

Congreso

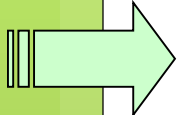
*“Perspectivas del Desarrollo Económico Local:
Cuestiones Tributarias de Interés”*

*Sobre el futuro de la financiación local a la luz del
Informe de la Comisión de Expertos*

Javier Suárez Pandiello
Universidad de Oviedo

Girona, 31 de Mayo de 2018

Contenido

- 
- 1ª PARTE – Sobre las características “deseables” del modelo de financiación local
 - 2ª PARTE – Sobre los instrumentos de financiación local
 - 3ª PARTE – Sobre el futuro

Sobre los principios

- Principios generales a respetar (y si no gustan, tenemos otros)



- Suficiencia
- Equidad
- Autonomía
- Transparencia



Sobre los principios

- Suficiencia
 - Concepto vacío en sí mismo
 - Recursos deben ser bastantes para hacer frente a las “necesidades de gasto”, pero...
 - Las necesidades son ilimitadas
 - Siempre habrá argumentos para reivindicar más recursos
 - Acuerdos políticos multilaterales resultan imprescindibles

Sobre los principios

- Equidad
 - *Vertical*  Reparto adecuado de los recursos entre las administraciones según competencias
 - Lealtad institucional (camino de doble sentido)
 - *Horizontal*  Derecho a igualdad de acceso a prestaciones básicas
 - Evaluación de las necesidades de gasto
 - Evaluación de las capacidades fiscales
 - Idea de solidaridad
 - *Igualdad de trato* a todas las AA.PP.


Sobre los principios

- Autonomía
 - Discrecionalidad en la gestión del gasto
 - Asignación entre competencias de acuerdo con las preferencias de cada territorio
 - No uniformidad
 - Discrecionalidad en la gestión de ingresos
 - Libertad para el establecimiento de tributos propios
 - Capacidad normativa
 - No uniformidad


Sobre los principios

- 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

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

Las necesidades de gasto (oferta y demanda)

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

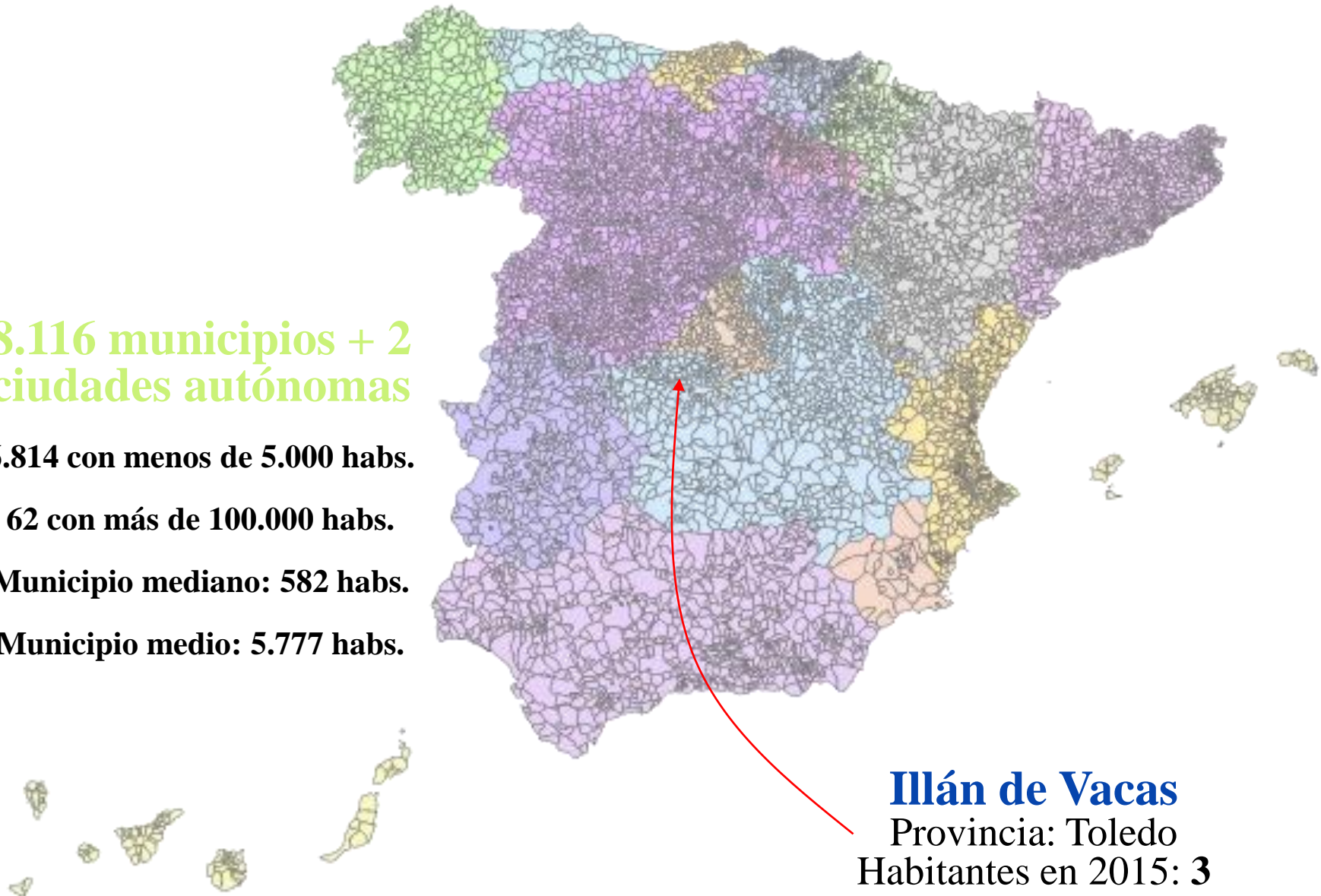
**8.116 municipios + 2
ciudades autónomas**

