

OPOSICION
TECNICO COMERCIAL Y ECONOMISTA DEL ESTADO

Tema 4B-26: Las haciendas territoriales en España.
Competencias y financiación

Miguel Fabián Salazar

30 de diciembre de 2020

ÍNDICE

Página

Idea clave	1
Preguntas clave	1
Distribución del gasto público entre los niveles de las AAPP en 2018	1
Impuestos cedidos a las CCAA	1
Esquema corto	2
Esquema largo	5
Gráficas	16
Conceptos	17
Preguntas	18
Notas	19
Bibliografía	20

IDEA CLAVE

IMPORTANTE Leer [Marín González, C. \(2020\) Descomposición de los saldos presupuestarios de las CCAA. 2014-2018](#)

Ver informe FEDEA sobre saldos presupuestarios de CCAA 14/2018 (En carpeta del tema)

Preguntas clave

- ¿Qué son las haciendas territoriales?
- ¿En qué consiste la financiación autonómica?
- ¿Qué comparaciones internacionales pueden hacerse al respecto?
- ¿Qué evolución ha seguido la financiación autonómica?
- ¿Qué caracteriza al sistema actual?
- ¿Qué ventajas y qué inconvenientes tiene el sistema actual?
- ¿Qué propuestas de reforma se plantean?
- ¿Cómo se financian las entidades locales?

Distribución del gasto público entre los niveles de las AAPP en 2018

	M de €	%
Admón. central y SS	48 %	229.000
CCAA	37 %	180.000
CCLL	15 %	69.000
Total	100 %	478.000

Impuestos cedidos a las CCAA

- IRPF: escala autonómica, 50 % de base imponible
- IP: gestión, diseño, recaudación (al 100 %)
- ISD: gestión, diseño, recaudación (al 100 %)
- ITPAJD gestión, diseño, recaudación (al 100 %)
- Impuestos Especiales de Fabricación (al 58 %)
 - Cerveza
 - Vino y bebidas fermentadas
 - Productos intermedios
 - Alcohol y bebidas derivadas
 - Hidrocarburos
 - Labores del Tabaco
 - Carbón
- Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte: fijación gravamen, (al 100 %)
- Impuesto Especial sobre la Electricidad al 100 %
- Tributos sobre el Juego
- IVA al 50 %

ESQUEMA CORTO

INTRODUCCIÓN

1. Contextualización

- i. *Sistema autonómico español*
- ii. *Descentralización del gasto*
- iii. *Federalismo fiscal*
- iv. *Haciendas locales*

2. Objeto

- i. *¿Qué son las haciendas territoriales?*
- ii. *¿En qué consiste la financiación autonómica?*
- iii. *¿Qué comparaciones internacionales pueden hacerse al respecto?*
- iv. *¿Qué evolución ha seguido la financiación autonómica?*
- v. *¿Qué caracteriza al sistema actual?*
- vi. *¿Qué ventajas y qué inconvenientes tiene el sistema actual?*
- vii. *¿Qué propuestas de reforma se plantean?*
- viii. *¿Cómo se financian las entidades locales?*
- ix. *¿Qué opciones de financiación externa tienen las entidades locales?*
- x. *¿Qué políticas de endeudamiento pueden implementar?*

3. Estructura

- i. *Financiación autonómica*
- ii. *Entidades locales*
- iii. *Endeudamiento de las entidades territoriales*

I. FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES BAJO FEDERALISMO FISCAL

1. Idea clave

- i. *Contexto*
- ii. *Objetivo*
- iii. *Resultados*

2. Impuestos propios

- i. *Idea clave*
- ii. *Tipos*
- iii. *Competencia fiscal*
- iv. *Armonización fiscal*

3. Transferencias

- i. *Idea clave*
- ii. *Transferencias incondicionales*
- iii. *Transferencias condicionales no compensatorias*
- iv. *Transferencias condicionales compensatorias (cofinanciación)*
- v. *Valoración*

4. Emisión de deuda

- i. *Idea clave*
- ii. *Inconvenientes*
- iii. *Soluciones*

II. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

1. Idea clave

- i. *Concepto*
- ii. *Competencias*
- iii. *Comparaciones internacionales*

2. Evolución del estado autonómico

- i. *Preguerra*
- ii. *1939-1978*
- iii. *Constitución de 1978*
- iv. *Comunidades autónomas*
- v. *Transferencia progresiva hasta actualidad*

3. Evolución del sistema de financiación

- i. *Sistema inicial de financiación (1978-1986)*
- ii. *Quinquenio 1987-1991*
- iii. *Quinquenio 1992-1996*
- iv. *Quinquenio 1997-2001*
- v. *Reforma de 2002*

4. Sistema vigente (sistema de 2009)

- i. *Negociación de 2008*
- ii. *Principios*
- iii. *Ingresos*
- iv. *Grandes conclusiones del sistema de financiación*
- v. *Gasto*
- vi. *Bilateralidad y multilateralidad*

5. Compensación interterritorial

- i. *Marco jurídico*
- ii. *Concepto*
- iii. *Evolución*
- iv. *Cálculo en la actualidad*
- v. *Importancia*

6. Endeudamiento

- i. *Idea clave*
- ii. *Marco jurídico*
- iii. *Evolución*
- iv. *Objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública, regla de gasto y límite de gasto no financiero*
- v. *Fondo de Pago a Proveedores*
- vi. *Fondo de Liquidez Autonómica*
- vii. *Fondo de Facilidad Financiera*

7. Haciendas forales

- i. *Idea clave*
- ii. *Autonomía*
- iii. *Cálculo del cupo o aportación*
- iv. *Liquidación*
- v. *Problemas*

III. ENTIDADES LOCALES**1. Idea clave**

- i. *Concepto*
- ii. *Competencias*
- iii. *Comparaciones internacionales*

2. Evolución

- i. *Antecedentes*
- ii. *Ley de Haciendas Locales de 1988*
- iii. *Reforma de 2002*
- iv. *RDLegislativo de 2004*
- v. *ICEL*

