

COMUNICACIÓN:

LA PARTICIPACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA: EL CASO DE NAVARRA

RESUMEN

La comunicación resume el trabajo de diseño de las fórmulas de dotación y distribución del Fondo de Participación de las haciendas locales en los Tributos de Navarra. Este Fondo es el único en el que participan dichas haciendas y puede cuantificarse de manera que se garantice un nivel de suficiencia financiera similar para los dos niveles de administración tomando como referencia un índice de necesidades de gasto. Dadas las dificultades de evaluación de dicho índice de participación se propone su utilización como método para alcanzar un acuerdo, aunque su cálculo se realice de manera exógena.

En cuanto a la fórmula de distribución se diseña una fórmula que combina los principios de suficiencia y equidad vertical, a partir de dos índices, uno de necesidades individuales de gasto, calculado a partir de la técnica de Análisis en Componentes Principales y otro de Capacidad Fiscal, calculado de manera proporcional sobre variables representativas de las fuentes de recursos propios municipales.

Por último se ofrece el resultado de una aplicación de este método a las haciendas locales de Navarra con la información disponible para el año 1.996.

AUTOR: FERMIN CABASES HITIA
UNIVERSIDAD PUBLICA DE NAVARRA

1.- INTRODUCCIÓN¹

La presente comunicación resume el contenido de un trabajo que pretende dar respuesta al problema de la cuantificación y fórmula de distribución del Fondo de Participación en Tributos de la Comunidad Foral de las Haciendas Locales de Navarra. Para enmarcar el problema, sus consecuencias y sus posibles soluciones es necesario presentar, sintéticamente, las principales características del Régimen Administrativo Local de Navarra.

Merced a su particular régimen autonómico, la Comunidad Foral de Navarra ostenta competencias exclusivas en materia de Haciendas Locales. Este hecho se ha materializado, entre otras cosas, en la inaplicabilidad a Navarra de la Ley 39/88 Reguladora de las Haciendas Locales y en el particular diseño de la Participación de las Haciendas Locales de Navarra en los Tributos del Estado, que por la existencia del régimen de cupo o aportación al Estado, ha tenido un papel residual en el conjunto de los recursos económicos locales, quedando prácticamente anulada a partir del presente ejercicio 1.998.

En consecuencia, la Comunidad Foral de Navarra aprobó en marzo de 1.995 la Ley Foral Reguladora de las Haciendas Locales de Navarra, norma que establece los recursos de los que se va a nutrir la Hacienda Local y el régimen económico-presupuestario de su gestión. La Ley guarda bastante similitud con su homónima estatal tanto en su contenido como en su estructura siendo dos las principales diferencias que se establecen entre ellas:

1) Aunque los cinco impuestos municipales se regulan de manera similar (no idéntica) la normativa foral establece la exacción obligatoria a de todos ellos, lo que implica que tanto el ICIO como el IIVTNU deben ser aplicados en todos los municipios. Se crean además dos nuevas figuras impositivas, el Impuesto sobre Viviendas Desocupadas y el Impuesto sobre Gastos Suntuarios.

2) Se da un tratamiento totalmente diferente a la Participación en los Tributos de la Comunidad Foral, que debe establecerse en una ley específica, con vigencia para un mandato legislativo (cuatro años) y debe subdividirse en dos partes , un subfondo para transferencias corrientes y otro para transferencias de capital.

En resumen, y centrados en el objeto del presente trabajo, la administración local de Navarra va a participar exclusivamente en los Tributos de la Comunidad Autónoma, habiendo sido dotada de una estructura tributaria similar a la de las haciendas locales del resto de España, atribuyéndose por tanto a esta Participación una relevancia cuantitativa equiparable a la que representa el Fondo de Participación en Tributos del Estado para el resto de municipios españoles. Dicho de otra manera, el Fondo de Participación de la Haciendas Locales en los Tributos de la Comunidad Foral no puede considerarse como un fondo autonómico más de los que complementan la financiación local sino como un elemento nuclear de esta financiación que hasta el momento viene representando el 35% de los recursos corrientes².

¹ El autor agradece la colaboración del DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DEL GOBIERNO DE NAVARRA por los datos sobre entidades locales de Navarra suministrados y el tratamiento previo de los mismos para su más ágil utilización. No figuran como fuente estadística al no estar publicados.

² En este aspecto el trabajo se aleja en sus objetivos de otros que se han realizado para la definición de Fondos de participación local en tributos de las Comunidades Autónomas, como los de Miñana Simó (1.996), donde se trata de complementar el Fondo de Participación en Tributos del Estado.

En el marco de la nueva Ley de Haciendas Locales y con vigencia para el presente ejercicio 1.998 ha quedado aprobada la Ley Foral reguladora del Fondo de Participación en tributos de la Comunidad Foral de las Haciendas Locales navarras.

Esta norma contiene un dotación global del Fondo que se subdivide básicamente en dos partes, transferencias corrientes y de capital. Ambas constituyen el Fondo de Participación pero su finalidad y fórmula de distribución es diferente.

El trabajo pretende diseñar un procedimiento para la cuantificación y sistema de distribución de este Fondo de Participación exclusivamente para el subapartado correspondiente a transferencias corrientes debido, principalmente, a la mayor urgencia de su definición y a las deficiencias técnicas observadas en la normativa aprobada. Por otra parte, la cuantificación y distribución de un Fondo de Transferencias de capital no puede asemejarse al de transferencias corrientes por cuanto sus objetivos son diferentes. Un Fondo de Participación que adopta la forma de transferencias de capital persigue objetivos de convergencia económica de los territorios a los que afecta, mientras que las transferencias corrientes se atienen al objetivo de suficiencia financiera ³.