6.814 con menos de 5.000 habs.

62 con más de 100.000 habs.

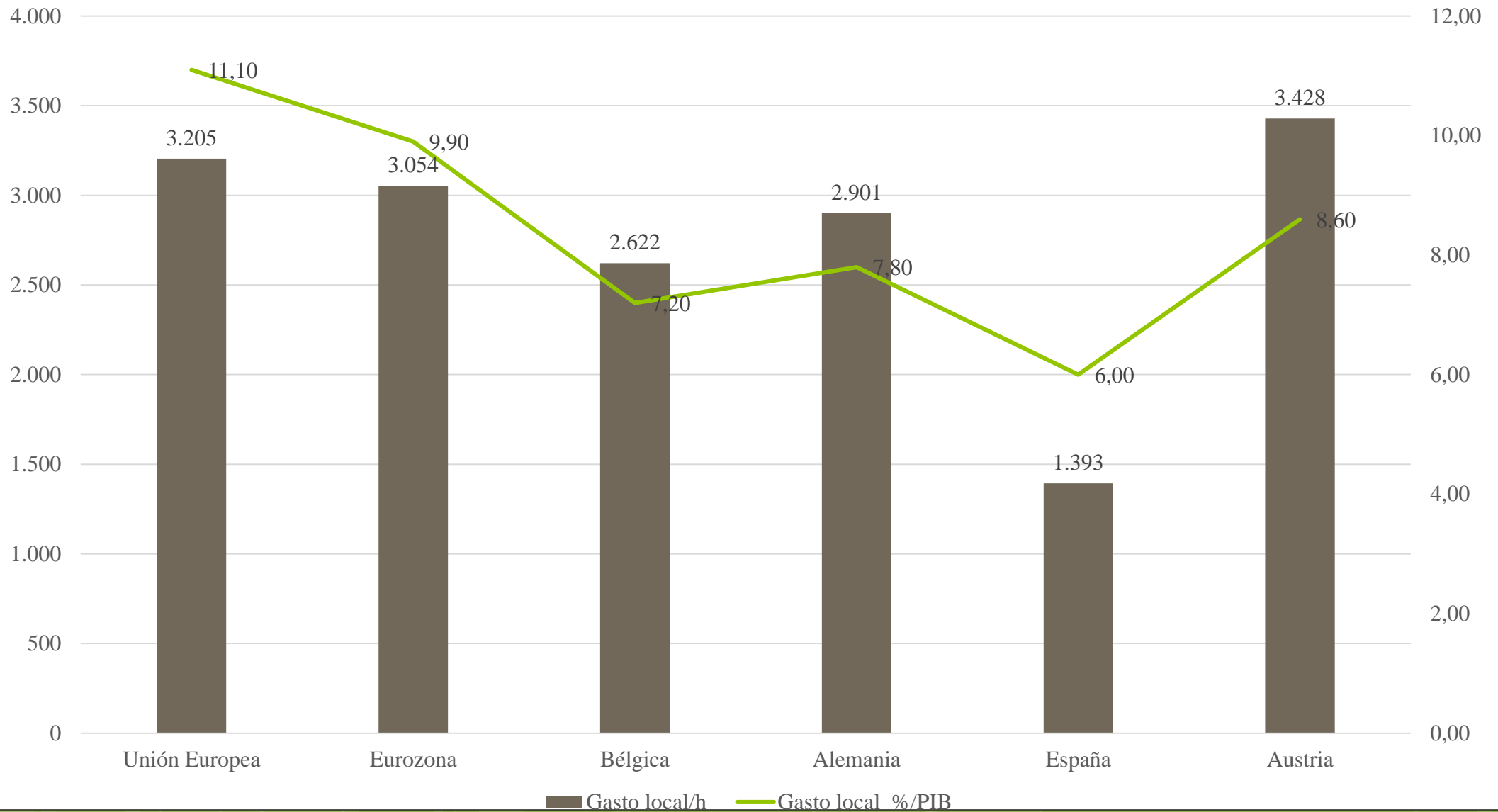
Municipio mediano: 582 habs.

