

III. SECCION INFORMATIVA

A) CRONICAS

La participación municipal en los impuestos estatales

SUMARIO: 1. *Oportunidad del tema.*—2. *Justificación del legislador a la cesión a los Municipios españoles de determinadas contribuciones estatales.*—3. *Autonomía municipal y posibilidad de revisión de los líquidos impositivos de la contribución territorial urbana y de las cuotas de licencia fiscal por los Municipios interesados.*—4. *Impuesto sobre la propiedad y participación municipal en el mismo.*—5. *Participación municipal en los impuestos estatales en diferentes países: a) Alemania. b) Austria. c) Bélgica. d) Dinamarca. e) Estados Unidos. f) Francia. g) Israel. h) Italia. i) Suecia. j) Suiza.*—6. *Conclusión.*

1. OPORTUNIDAD DEL TEMA.

Recientemente, por la Ley 85/1962, de 24 de diciembre, se reformaron las Haciendas municipales. Esta Ley introduce algunas modificaciones en el régimen jurídico vigente en materia de Haciendas municipales. No vamos a referirnos aquí a las reformas realizadas por la mencionada Ley en nuestras Haciendas locales. Nuestro estudio se centra en la cesión a los Municipios de determinadas contribuciones estatales que no sólo han de cubrir la cuantía de las exacciones que desaparecen, sino que permitirán a aquéllos atender las necesidades futuras con rendimientos más sólidos y progresivos.

A primera vista puede causar extrañeza esta cesión que el legislador hace a los Municipios de determinadas contribuciones estatales. Sin embargo, el fenómeno no es nuevo. La participación municipal en los impuestos estatales se da en numerosos países. Nosotros, en el desarrollo del tema, aludiremos solamente a algunos de ellos. Es cierto que el grado de participación municipal en las contribuciones estatales varía de unos países a otros, pero hemos de advertir que el fenómeno de la participación municipal en los impuestos estatales es cada vez más corriente. Cada reforma legislativa que se realiza en los diferentes países en materia de Haciendas locales tiende a dar un mayor robustecimiento a la Hacienda

local y, para ello, uno de los medios primordiales que se emplea es esa participación en los ingresos del Estado.

2. JUSTIFICACIÓN DEL LEGISLADOR A LA CESIÓN A LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES DE DETERMINADAS CONTRIBUCIONES ESTATALES.

En el preámbulo de la Ley anteriormente mencionada se nos dice que a fin de compensar el quebranto que supone para los presupuestos municipales la supresión de la imposición sobre el uso y consumo, el Estado, mediante dicha Ley, cede a los Ayuntamientos la parte que se determina de la contribución territorial, riqueza urbana, y de la cuota de licencia fiscal del impuesto industrial. Así se adscriben al levantamiento de las cargas locales dos fuentes de riqueza marcadamente influidas por la actividad municipal y que por su alcance permitirán a estas Corporaciones contar con ingresos no sólo de cuantía equivalente a los que pierden, sino incluso en un futuro próximo muy superiores a los actuales.

Pero el legislador, siempre cauteloso, continúa diciendo: «Ahora bien, la cesión de estas contribuciones ha de hacerse con flexibilidad, para evitar un repartimiento notoriamente desigual de los nuevos ingresos entre los distintos Municipios, ya que si esto no se asegurase cabría la posibilidad de que siendo acertada la reforma en sus líneas generales, se produjeran injusticias concretas que la malograsen. De ahí el juego del Fondo Nacional que se establece como corrector de esas injusticias, mediante la equitativa distribución a través de los recursos que no resulten directamente cedidos a cada Ayuntamiento».

Además, el Estado garantiza que con el sistema adoptado, ni siquiera en su fase transitoria cabe el riesgo de que un solo Ayuntamiento se vea perjudicado respecto de su situación actual, porque si para evitarlo fuera preciso un nuevo sacrificio por parte del Tesoro, la Ley lo prevé y lo autoriza.

En este sentido, y en el texto articulado de la Ley, nos dice el artículo 2.º de la misma lo siguiente: «Se cede a los Ayuntamientos el 90 por 100 de la recaudación líquida por cuota del Tesoro, de la contribución territorial, riqueza urbana, incluido el recargo actual del 40 por 100 sobre dicha cuota y el procedente de las zonas de ensanche.

