



PONENCIA 3

EL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL: LOS RESTANTES IMPUESTOS
LOCALES (IAE, IVTM, ICIO).

LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO Y EN LOS DE
LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, LA SUFICIENCIA FINANCIERA
DEL ARTICULO 142 DE NUESTRA CONSTITUCIÓN.

LAS ESTADÍSTICAS TRIBUTARIAS Y ESTUDIOS COMPARADOS.

PROPUESTAS DE REFORMA EN LA FINANCIACIÓN LOCAL.

INTRODUCCIÓN PARTE II: NOTA DE TRABAJO
SOBRE LAS ESTADÍSTICAS DE LA PONENCIA 3.



ANEXO PONENCIA 3.

NOTA DE TRABAJO SOBRE LAS ESTADÍSTICAS DE LA PONENCIA 3

La Estadística puede ser definida como una parte de las Matemáticas que se utiliza para el análisis y estudio de una determinada característica en un conjunto, estrato o población, recogiendo datos, organizándolos en tablas, representándolos gráficamente y analizándolos para sacar conclusiones, pudiendo utilizar en ellos indicadores, ratios o índices.

Básicamente las Estadísticas podríamos clasificarlas en dos grandes grupos, la descriptiva, es la que utilizaremos en los estudios e investigaciones a realizar, y la inferencial, destinada a estudios sobre subconjuntos o muestras para posteriormente extenderlos al total del conjunto de la población o universo estadístico.

Es por ello que nos basaremos en la ciencia denominada Estadística descriptiva y que se refiere al análisis de un conjunto de población completa, observando las características de la misma y calculando unos parámetros o indicadores que den información la mayor información posible sobre el global de toda la población analizada pudiendo realizar comparativas solventes y razonables.

Por nuestra parte lo que indudablemente era necesario establecer fue las fuentes sobre las que realizar las investigaciones, la metodología a emplear, las hipótesis a plantear y el fin que se perseguía en cada uno de los estudios o investigaciones.

Contábamos con numerosa información y estudios realizados sobre la materia fiscal municipal pero muchos de ellos adolecían del rigor suficiente, encontrándonos incluso muchos de ellos que confundían elementos analizados y por lo tanto ofrecían posteriores análisis de la situación manifiestamente erróneos. Los casos más usuales en estas publicaciones, era confundir:

- 1.- “derechos reconocidos netos” con “recaudación líquida”
- 2.- “presupuestos aprobados” con “presupuestos liquidados”
- 3.- “recaudación líquida del ejercicio” con “recaudación líquida de ejercicios cerrados”
- 4.- “Impuestos directos e indirectos municipales propios de los presupuestos municipales” con “Impuestos directos e indirectos de los presupuestos municipales”.
- 5.- “Transferencias corrientes municipales o locales de presupuestos” sin la consignación de los importes a desafectar de los impuestos directos e indirectos nacionales contenidos en los epígrafes I y II de los presupuestos locales.
- 6.- “Base Liquidable” con “Base Imponible”
- 7.- En el Impuesto de Bienes Inmuebles, además de la confusión anterior, el agregar como idéntico la tributación de la urbana con los bices, dentro de la urbana, los tipos diferenciados, los usos, la cuota íntegra y la cuota líquida y un buen número de situaciones que serían de mucho interés investigar.



8.- “Beneficios fiscales” con “Subvenciones o similares”

9.- “Esfuerzo fiscal” que según la LHL se establece como un indicador para la distribución de la participación en los tributos del Estado, consultar el artículo 124.1.b) en el que establece el esfuerzo fiscal medio mientras es utilizado por estudios y análisis por entes y organizaciones con otra definición.

10.- “Capacidad fiscal”, es un término utilizado por la Ley 6/2010, de 11 de junio de la Junta de Andalucía y vinculado a la cuota líquida estimada del IBI urbano o la “Capacidad tributaria” termino definido por el Estado en su artículo 124.1.c), en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre es su artículo 13.4.b) o en la Ley General de Presupuestos para 2013 en su artículo 89.3 en que la define como el inverso de la capacidad tributaria y referida a las bases imponibles medias del IBI urbano.

