

Victoriano Angel Suárez Rincón
Técnico Economista de Administración Local

La ineficiencia de la Ley de Haciendas Locales: hacia un nuevo modelo de financiación

RESUMEN/ABSTRACT:

El análisis de la actual Ley Reguladora de las Haciendas Locales pone de manifiesto la ineficiencia económica que genera por un sistema impositivo local ineficaz y falta de equidad tributaria, por un bajo grado de autonomía financiera y por el desigual reparto en la participación de tributos del Estado. Estos aspectos negativos motiva a realizar un planteamiento de los criterios básicos que debe contener la futura Ley de Financiación Local.

The analysis of the current Regulatory Law on Local Government Finances highlights the economic inefficiency brought about by a locally ineffective tax system, the lack of tax fairness, the low level of financial autonomy, and the unequal distribution of State taxes. These negative aspects oblige one to analyse the basic criteria that the upcoming Local Financing Law should include.

FINANCIACIÓN LOCAL, SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL, LEY DE HACIENDAS LOCALES, ENTIDADES LOCALES, EFICIENCIA ECONÓMICA
LOCAL FINANCING, LOCAL TAX SYSTEM, LAW ON LOCAL GOVERNMENT FINANCES, LOCAL ENTITIES, ECONOMIC EFFICIENCY



1. INTRODUCCIÓN

La ineficiencia económica que dimana de las dos leyes básicas locales -la Ley de Bases de Régimen Local y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales-, ha generado una crónica insuficiencia económica de las Entidades Locales, carencia que ha sido paliada con reformas legales para permitir el aumento de la presión fiscal (principalmente en el Impuesto de Bienes Inmuebles de naturaleza urbana) y con los importantes ingresos derivados del boom urbanístico. Desde el inicio de la crisis económica, la significativa caída de estos ingresos urbanísticos unida a la importante disminución de los ingresos en la Participación de los Tributos del Estado ha conducido a los municipios a la casi generalizada bancarrota económica con una total falta de equilibrio presupuestario y de liquidez. Así, ha resultado malogrado el principio constitucional de suficiencia financiera de las Entidades Locales establecido en el artículo 142 de la Constitución Española: *“Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño*

de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.”

La actual situación de crisis económica en nuestro país no hace posible el lograr la suficiencia económica local con más transferencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, ni parece oportuno paliar la misma con el aumento de la presión tributaria local. Por ello, no cabe otra alternativa que corregir las deficiencias de ineficiencia de las indicadas leyes básicas locales y ejecutar una más eficiente gestión local. La eficiencia económica debe de constituir la regla de oro para resolver la actual crisis económica de las entidades locales y conseguir establecer la suficiencia financiera local.

Los escasos resultados de los planes de ajustes realizados por los ayuntamientos, como imperativo para acogerse al mecanismo de pago a acreedores, ponen en evidencia la necesidad de la urgente aprobación de la Ley de Financiación Local que palien tres aspectos negativos de la actual Ley de Haciendas Locales:

- el ineficaz e ineficiente sistema de tributos locales
- el pernicioso sistema de subvenciones y transferencias condicionadas y
- el desigual de reparto de los ingresos en la participación de tributos del Estado.

2. LA FALTA DE EFICIENCIA Y DE EQUIDAD DEL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL

El sistema tributario local se caracteriza por su baja eficacia y eficiencia recaudadora y por su falta de equidad o justicia tributaria.

2.1 La falta de eficiencia del sistema tributario local

La ineficacia del sistema tributario local es consecuencia del hecho que la gestión tributaria de los principales tributos se realice mediante la elaboración de padrones y su recaudación mediante recibos. Este método ha sido abandonado, por su complejidad administrativa e ineficacia, en los sistemas tributarios centrales y autonómicos, y sustituido por el procedimiento de auto-liquidaciones por los sujetos pasivos y su comprobación posterior por los órganos tributarios.

Cuadro 1 de "Tasas de eficacia recaudatoria los municipios"

