

Smart Regions for a Smarter Growth Strategy:

New challenges of the regional policy and potentials of cities to overcome a worldwide economic crisis

Palacio de Exposiciones y Congresos "Ciudad de Oviedo"



Jueves 21
Viernes 22
Noviembre
2013

“LA REFORMA LOCAL Y EL MODELO DE FINANCIACIÓN”

Autores:

José Manuel Cordero Ferrera (jmcordero@unex.es)
Departamento de Economía, Universidad de Extremadura

Francisco Pedraja Chaparro (pedraja@unex.es)
Departamento de Economía, Universidad de Extremadura

Javier Suárez Pandiello (jspandi@uniovi.es)
Departamento de Economía, Universidad De Oviedo

Área Temática: Sector público, financiación autonómica y haciendas locales

Resumen

En este trabajo se realiza un análisis de la reforma planteada en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y su posible impacto sobre el modelo de financiación. En particular, nos centraremos en el estudio de los problemas existentes en el actual diseño del sistema de Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y se plantean posibles alternativas de reforma del mismo. Con este propósito de evaluar dichas alternativas, se plantea un simple ejercicio de simulación en el que se examinan los efectos que tendría cada una de ellas tomando como referencia la información de la liquidación del sistema en el ejercicio 2011 y manteniendo la regla básica del *statu quo*, es decir, que ningún municipio pierda financiación como consecuencia de nuevo sistema.

Palabras Clave: Federalismo Fiscal, Transferencias, Tributos locales, Municipios

Clasificación JEL: H70, H77

1. INTRODUCCIÓN

La aprobación del Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (PLRSHL), actualmente en trámite presupuestario, constituye el primer paso hacia una reforma en profundidad del sector público local español, que necesariamente debía comenzar con una adecuada definición de las competencias y atribuciones asignadas a los entes locales, aspectos en los que se concentra este texto, y que ha de continuar con la tantas veces demandada reforma del modelo de financiación local, tanto en su vertiente tributaria como en lo que concierne al sistema de transferencias generales a los municipios, conocido como Participación municipal en los ingresos del Estado o, más comúnmente, PIE municipal.

El propósito de este trabajo es doble. En primer lugar, se analizan los aspectos más significativos del nuevo texto normativo, mediante el cual va a quedar regulado el ordenamiento jurídico de los entes locales en los próximos años. Aunque la clarificación de las competencias atribuidas a los entes locales quizás sea el aspecto más destacado, también existen medidas encaminadas a la racionalización de la estructura local o el establecimiento de un control financiero y presupuestario más riguroso.

En segundo lugar, se analiza el diseño del modelo de financiación local y se plantean algunas propuestas de reforma del mismo, centradas en la modificación del sistema de transferencias generales del Estado hacia los entes locales. Este sistema lleva vigente desde el año 2004, en el que se hizo efectiva la aplicación de la Ley 51/2002 para estos ingresos municipales, sin que se estableciera un período de revisión quinquenal como era costumbre hasta entonces. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en el caso de las Comunidades Autónomas, este sistema no ha sido modificado pese a los importantes cambios que se han producido tanto en la fase del ciclo económico, como en la evolución de las necesidades y capacidades fiscales relativas de los municipios.

Con el propósito de analizar los efectos que se derivarían de la reforma planteada, proponemos un ejercicio de simulación en el que, partiendo de la restricción presupuestaria conjunta que resulta de la suma de las liquidaciones de los dos modelos de transferencias generales a los municipios (cesión y variables), se utilizan criterios alternativos de reparto manteniendo la regla básica del *statu quo*. De este modo, se pretende conocer cuál sería el coste de las distintas alternativas consideradas y los efectos redistributivos que tendría sobre las cuantías asignadas a los municipios.

Atendiendo a los objetivos descritos, la estructura del trabajo es la siguiente. El siguiente epígrafe se dedica al análisis del Proyecto de Ley. Posteriormente, se analiza la estructura del sistema de transferencias generales a los municipios en España. En la sección cuarta se realiza una valoración de dicho sistema, tratando de identificar sus principales desviaciones respecto a lo que debería ser un diseño adecuado según los principios básicos del federalismo fiscal. En la sección quinta se exponen diversas alternativas de reforma para diseñar el modelo y se evalúan sus posibles consecuencias mediante un ejercicio de simulación. Por último, el trabajo finaliza con un apartado de conclusiones.

