

Combatendo a insoportable levedade da reforma local

Combatiendo la insoportable levedad de la reforma local

Fighting the unbearable lightness of local reform



JAVIER SUÁREZ PANDIELLO

Catedrático de Facenda Pública

Universidade de Oviedo

jspandi@uniovi.es

Recibido: 15/11/2018 | 22/01/2019

Resumo: Este artigo resume as propostas máis innovadoras da recente Comisión de Expertos para a revisión do sistema de financiamento local. Partindo da constatación das principais contradicións que se manifiestan no mundo local, abórdanse asuntos como a reordenación da planta local e o papel das institucións supramunicipais, a reforma tributaria, con especial fincapé na solución ao problema causado pola declaración de inconstitucionalidade do coñecido como *imposto de plusvalía*, e a reformulación do modelo de transferencias para convertelo nun verdadeiro sistema de nivelación.

Palabras clave: Facenda local, comisión de expertos, transferencias intergubernamentais, impostos locais.

Resumen: Este artículo resume las propuestas más innovadoras de la reciente Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local. Partiendo de la constatación de las principales contradicciones que se manifiestan en el mundo local, se abordan asuntos como la reordenación de la planta local y el papel de las instituciones supramunicipales, la reforma tributaria, con especial hincapié en la solución al problema causado por la declaración de inconstitucionalidad del conocido como *impuesto de plusvalía*, y la reformulación del modelo de transferencias para convertirlo en un verdadero sistema de nivelación.

Palabras clave: Hacienda local, comisión de expertos, transferencias intergubernamentales, impuestos locales.

Summary: This article summarizes the most innovative proposals of the recent Commission of Experts for reviewing the local financing system. Based on observing the main contradictions declared in the local world, issues are addressed such as the reorganization of local plant and the role of supramunicipal institutions, tax reform, with special emphasis on resolving the problem caused by the declaration of unconstitutionality of the so-called *capital gains tax*, and the reformulation of the transfer model to convert it into a true equalization system.

Key words: Local finance, expert commission, intergovernmental transfers, local taxes.

Sumario: 1 Introducción. 2 Agudizando as contradicións do sistema. 3 Rompendo moldes. 3.1 Reorientando as deputacións. 3.2 Reformando a fiscalidade. 3.2.1 Un novo imposto municipal sobre plusvalías inmobiliarias. 3.2.2 Un novo imposto municipal sobre estancias turísticas. 3.2.3 Unha recarga potestativa sobre a cota líquida do IRPF. 3.3 Rescatando a nivelación. 4 A xeito de conclusión. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

Vivimos nun curioso e contradictorio país, no cal a indignación convive coa resignación en case perfecta harmonía.

Indignámonos cando fenómenos meteorolóxicos como nevadas ou inundacións colapsan as nosas infraestruturas e clamamos contra gobernos incapaces de manter axeitadamente os servizos... Cando nos fan ver que gastamos cartos que non tiñamos en aeroportos sen avións, estacións de AVE sen pasaxeiros, estradas e autovías sen nada que comunicar... Cando se abren os telexornais con informacións sobre novos casos de corrupción política, empresarial, sindical, universitaria..., sobre abusos empresariais (bolseiros explotados, tarifas eléctricas descontroladas, comisións bancarias leoninas...). De todo iso, por suposto, sempre ten a culpa o goberno (nacional, autonómico e/ou local).

Non obstante, ao tempo que nos indignamos, deixámonos anestesiados por ansiolíticos como o fútbol ou os *realities* televisivos. Observamos con naturalidade como graduados universitarios, coleccionistas de mestrados e demais títulos de posgrao, obteñen no mellor dos casos empregos precarios “en prácticas” con salarios de subsistencia, e parécenos normal que futbolistas de segunda, presentadores de programas deportivos ou indocumentados participantes en faladorios dos chamados “programas do corazón” multipliquen por cifras substancialmente máis elevadas as súas retribucións, e contribuímos a iso dándolles cobertura co noso seguimento, como sinalan as cifras de audiencias televisivas, e reelixindo continuamente os dirixentes que tanta indignación nos causan.

En materia de xestión pública clamamos por cada vez máis e mellores servizos, mellores escolas e universidades con máis graos e posgraos, máis calidade na sanidade pública, melloras en medicina preventiva, menos listas de espera nos hospitais, máis atención á dependencia... Iso si, pedimos simultaneamente rebaixas fiscais xeneralizadas e queixámonos da voracidade fiscal de alcaldes e presidentes de todos os territorios. En fin, demagogia e populismo de babor a estribor e de proa a popa.

Entre tanto, a Unión Europea úrxenos a cumprir os nosos compromisos de estabilidade orzamentaria; o Goberno central, sen unha maioría parlamentaria estable que o avale, vese en serias dificultades para aprobar os seus orzamentos e comunidades autónomas e gobernos locais seguen sen ver resolto o seu horizonte financeiro con reformas necesarias, e iso malia que en febreiro de 2017, hai xa case dous anos, se constituíron senllas comisións de expertos para a revisión dos modelos de financiamento autonómico e local que renderon os seus informes a finais de xullo dese mesmo ano, sen que desde entón estes inspirasen medida normativa ningunha.