De otro lado, la existencia de organizaciones como Consumer, que vienen realizando estudios estadísticos sobre muestras y, en estos casos, utilizando la estadística inferencial para llegar a conclusiones junto a otros análisis estadísticos realizados por otras organizaciones o incluso por los propios medios de comunicación en los que, sin pretenderlo, confunden el universo muestral analizado sacando conclusiones erróneas, hacen necesario, desde nuestro punto de vista, de una investigación científica y oficial sobre esta temática y por lo que aportaremos a esta Ponencia 3 del Comité de Expertos todos los esfuerzos científicos y técnicos para llegar a ofrecer con total transparencia y seguridad datos e indicadores fiscales municipales de interés.

La utilización de expresiones como esfuerzo fiscal técnico, esfuerzo fiscal soportado, esfuerzo fiscal exigido, esfuerzo fiscal según la Ley española de las Haciendas Locales, esfuerzo fiscal absoluto, esfuerzo fiscal relativo, presión fiscal, esfuerzo fiscal realizado, esfuerzo fiscal exigido, capacidad tributaria, capacidad fiscal, inverso de la capacidad tributaria, en fin, un buen número de conceptos que encontraríamos en la literatura analítica, en la regulación jurídica de las administraciones públicas así como en la práctica o literatura común, nos debe llevar a reflexionar si nuestros ciudadanos y ciudadanas tienen una información veraz que les lleve a conocer, en el caso que nos ocupa, de su fiscalidad respecto a sus iguales en otros municipios.

Ya en principio, de un lado distinguir entre fiscalidad y tributación, o de otro diferenciar entre local y municipal, son temas sobre los que se podría producir numerosa documentación, pero eso no nos debe alejar de la necesidad y conveniencia de dar una información clara sobre estas diferencias.

De otro lado, aprovechamos para intentar establecer con claridad la frontera entre presión tributaria y presión fiscal así como entre esfuerzo tributario y esfuerzo fiscal. Debemos entender la presión fiscal como el índice que mide la proporción de renta que se está obligado a satisfacer a la hacienda. Presión tributaria lo sería solo referida a los tributos, impuestos, tasas y contribuciones especiales. Esto mismo si lo trasladamos a lo que se pretende definir en el “esfuerzo” sería aporte neutro del obligado al pago de obligaciones a la hacienda o del pago de tributos a la hacienda.

Pero también es cierto que la tributación en el ámbito municipal viene soportada, en los impuestos, por un principio básico cual es la capacidad de pago, y en la mayoría de impuestos propios municipales se tributa por dicha capacidad económica o al menos por una presunción de riqueza que pivota en el valor de los hechos imponibles. Como sabe todo el mundo no paga lo mismo un inmueble por el IBI si este tiene un uso residencial o si es un bien de características especiales, si siendo un bien urbano lo es de uso residencial o es de otro uso pero de tipo diferenciado o si simplemente se dan bienes inmuebles urbanos en un proceso de revisión catastral con subidas de valor diferente.



Parece que algunos estudios, para el ámbito local, han aconsejado el esfuerzo fiscal exigido y el esfuerzo tributario exigido, lo que circunscribiría el análisis a aquellos ingresos, tributarios o no tributarios sobre los que los gobiernos locales pueden ejercer capacidad normativa y trataría de medir la intensidad de este ejercicio. La cuestión, al menos por nuestra parte, pone de manifiesto un escenario poco claro en la materia de fiscalidad y tributación local y sobre todo en la municipal.

