



Nota de Prensa

GABINETE DE PRENSA

Radiografía de las haciendas locales y bases para la reforma

- ***La FEMP presenta los resultados de un estudio sobre la situación de la financiación local, coordinado por el catedrático Javier Suárez Pandiello.***
- ***La reforma, según los expertos, debe contemplar un sistema de financiación que tome como referencia el tamaño de los municipios en términos de población.***
- ***Es necesario corregir la muy insuficiente participación en los ingresos de las CCAA, mediante el despliegue definitivo de Fondos Autonómicos incondicionales.***
- ***Las actividades y servicios no obligatorios lastran de forma dramática los presupuestos municipales: inducen costes muy notables en los servicios de administración general y en los capítulos de inversión.***
- ***Los autores recomiendan una mayor vinculación entre fiscalidad local y variables económicas como renta y consumo.***

Madrid, 3 de junio de 2008.- El sistema de financiación local debe formar parte de un modelo coherente de financiación del conjunto del Sector Público que permita distribuir adecuadamente los recursos entre los distintos niveles de Gobierno. De acuerdo con nuestra Constitución, la Administración Central debe garantizar la suficiencia financiera de los Entes Locales, atendiendo a sus necesidades, con un *espacio* fiscal propio y con transferencias incondicionales del Estado y de las Comunidades Autónomas.

De este modo arrancan las conclusiones de un estudio realizado por encargo de la FEMP a un grupo de expertos, con el título “*La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*”, que ha sido presentado hoy en la sede la Federación.



En este trabajo, coordinado por Javier Suárez Pandiello, Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo, se analiza la situación financiera de los Gobiernos Locales españoles y se elaboran propuestas para la negociación de un nuevo modelo de financiación. La obra recoge a lo largo de sus más de 400 páginas las reflexiones, experiencias y conocimientos de personas con un acreditado dominio de los modelos de financiación autonómica y local, así como las aportaciones de responsables políticos y de técnicos de los Gobiernos Locales.

La FEMP afirma que la “necesaria y urgente revisión del modelo de financiación local” está agravada aún más si cabe por la presencia de ciertas necesidades sobrevenidas (asunción de competencias por la vía de hecho, escasa o nulamente financiadas) y por los cambios institucionales que se vienen produciendo en el modelo territorial, con la reforma de los Estatutos de las Comunidades Autónomas y la reforma en curso del modelo de financiación autonómica. Desde la órbita política, se apunta que “es necesario reconocer la función local en plano de igualdad con los demás niveles de gobierno, haciendo efectiva la autonomía municipal reconocida constitucionalmente”.

Problemas estratégicos

El estudio pone de manifiesto una serie de carencias institucionales, políticas y económicas que impiden el correcto funcionamiento de las Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, entre ellas la falta de reconocimiento del papel fundamental de las Entidades Locales en la provisión pública de servicios en un Estado moderno del bienestar.

Del mismo modo, se afirma que existe una “falta de una planificación concertada de recursos entre los tres niveles de organización territorial del Estado en el proceso histórico de descentralización” y que la asunción de nuevas competencias por las CCAA ha supuesto un nuevo impacto económico, de gestión y financiero en el ámbito local. Esto se ha debido a que la capilarización del esquema de funciones y servicios se ha realizado a través de un diseño de actuaciones cuya gestión eficiente exige un compromiso de cooperación y un esfuerzo financiero adicional por parte de las Entidades Locales. En muchos casos, este diseño “ha sido impuesto por la fuerza de los hechos, sin la adecuada participación de las autoridades locales en la planificación económico-financiera..

En otro punto del análisis del actual modelo de financiación, se señala que éste es un sistema que depende especialmente de las transferencias incondicionadas de la Administración Central y que las CCAA adquieren un papel relevante en el caso de las transferencias de capital. El problema radica en que, dado el carácter finalista de estas últimas, los Entes Locales se convierten en meros instrumentos de aplicación de las políticas de inversiones diseñadas por las Comunidades, con la consiguiente pérdida efectiva de la autonomía de gasto en este concepto.

Otro problema es la falta de adecuación de un modelo financiero general a la diversidad tipológica de los Ayuntamientos. De ahí que se apunte la necesidad de establecer un marco competencial y financiero que garantice la igualdad de los ciudadanos, pero que “evite enfoques excesivamente simplistas y uniformes” teniendo en cuenta la diversidad de las carencias económicas y de la problemática de la gestión de los Ayuntamientos.

