser proporcional, conseguirá más progresividad que el impuesto de capitación. Por último, a esta redistribución la calificamos de inicial por el hecho de haber de posteriores a ella, tal como se indicó al principio del capítulo y se verá a continuación. No obstante, ésta es la que responde a la propia naturaleza del impuesto sobre la renta.

- B) Efecto demanda. Por el efecto redistributivo anterior, y como se supone que los individuos consumen toda su renta, el nivel de consumo de los ricos pasará a una cantidad inferior y, el de los pobres, se incrementará. Pero, el descenso en el consumo del bien X (Y), por parte de los ricos, no se ve compensado por el aumento en el consumo de dicho bien que los pobres experimentan, ya que las propensiones marginales al consumo difieren entre ambos grupos de renta. Así, la demanda del bien X, consumido mayoritariamente por los ricos, desciende al tener éstos una propensión marginal a su consumo ( $m_x$ ) superior a la de los pobres ( $n_x$ ). Contrariamente, la demanda del bien Y se incrementa por ser la propensión marginal de los pobres ( $n_y$ ) hacia el consumo de Y mayor que la de los ri

cos ( $m_y$ ). Con lo cual, cuanto más grande sea la diferencia entre aquéllas, más grande será el descenso (aumento) en el consumo del producto X (Y).

- C) Efecto output. Si por el efecto demanda disminuye (aumenta) el consumo de X (Y), las intensidades relativas de los factores se verán afectadas en los dos sectores que producen los bienes X e Y. En consecuencia, hay una reasignación de recursos de uno a otro sector, y un cambio en los precios relativos de los factores productivos y de los bienes. Por ejemplo, si el sector que produce el bien X es capital (trabajo) intensivo, el efecto output rebaja (aumenta) la productividad del capital respecto la del trabajo en dicho sector; lo cual le hace emigrar hacia el otro -sector del bien Y-, donde el capital resulta que goza -todavía- de los precios factoriales que existían antes de la implantación del impuesto local sobre la renta. Todo lo cual incide sobre los precios de bienes y de factores.

En definitiva, el efecto demanda se origina cuando las propensiones marginales al consumo entre los individuos son distintas. Si hay igualdad en los gustos, el efecto demanda no existe. Por otro lado, el efecto output es nulo cuando las intensidades relativas de los factores en

los dos sectores son iguales (9).

De ahí que un impuesto local sobre la renta no ocasionará ninguna distorsión en el punto de equilibrio producción-consumo de la economía local, la asignación de recursos y los precios de los bienes y de los factores productivos, si las propensiones marginales al consumo no varían entre los individuos o grupos de renta, y no se dan diferencias fiscales de una a otra localidad, según los supuestos utilizados en el modelo. Bajo tales circunstancias, el efecto demanda y el efecto output no tienen lugar, sólo ocurre el efecto redistribución, y -por lo tanto- el impuesto será neutral. Sin embargo, la diversidad en los gustos de los consumidores provoca una segunda vuelta de efectos redistributivos, expuestos anteriormente.

### 3.1.3 Análisis algebraico

Seguidamente, se van a analizar de manera algebraica los efectos ocasionados por un impuesto local sobre la renta, citados en las líneas precedentes. Para ello nos basamos en un modelo de equilibrio general parecido al seguido por Harberger (1962), Mieszkowski (1967) y McLure (1971) (10).

---

(9) Para profundizar en el concepto de efecto demanda y de efecto output, véase Mieszkowski (1967).

(10) Véase nota (3).

Este último es el que se ha seguido básicamente, pero extendido al supuesto de preferencias marginales al consumo desiguales entre los individuos, y adaptado al caso de un impuesto proporcional sobre la renta (11).

Considérese que la función de demanda del bien X en el área local, es decir, en A y B, se puede expresar como sigue:

$$X = f (p_x, p_y, R^A, R^B)$$

donde,  $p_x$  ( $p_y$ ) es el precio del bien X (Y) en las dos comunidades, A y B; y  $R^A$  ( $R^B$ ) es el nivel de renta de la localidad A(B).

Al ser la función de demanda homogénea de grado cero (12), únicamente resulta relevante el nivel de precios relativos, utilizándose la siguiente expresión:

$$X = f (p_x / p_y, R^A, R^B) \quad [1]$$

Diferenciando la función anterior, se obtiene la e-

---

(11) En el modelo de McLure (1971) las propensiones marginales al consumo de los bienes son iguales para todos los individuos. Por lo tanto, el efecto demanda no existe. En consecuencia, en dicho modelo un impuesto general sobre el consumo (o sobre la renta) será neutral respecto a la asignación de recursos y los precios relativos de los bienes y de los factores productivos, ya que al no haber efecto demanda tampoco tiene lugar la redistribución posterior que éste comporta, o efecto output.

(12) Véase Bilas (1971), nota 8 del capítulo sexto.

cuación de demanda para el bien X,

$$\frac{dX}{X} = -E_x (dp_x - dp_y) - M_x^A \frac{dR^A}{R^A} - M_x^B \frac{dR^B}{R^B} \quad [2]$$

donde,  $E_x$  es la elasticidad-precio del bien X en A y B; y  $M_x^A$  y  $M_x^B$  son las propensiones marginales al consumo del bien X en A y B, respectivamente.

Al primer término de la parte derecha de la ecuación [2],  $-E_x (dp_x - dp_y)$ , se le denomina efecto sustitución y, al resto,  $-M_x^A \frac{dR^A}{R^A} - M_x^B \frac{dR^B}{R^B}$ , efecto renta (13).

Siguiendo el mismo procedimiento utilizado para el bien X, se puede obtener la ecuación de demanda para el bien Y,

$$\frac{dY}{Y} = -E_y (dp_x - dp_y) - M_y^A \frac{dR^A}{R^A} - M_y^B \frac{dR^B}{R^B} \quad [3]$$

donde,  $E_y$  es la elasticidad-precio del bien Y en A y B; y  $M_y^A$  y  $M_y^B$  son las propensiones marginales al consumo del bien Y en A y B, respectivamente.

#### A) Efecto redistribución

Al gravarse los residentes en A y B con un impuesto

---

(13) La ecuación de demanda [2] es del tipo llamado de Slutsky. Una vez diferenciada la ecuación, se pueden dividir los cambios sobre los precios de los bienes en dos efectos: efecto renta y efecto sustitución. Véase Bilas (1971), págs. 110-111 de la edición castellana de 1978.

proporcional sobre la renta, el cambio que en dichas localidades el nivel de renta experimenta es igual a:

$$\frac{dR^A}{R^A} = -t^A \quad \frac{dR^B}{R^B} = -t^B$$

siendo,  $t^A$  ( $t^B$ ) el tipo impositivo del impuesto en la localidad A(B).

Como  $t^A = t^B = t$ , se pueden expresar los efectos renta de las ecuaciones [2] y [3] de la manera siguiente:

$$-M_X^A (-t^A) - M_X^B (-t^B) = (M_X^A + M_X^B)t = M_X t \quad [4]$$

$$-M_Y^A (-t^A) - M_Y^B (-t^B) = (M_Y^A + M_Y^B)t = M_Y t \quad [5]$$

donde,  $M_X$  ( $M_Y$ ) es la propensión marginal al consumo del bien X(Y) a nivel agregado, es decir, de toda el área local. Por lo tanto,  $M_X$  ( $M_Y$ ) es la suma de las propensiones marginales al consumo de X(Y) de todos los ricos y pobres del área, con lo cual se tiene que:

$$M_X = m_X + n_X \quad M_Y = m_Y + n_Y$$

Ahora bien, el primer efecto redistributivo del impuesto local sobre la renta se dijo que consistía en transferir renta de los ricos hacia los pobres. Ello quiere decir que el cambio que experimentan los dos grupos sociales es de diferente signo, aunque de la misma magnitud al ser el impuesto proporcional. De esta forma, las expresiones de los efectos renta, [4] y [5], resultan como sigue:

$$\begin{cases} \overline{M}_X t = m_X (-t) + n_X t \\ \overline{M}_X t = -(m_X - n_X) t \end{cases} \quad [4'] \quad \begin{cases} \overline{M}_Y t = m_Y (-t) + n_Y t \\ \overline{M}_Y t = -(m_Y - n_Y) t \end{cases} \quad [5']$$

dando muestras de la primera redistribución del impuesto sobre la renta.

B) Efecto demanda

Así pues, se pueden volver a reformular las ecuaciones de demanda de los bienes X e Y, [2] y [3], a través de las expresiones [4'] y [5'] anteriores, de manera que:

$$\frac{dX}{X} = - E_X (dp_X - dp_Y) - (m_X - n_X) t \quad [2']$$

$$\frac{dY}{Y} = - E_Y (dp_X - dp_Y) - (m_Y - n_Y) t \quad [3']$$

A su vez, la ecuación [3'] es posible escribirla de esta forma:

$$\frac{dY}{Y} = - E_Y (dp_X - dp_Y) - (n_X - m_X) t \quad [3'']$$

Ello es debido a que al consumir los dos grupos sociales toda su renta, se dan las relaciones siguientes:

$$\begin{cases} \overline{m}_Y = 1 - m_X \\ \overline{n}_Y = 1 - n_X \end{cases} \quad m_X \neq n_X \quad n_Y \neq m_Y$$

El efecto demanda se demuestra si se tienen en cuen-

ta los supuestos descritos para el presente modelo:  $[m_x > n_x]$  y  $[n_y > m_y]$ . Por ello se deduce que el término  $(m_x - n_x)$  -en [2']- será positivo y -en [3']-  $(m_y - n_y)$  negativo, lo cual afectará de modo distinto las demandas de los bienes X e Y. En otras palabras, debido a los distintos signos de los efectos renta -véanse ecuaciones [2'] y [3'']-, la implantación del impuesto local sobre la renta ocasiona, también, un efecto demanda de distinto signo sobre el consumo de los bienes X e Y, negativo para X y positivo para Y. Entonces, la demanda de consumo del bien X desciende y la del bien Y aumenta, así:

$$\boxed{\frac{dX}{X} < \frac{dY}{Y}} \rightarrow \text{Efecto demanda.}$$

Esta distorsión entre el consumo de ambos bienes, X e Y, incide en el equilibrio producción-consumo de la economía local, generándose una segunda redistribución, pero esta vez entre los propietarios de los factores productivos; la cual se estudiará bajo la denominación de efecto output.

Por último, el efecto demanda puede expresarse restando la ecuación [3''] de la [2']:

$$\frac{dX}{X} - \frac{dY}{Y} = (-E_x + E_y) (dp_x - dp_y) - 2(m_x - n_x)t \quad [6]$$

A partir de la ecuación [6] se ve que cuanto mayor sea la desigualdad entre  $m_x$  y  $n_x$ , mayor será la diferencia entre

$$\frac{dX}{X} \text{ y } \frac{dY}{Y} \text{ (14).}$$

Por otro lado, mediante la expresión [6], también se demuestra que si las propensiones marginales son iguales para ambos grupos sociales,  $m_x = n_x$  y  $m_y = n_y$ , el efecto renta no existe y, por lo tanto, sólo cuenta el efecto sustitución; el cual no produce ningún efecto sobre la demanda de los bienes X e Y, ya que ambos varían en la misma dirección. Luego, se puede escribir:  $\frac{dX}{X} - \frac{dY}{Y} = 0$  (15).

C) Efecto output

Para calcular los cambios que el efecto output ocasiona en el rendimiento factorial y los precios de los productos, de acuerdo con los supuestos enunciados inicialmente, se utiliza un sistema formado por las ecuaciones siguientes:

- Ecuación de demanda:

- 
- (14) Si  $m_y = 1 - m_x$  y  $n_y = 1 - n_x$ , cuanto más difieran entre sí  $m_x$  y  $n_x$ , más lo harán  $m_y$  y  $n_y$ .
  - (15) Si las propensiones medias al consumo son diferentes entre los dos grupos sociales, pero iguales las propensiones marginales, tampoco habrá efecto demanda (ni efecto renta) y, en consecuencia, ninguna distorsión respecto al nivel inicial de consumo relativo de ambos bienes, X e Y. Esta es la hipótesis utilizada por McLure (1971).

$$\frac{dX}{X} = - E_x (dp_x - dp_y) - M_x t \quad [2"]$$

- Ecuaciones de producción u oferta:

$$\frac{dX}{X} = f_K \frac{dK_x}{K_x} + f_L \frac{dL_x}{L_x} \quad [7]$$

donde,  $f_K$  ( $f_L$ ) es la participación inicial del capital (trabajo) en la producción del bien X; y  $K_x$  ( $L_x$ ) la cantidad inicial de capital (trabajo) en el sector que produce el bien X.

$$\frac{dK_x}{K_x} - \frac{dL_x}{L_x} = - S_x (dp_{K_x} - dp_{L_x}) \quad [8]$$

$$\frac{dK_y}{K_y} - \frac{dL_y}{L_y} = - S_y (dp_{K_y} - dp_{L_y}) \quad [9]$$

donde,  $S_x$  ( $S_y$ ) es la elasticidad de sustitución entre los factores, capital y trabajo, en el sector del bien X(Y);  $p_{K_x}$  ( $p_{L_x}$ ) el precio del capital (trabajo) en el sector de X; y  $p_{K_y}$  ( $p_{L_y}$ ) el precio del capital (trabajo) en el sector de Y.

- Ecuaciones de precios:

$$dp_x = f_K dp_{K_x} + f_L dp_{L_x} \quad [10]$$

$$dp_y = g_K dp_{K_y} + g_L dp_{L_y} \quad [11]$$

donde,  $g_K(g_L)$  es la participación inicial del capital (trabajo) en la producción del bien Y.

Ahora bien, como los individuos consumen en los bienes A y B todos sus ingresos, la introducción del impuesto local sobre la renta es para aquéllos parecido a que los precios de tales bienes se incrementaran por la cantidad del impuesto. Luego, las dos ecuaciones anteriores resultan como sigue:

$$dp_x = f_K dp_{K_x} + f_L dp_{L_x} + t \quad [10']$$

$$dp_y = g_K dp_{K_y} + g_L dp_{L_y} + t \quad [11']$$

- Ecuaciones que expresan la oferta total de los factores:

$$dK_x = - dK_y \quad [12]$$

$$dL_x = - dL_y \quad [13]$$

- Ecuaciones que expresan la movilidad de los factores entre los dos sectores:

$$\frac{dK_x}{K_x} = e_K (dp_{K_x} - dp_{K_y}) \quad [14]$$

$$\frac{dL_x}{L_x} = e_L (dp_{L_x} - dp_{L_y}) \quad [15]$$

siendo,  $e_K(e_L)$  el parámetro de movilidad del capital (trabajo). Dichos parámetros toman los siguientes valores:

- Corto plazo: inmovilidad factorial entre sectores,  $e_K = e_L = 0$ ; ello implica que  $dp_{K_X} \neq dp_{K_Y} \neq dp_K$ ,  $dp_{L_X} \neq dp_{L_Y} \neq dp_L$ .
- Medio plazo: capital móvil y trabajo inmóvil,  $e_K = \infty$ ,  $e_L = 0$ ; ello implica que  $dp_{K_X} = dp_{K_Y} = dp_K$ ,  $dp_{L_X} \neq dp_{L_Y} \neq dp_L$ .
- Largo plazo: completa movilidad factorial,  $e_K = \infty$ ,  $e_L = \infty$ ; ello implica que  $dp_{K_X} = dp_{K_Y} = dp_K$ ,  $dp_{L_X} = dp_{L_Y} = dp_L$ .

- Ecuación de numerario:

$$dp_Y = 0 \quad [16]$$

Al tomarse como numerario el precio del bien Y, los cambios sobre el nivel de precios relativos de los productos vienen dados por  $dp_X$ :

$$dp_X = \frac{-\frac{dX}{X} - M_X^t}{E_X} \quad [17]$$

El sistema queda determinado al constar de 11 ecuaciones y de 11 incógnitas ( $X, Y, P_X, P_{K_X}, P_{K_Y}, P_{L_X}, P_{L_Y}, k_X$ ,

$k_y, L_x, L_y, t$ ), obteniéndose -una vez resuelto- las soluciones expuestas en las dos páginas siguientes (16).

A través de dichos resultados, se observa como en el área geográfica considerada el impuesto local sobre la renta da lugar a un efecto output que incide sobre:

- a) Los precios relativos de los factores productivos, capital y trabajo; y
- b) Los precios relativos de los productos o bienes, X e Y.

El efecto output sobre los precios relativos de los factores productivos es posible dividirlo en dos estadios: 1°. Los rendimientos de los factores en los dos sectores descienden por la cantidad del impuesto. Ello sucede al ser un impuesto general equivalente a uno sobre el consumo total de la economía. 2°. Hay un aumento (descenso) adicional de la carga impositiva sobre aquellos factores que producen el bien por el cual los ricos (pobres) tienen una mayor propensión marginal hacia su consumo, conduciendo a un resultado parecido al que ocasionaría un impuesto sobre el consumo del bien X (17).

---

(16) Para la resolución del sistema ver el apéndice matemático del capítulo 3.

(17) En el estudio realizado por McLure (1971), para el caso de un impuesto sobre la renta el efecto output se reduce al primer estadio, no habiendo ninguna distorsión en el nivel de precios relativos de los factores. La razón estriba en la inexistencia del efecto demanda.

EFFECTO OUTPUT DEL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA

- Corto plazo: todos los factores inmóviles.

a) Efecto output sobre los precios de los factores productivos.

$$dp_{K_x} = dp_{L_x} = - \left[ t + \frac{M_x}{E_x} t \right]; \quad dp_{K_y} = dp_{L_y} = - \left[ t - \frac{M_x}{E_x} t \right]$$

b) Efecto output sobre los precios de los productos.

$$dp_x = - \frac{M_x}{E_x} t$$

---


$$M_x = - M_y \quad M_x = m_x - n_x \quad M_y = n_x - m_x$$


---

- Medio plazo: capital móvil y trabajo inmóvil.

a) Efecto output sobre los precios de los factores productivos.

$$dp_K = - \left[ t + \frac{S_x g_L \frac{K_x}{K_y} M_x}{[D_2]} t \right]; \quad dp_{L_x} = - \left[ t + \frac{(S_y + S_x g_L \frac{K_x}{K_y}) M_x}{[D_2]} t \right]$$

$$dp_{L_y} = - \left[ t - \frac{S_x g_K \frac{K_x}{K_y} M_x}{[D_2]} t \right]$$

b) Efecto output sobre los precios de los productos.

$$dp_x = - \left[ \frac{M_x}{E_x} t - \frac{f_K S_x S_y}{[D_2]} \frac{M_x}{E_x} t \right]$$

---


$$[D_2] = S_y \left[ E_x f_L + (f_K + g_K \frac{K_x}{K_y}) S_x \right] + E_x S_x g_L \frac{K_x}{K_y}$$


---

- Largo plazo: perfecta movilidad factorial.

a) Efecto output sobre los precios de los factores productivos.

$$dp_K = - \left[ t + \frac{g_L \left( \frac{K_x}{K_Y} - \frac{L_x}{L_Y} \right) M_x}{[D_3]} t \right]$$

$$dp_L = - \left[ t + \frac{g_K \left( \frac{L_x}{L_Y} - \frac{K_x}{K_Y} \right) M_x}{[D_3]} t \right]$$

b) Efecto output sobre los precios de los productos

$$dp_x = - \left[ \frac{M_x}{E_x} t - \frac{S_y + S_x (f_L K_x / K_Y + f_K L_x / L_Y) M_x}{[D_3]} t \right]$$

$$[D_3] = S_y \left( 1 + g_L \frac{L_x}{L_Y} + g_K \frac{K_x}{K_Y} \right) + \left( f_L \frac{K_x}{K_Y} + f_K \frac{L_x}{L_Y} + \right.$$

$$\left. + \frac{L_x}{L_Y} \frac{K_x}{K_Y} \right) S_x + E_x (f_K - g_K) \left( \frac{K_x}{K_Y} - \frac{L_x}{L_Y} \right)$$

D) Conclusiones

En definitiva, para los tres casos de movilidad factorial considerados, las soluciones que se derivan del sistema de ecuaciones detallado anteriormente, conducen a las variaciones sobre los precios relativos de bienes y de factores que se explican seguidamente:

Caso I. Corto plazo: todos los factores inmóviles.

A corto plazo, los precios relativos de los factores productivos del bien preferido por los ricos (pobres), X (Y), desciende (aumenta). Ello es debido a que al disminuir (aumentar) el consumo de X (Y) por el efecto demanda, lo hace -a su vez- su producción y, por lo tanto, la productividad de los factores del bien X, no pudiendo éstos escapar a tal disminución (aumento) al ser inmóviles. Luego, el precio del bien X (Y) baja (sube) respecto al del bien Y (X). Así, el efecto output a corto plazo es:

- Directamente proporcional a la propensión marginal al consumo del bien X en el área local,  $M_x$ .
- Inversamente proporcional a la elasticidad-precio del bien X en el área local,  $E_x$ .

Caso II. Medio Plazo: capital móvil y trabajo inmóvil.

A medio plazo, si el factor que produce el bien X es

intensivo en el factor móvil, capital, el efecto output reduce el rendimiento de aquél en los dos sectores; y tiene un efecto ambiguo sobre el rendimiento del factor inmóvil, trabajo, ya que éste experimenta un efecto negativo en el sector de X, mientras que positivo en el de Y. El proceso anterior se demuestra en la explicación siguiente.

Cuando hay factores móviles e inmóviles, el efecto output es posible dividirlo en dos partes, las cuales también las diferencia Mieszkowski (1972), quien denomina a dicho efecto: efecto "excise tax" (18). Las dos partes son las que siguen:

- 1a. Igual que en el caso del corto plazo, la reducción en el consumo del bien X, consumido preferentemente por los ricos, decrementa la producción de dicho bien y los rendimientos de los factores que intervienen en la misma. No obstante, como en esta ocasión el capital es móvil, emigra del sector de X hacia el de Y; por lo cual las intensidades relativas de los factores varían de uno a otro sector. Luego, el descenso en la relación  $K_X / L_X$  provoca que el rendimiento bruto del

---

(18) Mieszkowski denomina efecto "excise tax" al efecto output. Y ello porque las consecuencias a que da lugar son parecidas a las de un impuesto sobre el consumo de un bien, por ejemplo, en este caso, el bien X.

capital en X aumente. Esta reasignación de recursos entre los sectores continúa hasta que el rendimiento neto del capital en el sector de Y ha descendido lo suficiente como para igualarse al rendimiento neto del mismo en el de X, después de la implantación del impuesto. Por lo tanto, a causa de la movilidad del capital, todos los propietarios de éste han de soportar un precio más bajo, es decir, se traslada parte de la carga impositiva del sector del bien X al de Y.

Por otro lado, el efecto output también reduce la productividad, y -en consecuencia- el precio del trabajo -factor inmóvil- que interviene en la producción de X. Sin embargo, el abaratamiento del precio del trabajo no compensa la subida en el precio bruto del capital, al ser el bien X intensivo en este último; con lo cual, el precio de X se encarece, superando al descenso que había tenido a corto plazo.

- 2a. La emigración del capital, del sector de X al de Y, aumenta la productividad y el rendimiento del factor trabajo en el sector del bien Y. No obstante, contrariamente a lo que ocurre con el precio de X, el precio del bien Y baja, pues la subida en el rendimiento del trabajo no compensa

el descenso en el rendimiento neto del capital.

Esquemáticamente, estas dos partes del efecto output resultan como sigue:

$$1a. \nabla PMg_K ; \nabla PMg_L \Rightarrow \nabla \frac{K_X}{L_X} \Rightarrow \Delta PK_X^{bruto} ; \Delta PK_X^{bruto} > \nabla PL_X \Rightarrow \Delta P_X$$

$$2a. \Delta \frac{K_Y}{L_Y} \Rightarrow \nabla PK_Y^{bruto} = \nabla PK_Y^{neto} ; \Delta PL_Y ; \nabla PK_Y^{neto} > \Delta PL_Y \Rightarrow \nabla P_Y$$

En último término cabe decir que si el sector que produce el bien preferido por los ricos, X, no es intensivo en el factor móvil, capital, sino en el factor inmóvil, trabajo, el efecto output también reduce el precio del trabajo en el sector de X. Sin embargo, ahora, como el trabajo es inmóvil y la relación  $K_X / K_Y$  pequeña, no puede trasladarse hacia el sector de Y parte de la carga impositiva que experimenta aquél en el de X. Por lo cual, el peso mayor del impuesto es soportado por el factor trabajo del bien X.

Resumiendo, a medio plazo el efecto output sobre los precios relativos de los bienes y de los factores productivos es:

- Directamente proporcional a la propensión marginal al consumo del bien X en el área,  $M_X$ .
- Directamente proporcional a la intensidad relativa

del factor móvil en los dos sectores,  $K_x/K_y$ . Cuanto más el sector de X sea intensivo en aquél, mayor será el efecto output. Si la relación  $K_x/K_y$  es pequeña (por ejemplo, el sector de X es intensivo en trabajo), la carga del impuesto es soportada -en gran parte- por el factor inmóvil, trabajo, del bien X.

- Directamente proporcional a la elasticidad de sustitución entre los factores en los dos sectores,  $S_x$  y  $S_y$ . Si la elasticidad de sustitución en el sector de X,  $S_x$ , es alta, ello significa una mayor emigración del capital del sector de X al de Y, y -por lo tanto- un efecto output más grande sobre el precio de los factores: negativo para los del sector de X y positivo para los del sector de Y.

Pero, el efecto negativo sobre el factor inmóvil de X, trabajo, es además directamente proporcional a la elasticidad de sustitución factorial en el sector de Y,  $S_y$ . Así pues, cuando la elasticidad de sustitución en el sector de X es nula,  $S_x = 0$ , la carga impositiva es soportada principalmente por el factor inmóvil, trabajo, del bien X. Igualmente, este factor será el que tendrá mayor carga si  $S_y$  toma el valor de infinito,  $S_y = \infty$  (19).

---

(19) La elasticidad de sustitución entre los factores es

- Inversamente proporcional a la elasticidad-precio del bien X en el área,  $E_x$ .

Caso III. Largo plazo: perfecta movilidad factorial.

A largo plazo, el efecto output reduce el rendimiento del factor intensivo en el sector del bien que experimenta un descenso en su demanda -en este caso, X-, e incrementa el rendimiento del otro factor. Por ejemplo, si el sector que produce el bien X es capital (trabajo) intensivo, desciende el precio del capital (trabajo) y se eleva el del trabajo (capital).

El efecto output a largo plazo se explica -igual que antes- porque la disminución del consumo de X respecto al de Y trae consigo el que se produzca menos de dicho bien, descendiendo la productividad de los factores empleados en el sector que lo fabrica. Por esta razón, los factores de X emigrarán al otro sector, que produce Y. Ello ocasiona

---

(19) (Cont.)

igual a la pendiente de las curvas isocuantas de producción en cada sector. Esta puede tomar diferentes valores sobre los diversos puntos de una isocuanta. Pero para simplificar, a veces, se supone constante a lo largo de todo el mapa de las curvas isocuantas: función de producción homogénea. Un caso especial ocurre cuando la elasticidad de sustitución es igual a 1. Es la denominada función de Cobb-Douglas. Véase Boadway (1979), págs. 300-301.

Así mismo, McLure & Thirsk (1975) realizan una exposición del modelo de equilibrio general de Harberger (1962), mediante funciones de producción y consumo tipo Cobb-Douglas.

que la relación  $K/L$  crezca en los dos sectores; en el del bien X, que al ser capital-intensivo empleará relativamente más capital que trabajo, y en el del bien Y, con el fin de emplear todos los factores. Así, la subida de  $K/L$  reporta que la relación  $p_K/p_L$  descienda. Por último, el nivel de precios relativos,  $p_x/p_y$ , se incrementa.

En definitiva, el efecto output a largo plazo recae sobre los precios relativos de los bienes y de los factores de la forma siguiente:

- Directamente proporcional a la propensión marginal al consumo del bien X en el área,  $M_x$ .
- Directamente proporcional a la intensidad relativa de los factores en los dos sectores,  $K_x/K_y$  y  $L_x/L_y$ . Si ésta es igual en ambos sectores, el efecto output es inexistente y el rendimiento factorial sólo desciende por la cuantía del impuesto local sobre la renta, como en el caso de la igualdad en las propensiones marginales al consumo.
- Directamente proporcional a la elasticidad de sustitución de los factores en los dos sectores,  $S_x$  y  $S_y$ .
- Inversamente proporcional a la elasticidad-precio de la demanda del bien X en el área,  $E_x$ .

