REFORMANDO LA FINANCIACIÓN LOCAL EN ESPAÑA: EL INFORME DEL COMITÉ DE EXPERTOS

Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo

ESPAÑA ES UNA UNIDAD DE AGRAVIOS COMPARATIVOS
elroto@inicia.es

CONTENIDO

- Sobre las características generales del modelo español de descentralización fiscal
  - La política (en el origen y en el desarrollo)
  - Un asunto de principios (Marxismo, versión Groucho)
  - Las necesidades de gasto (oferta y demanda)
  - Las continuas tensiones entre autonomía y equidad

LA RESTRICCIÓN POLÍTICA…

"Alguien ha dicho sabiamente que, en política, no se debe hacer nada, porque la mitad de los problemas de todos modos no tiene solución y la otra mitad se resolverá sola. En política, hay que saber esperar. Gana el que sabe hacerlo mejor."

Ryszard Kapuscinski, *Cristo con un fusil al hombro*

UN ASUNTO DE PRINCIPIOS (MARXISMO, VERSIÓN GROUCHO)

- Principios generales a respetar (y si no gustan, tenemos otros)
  - Suficiencia
  - Equidad
  - Autonomía
  - Transparencia

LAS NECESIDADES DE GASTO (OFERTA Y DEMANDA)

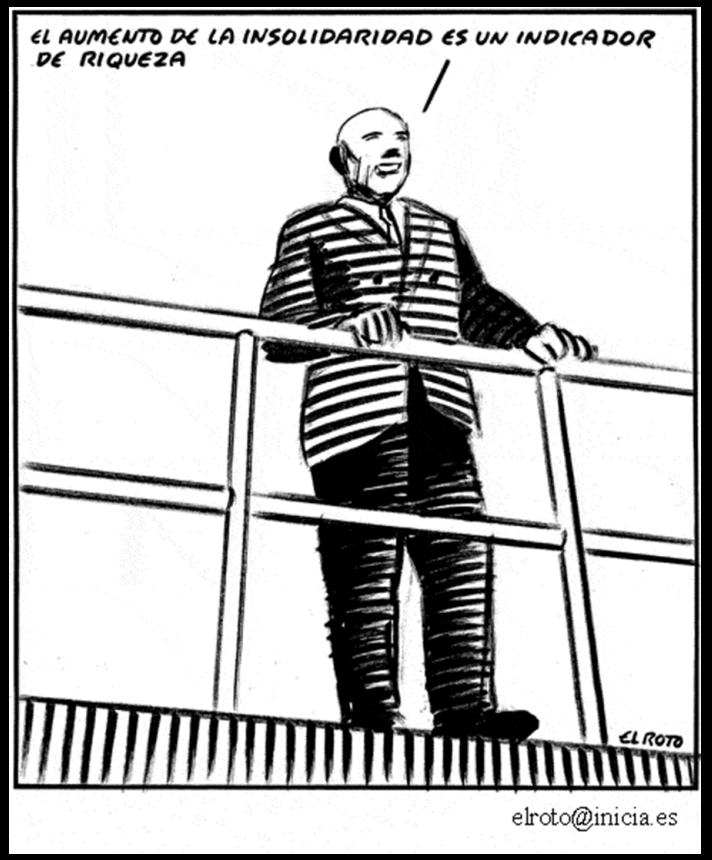
- Elemento clave → La evaluación de las necesidades
  - Desde la Demanda
    - Identificación de los demandantes
      - Población (general)
      - Usuarios (población ajustado)
    - Atribución de competencias entre gobiernos
      - Entre el principio de subsidiariedad y la Economía Política (Ej. Hacienda Local)
        - Distinción entre competencias obligatorias (LBRL) y competencias realmente asumidas
        - Servicios Mínimos Obligatorios
          - Diferencias según tramos de población
          - Otras Competencias Asumidas
        - El problema de los denominados "Gastos Impropios" ¿30%?
          - Competencias delegadas y financiadas
          - Gastos de suplencia
          - Gastos "voluntarios"

LAS NECESIDADES DE GASTO (OFERTA Y DEMANDA)

- Elemento clave → La evaluación de las necesidades
  - Desde la Oferta
    - Coste de los servicios
      - Diferencias territoriales
        - Superficie
        - Dispersión
        - Insularidad
        - Orografía
        - …
    - Gasto Público y Eficiencia
      - Importancia de diferenciar input y output públicos
      - Más gasto no significa "necesariamente" mejores servicios
      - Un atomizado mapa municipal que condiciona todo