El trabajo tiene dos partes bien diferenciadas: el establecimiento de un marco en el que determinar la cuantía con que debe dotarse el Fondo de transferencias Corrientes y el diseño de una fórmula de distribución, haciendo hincapié en ambos aspectos en el método de trabajo que se sigue más que en los resultados concretos obtenidos por aplicación del mismo a un determinado ejercicio económico.⁴

2.- DEFINICIÓN Y OBJETIVOS DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES (FTC)

Definición

Se entenderá que el FTC es la dotación económica de un plan de subvenciones compensatorias destinadas a garantizar la suficiencia financiera del conjunto de los gobiernos locales⁵. Como tal, pretende redistribuir el conjunto de recursos a disposición del conjunto de administraciones públicas entre los diversos niveles en que estas se encuentran descentralizadas. Responde, en suma, al principio de equidad vertical.

Sin entrar a analizar aquí si existen argumentos para que este fondo resulte necesario⁶, la realidad presupuestaria de las Haciendas Locales Españolas viene caracterizada por una insuficiencia de recursos que ha sido solventada con un Fondo de Participación que representa aproximadamente un 28% de los recursos totales, porcentaje que asciende al 32% en el caso

³ Sobre los objetivos que persiguen los diferentes tipos de transferencias intergubernamentales puede consultarse la clasificación realizada por MUSGRAVE & MUSGRAVE (1992) cap. 28 o los trabajos de GRAMLICH (1977) y KING (1984), así como los de CASTELLS y FRIGOLA (1985), más aplicados al caso español

⁴ Un procedimiento administrativo para la implementación de un sistema de transferencias basado en la compensación horizontal viene definido en AHMAD, E. Y CRAIG, J. (1995). En este trabajo se aborda los pasos que debe dar una administración para el diseño y aplicación de un sistema de transferencias intergubernamentales.

⁵ Se ha utilizado la clasificación y definición de transferencias contenida en KING (1984), cap. 4º

⁶ Por ejemplo, SOLE VILANOVA J. (1990) señala la necesidad de este recurso como complemento a los recursos propios.

de las haciendas Locales de Navarra. No se trata por tanto de un Fondo exclusivamente reequilibrador, de suma cero, sino de un Fondo que aúna dos objetivos: la equidad vertical, distribuyendo recursos entre las Haciendas Autonómica y Local, y la equidad horizontal, distribuyéndose de tal manera que se equilibre la situación fiscal de las diferentes unidades de gobierno⁷.

El FCT se define como un plan de subvenciones para compensar la capacidad fiscal en cuya distribución se tendrá en cuenta la fijación de un tipo estándar a las bases fiscales de cada jurisdicción. En este sentido, las posibles ineficiencias que pueda provocar una provisión no óptima de servicios públicos locales que se origine por la diferencia entre los recursos teóricos utilizados para la cuantificación del fondo y los que realmente se produzcan vienen atenuadas por dos circunstancias; las limitaciones legales existentes para la fijación de los tipos impositivos locales diferenciados (que en Navarra permiten menores márgenes de dispersión que en el resto de España) y la primacía en este sistema del principio de equidad horizontal sobre el de suficiencia financiera.

Por otra parte, cabe pensar que un modelo de transferencias que consiga situar a todas las jurisdicciones locales en un nivel homogéneo de capacidad económica (entendida esta por la suficiencia financiera para prestar un nivel de servicios de idéntica calidad) existiendo un margen de actuación de los gobiernos locales para aumentar o disminuir sus ingresos propios (representando éstos no menos del 60% del total), conseguirá que cada gobierno local adopte decisiones de ejecución presupuestaria que maximicen el nivel de bienestar de la comunidad. En un sistema tributario local que evite la competencia fiscal, este marco es perfectamente compatible con el principio de eficiencia.⁸

Los Objetivos que persigue el FTC

Respetando el marco legal establecido para la cuantificación del Fondo, éste debe quedar fijado para un periodo de cuatro años, encontrándose su justificación y objetivos en la Exposición de Motivos de la Ley Foral de Haciendas Locales. En atención a su contenido, y siguiendo el criterio de CASTELLS Y FRIGOLA (1985) los objetivos que debe perseguir dicho recurso pueden resumirse en el siguiente:

“El FTC debe garantizar que los gobiernos locales puedan prestar los servicios que tienen encomendados legalmente aplicando a sus fuentes tributarias una presión fiscal estándar”⁹. Este objetivo es un compendio de suficiencia financiera y equidad horizontal.

3.- DOTACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DEL FTC

El cálculo de la Dotación del FTC

El ámbito interadministrativo en el que se establece la Participación en Impuestos de los entes locales de Navarra permite que la cuantificación del Fondo se realice con idéntica metodología que la expresada en los trabajos destinados a fijar la dotación del Fondo que distribuye la

⁷ Véase SUAREZ PANDIELLO (1991) pag. 154.

⁸ Véase ZODROW, G. (1994)

⁹ Op. cit. pag. 135

administración estatal, en concreto, dada la homogeneidad con el modelo de financiación utilizado, resulta muy apropiada la desarrollada por SUÁREZ PANDIELLO (1991) o la de CASTELLS Y FRIGOLA (1985), que con pequeñas variantes, acaban fijando un índice de participación en los impuestos de la administración central obtenido a partir de la relación existente entre la capacidad de obtención de recursos de cada nivel de administración y la relación entre las necesidades de gasto.

La dotación obtenida a partir de las capacidades y necesidades relativas requiere la estimación de estas dos relaciones. Analizando las liquidaciones presupuestarias de ambos niveles de administración puede obtenerse el valor de estas relaciones, pero si se pretende obtener estos valores como representación de "lo que debe ser", la conclusión es que difícilmente se alcanzará un valor cierto, porque no existe una clara frontera entre la asignación competencial de los diferentes niveles de administración sino una serie de servicios mínimos que cada uno debe garantizar, así como otros en los que debe existir una confluencia de actuaciones entre ellos¹⁰.

Por otra parte, un trabajo posterior¹¹ construye un modelo de simulación para determinar un marco general de financiación de los tres niveles de gobierno existentes en España del que se obtiene la cuantía de las transferencias correspondientes a cada uno de los dos descentralizados. El modelo exige la fijación previa de algunas variables como son las tasas de variación de los impuestos de los tres niveles de gobierno, el porcentaje de participación de cada nivel de gobierno en los recursos totales del sector público y las subvenciones del estado a las CCAA.