### 3.1.4 Análisis geométrico. Estudio del caso del largo plazo

Los supuestos -aquí- utilizados son los mismos que en el análisis algebraico. Sin embargo, en esta ocasión se analiza sólo el caso del largo plazo o perfecta movilidad factorial, ya que es uno de los más adaptables al análisis gráfico. Y por otra parte, es suficiente para demostrar que un impuesto local sobre la renta no es neutral respecto a la asignación de recursos y los precios relativos de bienes y de factores productivos, bajo el supuesto de gustos diferentes entre los consumidores, siendo tal demostración el propósito principal de este apartado (20).

#### A) Efecto redistribución y B) Efecto demanda

La distorsión que los efectos redistribución y demanda ocasionan en el equilibrio producción-consumo de la economía local, a causa de las diferentes propensiones marginales al consumo de los bienes X e Y por parte de los dos grupos sociales, se analiza en las figuras 3.1, 3.2 y 3.3.

---

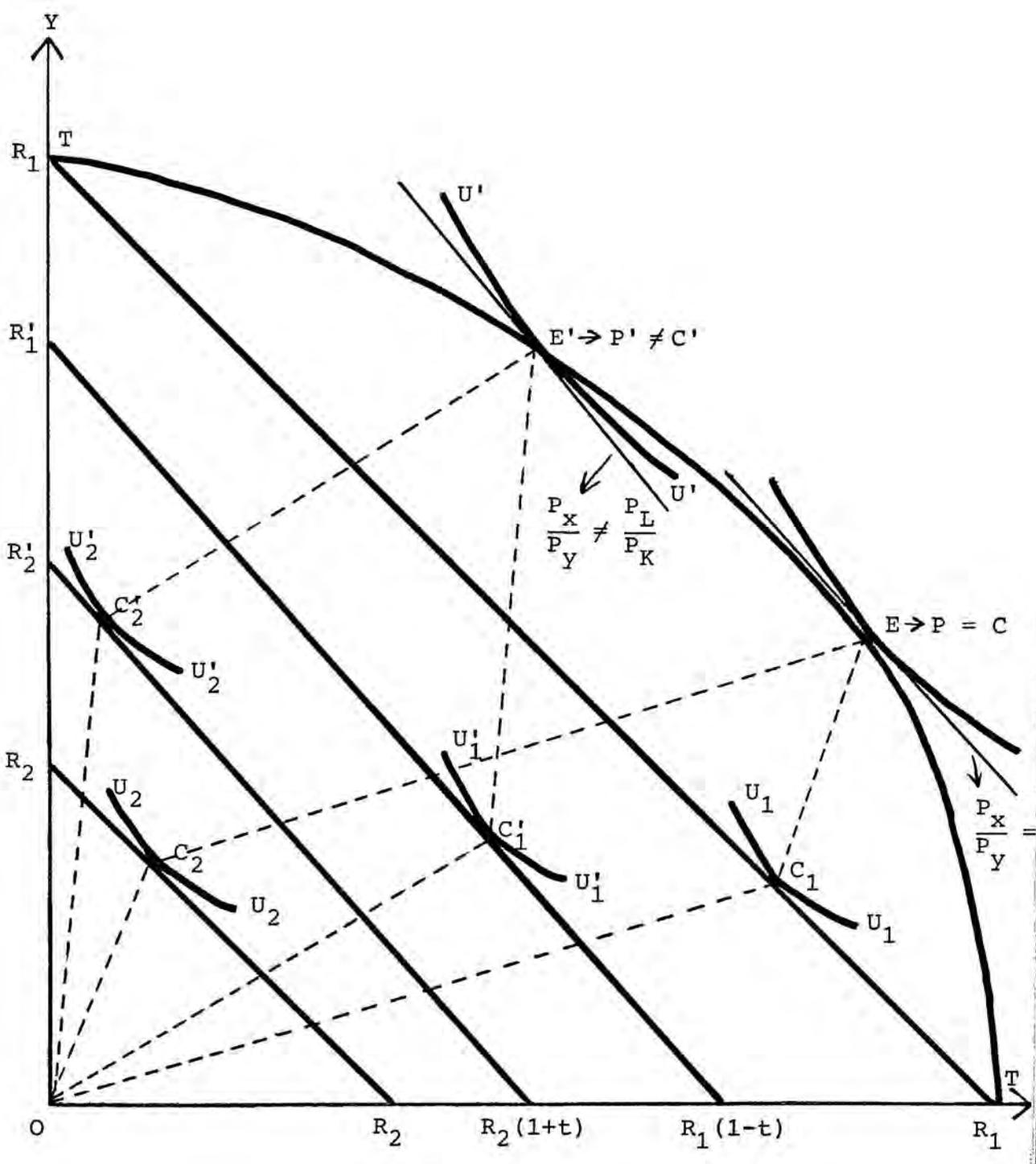
(20) Para un tratamiento geométrico de la incidencia impositiva con el supuesto de preferencias marginales al consumo desiguales, véase Krauss & Johnson (1972); véase, también, para un análisis geométrico de la incidencia impositiva a McLure (1974).

La figura 3.1 refleja el equilibrio producción-consumo del área local antes de la introducción del impuesto sobre la renta, es decir, bajo el impuesto de capitación o de suma fija. Si se toma el bien Y como numerario, la distancia  $OR_1$  -sobre el eje de las Y- significa el nivel de renta de todos los ricos del área, y  $R_1R_1$  su recta de balance. Para los pobres,  $OR_2$  es igual a su renta disponible y  $R_2R_2$  a su recta de balance.

Al suponerse que todas las posibles combinaciones para consumir los bienes X e Y -por los dos grupos de renta- vienen reflejadas en sus rectas de balance, el consumo del grupo rico se sitúa en el punto  $C_1$  -sobre la curva de indiferencia  $U_1U_1$ - y en  $C_2$  -sobre la curva de indiferencia  $U_2U_2$ - el consumo del grupo pobre. Entonces, las pendientes de las rectas  $OC_1$  y  $OC_2$  representan las propensiones relativas al consumo de X e Y de los ricos y de los pobres, respectivamente. En la figura 3.1 se ve como la pendiente de  $OC_2$  es más elevada que la de  $OC_1$ , demostrando una propensión mayor al consumo del bien Y por parte del grupo de renta más baja, respecto al otro grupo, y -contrariamente- una propensión más elevada al consumo del bien X proveniente del grupo de renta alta.

La suma vertical del nivel de consumo de los ricos y de los pobres del área -vector  $OC_1$  (consumo de los ricos) más vector  $OC_2$  (consumo de los pobres)- lleva al punto E. El punto E se sitúa sobre la curva de producción local, TT,

FIGURA 3.1



de los bienes X e Y, representando el equilibrio producción-consumo del área antes de la sustitución del impuesto de capitación por el de renta. En el punto E, la relación marginal de sustitución en el consumo entre los bienes X e Y,  $RMS_{x,y}$  (igual a la pendiente de las rectas de balance o al nivel de precios relativos de los bienes,  $p_x/p_y$ ), coincide con la relación marginal de transformación en la producción entre X e Y,  $RMT_{x,y}$  (igual a la pendiente de la curva agregada TT en el punto E o la relación entre los precios de los factores,  $p_L/p_K$ ).

Así pues, partiendo de esta situación inicial, véase, gráficamente, la incidencia impositiva de sustituir en las localidades A y B el impuesto de capitación por el impuesto proporcional sobre la renta, de idéntico rendimiento y del mismo tipo en ambas comunidades. Por último, cabe decir que el impuesto sobre la renta es exigido autónomamente por cada gobierno local.

El efecto redistributivo del impuesto se demuestra, en la figura 3.1, al descender el nivel de renta de los ricos de  $OR_1$  a  $OR'_1$  ( $=OR_1(1-t)$ ), y al aumentar el de los pobres de  $OR_2$  a  $OR'_2$  ( $=OR_2(1+t)$ ). La variación en el nivel de renta de cada grupo es diferente, ya que el impuesto tiene signo opuesto para cada uno de ellos. Así, para los grupos sociales altos, el impuesto sobre la renta les representa una carga impositiva mayor que el de capitación, y -al revés- les ocurre a los grupos sociales bajos.

Con estos nuevos niveles de renta -por parte de los dos grupos- el punto de consumo de los ricos,  $C'_1$ , está sobre una recta de indiferencia inferior,  $U'_1U'_1$ ; mientras que los pobres pasan a tener un consumo situado en el punto  $C'_2$ , sobre una curva de indiferencia superior,  $U'_2U'_2$ . En este caso, la suma vectorial de  $OC'_1$  y  $OC'_2$  lleva al punto  $E'$ , igual al nuevo nivel de consumo de los dos grupos sociales después del impuesto y al nuevo equilibrio producción-consumo del área.

En  $E'$ , el consumo del bien X ha disminuido y aumentado el consumo del bien Y, reflejando el efecto demanda sobre el consumo de ambos bienes, X e Y, que las diferentes propensiones marginales al consumo de ricos y pobres ocasionan. Este resultado es el que se expresa en la ecuación [6] del análisis algebraico (21).

### C) Efecto output

El efecto demanda origina un cambio en la producción o efecto output: se produce menos del bien X y más del bien Y. Con lo cual hay una reasignación de recursos del

---

(21) En Krauss & Johnson (1972) se demuestran gráficamente los efectos redistributivos y de demanda de un impuesto especial sobre el consumo de un bien, bajo el supuesto de diferencias entre las propensiones al consumo de los individuos.

sector de X al de Y; lo que -finalmente- significa una nueva relación entre los precios relativos de factores y de productos. Por consiguiente, en el punto E' la  $RMT_{x,y}^E$  ha cambiado, así como la  $RMS_{x,y}$ , no manteniéndose ya la igualdad que existía antes del impuesto sobre la renta entre las dos relaciones.

$$RMS_{x,y}^E = RMT_{x,y}^E \iff \left(\frac{p_x}{p_y}\right)^E = \left(\frac{p_L}{p_K}\right)^E$$

$$RMS_{x,y}^{E'} \neq RMT_{x,y}^{E'} \iff \left(\frac{p_x}{p_y}\right)^{E'} \neq \left(\frac{p_L}{p_K}\right)^{E'}$$

$$\left(\frac{p_x}{p_y}\right)^E \neq \left(\frac{p_x}{p_y}\right)^{E'} \quad \left(\frac{p_L}{p_K}\right)^E \neq \left(\frac{p_L}{p_K}\right)^{E'}$$

a) Efecto output sobre los precios relativos de los bienes

La nueva relación entre los precios relativos de los bienes se pone de manifiesto por el cambio en la pendiente de las rectas de balance de los ricos y de los pobres de A y B, figura 3.1. En ésta, después del impuesto los ricos tienen una recta de balance igual a  $R_1'R_1'$ , y los pobres igual a  $R_2'R_2'$ , siendo importante destacar -en el movimien

FIGURA 3.2

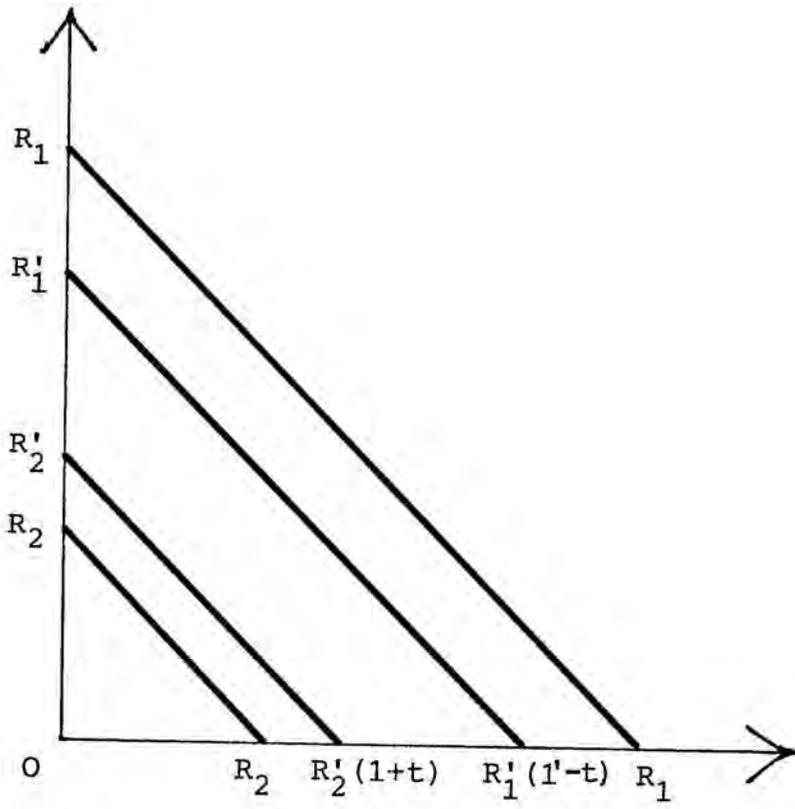
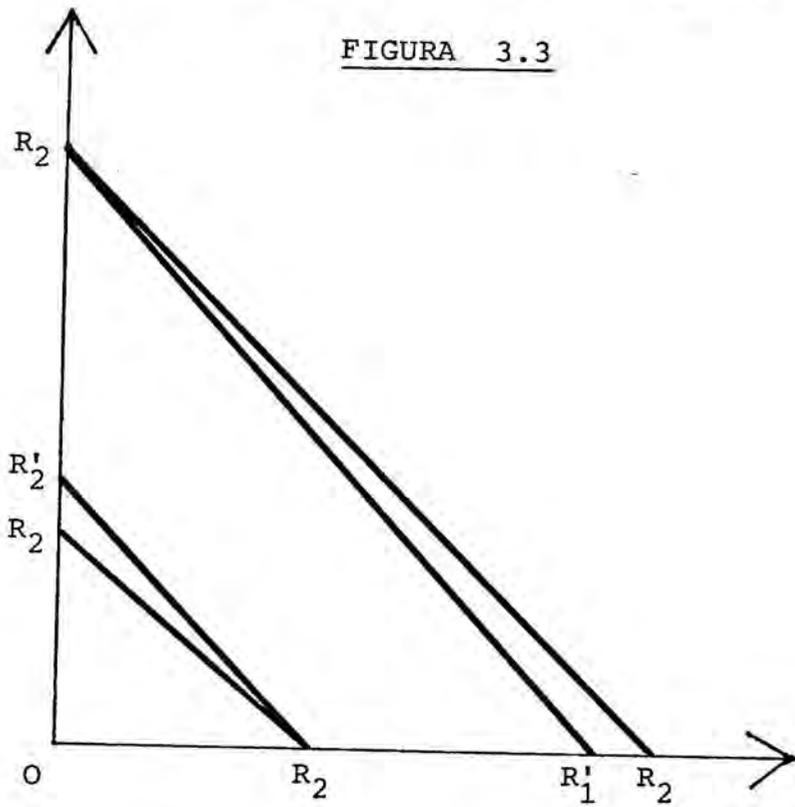


FIGURA 3.3



to de éstas- dos pasos que nos muestran las figuras 3.2 y 3.3, a saber:

- Figura 3.2: representa el movimiento a que da lugar el efecto redistribución en las rectas de balance de los dos grupos sociales del área; es el paso del origen de tales rectas de  $R_1$  y  $R_2$  a  $R'_1$  y  $R'_2$ , para ricos y pobres, respectivamente. Obsérvese que ante esta traslación las rectas de balance siguen teniendo la misma pendiente, es decir, el nivel de precios relativos no ha variado.
- Figura 3.3: representa el efecto output sobre el nivel de precios relativos de los bienes, X e Y. Este cambia las pendientes de las rectas de balance de los dos grupos de renta, o -lo que es lo mismo- el nivel de precios relativos de los bienes: sube el precio del bien X, preferido por los ricos, respecto al bien Y, preferido por los pobres.

Por lo tanto, si sólo hay efecto redistribución, no se distorsiona el nivel de precios relativos de la situación de equilibrio inicial. La diversidad de gustos entre los consumidores es la causa del efecto output, el cual deriva del efecto demanda que, previamente, se ha originado. Lue

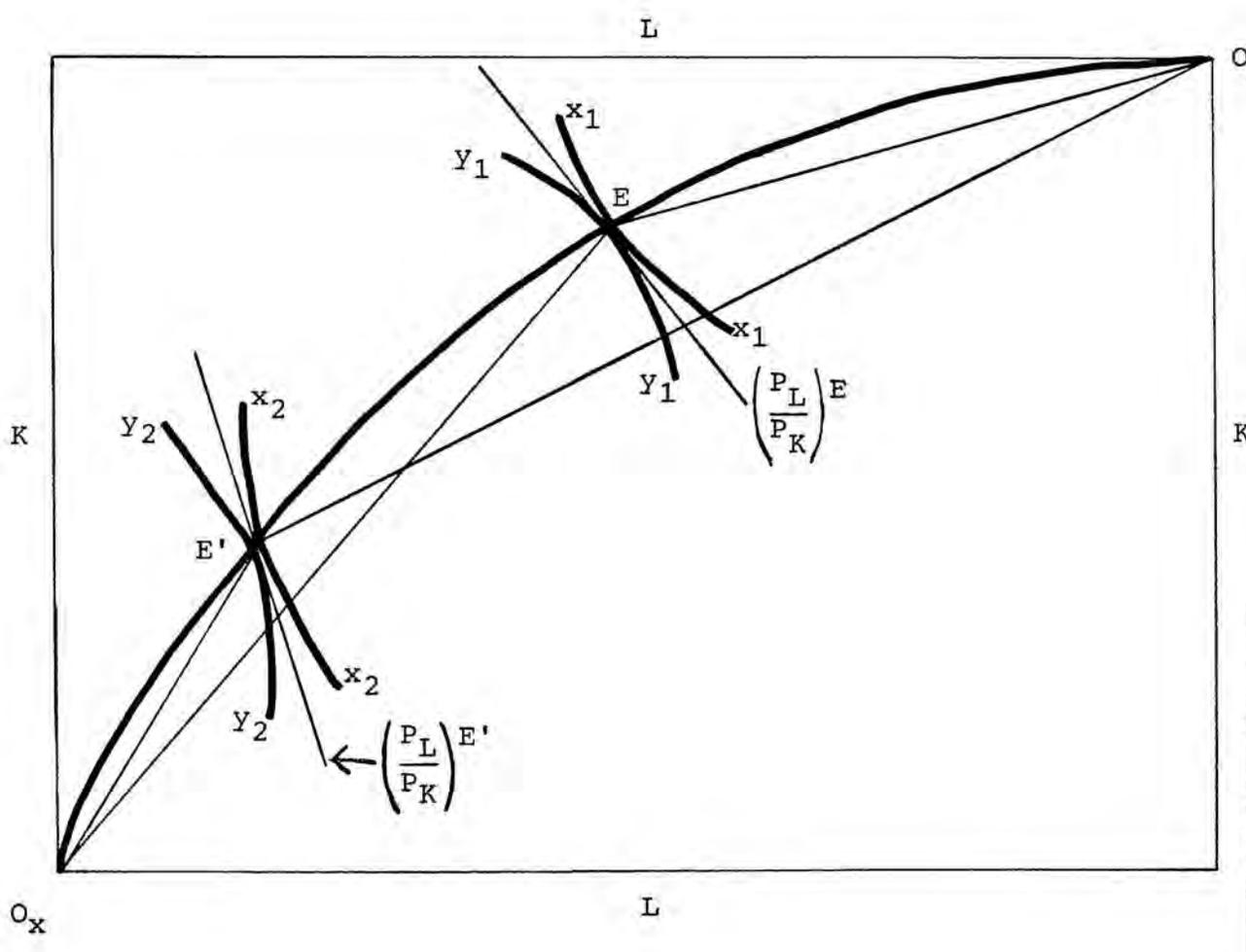
go, cuanto más iguales sean los gustos, menor será la variación en el nivel de precios relativos.

b) Efecto output sobre los precios relativos de los factores productivos

El cambio en el nivel de precios relativos de los factores productivos queda reflejado en la figura 3.4, a través de la Caja de Edgeworth. La curva  $O_x O_y$  se corresponde con la curva de producción local, TT, de la figura 3.1. Las isocuantas de los dos bienes, X e Y, son xx e yy, respectivamente. Las isocuantas del bien X se construyen respecto al punto de origen  $O_x$  y, las de Y, respecto al punto  $O_y$ . Si el punto inicial de equilibrio E de la figura 3.1 se traslada sobre la curva  $O_x O_y$ , se obtienen las isocuantas  $x_1 x_1$  e  $y_1 y_1$ . En éstas la producción de los dos sectores está en equilibrio, con un nivel de precios relativos de los factores igual a  $\left(\frac{p_L}{p_K}\right)^E$ . Las intensidades relativas de los factores en ambos sectores, X e Y, son iguales a las pendientes de las rectas  $O_x E$  y  $O_y E$ , respectivamente. Estas muestran como el sector del bien X es capital-intensivo mientras que el sector de Y es trabajo-intensivo, ya que la pendiente de  $O_x E$  es mayor a la de  $O_y E$ :

$$O_x E = \left(\frac{K_x}{L_x}\right) > O_y E = \left(\frac{K_y}{L_y}\right)$$

FIGURA 3.4



La introducción del impuesto sobre la renta hace que el punto de equilibrio producción-consumo local se traslade de E a E'. En E' la producción del bien X está en una isocuanta inferior,  $x_2x_2'$ , y la del bien Y en una superior,  $y_2y_2'$ . Ello significa que ha disminuido la producción de X y ha aumentado la de Y. Por otro lado, después de la implantación del impuesto las rectas  $O_x E'$  y  $O_y E'$ , que representan las intensidades relativas de los factores, tienen una pendiente superior a  $O_x E$  y  $O_y E$ , respectivamente. Es decir, la relación capital-trabajo en los dos sectores se ha incrementado para poder emplear todos los factores al reasignarse recursos de X a Y; y como la relación capital-trabajo crece, también lo hace la relación entre los precios relativos de los factores,  $p_L/p_K$  o  $RMT_{x,y}$ . Así pues, la pendiente que representa tal relación en E' es superior a la de E:

$$\left(\frac{p_L}{p_K}\right)^{E'} > \left(\frac{p_L}{p_K}\right)^E$$

Es decir, al incrementarse el precio del trabajo respecto al del capital los sectores economizan en trabajo, aumentándose la relación capital-trabajo.

Mientras tanto, la relación  $p_L/p_K$  seguirá creciendo hasta que el trabajo y el capital estén

en plena ocupación. Con ello se llega a la misma conclusión que en el análisis algebraico: con perfecta movilidad factorial, un impuesto local sobre la renta de los residentes en el área local considerada, hace disminuir (aumentar) el precio relativo del factor usado intensivamente en el sector que produce el bien X (Y), preferido por el grupo de renta más alta (baja) (22).

### 3.1.5 Ampliaciones del modelo

El modelo utilizado en este análisis de incidencia se puede ampliar prescindiendo de alguno de sus supuestos. Por ejemplo:

#### a) Oferta total de factores variable.

Uno de los supuestos del modelo presentado es el de oferta total de factores fija. Cuando se prescinde de tal restricción, un impuesto local sobre la renta tampoco es neutral, aunque los gustos de los consumidores sean iguales. Así, suponiendo que no existe efecto demanda, ocurre que:

El impuesto reduce -por igual- el rendimiento de los factores en los sectores de los bienes X e Y, preferidos -de la misma forma- por ricos y pobres; es decir, el rendimiento desciende por la

---

(22) Boadway (1974), págs. 302-306, realiza un análisis gráfico  
(Cont. pág. siguiente)

cantidad del impuesto local sobre la renta, al ser éste general o equivalente a uno sobre el consumo total de la economía local (se corresponde al descenso del primer estadio en que se dividió el efecto output, página 133). Por lo cual, la oferta de los dos factores, capital y trabajo, variará.

Por ejemplo, si la oferta del capital varía positivamente con su precio, pero la del trabajo es fija, el impuesto reducirá la oferta del capital. Por consiguiente, disminuye la relación  $K/L$  de la economía y, en consecuencia, también lo hace la relación  $p_L/p_K$ ; es decir, los propietarios del capital consiguen trasladar parte de su carga impositiva a los propietarios del factor trabajo. En conclusión, la oferta variable de uno de los factores permite trasladar parte de la carga impositiva hacia el factor cuya oferta es fija (23).

- 
- (22) (Cont.)  
 fico del efecto output que ocasiona un impuesto especial sobre el consumo de un bien, aunque en este caso los gustos entre los consumidores se suponen iguales.
- (23) Schroeder & Sjoquist (1975) realizan un estudio de incidencia diferencial para el caso de varios impuestos aplicados sobre un área metropolitana, basándose en un modelo de equilibrio general que supone la oferta del capital variable y la del trabajo fija dentro del área metropolitana. En cuanto a la movilidad intersectorial, tanto el capital como el trabajo se consideran móviles dentro del área.

Véase, también, Boadway (1979), pág. 317.

b) Impuesto progresivo sobre la renta a nivel local.

El modelo analizado se ha basado en un impuesto proporcional sobre la renta. Suponiendo que éste fuera progresivo, los resultados obtenidos serían los mismos, aunque los tres efectos estudiados -redistribución, demanda y output- tendrían más fuerza.

3.1.6 Conclusiones: efectos sobre la localización de los recursos y el bienestar personal

La incidencia de un impuesto local sobre la renta en los precios relativos de los bienes y de los recursos económicos, bajo los supuestos del modelo utilizado, se pueden describir como sigue:

- Los efectos redistributivos del impuesto no comportan una única redistribución, por la cual se supone que los grupos de rentas altas (bajas) quedan peor (mejor) que antes de la sustitución del impuesto de capitación inicial por el de renta, sino que ocasionan redistribuciones posteriores. Ello es debido a que las propensiones marginales al consumo de los dos grupos sociales no son iguales, dando origen al efecto demanda: disminuye (aumenta) el consumo del bien preferido por los ricos

(pobres).

- Debido al efecto demanda hay una variación en el equilibrio producción-consumo de la economía local y, por consiguiente, en los precios relativos de los factores productivos y de los bienes (efecto output).
- Sin embargo, el impuesto sólo afecta la producción de los bienes que compiten en mercados locales. Los productos con un área de competencia nacional determinan su precio, y el de sus factores, en los mercados nacionales. Esto hace que la Hacienda local tenga poca influencia sobre los mismos.
- El efecto output se desdobra en dos partes: 1a. disminuye (aumenta) el rendimiento del factor usado intensivamente en el sector del bien preferentemente consumido por el grupo de mayor (menor) renta; 2a. se incrementa el precio del bien preferido por los ricos respecto al bien que consumen en preferencia los pobres.

Supóngase que el bien preferido por los grupos de mayor renta es un bien tal como viviendas de lujo. El impuesto local sobre la renta dará lugar a un descenso en el consumo y en la construcción de este tipo de viviendas, además de una disminución en el rendimiento del capital (factor in-

tensivo en el sector). Por el contrario, la construcción y el consumo de viviendas más baratas o de tipo social puede aumentar.

Dicho todo lo cual, lo que interesa a continuación es examinar las implicaciones que en la economía local los efectos citados tendrán sobre la localización de los recursos económicos y el bienestar de los individuos, llegándose a las siguientes conclusiones:

a) En cuanto a la localización de los recursos económicos:

1a. Dentro del área local considerada, las comunidades que tengan radicada en su mayor parte la industria del bien consumido por los niveles altos de renta, experimentarán una emigración de los factores productivos y un descenso en su rendimiento; efecto contrario al de las comunidades que alberguen la industria del bien consumido por los niveles inferiores de renta.

2a. Ahora bien, la emigración de los factores productivos de una a otra comunidad local (o sector) depende de su movilidad y de la elasticidad de sustitución entre los mismos. Sin embargo, la movilidad de los recursos económi-

cos solamente se puede considerar perfecta a muy largo plazo; generalmente, existen barreras para que aquélla tenga lugar con integridad, constituyendo un caso de ello el hecho de estar los recursos especializados geográficamente y/o sectorialmente.

