

El sistema de financiación de los ayuntamientos

Debilidades y sugerencias

José Manuel González Pérez

Consejero-Auditor de la Audiencia de Cuentas de Canarias

Profesor de Fundamentos de Análisis Económico de la Universidad de La Laguna

José Enrique Salvador Villar

Técnico-Auditor de la Audiencia de Cuentas de Canarias

El municipio, que constituye la entidad local por antonomasia, desde el inicio de la andadura democrática, y como consecuencia, por un lado, de la demanda por parte de los ciudadanos de nuevos y mejores servicios, y por el otro, del propio desarrollo del estado de bienestar, ha tenido un fuerte aumento del gasto. Pese a esta expansión de sus necesidades de gasto, el peso del sector local en el gasto total de las Administraciones Públicas sigue siendo reducido, todavía muy lejos de la fórmula *referente* ⁽¹⁾ del 50%, 25%, 25%, para el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales respectivamente.

En España la distribución del gasto total, sin incluir gastos financieros (capítulos 8 y 9), esta en torno al 67%, 19% y 14% ⁽²⁾, lo que nos induce a pensar que su peso seguirá creciendo, bien por la acumulación de nuevas competencias o por la delegación desde el Estado o las comunidades autónomas, sin olvidar las necesidades de financiación de los servicios de suplencia, prestados por muchos ayuntamientos sin ser legalmente de su competencia y por los que no

reciben compensación económica alguna, o esta es parcial. Con respecto a esta pauta de conducta habría que tener alguna prevención, pues se debe evitar que la prestación arruine los servicios que la Ley de Bases de Régimen Local, en su art. 26, establece como obligatorios y que consecuentemente queden al final abandonados. El sentido común demanda que sólo cuando estuviesen atendidos los servicios obligatorios y garantizada su continuidad, cabría plantearse la posibili-

dad de establecer nuevos servicios, que en todo caso deberían de ser financiados por la administración competente.

Frente a esta realidad nos encontramos con un sistema de financiación rígido y poco flexible ⁽³⁾, que no ha permitido la efectiva reali-

(1) Véase Saavedra Acevedo J. (1994)

(2) Véase Castells A. y Bosch N. (1993) y MAP (1990)

(3) Véase Vallés Ferrer J. (1994)

zación de los principios de autonomía y suficiencia financiera consagrados en la Constitución, en sus arts. 140 y 142, y también recogidos en el Título VIII de la Ley 7/1985. La autonomía está condicionada por las fuertes limitaciones que sufre el sistema tributario local, y la presión fiscal efectiva no se puede mantener por la adaptación natural de la base imponible a la evolución de la inflación y de la actividad económica, sino que se necesita una decisión discrecional, con las resistencias que ello provoca, amén de los límites que a dicha decisión somete la Ley 39/1988.

En cuanto a la suficiencia financiera, su consecución también ha planteado múltiples problemas, ya que el segundo pilar en que se sustentaba este principio, la participación en tributos del Estado, no ha funcionado suficientemente en dirección al objetivo de proporcionar el volumen de recursos económicos necesarios, puesto que el automatismo con que se diseñó no ha garantizado el mantenimiento de un porcentaje estable en los tributos estatales. Diversas señales que evidencian este problema se aprecian en las dificultades habidas en la última negociación sobre el sistema de cálculo para actualizar el Fondo Nacional de Cooperación Municipal entre el Estado y la FEMP ⁽⁴⁾.

Esta situación, unida a la fuerte disminución del ahorro bruto (diferencia entre ingresos y gastos corrientes), ha llevado a que en los últimos años, los municipios, para mantener su peso en el gasto total de las Administraciones Públicas, hayan tenido que acudir con gran intensidad al endeudamiento ⁽⁵⁾, solamente atenuado en los últimos

(4) Véase la revista *Carta Local* (1994).

(5) Véase Carmona Ruiz R. (1995). En dicho trabajo se describe sucintamente el modelo de financiación vigente.



ejercicios por la disminución del gasto de capital.

