

LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS INGRESOS DEL ESTADO: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA

*Francisco Pedraja Chaparro
José Manuel Cordero Ferrera*

Universidad de Extremadura

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo analizaremos una de las principales fuentes de financiación ordinaria de los municipios españoles.

Sabemos que el logro de una financiación suficiente precisa, como referencia imprescindible, las competencias que la Hacienda tenga asignada y, en consecuencia, los gastos en los que ha de incurrir para prestar aquellas. Para conseguir el objetivo de una Hacienda relativamente suficiente, la financiación ordinaria debe combinar una serie de instrumentos que añaden, al principio de suficiencia, otros adicionales derivados de su propia especialización. En términos generales, los ingresos propios, fundamentalmente tributarios, se dirigen al principio de autonomía, mientras que los transferidos se centran en el principio de equidad.

La Participación Municipal en los Ingresos del Estado (PIE) forma parte de ese segundo grupo. Se trata de una transferencia general, es decir, incondicionada que, a pesar de su denominación, no ha tenido en cuenta, entre sus criterios de reparto, la recaudación obtenida en el territorio de los municipios beneficiarios (no ha sido una participación territorializada).

Valgan algunos datos para ilustrar la importancia cuantitativa del instrumento objeto de nuestro estudio. Como se aprecia en los Gráficos 1 y 2, las transferencias corrientes suponen más de un tercio de los ingresos ordinarios municipales y de aquellas la PIE representa, aproximadamente, dos tercios aunque su importancia varía directamente con el tamaño municipal como consecuencia, según veremos, de los criterios de distribución; el resto de las transferencias corrientes procede, básicamente, de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Gráfico 1. Distribución de los ingresos de los ayuntamientos (año 2009)

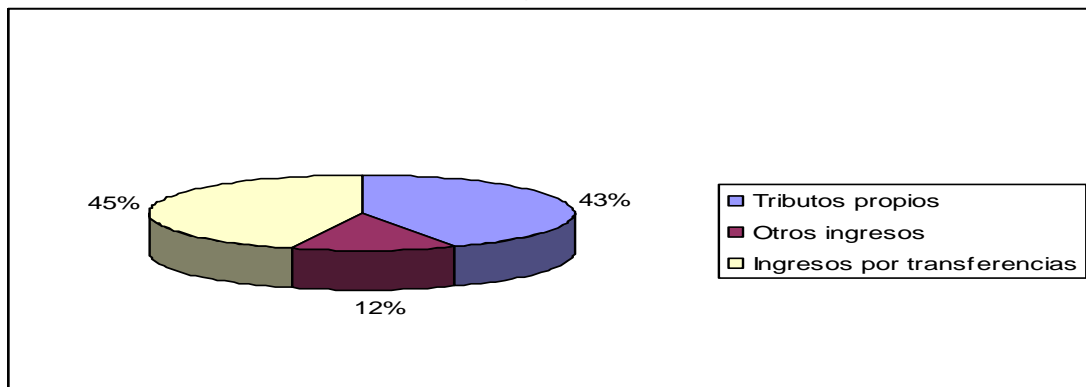
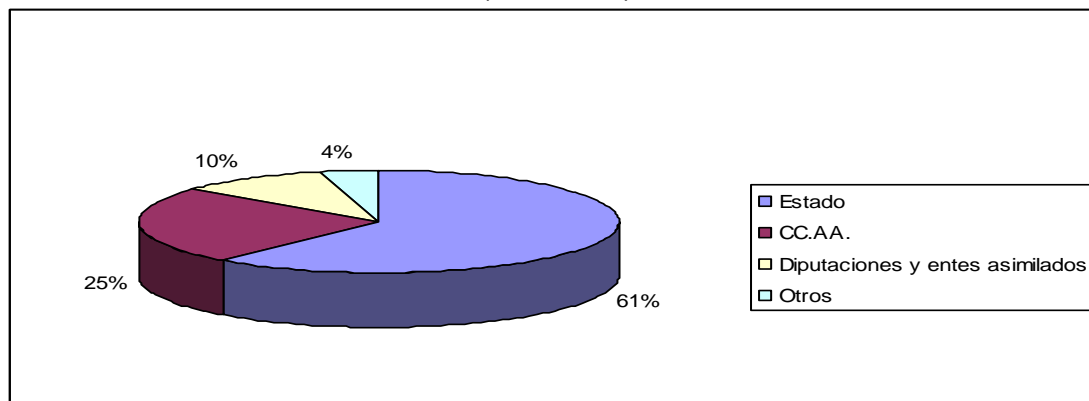


Gráfico 2. Procedencia de las transferencias corrientes de los ayuntamientos (año 2009)