Se define un recurso especializado como aquél que está recibiendo en su empleo especial una remuneración superior que la que recibiría en su mejor empleo alternativo, fuera de la comunidad o del sector.

Por ejemplo, una industria manufacturera -como la textil- necesita de una mano de obra mucho más especializada que la no manufacturera (comercio) (24). Esto comporta, por parte de la primera, un factor trabajo más inmóvil a medio plazo al tener la mano de obra

---

(24) No obstante, aunque el comercio no precisa de recursos muy especializados, también se le puede atribuir cierta especialización geográfica. Este se beneficia de las externalidades que le proporciona localizarse cerca de zonas con una fuerte actividad económica o con facilidades en el transporte, legales, financieras y culturales, es decir, zonas con economías de aglomeración. Esto es: núcleos urbanos y áreas metropolitanas, en las cuales el comercio al detalle se beneficiará de altas rentas y el comercio al por mayor de una buena redistribución del producto. Véase Grierson y otros (1977).

una especialización de carácter local (de acuerdo con la industria característica del lugar), y serle difícil ocuparse al emigrar fuera de la comunidad. Así pues, si la industria local es de este tipo, la incidencia que producirá un impuesto local sobre la renta es parecida a la estudiada para el supuesto del medio plazo (capital móvil y trabajo inmóvil). Considerando que la industria textil es trabajo-intensiva, la mano de obra ocupada en producir artículos textiles de lujo verá disminuir su remuneración (en mayor medida cuanto más trabajo-intensiva sea aquella) y -al revés- le sucederá a la que produzca artículos textiles de primera necesidad. Ello, claro está, si tales productos tienen un mercado exclusivamente local (25).

- 3a. Y una última consideración, a lo largo de todo el análisis de incidencia impositiva el precio del trabajo (salarios) se entendía en términos reales. Así, si bien éste puede disminuir, es bastante inverosímil que lo hagan los salarios monetarios dado el control

---

(25) Véase Hirsch (1970), págs. 54-55, para tratar el tema de la especialización de los recursos económicos.

sindical.

b) En cuanto a la incidencia sobre el bienestar de los individuos:

1a. En un primer estadio, el impuesto local sobre la renta puede tener una incidencia positiva respecto a la equidad, si la redistribución originada deja a los ricos peor y a los pobres algo mejor.

2a. Sin embargo, suponiendo que los propietarios del factor capital son las personas de los niveles altos de renta, y los propietarios del factor trabajo pertenecen a los niveles inferiores de renta, es posible que la situación anterior cambie, a saber:

- Si el bien consumido por los ricos es capital-intensivo, el rendimiento de este factor descenderá en los dos sectores (a excepción de a corto plazo, en que sólo lo hará en el sector de aquel bien). Respecto al factor trabajo, a medio plazo, su precio aumentará en la industria del bien consumido por los pobres, pero -en cambio- descenderá en el otro sector; a largo plazo, el aumento se verifica en ambos sectores. Por lo tanto,

bajo tales circunstancias, el impuesto local sobre la renta más bien contribuye al objetivo de la equidad, al trasladarse la carga fiscal a los propietarios del capital.

- No obstante, no se puede llegar a la misma conclusión anterior, si el bien que experimenta el descenso en la demanda es trabajo-intensivo, pues los efectos serán los contrarios a los expuestos en el apartado de arriba. De todas formas, ya se mencionó con anterioridad que actualmente, a causa de la existencia de fuertes sindicatos, los salarios monetarios se muestran muy rígidos para el descenso, por lo cual no queda demostrado si el impuesto local sobre la renta tendría efectos poco equitativos.

3a. Por último, los precios relativos de los bienes con una mayor elasticidad-renta (bienes de lujo) se incrementan, abaratándose los de una elasticidad-renta inferior (de primera necesidad). Este efecto también es positivo para el objetivo de la equidad (26).

---

(26) Si se relaja el supuesto de ser la economía local completamente cerrada, merece cierta consideración el tema de la exportación impositiva fuera del área vía incremento en los precios del consumo. Los incrementos en el nivel de precios por razones impositivas podrán trasladarse -en parte- a los consumidores foráneos. Véase McLure (1967), quien estudia el tema de la exportación impositiva entre Haciendas locales.

Una vez vistos los posibles efectos del impuesto local sobre la renta respecto a la localización de recursos económicos y al bienestar personal, cabe hacer la siguiente pregunta: ¿serán muy fuertes los efectos redistribución, demanda y output?, pues todas las observaciones anteriores están en función de su intensidad. He aquí algunas consideraciones:

- Si el impuesto sobre la renta es proporcional y con un tipo impositivo no muy elevado, los efectos citados no tendrán mucha intensidad, ya que el primer efecto redistributivo del impuesto tampoco lo será. Por lo tanto, a mayor progresividad del impuesto, mayores efectos sobre los precios relativos de los bienes y de los factores productivos.
- Luego, si la carga fiscal por el impuesto local sobre la renta no es muy alta, los recursos económicos no tendrán tantos incentivos para la emigración sectorial. En último término, el motivo fiscal es uno de los varios factores a tener en cuenta a la hora de decidir la localización industrial. Son considerables los estudios realizados sobre este particular, la mayoría sin los datos empíricos necesarios para obtener supuestos significativos, pero suficientes para entrever que, a pesar de existir en una área local una carga fiscal más ele-

vada que en otras, pueden darse una serie de beneficios difíciles de conseguir en otros lugares (economías de aglomeración, recursos especializados, altos beneficios derivados del gasto público, etc.) (27).

### 3.2 EQUIDAD HORIZONTAL BAJO UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA

En el apartado precedente, se ha analizado la incidencia del impuesto local sobre la renta en los precios relativos de los bienes y de los factores productivos, teniendo en cuenta los efectos redistributivos que aquél provoca debido a las diferencias en los gustos individuales por el consumo de los bienes. El presente apartado va a estudiar su incidencia considerando el caso de la existencia de diferencias fiscales entre las jurisdicciones locales. Así, si las propensiones marginales al consumo difieren entre los individuos, el impuesto local sobre la renta origina una distorsión sectorial en el nivel de consumo de los bienes, lo cual conlleva una reasignación de recursos entre los sectores y un cambio en los precios relativos de bienes y de factores. En cambio, las diferencias fiscales

---

(27) Véase Oakland (1978), donde se exponen diferentes análisis econométricos realizados sobre el tema de la localización industrial. Véase también, McLure (1970).

interjurisdiccionales ocasionarán una distorsión geográfica (entre jurisdicciones locales) en el nivel de consumo, con los consiguientes efectos que de ello se derivan.

Las diferencias fiscales entre las localidades vulneran el principio -u objetivo- de equidad horizontal. El concepto de equidad horizontal se atribuye a Buchanan (1950). Se basa en la igualdad interjurisdiccional de los residuos fiscales, los cuales son la diferencia entre el total de impuestos locales pagados y el total de beneficios recibidos del gasto público local -en valores de coste- por cada individuo (28). Entonces, los residuos fiscales pueden tomar valores positivos o negativos. Por ejemplo, un residuo fiscal negativo (impuesto neto) para los individuos ricos y un residuo fiscal positivo (beneficio neto) para los individuos pobres, corresponderá a un sistema fiscal local redistributivo.

Las diferencias fiscales derivadas de la falta de equidad horizontal entre las localidades, son la causa primordial de las migraciones interjurisdiccionales de individuos. A medio o largo plazo, los individuos -igual que los

---

(28) En este estudio no se consideran las diferencias fiscales ocasionadas por el llamado "superávit del consumidor", el cual surge de las externalidades provenientes de residir en comunidades ricas, véase Buchanan (1961); sino que se consideran las debidas a diferencias en la capacidad fiscal o en las políticas redistributivas entre los gobiernos locales.

recursos económicos- son móviles a efectos de variar su localidad de residencia. Por lo tanto, si los residuos fiscales de dos contribuyentes en iguales condiciones económicas no son los mismos, por residir en jurisdicciones distintas, tal inequidad horizontal hace que el contribuyente fiscalmente peor tratado emigre hacia la jurisdicción en la cual su situación va a mejorar. Sin embargo, estas migraciones resultarán ineficientes, dando lugar a diferencias en los precios relativos de los bienes y de los recursos económicos entre las localidades.

Por lo tanto, a continuación, se valorará el impuesto local sobre la renta bajo el criterio de equidad horizontal.

### 3.2.1 Supuestos del modelo

El estudio que sigue se va a realizar mediante el modelo utilizado en el análisis de incidencia del apartado precedente, pero en cuyos supuestos -véase 3.1.1- se han introducido las variaciones siguientes:

- El nivel de renta media de la comunidad A es inferior al nivel de B, por residir -en la primera- personas pertenecientes a ambos grupos sociales -ricos y pobres-; en cambio -en B- la mayoría de sus residentes tienen altos niveles de renta.

- Se produce un único bien de carácter local, con un solo mercado para A y B, siendo -éste- la vivienda. Las preferencias marginales al consumo de este bien son iguales entre los dos grupos de renta.
- En la construcción de la vivienda intervienen tres factores productivos: capital, trabajo y suelo. Es te último es inmóvil a corto, medio y largo plazo. Para los otros dos se mantienen los casos de movilidad considerados en el modelo precedente.

Además, se asumen dos nuevos supuestos:

- La oferta de la vivienda está en función de su pre cio anual, e inicialmente la demanda sólo depende de la cantidad de población.
- Los beneficios de los servicios públicos provistos se distribuyen proporcionalmente al nivel de renta de cada individuo. Proveyéndose, en ambas localida des, igual calidad y cantidad de servicios públi- cos locales a todos sus residentes.

### 3.2.2 Análisis gráfico de la equidad horizontal de un im- puesto local sobre la renta (29)

Se parte de una situación de equilibrio para las dos

---

(29) Para la realización de este análisis gráfico se ha seguido principalmente el modelo utilizado por Foster y otros (1980), págs. 224-227, donde se analizan los efectos derivados de la existencia de diferencias fiscales interjurisdiccionales bajo un impuesto local sobre la renta.

comunidades del área, A y B, las cuales financian sus servicios públicos provistos -del mismo nivel en las dos- con un impuesto de capitación o suma fija de igual cantidad -también- en A y B. Supóngase que ahora en ambas localidades se quiere financiar el output de servicios públicos locales con un impuesto proporcional sobre la renta. Si se pretende que el output provisto sea el mismo en A y B, el tipo impositivo de A habrá de ser superior al de B, por tener -aquella- un nivel de renta más pequeño que esta última, quebrantándose de inmediato el requisito de equidad horizontal. En consecuencia, los residentes de A emigrarán a la localidad B para -así- disminuir su carga impositiva.

La figura 3.5 (a) refleja esta circunstancia. El eje horizontal indica el nivel de renta,  $Y$ , y el vertical el coste medio impositivo pagado,  $T$ . Este ha de ser igual al coste medio,  $CMe$ , de provisión de los servicios locales, el cual se supone constante e igual para las dos comunidades, midiéndose a través de la curva  $CMe$  de la figura 3.5 (b) (30).

La diferencia en los tipos impositivos entre las localidades se muestra mediante las dos líneas,  $t^A$  y  $t^B$ , que señalan el tipo impositivo a establecer por las autorida-

---

(30) Se supone que  $CMe$  no depende del número de residentes, es decir, no hay economías de escala al aumentar aquél ni tampoco problemas de congestión, considerándose un bien público local "puro".

FIGURA 3.5

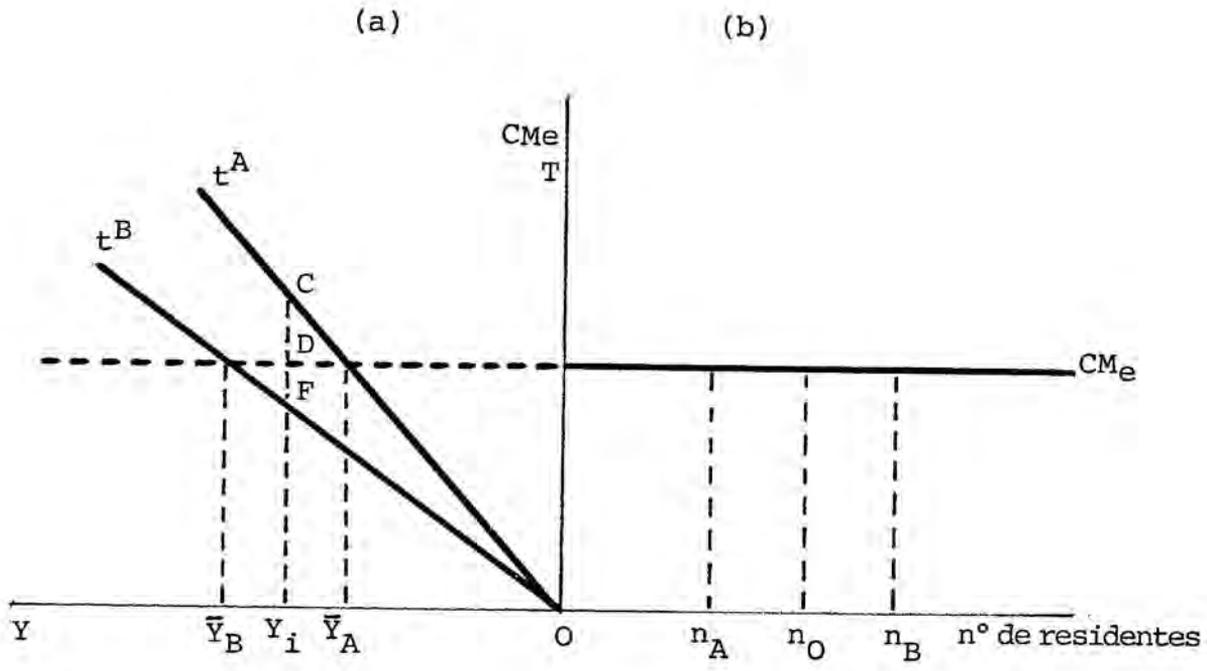
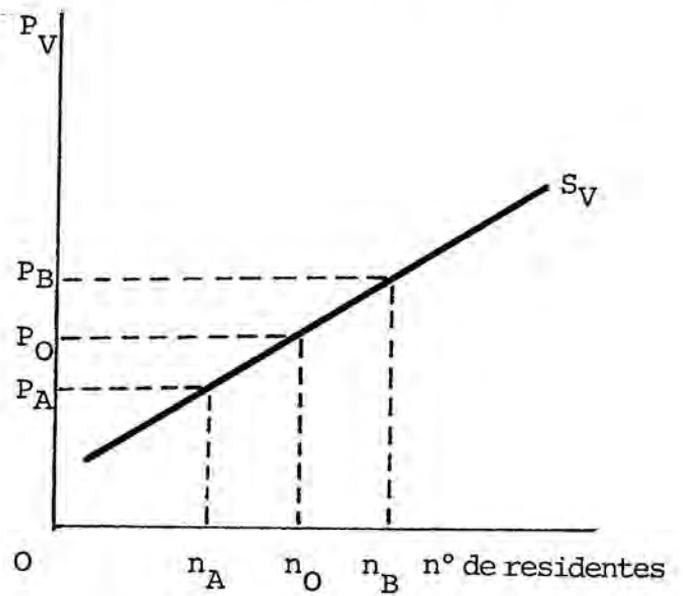


FIGURA 3.6



des locales de A y B, respectivamente, de manera que se cumpla la siguiente igualdad:

$$t^A \bar{Y}_A = t^B \bar{Y}_B = CMe$$

es decir, el tipo impositivo por la renta media de cada comunidad ha de ser igual al coste medio de provisión de los servicios públicos locales.

Pero, en esta situación, los individuos de A no experimentarán el mismo residuo fiscal que los de B, en iguales condiciones económicas. Así por ejemplo, un individuo con un nivel de renta de  $Y_1$  -figura 3.5 (a)- que resida en A, pagará una cantidad igual a  $t^A Y_1$ , y el mismo individuo, si reside en B, pagará  $t^B Y_1$ , siendo  $t^A Y_1 > t^B Y_1$  para un mismo nivel de servicios provistos por las dos Haciendas locales de A y B. Por lo tanto, se originará una emigración de residentes de A hacia B en busca de una menor carga fiscal.

En definitiva, a pesar de que las preferencias por el consumo de la vivienda se suponen iguales, se observa -a su vez- una redistribución posterior a la original del impuesto sobre la renta, ocasionada por los movimientos migratorios. Entonces, igual que cuando los gustos son distintos, se pueden distinguir los efectos redistribución, demanda y output. Ahora bien, la nota más importante es que -a diferencia del análisis de incidencia precedente- se producirá un cuarto efecto que antes no tenía lugar, el efecto capitalización.

A) Efecto redistribución y B) Efecto demanda

El impuesto sobre la renta transferirá renta de los ricos hacia los pobres, pero al tener ambos grupos las preferencias marginales al consumo de la vivienda iguales, el descenso en el consumo de vivienda que experimentan unos se compensa con el aumento que tienen en su consumo los otros. Por consiguiente, el efecto demanda no tiene aquí su origen, sino en las diferencias entre los tipos impositivos de las dos comunidades. En otras palabras, si los gustos por el consumo difieren, el efecto demanda produce una distorsión sectorial en el nivel de consumo de la vivienda; en cambio, si hay diferencias fiscales entre las localidades, el efecto demanda produce una distorsión geográfica en aquél.

La figura 3.6 representa la curva de oferta de la vivienda,  $S_v$ , en las dos localidades. Dicha oferta está en función del precio anual de la vivienda,  $p_v$ , medido en el eje vertical, mientras que el horizontal mide el número de residentes en cada comunidad.

Se supone que en el equilibrio inicial se provee el mismo nivel de servicios públicos, de que disfrutaban A y B, mediante un impuesto de capitación, tal como se señaló. Ello da lugar a que en cada localidad haya un número de residentes igual a  $n_0$ , figura 3.5 (b), y el precio de la vivienda sea  $p_0$ , figura 3.6. La emigración no existe al no

haber motivos para ello, pues tanto la carga impositiva (y los residuos fiscales) como el precio de la vivienda son iguales en ambas autoridades locales. Si el precio de la vivienda entre A y B fuese distinto, los individuos emigrarían de una a otra hasta que el precio del bien se igualara en las dos localidades.

Considérese -ahora- que el impuesto de capitación es sustituido por el impuesto proporcional sobre la renta del mismo rendimiento sobre los residentes de A y B. Tal como se ha puesto de manifiesto más arriba, después de la implantación del impuesto se origina una emigración de individuos de A hacia B por razones fiscales, la cual va a distorsionar el precio inicial de la vivienda,  $p_0$ , y los rendimientos de los factores productivos que intervienen en su construcción (31).

Así pues, en A descenderá la demanda de la vivienda al perder población, ocurriendo lo contrario en B por incrementarse aquélla, con lo cual el precio de la vivienda en la primera localidad desciende, y en la segunda aumenta, pasando a  $p_A$  y  $p_B$ , respectivamente, véase figura 3.6. Lue-

---

(31) Esta emigración no es eficiente, tal como ocurre en la hipótesis de Tiebout (1956), en la cual los individuos emigran en busca de un output de servicios públicos locales más idóneo a sus preferencias; sino que -en este caso- la emigración es fruto de la inequidad horizontal.

go, el efecto demanda, debido a la emigración de individuos de A hacia B, desencadena una serie de cambios en los precios de los bienes y -en consecuencia- sobre los recursos económicos, los cuales se traducen en dos efectos: efecto output o "excise tax" y efecto capitalización (32).

C) Efecto output o "excise tax"

El efecto "excise tax" ocasionará los mismos resultados que el analizado en la sección 3.1.3. Sin embargo, ahora, un tercer factor entra en juego, el suelo, y -con él- el efecto capitalización. Este demuestra que el efecto "excise tax", el cual refleja diferencias en los precios relativos de los bienes y de los factores entre las comunidades -o diferencias geográficas, no sectoriales como en el apartado 3.1- no es el último, sino que hay otro posterior a él: el de capitalización, que indica diferencias en los valores del suelo y la existencia de factores inmóviles.

D) Efecto capitalización

Según Hamilton (1976), el efecto capitalización consiste en una traslación de la curva de demanda del factor

---

(32) Véase Mieszkowski (1976), quien afirma que estos dos efectos son los que diferencian a un sistema centralizado de otro descentralizado, pues -en éste último- tales efectos no tienen lugar.

inmóvil por excelencia, el suelo, lo cual influye en su precio según la elasticidad de oferta que posea. También, para Hamilton, equidad horizontal y capitalización son dos maneras de decir lo mismo, ya que si las diferencias fiscales se capitalizan en el valor del suelo, y -por tanto- en el valor de la vivienda, las inequidades horizontales desaparecen.

Ello se demuestra porque -después del efecto capitalización- los ciudadanos de A y B se encuentran en igual situación. El pagar mayores impuestos en A se compensa con un precio de la vivienda más pequeño, y la menor deuda fiscal en B se compensa con un precio de la vivienda mayor.

Por lo cual, el criterio de equidad horizontal se cumplirá entre las localidades A y B, si la suma del precio de la vivienda más el precio de los servicios públicos provistos es igual en las dos comunidades. Bajo el impuesto de capitación inicial la suma anterior equivale a:

Precio vivienda + Precio servicios locales = Valor vivienda + impuesto de capitación.

Pero, al implantarse el impuesto local sobre la renta, se tiene que:

Precio vivienda + Precio servicios locales = Valor vivienda + Capitalización + Impuesto local sobre la renta.

Las figuras 3.5 y 3.6 permiten ver el efecto capita-

lización. Un individuo con un nivel de renta de  $Y_i$ , figura 3.5 (a), si reside en A(B) deberá tributar la cantidad  $Y_i t^A$  ( $Y_i t^B$ ) y pagar un precio por la vivienda igual a  $P_A$  ( $P_B$ ), siendo:

$$Y_i t^A > Y_i t^B \qquad P_A < P_B$$

Ahora bien, para el contribuyente con dicho nivel de renta,  $Y_i$ , la mayor (menor) carga impositiva -que soporta por residir en A(B)- se ve compensada por el menor (mayor) precio en vivienda que ha de pagar en tal localidad, de modo que  $Y_i (t^A - t^B) = P_B - P_A$ . Por lo tanto, le será indiferente localizarse en A o en B, restableciéndose el requisito de equidad horizontal que se había violado antes de capitalizarse las diferencias fiscales.

Entonces, después del efecto capitalización, al cambiar de localidad de residencia, los individuos deben tener en cuenta un factor adicional, además del de las diferencias fiscales. Este será las desigualdades en los precios de la vivienda entre las comunidades de A y B. Si sólo se considera el factor fiscal, todos los residentes de A desearán emigrar hacia B; pero, al añadirse las diferencias en el precio de la vivienda, cada residente de A deberá valorar si le compensa emigrar hacia B, ya que hay que pagar un precio mayor por la vivienda. De ahí que cualquier individuo, según su nivel de renta,  $Y_i$ , puede encontrarse en las situaciones siguientes:

- $Y_i (t^A - t^B) = p_A - p_B = CF$ . El individuo es indiferente a residir en A o en B. Siendo  $Y_I = Y_i$ .
- $Y_i (t^A - t^B) < p_A - p_B = CF$ . El individuo decidirá radicarse en A, pues la mayor carga impositiva está más que compensada por el precio más barato de la vivienda en esta localidad. Siendo  $Y_I < Y_i$ .
- $Y_i (t^A - t^B) > p_A - p_B = CF$ . El individuo se localizará en B, ya que su menor carga fiscal le compensa de tener que pagar un precio más alto por la vivienda. Siendo  $Y_I > Y_i$ .

En resumen, estas migraciones de individuos afectan a los precios de los recursos económicos que intervienen en el proceso productivo del bien local, la vivienda. Los propietarios de los factores inmóviles, tal como el suelo, recibirán en B una remuneración superior a la situación inicial, bajo el impuesto de capitación, equivalente a la diferencia  $p_B - p_0$ ; por otro lado, en A los propietarios de tales factores obtendrán unos ingresos inferiores que al principio, siendo la disminución igual a  $p_0 - p_A$ . Estos cambios en los precios de los factores vienen a reflejar los beneficios y los costes fiscales de residir en B y A, respectivamente; en otras palabras, las diferencias fiscales se capitalizan en los valores del suelo. Con lo cual se ocasionan los mismos efectos sobre aquél, que al establecerse un impuesto sobre el rendimiento anual de la vi-

vienda en A, por ejemplo, un impuesto sobre la propiedad residencial. El tema de la capitalización de las diferencias fiscales derivadas de la implantación de un impuesto local sobre la propiedad en una área local, lo analizan Oates (1972) (33), Hamilton (1976) y Mieszkowski (1976) (34).

Por último, si se relaja la hipótesis de idénticas preferencias marginales al consumo de la vivienda entre los dos grupos de renta, se distinguirán dos clases de redistribuciones posteriores a la originada en primer lugar por el impuesto local sobre la renta, a saber: a) Una redistribución sectorial, al haber una distorsión entre el consumo de viviendas caras y de viviendas baratas (disminuye el primero -preferido por los ricos- y aumenta el segundo, preferido por los pobres). Ello conlleva los consecuentes efectos sobre los precios de la vivienda y de los factores, derivados del efecto output entre los dos sectores -vivienda cara y vivienda barata- (véase efecto output de la sección 3.1.3). Y, b) otra redistribución geográfica, la cual implica que la distorsión en el consumo de la vivienda sea entre localidades, en este caso A y B, con los efectos más arriba explicados.

---

(33) Véanse págs. 219-241 de la versión castellana de 1977.

(34) Para el estudio de la incidencia local de un impuesto sobre la propiedad, véanse Mieszkowski (1972), Musgrave (1974) y McLure (1977).

También, cabe decir que si las diferencias fiscales no se capitalizan completamente en el valor del suelo, la parte no capitalizada se manifestará en incrementos (descensos) en el precio de la vivienda de A(B) y, si el factor trabajo es inmóvil, en un abaratamiento (encarecimiento) del mismo en tal localidad, siendo éstos los efectos propios que la única presencia del efecto output origina.

E) Estratificación social entre las jurisdicciones locales

Hemos dicho que las diferencias fiscales se pueden capitalizar -parcial o completamente- en el valor del suelo, consiguiéndose -de esta forma- que las inequidades horizontales de carácter fiscal entre las jurisdicciones se compensen. Sin embargo, y a pesar de ello, el efecto capitalización da lugar a una estratificación entre las comunidades del área local en cuestión.

Así, supóngase que la zona geográfica -antes considerada- es un área metropolitana, y que el gobierno de la misma (superior a la autoridad de las localidades que la forman, A y B) impone un impuesto local sobre la renta. Y, por último, asúmase -también- que ni los residentes del área, ni sus recursos económicos emigran fuera de ésta, en otras palabras es una economía cerrada (supuesto utilizado en el análisis de incidencia anterior) (35).

---

(35) Véase Haurin (1981), quien estudia los efectos de un impuesto local sobre la renta en un área metropolitana.

Bajo este sistema, todos los residentes en A y B consumen el mismo nivel de servicios públicos y soportan igual tipo impositivo. Como dice Mieszkowski (1976) en una situación centralizada los ricos, por el efecto redistribución, subsidian el consumo de los pobres y -probablemente- consumen un nivel subóptimo de servicios públicos. Por ejemplo, si la calidad en la educación pública es baja, los ricos mandan a sus hijos a las escuelas privadas; pero, este gasto adicional de carácter privado no se compensa mediante valores del suelo más baratos. Es decir, no hay jurisdicciones fiscales alternativas donde poder "comprar" el nivel deseado de servicios públicos.

En cambio, si cada comunidad metropolitana establece por su cuenta un impuesto local sobre la renta, los grupos sociales se congregan en comunidades homogéneas. Según el modelo del análisis precedente, los pobres se agrupan en la localidad A, la cual podría corresponderse con el centro metropolitano, y los ricos en la B, o los suburbios (36). Esta estratificación disminuye en parte los beneficios que la redistribución del impuesto, o el consumo conjunto de ricos y pobres conlleva cuando aquél lo establece el gobier

---

(36) Para profundizar en el tema de la emigración del centro hacia los suburbios, por parte de los individuos pertenecientes a los niveles altos de renta, en un área metropolitana, véase Bradford & Kelejian (1973).

no metropolitano (37).

