

EL DEFICIT DE LAS CORPORACIONES LOCALES Y SU INCIDENCIA EN EL DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS: ALGUNAS CONSIDERACIONES

Francisco PEDRAJA CHAPARRO

En base a los datos ofrecidos por el Informe anual de 1983 del Banco de España, podemos efectuar una primera aproximación a la importancia que el déficit de las Corporaciones Locales (Ayuntamientos y Diputaciones) tiene con respecto al déficit del total de las Administraciones públicas.

Dos advertencias, sin embargo, parecen necesarias. Primera, la elección del año 1983 se hace obligada, ya que las cifras que proporciona el Banco de España en su Informe de 1984 se refieren conjuntamente a «Entes Autonómicos y Corporaciones Locales». Segunda, la cautela con la que deben ser tomados los datos de las Corporaciones Locales, en función de las variaciones que para un mismo año experimentan en los sucesivos Informes.

Las Corporaciones Locales disminuyeron sus necesidades financieras en el último año (ver cuadro adjunto). Mientras que el total de las Administraciones públicas incurren a partir de 1982 en un ahorro negativo y unas necesidades de financiación crecientes desde 1976, el ahorro bruto de las Corporaciones Locales ha venido aumentando a partir de 1980; la fuerte subida de 1983 (de 60,1 mil millones a 164,7 mil millones) ha permitido descender notablemente la necesidad de financiación para ese año a pesar del alza experimentada en los gastos de capital.

Sin embargo, el aumento de las variaciones netas de activos financieros para las Corporaciones Locales, de 27 mil millones en 1982 a 116 mil millones en 1983 (es decir, un incremento del 329,6 por 100), muy superior al experimentado por el mismo concepto en el total de las Administraciones públicas, de 457,9 mil millones en 1982 a 731,4 mil millones en 1983 (es decir, un incremento del

59,64 por 100), hizo, que las necesidades totales de financiación de las Corporaciones Locales aumentaran de forma notable, pasando éstas a suponer un porcentaje con respecto a las del total de las Administraciones públicas del 6,46 por 100, muy superior al 1,27 por 100 que el saldo negativo de la cuenta de capital de las Corporaciones Locales representa del total del saldo de la misma cuenta para las Administraciones públicas (cuadro n.º 1).

Una segunda aproximación al déficit de las Corporaciones Locales puede intentarse a través de los resultados de la aplicación de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, sobre Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, que proporciona una estimación parcial del déficit real de estas entidades a 31 de diciembre de 1982.

La insuficiencia de los ingresos frente a los gastos de las Haciendas Locales ha venido provocando una continua crisis fiscal que se ha intentado resolver de forma reiterada en los últimos años, sin obtener resultados positivos. El carácter coyuntural de las medidas adoptadas, mediante anticipos del crédito local y «operaciones quirúrgicas» por las que la Hacienda Estatal asumía las cargas financieras de las Corporaciones Locales, han demostrado, al reproducirse nuevamente la negativa situación económico-financiera de las mismas, su sistemática insuficiencia, incorregible a través de medidas crediticias.

La Ley, continuadora en parte, de las anteriores medidas, tiene como finalidad «lograr, en el momento de la entrada en vigor de la futura Ley de Financiación de las Entidades Locales, el equilibrio finan-

CUADRO N.º 1

ADMINISTRACIONES PUBLICAS

	1980	1981	1982	1983
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	- 310,2	- 517,9	- 1.114,3	- 1.340,6
Estado	- 317,1	- 419,7	- 1.111,1	- 1.258,9
Organismos de la Administración Central	13,3	18,2	- 11,6	14,0
Seguridad Social ...	- 5,0	- 97,5	102,7	- 26,8
Entes Autonómicos.	5,5	6,9	- 4,0	- 51,8
Corporaciones Locales	- 6,9	- 25,8	- 90,3	- 17,1

Fuente: Informe Banco de España 1983, pág. 167.

ciero necesario, para que la misma satisfaga con eficacia el principio constitucional de suficiencia de recursos». Para ello señala dos exigencias especialmente relacionadas con el déficit: por una parte, medidas concretas para la financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado del déficit real de las Entidades Locales a 31 de diciembre de 1982; por otra parte, la creación, para la financiación municipal, de un recargo en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas cuyo tipo podrán fijar libremente los Ayuntamientos, al igual que podrán hacerlo con los tipos impositivos de las contribuciones rústica y urbana.

El déficit real a 31 de diciembre de 1982 asciende aproximadamente a 142.000 millones de pesetas y corresponde a 288 municipios, de ellos Madrid y Barcelona alcanzan alrededor de un 65 por 100 del mismo.

Para hacer frente a este déficit se consignaron en los Presupuestos del Estado las cantidades de 33.000 millones de pesetas para 1984 y 22.929,2 millones de pesetas para 1985; con la particularidad, de que para este último año, se autoriza a las Entidades Locales a concertar operaciones de crédito para financiar los 109.000 millones de pesetas restantes (142.000 - 33.000), asumiendo el Estado, con efecto del 1 de enero de 1985, las cargas financieras (amortización e intereses) derivados de estas operaciones, a cuyo efecto se consignaron los créditos por el citado importe de 22.929,2 millones de pesetas. Fórmula que supone de hecho alimentar de nuevo el proceso, sin abordar en su origen, el deficiente sistema de financiación local.