LAS CONTINUAS TENSIONES ENTRE AUTONOMÍA Y EQUIDAD

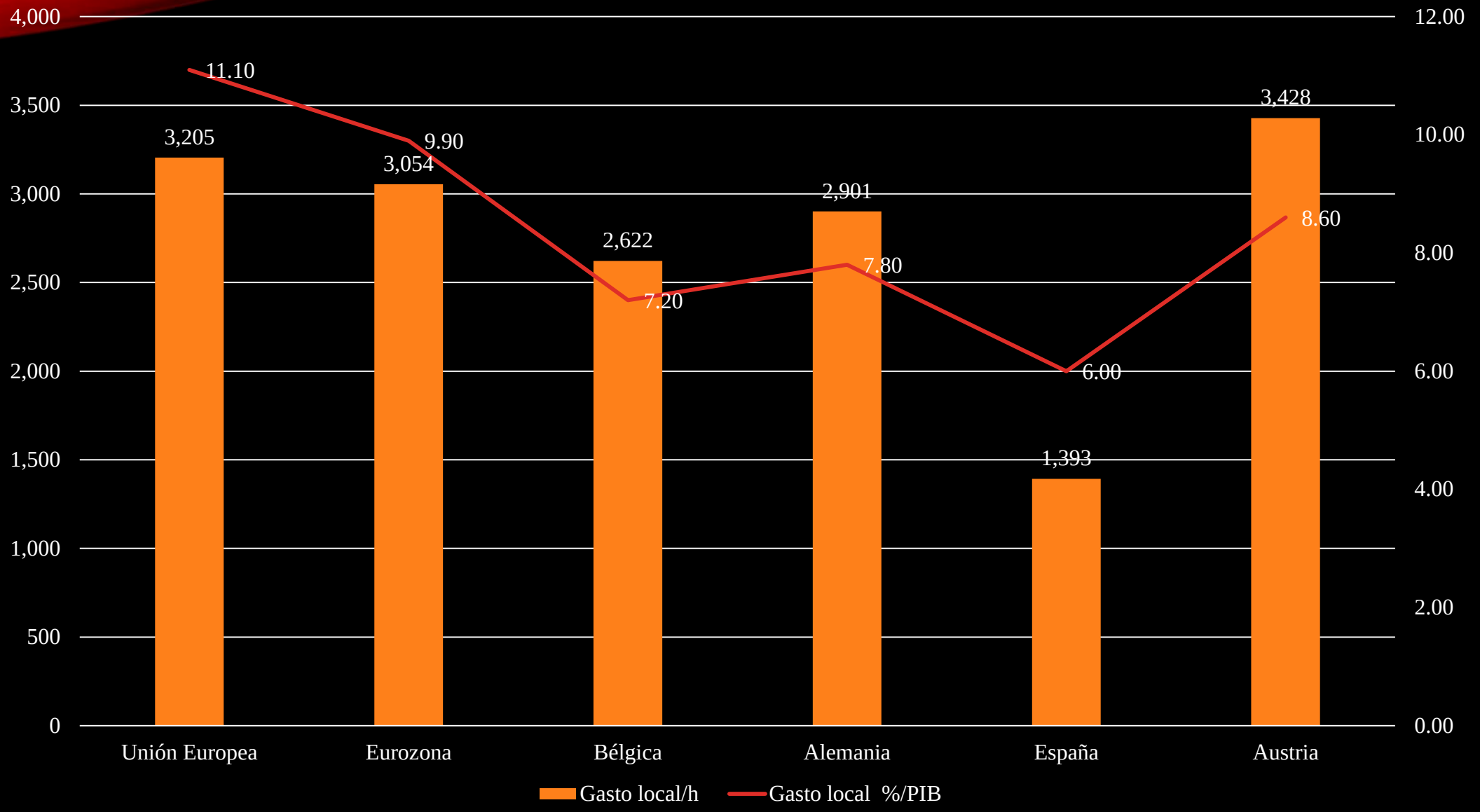
- La difícil objetividad
  - ¿Cómo ponderar adecuadamente los distintos componentes de necesidad?
  - La importancia de distinguir entre *gasto* y *coste*
  - *¿Cómo financiar los servicios públicos?*
    - *¡Que paguen los usuarios!*
    - *¡Que paguen nuestros contribuyentes!*
    - *¡Que paguen OTROS contribuyentes!*
      - *En sentido territorial* → *Transferencias*
      - *En sentido temporal* → *Deuda*