3. Sistema vigente

- i. *Ingresos*
- ii. *Gastos*

4. Endeudamiento

- i. *Evolución*
- ii. *Fondo de Financiación a Entidades Locales*
- iii. *Límite de endeudamiento*

5. Reforma

- i. *Idea clave*
- ii. *Tres tipos de situaciones a reformar*
- iii. *Diputaciones*
- iv. *IBI*
- v. *IAE*
- vi. *Transferencias*

CONCLUSIÓN**1. Recapitulación**

- i. *Financiación autonómica*
- ii. *Entidades locales*

2. Idea final

- i. *Carácter blando de la restricción presupuestaria*
- ii. *Economía política*
- iii. *Dinámicas no lineales*

ESQUEMA LARGO

INTRODUCCIÓN

1. Contextualización

- i. *Sistema autonómico español*
- ii. *Descentralización del gasto*
- iii. *Federalismo fiscal*
- iv. *Haciendas locales*

2. Objeto

- i. *¿Qué son las haciendas territoriales?*
- ii. *¿En qué consiste la financiación autonómica?*
- iii. *¿Qué comparaciones internacionales pueden hacerse al respecto?*
- iv. *¿Qué evolución ha seguido la financiación autonómica?*
- v. *¿Qué caracteriza al sistema actual?*
- vi. *¿Qué ventajas y qué inconvenientes tiene el sistema actual?*
- vii. *¿Qué propuestas de reforma se plantean?*
- viii. *¿Cómo se financian las entidades locales?*
- ix. *¿Qué opciones de financiación externa tienen las entidades locales?*
- x. *¿Qué políticas de endeudamiento pueden implementar?*

3. Estructura

- i. *Financiación autonómica*
- ii. *Entidades locales*
- iii. *Endeudamiento de las entidades territoriales*

I. FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES BAJO FEDERALISMO FISCAL

1. Idea clave

- i. *Contexto*
 - a. Asumiendo necesario grado de descentralización
 - b. Bienes públicos deben financiarse
 - c. Forma de financiación afecta comportamiento
- ii. *Objetivo*
 - a. ¿Qué formas de financiación?
 - b. ¿Cómo inciden en decisión pública?
- iii. *Resultados*
 - a. Diferentes vías de financiación
 - b. Diferentes resultados

2. Impuestos propios

- i. *Idea clave*
 - a. Contexto
 - Administración subnacional desarrollada
 - Mecanismos de recaudación eficientes a nivel
 - b. Objetivos
 - Corresponsabilidad fiscal
 - HHTT financien su propio gasto
 - Visibilización fiscal
 - Contribuyentes sean conscientes de fiscalidad

Reducción de tensiones central-territorial

→ En teoría, haciendas pueden financiar su gasto

ii. Tipos

- a. Impuestos propios en sentido estricto
 - Creados por HHTT
 - Diseñados y gestionados por HHTT
 - Liquidación
 - Recaudación
 - Inspección
- b. Impuestos cedidos
 - Creados por Estado
 - Diseño y gestión cedidos a HHTT
- c. Impuestos compartidos
 - Estado diseña elementos básicos
 - Estado gestiona
 - Discrecionalidad de diseño a HHTT
- d. Impuestos participados
 - Diseñados y gestionados por el Estado
 - Parte de recaudación transferida a HHTT

iii. Competencia fiscal

- a. Efecto deseado/no deseado
- b. Carrera a la baja para atraer recursos
 - Competencias sobre impuestos sujetos a movilidad
 - Restricción presupuestaria blanda
 - Competencia fiscal a la baja
 - ⇒ Dilema del prisionero
 - ⇒ Posible alcanzar equilibrio subóptimo

iv. Armonización fiscal

- a. Igualación
 - Igualar tipos entre jurisdicciones
- b. Compensación
 - Compensar jurisdicciones que recaudan menos
- c. Armonización
 - Convergencia de diseño de impuestos
 - Evitar descentralización de impuestos obstaculice mercado

3. Transferencias

- i. *Idea clave*
 - a. Contexto
 - Asumiendo descentralización necesaria
 - Impuestos propios limitados
 - Necesidades de financiación no cubiertas
 - b. Objetivo
 - Transferir recursos a HHTT desde Estado
 - Valorando formación de incentivos
 - c. Resultados
 - Interacción de objetivos y comportamiento
 - Estado y HHTT

ii. *Transferencias incondicionales*

- a. Idea clave
Transferencias sin condición sobre destino
- b. Efectos
Desplazamiento paralelo de restricción presupuestaria
Gobierno elige nuevo óptimo
- c. Representación gráfica
Gráfica I

iii. *Transferencias condicionales no compensatorias*

- a. Idea clave
Transferencia condicionada a uso determinado
→ Gasto mínimo en determinada partida
- b. Efectos
Desplazamiento de RP hacia la derecha
→ Pero restringida
No necesariamente vinculante:
→ Si HT desea gastar más en partida que transferencia dada
⇒ Actúa como transferencia incondicional
→ Si HT no desea gastar más que transferencia
⇒ Actúa como restricción adicional a gasto
- c. Representación gráfica
Gráfica II

iv. *Transferencias condicionales compensatorias (cofinanciación)*

- a. Idea clave
Transferencia condicionada a uso determinado
Cuantía sujeta a gasto de HT en uso determinado
→ Cofinanciación de partida
- b. Efectos
Reducción de precio relativo de la partida
RP pivota sobre eje de coordenadas
→ Pendiente cae en valor absoluto si abscisas cofinanciadas
- c. Representación gráfica
Gráfica III

v. *Valoración*

- a. Efecto flypaper¹/pegamento
Aumento mayor del gasto público
→ Cuando RP aumenta por transferencias
Si la financiación la tiene que extraer la HT
→ Vía impuestos
→ Vía deuda
⇒ El aumento del gasto es menor
Si la transferencia se diese incondicionalmente a ciudadanos
→ En vez de a gobierno
→ El gasto sería menor