»El Ministerio de Hacienda publicará en el plazo de un año un texto refundido de las disposiciones que regulan la contribución de que se trata y establecerá, de acuerdo con el Ministerio de la Gobernación, las medidas que favorezcan la cooperación de los Ayuntamientos para actualizar y mantener al día los registros fiscales de edificios y solares.

»Se cede asimismo a los Ayuntamientos el 90 por 100 de la recaudación líquida por cuota de licencia fiscal del impuesto industrial.

»Los porcentajes establecidos en los dos apartados anteriores serán revisados quinquenalmente por medio de ley, a la vista de los rendimientos de las cuotas cedidas».

3. AUTONOMÍA MUNICIPAL Y POSIBILIDAD DE REVISIÓN DE LOS LÍQUIDOS IMPONIBLES DE LA CONTRIBUCIÓN TERRITORIAL URBANA Y DE LAS CUOTAS DE LICENCIA FISCAL POR LOS MUNICIPIOS INTERESADOS.

A nuestra manera de ver, esta cesión que se hace a los Municipios de determinadas contribuciones estatales no disminuye su autonomía, ya que el Estado se limita a dotar a los Municipios de unos ingresos por él recaudados, sin obligarles a realizar con estos medios que les cede determinados servicios u obras concretas. Son los Municipios los que libremente, con estos ingresos, podrán realizar y llevar a cabo aquellos objetivos que más interesen al bien público municipal. Lo interesante es que el Estado ha garantizado un mínimo de ingresos a todos los Municipios, y en este sentido creemos que la reforma llevada a cabo el pasado mes de diciembre, en general, no perjudica a las Haciendas locales ni a su autonomía. Los Municipios precisan ingresos para hacer frente a sus crecientes necesidades, y en este sentido la garantía que el Estado les hace de ingresos mínimos y la asunción por el mismo del pago de haberes del personal sanitario contribuirán, sin duda, a robustecer las Haciendas locales. El Municipio necesita medios para llevar a cabo sus objetivos y, por tanto, no nos importa la procedencia de los mismos, siempre que libremente la Corporación municipal esté facultada para aplicar estos medios a los fines que considere primordiales.

Pero es más: al prever el artículo 2.º de la Ley la cooperación de los Ayuntamientos por el Estado, pensamos que llegará un día en que no habrá evasión fiscal en estas participaciones municipales en impuestos estatales, y al revisarse los líquidos imponibles de la riqueza urbana y las cuotas de licencia fiscal del impuesto industrial y al obligar a dar de alta en dicha contribución industrial a aquellas empresas que clandestinamente ejercen una actividad industrial, los ingresos del Municipio aumentarán extraordinariamente, puesto que la Corporación pondrá el personal preciso a disposición del Estado para indagar qué industrias no tributan al Estado o qué líquidos imponibles no están a tono con el valor del inmueble en cuestión.

4. IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD Y PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN EL MISMO.

En Estados Unidos, la cifra más elevada de ingresos de las Corporaciones locales corresponde a los rendimientos del impuesto sobre la propiedad. El «General Property Tax» es un impuesto sobre el valor atribuido a toda propiedad inmobiliaria y mobiliaria.

Es fenómeno corriente en los Estados modernos el gravar más aquellas fuentes que producen una mayor riqueza. Se tiende a una imposición sobre todas las fuentes de riqueza de la Nación. En España, a nuestro modo de ver, se sigue también este mismo camino. La Hacienda pública trata de simplificarse y de gravar conjuntamente, evitando gastos, todas las fuentes de riqueza que existen en el país.

Lo ideal sería conocer la renta total de un individuo o familia y sobre ella aplicar el tipo impositivo que sus ingresos merecieran. Pero como esto es difícil, se tiende a buscar aquellos signos ostensibles de riqueza que puedan dar a conocer al Estado o al Municipio el capital gravable de esa persona o familia. No se puede ir al repartimiento general de utilidades porque, por desgracia, ello favorece el caciquismo y la política pueblerina, pero tampoco se pueden desmenuzar demasiado las diversas fuentes impositivas, ya que ello contribuiría a aumentar y sostener una burocracia innecesaria. Lo mejor sería la existencia de unos inspectores que, conocedores de las fuentes de riqueza de la comarca o región e independientes de las intrigas y presiones de los hacendados de un Municipio, valorasen las fuentes de riqueza existentes en cada uno de nuestros Municipios y sobre ellas aplicasen un tipo impositivo que englobase todas las fuentes de riqueza de un individuo o familia. Esto simplificaría la recaudación, evitaría la existencia de múltiples funcionarios y contribuiría a que aquellas personas que tienen que tributar lo hiciesen por un recibo único y no por un gran número de ellos, que hacen aún más odiosa esa labor recaudatoria.