A todo ello se le añade la desconfianza en la capacidad de gestión de la Administración Local. La aplicación del principio de subsidiaridad preocupa a más de uno, sólo de imaginar a los ayuntamientos gestionando fondos hasta ahora de la exclusiva competencia de la Administración central o autónoma. Se acusa a la Administración Local de administrar mal y en base a ello se transmite la sensación de que el gasto local es un sacrificio que realiza el Estado como precio a pagar por contar con un poder local, siendo un ejemplo de ello la no participación de los ayuntamientos en el destino de los fondos europeos, para los que son las comunidades autónomas los únicos interlocutores de la Administración Central del Estado.

En esta materia, aún permanece la idea de considerar a la Administración Local, como una menor, incapaz de gestionar con eficacia los asuntos encomendados, cuando el problema es otro, con raíces pro-

fundas y antiguas. Las entidades locales han sido marginadas en el proceso de descentralización del Estado, consecuencia de la posición a que la lógica del desarrollo de la organización territorial del Estado relegó a la Administración Local ⁽⁶⁾, pues los protagonistas del proceso autonómico fueron y son el Estado y las comunidades autónomas. No obstante, es preciso que se reconozca cierta responsabilidad municipal por los incrementos habidos en los gastos corrientes en los últimos años, aunque ello no justifique tal desconfianza.

De no variar los parámetros del actual sistema de financiación las haciendas locales se encontrarán ante dos alternativas:

- ❖ Mantener el ritmo de incremento del gasto local, con el consiguiente aumento de la presión fiscal municipal y seguramente los niveles de endeudamiento.
- ❖ Disminuir los niveles actuales de los servicios públicos municipales.

(6) Véase Montaner Roselló J. (1994)

Ninguna de estas soluciones parece satisfactoria, la primera por prudencia financiera y limitación legal, en tanto que la segunda, porque es difícilmente sostenible que las dificultades financieras sean consecuencia de una provisión excesiva de servicios públicos. Aunque no se puede desdeñar la necesidad, que seguramente se dará en muchos ayuntamientos, de una provisión menos costosa y, en su caso, de mayor calidad de dichos servicios, para lo que sería preciso, en mayor medida de lo que se hace actualmente, poner en relación el coste de los servicios con los ingresos procedentes de las tasas y precios públicos percibidos por prestación.

La solución al problema, con independencia de las medidas de racionalidad que seguramente habrá que introducir, pasaría por una reforma del sistema de financiación, toda vez que el actual parece agotado.

Esta reforma podría hacerse en tres grandes líneas:

- ▲ Participación en los rendimientos de figuras impositivas con alta capacidad recaudatoria.
- ▲ Crear fondos de cooperación municipal de carácter autonómico.
- ▲ Introducción de reformas en los actuales tributos y en concreto, en el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) y en el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), para que guarden una mayor relación con el valor de los bienes y el volumen de beneficios o ventas.

Las reivindicaciones económicas municipales en cuanto a participación en rendimientos impositivos se han centrado en la petición de recibir un porcentaje del IRPF ⁽⁷⁾, en

una línea parecida a la aprobada para las comunidades autónomas, dicha cesión parece necesaria, aunque puede plantear una serie de problemas:

- Uno de los acicates de la expansión del gasto financiado por esta vía es que los ciudadanos aprecian que su financiación no exige sacrificios propios; Así la experiencia demuestra que los resultados electorales benefician, en ocasiones, a los cargos públicos que elevan en mayor medida el nivel de gasto, por lo que una participación de este tipo no corregiría la apreciación ciudadana, adelantándose la inestabilidad del sistema de financiación.
- Este impuesto está muy ligado al ciclo económico, cuando los gastos municipales son poco variables de un año a otro, por lo que son más adecuados los impuestos rígidos no ligados al ciclo, circunstancia que por otro lado afecta al actual sistema impositivo y en mayor medida a los impuestos sobre instalaciones, construcciones y obras e incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, y en menor medida al resto de impuestos.

Los fondos de cooperación municipal de carácter autonómico presentan el problema, junto al de no cooperar a la autonomía financiera, el que su volumen dependerá de sus superávit o déficit, ligados -aunque en menor medida que el Estado- a la actividad económica.

