

JOSÉ VALLÉS FERRER
Director

OCTAVIO FERNÁNDEZ AMADOR
Investigador

ACUERDOS ENTRE EL MINISTERIO DE HACIENDA Y LA FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS EN MATERIA DE FINANCIACIÓN LOCAL. UN COMENTARIO CRÍTICO

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Un esbozo del contenido del Acuerdo. - 3. Un primer comentario crítico sobre el Acuerdo. - 4. El Acuerdo en la conformación de un marco institucional de la descentralización en España. - 5. Recapitulación. - Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El 21 de noviembre de 2002 se firmó un Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Federación Española de Municipios y Provincias que permitiera un mayor consenso en torno a la reforma de la financiación local. Tal reforma constituye un nuevo marco para el ámbito local, el cual parece estar llamado a reforzar su papel en la prestación de servicios, en las relaciones económicas, no sólo en España, sino en toda la Unión Europea.

En este breve comentario pretendemos exponer algunas dudas que se nos plantean en torno a las implicaciones que el Acuerdo a que se ha llegado puede tener, en torno a la importante reforma que se está llevando a cabo. Tales dudas giran, como no podía ser de otra forma, en torno a la autonomía y la suficiencia financieras, a la corresponsabilidad fiscal y a la oportunidad de las medidas que el Acuerdo recoge de cara al futuro del proceso de descentralización.

En el siguiente punto esbozaremos el contenido del breve texto del Acuerdo para, a continuación, exponer algunos de los comentarios que se pueden realizar sobre dicho texto. Finalmente realizamos una recapitulación del contenido de este artículo.

2. UN ESBOZO DEL CONTENIDO DEL ACUERDO

En el texto del Acuerdo entre el Gobierno de la Nación y la Federación de Municipios y Provincias sobre el nuevo Sistema de Financiación de las Haciendas Locales podemos observar acuerdos en torno a:

- Una compensación por la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas.
- El ámbito subjetivo de los municipios a los que se les aplicará el nuevo sistema de cesión de recaudación de impuestos del Estado.
- La definición y financiación de los llamados municipios turísticos.
- La aplicación del régimen especial de cuantificación de las tasas previstas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local.
- La colaboración entre diferentes niveles de la Administración.
- La creación de una Comisión Técnica para el desarrollo de estudios técnicos que hagan posible el cumplimiento de los acuerdos, tomando en consideración las legislaciones autonómicas en materia de municipios turísticos.

A continuación nos centramos en los que, a nuestro juicio, son las claves más relevantes del Acuerdo.

Con respecto al primer punto que hemos citado, la compensación por la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas, el Acuerdo expone que ante la reducción de ingresos que supondrá para los Ayuntamientos la reforma del impuesto, y para preservar el principio constitucional de suficiencia financiera de las Entidades Locales, el Estado compensará a cada Ayuntamiento, Diputación Provincial y Consejo y Cabildo Insular por la pérdida de recaudación por este impuesto en el año de entrada en vigor de la reforma; calculada por la diferencia entre la recaudación líquida del año 2003 y del año 2000. Determinada la compensación y su distribución individual, el Acuerdo prevé como regla de evolución el incremento que experimenten los Ingresos Tributarios del Estado (ITE).

En el segundo punto que hemos relacionado anteriormente, se acuerda la ampliación del ámbito subjetivo del nuevo sistema de cesión de la recaudación del Impuesto sobre las Personas Físicas, del Impuesto sobre el Valor Añadido, de los Impuestos sobre la Cerveza, el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco. Así quedarían incorporados los municipios con población de derecho superior a 75.000 habitantes, a los municipios que sean capital de provincia o Comunidad Autónoma y los municipios con población de derecho superior a 100.000 habitantes.

Finalmente, en el penúltimo punto que hemos citado, se afirma la necesidad de establecer mecanismos que aumenten la cooperación entre los Ayuntamientos y la Agencia Estatal de Administración Tributaria u otros organismos de la Administración General del Estado, para que los primeros dispongan de la información necesaria para la liquidación de los tributos locales y de los padrones necesarios para la recaudación de tales tributos.