⇒ La mosca se queda donde se posa: “flypaper”
Evidencia empírica favorable al efecto flypaper
Posible relación con burocracia de Niskanen

- b. Restricción presupuestaria blanda
Reducen rigidez de restricción vía impuestos
→ Pueden empeorar problemas de Niskanen
- c. España
Transferencias vía fondos
Generalmente incondicionales
→ Aunque ligadas a mínimos para servicios públicos (FGSPF)
En el pasado, distinción entre gasto sanitario
- d. Bienes públicos inferiores
Ejemplo: sanidad o educación pública
→ Agentes prefieren privados cuando aumenta su renta
Transferencias pueden llegar a reducir gasto público
→ Si efecto renta reduce presión sobre BPúblicos
⇒ Importante tener en cuenta tipo de bien

4. Emisión de deudai. *Idea clave*

- a. Contexto
Impuestos propios y transferencias sujetos a limitaciones
A menudo insuficientes para grandes inversiones
HT se financian vía deuda
- b. Objetivo
Cubrir necesidades de financiación
- c. Resultados
Estados permiten HT se financien vía deuda
Diferentes modalidades y restricciones
Coordinación y disciplina problemática
→ ¿HT serán rescatadas?

ii. *Inconvenientes*

- a. Erosión de función estabilizadora del Estado
Endeudamiento es herramienta de estabilización
→ Efectos sobre tipo de interés
→ Efectos sobre demanda agregada
Endeudamiento autonómico
→ Introduce descoordinación de PFiscal estabilizadora
- b. Riesgo moral y free-riding
HHTT financian con deuda gasto que no pueden pagar
Aprovechan garantías implícitas de Estado
→ Bonos regionales como sustitutivos perfectos de estatales
Culpan a Estado de su indisciplina
→ Reducir costes de financiación

¹El nombre del efecto hace referencia a un rollo de papel utilizado en determinados países para capturar moscas. Debido a un olor atractivo, las moscas vuelan hacia el papel, que está recubierto de una sustancia extremadamente pegajosa. Así, las moscas se quedan allí donde habían volado, de forma similar a lo que sucede con el dinero público transferido que se queda allí donde había sido transferido.

- Problema evidente en España y UE
 - Déficits excesivos de CCAA
 - EEMM
 - ⇒ Fragmentación de mercados de deuda
 - ⇒ Aumento de primas de riesgo

iii. Soluciones

- a. Límites al endeudamiento
- b. Sujeción a autorización estatal
- c. Compromisos de no rescate
 - Forzar internalización de costes
 - Financiación
 - Rescate

II. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

1. Idea clave

i. Concepto

- a. Nivel intermedio de la administración
 - Entre:
 - Gobierno central
 - Haciendas locales
- b. Diferentes competencias atribuidas
 - Cómo financiar gasto?

ii. Competencias

- a. Constitución Española
 - Título VIII
 - Artículo 137
 - Existencia de municipios y provincias
 - Posibilidad de establecer comunidades autónomas
 - Artículo 143
 - Vía ordinaria de creación de CCAA
 - Artículo 148
 - Competencias que pueden asumir las CCAA
 - Artículo 149
 - Competencias exclusivas del estado
 - Artículo 151
 - Vía rápida
 - Ratificación mediante referendun
 - Transferencia rápida de sanidad y educación
 - Artículo 157
 - Recursos de las comunidades autónomas
 - ⇒ Impuestos cedidos total o parcialmente
 - ⇒ Recargos sobre impuestos estatales
 - ⇒ Participaciones en ingresos del Estado
 - ⇒ Impuestos propios, tasas y contribuciones
 - ⇒ Transferencias de FCInterterritorial
 - ⇒ Asignaciones de PGE
 - ⇒ Rendimientos de su patrimonio
 - ⇒ Operaciones de crédito
- b. Consejo de Política Fiscal y Financiera
 - Gobierno de España+CCAA régimen común
 - PV y NAV no están

Alcanzar acuerdos globales

Creada por la LOFCA 1980

c. Comisiones bilaterales

Trasposos de competencias

Determinación de coste efectivo ligado a cesión

iii. Comparaciones internacionales

- a. Modelo similar a países federales
- b. Relativamente alto peso de niveles intermedios
 - En Norte de Europa, nivel local más peso
- c. País más similar
 - Canadá
 - Importantes transferencias central–nivel intermedio
- d. Países con tradición federal consolidada
 - Suiza, Estados Unidos
 - HHLL dependen más de tributos propios
 - Esquemas de nivelación papel más reducido
 - Alemania y Austria
 - HHLL tienen menos autonomía
 - Importantes transferencias de nivelación
- e. Asimetría
 - Relativamente más fuerte
- f. Países con federalización reciente
 - Italia o Bélgica
 - Mayor descentralización en España
 - Similar relación entre:
 - Autonomía tributaria
 - Recursos controlados

2. Evolución del estado autonómico

i. Preguerra

- a. Mancomunidad de Cataluña
- b. Estatutos de autonomía de Cataluña y País Vasco

ii. 1939-1978

- a. Sistema muy centralizado
- b. Pequeño margen para HHLL
- c. Casi nulo al nivel intermedio

iii. Constitución de 1978

- a. Cambio brusco hacia descentralización
- b. Proceso escalonado durante cuatro décadas
- c. Primera etapa:
 - Transferencias desde gobierno central
- d. Segunda etapa
 - Cesión de competencias tributarias

iv. Comunidades autónomas

- a. Vía rápida del 151
 - País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra
 - Referéndums
 - Asumieron sanidad y educación rápidamente
 - Conjunto competencial amplio
- b. Vía lenta del 143
 - Menos restricciones para constitución

