

POLÍTICAS DE CONVERXENCIA E FACENDAS TERRITORIAIS EN ESPAÑA

XOAQUÍN ÁLVAREZ CORBACHO

Departamento de Economía Aplicada
Universidade da Coruña

Palabras clave: *Eficiencia económica, Tratado da Unión Europea, Facendas territoriais, Solidariedade interterritorial, Coordinación institucional, Asimetría de ingresos, Federalismo fiscal, Políticas de converxencia.*

Key words: *Economic efficiency, European Union Treaty, Territorial Public Revenue, Interterritorial solidarity, Institutional coordination, Income skewness, Fiscal Federalism and convergency policies.*

Resumo

O traballo considera as contradicións e problemas que se poden formular entre as esixencias derivadas do Tratado da Unión Europea, por un lado, e o funcionamento actual das Facendas territoriais españolas polo outro. A existencia dunha asimetría na composición dos ingresos que nutres esas Facendas, a ausencia dunha cultura de eficiencia económica que oriente as provisións públicas, as deficientes expresións de solidariedade interterritorial e a falta de elementos estables de colaboración institucional, son, para o autor, os trazos máis característicos dunhas Facendas que necesitan con urxencia reformas en profundidade. Confíase que o Tratado de Maastrich tamén axude a traballar nesa dirección de maior rigor e racionalidade económica.

Abstract

This paper takes into account the contradictions and problems that can arise from the European Union Treaty, on one hand, and the current operating of Spanish territorial Public revenue, on the other. The existence of skewness

in the composition of the income that nourish those Public Finances, the absence of a culture of economic efficiency as a guidance for public provisions, the deficient statements of interterritorial solidarity and the lack of stable elements for institutional collaboration are, for the author, the most distinctive features of Public Finances that urgently need drastic reforms. It is thought that the Maastricht Treaty will also help to work on a direction of greater rigour and economic rationality.

1. INTRODUCCIÓN

O establecemento de políticas diversas tendentes a conseguirla converxencia económica, como tránsito á fase de moeda única e mercados integrados, constitúe un mandato imperativo dos acordos de Maastricht. Como é ben sabido, esta converxencia económica afecta, entre outras variables e comportamentos, á solvencia e necesidade dunha maior coordinación e disciplina no funcionamento das finanzas públicas¹.

Pero a consecución destes obxectivos de converxencia baten de fronte, na nosa opinión, con determinados problemas estruturais que caracterizan hoxe o funcionamento das Facendas

territoriais españolas. Entre eles citaremos, como principais, as catro seguintes:

a) asimetría na composición dos ingresos presupostarios entre as distintas Administracións Públicas;

b) ausencia ou reducida presenza dunha cultura de eficiencia económica para orienta-la actividade financeira;

c) expresións reducidas e deficientes da solidariedade interterritorial, e

d) escasa preocupación pola existencia de elementos estables de coordinación institucional.

Contrapoñe-las ideas e esixencias derivadas do Tratado de Unión Económica e Monetaria (UEM) con esa outra realidade complexa e institucionalizada das nosas Facendas territoriais, constitúe o núcleo central do presente traballo. Ideas e problemas que son parte dunha reflexión máis ampla aínda en fase de elaboración.

2. ASIMETRÍA NOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS

En termos de ingresos non financeiros, resulta oportuno clasificar as Facendas territoriais españolas de réxime común en dous grupos diferenciados. Por un lado, atopámonos coas Facendas municipais, que teñen un carácter mixto, onde os tributos propios e as transferencias manteñen unha composición razoablemente equilibrada. Por outro, están as Facendas das Comunidades Autónomas e Deputacións provinciais, alimentadas basicamente de transferencias correntes e de capital procedentes do Estado (Cadro 1). As consecuencias políticas e económicas que xera esta situación de asimetría presupostaria nos ingresos son, ó noso xuízo, tan importantes como escasamente consideradas para os obxectivos da converxencia europea².