Municipio medio: 5.777 habs.

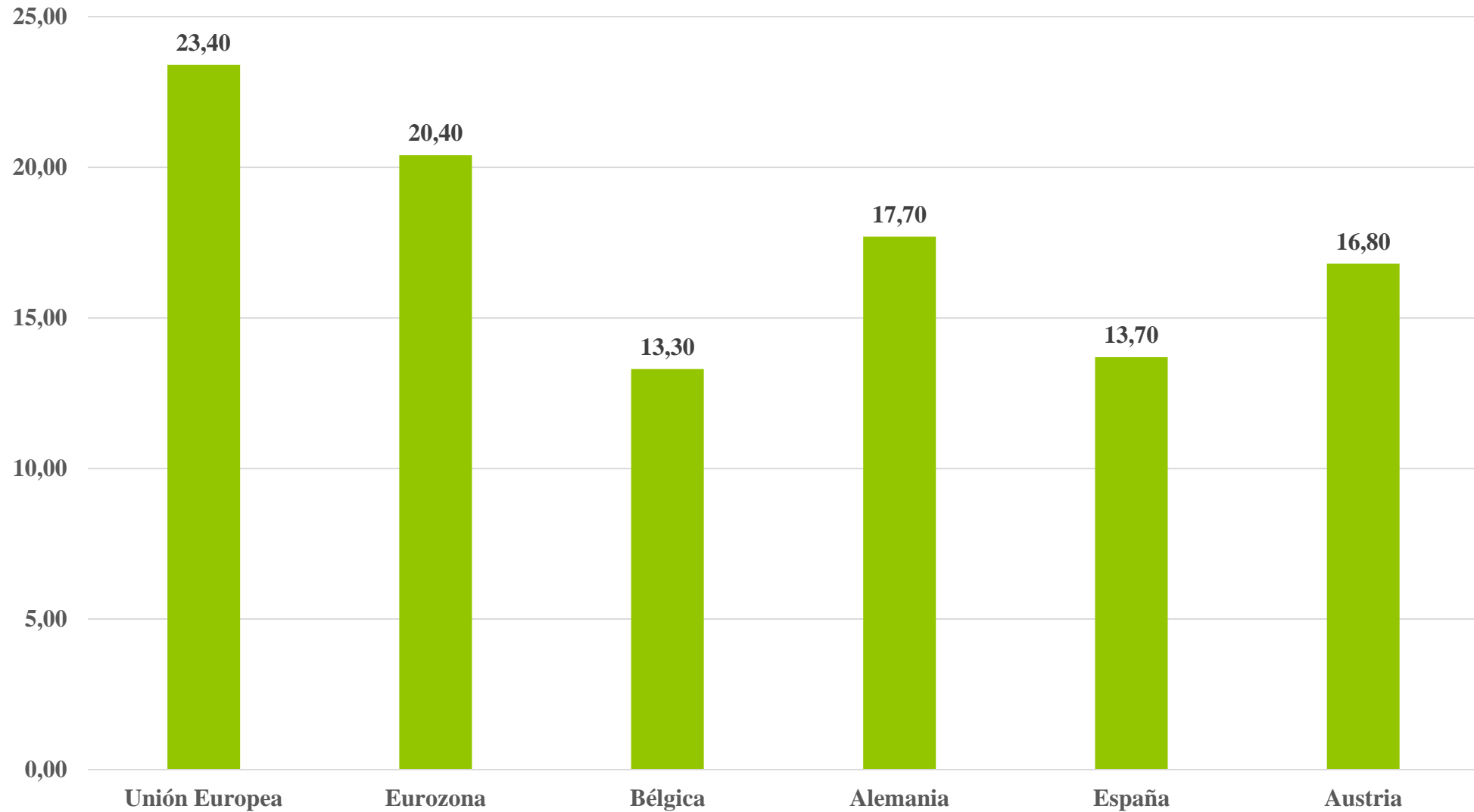


Illán de Vacas
Provincia: Toledo