Menos competencias
Menos requisitos de financiación

v. *Transferencia progresiva hasta actualidad*

- a. Leyes orgánicas de transferencia
 - b. Primero, educación y servicios sociales
 - c. Segundo, sanidad
 - d. Proceso completado en 2002
- ⇒ Equiparación competencial en régimen común
⇒ Bastante simetría competencial
⇒ Asimetrías basadas en competencias con poco gasto

3. Evolución del sistema de financiación

i. *Sistema inicial de financiación (1978-1986)*

- a. Periodo transitorio
- b. Concepto de COSTE EFECTIVO
Estimado en comisiones bilaterales
Calculado en relación a lo que gastaba Estado
- c. Transferencias anuales
Basadas en coste efectivo negociado
Crecientes con impuestos recaudados
- d. Cesión de impuestos
Progresivo y paralelo a transferencias
IP, ISD, ITPAJD, tasa sobre juego
Impuesto sobre lujo (abolido)
Se cede inspección, gestión, recaudación, control
→ En grados variables
- e. PIE-Participación en Ingresos del Estado
Transferencia incondicionada
→ CA deciden reparto entre servicios públicos
Cubrir insuficiencia de tributos propios
- f. Valoración
Permitió descentralización rápida
Crecimiento general del tamaño del SPúblico
Demandas de infrafinanciación por CCAA
→ “deuda histórica”
- g. Fin del periodo transitorio
Periodo de 15 años previstos
Vigencia de 5 años de cada sistema

ii. *Quinquenio 1987-1991*

- a. Abandono formal de coste efectivo
- b. Reglas de financiación globales
- c. Adaptación a asimetría competencial
Algunas no tenían transferida educación
→ Vía indicadores de reparto compuestos
⇒ Separan por bloques de competencias
- d. Indicadores de reparto
¿Cuánto dar a cada comunidad?
Regla de reparto de fondos en función de:
→ Población
→ Prima de insularidad
→ Prima de superficie

→ Riqueza relativa

→ Esfuerzo fiscal

Formulación general

$$\rightarrow G_i = \left(\sum_j \alpha_j \frac{X_{ij}}{X_j} \right) G_c + \left(\sum_h \beta_h \frac{X_{ih}}{X_h} \right) G_e$$

⇒ G_c : gasto en competencias comunes

⇒ G_e : gasto en educación (u otras asimétricas)

⇒ α, β : ponderación de indicador j o h

e. Aumento de necesidades de gasto

Se siguen transfiriendo competencias

Gasto financiado con cargo a PIE

f. Statu quo

Nuevo reparto debe asignar tanto o más fondos

→ Que sistema anterior

Regla comienza a consolidarse

iii. *Quinquenio 1992-1996*

- a. Sistema prevé revisión cada 5 años
 - b. Mayor peso a población
 - c. Pocas diferencias de facto
 - d. Regla de statu quo se mantiene
 - e. Corresponsabilidad fiscal
Hasta 15 % de IRPF
Condiciones globales de financiación inalteradas
→ IRPF se descuenta de transferencia
Algunas CCAA rechazan cesión inicialmente
→ EXT, CYL, GAL
Finalmente, sólo EXT mantiene rechazo
→ Alegan menor cantidad de recursos a recibir
 - f. Escenarios de Consolidación Presupuestaria
Embrión de coordinación fiscal
Búsqueda de objetivos globales de déficit
→ Necesario controlar finanzas autonómicas
Sendas de medio plazo
→ Reducción de déficit
→ Reducción de endeudamiento
 - g. Déficit públicos crecientes
Tras acuerdo de Maastricht
→ Enorme presión política para reducir déficit
 - h. Consecuencias
Consolidación de sistema global
Transferencias incondicionadas predominan
- iv. *Quinquenio 1997-2001*
- a. Medición de necesidad de gasto
→ Constante respecto a modelo anterior
 - b. Autonomía tributaria
Eje central de esta reforma
Cesión del 30 % del IRPF
→ Pero sólo el 15 % con competencias normativas
→ Deducciones aplicables en un 15 %
Pero sin asunción de riesgo por autonomías
→ Garantías financieras reforzadas
→ Incremento mínimo de recaudación IRPF auto-

<p>nómico igual a Δ PIB nominal ⇒ Desincentivo a corresponsabilidad fiscal vía IRPF Competencias de gestión sobre otros impuestos → IP, ISD, ITPAJD, JUEGO</p> <p>c. Actuación de autonomías Competencia a la baja Deducciones autonómicas en la cuota → Razones electorales → Poco efecto sobre recaudación</p> <p>d. Autonomías que rechazan nuevo modelo EXT, CLM, AND → Se rigen por modelo anterior → Añade complejidad al sistema</p> <p>e. Gasto sanitario Aumento generalizado → Ya desde 1986 Aún no completada transferencia completa → No todas CCAA gestionan hasta 2002</p> <p>v. <i>Reforma de 2002</i></p> <p>a. Acuerdo generalizado en CPFF Firmado en 2001 Todas las comunidades</p> <p>b. Modificación de la LOFCA en 2001</p> <p>c. Autonomía tributaria IRPF al 33 % → Capacidad normativa sobre tarifa → Mismos tramos que estatal → Deducciones autonómicas → Supresión de garantías financieras sobre recaudación Criterio de reparto basado en consumo → IVA al 35 % → Cerveza al 40 % → Alcohol, derivados e intermedios al 40 % → Electricidad al 100 % Capacidad normativa en IVA muy restringida → Por exigencias de armonización Cedidos al 100 % y reparto territorial → IP, ISD, ITPAJD, JUEGO, TASAS DE SERVICIOS Creado IVMDH² en 2001 → “céntimo sanitario” Reparto territorializado → Reglas de sujección comunes → Criterios de consumo para repartir → Permiten cierto margen de maniobra para recursos → No permiten visibilizar gobiernos como responsables</p> <p>d. Transferencias incondicionadas Se abandona financiación separada de sanidad</p>	<p>e. Simplificación Todos las comunidades aceptan modelo homogéneo → No hay “financiación a la carta”</p> <p>f. Vocación de permanencia Se elimina cláusula de revisión quinquenal</p> <p>g. Recursos Necesidad global de gasto: casi 10 % de PIB → divida en tres bloques</p> <p>i. Competencias comunes (54 % de recursos)</p> <p>ii. Sanidad (44 %)</p> <p>iii. Servicios sociales (1.5 %)</p> <p>Reparto dentro de cada bloque → Indicadores teóricos de necesidad Más conjunto muy complejo de adicionales → Fondo de suficiencia → Fondos especiales → Cantidades fijas → Statu quo Resultado global ⇒ Muy elevada dispersión de ingreso pc. ⇒ Fondo de suficiencia como instrumento de cierre</p> <p>h. Reglas de suficiencia ¿Cuánto necesita cada región para prestar = servicios? Fondo de suficiencia como instrumento de cierre Necesario regla de cálculo de necesidades 2001 introduce regla de suficiencia dinámica → Incentiva autonomía tributaria en dirección correcta → No tiene en cuenta cambios en condiciones iniciales ⇒ Inmigración asimétrica en 2000s desequilibra sistema ⇒ Madrid y Levante infrafinanciados</p>
--	---