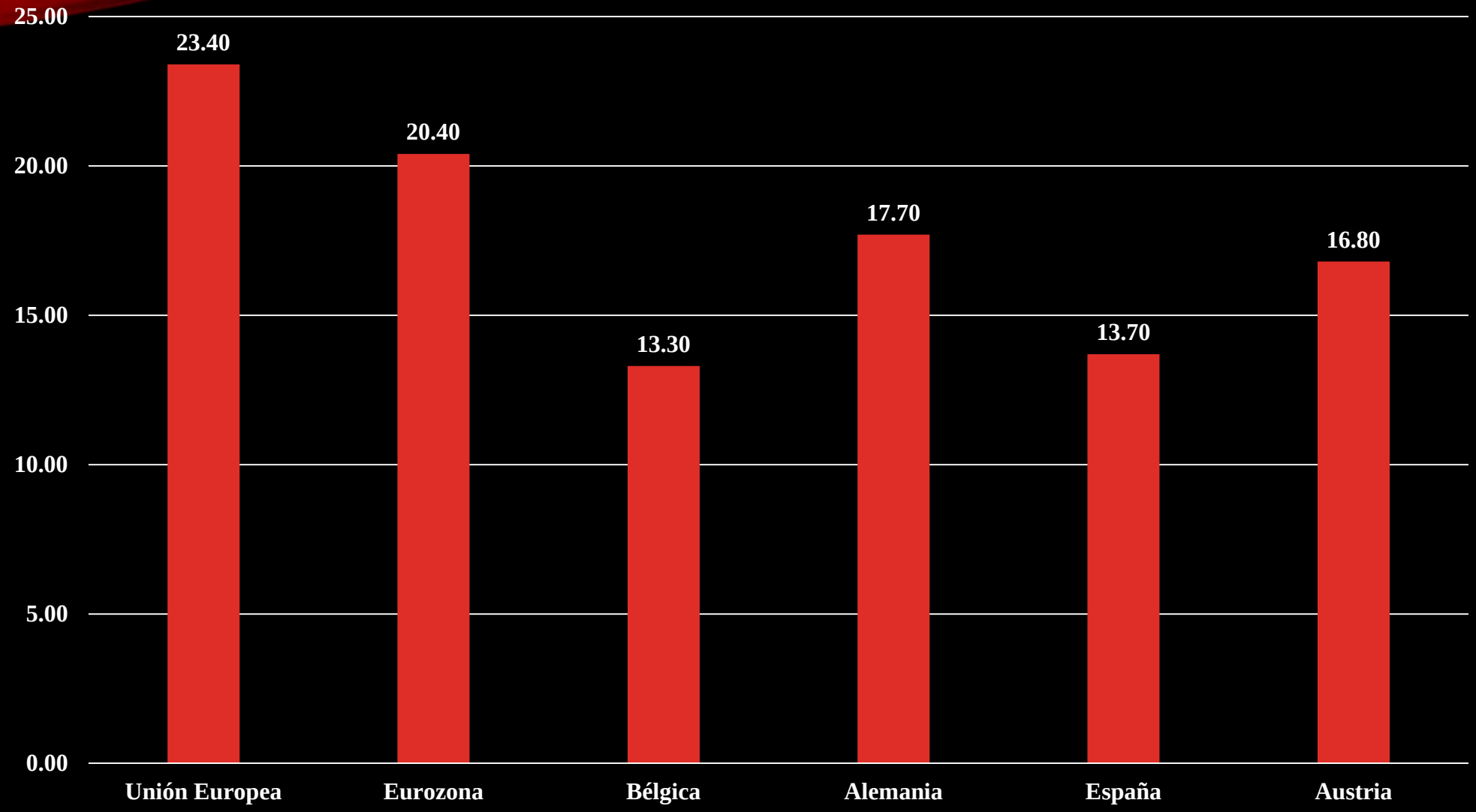
UN ASUNTO DE PRINCIPIOS (MARXISMO, VERSIÓN GROUCHO)

- Transparencia
  - Reglas del juego claras y duraderas
  - Información compartida
  - Conspiran contra la transparencia:
    - Los acuerdos secretos bilaterales
    - La complejidad en el diseño de las transferencias intergubernamentales
    - El ocultismo de información financiera relevante
    - La regulación sectorial con incidencia fiscal intergubernamental
    - Las revisiones de acuerdos antes de su finalización