En el presente trabajo, se combina la solución aportada en los mencionados trabajos para construir un marco que sirva para la fijación de una dotación inicial y una fórmula de actualización acorde con los objetivos del Fondo. En el caso de Navarra el modelo se simplifica notablemente al existir únicamente dos niveles de administración implicados. A pesar de ello, el modelo requiere la inclusión de dos variantes importantes: la primera, referida a la minoración de ingresos tributarios propios de la Comunidad Foral de Navarra como consecuencia de la aportación al Estado en cumplimiento del Convenio Económico y la segunda, la acotación de los recursos para obtener exclusivamente el fondo destinado a transferencias corrientes, sabiendo que existe otra subdivisión del mismo que atiende a las transferencias de capital y cuyo método de obtención y objetivos son claramente diferentes (y no contemplados en el presente trabajo).

Teniendo en cuenta lo anterior, la formulación propuesta para la determinación de la dotación global del FTC es la siguiente:

$$\begin{aligned} \text{ITCN} &= (\text{ITCF} - \text{AE}) + \text{ICEL} && (1) \\ \text{ITCL} &= \text{ICEL} + \text{FTC} && (2) \\ \text{ITTCF} &= \text{ITCF} - \text{AE} - \text{FTC} && (3) \end{aligned}$$

¹⁰ Además de las dificultades manifestadas por los autores de estos trabajos, esta circunstancia se ha puesto reiteradamente de manifiesto en la mayor parte de los análisis sobre la situación de la financiación de las haciendas locales en España. Véase JIMENEZ-REYNA Y OTROS (1994) pag.218 ó SOLE VILANOVA (1990) pag. 105

¹¹ CASTELLS, A. BOSCH, N.y ESPASA (1993) anexo 2 establecen una formulación sobre la participación de los distintos niveles de gobierno en el conjunto de recursos disponibles para todos ellos, partiendo de que el nivel superior es el que debe transferir a los demás en consonancia con el modelo constitucional español.

$$\mathbf{ITTCF = pf * ITCN} \quad \mathbf{(4)}$$

$$\mathbf{ITCL = pl * ITCN} \quad \mathbf{(5)}$$

$$\mathbf{ITCN = ITCL + ITTCF} \quad \mathbf{(6)}$$

donde:

ITCN representa los recursos corrientes totales a disposición de las administraciones públicas de Navarra

ITCF representa los recursos tributarios de la Comunidad Foral

ICEL representa los recursos corrientes propios de los Entes Locales

AE representa la Aportación de la Comunidad Foral al Estado

ICTL representa los recursos corrientes totales de la administración local

FTC representa la cuantía global del Fondo de Transferencias Corrientes

ITTCF representa los recursos corrientes de la Administración Foral una vez liquidada la aportación al estado

pf representa el porcentaje de participación de la Comunidad Foral en los recursos corrientes totales disponibles

pl representa el porcentaje de participación de las entidades locales en los recursos corrientes totales disponibles

Reordenando las ecuaciones **(1) (2) (3) (5) y (6)**, la determinación de la cuantía del **FTC** se realizaría según la expresión:

$$\mathbf{FTC = pl * (ITCF - AE + ICEL) - ICEL} \quad \mathbf{(7)}$$

o bien

$$\mathbf{FTC = pl * (ITCF - AE) - (1 - pl) * ICEL} \quad \mathbf{(8)}$$

Una vez determinado el nivel de presión al que se van a someter las bases fiscales locales y forales, identificando por tanto los valores de **ITCF** e **ICEL**, y conocido **AE**, se hace necesario fijar el valor de **pl** de manera exógena (obviamente $pf=1 - pl$). La determinación de este porcentaje de participación es la clave del modelo, y, obviamente debiera calcularse a partir de la relación de necesidades de gasto de cada nivel de administración.

$$\mathbf{pl=NL/NCF}$$

donde **NL** representa las necesidades de gasto corriente de la Administración Local y **NCF** las del conjunto de administraciones territoriales de la Comunidad Foral.

A pesar de la dificultad existente para encontrar una medida cardinal de las necesidades de gasto, la ventaja del modelo es que toda la discusión (y por tanto, el posible acuerdo) para la cuantificación de la dotación del Fondo se centra en una única variable, de la misma manera que para la fijación de la aportación de Navarra al Estado hay que definir o fijar de manera exógena un índice de imputación. El principio de equidad vertical exige que se establezca una relación entre las necesidades de ambos niveles de administración (suficiencia financiera relativa homogénea), pero a nadie se le oculta que estamos hablando de un procedimiento de

descentralización que difícilmente puede ser cuantificable de manera exacta pero para el que resulta imprescindible un amplio consenso político.

La actualización de la dotación inicial

Una vez cuantificada la dotación del primer periodo de tiempo, la cuantificación de las posteriores se haría aplicando el mismo porcentaje de participación a unos valores de las variables que van a crecer a la tasa que se defina. El diferente grado de flexibilidad de los tributos locales y forales hace pensar que la evolución no va a ser equivalente en periodos cortos, ni que va a ser acorde con la evolución de las necesidades de gasto. No obstante, la necesidad de estabilidad de ambas haciendas hace que resulte más operativo fijar un índice de evolución de los ingresos propios de cada una de ellas (puede ser igual o diferente) y sobre esa referencia cuantificar la dotación. Nótese que este sistema implica mantener la relación existente entre las necesidades de gasto de cada nivel de administración.

En el caso de la administración de la Comunidad Foral, que es quien soporta la transferencia, debe utilizarse el índice de variación real de sus tributos. En el caso de la administración local el índice de actualización debe tener un carácter más normativo, estableciendo un índice de actualización que resulte de un comportamiento fiscal determinado.