El estudio también dice que no conviene romper con la dinámica de que los Gobiernos Locales dependan del Gobierno central, sobre todo en lo que respecta a la garantía de su suficiencia financiera; aunque sí es necesario explorar nuevos instrumentos fiscales y



financieros para garantizar la suficiencia de las administraciones locales y el papel que deben jugar las administraciones autonómicas.

Conclusiones

El nuevo sistema de financiación debería tener los instrumentos necesarios para financiar adecuadamente las nuevas competencias, del mismo modo que, dada la enorme diversidad del mundo local español, se propone establecer un sistema de financiación cuyas bases diferenciales tendrían como elemento de referencia el tamaño de los municipios en términos de población.

Los pequeños municipios, cuyas competencias se restrinjan a la prestación de servicios básicos de índole territorial, contarían con un sistema de financiación muy simple, cuyo contenido vendría determinado por la fijación de los tributos obligatorios actualmente vigentes (convenientemente reformados, a efectos de dotarles de mayor perfección técnica, e incluyendo las tasas y demás cargas sobre usuarios de servicios) y una transferencia incondicional con base en la población, suficiente para cubrir con garantías las necesidades emanadas de las competencias legalmente asumidas.

Por su parte, en los municipios de mayor dimensión, responsables también de la prestación de servicios de naturaleza más personal como, por ejemplo, los vinculados al desarrollo de la Ley de Dependencia, deberían verse reforzados los sistemas de participación en las figuras tributarias más fácilmente territorializables, flexibles y vinculadas a la capacidad económica de los ciudadanos.

Las transferencias complementarias incondicionales a recibir deberían tener un carácter esencialmente nivelador y de solidaridad, de modo tal que fueran distribuidas de forma transparente.

Una vez determinada la cuantía de las transferencias y con la finalidad de que el sistema goce de estabilidad y flexibilidad, aquellas deberían revisarse cada cierto tiempo y evolucionar con un índice relacionado, directa o indirectamente, con los recursos de la Hacienda de la que proceden.

En materia de tributación general, se señala la conveniencia de mantener el abanico de los hechos imposables. Las figuras tributarias locales deberían ser pocas en número, de bases amplias y por tanto amplia capacidad recaudatoria y mayor racionalidad. En todo caso, poco “generosas” en materia de beneficios fiscales, de modo que cumplan el objetivo esencial de llegar recursos a la Administración Local, quedando la vía de los incentivos y el ejercicio de la política social más en la órbita del gasto público.

En definitiva, el estudio recomienda una mayor vinculación entre fiscalidad local y variables económicas como renta y consumo, frente a un esquema de financiación local apoyado en la imposición sobre la propiedad, muy vinculado a la prestación de servicios locales relacionados con el patrimonio inmobiliario de los ciudadanos.



Ajustes estructurales

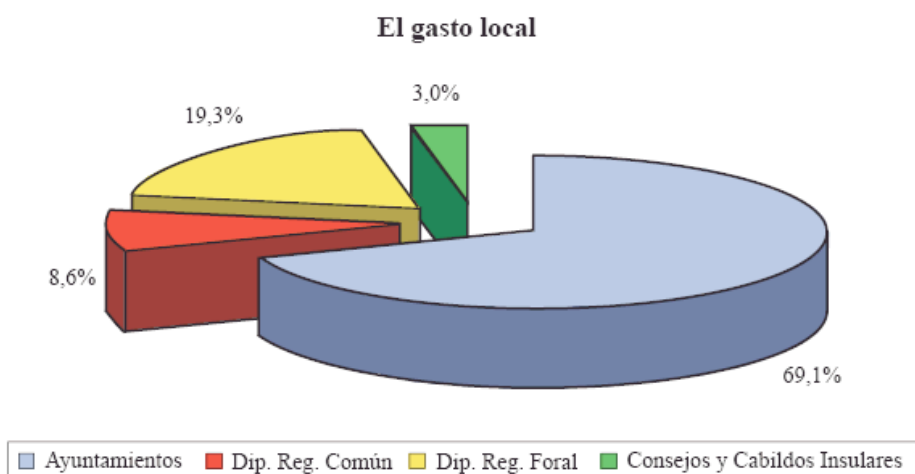
Este nuevo sistema de financiación local exigiría, según los expertos que han realizado el estudio, los siguientes ajustes estructurales:

- Corregir la insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado (PIE), con criterios de dotación y distribución transparentes y acordes con los principios de suficiencia, eficiencia y equidad.
- Corregir una muy insuficiente participación en los ingresos de las CCAA, mediante el despliegue definitivo de Fondos Autonómicos incondicionales.
- **Revisión de los recursos tributarios propios**, mejorando la gestión tributaria y recaudatoria de los mismos, sin incrementar la presión fiscal.
- **Profundización de la tributación basada en el principio del beneficio**. Redefinición y aumento de la capacidad de las tasas, precios públicos y contribuciones especiales para cubrir los servicios correspondientes susceptibles de ser financiados por estas vías.
- Incorporación de **expedientes casi automáticos de compensación o cobro de derechos económicos** que impidan el incremento de las deudas tributarias y no tributarias que otras Administraciones públicas mantienen con los Ayuntamientos, al objeto de evitar mermas en la recaudación de tributos locales inspirados por tales reformas, sin contemplar los mecanismos de compensación oportunos.

Nota: En la elaboración de “*La financiación local en España: radiografía del presente y propuestas de futuro*”, han participado, junto al coordinador Javier Suárez Pandiello, las siguientes personas: **Nuria Bosch Roca**, Catedrática de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona; **Francisco Pedraja Chaparro**, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Extremadura; **Juan José Rubio Guerrero**, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Castilla-La Mancha; **Alfonso Utrilla de la Hoz**, Profesor Titular de Hacienda Pública Universidad Complutense de Madrid. Además, han colaborado: **Francisco Poveda Blanco**, Catedrático Universidad de Alicante; **Javier Martín Fernández**, Universidad Complutense de Madrid; **Juan Zornoza Pérez**, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario Universidad Carlos III Madrid.

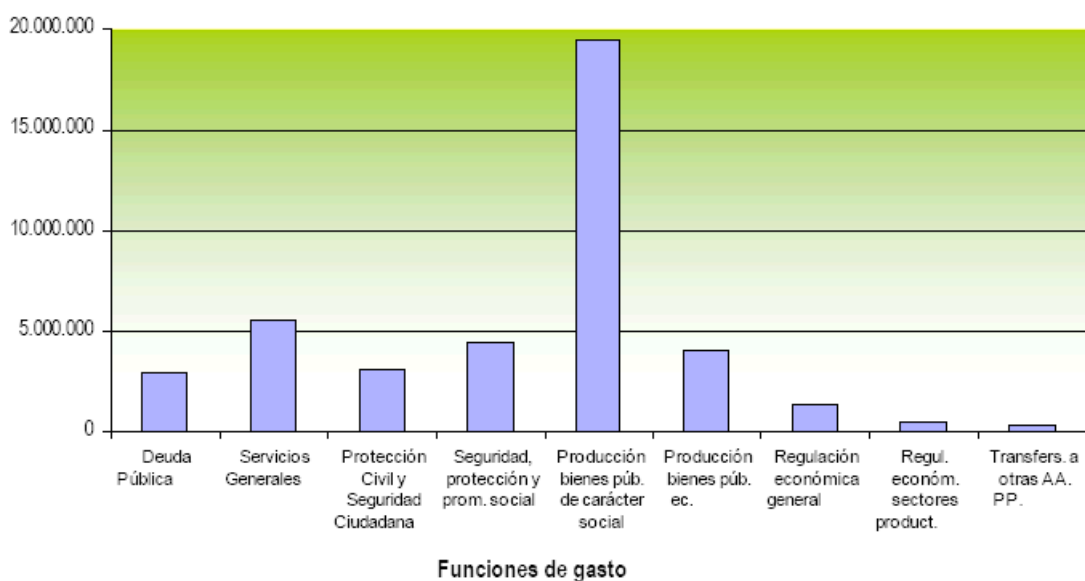
Anexo.- Cuadros y gráficos de interés

Estructura del gasto local



(Año 2005). Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

FUNCIONES DEL GASTO MUNICIPAL



(Año 2005). Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda)