La reducida contribución de las CCAA a la financiación ordinaria municipal en términos agregados oculta una realidad muy dispar en función de que dichas CCAA sean de régimen común o foral con consecuencias muy relevantes para el principio de suficiencia. Mientras que en el primer caso el Estado complementa la financiación ordinaria de los niveles subcentrales, regionales y locales, mediante un esquema de transferencias generales y las transferencias de las CCAA a la Hacienda local (PICAS) han tenido hasta el momento una importancia marginal (Pedraja Cordero referencia actual), en el caso foral (País Vasco y Navarra), son los niveles intermedios los que diseñan el esquema de transferencias corrientes de los municipios¹. Esta diferencia cualitativa, de tipo institucional, acaba teniendo, como en el caso de la financiación de las CCAA, consecuencias financieras relevantes ya que, para competencias similares, los

¹ En Canarias no se aplica la imposición indirecta armonizada con la UE lo que le permite contar con impuestos similares pero propios y en definitiva con una mayor capacidad financiera.

municipios forales cuentan con una transferencia por habitante que dobla a la de los de régimen común.

En nuestro análisis seguiremos un planteamiento normativo acudiendo a la teoría para contar con buenas referencias con las que analizar la PIE sin renunciar a las mejores prácticas derivadas de la experiencia comparada. Todo ello se hará dentro de un marco temporal que nos permita, en relación con la PIE, recordar su pasado, conocer el presente a partir de los efectos de la última reforma aplicada en 2004, y mirar hacia el futuro, proponiendo algunas claves para su reforma de manera que cumplamos el encargo de los organizadores de este Seminario ajustándonos al título del trabajo.

Antes de finalizar esta introducción no está de más recordar que la literatura económica justifica la existencia de las transferencias generales fundamentalmente, aunque no exclusivamente, por razones de equidad; es decir, para cubrir desequilibrios tanto verticales (equidad entre las distintas esferas de gobierno) como horizontales o nivelación (equidad entre unidades de una misma esfera de gobierno; los municipios, en nuestro caso) (Buchanan, 1950; Oates, 1972; Gramlich, 1977). De acuerdo con esos objetivos, si tuviéramos que presentar, esquemáticamente, los elementos estructurales de un sistema apropiado de transferencias incondicionado que nos puedan servir de guía en el diagnóstico y propuestas de reforma de la PIE, estos podrían ser los siguientes:

- ✓ Desde una *perspectiva estática*, una vez determinada su cuantía, con el fin de garantizar el equilibrio vertical, la transferencia debería ser distribuida, para cumplir con el equilibrio horizontal, siguiendo una fórmula explícita lo que otorgará transparencia al sistema. El tipo de fórmula, más o menos distributiva o niveladora², estará condicionado por la naturaleza de las competencias atribuidas a los municipios, debiendo ser más exigentes (niveladora) cuanto más personales y menos tradicionales sean aquellas. Entre los criterios de distribución debe haber factores de necesidad y capacidad; los primeros asociados directamente con las competencias

² Una fórmula niveladora elimina las diferencias entre capacidades fiscales municipales permitiendo que municipios con esfuerzos impositivos similares puedan cubrir sus necesidades de gasto en proporciones equivalentes.

municipales y los segundos asociados inversamente con las bases fiscales propias de los municipios.

- ✓ Desde una *perspectiva dinámica*, deberían mantenerse los equilibrios verticales y horizontales en el tiempo de manera que el sistema sea estable y flexible pues conviene recordar que estamos ante un componente básico de la financiación ordinaria. En relación con el objetivo de equilibrio vertical, debería haber unos compromisos de evolución de la transferencia en los que caben distintas opciones (macromagnitud o conjunto amplio de ingresos fiscales del gobierno central). Con respecto al equilibrio horizontal, los criterios de distribución deberían actualizarse anualmente evitando la desconexión del reparto de la transferencia con la evolución de las necesidades y capacidades municipales relativas. La marcha del conjunto del sistema debería revisarse cada cierto tiempo.
- ✓ Desde la *gestión del instrumento*, las anteriores decisiones básicas sobre esos elementos estructurales deberían quedar al margen del comportamiento de las unidades, tanto de la que entrega la transferencia (Hacienda central) como de los que la reciben (municipios). Además, habría que garantizar un sistema de anticipos a cuenta a lo largo del año a los municipios lo más ajustado posible al resultado definitivo de la transferencia.

¿DE DÓNDE VENIMOS?: LOS ERRORES DEL PASADO

La última reforma de la Hacienda local (Ley 51/2002) dilató su aplicación efectiva en el caso de la PIE hasta el año 2004. Con anterioridad el sistema de transferencias, de manera análoga a lo que venía sucediendo con la financiación de las CCAA, se revisaba cada cinco años estableciéndose la transferencia global en el año de partida y se la hacía evolucionar (periodo 1999-2003) según lo hiciera el Producto Interior Bruto (PIB) nominal con un suelo representado por el crecimiento del Índice de Precios al Consumo.