Dado que tiveron a oportunidade de contribuír modestamente aos traballos dunha desas comisións (a encargada do financiamento local), nas páxinas que seguen detereime a comentar algunhas das poucas propostas “rompedoras” do noso informe, que, por outra parte, é, con carácter xeral, bastante conservador e posibilista¹.

A organización do artigo é como segue. No seguinte apartado presento os principais obxectivos que formulabamos co informe en materias de adecuación e reordenación de competencias, equidade e responsabilidade fiscal. Seguidamente detéñome a explicar unicamente as propostas,

se se quere, máis innovadoras que suporían, de ser aceptadas, os puntos de ruptura máis evidentes co modelo de organización e financiamento local vixente no momento actual. Mesmo nalgún caso exporei algunha proposta máis persoal que vai máis alá do contido do informe na medida en que afecta a asuntos con implicacións non estritamente financeiras e que saen, polo tanto, do marco do que tiñamos encomendado. Finalmente, o último apartado recapitula e conclúe.

2 AGUDIZANDO AS CONTRADICIÓNS DO SISTEMA

As múltiples contradicións a que me refería ao principio deste artigo tamén se manifestan, e non en escasa medida, no mundo local. É xa un lugar común falar de minifundismo cando nos referimos a unha planta municipal con máis de 8.000 concellos maioritariamente de tamaño máis que reducido e nunha contorna rural en que a despoboación máis que un problema empeza a ser un drama. Non obstante, segue sendo tabú o asunto da reordenación desa planta, e pensar sequera en suprimir un municipio parece que supón atentar contra as esencias máis sagradas dos pobos e que provoca esgazaduras irreparables no corazón das súas xentes, a pesar da gran cantidade de municipios que non contan coas mínimas condicións (materiais, nin persoais) para xestionar os servizos básicos. Demándase afondar na descentralización, facer efectivo o principio de subsidiariedade, achegar as decisións aos administrados e, como corolario, ampliar as competencias dos gobernos locais, pero ao mesmo tempo todos eles atrinchéiranse numantamente na defensa das súas identidades por máis que se lles trate de convencer da superioridade da xestión diaria dos seus asuntos a un nivel de escala que permita maior profesionalización. Esgrímense as vantaxes da cooperación voluntaria, aínda que a evidencia mostre o fracaso maioritario (con notables excepcións) de modelos como as mancomunidades, onde intereses localistas priman sobre a eficiencia e florecen a miúdo novas duplicidades innecesarias. Trátase de blindar un modelo de deputacións que a miúdo fai augas, lastrado polo clientelismo e o seu déficit democrático, con base en argumentos de apoio a eses mesmos pequenos municipios que se trata de preservar, recoñecendo que sen esa axuda exterior dificilmente poderían manter os seus servizos mínimos. Laméntase, en fin, a proliferación de gastos impropios que os gobernos locais deben acometer en resposta a demandas sociais en materias sobre as que non teñen competencias atribuídas nin, en consecuencia, financiamento, e reivíndicanse compensacións por eses gastos, cando, sen negar o carácter razoable e a lexitimidade de boa parte desas reivindicacións, non parece pórse o mesmo ardor nas análises de eficiencia dos servizos que si son competencias propias, legalmente falando. Pois ben, para facer fronte a algunhas desas contradicións, unha parte do informe propúñase revisar e, se é o caso, facer propostas de reordenación nas estruturas administrativas no que respecta á organización do marco competencial entre os diferentes niveis de goberno.

En materia xa de financiamento, consolídase como outro lugar común a xeneralizada insuficiencia crónica de recursos que lastra a prestación de servizos de calidade, e iso parecese contradicirse co feito de que sexan precisamente os gobernos locais (tomados no seu conxunto) os que teñen máis saneadas as súas contas de entre os tres niveis da Administración, os que consolidan máis superávit e os que contribúen máis, en consecuencia, á estabilidade orzamentaria. Certamente, isto é así en boa parte por propia responsabilidade dos gobernantes, a expensas de manter servizos por debaixo do limiar da calidade desexable, e noutra polo feito de sufrir unha maior presión de control por parte das instancias superiores de goberno. En realidade, se os niveis de exixencia que se lles viñeron aplicando ás entidades locais tivesen sido igualmente requiridos ao resto das administracións, seguramente a consolidación fiscal do país tería sido

moi distinta. Como xa reiterarei noutros lugares, o asunto da “suficiencia” ou “insuficiencia” de recursos conduce a un debate estéril e melancólico, na medida en que sempre os servizos públicos son susceptibles de ser mellorados en termos de cantidade e/ou de calidade. En consecuencia, seguir incidindo teimudamente nese concepto non deixa de resultar un exercicio de vitimismo anticuado, que debería, en todo caso, ser substituído por unha estratexia de argumentación fundamentada sobre como repartir as fontes de recursos entre os diferentes gobernos con base en criterios de necesidades relativas (unha vez reordenado o mapa competencial) e corresponsabilidade fiscal. Neste sentido, o informe, en ausencia dos pasos previos que terían sido desexables (revisión de competencias e reforma simultánea e coordinada do modelo xeral de financiamento para todo o sector público, incluídos os tres niveis territoriais de goberno e a Seguridade Social), aposta por reforzar a autonomía (e polo tanto a responsabilidade fiscal dos municipios) e a equidade. Esta última, incorporando criterios de nivelación ausentes desde sempre no modelo de financiamento local.