### 3.2.3 Conclusiones

Las redistribuciones originadas por las diferencias fiscales, derivadas de la aplicación de un impuesto local sobre la renta, dan lugar a las consideraciones expuestas a continuación:

- 1a. Las diferencias en los residuos fiscales -o la falta de equidad horizontal- entre los ciudadanos de un área local (metropolitana, comarcal, etc.) ocasionan movimientos migratorios interjurisdiccionales, por parte de sus residentes, en busca de una menor carga fiscal. Por ejemplo, para un mismo nivel de servicios locales provistos, los pobres querrán siempre emigrar hacia comunidades ricas, donde obtendrán mayores beneficios fiscales.
- 2a. Estas migraciones causan ineficiencias, que se plasman en diferencias interjurisdiccionales en los precios relativos de los bienes y de los fac

---

(37) Véase Mieszkowski (1976) quien compara los efectos distributivos de un impuesto sobre la propiedad exigido, primero, de forma centralizada y, segundo, descentralizada.

tores productivos (efecto "excise tax" u output).

- 3a. Sin embargo, las diferencias fiscales se pueden capitalizar -parcial o completamente- en el valor del suelo, lo cual compensa las inequidades horizontales de carácter fiscal.
- 4a. Ahora bien, el efecto capitalización produce una estratificación social entre las localidades del área, que no sucedería si el impuesto local sobre la renta fuese establecido por un gobierno superior al de las comunidades o municipios, por ejemplo, un gobierno metropolitano, (en el caso de que el área local se corresponda con una de carácter metropolitano).
- 5a. Por lo tanto, un impuesto local sobre la renta debe exigirse en un área local geográficamente no muy reducida, ya que a mayor descentralización del sistema fiscal, menor es la redistribución de la renta que se produce (38).

Además, dentro del área local, la uniformidad

---

(38) Aunque se puede aducir que un impuesto local sobre la renta no debe perseguir la equidad vertical, ya que tales objetivos redistributivos corresponden al gobierno central, tal como se señaló en el capítulo 1.

dad en los tipos impositivos del tributo sobre la renta sólo puede evitar las diferencias fiscales interjurisdiccionales siempre y cuando, las rentas medias de las jurisdicciones tengan el mismo nivel. Si éste varía, se desencadenan una serie de efectos -output o "excise tax" y de capitalización- los cuales inciden en los precios relativos de los bienes locales y de los recursos económicos que los producen, derivándose -en consecuencia- posteriores redistribuciones entre los individuos, afectando su bienestar. El efecto capitalización elimina las inequidades horizontales, pero la estratificación social a que da lugar tiene unos efectos redistributivos poco favorables para los niveles bajos de renta (39).

---

(39) Solé Vilanova (1982) afirma que a corto plazo el efecto capitalización no garantiza la equidad horizontal, pues los nuevos residentes en el área no se ven afectados por dicho efecto. Por lo tanto serán necesarias subvenciones igualatorias, al menos a corto plazo.

APENDICE 3.1 ANALISIS MATEMATICO DE INCIDENCIA IMPOSITIVA

El modelo utilizado está basado en el de McLure (1971), pero modificado para el caso de desigualdad en las propensiones marginales al consumo por parte de los individuos. El sistema consta de 11 ecuaciones y de 11 incógnitas, por lo tanto, es compatible y determinado, y tiene una única solución.

Ecuaciones:

- 1.-  $\frac{dX}{X} = - E_x (dp_x - dp) - M_x t$
- 2.-  $\frac{dX}{X} = f_K \frac{dK_x}{K_x} + f_L \frac{dL_x}{L_x}$
- 3.-  $dp_x = f_K dp_{K_x} + f_L dp_{L_x} + t$
- 4.-  $dp_y = g_K dp_{K_y} + g_L dp_{L_y} + t$
- 5.-  $\frac{dK_x}{K_x} - \frac{dL_x}{L_x} = - S_x (dp_{K_x} - dp_{L_x})$
- 6.-  $\frac{dK_y}{K_y} - \frac{dL_y}{L_y} = - S_y (dp_{K_y} - dp_{L_y})$
- 7.-  $dK_x = - dK_y$
- 8.-  $dL_x = - dL_y$
- 9.-  $\frac{dK_x}{K_x} = e_K (dp_{K_x} - dp_{K_y})$
- 10.-  $\frac{dL_x}{L_x} = e_L (dp_{L_x} - dp_{L_y})$
- 11.-  $dp_y = 0$

Incógnitas:

$X, P_x, P_{K_x}, P_{K_y}, P_{L_x}, P_{L_y}, K_x, K_y, L_x, L_y, t.$

Las ecuaciones precedentes pueden escribirse mediante la siguiente expresión matricial:

$$\begin{bmatrix} E_x f_K & E_x f_L & -E_x g_K & -E_x g_L & f_L & f_K \\ 0 & 0 & s_y & -s_y & \frac{L_x}{L_y} - \frac{K_x}{K_y} \\ s_x & -s_x & 0 & 0 & -1 & 1 \\ 0 & 0 & g_K & g_L & 0 & 0 \\ 0 & e_L & 0 & -e_L & -1 & 0 \\ e_K & 0 & -e_K & 0 & 0 & -1 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dp_{Kx} \\ dp_{Lx} \\ dp_{Ky} \\ dp_{Ly} \\ \frac{dL_x}{L_x} \\ \frac{dK_x}{K_x} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} -M_x t \\ 0 \\ 0 \\ -t \\ 0 \\ 0 \end{bmatrix}$$

En la forma reducida, la expresión matricial es igual a:  $[D] [d] = [T]$

Según los casos de movilidad factorial enunciados, la anterior expresión resulta como sigue:

Corto plazo: todos los factores inmóviles.

$$e_K = e_L = 0 ; dp_{Kx} \neq dp_{Ky} \neq dp_K ; dp_{Lx} \neq dp_{Ly} \neq dp_L$$

$$\begin{bmatrix} E_x f_K & E_x f_L & -E_x g_K & -E_x g_L \\ 0 & 0 & s_y & -s_y \\ s_x & -s_x & 0 & 0 \\ 0 & 0 & g_K & g_L \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dp_{Kx} \\ dp_{Lx} \\ dp_{Ky} \\ dp_{Ly} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} -M_x t \\ 0 \\ 0 \\ -t \end{bmatrix} \quad \text{ó} \quad [D_1] [d_1] = [T_1]$$

Medio plazo: capital móvil y trabajo inmóvil.

$$e_K = \infty; e_L = 0; dp_{K_X} = dp_{K_Y} = dp_K; dp_{L_X} \neq dp_{L_Y} \neq dp_L$$

$$\begin{bmatrix} E_x(f_K - g_K) & E_x f_L & -E_x g_L & f_K \\ S_Y & 0 & -S_Y & -\frac{K_X}{K_Y} \\ S_X & -S_X & 0 & 1 \\ g_K & 0 & g_L & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dp_K \\ dp_{L_X} \\ dp_{L_Y} \\ \frac{dK_X}{K_X} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} -M_X t \\ 0 \\ 0 \\ -t \end{bmatrix} \quad \delta \quad [D_2][d_2] = [T_2]$$

Largo plazo: perfecta movilidad factorial.

$$e_K = e_L = \infty; dp_{K_X} = dp_{K_Y} = dp_K; dp_{L_X} = dp_{L_Y} = dp_L$$

$$\begin{bmatrix} E_x(f_K - g_K) & E_x(f_L - g_L) & f_L & f_K \\ S_Y & -S_Y & \frac{L_X}{L_Y} - \frac{K_X}{K_Y} \\ S_X & -S_X & -1 & 1 \\ g_K & g_L & 0 & 0 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} dp_K \\ dp_L \\ \frac{dL_X}{L_X} \\ \frac{dK_X}{K_X} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} -M_X t \\ 0 \\ 0 \\ -t \end{bmatrix} \quad \delta \quad [D_3][d_3] = [T_3]$$

## CAPITULO 4

### LA IMPOSICION LOCAL SOBRE LA RENTA A TRAVES DEL ANALISIS DEL SISTEMA COMPARADO (I)

#### 4.1 INTRODUCCION

En los capítulos precedentes se ha realizado un análisis teórico del impuesto local sobre la renta al estudiar se tal impuesto bajo diferentes criterios de valoración. El presente y el próximo capítulo hacen un análisis comparado entre países en los cuales la imposición sobre la renta forma parte de los tributos de su Hacienda local. A través de este estudio se intentan analizar, para cada uno de los países considerados, los principios metodológicos sobre los que se fundamenta dicha imposición, así como los efectos económicos que ocasiona. Igualmente, ello permitirá conocer las diferentes formas o alternativas en que el impuesto local sobre la renta puede estructurarse tributaria y administrativamente.

Por lo cual, para cada uno de los países objeto de estudio se consideran los aspectos siguientes: 1°. La organización territorial y las características financieras de la Hacienda local. 2°. Los efectos y resultados que la aplicación de un impuesto local sobre la renta conlleva en la práctica, los cuales se valoran según los criterios uti

lizados en el análisis teórico. El primer aspecto es importante conocerlo porque para valorar el impuesto, según el enfoque expuesto, es preciso tener conocimiento de las siguientes características de los gobiernos locales que lo implantan:

- a) Características de la organización territorial: número, dimensión (geográfica y demográfica) y tipología urbana o rural de los gobiernos locales; lo cual puede influir en las cuestiones siguientes: el rendimiento impositivo, la eficiencia en la localización geográfica de la industria y de los recursos económicos, la equidad horizontal, los costes administrativos, etc..
- b) Características financieras: autonomía y poder tributario, naturaleza de los servicios públicos provistos, estructura del sistema tributario (impuestos, subvenciones....). Pues, de acuerdo con los principios metodológicos sobre los que debe sustentarse la imposición local, ésta ha de estar en función de la clase de servicios que financia.

Para la realización del análisis comparado se ha elegido un grupo de países que constituyen cuatro ejemplos de las distintas circunstancias (económicas, tributarias y administrativas) bajo las cuales es posible encontrar que un

impuesto local sobre la renta se exige. Los países son los que siguen:

1°. Países nórdicos: Suecia y Dinamarca. En Europa son estos dos países los que representan ser los ejemplos más idóneos de la aplicación de un impuesto sobre la renta a nivel local, llegando éste a convertirse en la única, o casi única, figura impositiva de su Hacienda local. Esta particularidad es la que da origen a la característica fundamental de los gobiernos locales de estos países: poder financiero y autonomía. Por otra parte, dicho impuesto adopta una estructura tributaria y administrativa que puede presentarse como un caso de bases imponibles compartidas.

2°. Estados Unidos de América. El motivo fundamental, por el cual los gobiernos locales americanos han implantado impuestos sobre la renta, ha sido el querer con ello solventar de alguna manera la insuficiencia financiera de los sistemas impositivos locales basados en la imposición sobre la propiedad. Sin embargo, los gobiernos locales que exigen este impuesto todavía son pocos, en relación al número total de los mismos existente en EEUU. Lo aplican, principalmente,

las ciudades con ya un número considerable de habitantes y, de ahí también, con más necesidades fiscales. Sin embargo, a diferencia del caso de los países nórdicos, en EEUU el impuesto local sobre la renta se estructura de forma independiente, salvo alguna excepción, a los demás impuestos sobre la renta exigidos por los otros niveles de Hacienda. Tal circunstancia concuerda con el tipo de federalismo fiscal americano, caracterizado por resultar un sistema lleno de solapamientos fiscales.

- 3°. Suiza. La imposición local sobre la renta suiza ha de situarse dentro de un federalismo fiscal cuyos rasgos más sobresalientes son dos: primero, el alto grado de descentralización fiscal y, segundo, la atribución de la mayor parte de la imposición directa y, por lo tanto, la de renta a los niveles no federales, es decir, al cantonal y al municipal. El impuesto local sobre la renta la mayoría de las veces se estructura como un recargo sobre el correspondiente impuesto cantonal. Dichos recargos se caracterizan por las variaciones que sus porcentajes presentan de una a otra localidad. Se debe al alto grado de descentralización fiscal del país, lo que implica una gran autonomía e independencia para

sus gobiernos locales.

- 4°. Alemania. En este país la imposición local sobre la renta no aparece, al igual que en los casos anteriores, como un impuesto con una estructura más o menos autónoma; sino que el caso alemán es un ejemplo de como los gobiernos locales pueden disfrutar de los rendimientos del impuesto sobre la renta a través de un sistema de participación impositiva o de "revenue sharing". Todo el sistema impositivo alemán gira en torno al método de la participación impositiva, pretendiéndose así lograr los objetivos siguientes:
- a) dar mayor suficiencia y flexibilidad a los ingresos fiscales de cada nivel de Hacienda, principalmente del local;
  - b) conseguir cierta igualación fiscal mediante la redistribución vertical de ingresos a que este sistema conduce.

#### 4.2 EL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA EN LOS PAISES NORDICOS: SUECIA Y DINAMARCA

##### 4.2.1 Características generales de la organización territorial y estructura financiera de la Hacienda local

En Suecia y Dinamarca la Hacienda pública se organiza a través de tres niveles de gobierno: dos de carácter

local, condados (comarcas o regiones) y municipios, y uno a nivel central. Los condados no representan autoridades superiores a las municipales, sino que son formas paralelas de gobiernos locales, surgiendo como consecuencia de la necesidad de desempeñar tareas que por su naturaleza requieren una población superior a la municipal, por ejemplo: el servicio hospitalario.

En cuanto al número y dimensión de los gobiernos locales, cabe decir que las diferentes reformas dimensionales que los gobiernos locales suecos y daneses han experimentado durante las últimas décadas, se han dirigido a reducir el número de éstos, intentando que cada municipio constituya una unidad coherente, en términos de geografía económica, y cada condado integre dentro de sus límites, un área o región unida por relaciones económicas, sociales, culturales y demás. Desde 1952 a 1978 en Suecia el número de municipios se redujo de 2.948 a 277. Ello fue a través de dos grandes reformas de los límites jurisdiccionales locales: la primera en 1952 y, la segunda, de 1962 a 1974. El objetivo principal de esta última era que cada municipio sumase, por lo menos, 8.000 habitantes; así en 1978 el 40% de ellos tenían poblaciones superiores a 20.000 habitantes (1).

---

(1) Las líneas maestras de esta reforma vienen expuestas en la "Local Government Act" de 1955, y en la "Local Government Boundaries Act" de 1952, véase Ministry of Local Government (1978), pág. 27.

Los municipios de Dinamarca también experimentaron de 1967 a 1970 una reforma en su dimensión, pasando de un total de 1387 a 275, con agrupaciones de 5.000 ó 6.000 habitantes como mínimo (2).

Respecto al número de condados, Suecia cuenta con 24, teniendo el mayor 1,5 millones de habitantes y el menor alrededor de 50.000. En Dinamarca la reforma de 1970 redujo los condados de 25 a 14, exigiendo a cada uno de ellos un umbral mínimo de 200.000 habitantes.

Las autoridades locales suecas y danesas disfrutaban de una fuerte autonomía por lo que respecta al ejercicio de sus competencias, que son muchas, y a la financiación de las mismas, ya que la mayor parte de sus recursos financieros provienen de fuentes propias. Todo esto se refleja en la "Local Government Act" sueca, en la cual se establece que los municipios y condados deben dirigir sus propios asuntos (3).

Así pues, en estos países los municipios tienen asignados amplios poderes en materia de educación, bienestar

---

(2) Esta reforma se recoge en la "Municipal Management Reform Act" de 1967, véase IULA (1969), pág. 163.

(3) La "Local Government Act" establece las competencias generales de los gobiernos locales suecos; junto a ésta existen otras leyes especiales que les otorgan competencias sobre educación, vivienda, extinción de incendios, protección del medio ambiente, etc.. Véase Ministry of Local Government (1978), cap. 2.

y seguridad social, además de los servicios propios municipales, tales como: agua, electricidad, recogida de basuras, etc., correspondiendo a los condados las competencias sanitarias (4). Para el ejercicio de 1978, los gobiernos locales daneses (municipios y condados) destinaron a educación un 14,2% de su gasto, a sanidad un 16,9% y a bienestar y seguridad social un 47%. En Suecia los porcentajes son parecidos, en 1976 un 27% del presupuesto en gastos municipales se asignó a educación y un 22% a bienestar y seguridad social; finalmente el gasto en sanidad de los condados significó un 75% de su gasto presupuestado (véase cuadro 4.1). Tal es la tarea desempeñada por los gobiernos locales en estos campos, que el gasto correspondiente a los mismos supera o iguala al gasto realizado por el gobierno central en dichos conceptos (cuadro 4.2).

En cuanto a la estructura tributaria de los países estudiados, el impuesto sobre la renta resulta ser la figura más importante, siendo la fuente principal de ingresos tanto a nivel central como local. En 1979 la imposición sobre la renta sueca representaba un 20,3% del P.I.B.

---

(4) En Suecia cada condado ha de contar con un hospital central que disponga de varias especialidades médicas, y uno o más hospitales generales, en los que -por lo menos- haya cuatro especialidades clínicas. Cada condado danés también posee un hospital central con departamentos para la mayoría de enfermedades. Véase Ministry of Local Government (1978), págs. 20-21, para el caso de las competencias locales suecas; y Marcos (1978), págs. 48-52, para el de las danesas.

C U A D R O 4.1

GASTOS LOCALES EN SERVICIOS PERSONALES

(Como porcentaje del total)

Conceptos	DINAMARCA		SUECIA	
	(año 1978)		(año 1976)	
	Municipios y condados		Municipios	Condados
- Educación	14,2		27,0	4,0
- Sanidad	16,9		5,0	75,0
- Bienestar y Seg. Social	47,0		22,0	4,0
- Otros	21,9		46,0	17,0
TOTAL	100,0		100,0	100,0

FUENTE: Ministry of Local Government (1978); FMI: Government Statistics Yearbook, Vol. VI, Washington, 1982; y elaboración propia.

C U A D R O 4.2

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DANESES EN SERVICIOS PERSONALES

POR NIVELES DE GOBIERNO, AÑO 1978

(Como porcentaje del total)

	Educación	Sanidad	Seguridad Social
- Nivel local (condados y municipios)	55,2	89,6	49,9
- Nivel central	44,8	10,4	50,1
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FUENTE: FMI: Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VI, Washington, 1982; y elaboración propia.

y un 42,2% de los ingresos impositivos totales. Para Dinamarca, en el ejercicio de 1980 las cifras anteriores eran de un 23,5% y de un 51,4%, respectivamente, (cuadro 4.3).

El gobierno central de estos países complementa su impuesto sobre la renta, el cual es altamente progresivo (5), con otros ingresos procedentes del IVA (con tipos entre el 12% y el 20%), impuestos sobre el capital o la riqueza, e impuestos selectivos de altos tipos. En cambio, las autoridades locales tienen como tributo básico y casi único (único, en el caso de Suecia) al impuesto sobre la renta, diferenciándose de este modo de la estructura impositiva tradicional de las Haciendas locales, fundamentada en el impuesto sobre la propiedad (6).

#### 4.2.2 Características de la imposición local sobre la renta

Los poderes en materia impositiva de que disfrutaban los gobiernos locales suecos y daneses son la base de su

---

(5) En Suecia el impuesto sobre la renta grava a personas físicas y jurídicas, siendo muy progresivo (del 2% al 58%) para las primeras y proporcional (40%) para las segundas.

(6) Para un tratamiento más extenso de la estructura administrativa y financiera de la Hacienda local sueca, véase IULA (1969), págs. 443-452; Ministry of Local Government (1978); y Narducci (1979), págs. 57-59. Para el caso de Dinamarca véase IULA (1969), págs. 163-175; Harder (1973); y Narducci (1979), págs. 31-33.

gran autonomía, materializándose -tal como se ha dicho antes- en la imposición local sobre la renta. El cuadro 4.3 muestra la importancia de esta figura, cuyo rendimiento supera al correspondiente impuesto central.

Así, en Suecia todos los ingresos impositivos locales proceden del impuesto local sobre la renta, que grava también a la propiedad real al incluir la renta "presumible" que se imputa a aquélla (7). En 1979 el rendimiento de este tributo representaba, respectivamente, el 75,7% y el 93,9% de los ingresos corrientes y de los impositivos de la Hacienda local.

Dinamarca complementa la imposición local sobre la renta con un impuesto sobre el suelo, aunque de mucha menos importancia que el anterior, representando en 1980 solamente el 10,5% de los ingresos impositivos locales. En cambio, para el mismo año, el impuesto local sobre la renta venía a ser el 73,3% y el 87,7% de los ingresos corrientes y de los impositivos, respectivamente.

---

(7) La base imponible del impuesto sobre la renta sueco incluye la renta "presumible" que se imputa a la propiedad real, siendo ésta la renta que "obtiene" el propietario por el mero hecho de poseer aquella propiedad, tanto si disfruta directamente de la misma como si la tiene arrendada a otro. Véase nota (8).

C U A D R O    4.3

MAGNITUD DE LA IMPOSICION LOCAL SOBRE LA RENTA DENTRO DEL  
SECTOR PUBLICO

	DINAMARCA			SUECIA
	(año 1980) Municipios y condados	(año 1976) Condados	(año 1975) Municipios	(año 1979) Municipios y condados
Impuesto local sobre la renta como porcentaje de:				
- Ingresos corrientes locales	73,3	49,9	77,2	75,7
- Ingresos impositivos locales	87,7	76,9	87,1	93,9
Impuesto sobre la renta como porcentaje de la imposición total sobre la renta:				
- Impuesto local	51,2			71,4
- Impuesto central	48,8			28,6
- Total	100,0			100,0
Imposición total sobre la renta como porcentaje de los ingresos impositivos totales	51,4			42,2
Impuesto sobre la renta como porcentaje del P.I.B.				
- Impuesto local	12,0			14,5
- Impuesto central	11,5			5,8
- Total	23,5			20,3

FUENTE: Narducci (1979); FMI: Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VI, Washington, 1982; OCDE: Etudes Economiques, 1981-82 y 1982-83, París, 1982 y 1983; y elaboración propia.

#### 4.2.2.1 Estructura tributaria y administrativa

La estructura del impuesto local sobre la renta es parecida en los dos países, Suecia y Dinamarca, constituyendo un caso de bases imponibles compartidas (la base imponible es común para el impuesto central y el local).

Sus características pueden describirse como sigue:

- a) Estructura administrativa. Los impuestos sobre la renta existentes, el central y los locales (de condados y de municipios), forman parte de una única estructura administrativa para la gestión, liquidación y recaudación de los mismos. Por lo tanto, la mayoría de ciudadanos realizan una sola declaración de renta anual que incluye la deuda imponible central y las dos locales. Además, la legislación de ambos impuestos es casi idéntica, de ahí que el impuesto local sobre la renta tenga una estructura uniforme en todo el país, variando sólo el tipo impositivo entre las jurisdicciones.
  
- b) Hecho y base imponible. En Suecia el impuesto local sobre la renta grava a las personas físicas y a las jurídicas (aunque con el mismo tipo a ambas); por el contrario, en Dinamarca sólo recae sobre las físicas, teniendo los municipios una

participación del 15% en el rendimiento del impuesto central sobre la renta de las sociedades domiciliadas dentro de su jurisdicción.

La base imponible es la renta neta de cada contribuyente generada a lo largo del período impositivo, siendo la misma para el gobierno central y el local, salvo pocas excepciones. Por ejemplo, en Suecia la renta "presumible" derivada de la propiedad real se trata de forma distinta según sea el impuesto central sobre la renta o el local (8). Igualmente las deducciones y exenciones personales del impuesto local sobre la

---

(8) La "renta presumible del impuesto central sobre la renta incluye sólo la derivada de la propiedad residencial. Se calcula a través del llamado "método standard", el cual consiste en aplicar un tipo progresivo por escalones sobre el valor de la propiedad, pudiéndose deducir de la cantidad resultante los intereses de las cantidades invertidas sobre aquélla. Por el contrario, la renta "presumible" del impuesto local sobre la renta engloba la generada por toda la propiedad real, ya sea residencial, comercial, industrial, agrícola u otra. Se calcula aplicando un tipo fijo sobre el valor gravable de la propiedad, dando la llamada "cantidad de garantía". Esta no puede reducirse por los intereses u otras deducciones. Ahora bien, si la cantidad resultante de calcular la "renta presumible" sobre la propiedad real a través del "método standard" es mayor que la "cantidad de garantía", a efectos del impuesto local sobre la renta debe computarse la primera. En cambio, cuando la cantidad que da el "método standard" es inferior a la "cantidad de garantía", esta última ha de incluirse en la base imponible del impuesto local. Véase Norr y otros, (1972), págs. 91-94.

renta son también, con pocas salvedades, las mismas que las del central (9).

- c) Tipo impositivo. Este es proporcional. Se determina por cada autoridad local según la llamada "necesidad impositiva", la cual se calcula restando las demás fuentes de ingresos locales (es decir, todas las fuentes a excepción del impuesto sobre la renta) del importe del gasto de cada municipio (condado), de manera que la cantidad resultante indica el tipo a que se debe gravar la renta imponible para hacer equilibrar el presupuesto.

En Suecia el tipo de gravamen de la imposición local sobre la renta promediaba en 1978 un 28,71%, comprendiendo el tipo promedio de los municipios (16,51%) y de los condados (12,46%), además del tipo de un pequeño impuesto -también sobre la renta- que establecen las parroquias como sostén a la actividad local que realiza la iglesia, siendo éste de un 0,97% (10).

---

(9) Véase para el caso de Suecia Norr y otros (1972), págs. 81-88.

(10) Véase Ministry of Local Government (1978), pág. 52.

Por lo que respecta a Dinamarca, en 1975 los tipos impositivos del impuesto local sobre la renta estaban alrededor de una media del 14,6% en los municipios, y del 5% en los condados (11). La variación de los tipos entre las autoridades locales no era muy acusada, el 14,9% y el 23,8% para municipios y condados considerados conjuntamente. No obstante, la mayoría de ellos se situaban cerca del tipo promedio, el 19,4% (12).

Ni en Suecia ni en Dinamarca, la legislación fija límite alguno a tales tipos impositivos, dejando plena libertad a los municipios y condados para establecer los que consideren necesarios. Sin embargo, en Suecia, debido a incrementarse en gran medida la imposición local durante el período 1963-72 (véase cuadro 4.4), los gobiernos locales han accedido a imponer límites voluntarios a los tipos impositivos y a no aumentar los impuestos excepto en circunstancias excepcionales, en respuesta a las recomendaciones procedentes del gobierno central. Por otra parte, aunque el tipo promedio creció rápidamente, las diferencias impositivas interjurisdiccionales se

---

(11) Véase Narducci (1979), pág. 32.

(12) Véase Gold (1977), pág. 333 de la versión castellana de 1980.

C U A D R O 4.4

TIPOS PROMEDIOS DEL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA EN SUECIA

(en tanto por ciento)

<u>Año</u>	<u>Municipios</u>	<u>Parroquias</u>	<u>Condados</u>	<u>Total</u>
1952	9,02	0,81	4,02	12,53
1955	8,93	0,71	3,75	12,24
1960	10,85	0,77	4,38	14,63
1965	12,18	0,80	5,95	17,25
1970	14,18	0,82	8,06	21,00
1975	15,23	0,88	10,21	25,23
1976	15,55	0,92	10,78	26,15
1977	15,76	0,94	11,26	26,84
1978	16,51	0,97	12,46	28,71
1980	-	-	-	29,50

FUENTE: Ministry of Local Government (1978), pág. 52.

redujeron considerablemente; así, en 1972 el 86% de los municipios se encontraban a dos puntos porcentuales del tipo promedio (13).

Tampoco en Dinamarca existen límites estatutarios, no obstante los gobiernos locales tienen en cuenta la presión fiscal que puede soportar el contribuyente y los tipos exigidos por las autoridades locales vecinas.