Antes de distribuir la transferencia general de acuerdo con una serie de variables, se atedian algunas situaciones específicas como sucedía con los casos de Madrid, Barcelona y sus respectivas áreas metropolitanas. También se establecían algunas garantías financieras; una general (statu quo), que impedía obtener, con el nuevo reparto, una cantidad inferior a la alcanzada en el último año del quinquenio precedente, y otra específica, para los municipios de menos de 5.000 habitantes que se traducía, después de un procedimiento más bien complejo, en una cantidad mínima por habitante.

La posterior aplicación de una fórmula distributiva consistente en dividir la transferencia general en partes que se distribuyen entre los municipios de acuerdo con el valor que alcanzan en ellos distintos indicadores de representativos de las necesidades de gasto, de capacidad y de esfuerzo fiscal, veía lógicamente limitada su efectividad por las mencionadas situaciones especiales y el respeto a las garantías comentadas (Pedraja y Suárez Pandiello, 2002).

En cuanto a los factores de necesidad, destacaba, con un peso del 75%, la población, que aparecía ponderada por tramos crecientes según el tamaño municipal y, con un peso muy inferior, del 2,5%, las unidades escolares. La variable de capacidad, la inversa (recuérdese que se trata de una fórmula aditiva), denominada capacidad recaudatoria, servía para distribuir el 8,5% de la transferencia. El resto, un 14%, se distribuía de acuerdo con una variable de esfuerzo fiscal. Estas últimas variables de capacidad y esfuerzo, sorprendentemente, no se definen en la Ley 51/2002, tarea que se encomienda a las futuras Leyes de Presupuestos con bastante poco acierto como veremos a continuación.

No resulta difícil criticar la definición y/o aplicación de los principales factores distributivos lo que tiene su interés no como curiosidad histórica sino que resulta trascendente porque la aplicación del nuevo modelo da por bueno los resultados del anterior y, con ello, acepta y consolida sus defectos.

La principal variable de necesidad, la población, que sirve para distribuir la mayor parte de la transferencia, tiene su defecto fundamental en los exagerados coeficientes de los municipios de mayor tamaño (2,85 para los de

más de 500.000 habitantes) que prácticamente dobla el aplicado a los habitantes de los municipios del tramo anterior (1,47 para aquellos entre 100.000 y 500.000 habitantes) (Cuadro 1).

Esas diferencias, carecen tanto de fundamento legal como empírico y no resiste una comparación internacional o incluso interna con el nivel regional español. En efecto, por una parte, no existe obligación legal de prestar mayores competencias una vez superados los 50.000 habitantes; por otra, la escasa evidencia existente en nuestro país, limita las deseconomías de escala a niveles de población mucho más reducidos próximos a los 20.000 habitantes (Solé y Bosch, 2005). Desde una perspectiva comparada, el mayor peso de un habitante de poblaciones mayores a 500.000 habitantes en relación a los del tramo anterior extrañamente supera el 10%, cuando en el caso español, lo hace en más del 90%; más aún, en el ámbito regional español y para servicios típicos del estado del bienestar donde las distancias han de ser más acusadas que en el ámbito municipal por el tipo de servicios que estos prestan, las diferencias de población ajustada entre CCAA no llega al 13% en sus valores extremos en el último Acuerdo de financiación (julio 2009). Su justificación hay que buscarla, por tanto, más en la esfera de la economía política, fruto de la presión que los grandes municipios han venido ejerciendo en el proceso negociador.

Cuadro 1. Ponderación de la población en el reparto de la PIE (quinquenio 1999-2003)

Tramo	Número de habitantes	Coeficiente
1	Más de 500.000	2,80
2	100.000 – 500.000	1,47
3	50.000 – 100.000	1,32
4	20.000 – 50.000	1,30
5	10.000 – 20.000	1,17
6	5.000 – 10.000	1,15
7	Hasta 5.000	1,00

En relación al factor de capacidad podrían señalarse algunas deficiencias como por ejemplo incluir impuestos potestativos con lo que incorpora señales inadecuadas (identificar más capacidad con aquellos municipios que aplican esos impuestos) o considerar a las tasas y precios públicos cuya cuantía, además de venir sesgada por las nuevas formas de gestión de servicios públicos, no debería integrarse en el cálculo de un factor de capacidad en la medida que responden al principio del beneficio. Con todo, el defecto fundamental es la identificación capacidad con la recaudación lo que, además de ser erróneo, introduce incentivos perversos en la fórmula distributiva (posibilidad de aumentar la transferencia disminuyendo tipos impositivos y recaudación aunque la capacidad fiscal no varíe). Todo ello ha producido una distribución de las transferencias contraria a las prescripciones de la teoría. En ese sentido, la transferencia ha presentado una correlación baja, aunque significativa, pero de signo contrario al esperado (positivo en vez de negativo) con respecto a una auténtica variable de capacidad estimada por nosotros a partir de la base liquidable del IBI³.