Estructura de los ingresos

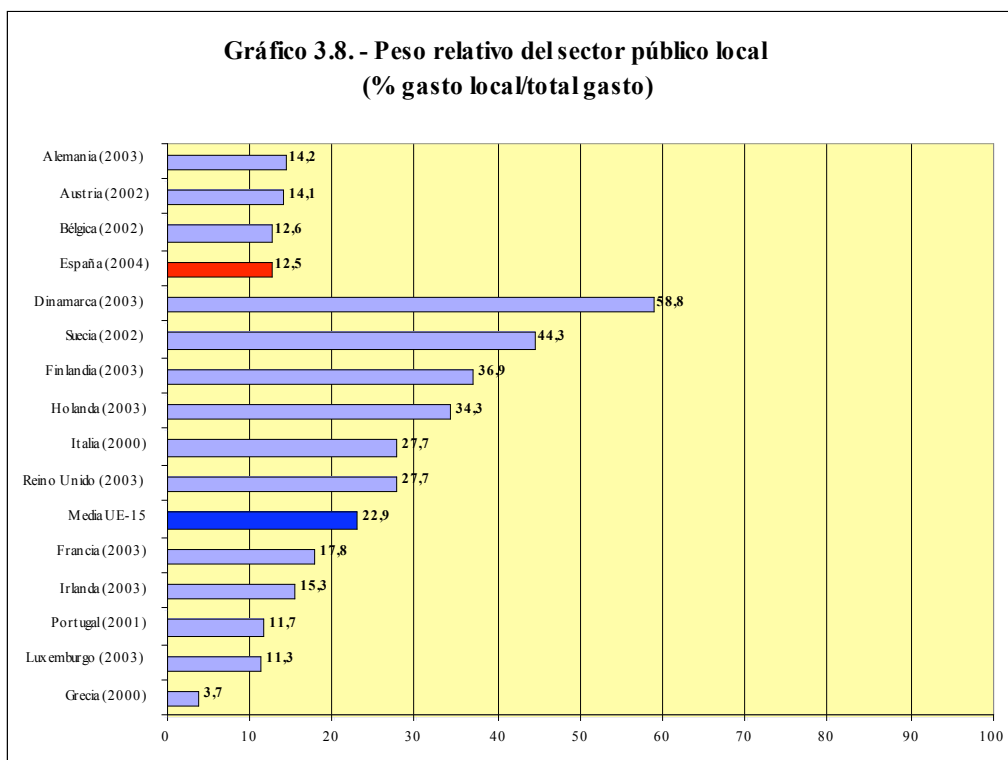
En los municipios los ingresos más relevantes son las transferencias corrientes de la AGE, el IBI y las tasas por prestaciones de servicios públicos o realización de actividades o por utilización privativa o aprovechamiento del dominio público.

Conceptos de ingresos	Importe (miles de €)	% sobre TOTAL INGRESOS	% sobre TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS
IBI	6.780.011	15,11	16,34
IVTM	2.061.172	4,59	4,97
IIVTNU	1.345.046	3,00	3,24
IAE	1.336.327	2,98	3,22
Resto Imp. Directos	339.787	0,76	0,82
ICIO	2.104.364	4,69	5,07
Resto Imp. Indirectos	384.064	0,86	0,93
Tasas	3.868.687	8,62	9,32
Precios públicos	480.897	1,07	1,16
Resto capítulo 3	3.530.964	7,87	8,51
Ingresos Patrimoniales (cap. 5 y 6)	3.950.698	8,80	9,52
Transferencias corrientes de la AGE	7.492.465	16,69	18,05
Transferencias corrientes de las CC. AA.	2.544.797	5,67	6,13
Transferencias corrientes de las Diputaciones	1.442.478	3,21	3,48
Transferencias corrientes otros sectores	392.210	0,87	0,94
Transferencias de capital	3.451.734	7,69	8,32
INGRESOS NO FINANCIEROS	41.505.701	92,48	100,00
Ingresos Financieros (cap. 8 y 9)	3.375.358	7,52	
TOTAL INGRESOS	44.881.059	100,00	

(Año 2005). Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

La financiación local en Europa

Los Gobiernos Locales españoles están por debajo de la media europea de la UE-15 tanto en lo que respecta a su peso relativo en relación con el gasto total del sector público, como al peso relativo de sus ingresos sobre el total de ingresos de las tres administraciones.