Habitantes en 2015: 3

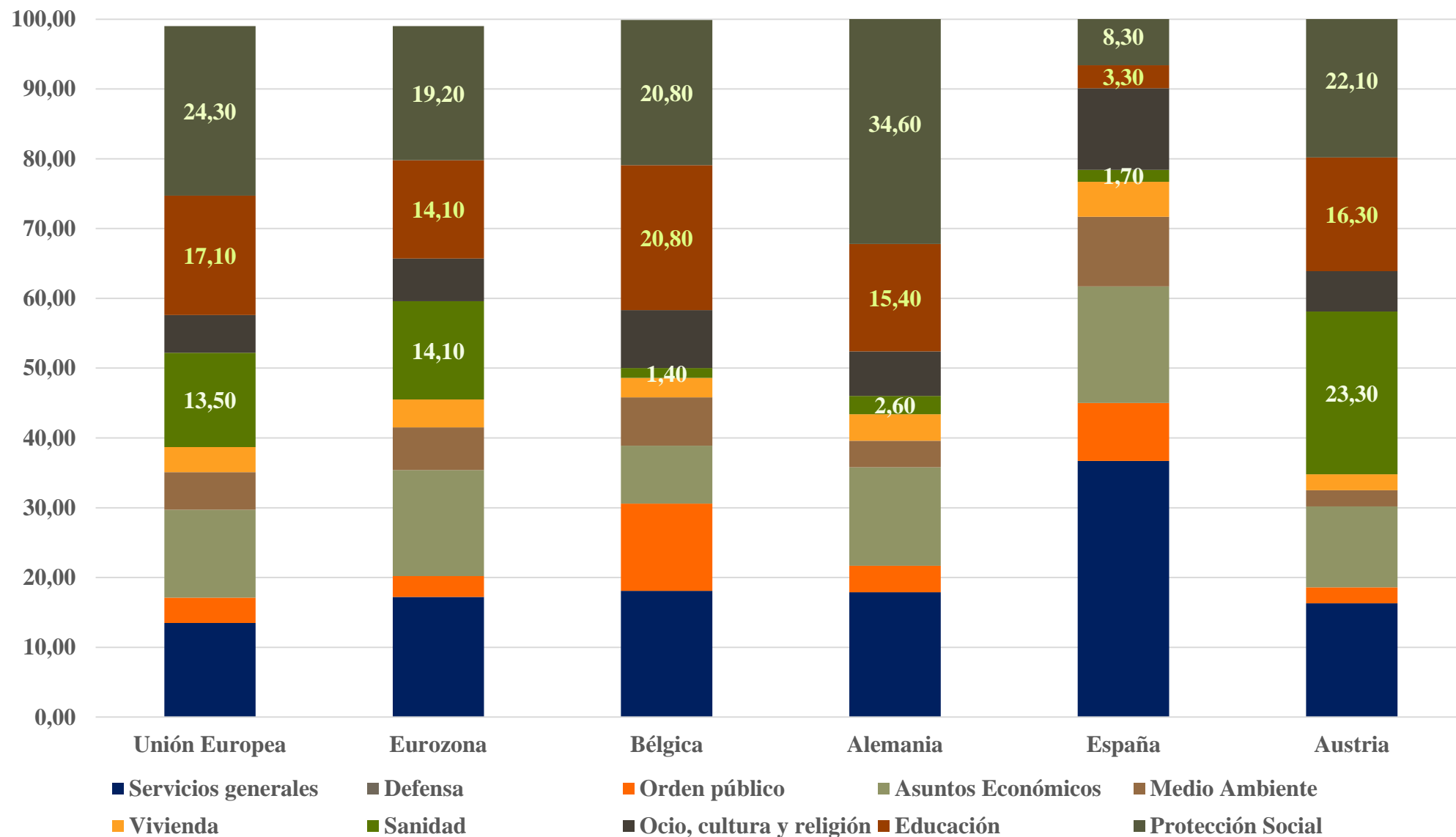
Gasto Local en Europa (2015)