En efecto, cando unha Facenda subcentral financia a súa actividade ordinaria practicamente con transferencias, rómpese o principio de unidade básica do proceso financeiro e favó-

recese tamén a aparición de comportamentos e feitos económicos negativos de raíz estrutural. Lembremos algúns dos máis significativos e reiterados pola teoría da Facenda Pública: creación de ilusións financeiras sobre a gratuidade dos servizos públicos; presións crecentes e diversificadas dos axentes económicos privados sobre o presuposto público; tendencia a xerar relacións políticas confusas, clientelares e subordinadas; ausencia de reponsabilidade fiscal; abandono de pautas de eficiencia económica e creación ou reprodución de culturas de subsidio e mendicidade institucional. As consecuencias lóxicas de todo iso son os déficits públicos, os endebedamentos crecentes, as quebras técnicas de certas Administracións e tamén os posibles efectos sobre a equidade interxeracional que estas situacións provocan de cando en vez³. Naturalmente, non son istos os únicos factores causantes de fenómenos tan complexos, pero axudan en boa medida á súa comprensión intelectual.

Ademais de todo iso, cómpre subliñar que esta asimetría de ingresos nas Facendas territoriais dificulta igualmente os comportamentos racionais da fiscalidade municipal. Un exemplo sinxelo servirá para comprender mellor o sentido da afirmación.

Supoñamos un goberno municipal que decide financiar parcialmente as obras de urbanización dun barrio con contribucións especiais ou aumentar temporalmente os impostos para atender-la construción dunha piscina pública. Supoñamos tamén que dito goberno estudou con detemento a súa decisión fiscal en termos de eficiencia e equidade, o que implica considera-la demanda e renda local, os aumentos de valor nos patrimonios inmobiliarios privados, as diversas modalidades de produción/xestión do servizo e a poboación beneficiada pola provisión pública. Supoñamos finalmente que nun municipio próximo esas ou obras semellantes son solicitadas e subvencionadas na súa totalidade pola Deputación provincial ou pola Comunidade Autónoma.

¿Que efectos económicos se orixinan con este tipo de condutas desiguais non tan alleas á realidade financeira das Facendas territoriais españolas? ¿Que consecuencias políticas provocan estas comportamentos fiscais diferenciados?

CADRO 1						
FACENDAS TERRITORIAIS						
IMPORTANCIA RELATIVA DOS INGRESOS NON FINANCEIROS (1990)						
(en millóns de ptas.)						
	FACENDAS LOCAIS ¹				FACENDA AUTONÓMICA ²	
	MUNICIPIOS	%	DEPUTACIÓNS	%	CC.AA.	%
TP	979.625	55,4	43.251	11,6	679.527	17,7
TFS	692.344	39,1	319.829	85,4	3.100.502	80,6
OI	96.928	5,5	11.269	3,0	66.432	1,7
TOTAL	1.768.897	100,0	374.619	100,0	3.846.461	100,0

TP= Tributos propios
TFS= Transferencias correntes e de capital
OI= Outros ingresos
¹ Réxime común
² Sistema LOFCA

Fontes: Banco de Crédito Local e Dirección Xeral de Coordinación coas Facendas Territoriais. Elaboración propia.

A resposta parece clara. Ademais de introducir importantes aldraxes comparativas e de danar gravemente o principio de equidade horizontal, provócase tamén unha lóxica inhibición tributaria nos gobernantes responsables á hora de aplicar aspectos substantivos da racionalidade presupostaria. Cando os criterios políticos de rendibilidade electoral priman de maneira tan exclusiva, estase a incitar ás Corporacións municipais a competir en irresponsabilidade fiscal, arbitrariedade e clientelismo. E nunca a confusión axudou a disciplina-las conductas dos políticos e dos cidadáns demandantes de servizos.

3. AUSENCIA DUNHA CULTURA DE EFICIENCIA

Decimos que existe eficiencia económica na provisión de bens e servizos públicos, cando se cumpren unha serie de requisitos ou esixencias conceptuais expresadas sinteticamente no gráfico que se acompaña. Con iso se proporciona unha dimensión teórica máis globalizadora do intervencionismo público cá ofrecida habitualmente polos conceptos de eficiencia técnica ou

eficiencia asignativa⁴. Debido á posibilidade de individualizar beneficios en moitas provisións públicas, consideramos que este enfoque teórico tén unha singular relevancia metodolóxica para o ámbito da Facenda local⁵.