Cap Ingresos		% Recaudación Neta sobre Previsión Definitiva					% Recaudación Neta sobre Derechos Reconocidos				
		2009	2.008	2007	2.006	2005	2009	2.008	2007	2.006	2005
1	Impuestos directos	83,68	84,81	87,45	88,51	88,41	85,90	85,18	87,70	88,21	87,18
2	Impuestos indirectos	52,04	48,14	69,88	87,13	83,78	78,12	74,41	84,36	86,87	87,47
3	Tasas y otros ingresos	60,42	62,26	65,60	67,18	68,24	75,09	74,08	79,03	78,19	78,53
Totales		73,33	71,32	76,89	79,86	80,06	80,42	81,48	84,29	84,42	84,14
Tasas de eficacia recaudatoria CC.AA.											
Cap Ingresos		% Recaudación Neta sobre Previsión Definitiva					% Recaudación Neta sobre Derechos Reconocidos				
		2009	2.008	2007	2.006	2005	2009	2.008	2007	2.006	2005
1	Impuestos directos	98,96	103,40	105,80	104,26	101,71	98,11	97,97	97,23	97,53	97,54
2	Impuestos indirectos	85,35	80,44	95,62	104,65	104,00	97,89	98,01	98,79	98,98	99,08
3	Tasas y otros ingresos	77,45	84,21	88,46	87,22	85,25	79,47	82,96	83,48	84,11	85,61
Totales		90,70	88,65	98,54	103,58	102,14	96,87	97,16	97,46	97,72	97,82
Tasas de eficacia recaudatoria Estado											
Cap Ingresos		% Recaudación Neta sobre Previsión Definitiva					% Recaudación Neta sobre Derechos Reconocidos				
		2009	2.008	2007	2.006	2005	2009	2.008	2007	2.006	2005
1	Impuestos directos	67,18	79,23	114,45	110,26	108,91	90,32	94,37	95,84	95,67	96,40
2	Impuestos indirectos	53,41	70,70	95,29	107,25	103,49	85,43	91,74	95,83	95,99	96,12
3	Tasas y otros ingresos	255,31	176,74	113,85	127,28	196,15	80,78	76,23	69,98	74,32	83,46
Totales		67,26	77,98	107,35	109,45	108,56	87,67	92,55	95,16	95,18	95,75

En el cuadro 1 de "Tasas de eficacia recaudatoria de los sistemas tributarios en España", se constata los bajos porcentajes de recaudación de los tributos locales y la óptima gestión tributaria de los sistemas central y autonómicos. En las entidades locales, la media de recaudación es en 2009 del 73,3 por ciento sobre las previsiones presupuestarias definitivas y de 80,4 por ciento sobre los derechos liquidados netos. Es observable que en los sistemas tributarios central y autonómico sus tasas recaudadoras llegan a superar las previsiones definitivas (con la excepcionalidad de los años 2008 y 2009 como consecuencia de la crisis económica) y los porcentajes sobre los derechos liquidados se sitúan por encima del 95 por ciento.

La cuantificación de la ineficiencia económica del sistema tributario local es de posible estimación. En el Cuadro 2 de "Estimación de la ineficiencia de los tributos municipales", se determina su importe. La metodología aplicada es la determinación neta de los derechos incobrables (derechos pendientes de cobro del ejercicio minorados por la recaudación de estos derechos en presupuestos cerrados de ejercicios posteriores), agregando los costes de gestión tributaria. El importe de los costes de ineficiencias estimados alcanza en 2009 el importe de 5.186 millones de euros, lo que supone un 19,57 por ciento de los derechos liquidados.

Cuadro 2 de "Estimación de costes de ineficiencia de tributarios municipales"

Concepto	2009	2008	2007	2006	2005	
A	Ineficacia recaudatoria	5.108.612	4.800.199	4.000.497	3.867.411	3.525.399
	Impuestos directos	2.344.726	2.069.681	1.688.617	1.508.389	1.521.209
	Impuestos indirectos	414.351	484.704	440.181	400.984	311.915
	Tasas y otros ingresos	2.349.535	2.245.814	1.871.699	1.958.037	1.692.275
B	Recaudación Pto Cerrados (*)	2.042.623	2.011.032	1.986.914	1.951.923	1.738.379
	Impuestos directos	971.547	901.724	843.213	785.521	728.509
	Impuestos indirectos	117.878	161.241	204.947	222.400	181.153
	Tasas y otros ingresos	953.199	948.067	938.753	944.002	828.717
C= A-B	Total ineficiencia tributaria neta	3.065.989	2.789.166	2.013.583	1.915.487	1.787.020
	Impuestos directos	1.265.578	1.174.625	1.098.405	1.023.254	948.988
	Impuestos indirectos	129.540	177.192	225.223	244.402	199.074
	Tasas y otros ingresos	725.143	721.239	714.154	718.147	630.444
D	Costes de gestión tributaria	2.120.261	2.073.056	2.037.782	1.985.802	1.778.506
E=C+D	Total ineficiencia tributaria	5.186.249	4.862.222	4.051.365	3.901.290	3.565.525
F	Total Tributos Propios	26.503.261	25.913.201	25.472.276	24.822.526	22.231.320
G=E/F*100	Tasa de ineficiencia %	19,57	18,76	15,90	15,72	16,04