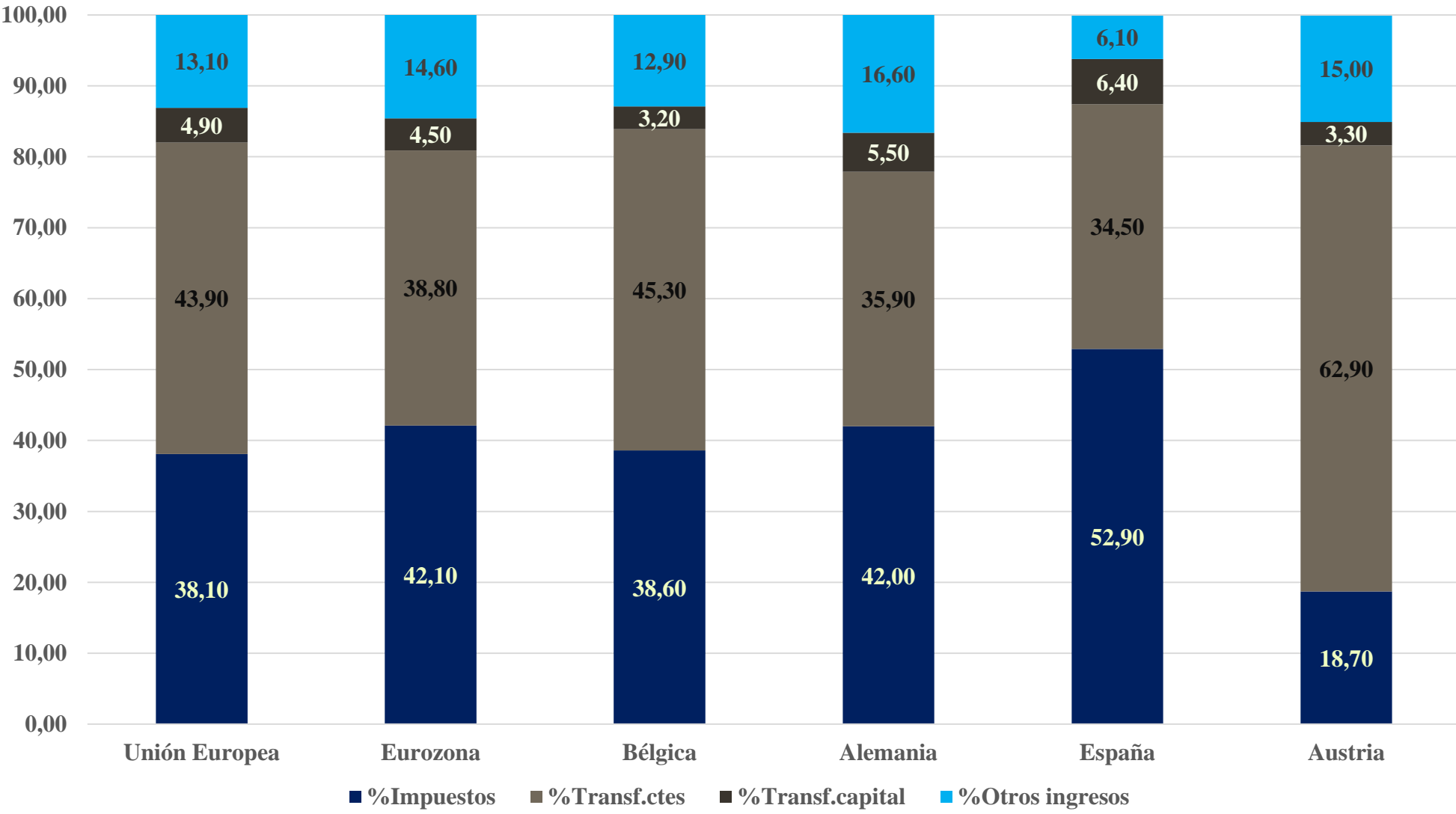
Gasto Local /AA.PP. (%)



