



JORNADA SOBRE HACIENDAS LOCALES
Zaragoza, 25 de septiembre de 2012

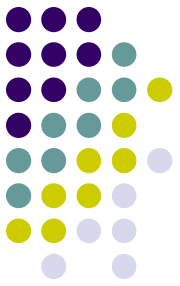


LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS INGRESOS DEL ESTADO: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA

Francisco Pedraja Chaparro
José Manuel Cordero Ferrera
Universidad Extremadura



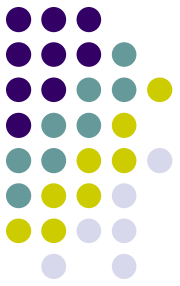
INTRODUCCIÓN: caracterización y precisiones



- ✓ Principales instrumentos de la financiación ordinaria y sus funciones
- ✓ Participación municipal en los ingresos del Estado (PIE) es una transferencia incondicionada
- ✓ Algunas referencias cuantitativas ([Gráfico 1](#)) ([Gráfico 2](#))
- ✓ Diversidad institucional y consecuencias financieras: régimen común y foral
- ✓ Participación y transferencia



INTRODUCCIÓN: caracterización y precisiones



- ✓ **Planteamiento normativo** (referencias: teoría y mejores prácticas) y **temporal**. Contestar:
- ✓ *¿De dónde venimos?:* el peso (y los errores) del pasado
- ✓ *¿Dónde estamos?:* la última reforma y la experiencia reciente
- ✓ *¿Hacia dónde deberíamos ir?:* elementos de la reforma



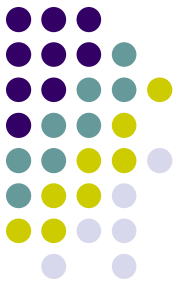
INTRODUCCIÓN: caracterización y precisiones



- ✓ Elementos caracterizadores de un sistema apropiado de transferencias generales
 - Fórmula (transparencia) distributiva, niveladora,..(naturaleza de los servicios)
 - Distribución directa según factores de necesidad (competencias) e inversamente según factores de capacidad (bases impositivas municipales)
 - Estable y flexible: evolución asociada a una macromagnitud o a un conjunto amplio de ingresos fiscales del gobierno del que proceden los fondos
 - Anteriores acuerdos al margen de decisiones unidades afectadas



¿De dónde venimos?: el peso (y los errores) del pasado

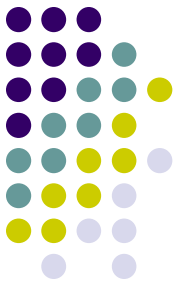


Hasta 2003 transferencia general se revisaba quinquenalmente con garantías: general (*statu quo*) y específica (municipios < 5.000 h)

- Evolución anual según PIB nominal (mínimo IPC)
- Fórmula distributiva según distintos factores (problemas):
 - Necesidad: población (75%) exagerados coeficientes municipios mayor tamaño ([Cuadro 1](#)); sin lógica competencial ni comparada (externa / interna: CCAA) → justificación economía política
 - Capacidad fiscal (8,5%): mal definida (= recaudación); relación directa con capacidad (?)
 - Esfuerzo fiscal (14%): mal calculado; límites ad hoc (?)



¿Dónde estamos?: la última reforma

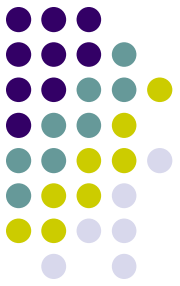


Reforma 2004: Sistema dual (s/ tamaño) ([Cuadro 2](#)) sin revisión quinquenal ni garantías:

- *Modelo variables*: Similar al modelo anterior con cambios:
 - Evolución transferencia s/ ITE con *statu quo* (2003)
 - Nuevos porcentajes de distribución (75%, 12,5% y 12,5%) e introducción factor capacidad (limitado al IBI)
- *Modelo cesión*: Transferencia cada municipio año base (TR) se divide en ([Cuadro 3](#)):
 - Participaciones territorializadas (PT) en renta (1,6875% IRPF) y consumo (1,7897% IVA y 2,0454% Imp especiales fabricación)
 - Fondo Complementario (FC) = TR – PT; evolución s/ ITE (sin *statu quo*)



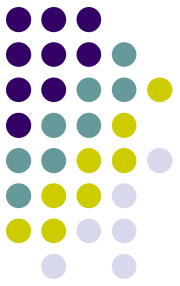
¿Dónde estamos?: la experiencia (más reciente)



