



El modelo de financiación de las corporaciones locales

Una aproximación al caso de Andalucía

Rafael Carmona Ruiz

Auditor de Corporaciones Locales de la Cámara de Cuentas de Andalucía

Profesor del Departamento de Administración de Empresas y Marketing de la Universidad de Sevilla

El presidente de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias manifestó en su día que «*el sistema de financiaciones actual está agotado desde hace tiempo*», por lo que solicitó una reforma en la que se contemplará la participación en la recaudación del IRPF.

El modelo actual de financiación de las corporaciones locales diseñado en la Ley 39/88 reguladora de las Haciendas Locales contempla los principios básicos contenidos en la Constitución para los ayuntamientos: autonomía y suficiencia financiera. Autonomía en el ámbito de la actividad financiera como capacidad para gobernar sus haciendas, permitiendo a las corporaciones decidir la determinación de los recursos y la libre or-

ganización del gasto. Y, suficiencia financiera para poder satisfacer sus fines mediante tributos propios y participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.

Para que estos principios fueran realmente efectivos habría sido necesario sanear las haciendas Locales con anterioridad; no obstante como la llegada de la esperada Ley de Financiación se demoró en demasía la situación de los ayuntamientos volvió a ser problemática.

La ley implantó un sistema que pivota sobre dos ejes principales:

- ❖ Financiación propia
- ❖ Participación en ingresos de otras administraciones

La financiación propia se basa en tres impuestos de naturaleza obligatoria:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles
- Impuesto sobre Actividades Económicas
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

Además, se pueden exigir el Impuesto sobre el incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Plusvalía) y el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

La participación en los ingresos de otras administraciones se materializa mediante la participación de

las corporaciones locales en los tributos del Estado y en los fondos regionales de que disponga cada comunidad autónoma.

En la medida que estos dos ejes cubran un mayor porcentaje de gasto, así será el tercer eje

sobre el que se sustenta el gasto público local. El endeudamiento va a depender de la realización efectiva de los otros dos flujos financieros en una doble vertiente:

- ▲ El cumplimiento de las previsiones de ingresos propios.
- ▲ El cumplimiento de los plazos de transferencia de la participación en los ingresos de otras administraciones.

A estas desviaciones en la realización de los ingresos habrá que añadir los desfases de gasto propios de la ejecución presupuestaria.

Fiscalización externa y enjuiciamiento son funciones propias del Tribunal de Cuentas

El sumatorio de estos tres factores nos indica el volumen de endeudamiento necesario para mantener el equilibrio presupuestario.

Por tanto y como conclusión a la descripción del modelo, debemos señalar

que en la medida en que la realización de los ingresos en la cuantía y en el tiempo previstos se aleje, mayor peso específico tendrá en el modelo el endeudamiento.

La apelación al crédito, que surge como necesidad para financiar nuevas inversiones y distribuir temporalmente el gasto de acuerdo con los intereses del municipio, está provocando desequilibrios financieros. A la larga estos desequilibrios van a repercutir disminuyendo la actividad inversora y aumentando el porcentaje de gasto dedicado a la amortización de deuda viva y al pago de intereses.

La situación en Andalucía

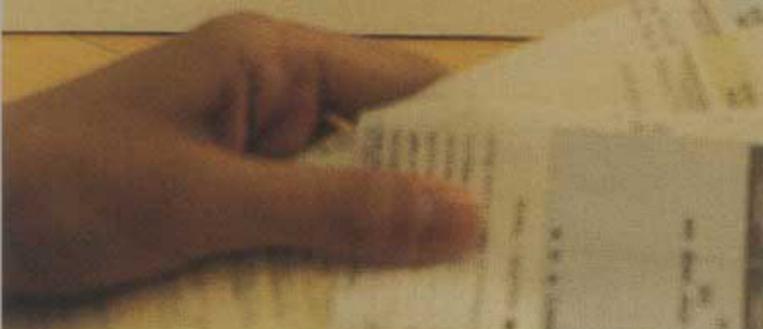
El desenvolvimiento de la financiación propia en los municipios andaluces está marcado por unos niveles bajos de recaudación en relación con las previsiones iniciales. Esto provoca que se incorporen los derechos al ejercicio siguiente como pendientes de cobro. Después de realizar un seguimiento de los pendientes de cobro se observa que gran parte de ellos no se cobran y se acumulan en presupuestos cerrados.