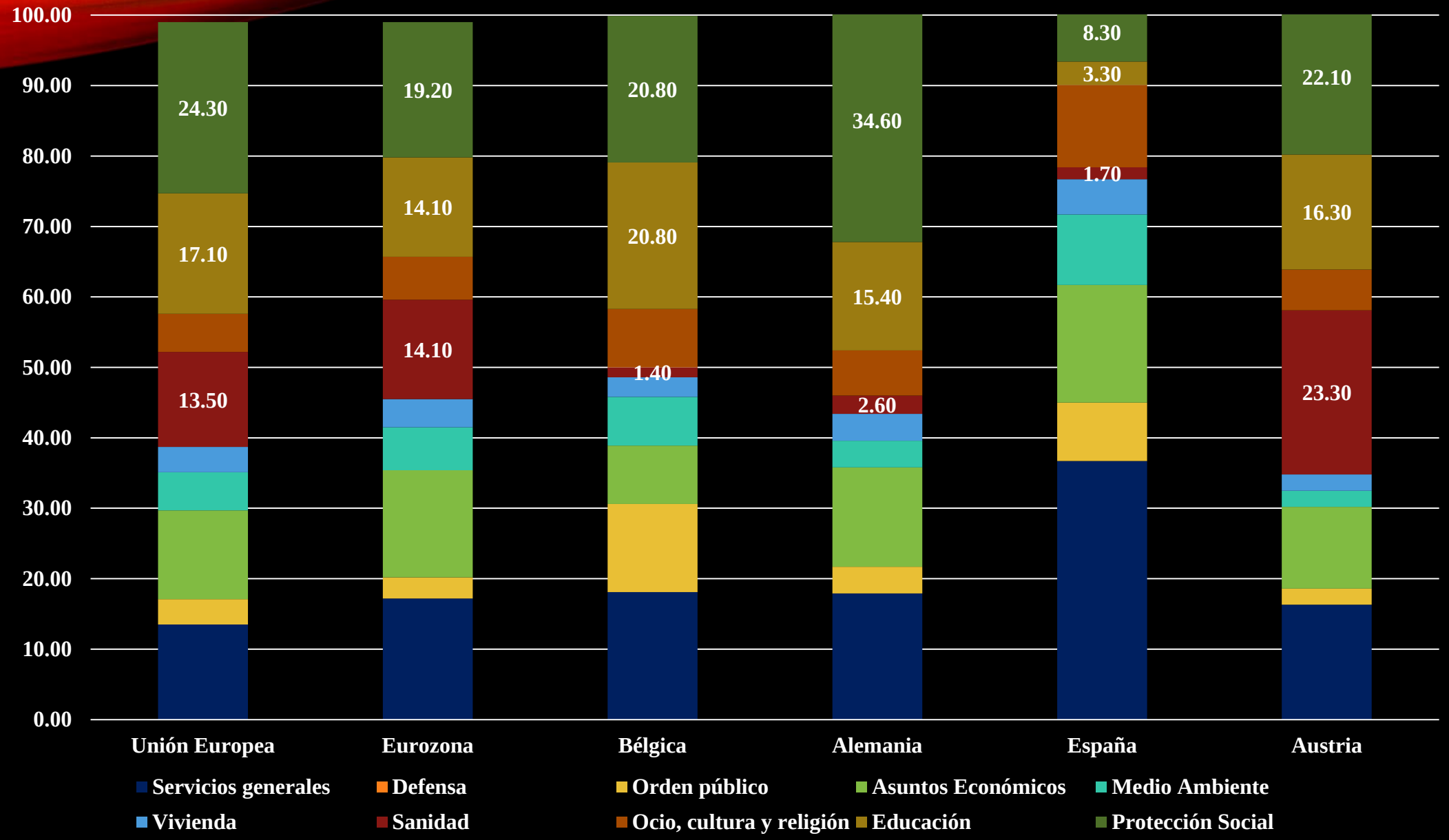
Gasto Local en Europa (2015)



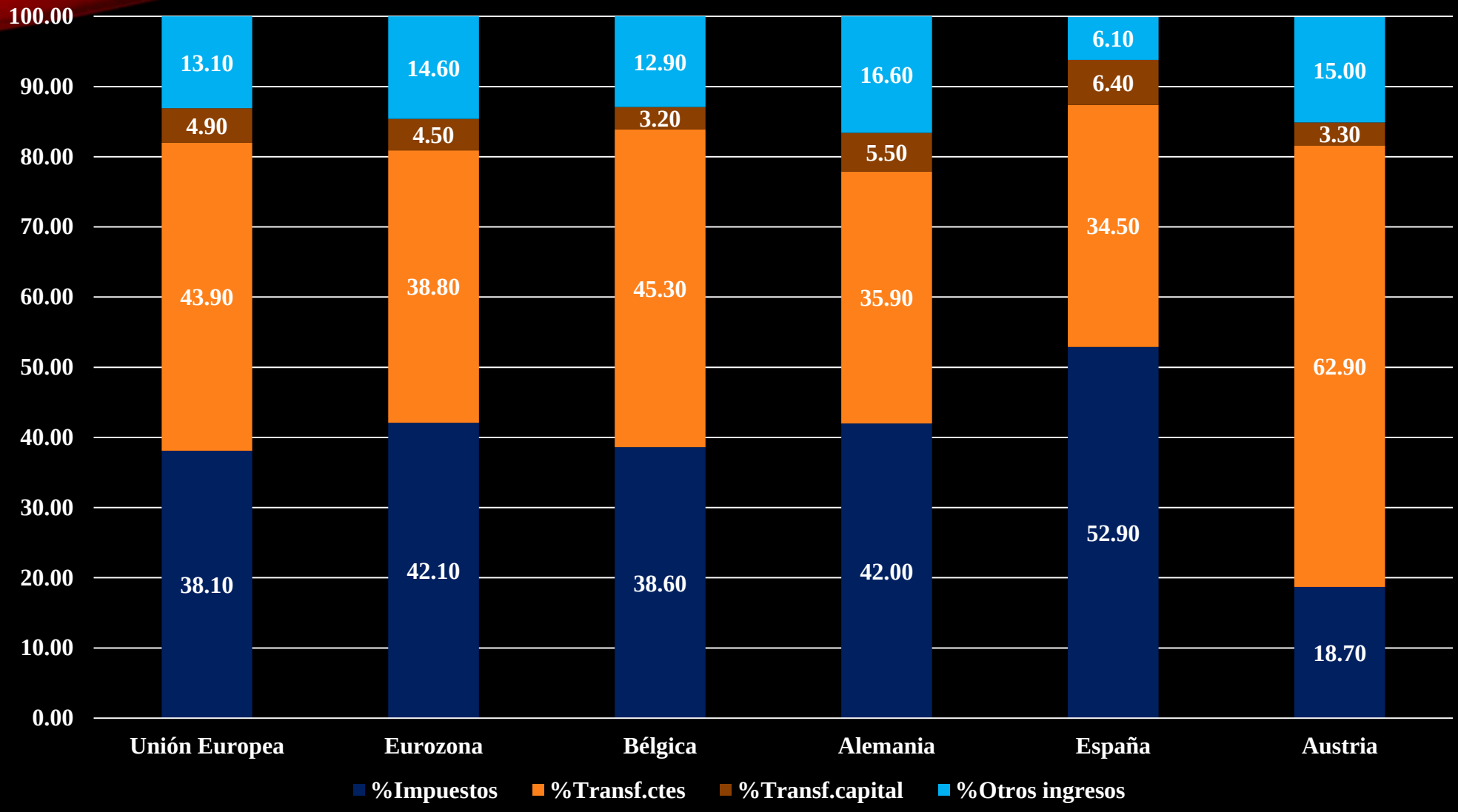
Gasto Local /AA.PP. (%)