- d) Deducciones sobre la cuota. Para las personas físicas la cuota del impuesto local sobre la renta no es deducible del impuesto central ni en Dinamarca ni en Suecia. En cambio, en este último la cuota impositiva local que recae sobre las sociedades es deducible de la base imponible sujeta a la imposición central.
- e) Criterio de gravamen. En los dos países las personas físicas son gravadas según el criterio de residencia, es decir, en el municipio o condado donde el contribuyente reside. Sin embargo, en Suecia si un individuo posee propiedad real o ne

---

(13) En 1974 la variación del tipo impositivo iba del 19% al 27,36%. Véase Gold (1977), pág. 333 de la versión castellana de 1980.

gocios gravables en otro municipio distinto al de residencia habitual, deberá presentar otra de claración de renta en dicho municipio. Por otra parte, las personas jurídicas suecas pagarán el impuesto local sobre la renta en el municipio o municipios donde tengan un establecimiento perma nente o propiedad real, en caso de no contar con ninguno se pagará el impuesto en la localidad donde se domicilie la dirección de la sociedad.

En Dinamarca los impuestos de contribuyentes con más de una residencia se dividen entre los municipios y condados en proporción al tiempo que el contribuyente reside en cada uno de ellos.

Por último, cabe decir que en los dos países la legislación prevé mediante reglas especiales el que no se den situaciones de doble imposición entre los gobiernos locales.

- f) Sistema de recaudación del impuesto local sobre la renta. La recaudación se realiza conjuntamente con la del impuesto central, y se basa fundamentalmente en el método de los pagos a cuenta, habiendo dos maneras de efectuarlos: a) retención en la fuente de sueldos y salarios, a cargo del empresario; y b) pagos fraccionados a cuen-

ta de los ingresos esperados por los contribuyentes que trabajan por cuenta propia o reciben rentas, por ejemplo, de intereses o dividendos. En el primer caso, el empresario retiene la cantidad correspondiente a cada empleado según el tipo impositivo de la localidad donde éste resida. Así, en Suecia cada contribuyente sujeto a este método recibe antes del 18 de enero la notificación de la cantidad que se le deberá retener de su sueldo o salario, debiendo presentar tal notificación a su empresario para que le realice la retención. Cuando el sistema de pago es mediante pagos fraccionados, cada contribuyente debe ingresar periódicamente (en los meses de marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre del año en curso y enero del año siguiente, caso de Suecia; o mensualmente, caso de Dinamarca) la cantidad estimada anticipadamente.

Ahora bien, como todos los pagos satisfechos a través de uno u otro sistema son a cuenta, al final del año impositivo y una vez el contribuyente ha efectuado su declaración de renta se determina la cuota impositiva definitiva a ingresar, ajustándose las diferencias en más o en menos al compararse con los anticipos hechos pre-

viamente (14).

- g) Distribución de la recaudación. Los ingresos recaudados por la administración central en concepto del impuesto local sobre la renta, son distribuidos entre los gobiernos locales por la misma administración central.

En Suecia, esta distribución la lleva a cabo la administración estatal propia de cada condado, la cual la reparte entre los gobiernos de los municipios, parroquias y condados. Se da una cantidad a cuenta del rendimiento impositivo del año correspondiente, en base al de hace dos años (15), pagándose en seis plazos. En el próximo ejercicio cada gobierno local recibe el ajuste pertinente a lo recaudado por cuenta del Estado y lo ya recibido.

- 
- (14) Para un detalle más preciso de los sistemas de pago correspondientes a la deuda imponible del impuesto local sobre la renta, véase Norr y otros (1972), págs. 100-117, para el caso de Suecia; y Harder (1973), págs. 73-75, para el de Dinamarca.
- (15) El hecho de que sea en base a la renta imponible de dos ejercicios anteriores puede crear problemas a los municipios con un rápido crecimiento. Ello se solventa otorgando anticipos extras a los municipios con un crecimiento de la población superior al 4% anual, véase Gold (1977), pág. 334 de la versión castellana de 1980.

El reparto del rendimiento del impuesto local sobre la renta entre las autoridades locales danesas se realiza mediante pagos mensuales de la Dirección General de Tributos. Estos representan un 1/12 de la recaudación esperada para el año próximo por cada gobierno local, la cual se calcula en el mes de noviembre en razón al porcentaje impositivo fijado, notificándose a la Dirección General de Tributos. Por ello, al final del año esta Dirección paga las diferencias entre la cantidad prevista y la real.

#### 4.2.3 Valoración del impuesto local sobre la renta

##### 4.2.3.1 Suficiencia y flexibilidad

En el análisis teórico realizado en los capítulos precedentes se presentó al impuesto local sobre la renta como una figura tributaria susceptible de proporcionar a la Hacienda local suficiencia, en cuanto al volumen de ingresos recaudados, y flexibilidad para adaptarse a las variaciones del crecimiento económico y del gasto local (16). La evidencia empírica que los países escandinavos muestran sobre ello, confirma la anterior afirmación. A través de las figuras 4.1 y 4.2 se demuestra como en Suecia

---

(16) Véase capítulo 2, apartado 2.2.

y Dinamarca el rendimiento de este impuesto crece en mayor medida que el gasto local y que el P.I.B. Así, en Suecia el impuesto local sobre la renta cubría el 53% del gasto local en 1979, y el 35% del danés en 1980 (17).

Un factor que contribuye al logro de este importante rendimiento impositivo es el hecho de ser la base imponible del impuesto local sobre la renta igual a la del central, la cual al ser muy amplia abarca la totalidad de la renta neta de cada contribuyente, y en consecuencia se consigue un mayor rendimiento tributario.

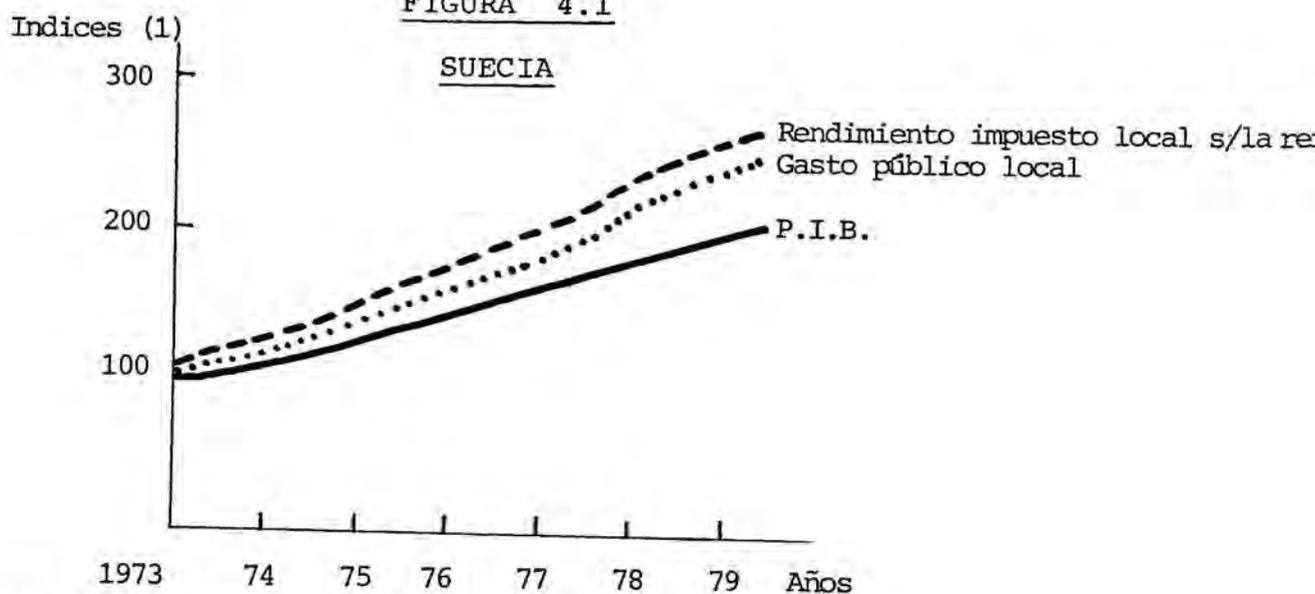
En el análisis teórico al tratar el tema de la flexibilidad del impuesto sobre la renta ante el crecimiento económico, también se indicó que esta propiedad tenía una contrapartida: la inestabilidad en el rendimiento impositivo, ya que éste fluctúa en consonancia con los ciclos económicos. Si bien, para el caso escandinavo el análisis empírico pone de manifiesto que la inestabilidad ha sido escasa, véanse las figuras 4.3 y 4.4. Dos son básicamente las razones que han contribuido a tal resultado. En primer lugar, la prosperidad de que han gozado estos países desde el término de la Segunda Guerra Mundial, período caracterizado por un crecimiento continuado de su P.I.B. y

---

(17) Datos calculados a partir de la información proporcionada por Government Finance Statistics Yearbook, volumen VI, FMI, 1982.

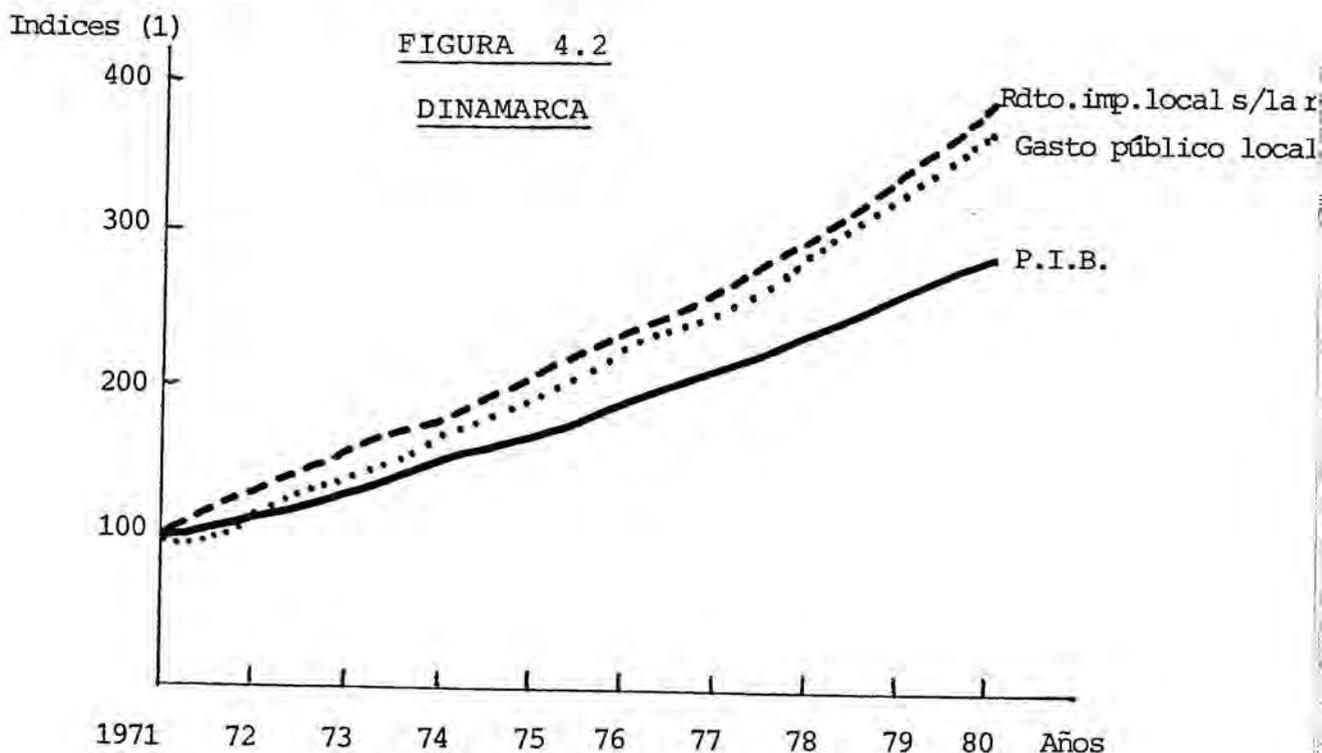
CRECIMIENTO DEL RENDIMIENTO DE LA IMPOSICION LOCAL SOBRE LA RENTA RESPECTO AL DEL GASTO PUBLICO LOCAL Y DEL P.I.B. a p.m.

FIGURA 4.1



(1) Año base para los índices: 1973 = 100

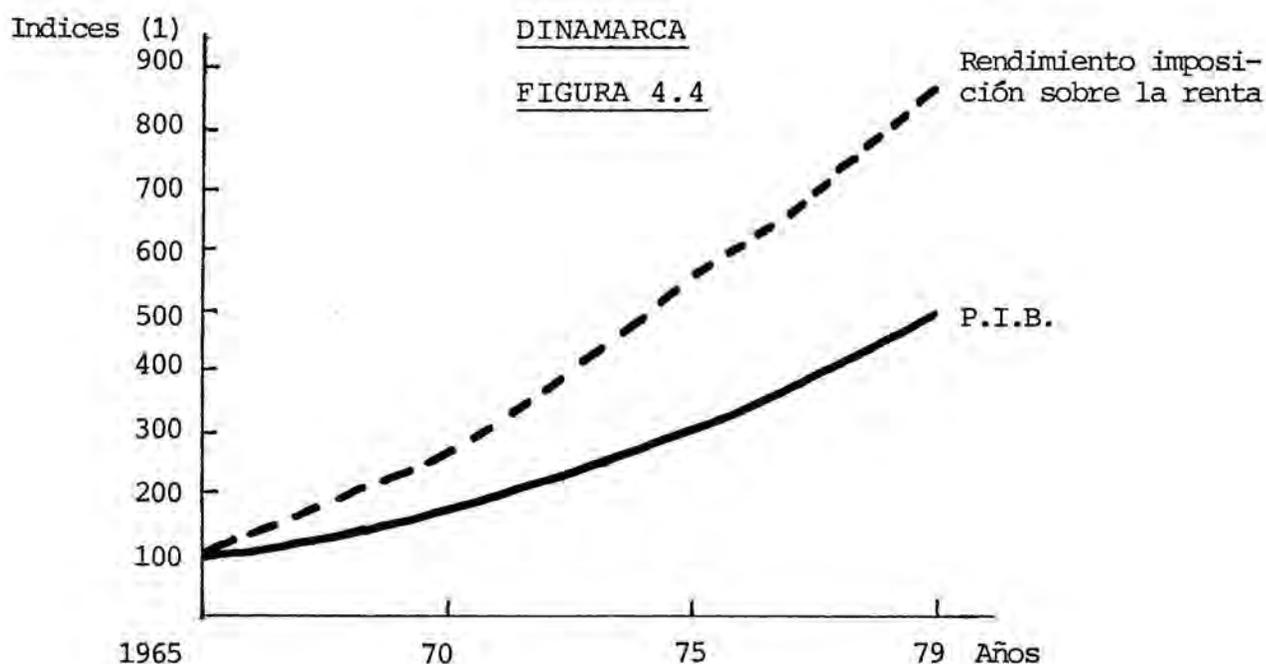
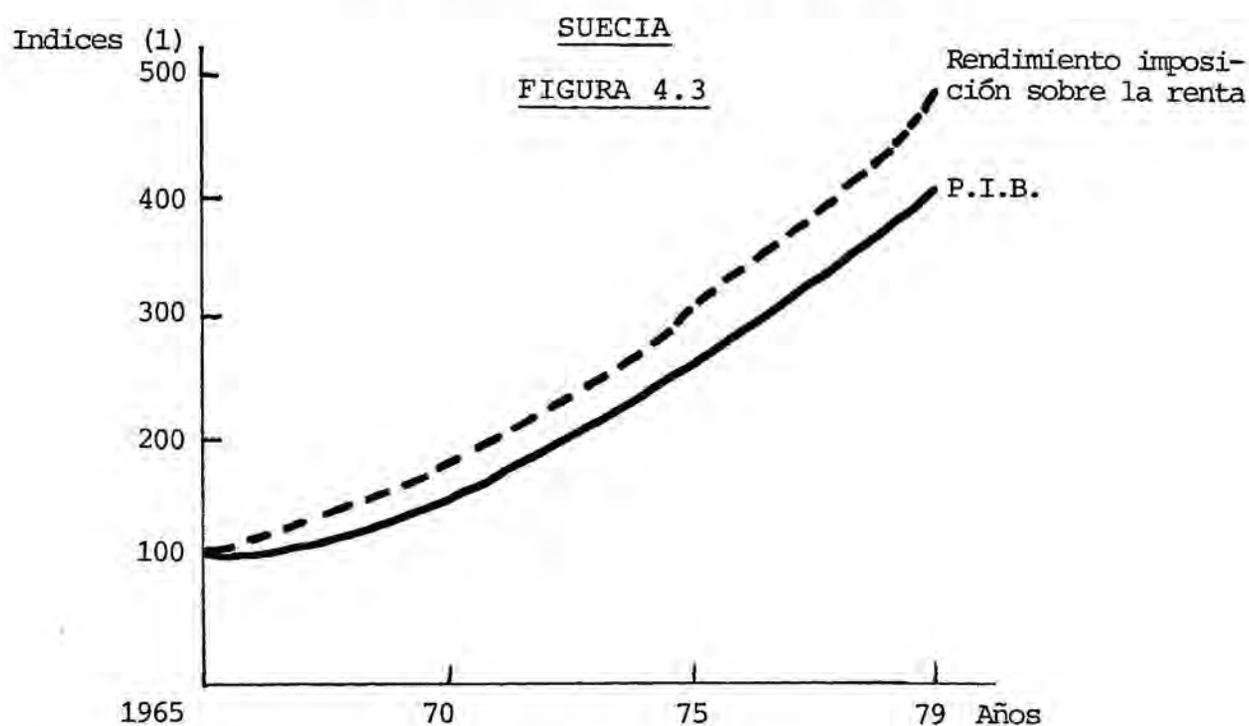
FIGURA 4.2



(1) Año base para los índices: 1971 = 100

FUENTE: FMI: Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VI, Washington, 1982; OCDE: National Accounts 1952-1981, Vol. I, París, 1983; y elaboración propia.

CRECIMIENTO DEL RENDIMIENTO DE LA IMPOSICION SOBRE LA  
RENTA RESPECTO AL DEL P.I.B. a p.m.



(1) Año base para los índices: 1965 = 100

FUENTE: OCDE: Revenue Statistics 1965-1980, París, 1981; OCDE: National Accounts 1952-1981, Vol. I, París, 1983; y elaboración propia.

de su nivel de vida. Y, en segundo lugar, porque tanto Suecia como Dinamarca tienen una estructura fiscal que amortigua o evita las fluctuaciones en los ingresos locales. Ya se indicó anteriormente que los gobiernos locales de estos países no reciben lo recaudado por el impuesto sobre la renta directamente de sus residentes, sino que el gobierno central les otorga anticipos a cuenta del rendimiento del mismo en la jurisdicción correspondiente. Por lo cual, tal procedimiento permite que los municipios y condados conozcan al empezar el año presupuestario cuales serán sus ingresos exactos durante el mismo, pudiendo presupuestarlos correctamente antes del comienzo de éste. Además, la mayoría de autoridades locales tienen excedentes derivados de años precedentes, lo que subsana fácilmente un descenso de los ingresos en un año determinado, a pesar de ser casi nula la diversificación impositiva local.

#### 4.2.3.2 Rendición de cuentas y perceptibilidad

Según el criterio de rendición de cuentas ("accountability") cada gobierno local debe tener las competencias financieras necesarias para poder hacerse responsable ante sus ciudadanos de las decisiones o políticas fiscales que aquél adopte. Ello fomenta la autonomía de las autoridades locales (18).

---

(18) Véase capítulo 2, apartado 2.3.

Una vez más tal característica se ha puesto de manifiesto al estudiar la Hacienda local escandinava. No sólo ésta disfruta de altas competencias en el campo del gasto (cuadro 4.1), sino también por el lado de los ingresos (cuadro 4.3), concretándose fundamentalmente en la libertad para fijar los tipos impositivos del impuesto local sobre la renta.

Se podría aducir que la administración conjunta, por parte del gobierno central y del local, de la imposición local sobre la renta es un factor en contra de la independencia local. De todas formas, este método reduce los costes administrativos, cosa que se expondrá en el próximo capítulo; además la independencia o autonomía local no depende únicamente de asuntos fiscales (19).

Respecto a la perceptibilidad del impuesto local sobre la renta nórdico, cabe decir que el sistema político y la estructura tributaria de esta figura impositiva benefician aquélla. Los gobiernos locales suecos y daneses se basan en un sistema profundamente democrático, que favorece la intervención ciudadana en el proceso político (20). Por otro lado, los contribuyentes se dan cuenta al hacer

---

(19) La autonomía local depende de otros factores, además de los fiscales, por ejemplo de los políticos, o de los estándares mínimos de servicios locales obligados a suministrar, etc..

(20) Véase Ministry of Local Government (1978), págs. 31-48.

la declaración de renta qué cuota va dirigida al gobierno central y cual al local, pues aunque las bases imponibles sean iguales para uno y otro impuesto, los tipos impositivos son distintos.

#### 4.2.3.3 Eficiencia

El criterio de eficiencia en la imposición, según se señaló, es posible que se refiera a varios aspectos. Uno de ellos es el de lograr una eficiente provisión de bienes y servicios a nivel local, indicando el estudio teórico realizado que se estará más cerca de la imposición óptima si el tipo del impuesto es proporcional (21). Y éste es precisamente el caso de los dos países objeto de estudio.

Sin embargo, quizás una de las mayores críticas que se le han hecho al impuesto local sobre la renta escandinavo ha sido la de incrementar en gran medida la presión fiscal sobre los individuos, con las consabidas desventajas que por tal motivo se pueden generar sobre el incentivo al trabajo y el fraude fiscal.

En Suecia y Dinamarca la presión fiscal por el impuesto sobre la renta es alta, del orden del 61% para las

---

(21) Véase capítulo 2, apartado 2.4.

rentas más altas y del 40% para las medias, y la cuota local no es deducible de la central. El cuadro 4.5 representa los tipos medios y marginales de la imposición sobre la renta sueca, local y central. No obstante, estos países también disponen de ciertas regulaciones para impedir que la presión fiscal supere ciertos niveles. Por ejemplo, la suma de los pagos correspondientes a los impuestos de renta y patrimonio suecos no deben superar el 85% de la renta, y en Dinamarca el tipo marginal no puede sobrepasar el 66,6% de la misma. Si se rebasan tales límites, el gobierno central es quien deja de percibir los ingresos.

Los estudios realizados sobre si la alta presión fiscal es un desincentivo al trabajo, o si fomenta el fraude fiscal, son escasos. A pesar de que en Suecia han aparecido informes indicando un creciente absentismo laboral y una disminución de las horas extras trabajadas (22), en la práctica, la participación de la fuerza laboral y el absentismo no llegan a cifras alarmantes. Pero, por lo que respecta al fraude fiscal, Vogel (1974) señaló que éste era muy frecuente en Suecia.

El problema de los tipos marginales elevados es posible solventarlo de varias formas, por ejemplo: ampliando la base imponible del impuesto sobre la renta; introdu

---

(22) Véase Linbeck (1974), pág. 106.

C U A D R O 4.5

IMPOSICION TOTAL (CENTRAL Y LOCAL) SOBRE LA RENTA INDIVI-  
DUAL EN SUECIA, AÑO 1981

<u>Renta anual</u>	<u>Ingresos totales de la imposición (en coronas suecas)</u>	<u>Tipo impositivo medio, %</u>	<u>Tipo impositivo marginal, %</u>
25.000	5.481	22	31
40.000	10.622	27	27
50.000	14.028	28	40
60.000	18.486	31	52
70.000	23.856	34	54
80.000	29.686	37	58
90.000	35.828	40	67
100.000	42.818	43	73
120.000	58.030	48	77
150.000	81.980	55	80
200.000	122.380	61	85

Nota: El tipo impositivo medio a nivel local es del 29,5%. El cálculo tiene en cuenta las deducciones por gastos y exenciones personales.

FUENTE: Skandinaviska Euskilda Banken: Some Data About Sweden 1981-1982.

ciendo otras figuras tributarias con el fin de reducir los ingresos necesarios procedentes del de renta y, así, conseguir que los tipos marginales por el impuesto sobre la renta descieran; transformando en efectivo las subvenciones en especie (23).

#### 4.2.3.4 Equidad vertical

El sistema como se estructura el impuesto local sobre la renta en los países nórdicos, o el de bases imponibles compartidas, tiene la siguiente ventaja: a pesar de que a nivel local los tipos impositivos son proporcionales, se disfruta de la progresividad del impuesto central por lo que se refiere a deducciones y exenciones, pues éstas son las mismas para los dos impuestos.

#### 4.2.3.5 Equidad horizontal

En el análisis teórico apareció la movilidad de recursos e individuos como uno de los principales problemas que se originan a causa de las diferencias fiscales interjurisdiccionales o, en otras palabras, de la falta de equidad horizontal.

---

(23) Véase Gold (1977), págs. 335-336 de la versión castellana de 1978, donde se tratan los problemas que se derivan de unos tipos marginales altos.

Sin embargo, en Suecia y Dinamarca la movilidad no ha significado un gran problema, debido a las siguientes circunstancias:

- 1a. Las diferencias entre los tipos impositivos de las jurisdicciones locales no son altas, pues se destacó anteriormente que la mayoría de Haciendas locales se encuentran alrededor del tipo promedio, es decir, la desviación media respecto a este tipo promedio es pequeña. Y, por otra parte, el baremo dentro del cual oscilan los tipos impositivos no es muy amplio.
  
- 2a. Las diferencias fiscales derivadas de la desigualdad en el nivel de recursos de los gobiernos locales, también se han visto reducidas por la fusión de los municipios que las reformas dimensionales han dado lugar. Se han formado gobiernos locales de considerables dimensiones, y de una extensión geográfica coherente desde un punto de vista económico; con lo cual se reducen las inequidades horizontales y las consecuencias negativas que la movilidad de personas y factores pueden producir (24).

---

(24) Véase capítulo 3.

3a. Las subvenciones igualatorias de los recursos y de las necesidades fiscales han ido en aumento, además de otras ayudas a las empresas y de inversiones gubernamentales en las zonas más pobres.

En Suecia se subvenciona a los municipios y condados de acuerdo a dos índices: a) la renta imponible per capita de la jurisdicción; y b) las necesidades de ésta, que se reflejan por las variaciones en el coste del suministro de los servicios, la composición de la población, la localización geográfica, y otros factores políticos; pues el índice de necesidad se determina en el Parlamento a través de una serie de negociaciones (25).

Para el caso danés la legislación (26) establece que el fin principal de las subvenciones de igualación es dar a las autoridades locales pobres más poder financiero para, así,

---

(25) En 1977 recibieron subvenciones igualatorias 250 municipios, de los 277 con que cuenta Suecia, y todos los condados excepto uno. Por lo cual, las subvenciones de igualación significan un 7% u 8% de los ingresos municipales. Para un mayor detalle de las subvenciones de igualación suecas, véase Ministry of Local Government (1978), pág. 53.

(26) "The General Grants to Country Authoroties Act" de 1969, y "The Financial Adjustements between Local Authoroties Act" de 1970.

poder ser consideradas financieramente independientes. En la actualidad existen dos clases de subvenciones igualatorias: a) de igualación de los recursos, y b) de igualación de los gastos (27).

- 4a. Las diferencias fiscales que hubieran podido existir se han capitalizado hace ya tiempo. Por lo cual no existen ventajas por residir en los gobiernos locales con la imposición más baja. Aparte de que en las jurisdicciones con mayor presión fiscal los servicios públicos provistos pueden ser mejores.

---

(27) La primera de las subvenciones se paga a las autoridades locales cuyo nivel de renta per capita (renta total imponible de los contribuyentes más valor de la tierra) está por debajo de la base imponible media por habitante. Las subvenciones del segundo tipo, de igualación de los gastos, se establecen por un período fijo de 3 años y se calculan de acuerdo a una serie de índices demográficos, los cuales se relacionan con la variación del gasto local. Estos índices son los siguientes: la cantidad de población, el número de habitantes en grupos clave (edad inferior a 6 años, de 7 a 16 años, y por encima de los 65 años), la extensión geográfica y las millas de carreteras. Por último, cabe decir que este segundo tipo de subvenciones sólo las perciben los municipios, no los condados, y se calculan en base al gasto municipal, por lo tanto éste no incluye el gasto en servicios hospitalarios y en carreteras de primer orden, los cuales no son competencia de los municipios. Véase, para el tema de las subvenciones de igualación fiscal en Dinamarca, Harder (1973), págs. 78-84.

- 5a. Las restricciones en el mercado de la vivienda que hasta hace poco han existido, reduciendo la movilidad interjurisdiccional.
  