Con este sistema de actualización la evolución de la dotación del FTC se va a circunscribir exclusivamente a lo que varíen los tributos de la Comunidad Foral y el diferencial de crecimiento entre éstos y los recursos corrientes del nivel local (el crecimiento de la dotación de la Participación en tributos del Estado tiene unos márgenes de mínimo y máximo de acotación), independientemente de cuál sea el comportamiento fiscal de las administraciones locales.

Una visión retrospectiva del modelo: Asignación de recursos 1.989-1.996

Si bien el modelo que se plantea pretende enmarcar y simplificar las decisiones políticas que deben adoptarse para cuantificar la dotación del FTC, puede analizarse asimismo bajo este mismo marco cómo se ha producido en la práctica la asignación de recursos entre los dos niveles de administración en el periodo precedente.

El horizonte temporal analizado puede subdividirse en tres etapas de hacienda de la Comunidad Autónoma¹²:

1.989-1.991: *Crecimiento acelerado del presupuesto con superávit.*

Periodo de firma del nuevo Convenio Económico con el Estado por el que Navarra asume las competencias de Educación y Sanidad, actualiza la aportación para sufragar las cargas generales del Estado en Navarra y recibe la liquidación de los ajustes de IVA pendientes desde 1.986

1.992-1.995: *Reajuste presupuestario para acomodarse a la nueva situación*

¹² Una descripción detallada de la evolución reciente de la Comunidad Foral de Navarra se encuentra en LOS ARCOS (1996)

Periodo en el que se asimila el mayor gasto neto (nuevas competencias y aportación al Estado) ajustando el gasto de inversión y recurriendo al endeudamiento hasta entonces casi inexistente. Convive con la crisis económica y el cumplimiento de los acuerdos para la Convergencia Presupuestaria

1.996 en adelante: *Estabilidad presupuestaria*

Periodo en el que se produce el equilibrio entre ingresos y gastos finalizando la etapa de déficit anual. Se cierra el ejercicio con superávit. Tendencia que se proyecta hacia el futuro.

A lo largo de todo el periodo la dotación del FTC se ha establecido a tanto alzado, fijándose anualmente en la Ley de Presupuestos Generales, siendo el resultado de una negociación política entre las fuerza parlamentarias. Los mayores crecimientos de su cuantía se han producido en los momentos de mayor debilidad parlamentaria del Gobierno Autónomo (en general en el primer ejercicio de cada nueva legislatura, antes de conseguir un pacto presupuestario estable).

Observando el ANEXO I¹³, puede apreciarse la aplicación del modelo a la realidad de las liquidaciones presupuestarias de las administraciones territoriales en el periodo considerado. Se han determinado dos variables, **pl** y **pl'**, representando la primera de ellas la participación de los recursos corrientes de la Administración Local (ITCL) en el conjunto de recursos netos disponibles (ITCN), y la segunda variable la participación resultante de las necesidades de gasto relativas, es decir, la proporción que representan los gastos corrientes de la Administración Local (NL) sobre el conjunto de gastos corrientes consolidados netos de ambas administraciones (NCF).

De la diferencia entre estas dos variables se concluye que ha existido un comportamiento alejado del principio de equidad vertical. En el periodo en el que la Comunidad Autónoma gozaba de gran solvencia financiera (1.989-91) la asignación de recursos le era favorable, y cuando esta situación cambió por la firma del convenio económico, la reasignación de ingresos corrientes resultó favorable a la administración local. El origen de este hecho está en el deficiente sistema de cuantificación de la dotación.

Finalmente, parece haberse alcanzado un cierto equilibrio (años 1.995-96) entre la asignación de ingresos y las proporciones del gasto, lo que probablemente viene justificado por el ajuste de los gastos de ambas administraciones a los recursos disponibles, y no porque la descentralización del gasto sea la correcta. Además debe tenerse en cuenta que el valor del FTC incluido en el modelo contiene tanto la dotación del Fondo de Participación en Impuestos de la Comunidad Foral como otro tipo de subvenciones de carácter condicionado que están interfiriendo en las decisiones locales de gasto.

4.- LA FÓRMULA DE DISTRIBUCIÓN: DEFINICIÓN Y APLICACIÓN

¹³ Existe una pequeña variante entre el modelo analizado y el que se diseña, la participación de las Haciendas Locales de Navarra en los Tributos del Estado, denominada FTCE, que hasta 1.997 venía percibiéndose por importe de unos 1.200 millones y que con la actualización del Convenio Económico ente Navarra y el Estado ha desaparecido. Dado que forma parte de los ingresos corrientes locales no modifica el valor de los **pl** obtenidos.

Diseño de la fórmula

La determinación de la fórmula de distribución se realiza al margen del cálculo de la dotación. Esto permite su utilización sea cual sea la participación de las Haciendas Locales en los recursos totales disponibles. No obstante, debe conocerse qué porcentaje va a representar globalmente el FTC sobre el conjunto de los recursos locales para realizar una correcta ponderación del efecto del índice de capacidad fiscal. Por otra parte, el FTC va a caracterizarse como un fondo de suma positiva en el que no van a considerarse las posibles aportaciones negativas resultantes de su aplicación (el actual modelo de financiación local asigna a este recurso un papel suficientemente importante para que esto no represente problema alguno de distribución eficiente).

La concreción de la fórmula se realiza de acuerdo a los principios de suficiencia financiera y equidad horizontal, lo que exigiría atenerse a los criterios de necesidad y capacidad fiscal. Existen numerosas aportaciones de diseño de fórmulas que utilizan índices individuales de necesidades de gasto y capacidad fiscal para combinarlos de manera que se cumplan simultáneamente los dos objetivos enunciados¹⁴.