Estructura Funcional del Gasto Local



Estructura de los Ingresos Locales



CARACTERÍSTICAS GENERALES

- Un sistema de transferencias con inequidades horizontales mantenidas (y agravadas) históricamente
  - La PIE como elemento nuclear
    - Sistema dual, casi trinitario
    - Inequidades heredadas y no corregidas
  - Papel muy reducido de las Comunidades Autónomas
    - Mínimo despliegue de PICAs
    - Mayor peso de transferencias de capital condicionales
  - Discriminación a favor de los municipios radicados en territorios forales

DISEÑO ÓPTIMO Y EQUIDAD

- Elementos estructurales de un buen sistema de transferencias basado en PTE.
  - Respecto al objetivo de equilibrio vertical
    - Determinar su ***cuantía inicial***
    - Establecer unos compromisos sobre su ***evolución*** y ***revisión*** con el fin de lograr un sistema ***estable*** y ***flexible***
  - Respecto al objetivo de equilibrio horizontal
    - La existencia de una ***fórmula*** (lo que proporciona transparencia) para distribuir la transferencia entre cuyos criterios debe de haber
      - ***Factores de necesidad*** relacionados ***directamente*** con las ***competencias***, y
      - ***Factores de capacidad*** relacionados ***inversamente*** con las ***bases tributarias propias***
  - Las decisiones básicas sobre los anteriores elementos deben ***quedar al margen*** del comportamiento de las unidades que entregan y reciben las transferencias

DISEÑO ÓPTIMO Y EQUIDAD

- Para alcanzar el equilibrio vertical se necesitan dos decisiones básicas
  - Determinar la ***cuantía de la transferencia*** en el año base o inicial y revisar esa cuantía cada cierto tiempo.
    - En la práctica la cuantificación del desequilibrio y, en consecuencia, el importe de la transferencia acaba siendo una ***decisión política***
    - Desde una perspectiva comparada, un plazo razonable de revisión del importe de la transferencia suele ser ***quinquenal***
  - Establecer un ***índice de evolución*** de la misma que permita mantener el equilibrio vertical durante el periodo fijado (entre el año inicial y el de revisión) con ***dos alternativas:***
    - Asociación ***directa*** de la evolución de la transferencia a los recursos de la Hacienda que la entrega (**Ingresos Tributarios del Estado**) o
    - Asociación ***indirecta*** de la evolución de la transferencia a los recursos de la Hacienda que la entrega (**Macromagnitud)**