3. UN PRIMER COMENTARIO CRÍTICO SOBRE EL ACUERDO

Aunque no constituye el todo del Proyecto de Ley de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; la parte correspondiente a la reforma del Impuesto de Actividades Económicas ha sido, con diferencia, el punto más debatido de todo el Proyecto de Ley, por las implicaciones que en la financiación local tiene, pero también por sus repercusiones en la economía privada: en los agentes económicos sobre los que percute.

Tal reforma, acompañada de la solución que en el Acuerdo objeto de nuestro comentario se contempla (la compensación por parte del Estado central), supone un descenso en el nivel de autonomía financiera de las unidades administrativas locales en la medida en que se sustituya un impuesto por algún tipo de transferencia.

Este descenso podemos observarlo en términos cualitativos, es decir: desciende el margen de maniobra de los gobiernos locales sobre los ingresos; pero también en términos cuantitativos, pues desciende el porcentaje de ingresos propios sobre los ingresos totales.

Por otra parte, la norma de evolución de la compensación supone la dependencia con respecto a los Ingresos Tributarios del Estado. Es decir, se hace depender esta evolución de un indicador susceptible de reformas por parte del Gobierno central. Esto que acabamos de exponer supone que ante las posibles reducciones impositivas que pudieran darse, la evolución en la compensación (tan importante en los ingresos de los gobiernos locales) tendería a reducirse. En un marco de ampliación de la descentralización en el gasto y aumento de competencias locales, podría verse afectada la realidad del principio constitucional de suficiencia financiera; todo lo dicho unido a un esfuerzo fiscal en el conjunto de la imposición municipal bastante importante.

En lo que a corresponsabilidad fiscal se refiere, no parece que se refuerce mediante la sustitución de un impuesto, aunque poco perceptible por el ciudadano, por alguna compensación del tipo transferencia.

Si bien el Impuesto sobre Actividades Económicas no ha resultado ser un impuesto modélico desde el punto de vista de la descentralización¹, la solución dada a esta figura tributaria no nos parece la más apropiada, pareciéndonos algunas de las soluciones que en su día propuso la propia Federación Española de Municipios y Provincias (firmante del Acuerdo) más plausibles. En concreto ha sido muy comentada la posibilidad de deducir la cuota de este impuesto en la tributación del Impuesto de Sociedades.

La exención de gran parte de los contribuyentes de este impuesto y no de todos pone en serio peligro los principios de neutralidad y de justicia. Esto lo mantenemos pues,

1 Según el análisis efectuado por el profesor Sánchez Sánchez, A. (ver bibliografía) se trata de un impuesto exportable y dado a la competencia fiscal entre las jurisdicciones, imperceptible para el ciudadano, con un rendimiento distribuido heterogéneamente, una recaudación inelástica, de evolución inestable y con tasas de crecimiento por debajo de la media de la recaudación total.

aunque la medida ha sido la de una exención, en la práctica supone la anulación de la figura tributaria y como tal se ha visto por la sociedad. Ello implica un trato diferencial a unos y otros contribuyentes y al ser dichos contribuyentes las empresas, la repercusión en la economía es mayor que si se hubiera tomado la medida en otro tipo de impuesto. Además, ¿por qué ese límite para tributar o no hacerlo? Se ha hablado en algunos foros de que éste es el límite para determinar las pequeñas y medianas empresas, pero ¿dicho límite es válido en todos los sectores económicos? Cuando se está poniendo en juego tributar o no hacerlo, diferenciar entre sectores habría dado consistencia a este tipo de argumentos y a la medida en cuestión.

Por otra parte, y aunque la recaudación por el Impuesto de Actividades Económicas es bastante poco significativa con respecto a los ingresos públicos, en la medida en que este impuesto recae sobre el factor capital y la compensación proceda del total de ingresos públicos, con independencia del factor productivo de donde procedan, la compensación no ayudará a suavizar la tónica general en los Estados miembros de la Unión Europea, y que tanto preocupa a las instituciones comunitarias, de aumentar el peso del factor trabajo frente al del capital en la tributación.