A nuestro juicio, la riqueza de los Municipios agrícolas aumentaría si el Estado cediese parte de sus ingresos por este concepto a los mismos. Con la actual reforma, los Municipios industriales se hallan altamente favorecidos; en cambio, los Municipios cuya riqueza es esencialmente agrícola se ven perjudicados al suprimírseles diversas fuentes impositivas, como la antigua Tarifa 5.^a de usos y consumos, el impuesto sobre el vino y la sidra, y los arbitrios sobre consumo de bebidas espirituosas y alcoholes, carnes, volatería y caza menor, pescado, etc.

Se requiere, por consiguiente, gravar la riqueza existente en un Mu-

nicipio y que éste tenga una participación adecuada en esa riqueza que se grava. Por desgracia, se observa en España que existen Municipios cuyos Ayuntamientos son fundamentalmente pobres, aunque sus habitantes y los componentes de dicho Municipio gocen de un índice alto de renta nacional. Es preciso que por el legislador se arbitren fórmulas para lograr que de la riqueza que posea el Municipio pueda el Ayuntamiento favorecerse en la parte que le corresponda, de acuerdo con la presión tributaria general que en ese momento exista en España.

5. PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS IMPUESTOS ESTATALES EN DIFERENTES PAÍSES.

a) *Alemania.*

En Alemania existe una participación municipal en el impuesto sobre la adquisición de tierras que asciende al 2 por 100 de dicho impuesto. Este 2 por 100 suplementario al impuesto sobre la adquisición de tierras se percibe como compensación al arbitrio de incremento de valor de los terrenos. Prácticamente no existe ninguna otra participación municipal en los impuestos estatales en Alemania Occidental, por lo que se puede deducir que en dicho país es escasa esa participación del Municipio en los impuestos del Estado.

b) *Austria.*

Los Municipios austríacos reciben una participación sobre los siguientes impuestos federales:

a') *Impuesto sobre la renta.* (Impuesto sobre la renta, impuesto sobre el rendimiento del capital...) Asciende la participación al 20 por 100.

b') *Impuesto sobre la emisión y negociación de valores mobiliarios.* La participación en este impuesto asciende a un 17 por 100.

c') *Impuesto sobre el vino,* tasas sobre la consumición del vino y suplemento de reconstrucción sobre los precios de venta al por menor de los vinos espumosos; se eleva la participación al 19 por 100.

d') *Impuesto sobre la adquisición de tierras.* Los Municipios participan hasta el 80 por 100 del impuesto.

Sin embargo, los Municipios no reciben directamente estos impuestos, sino que se efectúan algunas reducciones. Primeramente se deduce una parte reservada exclusivamente al Estado federal y llamada «prima federal». Sobre el resto, los Municipios no reciben directamente más que el 75 por 100, mientras que los *Länder* retienen el 25 por 100 para las

subvenciones. Esta parte reservada para las subvenciones no se pierde, ya que los Municipios la reciben bajo la forma de contribuciones otorgadas por la Administración de cada *Land* para el mejor sostenimiento de los Municipios. Los *Länder* pueden así quedarse hasta el 20 por 100 de los ingresos que los Municipios perciben por estos conceptos para cubrir sus propias necesidades; de esta ventaja se aprovechan los *Länder* en la mayor parte de los casos.

Los impuestos federales no se perciben por las autoridades municipales, sino por las autoridades financieras federales. El transferimiento de la participación municipal se hace después de deducir la prima federal, no directamente a las Administraciones municipales, sino a la Administración competente del *Land*, que transmite su parte a cada Municipio después de deducir el 20 por 100 antes mencionado y el 25 por 100 para el fondo municipal de repartición.

