

Sistema Financiero y Realidad Empresarial

LA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN LOCAL: ¿EL SISTEMA DEFINITIVO?

José Barrio(*)

1. Autonomía y suficiencia

Se suele juzgar a los sistemas de financiación de las administraciones territoriales desde dos puntos de vista: el de la autonomía o responsabilidad fiscal y el de la suficiencia de recursos para desarrollar las competencias que tengan atribuidas.

El sistema de financiación de la administración local en España está basado en dos fuentes principales de recursos: los tributos locales y las transferencias estatales. Los tributos locales, a su vez, se dividen entre los de exacción obligatoria (IBI, IAE, IVTM) y los de exacción voluntaria (ICIO, IIVTNU) por parte de los ayuntamientos. El sistema tributario se complementa con la posibilidad de imponer tasas y precios públicos sobre una amplia variedad de servicios públicos prestados por las entidades locales.

De media, los recursos tributarios aportan la mitad de los ingresos totales de los ayuntamientos españoles y se configuran como su primera fuente de recursos.

Por otra parte, los ayuntamientos tienen amplias potestades para modular los tipos fiscales, lo que permite caracterizar al sistema de financiación local como de amplia responsabilidad fiscal.

La otra fuente de financiación local la constituyen las transferencias estatales de carácter corriente, que se configuran como un sistema

de nivelación de las situaciones objetivamente desiguales de riqueza de nuestros municipios, cuyos fondos se reparten con base en criterios de población, esfuerzo fiscal y capacidad tributaria. Estas transferencias estatales aportan aproximadamente un 30 por 100 de los recursos locales.

Las finanzas locales se caracterizan, por último, por estar sometidas a unos mecanismos de control legal, cuya finalidad es garantizar la salud financiera de nuestras corporaciones locales. Los citados mecanismos son los siguientes:

— El endeudamiento sólo podrá ser destinado a inversión (en general operaciones de capital y adquisición de activos financieros), elevando así a norma legal la famosa regla de oro de las finanzas públicas que rige igualmente para nuestras comunidades autónomas pero no así para el estado.

— Prohibición de incurrir en ahorros netos negativos, surgiendo en este caso la obligación legal de sanearlos inmediatamente.

— Necesidad de autorización por una administración superior del endeudamiento nuevo, cuando la deuda viva supera el 110 por 100 de los ingresos corrientes (tutela financiera).

Finalmente, a los mecanismos de control se ha añadido recientemente la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que afecta a todas las adminis-

traciones públicas y que obliga a mantener la situación de equilibrio presupuestario definida en términos de superávit o capacidad de financiación del SEC 95. *Grosso modo*, este requisito implica que la financiación de inversiones no podrá acometerse más que con recursos no financieros, es decir, sin poder recurrir al crédito, salvo que se orienten al mercado las infraestructuras y puedan así no verse sometidas a las restricciones de la ley.

2. La situación actual

Conviene partir de una breve caracterización de la situación financiera de las entidades locales en nuestro país (últimos datos disponibles de 1999), antes de adentrarnos en la valoración de la reforma recientemente aprobada. Los rasgos básicos de dicha situación pueden resumirse en los siguientes puntos:

— El conjunto del sector presenta superávit no financiero equivalente al 3 por 100 de sus ingresos corrientes. Además, el superávit es creciente según el tamaño poblacional, tal como muestra el cuadro 1.

— Igualmente, las corporaciones locales es-

Tramos población	Millones ptas.	Porcentaje sobre ing. ctes.
Hasta 10.000	3.103	0,32
Hasta 50.000	25.316	2,45
Hasta 500.000	36.662	2,71
Más de 500.000	54.668	6,46