O asunto da nivelación, timidamente esbozado na primitiva participación en ingresos do Estado (PIE), cando esta se distribuía sobre unha (por outra parte moi discutible) única fórmula que incluía criterios de necesidade (poboación ponderada), capacidade e esforzo fiscal para todos os municipios², entrou definitivamente en vía morta a partir de 2004, cando se instaurou o modelo dual de financiamento que excluía de calquera indicio de nivelación as mal chamadas “grandes cidades” (municipios de máis de 75.000 habitantes e capitais de provincia e/ou de comunidade autónoma, incluso cando non chegasen a esa cifra), mesmo cando é probablemente nese ámbito onde resulta máis necesaria. De aí que unha das propostas máis radicais do informe consista, como veremos máis adiante, en reverter esa situación e restituír un modelo de fórmula niveladora tamén para estas cidades.

3 ROMPENDO MOLDES

Chegados a este punto, no que resta de artigo paso a expor as propostas máis innovadoras que incorporamos ao informe, ou, dito doutro xeito, aquelas que suporían, de se aceptaren, unha ruptura máis evidente cos elementos que veñen constituíndo o sistema actual, aderezadas con algúns comentarios propios e que, polo tanto, non comprometen o resto dos membros da Comisión que poden ter, e nalgúns casos cónstame que teñen, opinións bastante diferentes.

Dividirei para iso a miña exposición en tres partes dedicadas respectivamente á reordenación territorial e o marco de competencias (o novo papel suxerido para as deputacións), o exercicio da autonomía e a responsabilidade fiscal (reforma tributaria) e os novos mecanismos de nivelación suxeridos³.

3.1 Reorientando as deputacións

O asunto da “planta” municipal, con máis de 6.800 municipios (case o 85% do total) menores de 5.000 habitantes que requiren dalgún tipo de apoio maniféstase como algo imposible de obviar se se pretende facer unha reforma de calado nos modelos de xestión local, dos que o financiamento non é máis que un instrumento.

Persoalmente, a miña posición neste sentido é que, se de verdade cremos nun modelo territorial descentralizado próximo ao federalismo, o máis razoable sería permitir que cada territorio (comunidade autónoma) se organice como consideren conveniente os seus habitantes de acordo coas súas preferencias e que así se plasme en cada estatuto de autonomía. Iso afectaría tanto ao número e tamaño dos municipios como ao das entidades intermedias que eventualmente se

quixese manter ou utilizar, chámense estas deputacións, cabidos, consellos, veguerías, entidades comarcais ou calquera outra denominación que se tivese a ben inventarse. Dada a diversidade territorial existente en España, ao meu xuízo calquera solución uniformadora que se adoptase daría resultados peores que os que suporía a adaptación desde a proximidade das institucións ás realidades de cada territorio. Por pór soamente un exemplo, non é o mesmo a rexión de Murcia, comunidade uniprovincial que, cunha poboación de case 1.500.000 habitantes residentes nun territorio de 11.313 quilómetros cadrados, unicamente contén 45 municipios, que a de Castela e León, con 2.500.000 habitantes nunha superficie de 94.226 quilómetros cadrados, con 9 provincias e 2.248 municipios. Sen dúbida, as necesidades organizativas de ambas as dúas comunidades teñen pouco (se algo) que ver entre si.

Certamente, unha proposta como esta está fóra do marco constitucional actual e o seu desenvolvemento requiriría previamente unha reforma da Carta Magna, que seguramente non é viable no momento presente, ademais de enfrontarse, probablemente, ás entendibles reticencias dos que se senten cómodos no *statu quo*. Non obstante, na miña opinión, avanzar por esa vía sería o menos contraditorio se realmente se avoga por consolidar un sistema descentralizado que soamente unha escasa minoría manifesta a súa intención de abolir.

Non obstante, desde a Comisión, cun enfoque máis pragmático, optamos por propor unha reforma non tan traumática, mesmo cando si pode ser cualificada de algo radical nalgún dos seus puntos. Concretamente, en materia de planta non nos pronunciamos sobre o tamaño mínimo dos municipios, nin o seu número óptimo, senón que simplemente nos limitamos a propor que se distinga entre tres categorías de municipios, que serían reguladas de xeito diferencial:

- En primeiro lugar, as grandes metrópoles de Madrid e Barcelona, que xa contan na actualidade coa súa propia Carta de autonomía local, sobre a base da cal poden ser reguladas as súas especificidades.

- En segundo lugar, os pequenos municipios, que é onde se concentran as maiores dificultades de xestión derivadas de problemas de escala, dispersión xeográfica ou declive poboacional permanente. Na medida en que resulta necesario concretar o que entendemos por “pequenos municipios”, a proposta é establecer a fronteira no limiar dos 20.000 habitantes de dereito, cifra (certamente arbitraria) elixida co obxecto de manter certa continuidade coa regulación actual, na cal se lles atribúe ás deputacións provinciais a competencia de auxiliar preferentemente os municipios de menos de 20.000 habitantes.

- Finalmente, quedarían o resto de municipios, aos que se lles suporía en todo caso capacidade suficiente de xestión tanto en materia de asignación de gastos como de organización autónoma dos seus ingresos.