En cuanto al último factor distributivo presente en la fórmula de las transferencias, el esfuerzo fiscal, y con independencia de su justificación, sobre la que volveremos más adelante, lo cierto es que los problemas prácticos han obligado, a la hora de su cálculo, a introducir límites “*ad hoc*” para suavizar, aunque no eliminar, las distorsiones en la distribución de las transferencias. El cálculo se ha venido haciendo a partir de una suma ponderada de cuatro impuestos (los tres obligatorios y el de plusvalías) teniendo en cuenta la recaudación real con respecto a la potencial máxima. La idea es correcta pero su cálculo presentaba una serie de deficiencias. No existen datos de todos los impuestos y reiteradamente se otorga el valor máximo de esfuerzo a todos los municipios en los impuestos de circulación y plusvalías. El resultado no debería ser manipulable cosa que sucede en la medida que las ponderaciones para su cálculo son internas (importancia recaudatoria de cada figura en el total del propio municipio). La prueba definitiva de que no parece que la variable produzca resultados ajustados al concepto que se pretende medir es, como anticipamos, que en la propia fórmula se establecen límites específicos de

³ En el año base de 2004, el coeficiente de correlación existente entre las cuantías percibidas en concepto de PIE y una variable de capacidad correctamente calculada alcanzaba un valor de 0,022792.

manera que para cada municipio el coeficiente de esfuerzo fiscal medio por habitante en ningún caso podía ser superior al quíntuplo del menor valor calculado del coeficiente de esfuerzo fiscal medio por habitante de los municipios incluidos en el tramo de población superior a 500.000 habitantes.

¿DÓNDE ESTAMOS?: LA ÚLTIMA REFORMA Y LA EXPERIENCIA MÁS RECIENTE

EL NUEVO MODELO

Como pusimos de manifiesto, la Ley 51/2002 modificó de manera significativa la regulación de la PIE. Desde un único sistema de transferencias generales, con todas las matizaciones que queramos, se pasa a otro “dual” que, en función (básicamente) del tamaño municipal, establece un esquema distinto de cálculo de las transferencias generales vigente en el quinquenio 1999-2003. Por otra parte, en un claro paralelismo con el sistema de financiación autonómico, el nuevo sistema se define como permanente suprimiendo las revisiones quinquenales⁴.

En el caso de municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes (y algunos de menor población pero que son capitales de provincia o de comunidad autónoma), la subvención general correspondiente a cada uno de ellos en el año base (2004), se desdobra en dos componentes: un conjunto de participaciones territorializadas en diferentes impuestos estatales y el denominado Fondo Complementario de Financiación (*modelo de cesión*). Por otra parte, la fórmula distributiva de varios factores se mantenía, con modificaciones, para el resto de municipios (*modelo de variables*). En el Cuadro 2 se presenta la distribución por municipios y población de ambos modelos. Aunque el modelo de cesión afecta solo al 1% de los municipios, su incidencia en términos de población resulta más equilibrada, alcanzando al 43,4 %.

⁴ Lo que ya dejó de ser cierto para las CCAA cuyo sistema fue reformado en 2009.

Cuadro 2. Distribución de municipios según modelo (2008)

Municipios	Nº	%	Población	%
Cesión	90	1,1	19.985.683	43,4
Variables	8.022	98,9	26.172.139	56,6
TOTAL	8.112	100,0	46.157.822	100,0

Los municipios de mayor tamaño reciben en el año base (2004) una transferencia igual al resultado de actualizar la obtenida en el último año del anterior quinquenio (2003) con la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las CCAA, por IRPF, IVA e impuestos especiales armonizados (índice ITE). Como dijimos, dicha transferencia en el año base, se divide en dos partes, participaciones territorializadas y Fondo Complementario de Financiación (FCF).

Las participaciones territorializadas consisten en unos determinados porcentajes en los rendimientos no cedidos a las CCAA de una serie de impuestos estatales: IRPF (1,6875%), IVA (1,7897%) e impuestos especiales de fabricación (2,0454%). En el IRPF, la asignación de la recaudación municipal se obtiene a partir de la cuota líquida de los residentes en el municipio. La asignación de la recaudación en el caso de los impuestos sobre el consumo (general y especiales) sigue un procedimiento muy indirecto; primero, en función de la importancia del consumo de la comunidad autónoma a la que pertenece el municipio en el consumo nacional y, segundo, según el peso de la población de derecho del municipio en la de la comunidad autónoma a la que pertenece⁵. El segundo elemento, el FCF, actúa como una partida de ajuste. Su importe para cada municipio en el año base (2004) se calcula como diferencia entre la subvención general en ese año y el resultado obtenido por las participaciones “territorializadas”.