- 6a. Tanto Suecia como Dinamarca son países en los cuales la movilidad de la población tradicionalmente ha sido inferior a la existente en EEUU, por ejemplo (28).

A partir de la experiencia sueca y danesa se demuestra como un impuesto local sobre la renta puede funcionar con éxito. Las condiciones esenciales para ello parecen ser las siguientes: a) las dimensiones de las jurisdicciones locales han de ser bastante grandes; b) los tipos impositivos es mejor que sean proporcionales y no excesivamente altos; c) existencia de un sistema de subvenciones que permita a los gobiernos locales con menos recursos proveer un nivel adecuado de servicios públicos, sin necesidad de tener que establecer tipos impositivos muy altos; d) administración conjunta con el impuesto central sobre la renta.

Si bien es cierto que la experiencia de estos dos

---

(28) Véase Gold (1977), quien realiza una valoración de los impuestos locales sobre la renta escandinavos (noruego, sueco y danés), demostrando como en estos países la movilidad no constituye ningún problema para el buen funcionamiento de tales impuestos.

países puede que en otros no sea repetible. Pues, en cualquier país antes de aplicar un impuesto local sobre la renta es preciso realizar un estudio detallado de su realidad territorial y económica, y de los efectos que desencadenaría dicha aplicación.

#### 4.3 EL IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA EN EEUU

##### 4.3.1 Características generales de la organización territorial y estructura financiera de la Hacienda local

Contrariamente a la simplificación existente en los países nórdicos, tanto en niveles de gobierno como en la estructura tributaria, los Estados Unidos de América se caracterizan por la variedad y cantidad de gobiernos subcentrales con que cuentan, dando lugar a solapamientos impositivos y duplicaciones de la administración tributaria.

##### 4.3.1.1 Número y clases de gobiernos locales

EEUU es un país con una larga tradición federal, y si a ello se añaden la gran extensión geográfica y alta magnitud demográfica (29), no es de extrañar que se carac

---

(29) Con una superficie de 9,36 millones de Km<sup>2</sup>, en 1980 EEUU contaba con 227,7 millones de habitantes, lo que significaba una densidad demográfica de 23,3 habitantes por Km<sup>2</sup>. La población se halla repartida de una forma muy irregular por todo el territorio nacional, concentrándose la mayor parte de la misma, 80 millones, en la zona del nordeste, la cual sólo representa el 5% del territorio. Véase Banco Exterior de España (1983), pág. 55.

terice por poseer una numerosa cantidad de gobiernos subcentrales, los cuales se estructuran en tres niveles: el federal o central, el estatal o intermedio (50 Estados y el Distrito de Columbia, Washington, D.C.), y el local. Ahora bien, este último suma más de 80.000 gobiernos locales repartidos entre las siguientes categorías: a) condados; b) municipios ("municipalities") que comprenden a: "cities" (grandes ciudades), "villages" (aldeas, pueblos), "boroughs" (villas) y "towns" (ciudades); c) comunidades urbanas ("townships"); d) distritos escolares; e) distritos especiales, (véase cuadro 4.6). Estos últimos se establecen con el fin de proveer y financiar un servicio público específico; si en los escolares éste es la educación, en los especiales son otros servicios, tales como: hospitales, cementerios, alcantarillados, conducción de aguas, etc. La estructura jerárquica inmediatamente inferior a los Estados son los condados, sin embargo las autoridades locales que están por debajo de éstos (municipios, "townships" y distritos), aunque estén localizadas total o parcialmente dentro de los límites de un condado, pueden no estar sometidas al gobierno del mismo (30).

A pesar de la cifra actual de gobiernos locales, el

---

(30) Véase IULA (1969), pág. 478, en donde hay las tres estructuras jerárquicas típicas que se dan en EEUU entre las diferentes clases de gobiernos locales.

C U A D R O 4.6

NUMERO Y CLASES DE GOBIERNOS LOCALES EN EEUU, 1942-1977

<u>Año</u>	<u>Total</u>	<u>Condados</u>	<u>Comunidades urbanas ("townships")</u>	<u>Municipios</u>	<u>Distritos escolares</u>	<u>Distritos especiales</u>
1942	155.067	3.050	18.919	16.220	108.579	8.299
1952	116.694	3.049	17.202	16.778	67.346	12.319
1957	102.279	3.047	17.198	17.183	50.446	14.405
1962	91.185	3.043	19.144	17.997	34.678	18.323
1967	81.253	3.049	17.107	18.051	21.782	21.264
1977	80.120	3.042	16.882	18.856	15.260	26.140

FUENTE: Hirsch (1970), pág. 273; Musgrave & Musgrave (1980), pág. 803 de la versión castellana de 1981

cuadro 4.6 señala como en las últimas décadas ha existido una tendencia a reducir su número. Este hecho ha sido particularmente significativo en el caso de los distritos escolares, lo cual se ha conseguido mediante una reforma dimensional de los mismos, es decir, extendiéndose los límites geográficos de los distritos escolares por las economías de escala que ello comporta. En cambio, se han incrementado los distritos especiales para la provisión de parques y de los servicios referentes al tráfico masivo, policía y medio ambiente.

No obstante, no todos los Estados cuentan con todas las categorías o clases de autoridades locales antes citadas. Las que se pueden encontrar en todos ellos son los municipios, y las que aparecen con menor frecuencia son las comunidades urbanas o "townships".

#### 4.3.1.2 Soberanía tributaria

En EEUU, según la Constitución, el origen de la soberanía tributaria radica en los 50 Estados que forman la Confederación de 1781, estableciéndose -en élla- que los Estados delegan poderes al gobierno federal, y los poderes que no han estado delegados, ni prohibidos por la Constitución a los Estados, se reservan a estos últimos. Pero con el paso de los años el gobierno federal se ha visto ante la necesidad de ir ganando terreno en el campo

de la soberanía fiscal, a fin de poder disponer de los re cursos necesarios con que poder financiar sus tareas (31). Sin embargo, la Constitución federal no dice nada acerca del poder fiscal de los gobiernos locales; pero como tampoco prohíbe el que los Estados ostenten la soberanía tri butaria sobre las autoridades locales, el poder fiscal lo cal queda dentro de la competencia estatal.

Así, los gobiernos locales de EEUU no tienen una so beranía fiscal formalmente reconocida, aunque -a pesar de ello- gozan de bastante autonomía financiera. No obstante, tal característica no es uniforme. Del total de autoridades locales, un 84% tiene poder para imponer tributos, de rivado de las Constituciones de los Estados, y el resto, un 16%, disfruta sólo de autonomía administrativa (32).

De todas formas, desde principios del siglo XX hasta nuestros días, el federalismo fiscal americano ha evo-

---

(31) La XVIa. enmienda a la Constitución, aprobada en 1913, autorizaba al Estado federal a poder establecer su propio impuesto sobre la renta. Véase Colom (1980), pág. 44.

(32) Por regla general, los condados son agencias del gobierno estatal, el cual les adjudica los poderes tri butarios; en 20 Estados las "townships" son subdi- visiones de los condados, pero en 5 más éstas están coor dinadas con las ciudades (cities), dejando a los con dados un único papel administrativo, y en otras 15 son subdivisiones de los condados para realizar las dos funciones siguientes: mantenimiento de las carre- teras locales y administración del servicio de bien es tar. Véase IULA (1969), págs. 473-477.

lucionado hacia una mayor centralización, siendo dos los factores que han influido en tal tendencia: la Gran Depresión de 1929 y la II Guerra Mundial. Los gobiernos locales tuvieron que traspasar muchas de sus funciones, en materia de bienestar, obras públicas, etc., al gobierno federal cuando a raíz de la crisis de los años 30 se vieron incapaces de atender con sus propios recursos tales funciones. Por otra parte, los gastos de defensa de la II Guerra Mundial y los aumentos en los programas de seguridad y de bienestar social, dieron lugar a una mayor participación del gobierno federal en el gasto total. Todo ello queda indicado en los cuadros 4.7 y 4.8, los cuales si se comparan entre sí se comprueba como la centralización ha sido mayor en los ingresos que en los gastos, y principalmente cuando en aquéllos se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

Respecto a la autonomía financiera de los gobiernos locales estadounidenses, cabe hacer otra apreciación. A pesar de tener capacidad para exigir impuestos, la fuente principal de ingresos la constituyen las subvenciones, ya sean del gobierno federal o del estatal, significando un 44,2% de los ingresos totales locales en 1980 (cuadro 4.9). Las subvenciones, estatales y federales, empezaron a tomar volumen desde mediados de los años 70; destaca el incremento de las otorgadas directamente por el gobierno federal

C U A D R O 4.7

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS POR NIVELES DE GOBIERNO (1)

(como porcentaje del total)

Gastos totales:	1902	1927	1940	1950	1960	1975	1978	1979	1980
- Federales	36,0	31,9	48,0	62,8	59,6	53,2	56,7	55,6	55,5
- Estatales	8,5	13,6	17,6	15,2	14,7	20,1	22,9	22,8	23,3
- Locales	55,5	54,5	34,4	22,0	25,7	26,7	20,4	21,6	21,2
Total .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Las subvenciones se incluyen en el nivel del receptor.

FUENTE: Musgrave & Musgrave (1980), pág. 790 de la versión castellana de 1981; FMI: Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VI, Washington, 1982; y elaboración propia.

C U A D R O 4.8

DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS IMPOSITIVOS POR NIVELES DE  
GOBIERNO

(como porcentaje del total)

A) Se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

Ingresos impositivos totales:	1902	1927	1940	1950	1960	1975	1978	1979	1980
- Federales	37,4	35,5	38,8	68,3	68,5	65,2	66,5	68,3	68,8
- Estatales	11,4	18,0	30,0	17,3	17,1	19,8	19,8	19,5	19,3
- Locales	51,3	46,5	31,2	14,4	14,5	15,0	13,7	12,2	11,9
Total .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

B) No se incluyen las contribuciones a la seguridad social.

Ingresos impositivos totales:

- Federales	68,9	68,1	62,7	58,1	60,2	60,5
- Estatales	15,5	15,9	20,6	24,5	24,4	24,4
- Locales	15,6	16,0	16,7	17,2	15,4	15,1
Total .....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: Los detalles pueden no sumar el total debido al redondeo.

FUENTE: ACIR (1979), M-115, págs. 44-45; Musgrave & Musgrave (1980), págs. 466-467 de la versión castellana de 1981; FMI: Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VI, Washington, 1982; y elaboración propia.

C U A D R O 4.9

SUBVENCIONES INTERGUBERNAMENTALES COMO PORCENTAJE DE LA  
TOTALIDAD DE INGRESOS LOCALES

<u>Años</u>	<u>Porcentaje</u>	<u>Años</u>	<u>Porcentaje</u>
1902 .....	6,2	1974 .....	40,1
1932 .....	12,4	1975 .....	40,9
1940 .....	26,6	1976 .....	42,3
1948 .....	29,8	1977 .....	42,4
1960 .....	29,9	1978 .....	44,2
1972 .....	37,9	1979 .....	45,2
1973 .....	40,9	1980 .....	44,2

FUENTE: Musgrave & Musgrave (1980), pág. 806 de la versión castellana de 1981, FMI: Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VI, Washington, 1982; y elaboración propia.

al local con el fin de ayudar a las ciudades (33). Así, de representar el 8% del gasto federal las subvenciones federales han pasado a ser el 17% del mismo, estando el 63,4% de dichas transferencias dirigidas al nivel de Hacienda local.

Del total de subvenciones que reciben las autoridades locales, el 80% provienen de los Estados (habiendo recibido estos recursos en un 60-80% del gobierno federal) y el 20% de la Federación. La mayor parte van destinadas al fomento de la educación, sanidad, bienestar social, transportes, etc., y responden a una amplia gama de programas y tipos (34).

---

(33) Ultimamente han surgido un tipo de subvenciones dirigidas a las ciudades en crisis. Véase ACIR (1973), A-42, y Lindholm & Wignjowijoto (1979), págs. 279-80.

(34) Las subvenciones federales a las ciudades van dirigidas, en su mayor parte, a la realización de programas de las categorías siguientes: formación profesional, empleo y servicios sociales (27,6% en 1979); sanidad (16,8%); garantía de renta (17,8%); y transportes (12,1%). Respecto a las que otorgan los Estados, en 1977 el 60,5% era para educación, y el 14,3% para bienestar social.

Gran parte de las transferencias son de tipo específico, es decir, condicionadas a un fin concreto, y de carácter compensatorio (lo cual significa que los gobiernos locales han de contribuir en un 50% del coste del proyecto). Esta última característica, junto a la gran diversidad de subvenciones (450 programas, de los que la ayuda sanitaria y la asistencia pública suponen más de la mitad del total), comportan muchos problemas teóricos. Ello fue una de las razones para que en 1972 se aprobara la "State and Local Fiscal Assistance Act", ley propuesta por Nixon para establecer las bases de un Nuevo Federalismo.

(Cont. pág. siguiente)

En consecuencia, si bien el alto volumen de las transferencias ha solucionado muchos problemas fiscales de las Haciendas locales, éstas se han visto cada vez más dependientes financieramente del gobierno federal y del estatal. El cuadro 4.10 evidencia tal dependencia.

---

(34) (Cont.)

El sistema que surgía respondía al nombre de "Revenue Sharing" (o participación en los ingresos generales), dividiéndose en dos modalidades: "General Revenue Sharing" y "Special Revenue Sharing".

El "Special Revenue Sharing" nacía precisamente para consolidar los programas de subvenciones específicas en subvenciones en bloque, las cuales tienen una utilización casi discrecional dentro de su área correspondiente; la financiación no es concertada (compensatoria) entre el gobierno federal y los gobiernos estatales-locales; y la distribución se hace mediante fórmula (de acuerdo con una serie de índices, tales como: población, renta per capita y otros índices específicos). Ahora bien, tal modalidad de subvenciones ha experimentado un éxito parcial, por lo cual en la actualidad sólo significan un 13% del total, mientras que las específicas todavía representan el 75%. Por último, el "General Revenue Sharing" distribuye fondos a los Estados y gobiernos locales en base a dos fórmulas -la del Senado y la del Congreso- que tienen en cuenta la población, el esfuerzo fiscal, la población urbana y otros factores de ponderación.

Para un análisis detallado del sistema del "Revenue Sharing", véase Pedrós (1979); y para el tema de las subvenciones en general, véase ACIR (1979), M-115; Musgrave & Musgrave (1980), págs. 804-813 de la versión castellana de 1981; Break (1980), págs. 123-126; y Oates (1981b).

C U A D R O 4.10

CRECIMIENTO DE LA DEPENDENCIA LOCAL RESPECTO A LOS NIVELES  
DE GOBIERNO SUPERIORES

Ayuda federal y estatal a los gobiernos locales

Año	Cantidad (en millones de dólares)	Como porcentaje de los ingresos lo- cales procedentes de fuentes propias
1948	3.501	44,5
1954	5.933	43,5
1959	8.739	42,2
1964	13.829	45,7
1969	26.082	56,9
1970	29.525	57,5
1971	34.473	60,0
1972	39.694	60,6
1973	47.866	67,9
1974	54.752	71,3
1975	61.975	73,5
1976	69.746	74,8
1977	76.948	75,4
1978	86.110	79,1
1979	95.480	82,6
1980	100.780	79,1

FUENTE: ACIR (1979), M-115, pág. 79; FMI: Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VI, Washington, 1982; y elaboración propia.

#### 4.3.1.3 Estructura impositiva

El crecimiento de la participación de las subvenciones en los ingresos de los gobiernos locales estadounides, en parte, es debido a la poca flexibilidad de los recursos propios de dichos gobiernos. Desde los inicios de la Confederación, las autoridades locales norteamericanas han tenido como figura básica el impuesto sobre la propiedad (véase cuadro 4.11) (35). Sin embargo, el rendimiento de este impuesto ha sido incapaz de cubrir las necesidades financieras locales, cada vez en aumento (36). Por consiguiente, las subvenciones vinieron a solventar el problema, pero por la dependencia y la pérdida de autoridad financiera que éstas pueden provocar, se buscaron otras fuentes de recursos propios, siendo éstas: el impuesto local sobre las ventas (37) y el impuesto local sobre la renta.

En la actualidad la estructura impositiva local sigue basándose, en general, en el impuesto sobre la propiedad (75,9% de los ingresos impositivos locales), siguién-

- 
- (35) Para el tema de la imposición sobre la propiedad de los gobiernos locales estadounidenses, véase Raphaelson (1981).
- (36) Véase el capítulo 1, apartado 1.1, donde se han expuesto las causas del aumento de las necesidades financieras locales. Véase, asimismo, Lindholm & Wignjowi joto (1979), cap. 13.
- (37) Véase Rodgers (1981), págs. 154-165, para una descripción del impuesto local sobre las ventas en EEUU.

dole el impuesto sobre las ventas (11%) y el impuesto sobre la renta (5,8%). Pero tal como muestra el cuadro 4.11, el impuesto sobre la propiedad ha perdido peso específico, ganándolo los impuestos sobre ventas y sobre renta, principalmente este último que a mediados de los años 60 experimentó un gran auge, deveniendo en algunas ciudades más importante que el impuesto sobre la propiedad (38).

Así pues, en lo que se refiere al impuesto sobre la renta, cabe decir que éste es el tributo básico de la Hacienda federal. En 1980 el 84% del total de ingresos procedentes de esta figura pertenecían al gobierno federal (cuadro 4.12). Por otra parte, de todos los países aquí analizados, el impuesto federal sobre la renta estadounidense es el que está más centralizado. Su tipo impositivo es progresivo y, según la Ley de Reforma Tributaria de 1969, el tipo sobre el escalón máximo de la renta ganada es del 50% (39).

---

(38) Para una descripción del sistema tributario local estadounidense, véase Maxwell (1977) y Lindholm & Wignjowijoto (1979), parte IV, V y VI.

(39) Véase para una descripción detallada de la estructura del impuesto sobre la renta federal a Musgrave & Musgrave (1980), págs. 525-558 de la versión castellana de 1981.

De las fuentes impositivas que el gobierno federal tuvo en su origen, basadas en la imposición sobre los derechos de aduanas y los impuestos especiales (durante la Guerra de la Secesión los ingresos procedentes de aduanas representaban el 90% de la imposición federal, aunque a finales del siglo XIX ya había descendido al 50%), se ha pasado a que el impuesto sobre la renta de las personas físicas sea su figura principal

(Cont. pág. siguiente)

C U A D R O 4.11

## PRINCIPALES FIGURAS DE LA IMPOSICION LOCAL, DESDE 1902 a 1980

(como porcentaje del total de ingresos impositivos)

Año	Impuesto sobre la propiedad	Impuesto sobre las ventas o consumos específicos			Impuesto sobre la renta (1)	Otros impuestos	Total
		General	Especial	Total			
1902	88,6	-	-	-	-	11,4	100,0
1913	91,1	-	0,2	0,2	-	8,6	100,0
1922	96,9	-	0,7	0,7	-	2,5	100,0
1927	97,3	-	0,6	0,6	-	2,1	100,0
1932	97,3	-	0,6	0,6	-	2,1	100,0
1936	94,7	1,0	1,2	2,2	-	3,1	100,0
1940	92,7	1,2	1,7	2,9	0,4	4,0	100,0
1944	92,7	1,3	1,6	2,9	0,6	3,8	100,0
1948	88,6	3,2	2,9	6,1	0,7	4,6	100,0
1952	87,5	3,9	2,7	6,6	0,9	5,0	100,0
1956	86,8	4,2	2,6	6,8	1,3	5,1	100,0
1960	87,4	4,8	2,6	7,4	1,4	3,8	100,0
1964	87,2	5,0	2,7	7,7	1,6	3,6	100,0
1968	86,1	3,9	2,3	6,2	3,5	4,3	100,0
1972	83,5	5,5	3,2	8,7	4,6	3,2	100,0
1976	81,2	7,0	3,6	10,6	4,6	3,5	100,0
1977	80,6	7,2	3,8	11,0	5,0	3,4	100,0
1978	80,1	7,7	3,3	11,0	5,3	3,6	100,0
1980	75,9	-	-	-	5,8	-	100,0

(1) Incluye pequeñas cantidades del impuesto sobre la renta de sociedades.

FUENTE: ACIR (1979), M-115, pág. 55; FMI: Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VI, Washington, 1982; y elaboración propia.

C U A D R O 4.12

MAGNITUD DE LA IMPOSICION LOCAL SOBRE LA RENTA DENTRO DEL  
SECTOR PUBLICO ESTADOUNIDENSE, AÑO 1980

Impuesto local sobre la renta como porcentaje de:

- Ingresos corrientes locales .....	3,4
- Ingresos impositivos locales .....	5,8

Impuestos sobre la renta como porcentaje de la  
imposición total sobre la renta:

- Impuesto local .....	1,7
- Impuesto estatal .....	14,3
- Impuesto federal .....	84,0
Total .....	100,0

Imposición total sobre la renta como porcentaje  
de los ingresos impositivos:

Totales .....	35,6
---------------	------

Impuestos sobre la renta como porcentaje del P.I.B.:

- Impuesto local .....	0,2
- Impuesto estatal .....	1,6
- Impuesto federal .....	9,5
Total .....	11,3

FUENTE: FMI: Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VI, Washington, 1982; OCDE: National Accounts/main aggregates, 1952-1981, París, 1983; y elaboración propia.

A nivel intermedio, la mayoría de los Estados (41 en total) poseen un impuesto sobre la renta, contribuyendo con un 14,3% en la recaudación total de este tributo (cuadro 4.12). Si bien, no todos los impuestos sobre la renta estatales se configuran de la misma forma, la mayoría definen la base imponible de igual forma que el federal, o con pocos cambios respecto a este último. Lo mismo ocurre con las exenciones personales permitidas en el impuesto sobre la renta estatal. El tipo es también progresivo, pero no muy alto, oscilando -normalmente- entre el 2% y el 8% (40).

---

(39) (Cont.)

(el 48,7% del total de ingresos impositivos en 1980), seguido, en orden de importancia, por los impuestos sobre salarios (30,8%) y sociedades (13%). (Datos obtenidos de Government Finance Statistics Yearbook, FMI, volumen VI, 1982).

(40) Véase para el tema de la imposición sobre la renta estatal Penniman (1980).

En los Estados, la mayor parte de los ingresos tributarios proceden de la imposición indirecta (más del 50%): impuestos sobre ventas y otros impuestos especiales, siendo el primero el de mayor recaudación. A principios de la década de los 50, la imposición sobre la renta estatal representaba sólo el 9,1% de la imposición estatal, pasando dicho porcentaje al 26,4% en 1980, y convirtiéndose este impuesto en el segundo estatal en importancia. Otros impuestos estatales, pero ya de menor volumen, son los que recaen sobre los siguientes conceptos: sociedades, motores de vehículos, propiedad, sucesiones y donaciones.

Para un análisis del federalismo fiscal en EEUU, véase Luis, de & Arco, del (1978), págs. 146-162; y Colom (1980), págs. 44-51.

Para la Hacienda local, el impuesto sobre la renta tiene poca importancia relativa, en cuanto a su volumen total, si se compara con la de los otros países estudiados en este análisis del sistema comparado; su participación en los ingresos derivados de toda la imposición sobre la renta es sólo del 1,7% (cuadro 4.12). No obstante, para algunas de las mayores ciudades posee mucha importancia, tal como se verá más adelante.

La primera conclusión que se deriva de la descripción anterior es que un ciudadano de EEUU puede encontrarse ante tres impuestos de renta y tres administraciones tributarias, correspondientes a los niveles: federal, estatal y local. Por consiguiente, tal estructura fiscal dará origen a solapamientos innecesarios, sino hay una correcta coordinación entre los gobiernos existentes.

#### 4.3.1.4 Naturaleza de los gastos

De todos los servicios públicos que provee la Hacienda local norteamericana, el más importante es el de educación: 47,7% de los gastos totales locales para 1980, sobresaliendo en mucho al gasto correspondiente a los demás servicios locales. Además, el nivel local es el que mayor dinero dedica a la educación, seguido por el estatal, con el 38% de su gasto. En el nivel federal la educación solamente significa el 2,6% del gasto (cua-

dro 4.13).

Los servicios relativos a seguridad y orden público ocupan el segundo lugar en el presupuesto municipal, 8,9%, siendo los dos de competencia exclusiva local. El gasto que realizan los gobiernos locales en sanidad también es considerable, 8,4%; no obstante, de los tres niveles de gobierno, el estatal es quien dedica más recursos a esta función, 15,7%. Ahora bien, si se tiene en cuenta la participación de cada autoridad en el total de gastos sanitarios, el gobierno federal es quien tiene la participación mayor (véase cuadro 5.13 en el capítulo siguiente). Lo mismo ocurre con los recursos destinados a seguridad social y bienestar, campo en el cual la Hacienda local tiene pocas competencias. Las restantes funciones exclusivas de los gobiernos locales son las propias de estos niveles, es decir, saneamiento, transportes, parques, etc..

#### 4.3.2 Características de la imposición local sobre la renta

En EEUU actualmente existen alrededor de 4.000 gobiernos locales que han establecido alguna variedad de imposición sobre la renta, englobando a condados, municipios, "townships" y distritos escolares (más de 1.000) (41).

---

(41) Véase Musgrave & Musgrave (1980), pág. 562 de la versión castellana.

C U A D R O 4.13

DISTRIBUCION FUNCIONAL DE LOS GASTOS PUBLICOS POR NIVELES  
DE GOBIERNO, AÑO 1980  
 (como porcentaje del total)

<u>Funciones:</u>	Nivel federal	Nivel estatal	Nivel local
- Defensa	21,2	-	-
- Seguridad y orden público	-	2,8	8,9
- Educación	2,6	38,0	47,7
- Sanidad	10,4	15,7	8,4
- Bienestar y seguridad social	34,1	13,8	1,9
- Vivienda	2,8	0,4	3,2
- Transportes y comunicaciones	3,7	10,5	7,0
- Cultura	-	0,7	3,1
- Servicios públicos generales	5,8	2,8	5,6
- Otros	19,4	15,3	14,2
Total	100,0	100,0	100,0

FUENTE: FMI: Government Finance Statistics Yearbook, Vol. VI,  
 Washington, 1982.

La ciudad de Filadelfia (Estado de Pensilvania) fue la pionera en la implantación de este tributo local, imponiéndolo mediante una ordenanza el 26 de noviembre de 1938 (42). No se tardó mucho tiempo para que otras ciudades, y en diferentes Estados, imitaran el ejemplo de Filadelfia. Así, en el Estado de Ohio la primera ciudad que lo adoptó fue Toledo, en 1946 (43). Louisville, Estado de Kentucky, empezó a implantarlo en 1948, estableciéndolo también en el mismo año la ciudad de St. Louis (Missouri); y en 1956 se introdujo en Alabama a través de la ciudad de Gadsden.

De esta forma, en varios Estados se fue extendiendo la utilización de la imposición local sobre la renta, principalmente en el período comprendido entre 1962 y 1974. Cabe destacar a las ciudades que siguen: Detroit (Michigan), que lo aplicó en 1962; Baltimore (Maryland) y Nueva York (N.Y.), en 1966; Jefferson County que el 1 de febrero de 1966 adoptó un impuesto sobre la renta para ayudar a financiar las escuelas del condado; e, igualmente, en 1968 Nuevo México permitió a los condados imponer un recargo, con un límite máximo del 50%, en el impuesto sobre la renta estatal para financiar los servicios de enseñan-

---

(42) Véase Philips (1958).

(43) Siguiéron a Toledo varias ciudades de Ohio, entre otras, se citan las siguientes: Columbus (1947), Youngstown (1948), Dayton (1949), Cincinnati y Canton (1954). Véase Taylor (1962) y Smith (1972), pág. 3.

za (44).

El primer puesto en el uso de la imposición local sobre la renta se lo lleva el Estado de Pensilvania, que hoy cuenta con más de 3.500 gobiernos locales con esta modalidad impositiva, y el segundo lugar lo ocupa el Estado de Ohio. Los demás Estados lo poseen de una forma más limitada, sumando un total de 8 sin incluir los dos anteriores. Estos son: Alabama, Kentucky, Michigan, Missouri, Nueva York, Delaware, Maryland y Nuevo México (45).