Importe en miles de euros

(*) Estimación de los costes de gestión tributaria (8% sobre los derechos reconocidos netos)

(**) Minoración por el prorrateo de la recaudación en los presupuestos cerrados sobre el porcentaje de derechos tributarios de cada capítulo de ingresos

Las implicaciones de esta falta de eficacia y eficiencia tributaria tienen sus efectos económicos y financieros:

a) Déficits presupuestarios encubiertos, ante la existencia de un importante volumen de derechos incobrables que permanecen indebidamente como derechos pendientes de cobro en presupuestos de ejercicios cerrados o con una indebida dotación de provisión de deudores de dudoso cobro. Indicación de ello es el remanente de tesorería para gastos generales que muestra cifras de dudosa credibilidad. En 2009 los fondos líquidos más derechos pendientes de cobro duplicaban las obligaciones pendientes de pago.

b) La falta de liquidez que genera el déficit presupuestario; en 2009, los derechos pendientes de cobro de ejercicios cerrados superan el doble que los derechos pendientes de cobro del ejercicio.

2.2 La falta de equidad del sistema tributario local

La falta de justicia o equidad tributaria se vislumbra por dos hechos:

- La equi-distribución del sistema tributario local se basa exclusivamente en criterios de propor-

cionalidad impositiva y no de progresividad, con clara vulneración del artículo 31.1 de la Constitución.

- Los tributos de mayor relevancia impositiva (IBI, impuesto de vehículos, impuesto de plusvalía, tasa de recogida de basuras, tasa de entrada de vehículos) son impuestos que gravan realmente el patrimonio de los sujetos pasivos. No deja de constituir un anacronismo que tras la desactivación del Impuesto de Patrimonio sólo los tributos patrimonialistas que subsistan en España sean los existentes en el sistema tributario local. Esta incongruencia resulta más relevante desde la vertiente de equidad tributaria al ser los tributos locales los más generalistas en el Estado español en cuanto al número de sujetos pasivos. Asimismo, se debe de resaltar el hecho que un importante porcentaje de personas físicas de baja renta sólo contribuyen con impuestos directos en España en el sistema tributario local, al no existir mínimo exento como ocurre con el IRPF.

• Según la última estimaciones realizadas una familia tipo pagaría 693 euros en 2011, sin incluir las tasas sobre abastecimiento de agua y depuración. Para una familia de bajos ingresos este importe resulta francamente injusto. En 2009 los ingresos fiscales de las Entidades Locales fueron de 532,15 euros por habitante.

Además, mencionar que la mayoría de los tributos locales tienen sus hechos y objetos imponibles en otros tributos estatales y autonómicos, constituyendo teóricamente una doble y hasta triple imposición.

3. LAS TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: BAJA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

El análisis de la autonomía financiera de los municipios españoles, entendida como el peso de los ingresos propios más las transferencias incondicionadas sobre

los ingresos no financieros totales, refleja un bajo nivel y una importante dependencia de transferencias condicionadas. En el Cuadro 3 de “Tasa de autonomía financiera” se analiza el grado de autonomía financiera de los municipios con la Administración Central y las Comunidades Autónomas. Las conclusiones que se extraen es que frente al alto grado de autonomía financiera del Estado (95%) y de las Comunidades Autónomas (80%), los municipios se sitúan en un torno al 60 por ciento. Si se analiza el índice evolutivo sobre el año 2005 se constata que frente a la disminución del peso de las transferencias condicionadas de las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos aumentan su grado de dependencia. La excepcionalidad del año 2009 por la crisis económica constituye un sesgo importante en esta evolución.

Cuadro 3 de “Tasas de autonomía financiera”