La cifra que por estos conceptos recaudan los Municipios austríacos asciende a más de una cuarta parte de sus ingresos totales.

c) *Bélgica.*

La Ley de 24 de diciembre de 1948, dice Robert Wilkin, creó en Bélgica un fondo de los Municipios dotado anualmente con más de cuatro mil millones de francos belgas. En Bélgica existe una participación municipal en la contribución territorial, riqueza urbana. Además, los Municipios recurren frecuentemente al establecimiento de tasas adicionales a las tasas provinciales sobre los velocípedos, domésticos y sirvientes, vehículos sin motor, perros, caballos y otros animales de tracción, etc. Estos impuestos adicionales a los estatales y provinciales son recaudados al mismo tiempo que el impuesto principal por los recaudadores de las contribuciones estatales. El producto de estas participaciones municipales en los ingresos estatales no los reciben directamente los Municipios; va a éstos a través del Crédito municipal de Bélgica.

d) *Dinamarca.*

Los Municipios daneses reciben una parte de algunos impuestos y tasas estatales; por ejemplo, participan en las tasas sobre la venta de bebidas alcohólicas. La participación municipal se paga por el Ministerio de Hacienda al final de cada ejercicio. Los Municipios reciben un cuarto de los derechos y tasas sobre los cines y un tercio de las tasas sobre las otras representaciones, como diversiones públicas, de acuerdo con la na-

turalidad de la representación pública y los beneficios realizados. Participan también los Municipios urbanos y rurales en la plus valía sobre los terrenos que se hallan enclavados en el Municipio, y esta tasa asciende al 4 por 100 del aumento del valor desde el año 1933. El Municipio conserva la mitad del impuesto y el resto va al Estado. Además, el Estado da el 8 por 100 de las tasas que percibe por las apuestas al Municipio donde las carreras han tenido lugar.

e) *Estados Unidos.*

Por regla general, en Estados Unidos no se da el caso de que los Gobiernos de los Estados añadan un porcentaje a sus impuestos en provecho de las Administraciones locales. No obstante, un procedimiento de este género se va introduciendo poco a poco en algunos Estados. El Estado ayuda a los Municipios de diversas formas hoy en día. Según indica el libro *Administración de las finanzas municipales* (Méjico, enero 1962), el Estado ayuda en la actualidad a los Municipios en Estados Unidos de dos formas principales, concediéndoles en algunos casos participación en los impuestos o bien subvencionando a los Municipios.

Las legislaturas de los Estados demuestran una tendencia creciente a tomar una actitud liberal y más clara hacia las necesidades de ingresos de sus ciudades. Esta actitud da señales y se manifiesta a través de programas más amplios de participación de impuestos recaudados por el Estado. De este modo las ciudades pueden esperar un desarrollo mayor y más perfecto de los sistemas de ayuda estatal.

No obstante, como decíamos anteriormente, los Estados Unidos son más partidarios de conceder una subvención a los Municipios que de otorgarles una participación en los impuestos. La donación es más discrecional, políticamente representa mayores ventajas para el Gobierno y, además, se redistribuyen los recursos financieros entre las secciones más pobres del Estado y entre las clases sociales más necesitadas. En el fondo, la donación o subvención atiende a una necesidad; la participación en los impuestos significa un derecho y su concesión ha de ser automática, por lo que los Estados Unidos son poco partidarios de la participación municipal en los impuestos estatales.

Las ayudas y subvenciones estatales son muy diversas en los Estados Unidos. En general, todos los Estados conceden subvenciones para la educación, para la construcción de carreteras y para las cuestiones de salubridad.

f) *Francia.*

En Francia, los céntimos adicionales que perciben los Municipios son, como su nombre indica, añadidos a los impuestos percibidos por el Estado antiguamente, y suprimidos desde la puesta en vigor de la reforma de las viejas contribuciones directas, que se escalonó de los años 1914 a 1917. Se trata de «cuatro viejas» contribuciones directas: contribución territorial sobre las propiedades edificadas, contribución territorial sobre las propiedades no edificadas, contribución mobiliaria y contribución de patentes (estas dos últimas se refieren, respectivamente, al montante del alquiler y de la matrícula de los locales habitables y al ejercicio de las profesiones comerciales).

La base del cálculo de los céntimos adicionales es la siguiente: los servicios del Estado encargados de la percepción del impuesto (contribuciones directas) calculan el producto teórico que se obtendría en provecho del Estado si continuasen en vigor las cuatro viejas contribuciones suprimidas (con una revisión periódica de las bases de imposición). La centésima parte de este producto teórico da el valor del céntimo. Los Municipios que tienen riqueza forestal pueden no establecer ningún céntimo. Otros, por el contrario, establecen varios millares de céntimos. Los céntimos son percibidos por los recaudadores del impuesto del Estado por cuenta de los Municipios e ingresados directamente en éstos. Los Municipios franceses ingresan por esta participación municipal en los ingresos estatales aproximadamente una sexta parte de sus recursos (1).

g) *Israel.*

En Israel se grava con un impuesto adicional la transferencia de tierras. Este suplemento se remite a las autoridades municipales. De los derechos sobre los permisos para la utilización de vehículos motorizados percibidos por el Gobierno, el 25 por 100 se remite directamente a las autoridades municipales. Hemos de hacer constar también que los Municipios tienen una participación en el 25 por 100 de las tasas sobre las diversiones públicas. Además existe una participación en el impuesto sobre la renta, que asciende a un 7,50 por 100.