En cuanto a la ampliación del ámbito subjetivo de los municipios a los que será de aplicación el nuevo sistema de cesión de recaudación de impuestos del Estado nos parece una medida adecuada; mas lo verdaderamente importante de esta medida es el cambio de rumbo que la financiación de algunos municipios experimenta. El problema es ese "algunos", pues ¿está justificado ese trato diferencial en cuanto a la financiación?

4. *EL ACUERDO EN LA CONFORMACIÓN DE UN MARCO INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA*

Resulta obvio que el consenso político en torno al Acuerdo que nos ocupa no es en modo alguno desdeñable. Pero no dejan de aparecer algunos interrogantes sobre el texto en cuanto está llamado a integrar el marco institucional, las reglas del juego, sobre el que se darán las relaciones económicas que tienen como protagonistas a los gobiernos locales.

¿Hasta qué punto no compromete este Acuerdo la autonomía financiera del modelo descentralizador? ¿No supone un retroceso, en el marco de la Teoría del Federalismo Fiscal, el cambio de financiación impositiva por una compensación vía transferencia? Desde luego, lo que resulta claro es que la norma de evolución otorga una cierta influencia al Gobierno central sobre la evolución de una parte importante de los ingresos locales a costa de la pérdida de parte del poder de acción en la economía de los gobiernos locales mediante el uso de la política fiscal en pro del desarrollo económico. A partir de ahora, la arbitrariedad en cuanto a la parte de los ingresos municipales de la que hablamos vendría dada por las actuaciones del Gobierno central.

Si hoy en Economía el automatismo se ve como preferible a la arbitrariedad; ésta, ejercida sobre los ingresos desde quien ha de gestionarlos para el bien común, es preferible a su ejercicio desde Administraciones más lejanas.

Si como referente de la descentralización tomamos el objetivo de aproximar los ingresos a los gastos, persiguiendo establecer un paradigma de intercambio fiscal; la medida clave que hemos tratado no puede verse como buena, pues aunque el Impuesto sobre Actividades Económicas no resulte adecuado, no se ha optado por su reforma, sino por la sustitución de una parte de su recaudación por una transferencia, sin duda más alejada del paradigma de intercambio fiscal que un "mal" impuesto. Pero no parece posible buscar una relación entre ingresos y gastos sin determinar previamente dónde residirán estos últimos.

5. RECAPITULACIÓN

Hemos expuesto brevemente algunas dudas que sobre la oportunidad del Acuerdo se nos aparecen, a la luz de los principios constitucionales de autonomía financiera y suficiencia financiera, así como a la luz de la corresponsabilidad fiscal. Si bien desde la Teoría de la Descentralización el Impuesto sobre Actividades Económicas no aparece como modelo de figura tributaria, hemos de advertir que su sustitución por una compensación no resulta mejor. Además, esta medida no parece casar bien con ese objetivo de relacionar las dos caras del presupuesto: los ingresos y los gastos. La exención del Impuesto sobre Actividades Económicas para muchos contribuyentes, es hoy ya una medida de difícil reversibilidad, por los costes políticos que implicaría volver atrás. La compensación, mejor o peor, se ha efectuado en aras del principio de suficiencia financiera, pero debemos preguntarnos: ¿cuánto es suficiente? ¿Para cuándo un debate sin prisas sobre un orden en las competencias del gasto, no sólo en España, sino en toda la Unión Europea? Sólo tras ello podremos clarificar el panorama de los ingresos públicos en España: marco para el desarrollo de las relaciones económicas que establecen los gobiernos locales.

BIBLIOGRAFÍA

- Buchanan, J. M.: *Economía y Política*, Universidad de Valencia, 1986.
- Sánchez Sánchez, A.: *Valoración y alternativas a la tributación local*. Ponencia presentada en el Encuentro sobre Financiación Autonómica y Local, patrocinado por Instituto de Estudios Fiscales, Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Sevilla-Noviembre, 2002.