⁵ Aunque en trámite parlamentario se corrigió la “territorialización” de los impuestos especiales sobre Hidrocarburos y Labores del Tabaco, localizándose directamente en el ámbito municipal, lo cierto es que la territorialización efectiva de la recaudación solo se ha aplicado en caso del último impuesto.

En el cuadro 3 se ofrecen datos sobre la importancia relativa de los distintos componentes de la transferencia general en el modelo de cesión en 2010, último año para el que se dispone de datos liquidados del sistema. En media, el FCF supone el 84,5% y del 15,5% restante correspondiente al conjunto de impuestos participados, más de la mitad (7,9%) corresponde al IRPF. Por supuesto, esos valores medios ocultan casos particulares muy diferentes, cuyos valores extremos también aparecen en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Importancia relativa de los componentes del modelo de cesión (2010)

	Media	Max	Min
IRPF	7,9%	22,2%	3,2%
IVA	5,8%	14,4%	0%
Imp. especiales	1,9%	4,3%	0%
Cesta de impuestos	15,5%	33,8%	6,3%
FCF	84,5%	93,7%	66,1%
Total	100,0%		

En un sentido dinámico, el FCF evoluciona según el ITE correspondiente, mientras que las participaciones territorializadas lo harán según lo haga la recaudación de los impuestos participados, bien específicamente la del municipio (IRPF y Tabaco), bien la general del conjunto nacional (IVA y resto de impuestos especiales sobre el consumo) así como, en este último caso, según el mayor dinamismo del consumo de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el municipio con respecto al conjunto nacional y de la población municipal en relación a la de su Comunidad Autónoma.

Para el resto de los municipios, aquellos con una población inferior a 75.000 habitantes (o que no sean capitales de provincia o de comunidad autónoma), se mantiene, como dijimos, la fórmula distributiva aunque con algunas modificaciones. La transferencia general se actualiza con el ITE (sin el mínimo del IPC) y en cuanto a las garantías, a diferencia del modelo de cesión, se mantiene el *statu quo* en el sentido de que ningún municipio obtendrá una

financiación inferior a la recibida como subvención en el último año del quinquenio anterior y se suprime la financiación mínima para municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

Determinada la transferencia general de cada año, ésta se divide en partes que se distribuyen a su vez en función de una serie de variables que tratan de recoger las diferencias municipales en necesidad, capacidad y esfuerzo. Como única variable de *necesidad* queda la población que mantiene su peso del 75% en la transferencia general eliminándose las unidades escolares. Los tramos de población, una vez suprimidos los superiores a los que se aplica el modelo de cesión, se ajustan a aquellos para los que la Ley de Bases de Régimen Local exige competencias adicionales, modificándose al alza, en algunos tramos, los coeficientes de ponderación⁶.

La variable *capacidad*, denominada capacidad tributaria, aumenta su peso hasta igualar, con un 12,5%, el asignado al *esfuerzo* fiscal. La capacidad tributaria se calcula a partir de la base imponible del principal impuesto municipal, el de Bienes Inmuebles (IBI), mientras que el esfuerzo mantiene su definición como relación entre recaudación real y potencial, limita su cálculo a los tres impuestos obligatorios y mantiene el mismo tope al posible valor obtenido aunque referido ahora al tramo entre 50.000 y 75.000 habitantes.

Hay que mencionar, dentro del modelo de variables, un subsistema específico para aquellos considerados turísticos por la Ley 51/2002⁷ que consiste, básicamente, en un sistema híbrido mediante el cuál estos participan de una parte de la “cesta” de los impuestos prevista para los municipios de cesión (Hidrocarburos y Labores del tabaco).

VALORACIÓN DE LA EXPERIENCIA

Como hemos tenido ocasión de explicar, el ITE recoge la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las CCAA, por IRPF, IVA e impuestos especiales armonizados y afecta al cálculo de la transferencia en los dos

⁶ Los municipios con una población entre 50.000 y 75.000 habitantes se ponderan con un coeficiente de 1,4, los situados entre 20.000 y 50.000 habitantes con un 1,3, los que alcanzan una población entre 5.000 y 20.000 con un 1,17 y los de tamaño inferior a 5.000 con un 1.