Hemos comprobado que la Junta de Andalucía, a través de su Instituto de Estadística y Cartografía, ofrece cierta información relativa a lo que investigamos aunque que consideramos que es muy escasa. Si visitamos su página web encontramos alguna referencia sobre el IBI urbano y rustico con el siguiente literal en su enlace: *IBI de naturaleza urbana. Número de recibos. A través de esta variable se da a conocer una información continua y objetiva de la realidad inmobiliaria, con el suficiente grado de detalle. Para la elaboración de esta estadística, se ha considerado como unidad urbana todo inmueble con una relación de propiedad perfectamente delimitada a efectos fiscales. Unidad de medida: recibos. Fuente: Dirección General del Catastro. Impuesto sobre bienes inmuebles. Bienes de naturaleza Urbana. Año 2012. Municipios de: Almería | Cádiz | Córdoba | Granada | Huelva | Jaén | Málaga | Sevilla. SIMA: Página de producto | Índice | Información | Lista de variables | Descargar todos los municipios de Andalucía*

Si pincháramos en sus productos, veríamos que nos llevará a lo que denomina el SIMA, Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía. En él encontramos determinada información estadística de cada municipio andaluz. En dicha información podríamos encontrar alguna que tiene relación con lo que investigamos pero de nuevo con bastantes carencias e imprecisiones, unas son motivadas por el retraso de la información, otras por lo limitado de su producto y que se limita a obtenerlo de las páginas de entidades oficiales de los Ministerios del Estado.

De este modo si pincháramos en un municipio obtendríamos la información que a continuación indicamos que guarda relación con los objetos de nuestra investigación como es el importe total del Presupuesto Liquidado del Municipio en cuestión, solo sus totales no especificando sus capítulos pero que dirige a las páginas del MHAAPP. De otro encontraremos dos indicadores creado por ello y al que denominan "Ingreso por habitante" y "Gasto por habitante" y que lo definen como la razón entre el presupuesto liquidado de ingreso o de gasto por el número de habitantes empadronados en el municipio. Ya respecto al IBI establecen solo algunos valores de este Impuesto del municipio, referidos a la información obrante en al Catastro Inmobiliario como son el número de recibos urbanos y rústicos. Respecto del Impuesto de Actividades Económicas la información es aún más imprecisa e irrelevante ya que da la información de situaciones de alta en actividades empresariales, profesionales o artísticas que nada tienen que ver posteriormente con el censo del Impuesto que se envía desde la AEAT al municipio y la lista cobratoria que aprueba el Ayuntamiento o los datos del Presupuesto Municipal liquidado en la vertiente del ingreso y referido a este impuesto.

En algunas Comunidades Autónomas existen entidades dependientes de esta, caso del ISTAC, Instituto Canario de Estadísticas, que lo único que hacen es copiar los modelos de registros de información que sobre datos de elementos tributarios municipales de su ámbito competencial, ya recogen entidades estatales, caso del Catastro Inmobiliario, por lo que no aportan mayor valor estadístico que el contenido ya en los registros centrales.



A nivel central, sí contamos con una amplia información en los registros públicos de las entidades y organismos dependientes de los Ministerios del Estado y es a ellos a los que recurriremos para las investigaciones, como ya indicamos anteriormente. Podemos señalar que no hemos encontrado una entidad oficial andaluza que investigue, estudie e informe sobre datos de la vertiente del ingreso de los municipios andaluces, cuestión ésta que no quiera decir que exista y lo desconozcamos.

Tras estas explicaciones de motivos que nos impulsan a investigar en la vertiente del ingreso local en general pero en concreto en el municipal, ha hecho que desde la Ponencia 3 se indicara a los técnicos y profesionales del organismo autónomo de Gestrisam que procedieran a un exhaustivo análisis e investigación de este espacio de información y utilizar parámetros e indicadores que de una manera razonable nos pudiera hacer comparar los ingresos entre municipios, bien por segmentos de población o por otra tipología.