Creemos oportuno comentar un conjunto de notas con respecto al déficit de las Corporaciones Locales, fundamentalmente de los Ayuntamientos, y su incidencia en el déficit del total de las Administraciones públicas, teniendo presentes las dos aproximaciones anteriormente realizadas, y las principales fuentes de ingresos que la Constitución, en su artículo 142, prevé para estos entes subcentrales, es decir, tributos propios y participaciones en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, señalar, que la insuficiencia financiera de las Corporaciones Locales no es un hecho actual, sino crónico, resultado lógico de la debilidad de un sistema tributario estatal o general, acentuada en los últimos años. Hay pues una dificultad de partida para alcanzar una solución financiera idónea para las Haciendas Locales.

En segundo lugar, dentro de los principios de establecimiento y regulación de los impuestos locales creemos, con el profesor Albi (1), que la aplicación del principio del beneficio y la utilización de

precios y cuasi-precios públicos tiene un gran campo de acción en la financiación de las Haciendas Locales, sobre todo si consideramos a éstas especialmente adecuadas para cumplir en el esquema normativo de la actividad financiera de Musgrave la función asignativa. De esta forma, eliminaríamos parte del peso que soportan la generalidad de los ciudadanos vía impuestos, para financiar servicios que de hecho beneficiarían de manera especial a algunos de ellos (2). Este criterio orientador está, sin embargo claramente limitado tanto por la necesidad de ser completado, incluso en las tasas, por el de capacidad de pago como, fundamentalmente, por la insuficiencia de recursos que proporciona.

En tercer lugar, la necesidad de nutrirse con ingresos impositivos no debe olvidar una serie de notas señaladas por el profesor Albiñana (3): 1.º «Los impuestos característicos tradicionalmente de las Haciendas Locales han sido asignados a ellas por lo tosco de su estructura y lo ágil de su exacción», además, la acelerada demanda de servicios públicos locales, junto con la inflexibilidad de estos ingresos por la rigidez de las fuentes en las que se basan (fundamentalmente sobre la propiedad inmobiliaria), crean una brecha financiera progresivamente creciente. 2.º «No existen importantes campos impositivos que puedan ser utilizados por las Haciendas Locales, la mayor parte de las veces el impuesto establecido es un sobreimpuesto o una superimposición pues incide en el mismo objeto imponible que otro estatal», lo que crea importantes problemas de exceso de gravamen. 3.º «La cesión de impuestos estatales implica la renuncia a una porción de recaudación que para sí necesita una Hacienda Central débil».

Una alternativa que da satisfacción a las exigencias de la equidad, la coordinación y la unidad del sistema impositivo nacional es, siguiendo al mismo autor, la participación en las recaudaciones del Estado o de las Comunidades Autónomas.

El positivo cambio en el sistema de participaciones del año 1975 a 1981, en cuanto que proporcionó una mayor participación y flexibilidad al mismo, se vio modificado de forma sustancial, en su filosofía, al sustituir el porcentaje de participación en los impuestos directos e indirectos por una cantidad fija, resultado de aplicar a la participación del año anterior el incremento medio ponderado de los capítulos del Presupuesto de Gastos del Estado que experimentaban un menor crecimiento. Sistema desfavorable para las Corporaciones Locales, pero explicable dentro de las directrices de contención del gasto para reducir el déficit de las Administraciones públicas.

Medida que, dentro de la clasificación de estrategias frente al déficit, en base a la experiencia disponible, estaría entre aquellas encaminadas a reducir el gasto a través de topes, techos o límites de crecimiento. En relación con el déficit y el sistema de participaciones establecido, aparece como aspecto negativo la definición del concepto de esfuerzo fiscal que sirve para distribuir parcialmente el fondo. Sin un concepto satisfactorio de esfuerzo fiscal se desvirtúa el sistema de participación en los ingresos del estado. No sólo hay, en una situación como la actual, que exigir la utilización de la imposición municipal autónoma (como se hizo en el Real Decreto Ley 51/1978), sino además comprobar el nivel o grado de utilización de los recursos propios para acceder al sistema de participación. El caso de Italia, señalado por Brical (4), donde el sistema de financiación ordinaria se ha desvirtuado apareciendo subvenciones condicionadas destinadas a equilibrar los presupuestos fuertemente deficitarios, es significativo al respecto.

En cuarto lugar, sin olvidar la cautela con la que deben contemplarse las cifras ofrecidas, el déficit de las Corporaciones Locales no parece tener la importancia de algunas de las causas estructurales del déficit de las Administraciones públicas, como por ejemplo la Seguridad Social o la Empresa Pública; no obstante, la preocupación fundamental reside en el proceso que da origen al mismo y en las dificultades comentadas de su ruptura.

NOTAS

(1) ALBI IBÁÑEZ, E., y GARCÍA ARIZNAVARRETA, J. L., *Sistema Fiscal Español*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1984, tomo II, pág. 198.

(2) Como recuerda el profesor Fuentes, las ventajas de esa financiación no son despreciables, pues permite reducir la factura impositiva y las presiones sobre la provisión gratuita y la financiación por impuestos generales de los servicios públicos. FUENTES QUINTANA, E., *Hacienda Pública*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, curso 1984-85, cap. XII, página 10.

(3) ALBIÑANA-GARCÍA-QUINTANA, C., *Sistema Tributario Español y Comparado*, Madrid, 1983, págs. 191-194-195 y 199.

(4) BRICAL, J. M.; CASTELLS, A., y SICART, F., *Estado Autonomo y Finanzas Públicas*, Diputación de Barcelona, 1984, página 314.