⁷ Los que tienen una población de derecho superior a 20.000 habitantes y cuyo número de viviendas de segunda residencia supere al número de viviendas principales (según el último Censo de Edificios y Viviendas).

modelos, actualizando cada año la transferencia global en el de variables y el FCF de cada municipio en el de cesión. En su procedimiento de cálculo se sigue un criterio de caja⁸ en el que el valor de las entregas a cuenta, basadas en las previsiones del gobierno sobre la evolución de esos ingresos, juega un papel crucial.

El Cuadro 4 ofrece los valores del ITE durante el período de aplicación del nuevo modelo (2004-2010). Aunque es posible apreciar el efecto de la crisis económica, es difícil hacerlo a partir de ella de manera exclusiva; en ese sentido resultan excesivamente bajos los valores correspondientes a 2008 y 2009 y más extraño aún el aumento experimentado por el índice en 2010 en plena crisis económica. El procedimiento de cálculo junto con las optimistas previsiones del gobierno en sus entregas a cuenta de 2008 y 2009 provocaron las conocidas liquidaciones negativas en esos años, que alcanzaron un importe global 3.731 millones de euros. En todo caso, el efecto negativo para los municipios del modelo de variables fue mucho menor debido al mantenimiento en ese grupo del statu quo, lo que permitió garantizar en 2009 la transferencia de 2003 (mediante una aportación adicional de cerca de 500 millones de euros por parte de la Hacienda central).

Cuadro 4. Evolución del ITE respecto al año base (2004) en el período 2005-2010

	2005/2004	2006/2004	2007/2004	2008/2004	2009/2004	2010/2004
ITE	1,1292	1,2709	1,3649	1,1311	0,8003	1,2704

La falta de estabilidad del índice nos debería llevar a pensar en otras alternativas como podría ser el PIB nominal utilizado con anterioridad a la reforma que, además de estar disponible antes que el ITE, cuenta con previsiones más ajustadas para el cálculo de los anticipos y queda al margen de los efectos derivados de las modificaciones del sistema de financiación

⁸ El cálculo de la recaudación estatal del ejercicio se obtiene restando de la recaudación real total obtenida por el Estado, el importe de las entregas a cuenta realizadas a favor de las CCAA y las liquidaciones definitivas correspondientes a dos años anteriores.

como consecuencia de cambio en los porcentajes de cesión a las CCAA de los impuestos que forman la base del ITE, como sucedió en la última modificación del sistema de financiación autonómica. La falta de idoneidad de la regla de evolución de la transferencia afecta a ambos grupos de municipios aunque de manera distinta debido a la existencia de una garantía general en los municipios de variables que no existente para los municipios del grupo de cesión.

Siguiendo con aspectos dinámicos, según anticipamos, es conveniente que la transferencia se distribuya de acuerdo con la evolución de los indicadores de necesidad y capacidad de manera que si partimos de un equilibrio horizontal, éste se mantenga a lo largo del tiempo. En este aspecto la situación es muy distinta cuando analizamos cada uno de los modelos. Mientras que el de variables la transferencia se ajusta a los valores anuales de los factores distributivos de cada municipio, en los municipios de cesión, además de consolidar los defectos de la fórmula anterior al aceptar la transferencia derivada de ella en el año base, se establece para cada FCF una tasa única de evolución (ITE). Ello implica aceptar un supuesto heroico; incluso partiendo de un equilibrio horizontal inicial, para que este se mantenga en el tiempo, tanto las necesidades como las capacidades de todos los municipios del sistema de cesión, deben evolucionar a una misma tasa que debe coincidir con el ITE. Parece razonable pensar que esto no haya sido así y que la existencia de desequilibrios horizontales sean más la regla que la excepción.

Como aproximación general al cumplimiento de esta hipótesis, en el Cuadro 5 se recoge la evolución de la población, como proxy de las necesidades de gasto, y la de las participaciones territorializadas, tanto global como la más específica y apropiada del IRPF (por su importancia relativa y su criterio de asignación territorial) como proxies de las capacidades fiscales a lo largo del periodo 2004-2010. Como era de esperar se observan notables diferencias. Mientras que el ITE aumentó un 27%, la población lo hizo, en media, un 5,31% y la participación en IRPF un 42,1%. Lógicamente, los casos de municipios concretos ponen de manifiesto diferencias mucho más acusadas.