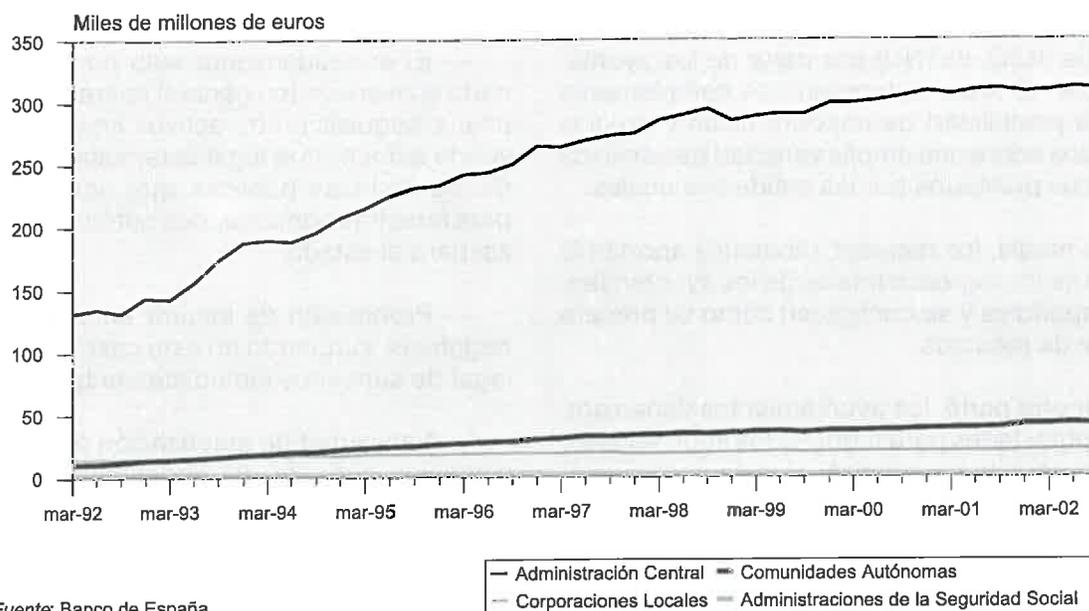
Fuente: Ministerio de Hacienda.

pañolas presentan remanentes de tesorería positivos, siendo llamativo que cerca de un 90 por 100 está materializado en fondos líquidos.

— El *stock* de deuda del sector local supone el 6 por 100 (en septiembre de 2002) del total de la deuda pública española (con una participación en el gasto público de entre el 12 y el 15 por 100 según fuentes) y con una tendencia de moderado crecimiento, en comparación con otros subsectores públicos, como se puede apreciar en el gráfico 1.

Esta panorámica no puede tomarse más que como una primera aproximación, ya que los datos agregados de un sector con más de 9.000 mil entidades presupuestarias y de muy diferen-

GRÁFICO 1
DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



tes tamaños no puede analizarse a este nivel. Por otra parte, cualquier conocedor del sector es consciente de que las liquidaciones presupuestarias no siempre suponen la imagen fiel a la que aspira todo sistema contable y que, por desgracia, aún siguen dándose casos de facturas en el cajón, en espera de tiempos mejores. Por último, sin un análisis de la dotación del dudoso cobro, que es una partida no muy considerada por nuestras administraciones locales, quizás por la débil regulación normativa, las opiniones sobre la liquidez deben ser cautelosas.

No obstante, cualquier analista podría estar de acuerdo en que la presencia de superávit no financiero, remanentes positivos con un alto índice de fondos líquidos y un moderado nivel de endeudamiento valdrían para caracterizar la salud financiera del sector como buena y, por la vertiente de los recursos, al sistema como suficiente, ya que no provoca una posición generalizada de déficit, en el sentido más amplio de la palabra.

3. Salud versus autonomía financiera

Pero cabe otra perspectiva para acercarse a esta situación, y es cuestionar esa visión satisfecha no desde los números sino desde la "realidad" local. El principal problema para discutir sobre la suficiencia del sistema es la falta de concreción de lo que se quiere financiar.

Nuestra Ley de Bases realiza una exhaustiva enumeración de las competencias obligatorias para los municipios, pero a ello une una amplísima posibilidad de intervención de los ayuntamientos en numerosos campos. Por otra parte, el alcance de los mismos servicios obligatorios no está definido.