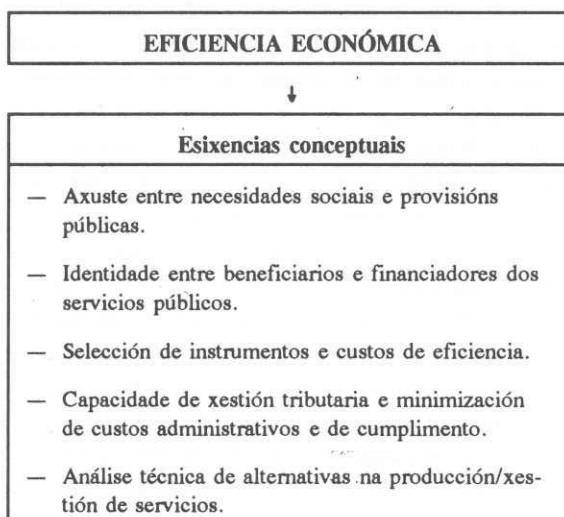


Gráfico 1

O concepto de eficiencia económica comeza a forxarse, daquela, cando se buscan os mellores axustes entre as necesidades sociais e

as provisións públicas. Esta cuestión é abondo controvertida e non sempre doada de facer operativa, pero que en todo caso debe presidir calquera proceso decisional. A existencia de investigacións e técnicas recentes para identificar, definir e avalia-las necesidades e preferencias sociais, abren un horizonte novo realmente atractivo para as Facendas territoriais⁶.

Outra condición substantiva que esixe a eficiencia económica é o cumprimento do principio de unidade básica do proceso presupostario. É dicir, a necesidade de considerar ó mesmo tempo os aspectos de ingresos e gastos que provocan xeralmente as políticas territoriais. Por iso dicimos que a racionalidade fiscal avanza cando se explicitan os beneficios da acción pública e a distribución de custos que a mesma orixina. En caso de que os financiadores e beneficiarios coincidan (condición necesaria do criterio de eficiencia) estaremos ante unha provisión asignativa. En caso contrario (aplicación de criterios redistributivos), a provisión pública será máis ou menos equitativa ou simplemente socializadora de custos. Tanto unha coma outra alternativa constitúen decisións lexítimas do gobernante, pero sempre se debería explicar por que se fai e a que custo, cando menos para asumir despois as responsabilidades políticas fronte ó conxunto dos contribuíntes.

Definido e acordado o patrón distributivo das cargas públicas, o seguinte paso consistirá en seleccionar tecnicamente aqueles instrumentos financeiros que mellor se adecúen á decisión política. Nesta reflexión teranse en conta as propias características dos bens e servicios públicos (en termos de oferta e demanda), así como os posibles excesos de gravame xerados polos tributos seleccionados. A investigación dispoñible non ofrece por agora resultados concluíntes neste campo, o que non impide a existencia de posicións ideolóxicas diversas fundamentadas algunhas veces con argumentos interesados⁷.

As preocupacións políticas por dotar de capacidades técnicas e administrativas á xestión dos tributos propios, constitúe outro aspecto esencial da eficiencia económica xeralmente infravalorado. Lembremos que ningún goberno pode ser eficiente se carece de autonomía decisoria sobre o volume de ingresos e sobre o patrón distributivo dos custos públicos. E para

iso hai que dispoñer de múltiples instrumentos financeiros, ademais de xestionalos correctamente. Neste sentido, minimiza-los custos administrativos e de cumprimento das obrigas tributarias pasa a ser, tamén, un obxectivo estratéxico das Facendas territoriais.

Finalmente quedarían os problemas asociados á produción/xestión dos servicios que se desexan establecer. Se decidir sobre a cantidade e calidade dos servicios públicos, así como sobre o seu financiamento, constitúen aspectos esenciais da política local, as decisións que afectan á produción/xestión dos mesmos deberían resolverse basicamente por criterios técnico-económicos. Precisamente neste sentido, a confrontación de diversas modalidades productivas (públicas, privadas ou mixtas), así como a utilización de técnicas diferenciadas para medir a eficiencia dos servicios públicos (índices físicos de actividade, métodos regresionais ou análise de fronteira), están a marcar xa o camiño, probablemente irreversible, do próximo futuro.

Considerando agora a hipótese razoable de que esta secuencia lóxica non é habitual nos procesos de decisión das Facendas territoriais, que ademais a UEM vai supoñer unha perda importante de ingresos públicos para a Facenda estatal (por señoreaxe e imposición implícita da regulación monetaria e pola harmonización da fiscalidade sobre as rendas e ganancias de capital), e que ó mesmo tempo existirán dificultades para aumenta-los niveis de imposición⁸, as alternativas que restan apuntan xa cara a outras direccións que son tamén previsibles: loita contra o fraude fiscal, control e maiores niveis de eficiencia no gasto público e extensión do principio de equivalencia ou beneficio no financiamento local. Situación que á súa vez debería provocar reformas institucionais importantes e tamén cambios profundos nas ideas e comportamentos sociais.