El presente trabajo ofrece una fórmula también basada en estos índices cuyo resultado es el cálculo de una transferencia que, sumada a los recursos propios de la entidad, le permiten alcanzar un equilibrio entre ingresos y gastos. La formulación es la siguiente:

$$TCi = 1 / (1 - X) * (NGi - X * CFi)$$

Donde:

TCi es el índice de participación en el FTC de la entidad local *i*ésima

NGi es el índice de necesidades de gasto de la entidad local *i*ésima

CFi es el índice de capacidad fiscal de la entidad local *i*ésima

X es el porcentaje que representan los recursos propios sobre el total de recursos corrientes locales

1-X es el porcentaje que representa el FTC sobre el total de recursos corrientes locales

La obtención de los índices de necesidades y de capacidad fiscal

La correcta aplicación de la fórmula depende de la consecución de unos índices de necesidades de gasto y de capacidad fiscal que verdaderamente reflejen ambos conceptos. Para obtenerlos va a utilizarse la metodología diseñada en el trabajo del departamento de Econometría de la Facultad de Ciencias Empresariales de Zaragoza (AZNAR, A. Y OTROS 1985) por el que se define un índice de características municipales aplicando Análisis de Componentes Principales a un conjunto de variables representativas del comportamiento de la administración local.

En síntesis, el método de trabajo consiste en:

Selección de variables explicativas del comportamiento local: X_{ij}

¹⁴ El trabajo se fundamenta en los de SUÁREZ PANDIELLO (1991) Y CASTELLS Y FRIGOLA (1985)

Se normalizan los valores de cada variable utilizando su participación porcentual: $x_{ij} =$

$$\frac{X_{ij}}{\sum_{i=1}^n X_{ij}}$$

Se aplica la técnica de ACP para obtener grupos de variables con comportamientos homogéneos:

$$X_1 = a_{11}P_1 + a_{12}P_2 + a_{13}P_3 + \dots + a_{1k}P_k$$

$$X_2 = a_{21}P_1 + a_{22}P_2 + a_{23}P_3 + \dots + a_{2k}P_k$$

$$\dots\dots\dots$$

$$X_k = a_{k1}P_1 + a_{k2}P_2 + a_{k3}P_3 + \dots + a_{kk}P_k$$

Obteniéndose los componentes factoriales (P_1 a P_k) y la proporción de varianza que explica

cada uno, $\alpha_j = \frac{l_j}{\sum_{i=1}^k \text{Var}(X_i)}$, seleccionándose aquéllos (denotados por el subíndice p)

cuya raíz característica $l_j = \sum a_{ij}^2 (j = 1, 2, \dots, k)$ es mayor y explican un porcentaje alto de varianza (α_j).

Se selecciona la variable que guarda mayor correlación con cada componente ($X_{pj} = X_j$ cuyo a_{ij} es mayor).

Por último se define el índice que va a utilizarse en el reparto como la suma algebraica del valor de dichas variables ponderada por la proporción de varianza explicada por cada componente principal seleccionado:

$$I_i = a_{1i}X_{p1} + a_{2i}X_{p2} + \dots + a_{pi}X_{pp}$$

5.- APLICACIÓN DEL MÉTODO AL CASO DE NAVARRA

El método utilizado para obtener los índices de reparto en los trabajos anteriormente señalados sigue dos caminos diferentes, o bien la disociación de dos grupos de variables para obtener dos índices independientes (necesidades de gasto y capacidad fiscal) o bien la obtención de un único índice (características municipales) que agrupa todas las variables. Este último método, utilizado por el Departamento de Econometría parece técnicamente más exacto puesto que elimina la posibilidad de utilizar las mismas variables en dos índices diferentes, evitándose un posible sesgo del resultado final de la fórmula, que no tiene en cuenta esta duplicidad.

Sin embargo, el otro procedimiento resulta económicamente más explicativo porque señala dos características que son independientes (las necesidades de gasto y la capacidad fiscal) y cuyo efecto en la fórmula depende del peso que quiera darse a los dos principios que la inspiran (equidad y suficiencia). En consecuencia se ha optado por la definición de dos índices cuya aplicación a la fórmula ya se ha señalado.

Aplicando la metodología descrita a los valores que las variables seleccionadas¹⁵ han alcanzado en el ejercicio 96 se obtienen las que son relevantes para el reparto y los parámetros que debe aplicarse a las mismas. Los análisis se han realizado al conjunto de municipios de Navarra con exclusión de los dos de mayor tamaño, Pamplona y Tudela, cuyas características les alejan notablemente del resto, con el fin de evitar distorsiones en los resultados.

No se ha podido disponer de datos de la totalidad de variables inicialmente previstas, en concreto no se ha dispuesto el nº de viviendas secundarias, del nº total de vehículos, que ha sido sustituido para el análisis por la población total del municipio, ni de la renta municipal.

Índice de Necesidades de Gasto

Del ACP aplicado a las 16 variables disponibles representativas del gasto local se ha obtenido un conjunto de cinco factores (P1 a P5) cuyas raíces características son :

FACTOR	RAÍZ CARACT.	VARIANZA ACUMULADA
P1	6,0444	37,78%
P2	2,0464	50,57%
P3	1,7118	61,27%
P4	1,5786	71,13%
P5	1,0251	77,54%

Siendo sus variables más significativas (con las correlaciones variable-factor entre paréntesis):

P1: F2 (0,94); F14 (0,93); F11 (0,92); F13 (0,89); F4 (0,84)

P2: F8 (0,61); F11 (0,57); F7 (0,54); F9 (0,46)

P3: F5 (0,85); F3 (0,68); F6 (0,55);

P4: F12 (0,85); F11 (0,42); F1 (0,38); F9 (0,36)

P5: F10 (0,61); F11 (0,45); F1 (0,37); F15 (0,33)

Interpretación económica de los componentes principales

El índice de necesidades de gasto municipal se ha estimado sobre el conjunto de variables que, teóricamente, representan las tareas o competencias que según la legislación vigente los municipios deben ejercer. La evaluación económica de dichas obligaciones puede agruparse en cinco factores o componentes principales que representan el 77,54% de la varianza total de estas variables y cuya interpretación económica se realiza en función de las variables con mayor influencia en los mismos. Los restantes componentes se rechazan al ser su raíz característica inferior a la unidad.