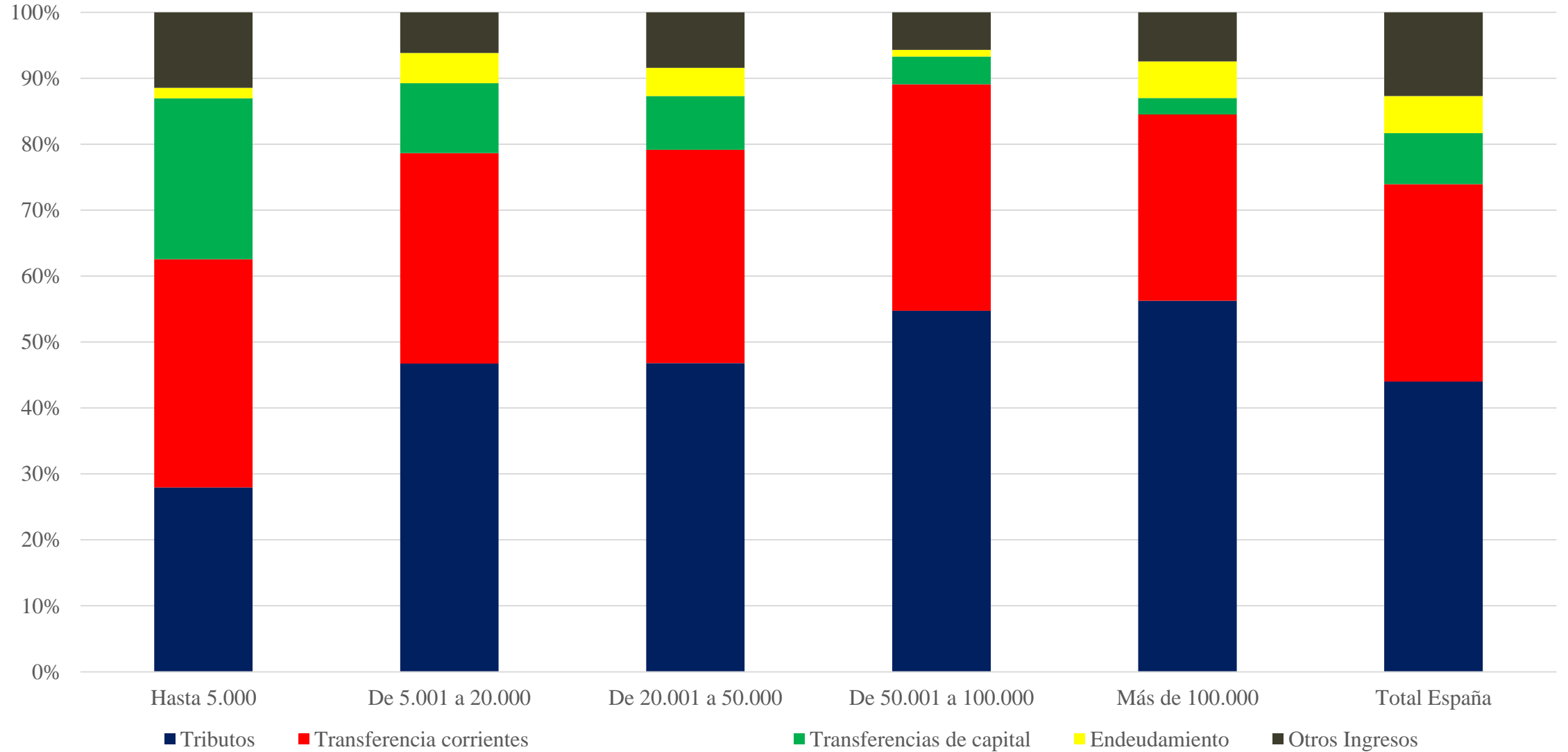
Estructura Funcional del Gasto Local





Estructura de los Ingresos Locales



Estructura de los Ingresos Municipales




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

Contenido

- 1ª PARTE – Sobre las características “deseables” del modelo de financiación local
- 2ª PARTE – Sobre los instrumentos de financiación local
- 3ª PARTE – Sobre el futuro

CARACTERÍSTICAS GENERALES

- Modelo actual de financiación local  2 ejes
 - Un sistema tributario caracterizado por
 - Arraigo de bases imponibles pocos flexibles e impopulares
 - Perceptibilidad
 - Requerimiento de medidas discrecionales
 - Vulnerable a la acción de grupos de presión
 - Supresión del IAE
 - Bonificaciones y en general beneficios fiscales
 - Infrutilización de Tasas y Precios Públicos
 - Sobreexplotación en términos relativos de tributos desigualmente distribuidos en el tiempo
 - Un sistema de transferencias con inequidades horizontales mantenidas (y agravadas) históricamente

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...).

Espacios Fiscales Propios

- Impuestos
 - Obligatorios
 - Impuesto sobre Bienes Inmuebles
 - Impuesto sobre Actividades Económicas
 - Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica
 - Potestativos
 - Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana
 - Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
 - Impuesto sobre Gastos Suntuarios (por aprovechamientos de Cotos de Caza y Pesca)
 - Nuevos espacios fiscales
 - Impuesto sobre estancias turísticas
 - Recargo sobre IRPF
- Cargas directas sobre el usuario
 - Tasas
 - Precios Públicos
- Contribuciones Especiales

Tipo impositivo como elemento más significativo en el ejercicio de la autonomía, al permitir llevar a cabo ajustes, en el margen, entre ingresos y gastos