Cuadro 5. Evolución de la población y los recursos transferidos en el modelo de cesión (2004-2010)

2004-2007	Media	Max	Min
Población	5,31%	38,3%	-5,6%
IRPF	42,1%	96,8%	8,1%
Cesta de impuestos	25,9%	60,1%	7,5%
FCF(ITE)	27%	27%	27%
Total de recursos	27,9%	33,5%	23 %

Desde una perspectiva estática y refiriéndonos exclusivamente al modelo de cesión, el principal problema está en la dificultad de conseguir una adecuada territorialización de la imposición indirecta tanto en su versión general (IVA) como específica (impuestos de Fabricación). El criterio utilizado, una mezcla de consumo regional relativo con el peso de la población del municipio con respecto a la comunidad autónoma, no garantiza un cálculo mínimamente ajustado del consumo municipal y con ello las ventajas derivadas de una participación en este tipo de bases, como se sabe, reducir la asimetría que se produce entre usuarios y contribuyentes, reforzando así el papel de las tasas. Por otro lado, esas participaciones, aun estando bien imputadas, como sucede con las derivadas del IRPF, siguen teniendo la misma naturaleza que el otro componente de la PIE (FCF), es decir, no dejan de ser meras transferencias.

También, desde la coordinación de los sistemas de financiación subcentral, ya señalamos como los cambios en los porcentajes de cesión de impuestos a las CCAA, acababan afectando al valor del ITE. Los municipios del grupo de cesión se ven adicionalmente y directamente afectados en otro de sus elementos del sistema de transferencias, las participaciones territorializadas que, al estar fijadas en unos determinados porcentajes sobre la recaudación estatal en la parte no cedida a las CCAA y cambiar (aumentar) la cesión a estas últimas, se ven alteradas (disminuidas) a menos que se corrijan los

porcentajes establecidos, lo que no se hace con la diligencia y precisión necesarias⁹.

En cuanto a defectos específicos del modelo de variables, aún reconociendo algunos avances (la introducción de un verdadero indicador de capacidad fiscal) y recordando el acierto de ajustar variación de necesidades y capacidades en el tiempo con la actualización de los factores representativos de esas variables cada año en la fórmula distributiva, el principal defecto sigue siendo el mantenimiento del esfuerzo fiscal entre las variables de reparto. A pesar de haber limitado su cálculo al conjunto de impuestos obligatorios, sus valores siguen siendo extraños tanto por la ausencia de datos y la asignación del valor máximo en algún impuesto (vehículos) como por la utilización de ponderaciones internas y ello a pesar de la existencia de límites específicos “*ad hoc*” al valor que puede alcanzar el esfuerzo fiscal de unos municipios con respecto a otros. Teniendo en cuenta además de los anteriores defectos, la reducción del peso que este factor ha tenido con el paso del tiempo y la contradicción que supone su aplicación exclusiva a los municipios de menor tamaño, su eliminación nos parece la solución más razonable¹⁰. Puestos a pedir también sería recomendable ampliar el cálculo de la capacidad fiscal incorporando el resto de impuestos de exacción obligatoria; es decir, IAE y vehículos.

¿HACIA DÓNDE DEBERÍAMOS IR?: LOS ELEMENTOS DE LA REFORMA

El conocimiento de los elementos estructurales de un sistema apropiado de transferencias incondicionado y el análisis, a partir de ellos, del funcionamiento de la PIE en los últimos años, nos permite exponer algunas ideas para mejorar el actual funcionamiento del sistema de transferencias de la Hacienda central a los municipios.

⁹ A partir de 2010 se introduce un cambio en el porcentaje de cesión solo para el IRPF (desde un 1,6875 a un 2,1336) tras aumento de la cesión, en 2009, cesión a las CC.AA del conjunto de impuestos que forman la base del ITE.

¹⁰ Para un análisis detallado de los problemas que plantea esta variable véase Pedraja (2005).

Del estudio realizado dos principios fundamentales cobran una especial relevancia en el diseño de la reforma. Por una parte lo que podríamos denominar principio de correspondencia con el que tratamos de recordar la necesaria relación entre el tipo de competencias, su naturaleza, con el sistema de financiación tanto en su vertiente tributaria como de transferencias. De acuerdo con este principio, la realidad competencial y el mapa municipal actual (donde un 85% de los más de 8.000 municipios españoles tienen menos de 5.000 habitantes y la mediana no alcanza los 600 habitantes), resulta conveniente proponer un sistema de transferencias diferenciado o dual para municipios pequeños y municipios de mayor dimensión (dejando incluso los casos de Madrid y Barcelona al margen). En el caso de las transferencias, siguiendo el mismo principio y dada la naturaleza de las competencias, la fórmula debería ser más distributiva que niveladora. Por otra parte, teniendo en cuenta la conexión cada vez más estrecha entre los sistemas de financiación de las distintas esferas de gobierno y el tratamiento de Hacienda local como una Hacienda residual en los sucesivos procesos de reforma de la Hacienda regional, el principio de coordinación ha de ponerse en primer plano de manera que los elementos de la reforma incorporen los efectos de los cambios en otros sistemas o, aquellos sean seleccionados, minimizando sus consecuencias sobre las finanzas locales.