El primer factor (P1) se denomina “Dimensión urbana”, explica el 37,78% de la varianza y viene explicado fundamentalmente por la población, nº de viviendas, unidades escolares y suelo urbano neto.

¹⁵ Véase el ANEXO II

El segundo factor (P2) “Estructura poblacional”, explica el 12,79% de la varianza y viene definido por la población mayor de 65 años, la proporción de trabajadores del sector secundario, la población menor de 16 años y la comprendida entre 16 y 35 años.

El tercer factor (P3) “Estructura del hábitat”, explica el 10,7% de la varianza total y viene definido claramente por el nº de núcleos de población que componen el municipio, la superficie y el porcentaje de población diseminada.

El cuarto factor (P4) “Dinamismo urbano”, explica el 9,87% de la varianza y viene definido por el porcentaje de población activa del sector terciario y secundario, la evolución de la población, y el número de habitantes entre 16 y 35 años.

El quinto factor (P5) “ Carácter rural” explica el 6,41% de la varianza y viene definido por el porcentaje de población activa del sector primario y secundario, la evolución de la población, y el número de viviendas desocupadas.

Seleccionando la variable que guarda una mayor correlación con el factor correspondiente, la fórmula de obtención del Índice de Necesidades de Gasto (NG) queda por tanto definida de la siguiente manera:

$$NG_i = 0,4871 F2 + 0,1649 F8 + 0,1380 F5 + 0,1273 F12 + 0,0827 F10$$

Donde :

F2 es la variable población

F8 es la variable población mayor de 65 años

F5 es la variable nº de entidades de población

F12 es la variable porcentaje de población del sector terciario

y **F10** es la variable porcentaje de población activa del sector primario

B) ÍNDICE DE CAPACIDAD FISCAL

El Índice de Capacidad Fiscal (CF) se obtiene de la aplicación del método propuesto por CASTELLS Y FRIGOLA (1.985) en el que se pondera de acuerdo a su capacidad de generación de ingresos, la participación sobre el total municipal de cada una de las bases fiscales que componen el actual sistema tributario local. De acuerdo a las relaciones entre figuras tributarias y variables de capacidad señaladas por SUÁREZ PANDIELLO (1990), y las que se derivan de la actual normativa sobre Haciendas Locales de Navarra, los elementos asociados a las actuales figuras tributarias y recursos patrimoniales locales serían los siguientes:

Recurso	Variable	
Contribución Territorial	Valor catastral de la propiedad inmueble	VCT
IAE	Cuota obtenida del Censo de Actividades Económicas	CIAE
I. Vehículos	Censo de vehículos clasificado por potencia fiscal	VE
I.I. Valor Terrenos	Valor catastral de la propiedad inmueble de naturaleza urbana	VCU
ICIO	Población y renta municipal	HAB
Ingresos patrimoniales	Valor catastral del la propiedad comunal	VCC

Para la obtención de este índice se ha prescindido de la fuente de recursos económicos que representa la liquidación de tasas y precios públicos municipales. Se entiende que esta eliminación no representa una alteración sustancial del principio de suficiencia por cuanto tales ingresos se encuentran residenciados en su mayor parte en Mancomunidades, entidades de carácter interlocal que no participan del FTC y que se autofinancian con estos recursos, aplicándolos en ámbitos territoriales suficientemente grandes para eliminar las diferencias de costes unitarios de prestación de los servicios que se producen en las diversas localidades.

La obtención del Índice de Capacidad Fiscal se realiza aplicando a los elementos asociados a cada recurso financiero local los porcentajes que tal recurso representa en el conjunto de todos ellos, alcanzando para 1.996 la siguiente cuantificación¹⁶:

$$CF = 0,4166 (VCT) + 0,183 (CIAE) + 0,1285 (VE) + 0,0526 (VCU) + 0,0835 (HAB) + 0,1358 (VCC)$$

6.- RESUMEN Y CONCLUSIONES

El peculiar régimen local de Navarra permite el diseño de un modelo de transferencias intergubernamentales entre la administración de la Comunidad Autónoma y la administración local en el que ambos niveles compartan los recursos totales de que disponen en proporción a sus respectivas necesidades.

La cuantificación del Fondo que va a distribuirse presenta numerosas dificultades, pero puede diseñarse una fórmula que parta de un índice representativo de la participación de cada nivel en el conjunto de necesidades de gasto. Este índice requiere para su aplicación un amplio consenso político, ya que resulta muy difícil su cuantificación con criterios objetivos. La cuantificación debe permanecer durante un cierto periodo de tiempo que legalmente se cifra en un mínimo de cuatro años, aplicándose durante este periodo un criterio de actualización automático que garantice el cumplimiento del principio de equidad vertical utilizado en la determinación inicial del Fondo.

La distribución del Fondo debe atenerse a criterios de suficiencia financiera y equidad vertical. Ello exige combinar la capacidad fiscal y las necesidades de gasto. El trabajo opta por establecer dos índices diferentes para cada objetivo, asignándoles una presencia en la fórmula de reparto proporcional al papel que cada uno de ellos juega en el sistema de financiación local. La fórmula se concreta en distribuir la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad de obtención de ingresos propios.

El índice de necesidades de gasto de cada entidad local se obtiene aplicando el método de componentes principales a una serie de variables indicativas de las necesidades de gasto. El índice de capacidad fiscal se determina a partir de las variables representativas de cada fuente de recursos económicos y en proporción a la cuantía que en promedio aporta cada uno de ellos.

La aplicación del método de componentes principales detecta la presencia de cinco factores explicativos de comportamiento local. El más importante se refiere a la dimensión, es siguiente a la

¹⁶ Los porcentajes de participación de cada fuente de recursos se han obtenido de la media de las liquidaciones de presupuestos de 1.995 de los municipios españoles, al no disponer de datos de esta participación para los entes locales navarros. La fuente es la Liquidación de Presupuestos de 1.995 facilitada por la DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1998) del Ministerio de Economía y Hacienda.

estructura poblacional, el tercero a las características del hábitat y los dos últimos a la vocación rural o urbana de las localidades. Es posible que modificando y combinando las variables de actividad puedan concentrarse ambos factores en uno.