Autonomía financiera de la Administración del Estado					
Tipo de ingresos	2009	2008	2007	2006	2005
Tributos propios	91,42	91,84	93,36	93,85	93,62
Ingresos patrimoniales	3,12	2,43	1,87	1,51	1,23
Autonomía financiera	94,54	94,27	95,23	95,36	94,84
Ingresos por Transferencias	5,46	5,73	4,77	4,64	5,16
Total Ingresos No financieros	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Evolución tasa autonomía	83,01	101,48	126,08	112,59	100,00
Evolución tasa transferencia	88,16	113,48	116,05	100,82	100,00
Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas					
Tipo de ingresos	2009	2008	2007	2006	2005
Tributos propios	49,65	53,36	55,61	56,04	55,51
Ingresos patrimoniales	0,43	0,84	0,83	0,62	0,67
Ingresos propios	50,08	54,19	56,44	56,66	56,18
Transferencias Ctes incondicionadas	30,72	23,39	22,05	21,89	18,82
Transferencias Cptal incondicionadas	2,92	1,26	1,09	1,28	1,55
Autonomía Financiera	83,71	78,85	79,58	79,83	76,56
Restos transferencias	16,29	21,15	20,42	20,17	23,44
Total Ingresos No financieros	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Evolución tasa autonomía	135,91	124,65	124,75	117,03	100,00
Evolución tasa transferencia	86,34	109,20	104,54	96,54	100,00
Autonomía Financiera de los Ayuntamientos					
Tipo de ingresos	2009	2008	2007	2006	2005
Tributos propios	46,90	52,69	52,60	52,04	53,56
Ingresos patrimoniales	3,90	5,85	7,38	10,70	9,52
Autonomía financiera	50,80	58,54	59,97	62,74	63,08
Ingresos por Transferencias	49,20	41,46	40,03	37,26	36,92
Total Ingresos No financieros	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Evolución tasa autonomía	109,64	109,96	110,93	114,29	100,00
Evolución tasa transferencia	181,45	133,05	126,50	115,97	100,00

% sobre el total de ingresos no financieros (Derechos reconocidos Netos)

La existencia de las subvenciones condicionadas, en las cuales su finalidad o aplicación a una materia está determinada por la Administración otorgante, es una vía aberrante de financiación municipal que conduce a una ineficiencia e ineficacia, al inducir a la decisión de los gestores municipales de optar por objetivos que no son relevantes, prioritarios o necesarios para los entes locales.

Desde un prisma financiero, el hecho que las subvenciones finalistas requieran una importante aportación municipal para la financiación de los proyectos, ha conducido a los municipios a un elevado endeudamiento financiero y a la enajenación, prácticamente total, del patrimonio público del suelo.

Es usual que las subvenciones condicionadas se otorguen sobre materias y finalidades que en realidad no son de competencia exclusiva de las Entidades Locales sino de la Administración que la concede, originándose un efecto ilusión y paradójico de que quien subvenciona es en realidad la Administración beneficiaria y no la otorgante de la misma.

Desde el punto de vista económico, la circunstancia que estas subvenciones condicionadas lleguen, en muchos casos, a las Entidades Locales por una vía de cascada desde otras Administraciones y la concurrencia de una importante pluralidad de subvenciones condicionadas sobre finalidades diversas provoca que los Ayuntamientos acometan simultáneamente excesivos proyectos con tiempo de ejecución largos, dado que el importe

de las subvenciones son pequeñas en comparación con el montante de las inversiones. Tales hechos generan superfluos costes por revisión de precios y de gestión.

4. EL DISPAR REPARTO EN LA PARTICIPACIÓN DE TRIBUTOS DEL ESTADO

La plasmación en la participación de los tributos del Estado (PTE) por las entidades locales establecida en la constitución, se haya regulada en la actual redacción de la Ley de Haciendas Locales en base a un nuevo modelo vigente desde el año 2004. Este modelo está basado en dos sistemas de reparto:

- a) El aplicable a las provincias y a los municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes o que sean capitales de provincias o de Comunidad Autónoma, se basa en dos sistemas de financiación: el de cesión de tributos y en el Fondo Complementario de Financiación.
- b) El modelo aplicable al resto de municipios, basado en función de variables de población, esfuerzo fiscal e inverso de la capacidad tributaria.

El análisis de estos sistemas nos lleva a concluir que este modelo ha producido un desigual reparto de la PTE tanto por estratos de población como por comunidades autónomas. En el cuadro 4 de "Distribución del PTE por municipios-2009" se constata la dispersión existente en la participación por habitantes según el tamaño de la población:

Distribución PTE por estrato de población:

Cuadro 4 de "Distribución del PTE por municipios-2009"

Distribución	Estratos de población	Población		Millones Euros		Dispersión	PTE/Hab	
		Importe	%	Importe	%		PTE/Hab	Índice
Por cesión tributos	Más de 1.000.000	4.877.481	11,1	1.402,6	21,5	10,4	287,6	248,5
	De 500.001 a 1.000.000	2.760.036	6,3	604,1	9,3	3,0	218,9	189,2
	De 100.001 a 500.000	10.060.821	22,9	1.339,0	20,6	-2,3	133,1	115,0
	Hasta 100.000	2.484.000	5,7	297,1	4,6	-1,1	119,6	103,4
	Total	20.182.338	45,9	3.642,8	56,0	10,0	180,5	156,0
Por variables	Más de 50.000	3.204.856	7,3	417,6	6,4	-0,9	130,3	112,6
	De 20.001 a 50.000	6.790.766	15,5	852,3	13,1	-2,4	125,5	108,5
	De 5.001 a 20.000	8.180.658	18,6	950,8	14,6	-4,0	116,2	100,5
	Hasta 5.000	5.584.436	12,7	646,2	9,9	-2,8	115,7	100,0
	Total	23.760.716	54,1	2.866,9	44,0	-10,0	120,7	104,3
Total Nacional		43.943.054	100	6.510	100	0	148,1	128,0