Pero, ¿cuáles fueron las causas que impulsaron a los gobiernos locales a implantar un impuesto sobre la renta? Se pueden destacar cuatro razones básicas: 1a. Incrementar los ingresos locales para proveer un mejor nivel de servicios o reducir el déficit presupuestario. 2a. Aumento de la demanda y de los costes de los servicios públicos provistos por la Hacienda local, con lo cual se precisan nuevas fuentes de ingresos. 3a. Resistencia a establecer tipos impositivos más elevados por el impuesto sobre la propiedad. Por otra parte, en las áreas metropolitanas la emigración de los individuos del centro a los

---

(44) Véase Smith (1972), pág. 3. Asimismo, véase Rodgers (1981), págs. 166-167, para un mejor conocimiento de la evolución histórica del impuesto local sobre la renta en EEUU.

(45) Véase Smith (1972), págs. 18-21, y Rodgers (1981), págs. 165-166.

suburbios ha afectado negativamente la base imponible del impuesto sobre la propiedad de la ciudad-centro. 4a. Deseo de diversificar la estructura impositiva local, ampliando el gravamen sobre actividades e individuos, especialmente sobre los "commuters" (46).

Estas y otras razones provocaron el incremento del número de ciudades, especialmente las más grandes, que imponían impuestos sobre la renta (47). Pues, aunque el número es pequeño en relación a la cantidad de gobiernos locales estadounidenses y al volumen total de su sector público (véase cuadro 4.12), en algunas ciudades la recaudación del impuesto local sobre la renta significa del 50% al 70% de sus ingresos impositivos y supera a los ingresos procedentes del impuesto sobre la propiedad (48). Así

- 
- (46) "Commuter": individuo que reside en una localidad y se traslada cada día a otra jurisdicción para trabajar. Especialmente este hecho tiene lugar entre los residentes de áreas metropolitanas, los cuales residen en los suburbios y trabajan en el centro.
  - (47) Las once mayores ciudades que tienen impuestos sobre la renta son: Nueva York, Filadelfia, Detroit, Baltimore, St. Louis, Pittsburg, Cincinnati (todas ellas con más de 500.000 habitantes); y Kansas City, Mo, Louisville, Columbus y Toledo (entre 100.000 y 500.000 habitantes). Véase Smith (1972), pág. 3.
  - (48) El impuesto local sobre la renta significa ser más del 50% de los ingresos impositivos de las siguientes ciudades: Canton, Sprienfield, Youngstown, Toledo, Lima, Hamilton y Warren (Ohio); Gadsden (Alabama); Louisville (Kentucky); Flint y Saginaw (Michigan); Altoona (Pensilvania). Véase Gotherman (1971) y Smith
- (Cont. pág. siguiente)

por ejemplo, el impuesto local sobre la renta representa más del 13% de la suma de los ingresos fiscales de las 48 mayores ciudades de EEUU (cada una con más de 300.000 habitantes, y cuya población total es de unos 40 millones), a pesar de adoptarse sólo en 14 de ellas (49).

#### 4.3.2.1 Estructura tributaria y administrativa

El impuesto local sobre la renta estadounidense, al poseer una administración tributaria propia y diferente a la de los otros niveles de gobierno, no tiene una estructura impositiva uniforme, sino que varía de uno a otro Estado. Las características básicas pueden resumirse como sigue:

- a) Base imponible. Esta generalmente no abarca toda la renta del contribuyente, ya que no engloba a los dividendos, los intereses y las ganancias del capital, sino que aquélla se compone de los

---

(48) (Cont.)  
(1972), págs. 18-21.

El impuesto local sobre la renta es más importante que el de propiedad en las siguientes ciudades: Akron, Canton, Cincinnati, Cleveland, Columbus, Dayton, Toledo y Youngstown. Véase Gotherman (1971).

(49) Véase Stocker (1976).

ingresos brutos procedentes de sueldos y salarios, y de los beneficios netos de las actividades comerciales, industriales y profesionales (50). Este tipo de base imponible es el más usual, y tal como la definen en Pensilvania, Ohio, Missouri, Kentucky y Alabama. La mayoría de ciudades gravan los beneficios de las sociedades, sin embargo, Pensilvania prohíbe mediante una ley especial este gravamen (51), y en Maryland se reserva al Estado.

Otra excepción a este denominador común lo constituyen los gobiernos locales de Maryland, Michigan y Nueva York, los cuales imponen el impuesto sobre los ingresos totales del contribuyente, incluyendo rentas de dividendos, intereses y ganancias de capital (52). Más concretamen

- 
- (50) Debido a las diferencias en la definición de la base imponible, según uno u otro gobierno local, el impuesto local sobre la renta puede encontrarse bajo diversas denominaciones: "wage tax" (impuesto sobre el salario); "payroll tax" (impuesto sobre la nómina); "earnings tax" (impuesto sobre los ingresos). No obstante, el nombre más adecuado al tipo de impuesto sobre la renta que aplican los gobiernos locales estadounidenses sería "impuesto sobre los ingresos brutos y los beneficios netos".
- (51) En general, la renta de las empresas se determina de la misma forma que para el impuesto sobre la renta federal, aunque existen algunas excepciones. Véase Taylor (1962).
- (52) En Nueva York la definición de renta gravable se ajusta a la dada por la Ley Federal (AGI) con ciertas modificaciones.

te, en Maryland la imposición local sobre la renta se estructura como un recargo sobre la estatal, por lo tanto utiliza la misma base imponible que esta última (53).

Siguiendo el ejemplo de Maryland, Nuevo México en 1968 autorizó a los condados a establecer un recargo en el impuesto sobre la renta estatal, teniendo el tipo un límite máximo del 50%.

- b) Exenciones y deducciones personales. En EEUU el impuesto local sobre la renta no tiene exenciones ni deducciones personales, es decir, no hace ninguna diferenciación según el tamaño de la familia, el número de dependientes, o la estructura del gasto anual, tal como ocurre con el impuesto sobre la renta estatal o federal.

De todas formas en Michigan, Nueva York y Maryland se permiten exenciones y deducciones personales similares a las federales.

- c) Tipo impositivo. La mayoría de los tipos impositivos son proporcionales, oscilan alrededor del

---

(53) La ciudad de Baltimore aplica un recargo del 50%, siendo la única ciudad en hacerlo. Los otros gobiernos locales que imponen recargos son los condados, con un tipo del 20%, teniendo opción a aplicar un recargo adicional del 30% sobre el anterior.

1%, aunque la banda va del 0,25% al 2%.

Pero se encuentran algunas excepciones con tipos progresivos: Nueva York (54), Wilmington (Delaware) y Maryland. En este último caso, el impuesto local sobre la renta resulta progresivo al ser un recargo sobre el estatal, el cual sí es progresivo.

- d) Criterio de gravamen. En todas las jurisdicciones se grava tanto a los individuos que son residentes como a los no residentes ("commuter"), exceptuando de este último gravamen los distritos escolares de Pensilvania y Maryland.

La base imponible de los residentes la constituye la renta total ganada, independientemente de la localización de la fuente de origen. No obstante, en el Estado de Kentucky únicamente se grava la renta generada en la jurisdicción que impone el impuesto. A los individuos no residentes, o "commuters", el gobierno local les establece el impuesto sobre la renta ganada dentro de su terri-

---

(54) En Nueva York hay cuatro clases de tipos impositivos: uno progresivo para los residentes; y otros tres proporcionales, aunque diferentes, pues uno grava al "commuter" asalariado, otro al "commuter" con empleo autónomo, y el tercero a las sociedades. Véase Rodgers (1981), pág. 167.

torio.

El sistema descrito puede conducir a problemas de doble imposición sino se fijan normas de coordinación entre los gobiernos locales. Estas, es posible agruparlas en tres fórmulas:

- 1a. Criterio de territorialidad: se exige el impuesto en la jurisdicción donde se localiza o se genera la renta objeto de gravamen.
- 2a. Criterio de residencia: se grava al contribuyente en su localidad de residencia.
- 3a. Fórmulas mixtas, donde prevalece o bien el criterio de territorialidad o bien el de residencia. En el primer caso, a pesar de que la localidad de residencia puede gravar la renta total de sus residentes, de existir otro impuesto local sobre la renta en la jurisdicción donde se tiene el empleo, la ciudad de residencia debe conceder un crédito ("tax credit") por la cantidad pagada a la otra jurisdicción. Este es el caso de muchos municipios de Ohio (55).

---

(55) Véase Riew (1971), quien trata el tema de un "tax credit" en el impuesto federal sobre la renta para el caso del correspondiente impuesto local.

Prevalece el criterio de residencia si cuando hay un impuesto local sobre la renta en la localidad donde reside el contribuyente y otro en la localidad donde trabaja, esta plaza permite créditos por el total de los impuestos pagados en la jurisdicción del domicilio (56). Este es el caso de Pensilvania, a excepción de la ciudad de Filadelfia que grava a los no residentes aunque en su jurisdicción de residencia tengan un impuesto sobre la renta.

- 4a. Acuerdos de reciprocidad entre las jurisdicciones, los cuales pueden establecerse por créditos recíprocos o por transferencias afectivas entre las mismas.

---

(56) Sin embargo, en el Estado de Pensilvania, si la jurisdicción de residencia aplica un tipo inferior al 1% (tipo que permite la ley en Pensilvania), la jurisdicción del empleo puede aplicar sobre la renta de los no residentes la diferencia que resta hasta llegar al 1%.

Cuando los distritos escolares imponen un impuesto local sobre la renta, y como estos se localizan dentro de los límites de otras jurisdicciones locales, aparecen casos de doble imposición. En Pensilvania hay un límite a esta doble imposición, que se establece mediante ley: si dos gobiernos locales imponen un impuesto similar sobre el mismo individuo, el tipo impositivo combinado no puede exceder de un 1%. También se permite que las respectivas ciudades dividan el 1% en proporción a las necesidades de ingresos de cada ciudad. Véase Sigafos (1955), cap. 2.

La ciudad de Toledo (Ohio) es un ejemplo de estos acuerdos de reciprocidad. Cada contribuyente, residente y no residente, tiene un crédito de hasta un 50% en el impuesto local sobre la renta. Si las dos localidades disfrutan del mismo tipo impositivo, el 50% va a la ciudad de residencia y el otro 50% a la del empleo. Cuando los tipos impositivos son distintos, el 50% del rendimiento obtenido bajo el tipo más pequeño va a la localidad que lo aplica, y el 50% restante, calculado con el tipo impositivo más alto, se paga a la otra jurisdicción.

- e) Determinación de la base imponible en el caso de las sociedades cuyas operaciones se realizan en dos o más jurisdicciones. Los ingresos objeto de gravamen se asignan entre las mismas a través de contabilidades o registros contables, si los hay, o a través de una fórmula, llamada de Massachusetts que es el promedio de tres cocientes (57):

---

(57) En algunos Estados se utiliza esta fórmula con alguna variación, véase Sigafos (1955), cap. 2; y Bronder (1962), pág. 425.



nación entre los impuestos estatales y federales sobre la renta, mediante la uniformización de las definiciones impositivas, y la adopción del sistema del "piggyback" por los Estados (58). Por otra parte, en la actualidad también se permite deducir algunos impuestos locales y estatales del impuesto sobre la renta federal, según la modalidad de crédito impositivo o deducciones sobre la cuota (59).

Sin embargo, en la Hacienda local este proceso no ha tenido lugar, pues a pesar de querer coordinar los impuestos locales con los estatales y federales, sólo existe el caso de Maryland donde el impuesto local sobre la renta se administra por el Estado a través del sistema del "piggyback". A su vez, cabe citar los casos que se dan en áreas metropolitanas, donde algunas comunidades pequeñas contratan los servicios administrativos de la ciudad central para administrar sus impuestos sobre la renta, y así disminuir

---

(58) Mediante el sistema del "piggyback" el gobierno federal se hace cargo, y de forma gratuita, de la administración del impuesto sobre la renta estatal, a cambio de ello el Estado ha de homogeneizar la estructura y las definiciones tributarias de su impuesto sobre la renta de acuerdo con las del impuesto federal. Véase Colom (1980), págs. 45-46.

(59) Véase la sección 5.3.2.1.A) del capítulo próximo.

los costes de dicha administración. Son ejemplos las áreas metropolitanas de Cleveland, Columbus y Dayton (Ohio) (60).

#### 4.3.3 Valoración del impuesto local sobre la renta

En EEUU a los hacendistas les ha costado reconocer que los impuestos locales no basados en la propiedad (impuestos sobre ventas y sobre la renta) pueden desempeñar un importante papel para la obtención de mayores ingresos en la Hacienda local. Hasta hace poco dichos hacendistas justificaban su posición crítica aduciendo que la introducción de tales impuestos provocaría los efectos siguientes: a) distorsión de las relaciones económicas; b) dificultades en la coordinación fiscal intergubernamental; c) grandes costes para la administración tributaria a nivel local. Por ello, se reafirmaban en la actitud de defender la imposición sobre la propiedad para los gobiernos locales, complementada con las subvenciones de los niveles de Hacienda superiores y, así, solventar el "gap"

---

(60) Para profundizar en los diferentes estilos de como se estructura el impuesto sobre la renta estadounidense, véase Sigafos (1955), Wessel (1956), Taylor (1962), Bronder (1962), Gotherman (1971), Smith (1972), págs. 18-22, Sotcker (1976), y Rodgers (1981), págs. 165-173.

financiero local (61).

Sin embargo, la opinión de los hacendistas norteamericanos ha ido variando con el paso del tiempo. En 1974 un informe del ACIR afirmaba que los impuestos no basados en la propiedad pueden ser idóneos para diversificar los sistemas de ingresos estatales y locales, pues la experiencia ha demostrado que dichos impuestos es posible administrarlos con efectividad, especialmente en las grandes ciudades (62). Tal diversificación estaría en la línea de las ventajas sobre tal diversificación impositiva que fueron expuestas en el capítulo segundo (63).

Por lo que afecta al impuesto local sobre la renta, su éxito radica en su gran productividad, superando en muchas ciudades al rendimiento del impuesto sobre la propiedad, como ya se ha indicado en las líneas precedentes. Ello incluso ha permitido que en las ciudades que los disfrutan, la cantidad de ingresos pagados per capita del impuesto sobre la propiedad haya descendido o, por lo menos, no se ha incrementado al ritmo de las otras ciudades que

---

(61) Véase Groves (1952), quien critica el sistema fiscal local de EEUU y realza la necesidad de estudiar y adoptar el sistema que tienen los países escandinavos, dadas su simplificación y suficiencia.

(62) Véase ACIR (1974), A-47.

(63) Véase apartado 2.2.

no lo poseen (64).

#### 4.3.3.1 Suficiencia y flexibilidad

El impuesto local sobre la renta se introdujo en EEUU para conseguir más suficiencia y flexibilidad, particularmente por la grave crisis fiscal de las grandes ciudades, la mayoría centros metropolitanos (65).

El anterior objetivo se consiguió fundamentalmente al gravarse, junto a la renta de los residentes en la ciudad-centro metropolitana, la renta salarial del "commuter", es decir, los ingresos que obtiene un individuo dentro del centro metropolitano por tener su puesto de trabajo en el mismo, pero la residencia del cual se encuentra en otra localidad, desplazándose cada día al centro para trabajar.

El gravamen de la renta salarial del "commuter" neutraliza el hecho de concentrarse los ingresos más elevados en los suburbios y los más bajos en la "city", permite el mantenimiento del impuesto sobre la propiedad a niveles más bajos y/o hace posible proveer mayores niveles de servicios públicos (66).

---

(64) Véase Taylor (1962) y Deran (1968).

(65) Véase Stockes (1971); ACIR (1973), A-42; y Lindholm & Wignjowijoto (1979), cap. 13.

(66) Véanse Ziegler & Dyer (1975) y Smith (1975), quienes se plantean la cuestión de si es correcto gravar al "commuter".

Sin embargo, la fórmula anterior no logra una igualdad de los recursos y de las necesidades entre todas las comunidades del área metropolitana. Por ejemplo, los suburbios dormitorio con residentes de clases bajas siguen teniendo los mismos problemas financieros. También puede provocar la emigración de las personas de rentas elevadas residentes en el centro y de los puestos de trabajo en éste radicados hacia los suburbios, con el fin de evitar el gravamen del impuesto local sobre la renta (67). En las áreas metropolitanas han de estudiarse otras fórmulas de estructurar el impuesto, las cuales se expondrán más adelante, si se quieren resolver parte de los problemas financieros metropolitanos.

4.3.3.2 Costes administrativos

Otra de las cosas que ha demostrado el impuesto local sobre la renta norteamericano es que los costes administrativos que comporta no son ningún problema si el impuesto se administra adecuadamente. La razón de su bajo coste estriba en que la mayor parte del impuesto se retiene en la fuente al gravarse los sueldos y salarios, pues del 70% al 80% de la recaudación se obtiene de esta forma. De todas maneras los costes administrativos dependen de

---

(67) Véase Stephens (1969), Bradford & Kelejian (1973), y Leone (1976).

de otros varios factores, siendo inversamente proporcionales a: la magnitud del tipo impositivo (68); la dimensión del gobierno local (69); el rendimiento impositivo (70); y la simplicidad en la estructura administrativa y tributaria.

Para el caso de EEUU, si bien el tipo impositivo del impuesto local sobre la renta no es muy alto y hay que costear el mantenimiento de su propia administración tributaria, la mayoría de gobiernos locales con este impuesto son ciudades de dimensiones medias o grandes y la estructura impositiva del mismo es bastante sencilla. Por lo general se grava solamente la renta ganada, caso de Pensilvania, Kentucky y Missouri, los cuales tienen unos costes inferiores a los Estados que gozan de deducciones,

- 
- (68) Gotherman (1971) estimó para Ohio que si el tipo es del 1/2%, el coste administrativo representa el 4% del rendimiento impositivo, y aquél desciende a un 2% con un tipo del 1%.
  - (69) Gotherman (1971) calculó que el coste administrativo promedio del impuesto local sobre la renta para 8 ciudades de Ohio, de menos de 100.000 habitantes, era un 2,26% de su rendimiento, en cambio para otras 8 ciudades de más de 100.000 habitantes el coste resultaba ser un 2,19%.
  - (70) En Pensilvania se realizó un estudio para 330 jurisdicciones con impuestos locales sobre la renta, y se comprobó que con un rendimiento impositivo total inferior a 50.000 dólares el coste administrativo era un 6% del mismo, en cambio con un rendimiento superior a 200.000 dólares el coste descendía al 3,9%. Véase Smith (1972), págs. 24-25.

exenciones, tipos impositivos progresivos y gravan las rentas provenientes del capital (caso de Nueva York).

Todo lo dicho contribuye a que el coste administrativo del impuesto local sobre la renta sea poco alto incluso en las ciudades que adoptan el modelo de Nueva York, resultando un 2 ó 3 por ciento del rendimiento del impuesto (71). También cabe decir que el bajo coste administrativo se consigue a pesar de estar poco extendida la aplicación del sistema del "piggyback", habiéndolo adoptado sólo los gobiernos locales de Maryland (72).

#### 4.3.3.3 Equidad

Junto a los éxitos conseguidos por el impuesto local sobre la renta estadounidense han de indicarse una serie de cuestiones que pueden conducir a la crítica. En primer lugar, la limitación que tiene su base imponible al no gravar las rentas procedentes de dividendos, intereses y ganancias de capital, lo cual hace que el peso específici

---

(71) En Nueva York se estudió que si se traspasaba el impuesto local sobre la renta a la administración estatal se ahorraría, su Hacienda local, del orden de 3 a 5 millones de dólares anuales. Véase Smith (1972), pág.25.

(72) Si bien es verdad que el método del "piggyback" ahorraría muchos costes, en muchos Estados cuando se implantó la figura del impuesto local sobre la renta no existía ésta a nivel estatal, no pudiéndose establecer el sistema del "piggyback".

co del impuesto recaiga preferentemente sobre las rentas salariales, restándole progresividad. En segundo lugar, el no permitir que se apliquen exenciones y deducciones personales tampoco favorece la progresividad del impuesto local.

Los argumentos que se utilizan para defender esta estructura tributaria para el impuesto local sobre la renta son varios, a saber: 1°. La aplicación de exenciones y deducciones personales disminuiría el rendimiento del impuesto (73). 2°. La ampliación de la base imponible y la existencia de exenciones y deducciones comportaría unos costes administrativos muy elevados, tanto para la propia Hacienda local como para el contribuyente, los cuales no serían permisibles en las localidades pequeñas. 3°. El gravamen de las rentas intangibles por un municipio podría conducir a que los individuos de clases altas se domiciliaran fuera del mismo, ya que a los no residentes no se les

---

(73) Uno de los principales problemas de la utilización de exenciones y deducciones personales en el impuesto local sobre la renta, es permitir la aplicación del total de las exenciones independientemente de la cantidad ganada en la jurisdicción gravada. Esto hace que al individuo que obtenga rentas en más de una localidad se le reduzca su deuda imponible. Otro problema que se presenta es cuando el marido y la esposa trabajan en jurisdicciones diferentes y viven en una de ellas. Sin embargo, estas objeciones pueden solucionarse si se prorratean las exenciones respecto al porcentaje de renta ganada en la ciudad que impone el impuesto sobre la renta.

gravan dichas rentas. Ello llevaría a que el contribuyente de clase media tuviera que soportar toda la carga del gravamen de las rentas intangibles, representando una pérdida de equidad.

No obstante, se han realizado algunos estudios analizando la equidad del impuesto local sobre la renta, los cuales han dado en la mayoría de los casos un resultado positivo, en el sentido de resultar este impuesto más equitativo que el impuesto sobre la propiedad (74).

Smith realizó en 1967 un estudio para la ciudad de San Francisco con el fin de evaluar la incidencia que tendría la introducción de un impuesto sobre la renta en la distribución de la renta y de la riqueza de esta ciudad. Se asumió que los ingresos recaudados por tal impuesto se destinaban a reducir el tipo impositivo adoptado por el impuesto sobre la propiedad, de manera que los ingresos tributarios se mantuvieran constantes. Smith efectuó el análisis bajo varios supuestos respecto a como estructu-

---

(74) Véase Bronder (1962), quien realizó un estudio de la progresividad del impuesto local sobre la renta de la ciudad de Detroit, comprobando que en caso de tener exenciones y deducciones personales este impuesto es más progresivo que el impuesto sobre la propiedad. Véase también Sears (1964) y Gadsden & Schmenner (1977), que a su vez ratifican la mayor progresividad del impuesto local sobre la renta respecto al de la propiedad.

rar el impuesto local sobre la renta en San Francisco, un total de 11 (75). De todos ellos, el que tuvo más aceptación fue el que configuraba el impuesto bajo una estructura tributaria que gravaba con un tipo del 1% los siguientes conceptos: a) todas las rentas, incluidas las de capital, de los residentes en San Francisco; b) las rentas ganadas en la jurisdicción por los no residentes; y c) los beneficios netos procedentes del comercio e industria radicado en la ciudad. Por consiguiente, las implicaciones enumeradas seguidamente sobre la incidencia de un impuesto local sobre la renta en San Francisco son a las que llegó Smith a través del supuesto anterior, pudiéndose dividir en tres grupos según la clase social de los contribuyentes:

- 1°. Propietarios de las viviendas. El descenso en el gravamen por el impuesto sobre la propiedad y la implantación de un impuesto local sobre la renta, que supliera este descenso, hubiera beneficiado, según Smith, a la mayoría de propietarios de San Francisco, excepto a los de rentas más altas (76).

---

(75) Véase Smith (1972), pág. 73.

(76) Así, familias con una renta promedio anual de unos 2.000 dólares experimentarían una reducción neta de 60 dólares en el pago de impuestos debido a la intro

2°. Arrendatarios. Para el caso de la incidencia del impuesto sobre los arrendatarios de las viviendas hay que distinguir entre el corto y el largo plazo. A corto plazo un impuesto proporcional sobre la renta sin exenciones ni deducciones, es decir, no progresivo, dejaría a casi todos los arrendatarios en peor situación que antes del impuesto. Ello es evidente ya que deberían pagar por el nuevo gravamen y no les descendería el precio del alquiler, ya que a corto plazo la oferta de vivienda no tiene tiempo de sufrir variaciones por la reducción de la carga del impuesto sobre la propiedad. Esto es importante al tener en cuenta que en San Francisco muchas familias habitan casas alquiladas, por lo que podría haberse generado cierta emigración de sus residentes hacia otras ciudades sin tal figura impositiva. Sin embargo, en un plazo más largo de tiempo, la más alta productividad que experimentarían los propieta

---

(76) (Cont.)

ducción del impuesto local sobre la renta; los propietarios con una renta de 10.000 dólares quedarían en la misma situación; y los de unos ingresos promedios de 35.000 dólares (el grupo de renta más alto estudiado) habrían contribuido con una cantidad adicional de casi 90 dólares. Véase Smith (1972), pág. 80.

rios de viviendas por el decremento del impuesto sobre la propiedad, provocaría un estímulo en la construcción de viviendas y un aumento en la oferta de las mismas, lo que finalmente conduciría a una reducción del precio de los alquileres. Pero, según el estudio de Smith, para muchos arrendatarios de clases medias y altas, el abaratamiento de los alquileres no hubiera compensado el pago del impuesto sobre la renta (77).

Ante tal situación, un trato favorable a los arrendatarios en la imposición solucionaría el problema.

3°. Propietarios de las industrias y comercios. La propiedad no residencial resultó ser, no sin sorpresa en el análisis de Smith, la más beneficiada por el descenso en los tipos del impuesto sobre la propiedad, siendo estos beneficios

---

(77) Smith (1972) estimó que a largo plazo el 80% de la reducción en la carga del impuesto sobre la propiedad lo disfrutarían los arrendatarios bajo la forma de alquileres más baratos, y el 20% restante los propietarios. Sólo las familias con rentas inferiores a 3.500 dólares anuales se beneficiarían del cambio impositivo, los demás grupos de renta experimentarían pérdidas, con un abanico que iría de 7 dólares para las familias con ingresos anuales de 5.000 dólares a 185 dólares para las rentas más elevadas, o de 35.000 dólares anuales. Véase pág. 88.

mayores que los pagos por el impuesto sobre la renta que hubieran debido realizar los titulares de la propiedad comercial e industrial (78).

Al considerar a los tres grupos sociales conjuntamente, el resultado final fue que, sin exenciones ni deducciones personales, el impuesto proporcional sobre la renta a nivel local no mejoraría en gran medida la progresividad del sistema tributario local, sino que el efecto en este sentido sería débil (79). Para lograr una situación más progresiva deberían introducirse exenciones y deducciones personales, o estructurarse el impuesto local sobre la renta como un recargo sobre el estatal, de esta forma adoptaría la progresividad de este último.

---

(78) Los propietarios de la propiedad industrial y comercial hubieran pagado sólo 7 millones de dólares por el impuesto local sobre la renta, ahorrándose cerca de 22 millones de dólares en concepto del impuesto sobre la propiedad. Véase Smith (1972), pág. 39.

(79) Véase Smith (1972), pág. 199. Antes de la implantación del impuesto local sobre la renta a los contribuyentes con rentas inferiores a 3.500 dólares les correspondía pagar un 5,1% de su renta por el impuesto sobre la propiedad, y a los que superaban los 35.000 dólares el 2%. Después de su implantación la carga del impuesto sobre la renta más la del de propiedad sería de un 4,8% para los más pobres, y a partir de una renta anual de 5.000 dólares todos pagarían más, pero aumentando poco la cantidad. Así, el grupo social más alto (35.000 dólares) experimentaría una carga impositiva del 2,3% de su renta anual.

#### 4.3.3.4 Otros criterios de valoración

Por lo que respecta a los demás criterios bajo los cuales se puede evaluar el impuesto local sobre la renta de EEUU cabe decir:

- 1°. Esta figura impositiva ha incrementado la autonomía de los gobiernos locales que lo aplican al poder ser menos dependientes financieramente de los niveles de gobierno superiores. En consecuencia, se beneficia con ello la rendición de cuentas ("accountability") de la Hacienda local (80).
- 2°. Se estructura tributaria y administrativamente de una forma perceptible para el contribuyente, pues su deuda imponible está completamente diferenciada de las restantes (81).
- 3°. Su tipo impositivo es proporcional y bajo, por lo cual se ajusta a las exigencias de una imposición óptima que permita proveer los servicios públicos locales eficientemente (82).