Si consultamos como el Estado ha establecido los modelos de participación en tributos del Estado, contemplaremos como tres son los modelos elegidos:

- uno que denominan de cesión y en los que incluyen a municipios de un cierto nivel de población, el artículo 111 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de las Haciendas Locales establece las capitales de provincia o comunidades autónomas y, los municipios que tengan una población superior a 75.000 habitantes, se incluyen también a los entes provinciales
- de otro lado el resto de municipios que se segmentarían en un modelo participación por “variables” y
- los denominados “municipios turísticos” y establecidos en el artículo 125 del anterior citado Real Decreto legislativo.

Si en cambio consultamos como la Junta de Andalucía ha establecido los grupos en su modelo de participación de los municipios en los tributos de la Comunidad autónoma observaremos como ha establecido 4 Grupos en base al número de habitantes empadronados en los municipios.

En fin, el escenario es diferente según el nivel de administración investigada y también el escenario de información es muy extenso y exhaustivo por lo que se ha debido de centrar el estudio en un formato determinado y escogido con el objetivo de ofrecer una visión de las posibilidades que existen en el estudio e investigación del espacio o vertiente del ingreso, situación que en la vertiente del gasto sí ha establecido con bastante precisión el Estado a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre y demás regulaciones legislativas sobre el coste efectivo.

Posteriormente se analizaron los diversos conceptos que algunos indicadores fiscales y tributarios ya anteriormente indicados parecían estar siendo reconocidos por la administración central del Estado y por la administración autonómica, en este caso, la andaluza. Posteriormente se investigó la elaboración de ratios que pudieran reflejar aportes lo más aproximado posible a lo que ciudadanos, empresarios, contribuyentes, obligados tributarios en general aportan a las haciendas municipales de manera directa por conceptos de impuestos municipales, tasas y contribuciones especiales municipales, precios públicos municipales, sanciones y otros conceptos del capítulo tercero de los presupuestos de ingreso municipal.



Una primera descripción básica es la de diferenciar el concepto “tributario”, lo que guarda relación con los tributos, es decir, Impuestos directos, indirectos, tasas y contribuciones especiales y el concepto “fiscal” que guarda relación con el fisco o la hacienda, y que entenderemos como recursos o fuentes de la Haciendas Municipales.

Un siguiente paso necesario es describir con especial atención los segmentos sobre los que investigaremos el ingreso municipal. De este modo nos encontraremos los impuestos directos, los indirectos, las tasas, contribuciones especiales, precios, sanciones, recargos y otros recursos del capítulo tercero, los ingresos procedentes del patrimonio municipal, los que se reciben de las transferencias corrientes del Estado sin aplicación finalista del gasto, los procedentes por inversiones reales y que solo pueden destinarse a inversiones, las transferencias recibidas para inversiones y las operaciones financieras.

Sobre la metodología es preciso precisar que se han analizado conceptos individuales, cada uno de los elementos, personas u objetos que se van a estudiar; población, como el conjunto formado por todos los elementos a estudio; muestra, si la hubiese, como el subconjunto de la población que elegimos para hacer un estudio más reducido, este caso será muy poco utilizado. Del mismo modo se analizaría los tipos de variables que vienen definidas por la ciencia estadística, variables cualitativas como puede ser el municipio o los epígrafes de los capítulos del ingreso, o las cuantitativas que son las cifras a investigar.

Es intención, aunque dependerá de las disponibilidades y tiempo a dedicar en este estudio en el que nos encontraremos, los cuadros estadísticos que contendrán los datos o parámetros y los gráficos, así como el establecimiento de indicadores que puedan medir el objeto que definamos y hacer comparativas así como graficas de estas.

Señalamos, que con posterioridad la unidad que pudiera dedicarse a estas temáticas podría entrar en la definición de parámetros estadísticos de centralización, datos que representan de forma global a toda la población, entre ellos la media aritmética, la moda y la mediana o los parámetros de dispersión que son datos que informan de la concentración o dispersión de los datos respecto de los parámetros de centralización, por ejemplo el recorrido, la desviación media, la varianza y la desviación típica. Entendemos que de estos parámetros, los más significativos pueden ser la media para las medidas de centralización y la desviación típica para las medidas de dispersión.