(1) CHAPMAN, B.: *La Administración local en Francia*. Traducido por Carlos Enrique Ruiz del Castillo y Navascués. Editado por el Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1962.

h) *Italia.*

Existe en Italia una participación municipal en los siguientes impuestos:

1.º En los derechos del erario público sobre espectáculos y apuestas; a los Municipios se les transfieren los derechos del Tesoro público sobre los espectáculos cinematográficos, sobre las revistas, variedades, circos, marionetas, *carrouseles*, etc.

2.º En la tasa sobre el sacrificio de animales.

3.º En la contribución territorial en los Municipios sicilianos.

4.º En el producto del impuesto general sobre los ingresos (I. G. E.).

A partir de 1 de enero de 1952 se acordó conceder a los Municipios una participación en las rentas del impuesto general sobre los ingresos, que representa uno de los impuestos del Estado de mayor rendimiento.

i) *Suecia.*

La tasa sobre las diversiones públicas, que asciende de un 15 a un 40 por 100 sobre el precio del espectáculo, se reparte por igual entre el Estado y la autoridad local, salvo en lo que concierne a la tasa sobre los cines, de la que el Estado percibe los tres cuartos y el Municipio un cuarto de dicha tasa.

La tasa sobre los honorarios de artistas extranjeros, que oscila de un 10 a un 20 por 100, se la reparten por igual el Estado y el Municipio.

j) *Suiza.*

La fuente más importante de ingresos municipales en Suiza es la participación que los Municipios tienen en los impuestos del Estado. Esta participación representa en las ciudades el 50 por 100 de todas las rentas municipales; esta proporción es sensiblemente menos elevada en los Municipios económicamente débiles.

El Estado no da directamente a los Municipios la parte que les corresponde por esa participación municipal en los impuestos estatales, sino que lo hace a través del Cantón. Es por consiguiente el Cantón quien se entiende directamente con los Municipios.

6. CONCLUSIÓN.

Concisamente hemos puesto de manifiesto cómo el fenómeno de la participación municipal en los impuestos estatales es de carácter general

en la mayoría de los países. Por eso no nos extraña que el legislador español haya llevado a cabo esa reforma de las Haciendas locales, que es bastante revolucionaria con respecto a nuestra anterior legislación. No dudamos que la reforma responde a las necesidades políticas y económicas del actual momento español. A nuestro modo de ver, la reforma que se ha llevado a cabo de las Haciendas locales surtirá plenos efectos si continúa en la línea que el legislador se ha trazado y se trata de gravar todas las fuentes de riqueza municipal de acuerdo con lo que ésta significa en cada uno de nuestros Municipios españoles. Para ello es preciso llegar a un impuesto general sobre el conjunto de fuentes de riqueza que hay en cada Municipio. Será, por consiguiente, necesario revisar y actualizar los líquidos imponibles de las riquezas rústica y urbana y las cuotas de licencia fiscal, evitar la evasión fiscal por cualquiera de estos conceptos y crear, si posible fuera, un impuesto general sobre la propiedad, de cualquier clase que ésta fuere, para establecer posteriormente una participación municipal en dicho impuesto.

Si la reforma no continúa por los derroteros que se ha trazado, su fracaso no se haría esperar al disminuir los ingresos del Estado y suprimir determinados arbitrios municipales. Pero sabemos que en el ánimo de nuestro legislador existe una honda preocupación por estructurar una radical reforma fiscal en nuestro país, que sin duda repercutirá ampliamente en la esfera local, y al simplificar los conceptos impositivos se evitará la existencia de burocracia y se logrará una recaudación más rápida y una imposición más justa sobre las auténticas fuentes de riqueza de nuestro país. Por eso pensamos que aunque de momento la reforma perjudique a nuestros Municipios, a la larga supondrá una extraordinaria ventaja para nuestras Haciendas locales, al responder las reformas llevadas a cabo a las exigencias mundiales del momento actual.

FRANCISCO LOBATO BRIME.

Secretario del Ayuntamiento de Consuegra (Toledo).