- **Modelo cesión:** aceptamos el pasado → consolidamos inequidades previas + nuevos problemas:
 - De territorialización: en participaciones en imposición sobre el consumo (virtuales) a diferencia de la participación en IRPF
 - Desconexión evolución de la transferencia (FC) con las necesidades y capacidades relativas de los municipios ([Cuadro 4](#))
 - Coordinación entre sistemas subcentrales afectan dos componentes de las transferencias: PT / FC (vía ITE)
 - Cálculo deficiente (técnicamente) del ITE ([Cuadro 5](#)) + ausencia de *statu quo*



¿Dónde estamos?: la experiencia (más reciente)

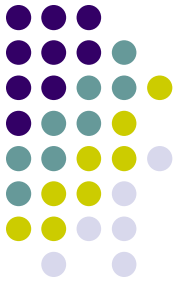


➤ **Modelo variables:**

- A pesar de avances, existen problemas en las variables distributivas: especialmente con el esfuerzo fiscal (errores cálculo), capacidad fiscal (limitada al IBI),...
- Fórmula distributiva → conexión (aunque defectuosa) evolución de la transferencia con las necesidades y capacidades relativas de los municipios de este grupo
- Cálculo deficiente (técnicamente) del ITE aunque limitado por existencia de *statu quo* → no aplicación fórmula



¿Hacia dónde deberíamos ir?: los elementos de la reforma

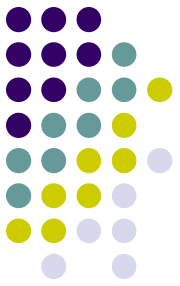


Planteamiento normativo: algunas guías para orientar la reforma del sistema de transferencias

- ❖ Elemento de *correspondencia*: las competencias (y su naturaleza) deben determinar el tipo de financiación (tributaria y transferencias).
 - Diversidad municipal (tamaño): un sistema diferenciado
 - En transferencias: fórmulas distributivas, niveladoras,...
- ❖ Elemento de *coordinación*: Hacienda local es un subsistema dentro del sistema de Hacienda general (no una Hacienda *residual*)



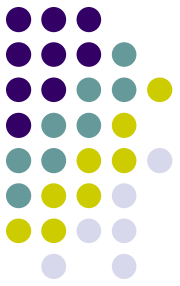
¿Hacia dónde deberíamos ir?: los elementos de la reforma



- Sistema de transferencias diferenciado: Municipios pequeños (transferencia fija por habitante) y resto (salvo excepciones Madrid y Barcelona)
- Fórmula distributiva con factores de necesidad y capacidad (no esfuerzo) año base (y sucesivos):
 - Necesidad: población con corrección (convergencia) ponderaciones
 - Capacidad: verdadero y general (no solo IBI e incluyendo, en su caso, verdaderas participaciones territorializadas)
- Conexión efectiva transferencias con territorio: renta (real), consumo (virtual)



¿Hacia dónde deberíamos ir?: los elementos de la reforma



- Perspectiva dinámica:
 - Conexión evolución transferencias con necesidades y capacidades relativas: distribución anual ($\sum FC$) según fórmula distributiva seleccionada
 - Evolución de la transferencia ($\sum FC$) según ITE mejorado (técnicamente y corregido por reformas en otros niveles) o según macromagnitud (PIB nominal) para evitar la experiencia del sistema vigente ([Cuadro 6](#) y [Cuadro 7](#))

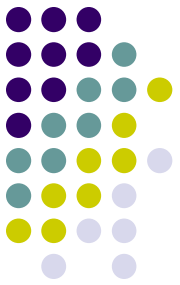
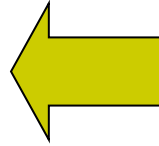