En este panorama, la dimensión de la calidad y extensión de los servicios se convierte en una variable que determina necesidades de gasto que pueden ser muy diferentes. Obviamente, siempre se podrá destinar más dinero a los servicios públicos y siempre habrá más necesidades, pero en España no se ha producido un debate serio y profundo que haya intentado ponerle números a niveles razonables de prestación y de gasto. Por tanto, el debate sobre la suficiencia está cruzado por el subjetivismo de los participantes y sería deseable que se abordara con un aparato técnico que pudiera ir centrando temas.

4. La reforma de las haciendas locales

En esta situación, la reciente reforma del sistema de financiación local ha reproducido los términos de la discusión. Para aquellas posiciones críticas con el sistema anterior, sobre todo desde la perspectiva de la suficiencia, la reforma apenas aporta nada e incluso puede suponer un retroceso si la reforma del Impuesto sobre actividades económicas (IAE) y el mecanismo de compensación implica, como temen algunos, una pérdida de recursos. Por su parte, para el gobierno y los defensores de la suficiencia del sistema, la reforma resuelve satisfactoriamente los temas pendientes (grandes ciudades, municipios turísticos e incremento de la autonomía local).

Así se expresa la exposición de motivos de la ley, cuando asegura que entre los grandes principios inspiradores de la reforma están:

— Mantener y fortalecer la suficiencia financiera de las entidades locales.

— Incrementar la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales.

Es decir, que el legislador parte de la idea de que el sistema anterior a la reforma era ya suficiente y ahora se fortalece con los cambios introducidos. Igualmente, se mejora en la dimensión de poder fiscal, no tanto como capacidad recaudatoria, sino como competencia para ejercer política fiscal. A esta autovaloración positiva se añade la vocación de permanencia del sistema, por un lado, por cuanto no cambia la estructura tributaria local (como hizo la reforma de 1989), y, por otro, diseña un sistema de participación en tributos del estado permanente y no, como hasta ahora, sometido al ciclo quinquenal.

Para los críticos, la reforma se ha hecho con el exclusivo fin de atender la promesa electoral del gobierno de "suprimir" el IAE y dar la impresión de que se atajaba el problema de financiación de las grandes ciudades, a través de su participación en los rendimientos de una cesta de impuestos. Pero la reforma no se ha planteado cuestiones previas de vital importancia y que afectan a la suficiencia de los recursos locales: los servicios mal financiados que las corporaciones locales no han tenido más remedio que prestar a demanda de los ciudadanos (servicios impropios) y que son competencia de

otras administraciones, el minifundismo local que dificulta la gestión eficiente, la indefinición de las competencias locales, etc.

Se reprocha a la reforma que no se haya planteado el tema del Pacto Local o segunda descentralización y, en esa línea, obviar la cuestión de la participación de los entes locales en los ingresos de las Comunidades autónomas (que en la Ley de Haciendas Locales está recogida como una fuente de recursos locales).

Por último, se acusa al gobierno de no haber permitido la discusión de la ley y de desaprovechar el ingente trabajo de la Comisión de Expertos formada por el propio gobierno y representantes y expertos de la Federación española de municipios y provincias (FEMP). Al lanzar un proyecto de ley que no recogía mecanismo de compensación alguno para las previsibles pérdidas del nuevo IAE, el gobierno consiguió centrar la discusión exclusivamente en este punto, con lo que los esfuerzos del mundo local se agotaron en lograr solucionar este tema.

El acuerdo en torno al mecanismo de compensación generó una especie de euforia que, una vez disipada, ha dado paso a las dudas sobre la reforma.

5. Luces y sombras

El nuevo sistema no parece que vaya a inyectar más recursos a las entidades locales. El balance fiscal del IAE es una incógnita, pero aunque de partida fuera neutral se perderá para siempre la compensación por las altas potenciales de contribuyentes que a partir de ahora estarán exentos. Además, el nuevo IAE y su mecanismo de compensación implican un desplazamiento de la carga desde unos sujetos pasivos (los exentos) hacia el conjunto de los contribuyentes, ya que la compensación formará parte de la Participación en los tributos del Estado (PTE), es decir, de los fondos que salen de los presupuestos generales del estado. La reforma acoge, de alguna forma, lo que los expertos venían reclamando al IAE: la relación del impuesto con la marcha de la actividad económica, al modular los tipos en función de la cifra de negocios de aquellos sujetos pasivos por encima del millón de euros. Es verdad que ello ha supuesto la pérdida para los ayuntamientos de la capacidad de determinar el coeficiente único sobre tarifas aunque conserve el índice de ca-

lles, lo que se puede considerar una pérdida de autonomía fiscal.