2. EL PROYECTO DE LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

El texto del Proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 26 de julio, que se encuentra actualmente en trámite parlamentario, constituye el proceso de reforma más profundo del ámbito local durante el período de democracia. La aprobación de este texto se produjo tras un largo proceso de negociación entre el Estado y los representantes locales acerca de su contenido en el que se han introducido cambios de profundo calado para ajustarse a las necesidades del mundo local. Así, desde la presentación del primer borrador de Anteproyecto de Ley en febrero del presente año, el contenido del texto normativo ha sufrido importantes cambios, tras las alegaciones planteadas por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), las federaciones territoriales de municipios y varias Diputaciones, que tenían como objetivos principales garantizar el principio de autonomía local y evitar la desaparición de municipios mediante una fusión obligatoria.

La futura ley tiene cuatro objetivos fundamentales: clarificar y simplificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local sobre la base de la eficiencia y el equilibrio presupuestario, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la actividad económica local con medidas liberalizadoras.

Seguramente, el ámbito en el que se han producido más avances es en la clarificación de las competencias asignadas a los entes locales para evitar duplicidades con otras administraciones, atendiendo una reivindicación histórica de las Entidades Locales para dar solución al problema de las competencias impropias. Por primera vez, se definen tanto las competencias propias como las delegadas, que deben ser desarrolladas por la Administración Local, diferenciándolas de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Es decir, en principio sólo se permitirá que los Ayuntamientos ejerzan las competencias que están previstas en la Ley.

Únicamente cuando esté garantizada la prestación de los servicios considerados como obligatorios y siempre que sea sostenible financieramente y no se incurra en duplicidad, se permitirá la prestación de otros servicios de carácter no obligatorio. En este sentido, la delegación de competencias desde otra Administración para prestar estos servicios siempre ha de realizarse por convenio, debe ir acompañada del cien por cien de la financiación durante un período no inferior a los cinco años y con la garantía financiera del Estado.

El Proyecto de Ley sitúa las competencias en ámbitos de interés exclusivamente local en las áreas de vivienda, turismo, servicios sociales (evaluación e información de situaciones de necesidad social o atención inmediata por exclusión social), sanidad (protección de la salubridad pública y relacionadas con cementerios y servicios funerarios) y educación (participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, la cooperación con las Administraciones educativas para la obtención de solares para la construcción de nuevos centros docentes y la conservación mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros educativos públicos).

En el ámbito de la salud, las competencias relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, que hasta ahora se atribuían a los municipios, se asignan a las Comunidades Autónomas, que en el plazo máximo de cinco años asumirán de forma progresiva (20% anual) la gestión de estos servicios. En el caso de los servicios sociales, este plazo se reduce a un año. En el caso de que las Comunidades Autónomas incumplieran dichos plazos, la prestación del servicio con la aplicación de una retención sobre las transferencias que éstas reciben del Estado. En materia educativa, las competencias serán gestionadas en su totalidad por las Comunidades Autónomas una vez se finalice la negociación del nuevo sistema de financiación autonómica, prevista

para el próximo año (2014). Hasta entonces, los municipios tendrán que cubrir los servicios tal y como vienen haciendo hasta ahora.

El Proyecto también pretende racionalizar la estructura de la Administración Local, mediante una potenciación del papel desempeñado por las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, que podrán coordinar determinados servicios mínimos obligatorios de los municipios de menos de veinte mil habitantes. En concreto, se refiere a recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos. Para llevar a efecto esta medida, la Diputación propondrá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, que podría ser mediante prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. No obstante, si el municipio puede justificar que puede prestar estos servicios a un coste efectivo menor que el de las entidades provinciales, éste podrá asumir la prestación del servicio. El traspaso de la gestión de los citados servicios desde los municipios a las Diputaciones sólo se podrá hacer de conformidad con los Ayuntamientos. Asimismo, las Diputaciones podrán asistir a los municipios en las facultades de gestión de la recaudación tributaria, la gestión financiera, la Administración electrónica y la contratación centralizada.

Existe un incentivo a las fusiones voluntarias de municipios que sean colindantes y estén dentro de la misma provincia, si bien no existe obligación de realizar dichas fusiones. Entre los incentivos para el fusionado se encuentra una mayor financiación per cápita, dispensa temporal para no prestar los nuevos servicios que pudieran resultar obligatorios por su aumento poblacional o una preferencia temporal (al menos cinco años) en planes de cooperación local de infraestructuras, obras, servicios y subvenciones.