---

(80) Véase capítulo 2, apartado 2.3.

(81) Véase capítulo 2, apartado 2.3.

(82) Véase capítulo 2, apartado 2.4.

4°. Como en los demás países, los estudios realizados en EEUU respecto al efecto de este impuesto sobre la localización de la industria y del comercio son muy pocos, por no decir casi inexistentes. No obstante, la experiencia no ha dado muestras de haberse producido ningún efecto desincentivador sobre la localización de la actividad económica (83).

5°. El principio de equidad horizontal queda especialmente vulnerado al aplicarse el impuesto de un modo discriminatorio sólo por las ciudades-centro metropolitanas, no consiguiéndose la igualación fiscal que las comunidades metropolitanas precisan, problema que ya se ha citado anteriormente (84).

---

(83) Véase capítulo 3, sección 3.1.6.

(84) Véase capítulo 3, apartado 3.2.



**UNIVERSITAT DE BARCELONA**

**CENTRE DE PUBLICACIONS**

**INTERCANVI CIENTÍFIC I EXTENSIO UNIVERSITÀRIA**

**ESTUDIO ECONOMICO DE UN IMPUESTO LOCAL  
SOBRE LA RENTA Y DE SU APLICACION A  
LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA**

Resumen de la Tesis presentada para aspirar al grado de  
Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por  
**NURIA BOSCH ROCA**





HJ  
2300.B11  
B67  
1984

UNIVERSITAT DE BARCELONA

FACULTAT DE CIÈNCIES ECONÒMIQUES  
I EMPRESARIALS

TESIS DOCTORAL del Dr. D<sup>a</sup> NURIA BOSCH ROCA

Tema: " Estudio económico de un impuesto local sobre la renta y de su aplicación a la Hacienda Local española "

TRIBUNAL DE TESIS

President: Dr. D. GABRIEL SOLE VILLALONGA. Catedrático de Hacienda Pública y de Fiscal. Universidad Autónoma de Madrid.

Vocals: Dr. D. ALEXANDRE PEDROS ABELLO. Catedrático de Organización, Contabilidad y Procedimientos Hacienda y Empr. Pública. Universidad de Barcelona.

Dr. D. EUGENIO DOMINGO SOLANS. Catedrático de Hacienda Pública y de Fiscal. Universidad Autónoma de Madrid.

Dr. D. FRANCISCO DOMINGUEZ DEL BRIO. Catedrático de Hacienda Pública y de Fiscal. Universidad de Barcelona.

Secretario Dr. D. JOSE ANTONIO GARCIA DURAN DE LARA. Catedrático de Teoría Económica. Universidad de Barcelona.

Director: Dr. D. ALEXANDRE PEDROS ABELLO. Catedrático de Organización, Contabilidad y Procedimientos de la Hacienda y Empresa Pública. Universidad de Barcelona.

Realizado la presentació i lectura de la Tesis, amb data 21 enero 1.985 en què ha obtingut la qualificació de SOBRESALIENTE " CUM LAUDE ".

Barcelona, 6 febrero de 1.985

EL DEGA



ESTUDIO ECONOMICO DE UN IMPUESTO LOCAL SOBRE LA RENTA  
Y DE  
SU APLICACION A LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA

Resumen de la tesis doctoral  
presentada por NURIA BOSCH ROCA  
para la obtención del grado  
de Doctor en Ciencias Económicas  
y Empresariales,  
y dirigida por el  
Dr.D. ALEXANDRE PEDEOS ALELLO

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Universidad de Barcelona  
Enero de 1985

El propósito de la realización de esta tesis ha sido lograr tres objetivos. En primer lugar, especificar los principios sobre los que la implantación de la imposición sobre la renta en la Hacienda local pueda fundamentarse. En segundo lugar, evaluar sus efectos económicos, primero a través de un análisis teórico y de incidencia impositiva y, segundo, mediante un estudio comparado entre 5 países poseedores de dicha imposición. Finalmente, realizar una propuesta de aplicación de un impuesto sobre la renta para el caso de la Hacienda local española.

En el capítulo 1 se ha especificado el principio metodológico donde se fundamenta la aplicación de la imposición sobre la renta en la Hacienda local, afectada actualmente de muchos problemas financieros. Algunos de los cuales son fruto de la poca correspondencia entre las figuras tributarias locales y la naturaleza del gasto que éstas financian. Por lo tanto, para esta tarea nos hemos basado en el principio metodológico Wagneriano, según el cual, los principios impositivos sobre los que las figuras tributarias deben basarse tienen que estar en función de la naturaleza de los servicios provistos, es decir, del gasto local.

Así pues, la financiación de los servicios públicos locales que tengan unos beneficios fácilmente determinables, debe basarse en el principio del beneficio con el objeto de fijarles un precio. Para ello es preciso que tales beneficios sean localizables (no se extiendan fuera de la jurisdicción para la que se proveen), y puedan materializarse (cuantificarse) de manera visible sobre la propiedad, las personas, o de cualquier otra forma concreta. La provisión de los servicios financiados a través del principio del beneficio responde a la función asignativa de la Hacienda pública, cuya finalidad principal es conseguir la eficiencia que el mercado no puede lograr.

Por otro lado, el principio de la capacidad de pago ha de relacionarse con la financiación de aquellos servicios públicos que se proveen localmente con fines distributivos, dado su carácter de bienes preferentes o redistributivos. Provisión que va en aumento en las Haciendas locales actuales.

Entre los servicios públicos locales cuya provisión responde a un fin puramente asignativo se encuentran los servicios de carácter no personal. Algunos de ellos tienen unos beneficios que inciden preferentemente sobre la propiedad, lo cual facilita su determinación al capitalizarse en el valor del suelo (p. ej: servicios de saneamiento, alumbrado público, urbanismo, etc.); mientras que otros

son servicios con fuertes características de bienes privados, delimitándose por ello perfectamente los beneficios que ocasiona su consumo, al ser éste no rival y no excluyente. La provisión de este segundo grupo de servicios se realiza por la Hacienda local, ya que éstos presentan economías de escala en dicha provisión (p. ej: mataderos, mercados, taxis, servicios de transporte, etc.).

Como ejemplos de servicios locales provistos con objetivos distributivos (bienes redistributivos) cabe citar a los siguientes: educación, sanidad y servicios sociales.

Por consiguiente, si las Haciendas locales únicamente proveen servicios públicos con finalidades asignativas, parece más adecuado que aquéllas establezcan tributos que puedan ajustarse a los requisitos exigidos por el principio del beneficio. Así, por ejemplo, impuestos sobre la propiedad inmueble o reales (para el caso de los servicios con características de bienes públicos), y tasas (para el caso de los servicios con características de bienes privados). En cambio, cuando las políticas de gasto de las Haciendas locales cumplen no sólo objetivos asignativos sino también distributivos (a través de la provisión de bienes redistributivos), será más idóneo que aquéllas introduzcan impuestos basados en la capacidad de pago en su sistema tributario, tal como un impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Pero, actualmente las Haciendas locales tanto proveen servicios con fines asignativos como distributivos, lo que significa que en su sistema tributario tendrá que haber unos impuestos basados en el principio del beneficio y otros en el de la capacidad de pago. La prevalencia de unos sobre otros dependerá de la naturaleza de la mayoría de servicios provistos.

Los capítulos 2 y 3 se han dedicado a estudiar, en el marco de un análisis teórico, los criterios con que valorar un impuesto local sobre la renta. Así, en el capítulo 2 se ha evaluado según los de suficiencia y flexibilidad, rendición de cuentas ("accountability") y eficiencia en la provisión de un nivel óptimo de servicios públicos; mientras que en el capítulo 3 se ha realizado un análisis de la incidencia de este tributo sobre los precios de los bienes y factores productivos, y el bienestar de los individuos.

La suficiencia y la flexibilidad son dos características del rendimiento del impuesto sobre la renta, ya que la base imponible varía en función del crecimiento de la renta. Por consiguiente, la imposición local sobre la renta dará una mayor elasticidad a los ingresos impositivos locales; pues éstos muchas veces carecen de una adecuada elasticidad-renta porque la Hacienda local se ha basado tradicionalmente en impuestos que no están relacionados con la actividad económica. Su principal exponente es el

impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, ya sea el gravamen sobre la renta o el valor capital de la misma.

No obstante, el hecho de que la base imponible del impuesto sobre la renta varíe de acuerdo con el crecimiento económico, puede dar origen a un rendimiento inestable por depender éste, precisamente, de las variaciones del ciclo económico. En consecuencia, por ésta y otras razones que se expondrán más adelante, el impuesto local sobre la renta no conviene que se plantee como una alternativa a la imposición tradicional de la Hacienda local, es decir de la imposición sobre la propiedad, sino como un complemento de la misma. El rendimiento más estable de aquélla y la suficiencia y flexibilidad del impuesto sobre la renta, proporcionarán a la Hacienda local la diversificación impositiva deseada (lo cual no es incompatible con la simplificación del sistema tributario local) para conseguir una financiación estable, flexible y suficiente.

Por otra parte, el impuesto local sobre la renta también aumentará la autonomía de los gobiernos locales, al favorecer la rendición de cuentas o "accountability", en otras palabras, el que los gobiernos locales respondan de sus políticas tributarias y fiscales ante sus electores.

Otro criterio de valoración del impuesto ha sido el de su eficiencia para la provisión de un nivel óptimo de

servicios públicos. Este análisis se ha efectuado a través del modelo utilizado por Buchanan (1964) para estudiar la eficiencia con que las instituciones fiscales asignan los recursos al sector público. Con lo cual se ha demostrado que para la Hacienda local un impuesto proporcional sobre la renta es mejor que otro progresivo, pues en el primer caso se consigue que el nivel provisto sea un óptimo tanto a nivel individual ( $CMg_i = BMg_i = RMS_i$ ) como social ( $\sum BMg_i = \sum RMS_i = CMg_b = RMT$ ). Dicho nivel está de acuerdo con las preferencias del votante mediano y, además, los restantes individuos se encuentran en una situación de equilibrio, ya que el precio-impuesto ( $CMg_i$ ) que pagan por tal nivel de servicios públicos es igual al beneficio marginal ( $BMg_i$ ) que les reporta su consumo. Asimismo, la suma de éstos ( $\sum BMg_i$ ) coincide con el coste marginal de proveer dicha cantidad de output público ( $CMg_b$ ). En cambio, un impuesto progresivo sobre la renta no consigue el óptimo a nivel individual, al ser  $CMg_i \neq BMg_i$ ; por lo cual los individuos emigran hacia otras jurisdicciones donde puedan conseguirlo. Del mismo modo, la igualdad entre la  $\sum BMg_i$  y el  $CMg_b$  (óptimo a nivel social) sólo se logra si la redistribución del impuesto progresivo es simétrica.

En el capítulo 3 se ha analizado la incidencia de un impuesto proporcional sobre la renta sobre los precios de bienes y factores productivos. Este análisis se ha realizado desde dos perspectivas distintas: una, bajo el su

puesto de desigualdad en las preferencias marginales al consumo de los individuos y, otra, suponiendo la existencia de diferencias fiscales interjurisdiccionales. El análisis correspondiente a la primera perspectiva se basa en un modelo de equilibrio general como el utilizado por Haberger (1962), Mieszkowski (1967) y McLure (1971). Se utiliza, principalmente, el modelo de McLure, pero en el que se ha introducido el supuesto de desigualdad en las preferencias marginales al consumo de los individuos. A través de dicho análisis se demuestra que un impuesto local sobre la renta no es neutral respecto a la asignación de recursos de la economía, produciéndose una distorsión sectorial entre los precios de los bienes con un mercado local y de los factores que intervienen en su producción. La intensidad de esta distorsión depende de las intensidades con que, a su vez, tienen lugar los efectos siguientes:

- a) Efecto redistribución. Cuanto menor sea la progresividad del impuesto, menor será éste, por lo cual se aconsejan tipos impositivos proporcionales y bajos.
- b) Efecto demanda. Dicho efecto está en función de la intensidad del efecto anterior y del grado de desigualdad entre las propensiones marginales al consumo de los individuos, cuanto más éstas difieran mayor será el efecto demanda.
- c) Efecto output o "excise-tax". Es posible dividirlo en dos estadios: 1º. El rendimiento de los

factores desciende en todos los sectores por la cantidad del impuesto sobre la renta, al ser éste de carácter general. 2°. Hay un aumento (descenso) adicional de la carga impositiva sobre aquellos factores que intervienen en la producción de los bienes consumidos preferentemente por los niveles altos (bajos) de renta. Y, por otra parte, se incrementan (decrementan) los precios de dichos bienes respecto a los bienes consumidos preferentemente por los pobres (ricos). Este efecto es debido a que los niveles altos de renta tienen una propensión marginal al consumo diferente a la de los niveles bajos, todo lo cual conduce a un resultado parecido al que ocasionaría un impuesto sobre el consumo de los bienes preferidos por los ricos.

Los anteriores efectos incidirán sobre el bienestar de los individuos y la localización industrial dentro de la economía local. La localidad que tenga radicada una industria productora de un bien preferido por los niveles altos de renta, experimentará una emigración de factores productivos y un descenso en el rendimiento de éstos; efecto contrario al de la jurisdicción que albergue la industria de un bien consumido por los niveles inferiores de renta. En cuanto a sus efectos sobre el bienestar indi

vidual, cabe decir que ello dependerá de la distribución de la propiedad de los factores productivos entre los individuos.

El segundo enfoque, bajo el que se ha analizado la incidencia del impuesto local sobre la renta, ha sido el de la existencia de diferencias fiscales interjurisdiccionales, suponiendo, en este caso, que las propensiones marginales al consumo de los individuos son iguales. Las diferencias fiscales interjurisdiccionales que surgen al aplicar el impuesto sobre la renta, son debidas fundamentalmente a la desigualdad en el nivel de renta media entre las jurisdicciones, siendo la movilidad de individuos de una a otra localidad la respuesta a tal situación de quebrantamiento de la equidad horizontal. Este hecho provoca una distorsión geográfica entre los precios de bienes y factores productivos, cuya intensidad estará en función de las intensidades de los efectos redistribución, demanda y output o "excise-tax", igual que en la otra perspectiva analizada.

No obstante, en esta ocasión puede surgir un cuarto efecto: el que las diferencias fiscales entre las jurisdicciones se capitalicen en el valor del suelo.

Así, el modelo utilizado demuestra como, a largo

plazo, en un área local con dos localidades de desi  
gual nivel de renta media, si ambas jurisdicciones pro  
veen igual cuantía de output público, el valor del  
suelo en la jurisdicción de menor nivel de renta descen  
derá, mientras que en la jurisdicción de superior nivel  
se incrementará. Esto es así porque el mayor tipo impo  
sitivo necesario en la comunidad pobre para proveer  
igual nivel de servicios públicos que en la rica, se  
capitaliza negativamente sobre el factor inmóvil, el  
suelo, ocurriendo el proceso contrario en la comunidad  
de más alto nivel de renta media.

Como consecuencia de ello, el efecto capitaliza  
ción restituye la equidad horizontal entre las juris  
dicciones. El mayor pago impositivo que deben reali  
zar los individuos en una localidad se ve compensa  
por un precio inferior por el suelo. Mientras que  
en la otra localidad, el mayor precio que pagan los  
individuos por el suelo se compensa con un pago impo  
sitivo más bajo.

Pero aún en el caso de que el efecto capitali  
zación ocurra y de que se restituya la equidad horizon  
tal entre las jurisdicciones, se origina una estratificación

social entre las localidades que aplican el impuesto sobre la renta. Los individuos pertenecientes a los niveles altos de renta se congregan en una jurisdicción y los de niveles bajos en otra. Ahora bien, los efectos descritos se evitarán en gran medida, si el área geográfica del gobierno local que aplica el impuesto sobre la renta tiene una extensión considerable, pues el excesivo fraccionamiento en gobiernos locales da lugar a los efectos expuestos. Así, la movilidad interjurisdiccional de individuos por motivos fiscales disminuye, si el área geográfica de la jurisdicción que impone el impuesto local sobre la renta coincide con el área que abarca el mercado de trabajo de los residentes en la misma.

A través de los capítulos 4 y 5, y bajo los mismos criterios utilizados para valorar la imposición local sobre la renta en los capítulos precedentes, se han estudiado los resultados y efectos económicos de dicha imposición en 5 de los países que la aplican, a saber: Suecia, Dinamarca, EEUU, Suiza y Alemania. Con este estudio del sistema comparado se ha llegado a las siguientes conclusiones por lo que se refiere a la imposición sobre la renta a nivel local:

- a) La suficiencia y la flexibilidad del rendimiento de esta figura impositiva son altas.

- b) Favorece la autonomía de los gobiernos locales y la rendición de cuentas ("accountability").
- c) Los efectos distorsionadores sobre la localización de la industria y los individuos parece que sean de menor entidad, aunque los estudios realizados sobre dichas cuestiones han sido pocos hasta el momento presente.
- d) Lo dicho en el punto anterior se debe, en parte, a que los impuestos estudiados cuentan con tipos impositivos proporcionales y poco altos, además de no existir grandes diferencias interjurisdiccionales entre los niveles de los mismos; y -por otra parte- los gobiernos locales que los aplican no son de dimensiones reducidas. Algunos de ellos tienen carácter supramunicipal (condados, comarcas, etc.). Pero incluso la dimensión de la mayoría de los de ámbito municipal se sitúa por encima de los 8.000 - 10.000 habitantes.
- e) El sistema impositivo local se complementa con subvenciones de igualación fiscal para lograr una mayor equidad horizontal entre jurisdicciones, lo cual también es un factor positivo para lo referido en el punto c).

f) En los países estudiados, la provisión de servicios públicos de carácter personal a nivel local es muy alta, así como la magnitud de la imposición total sobre la renta dentro de la totalidad de ingresos impositivos del sector público.

Finalmente, el estudio del sistema comparado ha permitido observar las formas más aptas de estructurar el impuesto local sobre la renta, tanto tributaria como administrativamente. En este sentido es conveniente que la base imponible sea lo más amplia posible, con el fin de no gravar solamente las rentas salariales sino también las del capital. Con ello se consiguen mayores ingresos tributarios y mayor equidad. También beneficia a la equidad el permitir la aplicación de exenciones y deducciones personales.

Teniendo en cuenta estas consideraciones sobre la estructura tributaria del impuesto, y en orden a conseguir una buena eficacia en su administración, es decir, con bajos costes, las modalidades más idóneas de estructurarlo son las siguientes: el sistema de bases imponibles compartidas (con las mismas o parecidas exenciones que el impuesto central) y el sistema de recargos sobre la cuota líquida.

Respecto al tipo impositivo, el análisis teórico ha demostrado que si se quiere cumplir con el criterio de efi

ciencia, los tipos impositivos deben ser proporcionales. Sin embargo, la evidencia empírica indica que si bien los tipos son proporcionales, se aplican exenciones y deducciones personales en el impuesto local sobre la renta para que éste resulte más equitativo. Finalmente, la administración del impuesto debe recaer en el gobierno central (o intermedio), si quieren obtenerse economías de escala en tal administración y que ésta tenga un coste reducido. El gobierno central gestiona, liquida y recauda el impuesto local sobre la renta conjuntamente con el central, distribuyendo posteriormente el rendimiento entre los gobiernos locales.

Los capítulos 6 y 7 se han dedicado a la Hacienda local española. A partir de la base de conocimiento que el análisis teórico y el estudio del sistema comparado han proporcionado, así como de la realidad territorial y financiera de la Hacienda local española en la actualidad, se ha estudiado el caso de la aplicación de un impuesto local sobre la renta en España. En el capítulo 6 se ha analizado la situación presente de la Hacienda local española, concluyéndose que se precisa llevar a cabo una reforma financiera de la misma, la cual tiene que ir encaminada al logro de los siguientes objetivos:

- a) Incrementar la suficiencia y flexibilidad de sus ingresos impositivos, que al basarse primordial-

mente en la imposición sobre el producto, carecen de la elasticidad-renta deseada. Ello puede conseguirse introduciendo una mayor diversificación en el sistema tributario local a través del establecimiento de impuestos relacionados con la renta.

- b) Otorgar más competencias a los municipios; pues actualmente son pocas las competencias que les están atribuidas, principalmente en materia de servicios personales. Lo que significaría, con esta superior dotación competencial, que dispondrían de un superior nivel de autonomía.
- c) Establecer un buen sistema de subvenciones de igualación fiscal entre las jurisdicciones locales; es decir, que las subvenciones compensen las desigualdades intermunicipales entre las bases imponibles y las necesidades fiscales, de forma que una misma presión fiscal corresponda a un mismo nivel de servicios públicos que se considere mínimo o standard.

Por último, junto a la reforma financiera debería haber otra dimensional. El número de municipios de reducido tamaño existente en España es alto. Los problemas que

éstos crean son muchos, entre los que cabe citar los siguientes: problemas de externalidades; no presentar los umbrales mínimos para la provisión de ciertos servicios, al depender éstos del número de habitantes para los que se proveen (son ejemplos de ello los servicios de carácter personal); falta de recursos técnicos; y costes administrativos elevados.

Por consiguiente, se ha de conseguir la ampliación del área geográfica de prestación de los servicios públicos de ciertos municipios; ya sea mediante la fusión o agrupación de los mismos, o a través de mancomunidades cuando se trate de la provisión de uno o más servicios entre varios municipios. Además, la aparición de un segundo nivel de Hacienda local, situado entre los municipios y las CC.AA., permitiría asignarle la provisión de los servicios públicos locales de carácter supramunicipal, muchos de los cuales tienen naturaleza personal.

En el capítulo 7 se han estudiado cuales debían ser los fines a cumplir por la imposición local sobre la renta en España, y se ha realizado una propuesta de aplicación de la misma para el caso de su Hacienda local. Dos han sido las funciones que se le asignaron a este impuesto:

- 1a. Ser un complemento de los ingresos obtenidos por la Contribución Territorial Urbana (CTU). Según la propuesta realizada, ésta tiene que convertir

se en la principal figura tributaria de la futura Hacienda municipal española, englobando algunas de las actuales tasas, simplificándose así su elevado número. Dicho sistema de financiación se complementaría con el impuesto local sobre la renta que proporcionaría a los ingresos fiscales la elasticidad propia de todo tributo relacionado con el nivel de actividad económica.

Entre los criterios que avalan la propuesta anterior, cabe destacar los siguientes: a) el impuesto local sobre la renta no ha de venir a aligerar la presión fiscal de ningún impuesto local, y menos de la CTU; b) la CTU goza de una larga tradición histórica y arraigo popular; c) la CTU puede administrarse fácilmente por los gobiernos locales, cosa que no ocurre con el impuesto sobre la renta; d) la CTU es un tributo de base imponible bastante inmóvil; e) se puede mejorar la elasticidad-renta del rendimiento de la CTU a través de buenas valoraciones catastrales; f) para ciertas categorías de municipios (residenciales, turísticos y segunda residencia), la CTU es susceptible de producir elevados ingresos.

2a. Introducir el principio de la capacidad de pago

en la Hacienda local española, pues en muchos municipios, especialmente los metropolitanos, la demanda y prestación de servicios de carácter personal registra un aumento continuado. Este hecho se está produciendo en un marco jurídico que hasta la actualidad ha otorgado pocas competencias en servicios personales a los municipios españoles. Sin embargo, es de esperar que la futura Ley de Bases de Régimen Local conceda a los municipios un margen más amplio de gestión y mayores competencias por lo que respecta a la prestación de servicios de carácter personal.

Respecto a la modalidad de aplicación del impuesto local sobre la renta, la alternativa propuesta ha sido que el impuesto se establezca a nivel supramunicipal, favoreciendo tal opción como resultado de considerar dos cuestiones: a) Los efectos migratorios del impuesto, problema que adquiere una gran importancia si se tiene en cuenta la reducida dimensión territorial de los municipios españoles. b) Las características de los servicios personales con los que el impuesto se relaciona. Estos se caracterizan por la presencia de importantes externalidades interjurisdiccionales, requerir ciertos umbrales mínimos de población para una provisión eficiente, y tener gran núme-

ro de ellos carácter supramunicipal.

Por otra parte, dicho impuesto local sobre la renta se estructuraría como un recargo sobre la cuota líquida del IRPF del gobierno central, cuya administración debería corresponder a éste. No obstante, dadas las diferencias en el nivel de necesidades, la localización, la dimensión y la actividad económica predominante entre los distintos gobiernos locales, el recargo no se aplicaría de igual forma en las zonas metropolitanas que en las no-metropolitanas.

Así, para el caso de la Hacienda local catalana se ha comprobado, a través de una muestra seleccionada de municipios, como los gobiernos municipales radicados en áreas bajo la influencia de un sistema metropolitano tienen una presión fiscal y un nivel de gastos por habitante, para todas las categorías funcionales del mismo, y en particular para los gastos de naturaleza personal, mucho más altos que los situados en zonas que no son metropolitanas. Además, dicho resultado ha sido válido para las diversas tipologías de municipios consideradas. Tal resultado es fruto de los factores económicos y sociales propios de los sistemas metropolitanos, los cuales generan muchas necesidades que atender, revistiendo particular importancia las referentes a la prestación de servicios personales. Por lo cual los gobiernos municipales metropolitanos han

de realizar un mayor esfuerzo fiscal que los no-metropolitanos para satisfacer dichas necesidades; no pudiendo todavía cubrir con sus recursos todos los servicios que haría falta prestar.

En consecuencia, la propuesta de aplicación del recargo local en el impuesto sobre la renta que se ha realizado, ha sido la siguiente:

- En las áreas metropolitanas sólo deberían aplicar el recargo los gobiernos supramunicipales, los cuales se han identificado con las comarcas en el caso de la Hacienda local catalana.
- Y en las zonas de influencia metropolitana el gobierno supramunicipal (comarcal) aplicaría el recargo; pero aquél debería compartir su rendimiento con los municipios que lo integran.

Dicha propuesta viene avalada, de una parte, por lo expuesto anteriormente respecto al mayor número de necesidades que atender y la falta de recursos con que se encuentran los municipios metropolitanos. Pero, por otra parte, hay que tener en cuenta que en el estudio realizado sobre la Hacienda local catalana, se ha puesto de manifiesto como las comarcas no-metropolitanas tienen una población eminentemente rural con un gran número de munici-

pios de reducido tamaño, siendo la agrícola la actividad predominante en la mayoría de tales comarcas. Luego, el problema de no presentar los umbrales mínimos para la prestación de los servicios personales se sitúa en primera línea. Por lo cual, la comarca resulta el marco más idóneo para la prestación de aquéllos. Si la imposición local sobre la renta ha de relacionarse con la financiación de los servicios personales, ello avala -una vez más- la propuesta de considerar el recargo comarcal sobre el IRPF como una figura de rendimiento exclusivo del gobierno comarcal.

Por el contrario, por tener los municipios de las comarcas metropolitanas carácter urbano o estar integrados en sistemas urbanos y metropolitanos, estos municipios son aptos para poder asumir muchas competencias en servicios personales, lo cual apoya la alternativa de que estos gobiernos municipales puedan participar en el rendimiento del recargo comarcal sobre el IRPF.

La distribución de los ingresos del recargo entre el gobierno supramunicipal y los municipales cabría realizarla de acuerdo con unos porcentajes previamente establecidos mediante ley, y su distribución entre los municipios según un criterio territorial o de derivación geográfica del rendimiento del recargo. Por último, cabe decir que esta distribución podría cumplir un fin igualatorio

si, por ejemplo, se repartieran los ingresos del recargo proporcionalmente al número de habitantes de los municipios.

En conclusión, la imposición local sobre la renta es una nueva fuente impositiva con la que debe contar en el futuro la Hacienda local española. Si bien los ingresos impositivos locales han de provenir fundamentalmente de la Contribución Territorial Urbana, pueden complementarse con los generados por la imposición local sobre la renta. Ello dará a la Hacienda local más recursos y, por ello, mayor capacidad para financiar un nivel adecuado de servicios públicos; lo cual contribuirá a que en la Hacienda local puedan cumplirse los principios constitucionales de suficiencia de recursos y de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Y, por otra parte, el sistema tributario local español se acercará cada vez más, al modelo al uso en los países occidentales.