En la línea crítica en cuanto a la suficiencia, se acusa a la reforma de introducir un sistema amplio de bonificaciones fiscales que, si bien dependerá de cada entidad, no harán más que restar ingresos. Por el contrario, en el debe de la reforma se apunta la ampliación de intervalos de tipos en todos los impuestos locales, igualándolos con los del tramo mayor, con lo que los municipios de menos de 100.000 habitantes tendrán un mayor recorrido fiscal. Ahora bien, esta medida se ha visto como un caramelo envenenado, ya que desplaza la responsabilidad del incremento de la presión fiscal a los gobiernos locales, sin haber buscado un incremento de la potencia recaudadora de los padrones. Además, se ha perdido la correlación que existía entre los recorridos y los niveles de servicios obligatorios según distintos tramos poblacionales de los ayuntamientos que, en cambio no ha sido tocado.

Por otra parte, se critica la habilitación a las entidades locales para desarrollar políticas sociales a través de incentivos fiscales que deberían corresponder al gobierno de la nación (familias numerosas, discapacitados, vehículos no contaminantes, etcétera).

6. La participación en Tributos del Estado

Las subvenciones estatales serán, en el año base 2004, de igual volumen al que correspondería con el antiguo sistema (salvo las diferencias en más o menos que pueda proporcionar el cambio de índice del PIB al ITE(1)), tanto para las entidades sometidas al nuevo sistema de cesta como para las que quedan fuera del mismo. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurría en el sistema quinquenal anterior, el nuevo no permite la negociación sobre la cuantía global de la PTE del año base, ya que esta magnitud se obtendrá automáticamente de aplicarle el ITE a los resultados de 2003.

Dada la poca información que ha proporcionado el gobierno sobre los datos y análisis en los que ha basado los porcentajes de participación en los distintos impuestos, la valoración de esta forma de participación en ingresos del estado es imposible. No obstante, se puede afirmar que favorecerá a aquellos municipios con un buen dinamismo económico e insertos en

una Comunidad autónoma igualmente dinámica. Para el resto de las entidades el resultado de la cesta puede ser incluso peor, en cuanto a volumen de recursos aportados, que de haber permanecido en el antiguo sistema.

Hay que observar que la nueva PTE implica una pérdida del carácter nivelador de las transferencias estatales hacia los grandes ayuntamientos, diputaciones, consells y cabildos, de tal forma que la cesta puede incrementar las diferencias entre entidades ricas y pobres. Por otra parte, el Fondo Complementario (la diferencia entre el rendimiento de la cesta y lo que les correspondería a los municipios por el sistema antiguo en el año base) no se ha diseñado como un fondo a repartir con variables de reparto niveladoras (población, esfuerzo fiscal y capacidad tributaria) sino como un importe fijo que evolucionará al ITE.

Será a partir de 2005 cuando un municipio sometido a este sistema pueda apartarse, en cuanto a recursos recibidos, de los rendimientos esperados por el sistema antiguo. Dos factores incidirán en ello:

- Evolución de las economías locales, regional y nacional
- Política fiscal de los gobiernos centrales.

En general, el sistema de "cesta" implica una mayor relación con la evolución de la economía, puesto que la recaudación de los impuestos que la forman están ligados al empleo y el consumo.

Por otra parte, la dinámica económica local influirá en lo que se refiere a los rendimientos del IRPF de la población fiscalmente domiciliada en el término municipal. Igualmente, dependerá del consumo local el rendimiento de los Impuestos especiales sobre hidrocarburos y sobre el Tabaco (en función de su consumo).

La participación en el IVA y el resto de los II.EE. dependerá de la economía regional, ya que el índice de reparto que elabora el INE se establece a nivel de Comunidad autónoma.