4. Sistema vigente (sistema de 2009)

- i. *Negociación de 2008*
- ii. *Principios*
 - a. Artículo 156 de CE
 Autonomía financiera
 Coordinación con hacienda estatal
 Solidaridad entre los españoles
 - b. Federalismo fiscal
 Gobierno central
 → Estabilización macroeconómica
 → Igualdad en prestación de servicios
 → Redistribución territorial
 Niveles subcentrales
 → Bienes públicos sublocales
 → Adaptación a preferencias locales

²Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos

- Bienes cuasipúblicos
- c. LOFCA –Ley Orgánica de Financiación de las CCAA
 - Aprobada en 1980
 - Desarrolla solidaridad y autonomía
 - Introduce suficiencia
 - Prohíbe privilegios entre españoles
- iii. *Ingresos*
 - a. Artículo 157 de CE
 - Recursos de las CCAA
 - i. Impuestos cedidos total o parcialmente
 - ii. Impuestos propios, tasas, contribuciones especiales
 - iii. Transferencias de FCI
 - iv. Otras asignaciones con cargo a PGE
 - v. Rendimientos del patrimonio e ingresos derecho privado
 - vi. Producto de operaciones de crédito
 - vii. Mantenimiento de statu quo en general
 - b. Autonomía tributaria
 - IRPF
 - Cesión sube al 50 % desde el 30 %
 - IVA
 - Cesión sube al 50 % desde el 35 %
 - IIEE
 - Suben al 58 % desde el 40 %
 - (IEDMTransporte y IEElectricidad cedido al 100 %)
 - Armonización europea
 - Impide cambios autonómicos en indirectos
 - Recursos tributarios aumentan hasta el 90 %
 - c. Nivelación parcial
 - Se abandona objetivo de nivelación total
 - Sobre garantías de prestación de servicios públicos
 - d. Fondos de Convergencia
 - Novedad del modelo
 - Fondos incondicionados
 - Fondo de Competitividad
 - Reducir diferencias en financiación por CCAA
 - Exclusivamente en CCAA financiadas <media o propia capacidad fiscal
 - Fondo de Cooperación
 - Equilibrar desarrollo regional
 - Regiones de menor renta per cápita
 - Regiones con dinámica poblacional negativa
 - e. Suficiencia dinámica
 - Fórmula de cálculo de necesidades dinámicas
 - Mejora fórmula de 2001
 - Aunque más compleja
 - Tiene en cuenta
 - Evolución de recaudación por tributos cedidos
 - Cambios en indicadores para calcular necesidad

- de gasto
- Comparten riesgos derivados de:
 - Evolución global de recursos tributarios
 - Cambios en distribución de población
- f. Formulación de la distribución de ingresos (relativo a país i en momento t)
- g. Financiación total

$$F_{i,t} = IT_{i,t} + FGSPF_{i,t} + FS_{i,t} + FCONV_{i,t}$$
- h. Ingresos tributarios y contribución a FGSPF

$$IT_{i,t} = ITR_{i,t} - 0,75 \cdot ITN_{i,t} =$$

$$= (ITR_{i,t} - ITN_{i,t}) + \underbrace{0,25 \cdot ITN_{i,t}}_{CTN_{i,t}} =$$

$$= (ITR_{i,t} - ITN_{i,t}) + CTN_{i,t}$$
 - Reciben $ITR_{i,t}$
 - Ingresos por tributos participados (IVA, IRPF, IIEE)
 - ⇒ Dependen de tipo autonómico
 - Contribuyen con 75 % de capacidad fiscal normativa
 - Lo que recaudarían si tipos fuesen homogéneos
 - ⇒ Realmente, una estimación
 - ⇒ Independiente de decisiones de CCAA
 - ⇒ Evitar que contribución dependa de impuestos autonómicos
- i. FGSPF
 - Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales
 - Financiado con contribuciones (75 % de ITN)
 - Ligado a indicadores de necesidad
 - Asegurar nivelación parcial
 - Mismo grado de prestación de SPúblicos esenciales
 - Factores que determinan: (de mayor a menor importancia)
 - Población
 - Población protegida
 - Población en edad escolar
 - Población >65 años
 - Superficie
 - Dispersión
 - Insularidad
- j. Fondo de suficiencia
 - Mecanismo de cierre en teoría
 - Realmente, calculado a partir de:
 - Necesidades globales de financiación en 2009 no cubiertas por FG e ingresos tributarios
 - Crecimiento de de ingresos tributarios no cedidos del Estado (GITE)
 - ⇒ $FS_{i,t} = FS_{i,0} \cdot GITE n_t =$

$$= (NGF_{i,0} - CTN_{i,0} - FG_{i,0}) \cdot GITE n_t$$
 - ⇒ $GITE n_t = \frac{ITEn_t}{ITEn_0}$
- k. Fondo de convergencia
 - Objetivo:

- Convergencia real entre regiones
- Inversión y desarrollo en CCAA desfavorecidas
- Convergencia en niveles de vida
- Solapamiento con FCI
- Fondo de cooperación
- PIBpc < 90 % media
- Densidad poblacional inferior en 25 % a media
- Bajo crecimiento población
- Fondo de competitividad
- Regiones peor tratadas por el sistema
- Actualizado vía GITEn
- Metodología compleja
- l. Evolución de la financiación en un año t
Partiendo de 2009 como base ($t = 0$)

$$F_{i,t} = (ITR_{i,t} - ITN_{i,t}) + NGF_{i,0} \cdot GITEn_t +$$

$$(CTN_{i,t} - CTN_{i,0} \cdot GITEn_t) +$$

$$(FG_{i,t} - FG_{i,0} \cdot GITEn_t) + FCONV_{i,t}$$
- iv. *Grandes conclusiones del sistema de financiación*³
 - a. Ausencia de criterio claro de reparto
 - b. FSuficiencia inicial
Se ajusta para adaptarse a resultado de negociación en 2009
→ Mantener statu-quo
 - c. Reparto de riesgos
Vía fondo de garantía
Reduce peso de shocks asimétricos en financiación
→ Mejora respecto anterior
 - d. Evolución de la financiación
No ligada a evolución de necesidades de gasto
→ Problemas pueden agravarse
 - e. Autonomía tributaria
Irrelevante en año base
→ Fondo de suficiencia neutraliza
Muy importante después
→ Permite conservar ingresos tributarios por encima de media
 - f. Corresponsabilidad fiscal
En principio, aumenta
→ Tributos cedidos en mayor medida
Realmente, poco importante
→ Aumento de recursos “arrancados” al estado
⇒ Poca relación con política tributaria autonómica
⇒ Poca responsabilidad autonómica en recursos disponibles
 - g. Sistema opaco
Resultado de pactos políticos
FGarantía sí nivela fuertemente
FSuficiencia y convergencia amplía dispersión
- v. *Gasto*
 - a. 40 % en manos de CCAA

³Ver pág. 13 y ss. de De la Fuente (2012).

- b. Más de la mitad de recursos humanos
→ Gestión de servicios intensivos en H
- c. 12 % en manos de haciendas locales
- vi. *Bilateralidad y multilateralidad*
 - a. En teoría y en principio
Multilateralidad
Acuerdos principales a alcanzar entre todos
 - b. En la práctica, alto grado de bilateralidad
Cálculo de coste efectivo de servicios públicos
→ Comisiones bilaterales
 - c. Acuerdos globales multilaterales
Pero carácter formal
 - d. Cláusula de statu quo
Consolidación de cuantías pactadas previamente
→ Respecto a coste efectivo de prestación
 - e. Aumento poblacional desigual
 - f. Negociaciones de 2008
- 5. Compensación interterritorial**
 - i. *Marco jurídico*
 - a. Artículo 158 de la CE
 - ii. *Concepto*
 - a. Instrumento de corrección deseq. económicos
 - b. Fondo para gastos de inversión
 - iii. *Evolución*
 - a. Inicialmente y hasta finales de 80s
Deficiencias en proceso de transferencias
 - b. A partir de 90
Instrumento auténtico de política regional
Importancia secundaria
→ En relación a conv. regional europeo
 - iv. *Cálculo en la actualidad*
 - a. PGE
Determinan cada año el reparto de los fondos
 - b. Renta per cápita
CCAA por debajo de la media
→ Principales beneficiarios
 - c. Cuantía anual del fondo
Determinado respecto a gasto en inversión real
→ Aplicando porcentaje mínimo del 30 %
 - v. *Importancia*
 - a. Importancia fuertemente cíclica
Por depender de gasto en inversión en PGE
 - b. Inversión territorializada directa de PGE
Realmente más importante que FCI
 - c. Contexto de crisis
Shocks asimétricos
→ Reparto desigual de desempleo
- 6. Endeudamiento**
 - i. *Idea clave*
 - a. Permitir a CCAA cubrir necesidades de financiación

- b. Objetivo general de autonomía financiera
- c. En la práctica
 - Fuerte dependencia del Estado
 - Restricción presupuestaria blanda
- d. Crisis de 2011-2013
 - Estado intermedia financiación a CCAA
 - Ahorro de intereses
 - Pago a proveedores tensionados
- ii. *Marco jurídico*
 - a. Constitución Española
 - Artículo 157
 - Operaciones de crédito permitidas para CCAA
 - b. Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas
 - Requisitos para operaciones de largo plazo
 - Crédito debe dedicarse a inversión
 - Amortizaciones anuales de deuda
 - Inferiores al 25 % de ingresos corrientes
 - Autorización previa del Estado para emisión de deuda
 - c. LOEPSF de 2012
- iii. *Evolución*
 - a. Ligada a:
 - Modelo de financiación
 - Coyuntura económica
 - Regulación europea
 - b. Crisis de 2008
 - Fuerte aumento de endeudamiento
 - Acceso a mercado financiero cerrado
 - Admón. Central financiadora de deuda autonómica
 - c. Actualidad
 - 60 % deuda autonómica en manos de Admón. Central (2019)⁴
 - Cercana a 180.000 M de €
 - Generalidad de Cataluña mayor deudora
 - 59.000
- iv. *Objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública, regla de gasto y límite de gasto no financiero*⁵
 - a. Regulados en art. 15 LOEPSF 2012
 - b. Primer semestre de cada año
 - c. Acuerdo de Consejo de Ministros
 - d. Informe previo de CPFF
 - e. Fijados para:
 - Conjunto de las AAPP
 - Administración Central
 - Administraciones Autonómicas
 - Entidades Locales
 - Seguridad social