A reforma máis radical que se propón é a que afecta ás funcións dos gobernos locais intermedios (deputacións provinciais, consellos e cabidos insulares), entidades cuxa existencia tampouco se cuestiona. Concretamente, a nosa proposta é que estas administracións se dediquen practicamente en exclusiva ao apoio a municipios de menos de 20.000 habitantes, converténdose así nunha sorte de “municipios de municipios”, cuxa misión sería a de apoiar ou mesmo exercer directamente a xestión de servizos públicos en municipios pequenos incapaces de prestalos por si mesmos baixo mínimas condicións de eficiencia. Tamén se ocuparían estas administracións de decidir e xestionar os tributos locais neses ámbitos territoriais cando os municipios sexan incapaces de facelo. Somos conscientes de que a proposta ten algo de “revolucionaria”, na medida en que privaría estes gobernos intermedios de intervir nos municipios “grandes” e polo tanto requiriría unha completa reasignación dos instrumentos de financiamento (principalmente das contías das

transferencias intergubernamentais). Máis aínda, a pesar de que isto non se plasmou finalmente no informe, por parecernos que quedaba fóra das materias cuxo estudo se nos encomendara, a título persoal, eu suxeriría unha modificación do modelo de elección representativa actualmente vixente, no sentido de que, en coherencia con esta nova reordenación competencial, os órganos de goberno destas institucións deberían ser elixidos computando unicamente os votos daqueles electores que residan nos municipios afectados, isto é, os de menos de 20.000 habitantes, sempre supondo que se mantén o sistema de elección indirecta.

3.2 Reformando a fiscalidade

Entrando xa en materia de financiamento, a primeira discusión que se pode propor, e que ademais é a esencial, indo do xeral ao particular, é a de como distribuír o custo dos servizos públicos entre os usuarios directos (taxas e prezos públicos), os propios contribuíntes da localidade (impostos municipais) e o resto dos contribuíntes, non necesariamente residentes (transferencias intergubernamentais e recurso ao crédito). A distribución ideal de custos dista de ser algo pacífico e evidente. A teoría económica só nos di que, cando os servizos son divisibles e polo tanto os usuarios identificables, se ademais estes servizos non teñen efectos distributivos relevantes, nin xeran externalidades moi evidentes, o mellor sería financiarlos mediante cargas directas sobre os usuarios. Dado que nas facendas locais hai bastantes servizos que cumpren estas condicións, o uso de taxas e prezos públicos debería ser máis intensivo e, se na práctica non o é, as razóns habería que buscalas no ámbito político (impopularidade e visibilidade destas) máis que no económico.

A partir de aí, a análise vólvese máis complexa, xa que, dadas as características dos impostos locais tradicionais (impostos de produto, parciais e de natureza real), sempre hai argumentos para dubidar da contribución á equidade deste tipo de tributos, o que unido aos factores políticos xa comentados (impopularidade e perceptibilidade superiores ás dos principais impostos estatais) fai os que desempeñan os gobernos locais máis partidarios dos peixes na man (transferencias intergubernamentais) que das canas para pescalos (corresponsabilidade fiscal).

Con todo, as propostas da Comisión fixéronse co criterio de potenciar a autonomía local, tanto desde o lado do gasto (para o que se propón incrementar as súas responsabilidades sobre todo nos ámbitos dos servizos sociais e especialmente no desenvolvemento dos vinculados á dependencia desde a proximidade) como tamén en materia tributaria. En todo caso, coñecedores das características intrínsecas dos impostos vixentes, as propostas tenden a “limpalos” de elementos populistas de dúbidas contribucións reais á equidade e a reformar radicalmente, onde se pode, a configuración dalgún deles.

Respecto ao primeiro destes asuntos, propónse minimizar o uso de exencións, bonificacións e demais beneficios fiscais con carácter xeral nos tributos locais. Dadas as mencionadas características de impostos de produto e de natureza real, entendemos maioritariamente que toda a pléiade de beneficios fiscais existentes erosiona notablemente a recadación tributaria, alimenta as tensións populistas entre os grupos políticos que reivindicán onde non gobernan o que negan cando o fan e, non menos importante, producen efectos moitas veces contrarios aos esperados en materia de equidade. Baste o exemplo das bonificacións por familias numerosas no imposto sobre bens inmobles (IBI) cando comparamos os casos de vivenda en propiedade e en alugueiro e temos en conta os fenómenos de translación aos inquilinos das cargas tributarias. O argumento subxacente é pois que, dadas as súas características, o obxectivo dos impostos locais debe ser

recadar, e outros obxectivos complementarios de interese social deberían ser alcanzados mediante instrumentos alternativos, vía gastos ou regulacións.

Por razóns similares, non nos mostramos especialmente entusiastas con propostas como recargar as vivendas desocupadas ou darlles un tratamento máis favorable ás vivendas habituais no IBI. Dado o carácter parcial que ten este tributo de base patrimonial, entendemos que no primeiro dos casos estaríamos a discriminar o aforro en función da súa materialización (inmóbles fronte a activos financeiros, por exemplo) e no segundo volveríamos atoparnos cos problemas de delimitación entre propietarios e inquilinos.

Si, en cambio, incluímos unha proposta de que a recadación procedente dos denominados BICE (bens inmóbles de características especiais) sexa compartida máis alá do municipio en que estea arraigado o ben de que se trate, por consideralo máis equitativo que a súa apropiación exclusiva por aqueles municipios que teñan a “sorte” de contar con algún deses bens.