Además, los fondos de cooperación no reflejan debidamente el grado de diferenciación de las necesidades financieras. Para que queda-

(7) Véase LL. U. (1993)

ra garantizada la estabilidad debería ajustarse a la evolución de sus necesidades. Esto obligaría a la definición de criterios que permitan generar un mecanismo asignador del fondo, de acuerdo a las diferentes necesidades financieras de las entidades, tarea nada fácil. Por otro lado, recurrir al instrumento financiero de las transferencias procedentes de otras administraciones estimula la conciencia ciudadana de que esta financiación no exige sacrificios a la entidad receptora y por tanto fomenta la expansión del gasto. No obstante, cuando este recurso se incrementa, también aumenta la dependencia respecto a las otras administraciones, generándose en muchas ocasiones fuertes debilidades en la estructura financiera de las entidades locales.

En cualquier caso, la distribución de estos fondos debería tener en cuenta, por un lado, que las diferencias intermunicipales en la dinamización del gasto corriente son crecientes en relación con la población, y por otro, las señales de los indicadores del esfuerzo corrector realizado por cada entidad.

De todos modos, no deberían tener un peso excesivo en los ingre-

Las entidades locales han sido marginadas en el proceso de descentralización del Estado, y se las considera incapaces de gestionar con eficacia los asuntos encomendados

sos, pues en caso contrario pondrían en cuestión la autonomía financiera, aunque los fondos autonómicos podrían introducir criterios propios que asignen fondos de financiación en mayor acuerdo a la especificidad de la estructura municipal.

El IBI presenta una serie de problemas, el principal es su poca flexibilidad. Las revalorizaciones de las bases imponibles no son continuadas ni automáticas, lo que además provoca el descontento de los contribuyentes. Otro problema lo constituye su carácter regresivo, ocasionado por no guardar relación con la capacidad de pago ni las circunstancias personales del contribuyente, con lo que no se cumple el objetivo de la equidad. Asimismo, cuenta con la arbitrariedad e irregularidad en las valoraciones de las bases imponibles, que no únicamente difieren de un área a otra sino también entre diferentes tipos de propiedades, afectando a la asignación de recursos y a la relocalización industrial y comercial.

En cuanto al IAE, la reforma debería de ir encaminada hacia una mayor relación con los beneficios o el volumen de negocios de los sujetos pasivos, para corregir los defectos actuales en la distribución de la carga tributaria, derivados de la estructura tarifaria, además de resolver su rigidez⁽⁸⁾. Sería preciso buscar fórmulas para que estuviese más cercano a la capacidad de pago.

A las razones anteriores hay que añadir que los ayuntamientos ofrecen, cada vez más, una serie de servicios destinados a satisfacer necesidades preferentes, y otros como ocio, cultura, etc., para los que resulta más lógica su financiación a través de impuestos personales. ■

(8) Véase Vallés Ferrer J. (1994) pág. 127



Bibliografía

- Carmona Ruiz R. (1995) "El modelo de financiación de las Corporaciones Locales: Una aproximación al caso de Andalucía". Auditoría Pública nº 2 julio 1995 pág. 9.
- Castells A. y Bosch N. (1993) "Informe sobre financament municipal a Catalunya". Federació de Municipis de Catalunya, pág. 29.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (B.O.E. del 3).
- Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales (B.O.E. del 31).
- LL.U. (1993) "Más allá del IRPF". El País, 1 de noviembre de 1993, pág. España/19.
- M.A.P. (1990) Ministerio para las Administraciones Públicas: Memoria de la Dirección General de Análisis Económico Territorial.
- Montaner Roselló J. (1994) "Régimen Local y Comunidades Autónomas", pág. 36-39. Encuentro sobre la problemática actual de las CC.LL. Editado por Cámara de Cuentas de Andalucía.
- Revista Carta Local (1994); "La FEMP y Hacienda acerca posturas". Revista Carta Local nº 50, junio 1994.
- Saavedra Acevedo J. (1994). Conferencia Inaugural en el Encuentro sobre la Problemática Actual de las Corporaciones Locales, pág. 12. Editado por la Cámara de Cuentas de Andalucía.
- Vallés Ferrer J. (1994), "La Crisis de las Finanzas Municipales". Encuentro sobre la Problemática Actual de las CC.LL. Ed. Cámara Cuentas de Andalucía.