

LA REFORMA DE LA FINANCIACION DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Javier SUAREZ PANDIELLO

UNA vez reformada la fiscalidad estatal, proceso iniciado hace ya una década, y diseñado el modelo de financiación de las comunidades autónomas, la reforma de la financiación local se ha convertido en una necesidad apremiante para el buen funcionamiento de la hacienda pública española. Las entidades locales se nos aparecen hoy como los parientes pobres de la Administración, con un sistema de financiación unánimemente criticado, atado a unas bases imponibles petrificadas que producen recursos insuficientes para financiar las actividades de su competencia. La reforma de la financiación local es una tarea urgente que requiere grandes dosis de imaginación y profundos debates en el seno de la sociedad, con las miras puestas en una distribución de los costes de los servicios públicos sobre las bases adecuadas. Este ha sido el objetivo perseguido por el autor de esta nota en un trabajo de investigación reciente (*), cuyos principales resultados se resumen a continuación, con la pretensión de aportar una nueva perspectiva a una discusión ya iniciada en las páginas de las revistas científicas y en los foros de debate académicos y políticos.

Como punto de partida de un proceso lógico de reforma que nos conduzca a proponer un nuevo esquema de financiación municipal, es menester tratar de conocer cuáles son los determinantes de las necesidades de gasto que han de ser financiadas. De otra manera, la reforma podría constituir un nuevo intento fallido

de cumplir con el primer principio de la imposición: la suficiencia. En nuestro empeño por construir un modelo de financiación municipal superador de las ya tópicas insuficiencias del sistema actual, hemos seguido un proceso que consta de tres fases: a) identificación de las variables que mantienen una más intensa relación causal con las necesidades de gasto local; b) repaso de los principios o reglas que se estima que deben ser satisfechos por el esquema de financiación de los entes locales; y c) búsqueda de los nexos de unión de las dos etapas anteriores, con el doble fin de identificar las bases imponibles que se acomoden mejor a las principales variables de necesidad y de diseñar una fórmula de subvención externa por niveles superiores de la Administración que sustituya a aquellas bases que, aún estando relacionadas con indicadores de necesidad, no sean susceptibles de utilización por los municipios, ya sea por imperativos legales, ya por motivos de tipo técnico.

Examinando las competencias atribuidas a los municipios en la Ley de Bases de Régimen Local, de abril de 1985, se pueden identificar —para los 78 municipios asturianos, que constituyen la base empírica del estudio— 27 variables «físicas» (prescindiendo de variables presupuestarias para evitar reflejar preferencias del pasado), que van desde la superficie y la estructura de la población por edades hasta el número de viviendas, el parque de vehículos y el trabajo en municipios distintos al de residencia. A fin de reducir esta masa

de información a unas pautas factoriales comunes, se utilizó la técnica de análisis multivariante de componentes principales. La aplicación de esta técnica permitió identificar cinco factores o componentes principales que explicaban un 80,2 por 100 de la varianza total: urbanización, estructura de la población, dispersión geográfica, inactividad y declive poblacional. De entre éstos, el factor urbanización —determinado por la población total, la renta municipal, el número de viviendas y las licencias comerciales, entre otras variables— explicaba prácticamente la mitad de la varianza común. Esta identificación de factores hizo posible construir índices ordinales de necesidad de gasto local, así como explicar los gastos corrientes municipales casi exclusivamente a través del factor urbanización.

Cubierta la primera fase del proceso, ya han quedado apuntadas algunas de las bases que garantizarían la suficiencia municipal, al relacionarse muy estrechamente con los determinantes del gasto local. Sin embargo, la elección del sistema de financiación local no puede fundarse exclusivamente en el principio de suficiencia. Existen otros principios normativos que deben orientar la elección de un buen sistema fiscal municipal, entre los que destacan los de economicidad (gestión mínimamente costosa), flexibilidad (capacidad de adaptación a la evolución de las principales variables económicas), beneficio (distribución de las cargas en función del provecho individual), localización (correspondencia entre la fuente y el territorio), neutralidad (interferencia mínima con decisiones de producción, intercambio y consumo), perceptibilidad (transparencia), autonomía (poder de decisión de los entes locales) y equidad (genera-

lidad y beligerancia frente a la desigualdad). Un exámen del sistema tributario vigente permite concluir que, salvo en lo tocante a los principios de localización, generalidad y perceptibilidad, sus principales figuras no satisfacen las exigencias normativas de un buen sistema fiscal local.