No informe preséntanse outras propostas, cremos que de interese en materia de valoración de inmóbles, reforma dos impostos de actividades económicas, determinación de bases impositivas e puntos de conexión no imposto sobre vehículos de tracción mecánica, ou tributación xenérica de empresas de subministracións, pero voume deter un pouco máis nas tres propostas máis innovadoras realizadas en materia tributaria, isto é, un novo *imposto de plusvalía municipal* que substitúa ao actual imposto sobre o incremento de valor dos terreos de natureza urbana, un *imposto sobre estancias turísticas* e, complementariamente, a posibilidade de establecer unha *recarga sobre o IRPF*.

3.2.1 Un novo imposto municipal sobre plusvalías inmobiliarias⁴

Se hai un tributo local que no momento presente parece ferido de morte polos seus avatares nos tribunais, ese é o imposto sobre o incremento de valor dos terreos de natureza urbana, talvez máis coñecido como a *plusvalía municipal*. Certamente, o asunto non é novo, xa que a configuración legal do imposto veu sendo cuestionada case unanimemente na literatura académica, pola súa distancia á lóxica dun tributo que pretenda gravar plusvalías “reais”, como eufemisticamente marca a lei. En realidade, dicir que o incremento *real* é o resultado de aplicar unha porcentaxe (fixada libremente polo concello en virtude dos anos transcorridos) ao valor catastral do terreo no momento da transmisión parecería unha broma se non fose unha medida moi seria con consecuencias económicas relevantes para os contribuíntes. O feito de que ese xeito de determinar a base impositiva dea inevitadamente como resultado incrementos positivos foi o que rematou por facer efectivo o que era unha “morte anunciada”, en forma de declaración de inconstitucionalidade do tributo no momento en que a crise económica empezou a aflorar gran cantidade de minusvalías inmobiliarias.

Postos ante esta tesitura, a proposta da Comisión nesta materia é, sen dúbida, a máis radical e “rompedora” de cantas fixemos en materia tributaria. Dada a gravidade da situación en que quedan os concellos tras as sentenzas do Tribunal Constitucional para os casos de minusvalías e a fundada previsión de que ás devanditas sentenzas puidesen seguir outras do mesmo teor para casos de plusvalías calculadas por enriba do seu valor real, a nosa proposta é suprimir por completo o tributo actual e transformalo nun novo *imposto municipal sobre plusvalías inmobiliarias* que cuantifique o feito impositivo atendendo ao valor real (diferenza entre os valores de transmisión e adquisición), todo tipo de incrementos (incluíndo solo e construcións) de todo tipo de bens (rústicos, urbanos...) e calquera que sexan os prazos en que se xeraren (incluíndo tamén plusvalías de menos dun ano). O imposto segundo a nosa proposta sería deducible da base impositiva dos

impostos estatais análogos que gravan as ganancias patrimoniais (IRPF, imposto de sociedades) co obxectivo de corrixir supostos de dobre imposición.

Cremos que esta proposta responde moito máis á lóxica dun tributo como este no momento presente en que non se trata tanto de xustificalo pola ordenación do solo vinculada á política urbanística dos concellos como por unha manifestación clara e perfectamente localizada de capacidade de pagamento, máis ausente noutros tributos locais. Pódese aducir con certa razón que en realidade a nosa proposta mantén implícito certo grao de dobre imposición, na medida en que propomos a súa dedución da base e non da cota dos impostos estatais, especialmente no caso dun imposto progresivo como o IRPF. Non obstante, dúas foron as razóns que nos levaron a optar por esta solución. Por unha banda, a dedución completa da cota convertería de facto o tributo nunha transferencia intergubernamental (desde o Estado e as comunidades autónomas, que comparten o imposto e polo tanto perderían a recadación, cara aos concellos), o cal suporía un incentivo excesivo para que os municipios explotasen ao máximo o tributo, pois estarían a reducir notablemente o custo político de implantalo ao poder explicárllelos aos seus electores (ou polo menos á maioría deles, suxeitos ao imposto estatal) que o tributo non lles suporía un custo adicional. A outra razón é que as ganancias patrimoniais en forma de plusvalías inmobiliarias tributan no IRPF dentro da base do aforro e polo tanto a tipos marxinais máis reducidos que outras rendas ordinarias, o que na práctica faría menos importante a eventual dobre imposición.

3.2.2 Un novo imposto municipal sobre estancias turísticas

Unha demanda recorrente por parte dos municipios turísticos é que o modelo de financiamento local tome en consideración as súas peculiares características e compense os sobrecostos en que deben incurrir por despregar un abano de servizos que vai moito máis alá do que correspondería á súa poboación residente. Argumentan os representantes destes municipios que a circunstancia de contar cunha poboación de feito moi superior á de dereito, mesmo cando esta diferenza teña carácter estacional, os obriga a manter un despregamento de servizos cunha capacidade moi superior á que sería razoable se só se tivese en conta a poboación de dereito ordinaria, que é, por outra parte, a que contribúe con carácter habitual ao sostemento destes. Pénsese por exemplo nas necesidades vencelladas á recollida e tratamento de residuos, ou á seguridade cidadá. En consecuencia, o *lobby* das localidades turísticas vén reivindicando permanentemente financiamento adicional, normalmente en forma de maiores transferencias. Non obstante, na Comisión criamos que estes custos poderían ser mellor internalizados por medio dun imposto sobre as estancias turísticas, de maneira que fosen os beneficiarios esporádicos deses servizos os que contribúesen, sequera sexa parcialmente, ao seu sostemento, en lugar de facer recaer todo este custo adicional sobre a xeneralidade dos contribuíntes do país.