4. EXPRESIÓN DEFICIENTES DE SOLIDARIEDADE INTERTERRITORIAL

Neste novo contexto de disciplina presupostaria xeneralizada, de maiores dificultades para amplia-los ingresos do Estado e de necesaria extensión da tributación territorial, non hai

dúbida que as transferencias redistributivas ou de solidariedade entre os distintos niveis de goberno terán que desempeñar un papel máis relevante en termos de equidade horizontal e vertical. E xa sabemos que para fundamentar teoricamente esas transferencias intergubernamentais, existen criterios e indicadores moi significativos (esforzo fiscal e necesidade de gasto) que están asociados á Facenda receptora⁹.

Pois ben, como o indicador de esforzo tributario non pode ser aplicado nas Facendas autonómicas e provinciais, por razóns obvias, o criterio poboacional realiza actualmente as funcións básicas de reparto, o que significa que as transferencias estatais se distribúen con escasa sensibilidade para apreciar capacidades e necesidades fiscais das xurisdicións respectivas. Ademais de producir outros efectos económicos, esas transferencias incondicionadas a Comunidades Autónomas e Deputacións provinciais dificilmente poderán cumprir as condicións de equidade horizontal esixidas pola teoría do Federalismo Fiscal.

Nas Facendas municipais a situación é, pola contra, diferente. O criterio de esforzo fiscal utilízase parcialmente para calcula-la participación nos ingresos do Estado, pero a súa contía oríentase á marxe de calquera concepto de solidariedade explícita¹⁰. Tanto as normas constitucionais como a Lei 39/1988, reguladora das Facendas Locais, ignoran sorprendentemente estes aspectos tan esenciais do Federalismo Fiscal. Só poderían considerarse aquí os programas estatais e autonómicos de cooperación local, que en gran parte funcionan de maneira descoordinada e insuficiente, así como certas fórmulas puntuais de colaboración institucional (consorcios, convenios bilaterais, etc.), motivados máis ben por problemas de suficiencia financeira.

Se cadra todo este panorama deficiente e escaso de transferencias redistributivas entre niveis de goberno, comece a modificarse a medida que avance a responsabilidade fiscal das Facendas territoriais. Fortalece-los criterios de eficiencia na provisión descentralizada de bens e servizos públicos esixirá tamén, por razóns de cohesión social, o deseño dunha potente solidariedade interterritorial. Eficiencia e equidade aparecen así como dous aspectos necesarios e

mutuamente equilibradores do proceso de cambio que se aveciña.

5. AMPLIA-LA COLABORACIÓN/COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Outro aspecto substantivo para o bo funcionamento das Facendas territoriais, é ter solidamente asentadas e definidas, estruturas estables para o diálogo, coordinación e colaboración institucional. En efecto, nos sistemas descentralizados de goberno non só se producen circunstancias cambiantes que demandan axustes frecuentes na asignación dos recursos públicos, existen tamén conflitos institucionais e áreas de colaboración que precisan igualmente dunha maquinaria axeitada para a súa resolución pacífica e cooperativa¹¹.

Sen embargo, isto que parece de sentido común e que tantas veces se menciona no plano normativo, non presenta na realidade española os niveis mínimos desexados por calquera observador pouco esixente. Dous exemplos servirán para ilustra-la afirmación:

a) os gobernos municipais relaciónanse de maneira estable coa Administración central a través dos programas de Cooperación Local e por mediación da Federación Española de Municipios e Provincias. Pero en cambio os seus problemas económicos máis relevantes (sobre todo as infraestruturas e equipamentos de grandes cidades), négocianse directamente co Estado ou Comunidade Autónoma de forma illada e bilateral;

b) as relacións internas entre Corporacións Locais e Comunidade Autónoma desenvólvense aínda de modo desigual, descoñecido e ás veces desalentador, xa se considere esta relación en termos normativos, de planificación territorial ou de solidariedade institucional.