Las propuestas de la comisión

- Espacios Fiscales propios
 - Tributos actuales: reformas de mayor calado
 - Con carácter general minimizar el uso de beneficios fiscales
 - Conversión del IIVTNU en un nuevo Impuesto Municipal sobre Plusvalías Inmobiliarias.
 - Gravando suelo y construcciones
 - Gravando todo tipo de bienes (rústicos, urbanos,...)
 - Gravando también plusvalías a corto plazo (menos de un año)
 - Deducible de los impuestos estatales análogos (IRPF, IS,)

Las propuestas de la comisión

- Espacios Fiscales propios
 - Tributos actuales: reformas de mayor calado
 - Respecto al IBI:
 - Blindaje como principal tributo municipal
 - Revisión del método de determinación y valoración de los inmuebles que tenga como referencia el valor de mercado, para las distintas categorías de bienes.
 - Elaboración de una Ley General de Valoraciones como Ley marco que fije una unidad de criterio, de modo que la determinación del valor de los bienes inmuebles sea equivalente en los distintos tributos del ámbito estatal, autonómico y local
 - Ampliación de la horquilla de los tipos de gravamen actualmente vigentes, con objeto de dar una mayor autonomía a los Ayuntamientos advirtiendo de la necesidad de adecuar aquéllos al modelo de determinación de la base imponible que se establezca si se optara por valores de referencia a mercado.
 - Tributación de los BICES a nivel provincial, al objeto de compensar las externalidades derivadas de su establecimiento en un determinado territorio
 - Posibilidad de recargo sobre aquellos bienes inmuebles directamente beneficiados por el establecimiento de *Áreas de Promoción Económica Urbana*, a fin de que se obtenga la financiación necesaria para el desarrollo material de las mismas
 - Discusión acerca del tratamiento de vivienda habitual y viviendas desocupadas