- f. Déficit autonómicos son objeto de regulación
- g. Contraste con teoría y evidencia empírica
 - Ciertos autores manifiestan contradicción
 - Con finalidad de estabilización de Admón. Central
- h. Críticas a objetivos de déficit
 - Objetivos idénticos para situaciones de partida distintos
 - En largo plazo, debilitan disciplina presupuestaria
 - Agentes asumen no es factible cumplir
 - ⇒ Restricciones presupuestarias “blandas”
- i. Críticas a liquidez autonómica
 - Ayudas en momentos críticos
 - Pero incentivo a comportamiento fiscal indisciplinado
- v. *Fondo de Pago a Proveedores*
 - a. Pagar facturas comerciales pendientes
 - Antes de 2012
 - ⇒ Operación de refinanciación puntual
 - b. Fuertes tensiones de liquidez en CCAA
 - Estrangulamiento financiero de PYMES proveedoras
 - c. Articulación
 - Préstamos sindicados con bancos españoles
 - Fondo paga directamente al acreedor comercial
 - Obligatorio para todas AATT
 - Estado puede retener fondos si impago
 - Plazo de 10 años de devolución con 2 de carencia
 - EURIBOR 3 meses + diferencial
 - d. Resultados
 - 20.000 M en 3 meses
- vi. *Fondo de Liquidez Autonómica*
 - Ayudar a CCAA a financiarse
 - Mercados de capital cerrados
 - Ligado a planes de ajuste y condicionalidad
 - ARA, CLM, EXT, MUR, VAL
 - Vigente en 2019
- vii. *Fondo de Facilidad Financiera*
 - a. Condicionalidad menos fuerte que FLA
 - Financiación vía mecanismos del estado
 - Dotaciones anuales
 - AND, AST, BAL, CAN, CNT, CAT, GAL, RIO
 - Vigente en 2019
 - ⇒ CCAA sin financiación vía mecanismos:
 - CYL, MAD, PV, NAV

7. Haciendas forales

- i. *Idea clave*
 - a. Régímenes especiales de financiación

⁴Ver ABC (2019)

⁵Ver MINHAC sobre objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública, regla de gasto y límite de gasto no financiero del estado., Acuerdo del Consejo de Ministros de 2018, que no se pudo aprobar. Actualmente (febrero 2020) en vigor los objetivos de estabilidad aprobados en 2017 (ver pág. 16 de Plan Presupuestario aprobado en 15 de octubre de 2019.)

- b. País Vasco y Navarra
- c. Autonomía tributaria casi total
Financiación propia de sus servicios públicos
- d. Cupo o aportación al Estado
Para financiar servicios comunes
→ No participan en FGSPF ni FS
→ Sólo participan en FCInterterritorial
- ii. *Autonomía*
 - a. Fijación de tipos
Muy elevada salvo impuestos armonizados europeos
→ Sólo en IVA y IIEE no
 - b. Exacción, gestión, liquidación, recaudación, inspección
Todos salvo derechos de importación en IIEE e IVA
- iii. *Cálculo del cupo o aportación*
 - a. Cada 5 años
Ley determina método de cálculo
Actualizado anualmente mediante índice
 - b. País Vasco
Nueva ley para tamaño del cupo en 2017
→ Y metodología para 2017-2021
- iv. *Liquidación*
 - a. País Vasco
Cada 4 meses
 - b. Navarra
Cada tres meses
 - c. Ingresos aplicados a PGE
- v. *Problemas*
 - a. Exportación de bases imponibles
Muy fácil reubicar bases en algunos impuestos
 - b. Libre determinación de tipo de gravamen
Induce competencia fiscal
 - c. Especialmente dañino en sociedades
Resto de CCAA no tienen competencia alguna
 - d. Discutible asimetría
Desde punto de vista de federalismo fiscal
 - e. Negociación frente a reglas
En la práctica, resultado de negociación bilateral

III. ENTIDADES LOCALES

1. Idea clave

- i. *Concepto*
 - a. Larga tradición de municipios en España
 - b. Entidades de menor tamaño en esquema administrativo
 - c. Hasta estado autonómico
Principal elemento de descentralización
 - d. Relativamente poco definido
 - e. 8125 municipios
6800 con menos de 5000 habitantes
- ii. *Competencias*

- a. Constitución Española
- b. Estatutos de Autonomía de las CCAA
- c. LRRL – Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
- d. Funciones tradicionales
Transporte urbano
Tráfico
Medio ambiente
Urbanismo
→ Crecientes con número de habitantes
- e. Otras competencias
Relativamente poco definidas
A menudo, sin competencia específicamente atribuida
→ Campo competencial no plenamente cerrado
→ Conflictos habituales entre CCAA y Aytos.
- iii. *Comparaciones internacionales*
 - a. Servicios públicos característicos de EBIenestar
Gasto menor a otros occidentales
→ Transferido en España a CCAA (nivel intermedio)
 - b. Autonomía de ingresos
Bastante superior a Z€ y UE

2. Evolución

- i. *Antecedentes*
 - a. Fondo Nacional de Cooperación Municipal de 1977
Tratar de resolver infrafinanciación endémica
- ii. *Ley de Haciendas Locales de 1988*
 - a. Primer sistema completo de financiación de HHLL
 - b. Tres impuestos municipales obligatorios
→ IBI – Impuesto de Bienes Inmuebles
→ IAE – Impuesto de Actividades Económicas
→ IVTracciónMecánica
 - c. Dos potestativos
IIVTNU – Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos Naturaleza Urbana
ICIO – Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
- iii. *Reforma de 2002*
 - a. PYMES y profesionales exentos de IAE
Compensación estatal por pérdida de recursos
- iv. *RDLegislativo de 2004*
 - a. Refunde regulación y reformas previas
- v. *ICEL*
 - a. Informe de la Comisión de Expertos
Para revisión del modelo de Financiación Local