Fuente: Bosh y Espasa (2006)



Lo que dicen los expertos

El Gasto del Sector Público Local

El crecimiento del gasto total no financiero de los Entes Locales, entre 2001 y 2005, fue del 32%, lo mismo que el conjunto de las Administraciones Públicas, sólo un punto por debajo del crecimiento del PIB y 18 por encima del IPC.

El peso del sector público local en España se ha mantenido estable (13%), frente a la notable expansión de las Comunidades Autónomas, que crecieron un 63% en este período hasta situarse en el 36,40%.

La estructura institucional afecta notablemente al gasto público local, con diferencias importantísimas, no explicables por el rango de competencias existente

Ingresos locales

En materia de ingresos, los Gobiernos Locales han sufrido un retroceso (siete puntos porcentuales entre 2001 y 2005) respecto al conjunto de las Administraciones Públicas, agrandándose la brecha con el nivel autonómico de la Administración.

Los municipios pequeños presentan, como media, unos ingresos totales por habitante superiores a los grandes, debido al diferencial en las transferencias de capital recibidas para financiar infraestructuras básicas necesarias, con independencia del número de habitantes. Especialmente significativa es la gran concentración de las transferencias de capital en los municipios de menos de 5.000 habitantes.

Respecto a los ingresos fiscales, los municipios más grandes son los que mayor carga fiscal individual generan, debido tanto a su mayor capacidad tributaria (bases más amplias) como a su mayor compromiso político en el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal.

Los municipios comprendidos entre 100.001 y 500.000 habitantes son los que reciben una menor cantidad de ingresos totales por habitante (827,73 euros de media en 2004), porque obtienen menos transferencias corrientes.

Las ciudades de más de 500.000 habitantes son las más beneficiadas por las transferencias corrientes.

Los municipios canarios se benefician de un fondo autonómico de financiación municipal de cuantía destacable.

El ejemplo canario justifica el despliegue definitivo de las Participaciones en Ingresos de las Comunidades Autónomas como mecanismo central de la financiación local.

Las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales se basan casi exclusivamente en la “cultura de la subvención condicional”.

Diferencias según el escenario territorial



Los territorios forales se mueven en una situación de privilegio, debido a los excedentes que generan sus especiales sistemas de financiación. Ello permite una financiación vía transferencias corrientes sustancialmente más elevada en los municipios forales, pero también con una carga fiscal individual mayor.

Los municipios de los territorios forales vascos y navarros gastan en operaciones ordinarias un 33% más per cápita que los de régimen común. Los municipios canarios gastan un 40% más que el resto de municipios de régimen común.

El gasto corriente por habitante de los Cabildos Insulares canarios es como media 5,8 veces el de las Diputaciones de Régimen común y tres veces el de los Consejos Baleares.

Los Cabildos Canarios, además de obtener más recursos procedentes de sus ingresos fiscales por su régimen financiero especial, también reciben una cifra mayor de transferencias por habitante (2,8 veces de media más que las Diputaciones de Régimen Común y 1,5 veces más que los Consejos Baleares).

Los municipios canarios reciben por transferencias corrientes, de media y por habitante, el doble que el resto de los municipios de régimen común, y un 6% por encima de la media de los municipios situados en territorios de régimen foral.

Las Administraciones Locales con regímenes especiales disfrutan de mayores niveles de ahorro, aunque no siempre con mejores cifras en materia de déficit público.

Consolidación de una “cultura tributaria”

Los Ayuntamientos han ejercido su corresponsabilidad fiscal, asumiendo la impopularidad que supone elevar la presión fiscal, acudiendo directamente a los ciudadanos en un ambiente de especial proximidad y sobre bases claramente perceptibles.

Los ingresos fiscales de los Ayuntamientos suponen más de la mitad de sus ingresos totales no financieros, a pesar de carecer de figuras tributarias de amplias bases como pueden ser las que gravan la renta o el consumo.

Merece una valoración positiva el creciente uso de tasas y precios públicos, que en conjunto suponen aproximadamente la cuarta parte de los tributos locales.

El comportamiento general de las Corporaciones Locales ha sido, en general, responsable y respetuoso con los compromisos europeos adquiridos, como lo demuestra la evolución del ahorro y del déficit.

Las Corporaciones Locales vienen liquidando sus presupuestos con ahorro neto positivo y su déficit, cuando existe, no parece preocupante.