Remataremos estas reflexións avanzando unha premonición. Se os mercados competitivos castigan ou expulsan ás empresas desorganizadas ou pouco eficientes, o Sector Público terá que incorporar tamén, con urxencia, modalidades e sancións diversas que incidan sobre os seus

comportamentos ineficientes. Trasladar permanentemente os erros e dilapidacións ós contribuíntes, pola vía de maiores impostos, ten sempre o límite da lexitimación social que afecta ó sistema tributario. Neste sentido, Maastricht pode ser unha magnífica oportunidade para avanzar no rigor económico da nosa actividade presupostaria descentralizada.

NOTAS

1. Comisión das Comunidades Europeas. "One market, One money", *European Economy*, N° 44, 1990.
2. Neste sentido insiste E. Fuentes Quintana, "La Hacienda Pública de la democracia española frente al proceso de integración europea", *Papeles de Economía Española*, N° 48, 1991.
3. Para estas cuestións véxanse, entre outros, A. Zabalza Martí: "El Sector Público español ante el mercado único", *Papeles de Economía Española*, N° 48, 1991; J.A. Biescas Ferrer: "El endeudamiento de las Comunidades Autónomas", *Presupuesto y Gasto Público*, N° 5, 1991; X. Álvarez Corbacho: "Corresponsabilidad fiscal y déficit público en las Haciendas autonómicas", *Hacienda Pública Española* (próxima publicación); J. Suárez Pandiello: "Notas sobre el endeudamiento de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Economía Española*, N° 48, 1991.
4. Véxanse M. Barrow e A. Wagstaff: "Efficiency measurement in the Public Sector: An appraisal", *Fiscal Studies*, Vol. 10, N° 1, 1989; E. Albi Ibáñez: "Evaluación de la eficiencia pública (El control de la eficiencia del Sector Público)", *Hacienda Pública Española*, N° 120/121, 1992; G. López Casasnovas: "Descentralización y simulación de mercados: instrumentos para la eficiencia del Sector Público", *Papeles de Economía Española*, N° 41, 1989; I. Vilardell i Riera: "La evaluación de la eficiencia de las actividades de la Administración Pública", *Revista de Economía Pública*, N° 2, 1989.
5. X. Álvarez Corbacho: "Eficiencia económica y provisión de bienes públicos locales", *Revista de Hacienda Autónoma y Local*, N° 66 (próxima publicación).
6. R. Laufer e A. Burlaud: *Management Public, Gestion y legitimé*. Dalloz, Paris, 1980; E. Martín Armario: "El marketing en las Corporaciones locales", *1ª Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*, Xunta de Galicia, 1992.
7. M. Feldstein: *Capital Taxation*, Harvard University Press, 1983; W. Hettich e S. Winer: "Economic and political foundation of tax structure", *American Economic Review*, 78, 1988; J. Canales Margalef: *Fundamentos económicos de la reforma fiscal moderna*, IEF, Madrid, 1988.
8. R. Repullo: "Financing budget deficits by seignorage and implicit taxation: the cases of Spain and Portugal", *SUERE*, Lisboa, 1991. Tamén J.M. González Páramo: "La política presupuestaria española y la construcción de la unión económica y monetaria", *Papeles de Economía Española*, N° 48, 1991.
9. Véxanse R.M. Bird: *Federal Finance in Comparative Perspective*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1986; D.N. King: *La Economía de los Gobiernos Multi-nivel*, IEF, Madrid, 1988; R.A. Musgrave: "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism", *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press, 1961; Ch.E. McLure Jr.: "Revenue Sharing: alternative to rational Fiscal Federalism?", *Public Policy*, N° 3, 1971; A. Castells *et al.*: "Revisión del sistema de financiación autonómico: una aproximación metodológica y una propuesta", *Cinco estudios sobre financiación autonómica*, IEF, Madrid, 1988.
10. J. Solé Vilanova: "La Hacienda municipal española ante los años noventa. Análisis y cumplimiento de sus principios económico-constitucionales", *Revista de Economía Pública*, N° 9, 1990; X. Álvarez Corbacho: "Características básicas de las Haciendas municipales de Galicia. Ingresos corrientes y de solidaridad", *1ª Xornadas Galegas sobre Economía das Corporacións Locais*, Xunta de Galicia, 1992.
11. W.E. Oates: *Federalismo Fiscal*, IEAL, Madrid, 1977; A. Castells: "De la Hacienda local a la Hacienda europea: principios de coordinación", *Papeles de Economía Española*, N° 41, 1989.