3. Sistema vigente

- i. *Ingresos*
 - a. Alto grado de autonomía tributaria
→ En relación a países del entorno
⇒ >50% origen en sus propios impuestos
 - b. Impuestos de carácter real

Principal fuente	Algunos programas de asistencia social
IBI	b. Gastos improprios
IIVTNU	Gastos efectivamente realizados
IVTM	Sin competencias explícitas
IAE	→ Otras admón. no intervienen
ICIO	
c. Tasas de ayuntamientos	4. Endeudamiento
d. Contribuciones especiales de ayuntamientos	i. <i>Evolución</i>
e. Federalismo fiscal	a. Inicio de la crisis
De acuerdo con principios	Déficit global de más de 5.000 M de €
Gravadas rentas de difícil exportación	b. Desde 2012
f. Visibilidad	Superávits sucesivos
Bastante presente	Superan 7.000 M de € en 2015
Ciudadanos responsabilizan gobiernos locales	c. Deuda
→ De carga tributaria que sufren	Máximo en 2012
g. Transferencias del estado	→ Más de 40.000 M de €
Diseño distinto para:	Descensos posteriores
→ Grandes ciudades y Capitales de provincia o CA	→ Superávits
→ Resto (ciudades pequeñas)	→ Amortizaciones de deuda
12 entregas mensuales a cuenta	d. Objetivo de deuda para 2020
→ Liquidadas al año siguiente	3 % del PIB
h. Transferencias del estado para grandes municipios ⁶	e. Evolución generalmente positiva en últimos años
Modelo de “cesión de rendimientos”	ii. <i>Fondo de Financiación a Entidades Locales</i>
Incondicionadas	Creado en 2014
Capitales de provincia	a. Consolidar fondos existentes hasta la fecha
Mayores de 75.000 habitantes	b. Préstamos para ayuntamientos que necesiten financiación
Transferencias de IVA, IRPF, IIEE entre 1 % y 3 %	c. Dos compartimentos ⁸
Fondo Complementario de Financiación	Fondo de Ordenación
→ Aportación en año base x GITE _n	Fondo de Impulso Económico
i. Transferencias del estado para pequeños municipios	d. Fondo de Ordenación
Modelo de “reparto por variables”	Ayuntamientos en situación financiera problemática
En función de necesidades de gasto	Candidatos definidos por MINHAC
PIE – Participación en Ingresos del Estado	Recursos financieros para atender
→ Población (75 %) ⁷	→ Vencimientos de deuda e intereses
→ Inversamente a capacidad tributaria (12,5 %)	→ Pagos a proveedores
→ Esfuerzo fiscal medio (12,5 %)	e. Fondo de Impulso Económico
Municipios turísticos	Entidades con buena situación financiera
→ Participación parcial en IIEE sobre hidrocarburos y tabaco	→ Objetivos de estabilidad presupuestaria
ii. <i>Gastos</i>	→ Objetivos de deuda
a. Competencias generales locales	→ Pago a proveedores medio <30 días
Iluminación	Recursos financieros para:
Aguas	→ Vencimientos de deuda
Residuos	→ Proyectos de inversión relevantes/financieramente sostenibles
Policía local	iii. <i>Límite de endeudamiento</i>
Actividades recreativas, deportivas	a. Prohibido si deuda/ingresos corrientes >110 %
Algunas guarderías	
	5. Reforma

⁶Ver <http://www.munigesttributos.es/blog/la-financiacion-de-los-ayuntamientos-a-traves-de-los-impuestos-estatales/>

⁷Ponderada de forma creciente con la población.

⁸Ver <https://www.elsectorepublico.es/elsp/noticias/1881266/1662130/0/nota-relativa-al-procedimiento-de-adhesion-al-fondo-de-financiacion-a-entidades-locales.html>

- i. *Idea clave*
 - a. Difícil dar solución unitaria
 - b. Muy amplia diversidad de situaciones
- ii. *Tres tipos de situaciones a reformar*
 - a. Grandes metrópolis
Madrid y Barcelona
Sujetas a Carta de Autonomía Local
 - b. Pequeños municipios
Poblaciones de menos de 20.000 habitantes
Mayores dificultades de gestión autónoma
 - c. Resto de municipios
Capacidad suficiente para gestión autónoma
- iii. *Diputaciones*
 - a. Aumentar papel de apoyo a pequeños municipios
 - b. Economías de escala en gestión
- iv. *IBI*
 - a. Tributo más relevante
Cuantitativamente
Censo tributario
 - b. Carácter real
Dificulta modular en función de capacidad de pago
 - c. Revisión de método de determinación de valor catastral
Propuesta de Ley General de Valoraciones Patrimoniales

- d. Reducir periodos de valoración
- e. Aumentar transparencia de cálculo de valor catastral
- v. *IAE*
 - a. Objeto de fuertes críticas
 - b. Criticado por
Eficiencia
Capacidad de pago
- vi. *Transferencias*
 - a. Canalizadas a través de FCF
 - b. Cambios en población entre municipios
→ No se reflejan en transferencias
⇒ Tendencia a sobre/infrafinanciación
 - c. Prevalencia de status quo
Impiden corregir desequilibrios
Obstaculizan sendas de convergencia

CONCLUSIÓN

1. Recapitulación

- i. *Financiación autonómica*
- ii. *Entidades locales*

2. Idea final

- i. *Carácter blando de la restricción presupuestaria*
- ii. *Economía política*
- iii. *Dinámicas no lineales*

GRÁFICAS

CONCEPTOS

PREGUNTAS

NOTAS

En general, usar Sahuquillo. Pero leer Curro.

BIBLIOGRAFÍA

Mirar en Palgrave:

■

Marín Gonzalez, C. (2020) *Descomposición de los saldos presupuestarios de las CCAA 2014-2018* FEDEA. Estudios sobre la Economía Española [Disponible aquí](#) – En carpeta del tema