Los resultados obtenidos en la aplicación al ejercicio 1.996 deben tomarse con las debidas cautelas por varios motivos:

- 1) La inexistencia de una secuencia histórica de clasificación funcional de liquidaciones de presupuestos de entes locales de Navarra por no haberse aplicado en esta comunidad el procedimiento presupuestario y contable que rige en el resto de la administración local española. En consecuencia, la determinación de las variables representativas de gasto puede sufrir variaciones.
- 2) Imposibilidad de aplicación de todas las variables previstas por no existir datos de algunas de ellas: Renta municipal, viviendas primarias y secundarias, residuos urbanos generados y superficie de dominio público rústico.
- 3) Se desconoce por el momento el efecto sobre los recursos propios de las nuevas fuentes de financiación previstas en la Ley Foral de Financiación de Haciendas Locales, que han entrado en vigor en los ejercicios 1.996 y 1.997. Por ello, el papel que se les ha asignado en la fórmula de capacidad fiscal es el que resulta en promedio para las haciendas locales españolas, que sí utilizan estas fuentes de recursos.

REFERENCIAS

- AHMAD, E. y CRAIG, J (1995) "Transferencias intergubernamentales: Política e Implementación", Hacienda Pública Española nº 133.
- AURRECOECHEA, J. (1996) "Las haciendas locales de Navarra. 1986-1994". Boletín de Economía de Navarra, 2ª época nº 11-12. Gobierno de Navarra. Pamplona
- AZNAR GRASA, A. Y OTROS (1985) "Estudio sobre la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal", Departamento de Econometría de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Zaragoza. Federación Española de Municipios y Provincias.
- CASTELLS, A. Y FRIGOLA, R. (1985), "Las subvenciones intergubernamentales en la financiación de los municipios: Análisis, experiencia comparada y propuesta para el caso español". Centre d'Estudis de Planificació. Federación Española de Municipios y provincias.
- CASTELLS, A. BOSCH, N. Y ESPASA, M. (1993) "La financiación Local en España: problemática y líneas de reforma" CEP Centre d'estudis de planificació. Barcelona, 1.993.
- DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (DCHT), (1.998) "Liquidación de presupuestos de las entidades locales y ciudades autónomas. Ejercicio 1.995". Ministerio de Economía y Hacienda.
- GIMENEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E. Y OTROS (1994): "La participación de las Haciendas Autonómicas y Locales en los tributos del Estado" Ed. Ayuntamiento de Madrid.
- GRAMLICH E.(1977) "Intergovernmental Grants: A review of the empirical Literature", en Wallace Oates (Ed.): The Political Economy of Fiscal Federalism. Lexington Books, D.C. Heath and Company. Traducción en Revista de Hacienda Pública Española nº 63, "Subsidios intergubernamentales: una reseña de la literatura empírica.
- KING D., (1984) "La economía de los gobiernos multinivel" traducción de Vicente Bordoy. Instituto de estudios Fiscales Madrid (1988).
- LEY FORAL 2/95 DE HACIENDAS LOCALES DE NAVARRA. Boletín Oficial de Navarra nº 36 de 20 de marzo de 1.995.
- LEY FORAL 23/97 POR LA QUE SE ESTABLECE LA CUANTÍA Y FORMULA DE REPARTO DEL FONDO DE PARTICIPACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE NAVARRA PARA LOS EJERCICIOS 1998 Y 1999. Boletín Oficial de Navarra nº 157 de 31 de diciembre de 1.997.
- LOS ARCOS B. (1.996) " Las cuentas de Navarra" ponencia presentada al I Congreso de Economía de Navarra. Actas del Congreso. Ed. Gobierno de Navarra, Departamento de Economía y Hacienda, Pamplona, 1.996.

MIÑANA SIMO J.S.(1996) "Un sistema alternativo de participación incondicional Municipal en los tributos propios del gobierno superior", Hacienda Pública Española nº 137.

MUSGRAVE, R. & MUSGRAVE, P. (1989) " Public Finance in theory and practice", 5ª edición, McGraw-Hill, New York, traducción al español en McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid 1.992.

SOLÉ VILANOVA, J.(1990) “La Hacienda municipal española ante los años noventa. Análisis y cumplimiento de los principios económico constitucionales”. En Economía Pública (Herri Ekonomiaz) nº 9 (4/90).

SUÁREZ PANDIELLO J.(1991) "Financiación local: respuestas a una crisis" Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo.

SUÁREZ PANDIELLO J.(1990) "A propósito de la reforma de la financiación local" Revista de Hacienda Autonómica y Local nº 58, enero-abril 1.990.

UNIÓN EUROPEA (1991) “Perecuación de los recursos de las colectividades locales”. Recomendación nº R(91) 4 del Comité de Ministros de los Estados Miembros (22-3-91).

ZODROW, G.R.(1994) "Atribución de impuestos y transferencias intergubernamentales", en Hacienda Pública española nº 130 (3/94). Parte II.

ANEXO I

APLICACION RETROSPECTIVA DEL MODELO DE CUANTIFICACION DEL FTC

APLICACION RETROSPECTIVA DEL MODELO

(MILLONES DE PTS.)