En fase de tramitación parlamentaria, y dentro de los acuerdos que el gobierno firmó con la FEMP sobre la compensación del IAE, se incorporó una financiación específica para los llamados municipios turísticos. Así, estos municipios obtendrán rendimientos de los impuestos especiales sobre el tabaco y los hidrocarburos, entendiéndose que estos consumos son indicadores expresivos del incremento de población estacional que sufre este tipo de municipios. En principio, se pueden extender algunas de las observaciones anteriores, ya que esta "minicesta" se incorpora a la PTE de estos ayuntamientos y en el año base no supondrá más cuantía. La evolución futura estará sometida a las mismas incertidumbres que la cesta general.

El sistema de "cesta" implica, por otro lado, una mayor exposición a las políticas fiscales de los gobiernos nacionales, en el sentido de que rebajas (o aumentos) en los impuestos repercutirán en su rendimiento. A diferencia de las CC.AA., a las CC.LL. no se les ha reconocido ninguna capacidad normativa sobre los impuestos estatales de la cesta con la que eventualmente puedan "contrapesar" políticas fiscales a la baja.

Por lo que se refiere a las transferencias estatales de los "pequeños" ayuntamientos, el sistema permanece significativamente igual, donde la población conserva su preponderancia como variable de reparto, aunque los cambios introducidos en algunos casos mejoren la situación anterior.

La reforma de la PTE de los pequeños ha recogido la crítica unánime de los expertos sobre la eliminación del número de unidades escolares como variable de reparto. Por otra parte, se

CUADRO 2
MODIFICACIONES DE LAS VARIABLES DE REPARTO

PTE ACTUAL		PTE A PARTIR 2004	
Porcentaje	Variable	Porcentaje	Variable
75	Población	75	Población
14	Esfuerzo fiscal	12,5	Esfuerzo fiscal
8,5	Capacidad recaudatoria	12,5	Capacidad tributaria
2,5	Nº de unidades escolares		

ha producido una reasignación de los pesos de las variables "menores" igualándose esfuerzo fiscal y capacidad tributaria (véase cuadro 2).

Pero persisten los problemas que muchos analistas han puesto de manifiesto en la manera de asignar las subvenciones estatales a las entidades locales. En primer lugar, la concreción de las fórmulas de las variables de esfuerzo y capacidad no queda fijada en la propia Ley de Haciendas Locales sino que se remite a su definición en las leyes de presupuestos del estado, lo cual supone una discrecionalidad para el gobierno de la nación que hubiera sido deseable evitar, introduciendo incertidumbre en el sistema.

Por otra parte, sigue siendo cuestionable introducir como variable de reparto de un fondo estatal que persigue la nivelación de situaciones desiguales el esfuerzo fiscal, ya que éste no incide en la posición objetiva de la entidad local. Es comprensible que se premie a aquellas entidades que realizan un esfuerzo fiscal superior a otras, pero sería deseable que el fondo estatal destinado a este fin fuera independiente del fondo nivelador, ya que su presencia en el fondo nivelador distorsiona la corrección de las situaciones desiguales.

7. Conclusión

La reforma es coherente con la posición del gobierno central en cuanto a que el sistema de

financiación local ya resultaba suficiente para las competencias y servicios que nuestras entidades locales prestan y que los cambios legislativos vienen a reforzar y mejorar tanto la suficiencia como la autonomía local y a resolver problemas específicos (injusticia de la configuración del IAE, robustecer los ingresos estatales de los grandes ayuntamientos haciéndoles participar directamente en los rendimientos de impuestos estatales, unificación de los recorridos fiscales para todos los municipios, solución a la problemática de los municipios turísticos, etc.).

Como hemos tenido ocasión de repasar, las críticas a la reforma son numerosas y sus incógnitas no permiten hacer una valoración precisa, pero se puede vaticinar que la polémica sobre suficiencia o insuficiencia se reabrirá una vez digeridos los cambios técnicos introducidos, que han absorbido la atención de políticos y técnicos locales y, posiblemente, la reapertura de las negociaciones sobre el Pacto Local sea la ocasión propicia para volver sobre este debate.

NOTA

(*) Socio-Director de CAP.

(1) Ingresos tributarios del Estado.