La propuesta de transferencias para pequeños municipios, tamaño crítico que deberá concretarse, consiste en un sistema muy simple cuyos detalles hemos explicado en otro lugar¹¹. De modo resumido, las competencias de estos municipios estarían restringidas a servicios básicos y su financiación se llevaría a cabo mediante un sistema fiscal muy simple constituido por los impuestos obligatorios vigentes y las tasas así como, para lo que nos ocupa, por un sistema de transferencias incondicionadas de cuantía fija por habitante. Ante la ausencia de una contabilidad de costes, la determinación de esa transferencia por habitante podría obtenerse a partir de las partidas relevantes (gasto corriente, ingresos fiscales y ahorro) de un municipio tipo una vez eliminados los valores extremos de ese conjunto de municipios. Dichas transferencias podrían ser complementadas por otras como mecanismo explícito de incentivación a la cooperación en la prestación de servicios.

¹¹ Véase para ese grupo las propuestas realizadas por Suárez *et al* (2008) y Pedraja y Suárez (2008).

Para el resto de los municipios y, siguiendo como dijimos, el principio de correspondencia, la fórmula de la transferencia debería seguir siendo distributiva y con un claro predominio del factor de necesidad, representado por la población, cuya exagerada ponderación de los habitantes de los municipios de mayor tamaño (más de 500.000 habitantes), debería corregirse (disminuirse). El resto de la transferencia se repartiría de acuerdo con un factor de capacidad ampliado, calculado a partir de las bases fiscales de los impuestos municipales de exacción obligatoria (no solo del IBI) y, en su caso, de verdaderas (no virtuales) participaciones territorializadas, eliminándose el defectuoso y distorsionador factor de esfuerzo fiscal.

La fórmula distributiva tiene que aplicarse tanto en el año base, para determinar la transferencia de partida distribuyendo el conjunto de ingresos transferidos (tengan o no base territorial) de acuerdo con necesidades y capacidades relativas iniciales, corrigiendo las inequidades acumuladas en el sistema, como en los años sucesivos, actualizando anualmente los factores distributivos de los municipios y evitando con ello la desconexión entre el reparto de la transferencia y la evolución de las necesidades y capacidades municipales relativas.

El establecimiento de participaciones territorializadas debería limitarse a aquellos casos en los que se consiga una conexión real de la recaudación impositiva con el territorio como actualmente sucede con el IRPF descartándose, por tanto, las existentes en el ámbito del consumo que, salvo alguna excepción (Tabacos), no pasan de ser virtuales. Adicionalmente, los porcentajes de participación deberían ser corregidos ante cambios en los sistemas de financiación de forma inmediata de manera que su evolución se corresponda, exclusivamente, con la recaudación en el municipio del impuesto participado.

Por último, la falta de estabilidad del sistema desde la última reforma, ha puesto de manifiesto la trascendencia de un adecuado índice de actualización de la transferencia. Las opciones estarían entre un ITE corregido cuya estimación quede al margen de los errores de las previsiones del gobierno y sea neutral a los cambios en los sistemas de financiación de otras esferas de gobierno o el PIB nominal que, además de cumplir mejor con las anteriores

exigencias, presenta alguna ventaja adicional nada despreciable sobre el ITE como es la de disponer con bastante antelación de su valor definitivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Buchanan, J. (1950): "Federalism and fiscal equity", *The American Economic Review*, 40 (4), 583-599.
- Gramlich, E.M. (1977): "Intergovernmental grants: A review of the empirical literature", en Oates, W.E. (ed.): *The political economy of Fiscal Federalism*, Lexington MA: Health Publishers.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2004-2010): *Financiación de las Entidades Locales. Liquidación definitiva. Municipios en régimen general*, Madrid.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2004-2010): *Financiación de las Entidades Locales. Liquidación definitiva. Entidades Locales en régimen de Cesión de Tributos*, Madrid.
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Bruce Jovanovich.
- Pedraja, F. (2005): "La nueva participación en los Tributos del Estado: una primera valoración", *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 37, 98-109.
- Pedraja, F. y Suárez, J. (2002): "Subvenciones generales a los municipios: valoración y propuestas de reforma", *Papeles de Economía Española*, 92, 120-129.
- Pedraja, F. y Suárez, J. (2008): "Reformar la PIE, ¿misión imposible?", *Papeles de Economía Española*, 115, 152-165.
- Solé, A. y Bosch, N. (2005): "On the Relationship between Local Authority Size and Expenditure: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain", *Public Finance Review*, 33, 343-384.
- Suárez, J. (coord.), Bosch, N; Pedraja, F; Rubio, J.J. y Utrilla, A. (2008): *La financiación local en España: Radiografía del presente y propuestas de futuro*, Federación Española de Municipios y Provincias, Gráficas Verona.