	AÑO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
RECURSOS CORRIENTES DE LAS AAPP NAVARRA									
VARIABLES PREDETERMINADAS									
Recursos Propios A. Foral	ITCF	92.363	138.019	181.339	157.510	162.802	174.105	212.027	227.934
Recursos Propios A. Local	ICEL	14.431	16.455	19.855	21.262	23.386	27.224	28.267	30.607
Aportación al Estado C. Económico	AE	276	-16.701	19.216	13.127	3.927	-2.119	6.435	3.614
Transferencia Estado a la A.Local	FTCE	807	931	890	1.024	1.073	1.144	1.138	1.194
Transferencia de C.Foral a A. Local	FTC	10.469	11.332	12.167	14.403	14.679	14.654	15.487	17.161
RECURSOS CORRIENTES TOTALES NETOS A DISPOSICION DE CADA ADMINISTRACION									
ASIGNACION DEFINITIVA DE RECURSOS									
Recursos Totales AA PP de Navarra	ITCN	107.325	172.106	182.868	166.669	183.334	204.592	234.997	256.121
Recursos A. Foral	ITTCF	81.618	143.388	149.956	129.980	144.196	161.570	190.105	207.159
Recursos A. Local	ITCL	25.707	28.718	32.912	36.689	39.138	43.022	44.892	48.962
PARTICIPACION EN RECURSOS RESULTANTE									
Participación Foral en recursos (%)	pf=1-pl	76,05%	83,31%	82,00%	77,99%	78,65%	78,97%	80,90%	80,88%
Participación Local en recursos (%)	pl	23,95%	16,69%	18,00%	22,01%	21,35%	21,03%	19,10%	19,12%
APLICACION DEL MODELO DE NECESIDADES DE GASTO: pl'=NL/NCF									
Gasto corriente total de las AA PP	NCF	75.981	106.541	125.846	151.830	176.724	190.006	191.400	210.891
Gasto Corriente de la C. Foral	NCF-NL	53.420	82.553	97.981	120.838	142.436	155.141	155.502	172.915
Gasto Corriente de la Admon. Local	NL	22.561	23.988	27.865	30.992	34.288	34.865	35.898	37.976
Cálculo de pl'=NL/NCF	pl'	29,69%	22,52%	22,14%	20,41%	19,40%	18,35%	18,76%	18,01%
Diferencia pl'-pl	pl'-pl	5,74%	5,83%	4,14%	-1,60%	-1,95%	-2,68%	-0,35%	-1,11%

ANEXO II

VARIABLES Y FUENTES ESTADÍSTICAS UTILIZADAS

VARIABLES Y FUENTES ESTADÍSTICAS UTILIZADAS

Variable	Observaciones
NOMBRE DEL DATO	
F2: Poblaciones Totales POBLACIÓN 1986 POBLACIÓN 1991 POBLACIÓN 1996	Aunque sólo se solicita el dato de “Población total de la última rectificación padronal”, se aportan también los correspondientes a 1986 y 1991, necesarios para deducir algunos otros datos solicitados Fuente: NOMENCLADORES (de NAVARRA y del I.N.E.)
F3: Superficie en Km ² SUPERFICIE	Fuente: NOMENCLATOR DE NAVARRA (1-5-96)
F4: Superficie dominio público urbano en Km ² URBANA NETA	En urbana se proporciona una aproximación: la diferencia entre superficie de la delimitación del suelo urbano, menos la superficie de las parcelas urbanas. El dato va en metros cuadrados . Fuente: Servicio de Riqueza Territorial / TRACASA
F5: Núcleos de población singulares existentes ENTIDADES	El dato de la LF23/97 es “número de entidades singulares de población de 16 o más habitantes”. No tienen por qué constituir núcleo. Fuente: NOMENCLATOR DE NAVARRA (1-5-96)
F6: Porcentaje de población diseminada DISEMINADO	Se da el dato absoluto, correspondiente al año 1991, por lo que para obtener el porcentaje habrá que relacionarlo con la correspondiente población total de 1991, que también se aporta. Fuente: NOMENCLATOR DEL I.N.E. (1991)
F1: Variación de la población últimos 10 años	Deducible
F7: Población <17 años POB16	Fuente: Estadística de la Población de Navarra (IEN, 1-5-96)
F8: Población >64 años POB65	Fuente: Estadística de la Población de Navarra (IEN, 1-5-96)
F9: Población comprendida entre 16 y 35 años POB1635	Fuente: Estadística de la Población de Navarra (IEN, 1-5-96)

<p>F10, F11, F12:</p> <p>Porcentaje de activos en cada sector y total activos</p> <p>PRIMARIO SECUNDARIO TERCIARIO ACTIVOS</p>	<p>Se aporta el número de ocupados por sectores (PRIMARIO, SECUNDARIO Y TERCIARIO) y el total de activos (ACTIVOS)</p> <p>Fuente: Estadística de la Población de Navarra (IEN, 1-5-96)</p>
<p>F13: Tasa de paro (dato LF23/97)</p> <p>PARADOS</p>	<p>Se da el número de parados según la Estadística de Población de 1996 (PARADOS), con el que se puede calcular la tasa de paro, relacionándolo con la columna ACTIVOS.</p> <p>Fuente INEM y Estadística de la Población de Navarra a 1-5-96</p>
<p>F14, F15: N° de viviendas total y desocupadas</p> <p>HABITADAS96 VACIAS96 TOTAL VIVIENDAS96</p>	<p>El ultimo dato disponible sobre viviendas (1-5-96, Padrón) no distingue más que entre viviendas habitadas y deshabitadas, que son los datos que se aportan. (el desglose solicitado se podría obtener del Censo de 1991 - Instituto Nacional de Estadística-)</p> <p>Fuente: Instituto Nacional de Estadística</p>
<p>F16: Unidades Escolares públicas de infantil primaria y ESO</p> <p>PRIMARIA96 ESO96</p>	<p>Datos del curso 1996-1997</p> <p>Fuente: Departamento de Educación (Gobierno de Navarra)</p>
<p>VCT: Valor catastral de inmuebles rústicos y urbanos</p> <p>VCU96 VCR96</p>	<p>Se aporta el valor catastral de los inmuebles de urbana (VCU96) y de rústica (VCR96) en 1996.</p> <p>Fuente: Servicio de Riqueza Territorial</p>
<p>CIAE: Censo de IAE: valor económico de las cuotas</p> <p>IAE95</p>	<p>Se aporta el sumatorio de las cuotas mínimas por municipio (Licencia Fiscal de 1995). De varios ayuntamientos se desconoce el dato.</p> <p>Fuente: Expedientes de Cuentas de 1995 y Certificados Locales recogidos por el Departamento de Administración Local.</p>