Certamente, o problema da sobredimensión de servizos por diferenzas entre residentes e usuarios dos servizos existe, sen que se circunscriba exclusivamente ao fenómeno turístico. A existencia de municipios cunha considerable masa de poboación flotante, que, en principio, consome servizos que non contribúe, ou contribúe pouco, a manter pode atoparse tamén en municipios con características de capitalidade administrativa ou comarcal, mesmo cando estas non teñan un atractivo turístico especialmente relevante. E, ademais, postos a buscar peculiaridades que puidesen servir de base para compensacións especiais de custos diferenciais, entre 8.000 municipios poderíamos atopar bastantes, desde os radicados en illas, con maiores dificultades de abastecemento, ata os municipios rurais que perden poboación, os de montaña que sofren maiores problemas de illamento invernal ou os que padecen problemas ambientais por aglomeración de industrias. Parece razoable que algunhas destas circunstancias sexan tidas

en conta á hora de deseñar eventuais transferencias de nivelación, pero entendemos que onde sexa posible internalizar custos é preferible facelo, e o novo *imposto municipal sobre estancias turísticas* que propomos, tributo do que, por outra parte, hai abundante experiencia previa no contexto internacional, faríao.

No caso español existen algúns impostos autonómicos desta natureza (Balears e Cataluña). Non obstante, na nosa opinión, este tributo debería situarse no ámbito local, dado que son os concellos as administracións que soportan a maioría dos custos relevantes, polo cal sería necesario arbitrar os mecanismos pertinentes de coordinación e/ou compensación nunha eventual reforma. O novo imposto debería presentar un feito impositivo suficientemente amplo como para englobar todas as modalidades de estancias turísticas. A súa base impositiva debería ter en conta o número de estancias e na fixación da cota poderíase distinguir entre establecementos de distintas categorías, outorgando certa marxe á autonomía local.

3.2.3 Unha recarga potestativa sobre a cota líquida do IRPF

Finalmente, a última novidade que propomos, aínda que, a dicir verdade, sen demasiado entusiasmo, é a creación dunha recarga de carácter potestativo sobre a cota líquida do IRPF. Na nosa proposta esta aplicaríano directamente os municipios de máis de 20.000 habitantes e a través das deputacións no caso dos de menor tamaño. Sen dúbida un instrumento deste tipo incrementaría notablemente a autonomía fiscal dos municipios, a diferenza das actuais participacións territorializadas no IRPF, IVE e impostos especiais que, como se verá enseguida, propomos suprimir, integrando os seus rendementos na PIE.

Somos conscientes de que o actual IRPF non é precisamente un modelo de tributo equitativo. As súas sucesivas reformas privárono do carácter sintético que un día tivo e hoxe trata de forma diferenciada as rendas segundo a súa orixe, de maneira que se converteu en realidade nun imposto cuxa progresividade discrimina sobre todo entre salarios altos e salarios baixos. Con todo, segue sendo o principal instrumento redistributivo do noso sistema fiscal e, nalgunha medida, podería contribuír a dotar o sistema tributario local dun elemento de personalización do que agora carece.

3.3 Rescatando a nivelación⁵

Pasando ao terreo das transferencias, se algo se bota a faltar no noso modelo de financiamento é a presenza dun verdadeiro esquema de nivelación que contribúa a cubrir as fendas estruturais (non causadas por decisións políticas dos gobernos) entre capacidade fiscal e necesidades de gasto das entidades locais.

Como xa comentei con anterioridade, fronte ao que cabería esperar dun modelo de federalismo fiscal avanzado, a nosa Constitución consagra un esquema de relacións administrativas un tanto atípico, no cal non se establece unha estrutura piramidal tal que a Administración central se ocupe de nivelar as diferenzas interterritoriais a nivel de comunidades autónomas e estas fagan o propio coas entidades locais. No noso modelo, a eventual cobertura das fendas entre necesidades de gasto e capacidade fiscal das nosas localidades vénselle encomendando tamén á Administración central, que, aparentemente, trataría de solucionarla por medio dunha transferencia incondicionada denominada PIE ou participación en ingresos tributarios do Estado, que supón en global pouco menos dun terzo dos ingresos locais, e iso malia que a propia Constitución española contecía unha referencia explícita ao feito de que as entidades locais deban participar tamén nos ingresos das CC.AA. A razón última deste “salto administrativo” polo cal a parte máis notable da cobertura externa das necesidades de gasto local “colgue” directamente da

Administración central hai que buscala na reticencia dos propios gobernos locais ante os puxantes gobernos autonómicos, que son vistos polos primeiros como unha sorte de “novos ricos” con ínfulas intervencionistas sempre ávidos por limitar a autonomía local. Non estou a dicir que esta percepción na práctica coincida coa realidade. Seguramente entre tantos municipios e tantas comunidades autónomas daríanse experiencias de todo tipo, pero o certo é que todo asomo de proposta académica de modificar ese *statu quo* nun sentido máis federalista chocou sempre coa reticencia dos representantes das entidades locais que preferían o diñeiro estatal, máis afastado, aos máis próximos (e seguramente por iso máis controladores) fondos autonómicos, sen que iso lles supuxese renunciar a reivindicar dotacións complementarias máis importantes (e, por suposto, incondicionais) das CC.AA., en forma de despregamento das denominadas PICA (participación en ingresos das comunidades autónomas).