Respecto a las entidades locales inferiores a los municipios, la normativa establece que, en el caso de que no presenten sus cuentas en un plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico, tendrán que disolverse obligatoriamente y se integrarán en los Ayuntamientos de los que dependan. Además, no se permitirá la creación de nuevas entidades locales menores con personalidad jurídica propia, manteniéndose únicamente las existentes y aquéllas que hubieran iniciado su proceso constituyente antes del 1 de enero de 2013.

Por otro lado, en el nuevo texto se promueve la gestión coordinada de servicios municipales (de forma que, si generan ahorros mínimos, recibirán mayor financiación) y se aumentarán las trabas a la creación y escisión de municipios que deberán contar, al menos, con 5.000 habitantes.

De cara a garantizar un control financiero más riguroso, se refuerza la función interventora en las Entidades Locales respecto a su función fiscalizadora y de comunicación de información con carácter anual al Tribunal de Cuentas. Además, se habilita al Gobierno para establecer normas sobre los procedimientos de control y se regula el régimen de los funcionarios habilitados nacionales, potenciando sus actividades.

En cuanto al coste de los servicios municipales, por primera vez los ciudadanos podrán conocer cuánto cuestan, ya que todas las Entidades Locales están obligadas a publicitarlos en un plazo de tres meses. Esta medida es un paso fundamental en la mejora de la información disponible, servirá para dotar de más transparencia a la gestión pública, facilitará la toma de decisiones tanto de los ciudadanos como de la propia Administración y contribuirá de forma importante al aumento de la eficiencia.

El establecimiento del coste efectivo ha sido uno de los aspectos más controvertidos del texto normativo, pues en anteriores versiones se hablaba del “coste estándar” de los servicios, el cual resultaba ambiguo y difícil de calcular.

Por último, el Proyecto de Ley refuerza el papel de la función interventora en las Entidades Locales, para lograr un control económico-presupuestario más riguroso. Asimismo, se incorporan diversas medidas liberalizadoras orientadas a favorecer la actividad económica del municipio, tales como la no exigencia de licencia –salvo en casos en los que ésta esté plenamente justificada-, y la supresión de monopolios como lonjas y mercados.

La reforma pone, por tanto, los cimientos para sentar las bases de un nuevo municipalismo que sirva a los intereses de los ciudadanos, dejando claros cuáles son los servicios públicos prestados por los entes locales y tratando de garantizar que éstos se ofrezcan con la mayor eficiencia y al menor coste. En todo caso, pese a su voluntarismo,

el proyecto sigue arrojando algunas dudas tanto desde el punto de vista conceptual, como desde el de su eventual efectividad práctica.

Respecto a lo primero, resulta cuanto menos chocante que se quiera potenciar el papel de unas instituciones como son las Diputaciones provinciales que, si bien están consagradas en el texto constitucional como poderes locales básicos, su funcionamiento actual dejan mucho que desear y requieren, en todo caso de un serio debate sobre su futuro, tanto desde el punto de vista de sus competencias, como del de su representatividad democrática. De hecho, la propuesta del Gobierno amplía el rango de sus competencias hasta el punto de atribuirles la gestión concreta de responsabilidades que hoy son de los municipios, sin proponer, como cabría esperar en consecuencia, cambios de calado en su diseño institucional. Concretamente, lo que más llama la atención de la propuesta en los términos actuales es el déficit democrático que incorpora, al traspasar buena parte de la capacidad de decisión sobre asuntos que les competen desde los residentes en los municipios pequeños hacia el conjunto de los residentes en la provincia (o isla), incluidos los de las ciudades de mayor dimensión, con intereses sustancialmente diferentes. Una manera de salvar este escollo, si el Gobierno se empeñara en seguir por esa vía en lugar de asumir propuestas más arriesgadas, en la medida en que los órganos de gobierno de las Diputaciones, Cabildos y Consejos son elegidos de forma indirecta a partir de los resultados de las elecciones municipales, sería limitar el perímetro de elección de esos representantes al ámbito de los municipios de menos de 20.000 habitantes, dado que es a sólo a ellos a quienes tienen que prestar los servicios. En todo caso, no debe olvidarse que los posibles ahorros en costes de prestación de los servicios municipales más que al aprovechamiento de las economías de escala deben su lógica a la existencia de economías de densidad que tienen más que ver con la dispersión de la población y el número de núcleos existentes y esas economías no se consiguen porque traspasemos la responsabilidad en la prestación del servicio a la Diputación. Por otra parte, la propuesta del PLRSHL arroja al limbo la financiación de esos servicios mediante instrumentos tributarios propios y con ello la toma de decisiones eficientes por parte de la nueva unidad territorial responsable de su prestación.