DISEÑO ÓPTIMO Y EQUIDAD

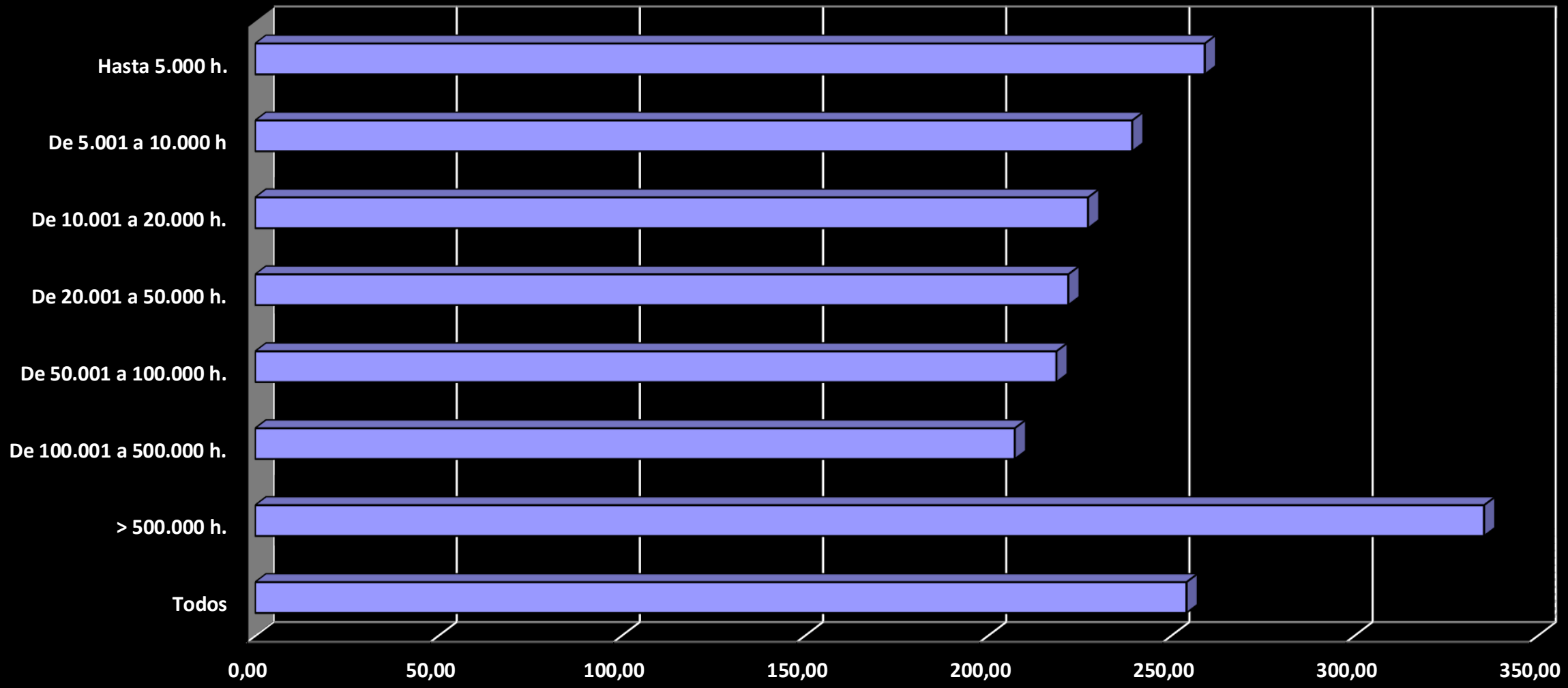
- Un índice de evolución vinculado a los *recursos tributarios* de la Hacienda que entrega la transferencia proporciona ***flexibilidad*** sin problemas de ***suficiencia*** para la Hacienda central

- Alternativamente, un índice de evolución vinculado a una ***macromagnitud*** es más ***estable***, ***no manipulable*** y ***previsible***