En la distribución del PTE por estratos de población se extraen las siguientes conclusiones:

- La financiación de los municipios con población superior al millón de habitantes es un 248,5 por ciento superior al de municipios con menos de 5.000 habitantes.
- La financiación del modelo por cesión de tributos y FCF (180,5 euros/habitante) es un 50 por ciento superior al modelo por variables.
- Las dos ciudades con más de un millón de habitantes (que suponen el 11 por ciento de la población española) perciben el 21,5 por ciento del total de la PTE.
- Las poblaciones con estratos de población hasta 100.000 habitantes con modelo de cesión de tri-

butos perciben de medio menos que las poblaciones de más de 20.000 habitante con modelo de financiación por variable.

- El modelo de financiación por variable muestra una mejor linealidad que el modelo por cesión de tributos y FCF.

Distribución PTE por CC.AA.

En la distribución por CC.AA. se repite la misma tipología de desigual reparto por sistema de financiación. En el modelo por cesión de impuestos y por FCF la dispersión es más amplia (118,0 a 237,5 euros/habitante) que por el sistema de financiación por variable (108,5 a 133,7 euros/habitante)

Cuadro 5: Distribución del PTE por CC.AA.-2009

Estratos de población	Por cesión		Por variable	
	PIE/Habit	Indice	PIE/Habit	Indice
Andalucía	170,1	94,2	121,0	100,2
Aragón	197,9	109,6	116,2	96,3
Asturias	129,0	71,5	133,7	110,8
Baleares	119,8	66,4	121,5	100,7
Canarias	130,3	72,2	119,3	98,8
Cantabria	137,5	76,2	122,0	101,1
Castilla León	132,7	73,5	123,0	101,9
Castilla Mancha	118,0	65,4	111,8	92,6
Cataluña	237,5	131,6	124,1	102,8
Extremadura	122,9	68,1	127,0	105,2
Galicia	132,4	73,4	124,9	103,5
Madrid	215,0	119,1	108,5	89,9
Murcia	122,1	67,6	115,7	95,9
Rioja	125,9	69,8	115,8	95,9
Comunidad Valenciana	161,3	89,4	120,2	99,6
Rioja			130,8	108,4
Comunidad Valenciana			125,9	104,3
	180,5	100,0	120,7	100,0

Distribución PTE en las diputaciones e islas.

En las Diputaciones e Islas el desigual reparto es aún más acusado. En el modelo de financiación por cesión de tributos la dispersión es de 5,2 a 21,3 euros/habitante y en la participación del Fondo complementario de Financiación de 60,2 a 355 euros/habitante.

5. LOS CRITERIOS BÁSICOS DE LA FUTURA LEY DE FINANCIACIÓN LOCAL

El garantizar la suficiencia económica de las entidades locales requiere, en base al análisis realizado de las carencias del actual modelo de financiación local, lograr un sistema tributario local más eficiente y equitativo, posibilitar un mayor grado de autonomía económica municipal e instaurar un futuro sistema de financiación de las inversiones públicas locales como instrumento clave para el desarrollo económico. En aras de estos objetivos de suficiencia y eficiencia económica de las entidades locales la proyectada Ley de financiación Local debe de contemplar:

- La transformación del actual sistema tributario, articulando la imposición local a través de los sistemas tributarios central y autonómico, mediante el establecimiento de:

- a) Cuota local en el Impuesto sobre patrimonio que grave no solo a las personas físicas sino también a los las personas jurídicas.
 - b) Recargos en impuestos autonómicos (Impuestos sobre Transmisiones e Impuesto sobre Sucesiones
 - c) Recargos en Impuesto sobre Sociedades e IRPF (a partir de determinadas rentas)
- Nuevo sistema de reparto en la PTE, integrando los fondos de transferencias condicionadas corrientes.
 - Establecimiento de Fondos de Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas.
 - Establecimiento de un Plan Estatal de Inversiones Locales con aportación íntegra del Estado y de las Comunidades Autónomas y con destino a proyectos incluidos, esencialmente, en planes y programas cuatrienales municipales, a efectos de evitar la improvisación y adecuarla a los necesarios planes estratégicos locales y provinciales.