Esta situación descrita provoca la existencia, en gran número de ayuntamientos, de superávits ficticios de forma que para poder ejecutar los gastos que han liberado las previsiones de ingresos se tenga que recurrir a la financiación ajena, generalmente, vía operaciones de tesorería. Estas operaciones, normalmente, se van renovando cada año con lo que pierden el carácter para el que se constituyeron: atender necesidades transitorias de tesorería.



MODELO DE FINANCIACION MUNICIPAL

IMPUESTOS MUNICIPALES



Financiación propia

- *Impuesto sobre bienes inmuebles*
- *Impuesto sobre actividades económicas*
- *Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica*
- *Otros impuestos*

Participación en ingresos de otras administraciones

- *Tributos del Estado*
- *Fondos regionales de las CC.AA.*



Las transferencias de otras administraciones suponen un importante porcentaje de los ingresos de las corporaciones.

La ejecución de estos capítulos tiene un comportamiento similar a la financiación propia. El reconocimiento de derechos es problemático, y sobre todo el momento del cobro ya que supone una incertidumbre para los ayuntamientos. Por ello, muchas entidades locales acuden a la financiación ajena para cubrir los desfases que se producen entre la fecha prevista de cobro y la real.

El análisis de los pasivos financieros es característico porque en términos agregados los municipios andaluces reconocen un volumen más elevado de derechos que previsiones se han realizado.

El estudio de la gestión presupuestaria durante los ejercicios 1990, 1991 y 1992 ha puesto de manifiesto que del total de ingresos presupuestarios el 44% corresponde a financiación propia, el 35% a transferencias recibidas y el 21% a financiación ajena. Por el contrario, esta relación se altera cuando se analiza la recaudación efectiva ya que la financiación propia supone un 39%, las transferencias un 37% y el endeudamiento un 24%.

Estos datos deben hacer recapacitar sobre el modelo de financiación, que si bien teóricamente debería haber solucionado los problemas de la hacienda municipal, la realidad está demostrando que no resuelve las dificultades actuales.

En este contexto, importantes municipalistas al referirse a la situación actual de las haciendas locales

El modelo de financiación no resuelve los problemas de las haciendas municipales

la califican de insuficiente.

Es necesario, por tanto, dar una solución que de mantenerse en estos nive-

les puede provocar que se dejen de atender las obligaciones con las entidades financieras, con lo que esto supone para el descrédito de la Administración Pública.

A nuestro entender se deben combinar tres tipos de medidas: por un lado, profundizar en el desarrollo del modelo diseñado en la Ley 39/88 reguladora de las haciendas locales, aumentando el nivel de fondos que el estado transfiere a las entidades locales. Por otra parte, crear de forma real un fondo regional de financiación municipal que no sea testimonial y que se transfiera en los plazos acordados.

Un segundo bloque de medidas estaría basado en la exigencia de un riguroso control de la gestión presupuestaria. Sería un sistema de información contable veraz que facilitase tanto la toma de decisiones por los gestores como el control necesario de la gestión; así como la ejecución de políticas de contención del gasto y de saneamiento de la hacienda. En este sentido, se llevarían a cabo actuaciones sobre la gestión de la financiación propia para mejorar la recaudación y se establecerían mecanismos de contención de los capítulos de personal, gastos corrientes y adquisición de pasivos financieros.

El tercer bloque giraría en torno a los servicios que presta un ayuntamiento. De un lado, se ajustarían las tasas y precios públicos para que sufraguen el coste de los servicios, y de otro, las administraciones, tanto

el Estado como de la comunidad autónoma, fijarían los mecanismos de financiación necesarios para cubrir los costes de los servicios prestados por las corporaciones locales en sustitución de las mismas, con el consiguiente ahorro en el gasto para estas administraciones.

En resumen, la mejora del modelo se plantea facilitando una financiación suficiente proveniente de otras administraciones; un compromiso de gestión adecuado que podría tener como mecanismo evaluador a los órganos de control externo y, por último, una propensión a la autofinanciación de los servicios y a la financiación compartida de aquéllos que hayan sido asumidos por los entes en suplencia de otras administraciones.

Las medidas de saneamiento aprobadas por el Gobierno andaluz pueden ser una solución coyuntural a la actual situación financiera, ya que si no van acompañadas de actuaciones verdaderamente estructurales y exigentes en cuanto al rigor presupuestario pueden reproducir la crisis en pocos años, como así ocurrió después del saneamiento de 1983 y 1988 en la Comunidad Autónoma de Andalucía. ■