Las propuestas de la comisión

- Espacios Fiscales propios
 - Tributos actuales: reformas de mayor calado
 - Respecto al IAE
 - Discusión acerca de la eventualidad de modificar en profundidad el modo de gravar las actividades
 - Transformar el impuesto en un tributo propio sobre los rendimientos empresariales y profesionales
 - Transformarlo en un recargo sobre la parte de los impuestos estatales que gravan las actividades (IRPF e IS)
 - Opción elegida más conservadora
 - Ampliación del ámbito de tributación en el IAE
 - Incorporación al tributo de las empresas no societarias y profesionales
 - Revisar el umbral de exención
 - Fijar un umbral mínimo de volumen de negocio, inferior al umbral de exención, que conlleve la obligación de compartir la información con trascendencia tributaria entre las Administraciones competentes, para potenciar su carácter censal.
 - Asignar las actividades de servicios de suministro de carácter general a grupos o epígrafes que contemplen cuotas nacionales

Las propuestas de la comisión

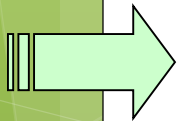
- Espacios Fiscales propios
 - Tributos actuales: reformas de mayor calado
 - Respecto al IVTM
 - Discusión sobre la estrategia más adecuada a seguir con el tributo
 - Carácter patrimonial (puramente fiscal)
 - Carácter medioambiental (componente extrafiscal)
 - Propuesta: Combinación de ambos componentes
 - Un componente patrimonial (cuota fija) que atenderá a compensar el uso del titular del vehículo de las infraestructuras municipales
 - Un componente extrafiscal (cuota variable) en función de la eficiencia ambiental del vehículo, graduando el tipo en función del nivel de contaminación que produce.
 - Para aquellas empresas dedicadas al transporte de mercancías y personas, a partir de un determinado umbral de flota de vehículos, la cuota podría ser nacional con un tipo único con reparto en función de la población

Las propuestas de la comisión

- Espacios Fiscales propios
 - Refuerzo con nuevos tributos potestativos
 - Impuesto sobre Estancias Turísticas
 - El nuevo impuesto potestativo local que se propone debería presentar un hecho imponible suficientemente amplio como para englobar todas las modalidades de estancias turísticas.
 - La base imponible habría de tener en cuenta el número de estancias y en la fijación de la cuota se podría distinguir, otorgando cierto margen a la autonomía local, entre establecimientos de distintas categorías.
 - Recargo sobre el IRPF
 - Sobre la cuota líquida del impuesto
 - Municipios de más 20.000 habitantes y Diputaciones para los de menos de ese tamaño.
 - Cargas sobre el usuario
 - Problema de la tributación de las empresas de suministros, telefonía, energía,... Negociación con la FEMP de un régimen especial

Contenido

- 1ª PARTE – Sobre las características “deseables” del modelo de financiación local
- 2ª PARTE – Sobre los instrumentos de financiación local
- 3ª PARTE – Sobre el futuro



El futuro

- Reforma imposible sin arbitrarla dentro de un esquema general de reordenación competencial y financiera para el conjunto del Sector Público, no sólo territorial, sino también institucional (Seguridad Social)
- ¿Reforma o revolución?
 - ¿Lo cuestionamos todo y empezamos desde cero o seguimos la vía reformista que venimos transitando?
 - Reforma constitucional
 - ¿Federalismo? ¿Qué federalismo? (¿simétrico o asimétrico?)
 - Articulación del territorio

El futuro

- 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

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, esto 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 propuestas de la comisión

- Organización y planta municipal
 - 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.


El futuro

- 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?

El futuro

- 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?

El futuro

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

LA NORMALIDAD CONSISTE EN CREER QUE LO QUE PASA ES NORMAL



EL ROTO

elroto@inicia.es

ESPAÑA ES UNA UNIDAD DE AGRAVIOS
COMPARATIVOS.



elroto@inicia.es

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*



SEÑORES: HAY UN
ICEBERG A PROA

QUE ESPERE

JIM 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>