Centrándonos no ámbito municipal, na actualidade a PIE mantén un sistema dual, que diferencia entre os concellos considerados “grandes”⁶ e o resto. Para os primeiros, as cantidades recibidas proceden da suma dunha porcentaxe fixa da recadación do IRPF no seu territorio máis unha porcentaxe do IVE e dos impostos especiais distribuídos con base na poboación municipal e no consumo rexional, ao que hai que engadir recursos procedentes dun fondo complementario de financiamento (FCF) que basicamente servía na súa orixe para manter o *statu quo*. A contía deste fondo determinouse para cada concello por diferenza entre a PIE recibida no ano base da última reforma (2004) e a contía das participacións territorializadas nos mencionados tributos, e a súa dotación evoluciona no tempo, para todos os municipios, ao mesmo ritmo que o fan os ingresos tributarios do Estado (ITE). Non existe, polo tanto, nada parecido a un sistema de nivelación para os grandes municipios. Antes ben, como é doado deducir do seu deseño, as inequidades de partida na repartición non só se manteñen, senón que se agrandan no tempo. Cómpre sinalar que o ano de instauración do modelo actual a distribución de recursos xa era inequitativa, pois víñase dun modelo que, a título de exemplo, ponderaba 2,80 os habitantes dos municipios de máis de 500.000 habitantes e só 1,50 os dos municipios comprendidos entre 100.000 e 500.000 malia teren as mesmas competencias de gasto. Este problema tende a agrandarse co paso do tempo, pois o modelo consolida para o ano seguinte as cantidades resultantes do modelo anterior e, sen incluír mecanismo ningún de nivelación, fai que as distintas partidas de financiamento evolucionen no tempo conforme taxas de crecemento diferentes (as participacións en tributos ás súas propias e o FCF, como dixemos, á de ITE), cando o peso de ambos os dous compoñentes da transferencia (impostos territorializados e FCF) é notablemente diferente entre municipios. Dese xeito, o grao de cobertura da fenda entre necesidade e capacidade só coincidirá para dous municipios por mera casualidade, xa que o sistema non está pensado para cubri-la.

A situación é algo distinta no caso dos municipios “pequenos”. Neste caso a PIE distribúese de acordo cunha fórmula que inclúe criterios de necesidade (poboación ponderada por tramos), capacidade e esforzo fiscal. Aínda que a fórmula é aparentemente redistributiva, na práctica vese moi lastrada tanto polas deficiencias na información de base, que introducen nesgos nos cálculos de capacidade e esforzo, como pola consolidación dunha sorte de “dereitos adquiridos” ou cláusulas de *statu quo* que manteñen sobrefinanciados en termos relativos a boa parte dos pequenos municipios.

Pois ben, a nosa formulación para as transferencias consistiu, unha vez máis, en facer propostas tendentes a mellorar en equidade e en autonomía o sistema vixente, sen alterar a súa estrutura global, isto é, dando preponderancia á PIE e reforzando o seu carácter redistributivo,

suxerindo alternativas para un despregamento definitivo das PICA e, en todo caso, propondo a redución do grao de condicionalidade das transferencias de orixe autonómica.

En materia de PIE,ponse de manifesto a necesidade de negociar un acordo político que determine a contía inicial da achega do Goberno central ao sistema e estableza uns compromisos sobre a súa evolución e revisión (5 anos, por tradición, podería ser un prazo axeitado) co fin de lograr un sistema estable e flexible. A proposta concreta respecto aos criterios de evolución é que a contía inicial aumente de acordo cun índice mixto que combine o crecemento do ITE (calculado cun criterio de devindicación) e do PIB, criterio ademais coincidente co proposto pola Comisión para a reforma do financiamento autonómico. A idea é evitar que as decisións unilaterais dunha Administración afecten ao volume total de recursos das outras.

Respecto aos criterios de distribución garantés da equidade horizontal, dadas as disfuncións e inequidades postas de manifesto liñas arriba, a proposta da Comisión pode ser vista como bastante radical. Concretamente,proponse a eliminación do sistema de participación territorializada en tributos concretos que ata a data se aplica ás “grandes cidades”, deputacións, consellos e cabidos e a integración destes recursos nun sistema de fórmula cun claro obxectivo de nivelación. A distribución desta nova PIE ampliada basearíase en criterios de necesidade e capacidade fiscal para todos os municipios, independentemente do seu tamaño, aínda que se contempla utilizar criterios de necesidade diferentes para municipios grandes e pequenos. Máis en particular, para os municipios grandes proponse empregar como criterio único de necesidade a poboación (ponderada por tramos, co obxecto de internalizar eventuais custos de conxestión), mentres que para os pequenos se suxire empregar, ademais da poboación, indicadores complementarios que puidesen incorporar outros elementos diferenciais de custo unitario de provisión de servizos, na liña apuntada na sección destinada ao imposto sobre estancias turísticas. Pola súa banda, para aproximar a capacidade fiscal podería utilizarse algún indicador da valoración dos inmobles e da renda media municipal (por exemplo, as bases impositivas do IBI e o IRPF).