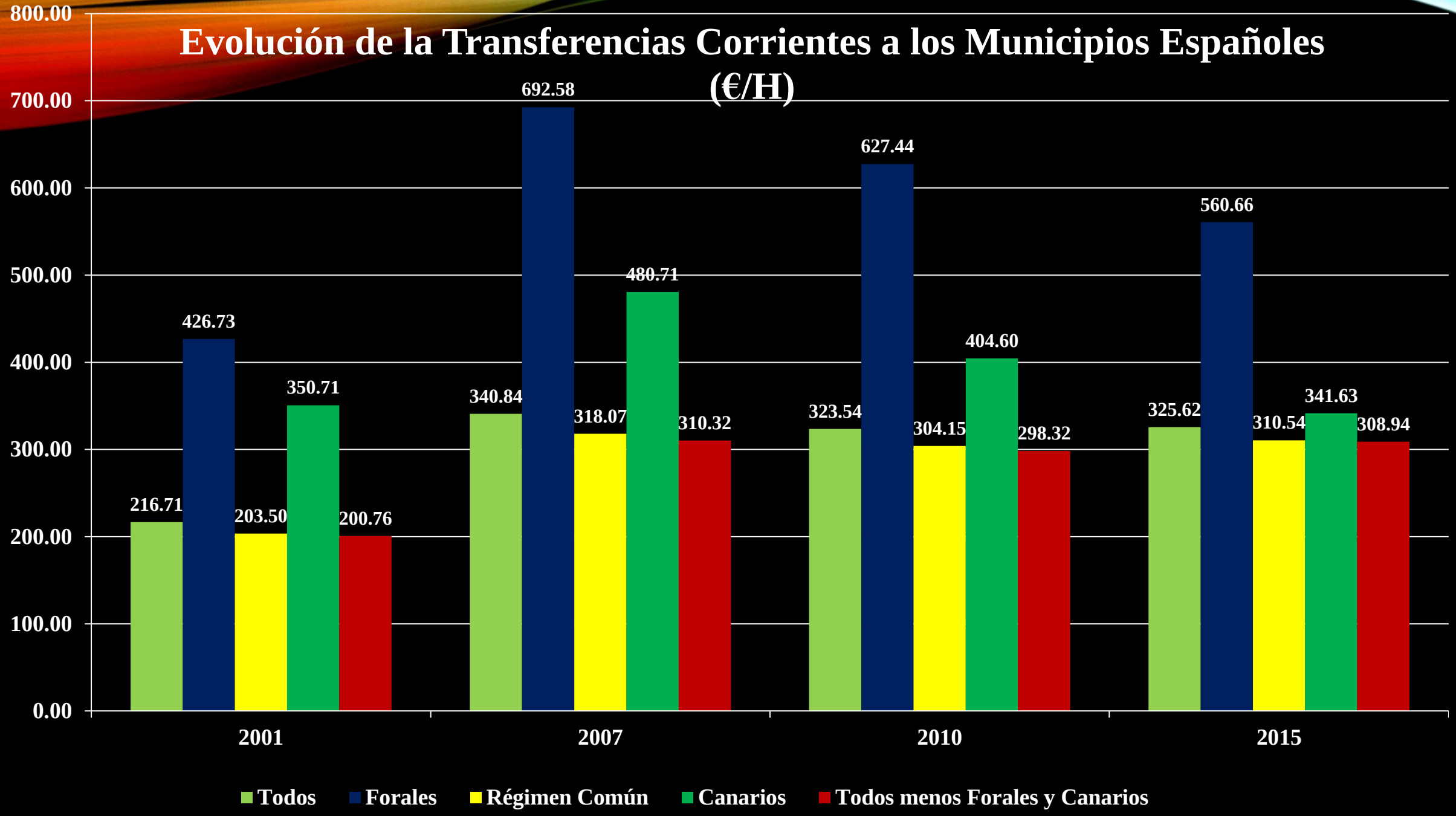
NUESTRO MODELO DUAL

- Características
  - Ausencia de un modelo integral de financiación del sector público que haga efectivo el respeto al principio de equidad vertical
  - Inequidades horizontales mantenidas (y agravadas) históricamente
    - La PTE como elemento nuclear
      - Sistema dual, casi trinitario
      - Inequidades heredadas y no corregidas
    - Papel muy reducido de las Comunidades Autónomas
      - Mínimo despliegue de PICAs
      - Mayor peso de transferencias de capital condicionales
      - Discriminación a favor de los municipios radicados en territorios forales

Transferencias Corrientes (€ per cápita)



Evolución de la Transferencias Corrientes a los Municipios Españoles (€/H)



ALGUNAS DISFUNCIONES Y PROBLEMAS DE GESTIÓN

- La principal disfunción observada es la descomunal brecha producida entre los **índices provisionales y definitivos** del ITE, en términos interanuales, que ha destrozado en la práctica el respeto a los principios clave de **estabilidad** y **previsibilidad**

- Ello provocó **liquidaciones negativas** muy significativas para los años 2008 y 2009 que hizo imprescindible el aplazamiento de las mismas y contribuyó a aumentar la complejidad del sistema de liquidaciones.

- La conclusión es la **imposibilidad** para las entidades locales de efectuar una **gestión presupuestaria adecuada**, en la medida en que las **entregas a cuenta** constituyen la variable clave sobre la que se cimientan los compromisos de gasto de éstos.

- En consecuencia, aun con la concesión de aplazamientos para las devoluciones de liquidaciones negativas, la magnitud de los desfases ha provocado **un daño irreparable** a la gestión presupuestaria de las entidades locales fruto del **exceso de gasto inducido** por entregas a cuenta desmesuradamente elevadas fruto de la mala previsión de la administración central

¿GRANDES PROBLEMAS? SIMPLES SOLUCIONES...
¿ES UD. PARTIDARIO DE UN SOBERANISMO CONFEDERADOR EXTRÍNSECO A UN EJE DADO?
SERVIDOR, LO QUE DIGA DEL BOSQUE

SOBRE LA REFORMA

- Aspectos especialmente relevantes
  - Marco de competencias y relaciones CCAA - EELL
  - ¿Establecemos o no un estándar de servicios básicos para todo el territorio nacional?
  - ¿Mantenemos las Diputaciones o dejamos que cada CCAA organice su territorio?
  - ¿Mantenemos o revisamos la "planta" municipal
- Asunto irrelevante o a evitar
  - Las balanzas fiscales como referente del modelo de financiación

SOBRE LA REFORMA

- Preguntas clave Sobre la distribución de los espacios fiscales
  - ¿Cuán amplio debe ser el espacio fiscal de los gobiernos territoriales?
    - Capacidad normativa
    - Gestión tributaria
  - ¿Es mejor obtener recursos tributarios de pocos impuestos con amplio potencial recaudatorio o contar con múltiples bases tributarias que permitan elecciones fiscales más abiertas?
  - ¿Es más recomendable que los gobiernos territoriales cuenten con sus propias bases tributarias privativas, independientes de las de otros niveles de gobierno, o deberían por el contrario compartir las mismas bases con ellos?

¿CUÁNTO TIEMPO TARDARÁN EN PONER UN IMPUESTO A LAS PUESTAS DE SOL?
ESO; TÚ DALES PISTAS

SOBRE LA REFORMA

- Preguntas clave → Sobre la *distribución* de transferencias interterritoriales
  - ¿Mejor un único fondo incondicionado de nivelación o un conjunto de fondos finalistas para garantizar una cobertura estándar de servicios básicos?
  - ¿Cómo articular la financiación de los gobiernos autonómicos con los locales?

- Preguntas clave → Sobre la *consolidación fiscal*
  - ¿Sobre qué criterios debe basarse la distribución de los objetivos de déficit y deuda?
  - ¿Cómo articular la transición?

LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

- Marco competencial
  - Se considera imprescindible una clarificación del ámbito competencial de las Entidades locales, que necesariamente debe partir del reconocimiento de la situación actual y de la asunción de medidas que den respuesta a las tensiones financieras generadas por la misma. Dos alternativas
  - Cuantificación de los gastos de suplencia.
    - Corrección de servicios concretos mediante financiación condicionada, esto es, mediante transferencias de la administración responsable de la insuficiencia (fundamentalmente CC.AA.)
    - Derivación hacia financiación general incondicionada, estos es, vía Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs).
  - Ampliación de competencias sobre todo en el ámbito de los servicios sociales y el desarrollo de la Ley de Dependencia, con base en el principio de lealtad institucional

LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

- Organización y planta municipal
  - Establecer tres categorías de municipios susceptibles de ser reguladas de modo diferencial:
    - En primer lugar, las grandes metrópolis de Madrid y Barcelona, en la medida en que ya cuentan con su propia Carta de Autonomía Local.
    - En segundo lugar, los pequeños municipios, entendiendo como tales, aquellos cuya población sea inferior a 20.000 habitantes de derecho, donde se concentran las mayores dificultades de gestión autónoma de sus competencias derivadas de problemas de escala, dispersión geográfica o declive poblacional permanente.
    - Finalmente, el resto de municipios, a los que se les supone en todo caso capacidad suficiente de gestión tanto en materia de asignación de gasto, como de organización autónoma de sus ingresos.
  - Las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos Insulares deberían dedicarse fundamentalmente al apoyo a municipios de menos de 20.000 habitantes, de modo que se convertirían en una suerte de "municipios de municipios", cuya misión sea asesorar e incluso ejercer directamente la gestión de servicios públicos en municipios pequeños incapaces por sí mismos de prestarlos bajo mínimas condiciones de eficiencia, así como, adicionalmente, decidir y gestionar los tributos locales en esos ámbitos territoriales.

LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

- Instrumentos de Financiación
  - Espacios Fiscales Propios:
    - Mantenimiento de los impuestos actuales con reformas de diferente calado.
    - Refuerzo con nuevos impuestos potestativos .
    - Cargas directas sobre los usuarios (tasas, contribuciones especiales…).
  - Transferencias intergubernamentales
    - PIE
    - PICAS
    - Transferencias condicionadas
  - Recurso al crédito

LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

- Transferencias
  - PIE
    - Eliminación del sistema de participación territorializada en tributos concretos
    - Implantación de un sistema de fórmula basado en criterios de necesidad y capacidad
      - Criterios de necesidad diferentes para municipios grandes y pequeños
      - Valores de propiedad y renta como indicadores de capacidad
    - Negociación de una cuantía inicial y evolución de acuerdo con un índice mixto que combine el crecimiento de ITE (devengo) y de PIB
    - Imprescindible aplicar las medidas de modo gradual, a fin de suavizar los efectos de la reforma.

LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

- Transferencias
  - PICAS
    - Podría ser consolidado a partir de la utilización de diversos instrumentos:
      - La transformación en incondicionales de un porcentaje elevado de las actuales transferencias condicionales aportadas por las CCAA;
      - La valoración de nuevas competencias fundamentalmente en materia de servicios sociales y programas deportivos y culturales, eventualmente asumidas al amparo del principio de subsidiariedad, y
      - En su caso, la cuantificación agregada de los gastos de suplencia en los que hubieran incurrido las entidades locales.
    - Cada Comunidad Autónoma establecería sus criterios de distribución.

LAS PROPUESTAS DE LA COMISIÓN

- Transferencias
  - La financiación del transporte
    - Se propone la recuperación de la aportación de recursos, anquilosada desde 2011 y actualizar anualmente la cantidad resultante con el índice general que se aplique al resto de las transferencias generales.
    - Asimismo, se propone modificar los criterios de distribución de la subvención, eliminando cualquier referencia al déficit de explotación e incorporando variables medioambientales y otras relacionadas con la renovación de flota, eficiencia,...
    - La distribución de las subvenciones entre los Municipios debería incluir una estratificación, considerando la población de cada uno de aquéllos y, además, la establecida en las áreas metropolitanas en las que aquéllos se ubiquen.
    - Para Municipios con un nivel de población determinado podría establecerse la aplicación de Contratos-Programa que valoren de forma más objetiva las singularidades de cada uno, quedando excluidos del Fondo de reparto de subvenciones de aplicación general.
    - Por último, se propone la elaboración de una Ley estatal sobre el modelo de financiación del transporte urbano colectivo, que sirva de referencia a todas las Administraciones Públicas.

LA NORMALIDAD CONSISTE EN CREER QUE LO QUE PASA ES NORMAL
EL ROTO
elroto@inicia.es

SEÑORES: HAY UN ICEBERG A PROA
QUE ESPERE
JM NIETO

MUCHAS GRACIAS

Tels: (34) 985103725

E-Mail: jspandi@uniovi.es

http://www.unioviedo.es/economia/prof/Economia/JavierSuarezPandiello/index.html

http://uniovi.academia.edu/JavierSuárezPandiello