JORNADA SOBRE HACIENDAS LOCALES
Zaragoza, 25 de septiembre de 2012

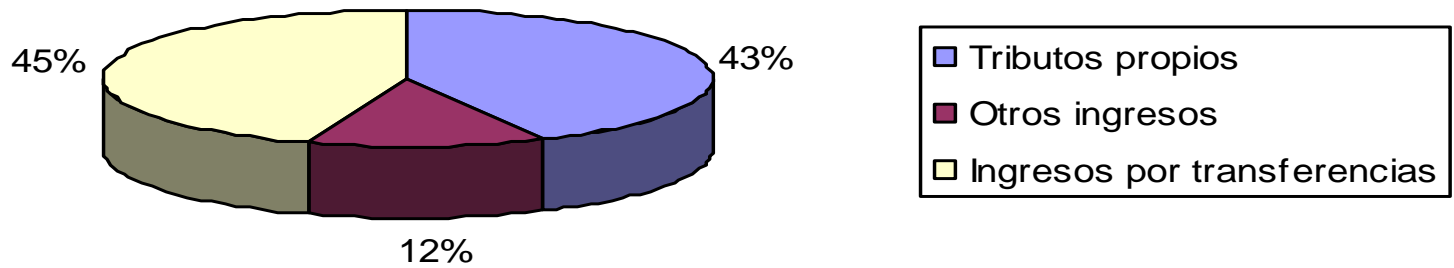


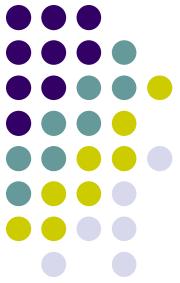
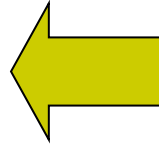
LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS INGRESOS DEL ESTADO: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE REFORMA

Francisco Pedraja Chaparro
José Manuel Cordero Ferrera
Universidad Extremadura

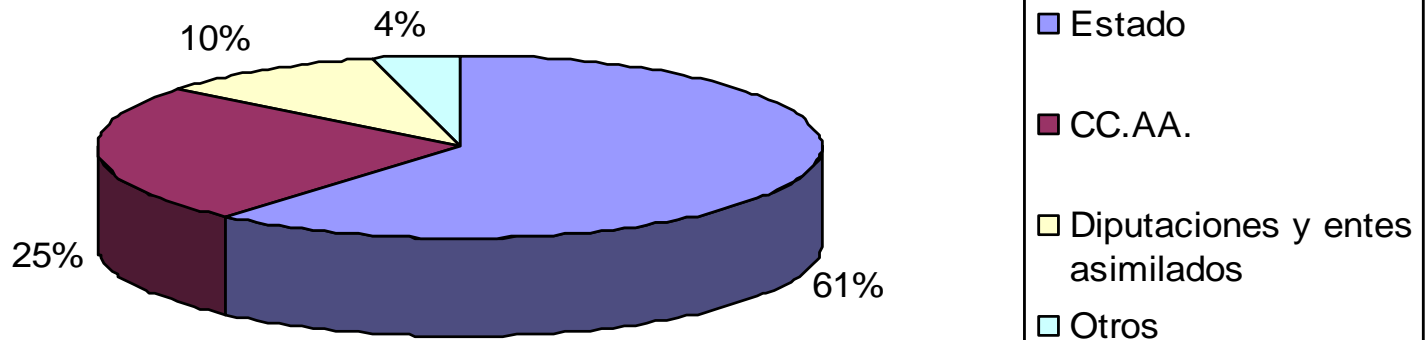


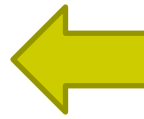
Distribución de los ingresos de los ayuntamientos (2009)





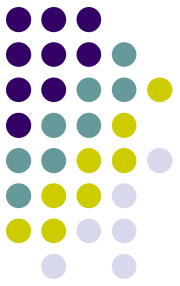
Distribución de las transferencias corrientes de los ayuntamientos (2009)





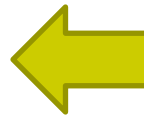
Cuadro 1 . Ponderación población distribución PIE en período 1999-2003

Tramos	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



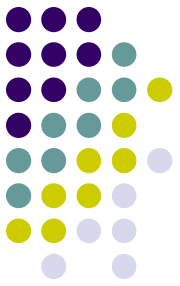
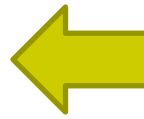
Cuadro 2. Distribución de municipios según modelo (desde 2008)

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



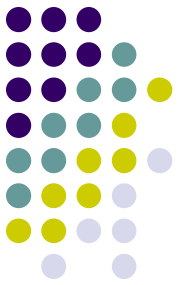
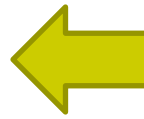
Cuadro 3. Importancia relativa componentes del modelo de cesión (2010)

	Media	Max	Min
IRPF	7,9%	22,2%	3,19%
IVA	5,8%	14,4%	0%
Imp. especiales	1,9%	4,3%	0%
Cesta impuestos	15,5%	33,8%	6,3%
FCF	84,5%	93,7%	66,1%
Total	100,0%		



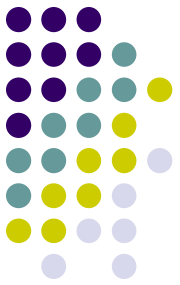
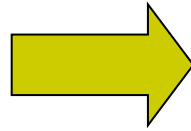
Cuadro 4. Evolución de la población y los recursos en el modelo de cesión (2004-2010)