La adecuación de los ingresos susceptibles de ser utilizados por las corporaciones locales a sus necesidades de gasto requiere una redefinición de las bases imponibles en función de los determinantes de estas necesidades, en especial el factor urbanización y sus principales variables explicativas (población, número de viviendas, número de vehículos y renta municipal, entre otros), eligiéndose de entre las alternativas disponibles aquellas que mejor se adecúen a los principios de la imposición local. Este proceso lógico de diseño de un sistema de ingresos locales lleva a distinguir cuatro bloques de fuentes de financiación: tributos propios, participaciones en impuestos de niveles superiores de la hacienda, subvenciones y otros ingresos (patrimoniales y otros).

Entre los tributos propios deberían contarse al menos dos impuestos generales —uno sobre la residencia y otro sobre la actividad— y un impuesto específico —sobre la circulación de vehículos—, amén del recurso a tasas y contribuciones especiales. El impuesto sobre la residencia debería referirse, en general, al valor de la propiedad de viviendas, habitadas o no. El gravamen de la actividad económica mediante figuras tributarias propias podría realizarse sometiendo a imposición bases directamente relacionadas con la actividad: la propiedad empresarial, industrial o profesional, la renta personal, las ventas o las rentas de los factores que inter-

vienen en la producción. De optarse por las ventas o la renta personal, razones de técnica tributaria recomendarían su instrumentación como recargos sobre los correspondientes impuestos estatales. En lo que se refiere a los impuestos específicos, podrían complementar al impuesto sobre circulación otras figuras fundadas tanto en el principio del beneficio como en las necesidades de urbanización, como serían los impuestos sobre las construcciones u obras, y, en su caso, sobre industrias contaminantes y sobre alojamientos turísticos.

Las participaciones en impuestos deberían enmarcarse en un diseño cooperativo y buscar justificación en razones de solidaridad vertical, en función del rango de servicios que los distintos niveles de la hacienda vienen obligados a proporcionar. Sobre esta base de solidaridad y necesidad, cabría sugerir como participaciones más adecuadas las siguientes: participación en los rendimientos del IRPF estatal derivados del capital inmobiliario y la enajenación de activos inmobiliarios, participación en el impuesto sobre sucesiones por transmisiones inmobiliarias, participación en el IVA en la fase minorista y participación en el impuesto sobre carburantes. La configuración específica de los tributos propios y la adopción o no de estas participaciones vendrán determinadas por el grado de beligerancia distributiva que se estime posible desarrollar por la hacienda municipal.

Los objetivos a los que deben responder las subvenciones estatales son los de suficiencia, en la medida en que discrepen las necesidades de gasto y la capacidad fiscal local, y equidad horizontal, como garantía de una igual prestación de servicios a igualdad de esfuerzo fiscal. Estas subven-

ciones deben ser tanto de carácter específico, condicionadas a la realización de proyectos, preestablecidos, como generales e incondicionadas. La distribución de estas últimas debería realizarse sobre la base de criterios de necesidad y capacidad fiscal. Como fórmula de cálculo de los índices de necesidad, se propone una que contenga variables representativas de los determinantes de las necesidades de gasto obtenidos mediante el análisis de componentes principales, ponderadas según la participación del factor representado en la varianza común, sugiriéndose a este respecto las siguientes: población, número de trabajadores en la industria, superficie, número de viviendas desocupadas y descenso de la población. Respecto a los índices de capacidad, el criterio a emplear sería el de ponderar las distintas bases imponibles susceptibles de ser utilizadas por los municipios por su importancia a nivel agregado. Como formas de garantizar la autonomía y la suficiencia, entre los criterios de distribución del fondo de subvenciones generales deberían contarse los de automatismo y revisión periódica.

NOTA

(*) SUÁREZ PANDIELLO, J., «La financiación del municipio. Un proceso lógico para su reforma». Tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Oviedo, febrero 1987, 648 págs.