En canto ás deputacións, como indicadores de necesidade, proponse o uso da poboación oficial nos municipios de menos de 20.000 habitantes da provincia, co fin de sinalizar o marco competencial básico destas administracións. Unha variable complementaria sería o número de municipios de menos de 1.000 habitantes na provincia como variable representativa da función de apoio administrativo e de fixación da poboación ao territorio nos pequenos municipios. Por último, podería incluírse unha terceira variable de poboación axustada, que teña en conta na proporción axeitada a poboación da provincia, a poboación maior de 65 anos, a dispersión da poboación, a superficie provincial e, se é o caso, algunha outra variable orográfica co obxecto de aproximar os custos asociados ao exercicio das competencias provinciais.

Dada a radicalidade dos cambios incorporados nestas propostas, resultaría imprescindible aplicar as medidas de xeito gradual, co fin de suavizar os efectos da reforma.

Polo que respecta ás PICA, a verdade é que ata a data non calou a idea dun fondo autonómico de carácter incondicional a beneficio dos entes locais, de modo que na maioría das CC.AA. o que hai son sucedáneos que mesturan distintas formas de transferencias con diversos graos de condicionalidade e que, con escasas e honrosas excepcións,⁷ carecen das características desexables de permanencia, automatismo e previsibilidade.

Como é probable que se necesite algún tipo de incentivo para que as PICA futuras contribúan como un elemento estrutural máis a consolidar o marco financeiro das entidades locais, desde a Comisión suxerimos algunhas posibles vías mediante as cales as CC.AA. poderían achegar recursos a este instrumento financeiro, como por exemplo a transformación en incondicionais

dunha porcentaxe elevada das actuais transferencias condicionadas achegadas polas CC.AA. e a valoración de novas competencias, fundamentalmente en materia de servizos sociais e programas deportivos e culturais, que fosen eventualmente asumidas polos gobernos locais ao abeiro do principio de subsidiariedade.

En todo caso, entendemos que cada comunidade autónoma debería establecer os seus propios criterios de distribución, dada a natureza deste recurso.

4 A XEITO DE CONCLUSIÓN

“... en ocasións pensar é como pór en marcha unha lavadora baleira: aínda que permite comprobar que funciona, a roupa que quedou fóra seguirá estando sucia”.
(Philippe Claudel, *A investigación*)

Axiña haberá dous anos que se constituíron as últimas comisións para o estudo das reformas dos modelos de financiamento territorial (autonómico e local). Dous anos xa desde que se puxo en marcha unha vez máis a “lavadora baleira” que mencionaba Claudel. Desde aquela pasaron bastantes cousas en España. Cambiou o “inquilino da Moncloa”, vólvese respirar clima preelectoral, tanto no que se coñece como no que se especula. O que se sabe é que conclúen as lexislaturas na maioría das CC.AA. e hai que renovar tamén gobernos locais. De xeito que temos á vista, a prazo fixo, novas eleccións autonómicas e locais coa “roupa aínda sucia”. A incerteza afecta á Administración central, onde o cambio de Goberno non conseguiu traer consigo unha maioría estable que garanta a duración da lexislatura. O que si parece claro é que esta vez tampouco haberá “fumata branca” en materia territorial. A reforma, como o ceo da película, pode esperar...

Neste artigo quixen repasar as propostas máis audaces que saíron desa “lavadora baleira”, que dalgún xeito demostran que a máquina de pensar polo menos funciona e está activa á espera de que a quen lle corresponda teña a ben nalgún momento facer a bogada, aínda que sexa cambiando de deterxente. Entre tanto seguiremos vivindo na melancolía das horas inutilmente desperdiciadas.

5 BIBLIOGRAFÍA

Comisión de expertos para a revisión do sistema de financiamento local. 2017. *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*. Madrid: Ministerio de Facenda e Función Pública. http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELs/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf

Muñoz Merino, A., e Suarez Pandiello, J. 2018. «Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?», *Presupuesto y Gasto Público*, 92: 19-37.

Suárez Pandiello, J. 2017. «De cómo olvidamos las PICAs en Flandes», *Presupuesto y Gasto Público*, 89: 91-119.

NOTAS

- 1 Para consultar o texto completo, véxase Comisión, 2017. Para unha versión máis resumida, Muñoz Merino e Suárez Pandiello, 2018.
- 2 Con algunhas soadas excepcións, como son as relativas aos territorios forais ou as grandes cidades de Madrid e Barcelona.
- 3 Gran parte dos argumentos utilizados de aquí en diante foron xa presentados nun resumo máis detallado das propostas da Comisión en Muñoz Merino e Suárez Pandiello, 2018.
- 4 Este apartado reproduce en esencia o exposto en Muñoz Merino e Suárez Pandiello, 2018.
- 5 O núcleo central deste apartado está extraído tamén de Muñoz Merino e Suárez Pandiello, 2018.
- 6 Véxase o apartado 2 anterior.
- 7 Véxase Suárez Pandiello, 2017: 91-119.