	Media	Max	Min
Población	5,31%	38,3%	-5,6%
IRPF	42,1%	96,8%	8,1%
IVA	25,9%	60,1%	7,5%
Cesta impuestos	0,74%	46,5%	-18,9%
FCF	-19,97%	-	-
Volumen total de recursos	-16,81%	-6,9%	-19,7%



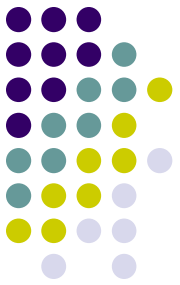
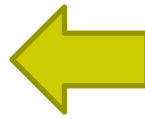
Cuadro 5. Evolución del ITE durante el período

	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



Cuadro 6. Evolución media de los diferentes recursos del modelo de cesión en distintos períodos (2004-2007; 2007-2009 y 2009-2010)

	2004-2007	2007-2009	2009-2010
IRPF	39,3%	5,2%	-3,1%
IVA	15,7%	-55,9%	147,1%
Cesta impuestos	26,5%	-19,6%	30,3%
FCF	36,5%	-41,3%	58,7%
Volumen total de recursos	34,6%	-37,6%	52,3%



**Cuadro 7. Distribución de los recursos totales según modelo
(2004, 2009 y 2010)**

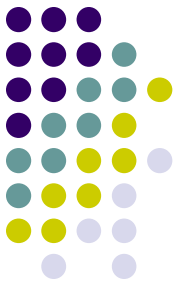
Municipios	2004			2009			2010		
	Recursos	%	PIE pc	Recursos	%	PIE pc	Recursos	%	PIE pc
Cesión	4.309 M €	58,7	229,80	3.642 M €	55,9	180,49	5.568 M €	59,7	275,01
Variables	3.030 M €	41,3	123,96	2.870 M €	44,1	143,01	3.763 M €	40,3	140,56
TOTAL	7.339 M €	100,0		6.512 M €	100,0		9.331 M €	100,0	

** Los importes no recogen las compensaciones por la eliminación del IAE

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la DGCFEL.



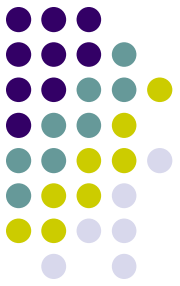
ANÁLISIS DEL MODELO ESPAÑOL



- ✓ **¿Dónde estamos?:** Análisis dinámico hasta 2010
- *Factores claves:*
 - Efectos de la crisis económica (dos períodos diferenciados):
 - Período 2004-2007: Etapa alcista con importantes incrementos de recursos en ambos modelos
 - Período 2008-2010: Caída de los recursos (hasta 2009), aunque no tanto en el modelo de variables por las garantías
 - Criterio de cálculo del ITE: Elemento distorsionador del modelo por el “*criterio de caja*” utilizado para su cálculo
- (* La tendencia seguida por los principales indicadores macroeconómicos no coincide con la evolución del ITE (Ej. gran crecimiento entre 2009 y 2010 en situación de crisis)



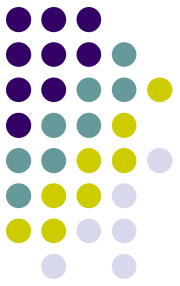
ANÁLISIS DEL MODELO ESPAÑOL



- ✓ **¿Dónde estamos?:** Análisis dinámico hasta 2010
- *Modelo cesión:*
 - Desconexión entre la evolución de los recursos y los cambios en las necesidades (población) Liquidaciones negativas por malas previsiones (Deuda de 590 millones € en 2008 + 1.919 millones € en 2009)
 - Evolución cambiante del ITE + Garantías: acercamiento entre recursos de los dos modelos en 2009 y gran alejamiento en 2010
 - En 2010 se introducen cambios en los porcentajes de cesión de IRPF (desde un 1,6875 a un 2,1336) tras aumento de cesión a CC.AA.
 - En 2010 crecimiento generalizado de recursos (FCF y sobre todo en el IVA)



ANÁLISIS DEL MODELO ESPAÑOL



- ✓ **¿Dónde estamos?:** Análisis dinámico hasta 2010
 - *Modelo variables:*
 - Garantías → Distribución de recursos 2009 = 2003
 - Desconexión entre la evolución de recursos y necesidades, capacidades y esfuerzo
 - Garantías → Esfuerzo del Estado (499 millones €)
 - También liquidaciones negativas para la mayoría de municipios (deuda de 812 millones € en 2009 + 409 millones € en 2008)
 - Saldo deudores → Se compensarán en un período de 10 años
 - En 2010, la aplicación de las garantías es escasa → no es necesario ningún esfuerzo del Estado (ITE muy alto)
 - Crecimiento de los recursos de manera generalizada (aunque menos que en el modelo de cesión)