Por otra parte, en lo que respecta a los denominados gastos impropios, con la redacción propuesta, el Gobierno reconoce, como no podía ser menos, la existencia del problema, si bien la solución que propone para el mismo se queda en el ámbito regulatorio

(restringir la actuación de los gobiernos locales en el futuro), pero sin apuntar soluciones concretas al presente. Conviniendo que este tema de los “gastos impropios” tiene suficientes aristas como para no despacharlo con una solución simplista, creemos que es preciso un mayor esfuerzo de los tres niveles de gobierno para darle una salida (probablemente una negociación de compromiso) a la transición hacia un modelo con competencias mejor definidas.

Finalmente, en lo referente a la introducción de medidas de transparencia y, en particular, la publicación del “coste efectivo” de los servicios municipales, no podemos sino alegrarnos de su incorporación al texto normativo, aun cuando se nos debe permitir albergar un cierto escepticismo sobre la real implementación de la medida. Su cálculo, como sucedía con el coste estándar, seguirá dependiendo de necesidades (variables geográficas y demográficas) y de las preferencias municipales (con lo que entramos en el ámbito de la autonomía municipal). Por desgracia, la experiencia reciente, y no tan reciente, en materia de transparencia en la información, incluso alguna más fácil de ofrecer, puesto que no requiere grandes compromisos metodológicos, sino mera voluntad política de hacerlo no nos hace ser especialmente optimistas para ello. Cuando un dato tan sencillo como el mero número de empleados municipales no está en la actualidad disponible para su contraste y estudio, no hace falta llegar a ser Santo Tomás para dudar de que el voluntarismo que emana del texto del proyecto de ley llegue en un plazo razonable de tiempo a verse reflejado en las estadísticas.

Una vez analizado el contenido del PLRSHL, consideramos que el siguiente paso debe ser la reforma del sistema de financiación, en el que desde hace tiempo se vienen detectando algunos problemas relevantes, acrecentados por los efectos de la crisis económica. En las siguientes líneas se describe la estructura básica del modelo vigente y se exponen las que, a nuestro modo de ver, son las principales deficiencias del modelo, centrandó nuestro análisis únicamente en el sistema de transferencias generales a los municipios.

3. LAS TRANSFERENCIAS EN EL MODELO DE FINANCIACIÓN LOCAL

La actual regulación de la PIE, vigente desde 2004, tiene su origen en la Ley 51/2002 que modificó de manera significativa el sistema de transferencias generales a los Entes Locales vigente en el período 1999-2003. Dicho modelo estaba basado en el reparto de

una transferencia general incondicionada, cuya cuantía evolucionaba según el Producto Interior Bruto (PIB) nominal, en función de diversos factores. La mayor parte (un 75%) según la población ponderada de modo creciente con el tamaño municipal¹. Además de otro factor de necesidad (las unidades escolares) cuyo peso en el reparto era reducido (2,5%), el resto de la transferencia se distribuía de acuerdo con un erróneo criterio de capacidad fiscal (un 8,5%) que confundía capacidad con recaudación y con un defectuoso cálculo de esfuerzo fiscal (un 14%).

El modelo actual de transferencias establece un sistema “dual”, distinto en función (básicamente) del tamaño municipal. 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 (FCF) (*modelo de cesión*). Por otra parte, la fórmula distributiva de varios factores se mantiene, con modificaciones, para el resto de municipios (*modelo de variables*).

La pertenencia a uno u otro sistema se revisa cada cuatro años. Así, tras las revisiones realizadas en 2008 y 2012, un total de catorce municipios se han incorporado al modelo de cesión, mientras que uno ha pasado de este último modelo al de variables en el año 2012². En el Cuadro 1, en la que se presenta la distribución entre ambos modelos (por municipios y población) en el último año para el que se dispone de datos liquidados (2011), se puede apreciar que, aunque el modelo de cesión afecta solamente al 1% de los municipios, su incidencia en términos de población resulta mucho más equilibrada, alcanzando al 42,3% del total.

Cuadro 1. Distribución de municipios según modelo (2011)

Municipios	Nº	%	Población	%
------------	----	---	-----------	---

¹ Los municipios con población superior a los 500.000 habitantes se ponderaban con un coeficiente 2,8, los de más de 100.000 con un 1,47, los de más de 50.000 con un 1,32, los de más de 20.000 con un 1,30, los de más de 10.000 con un 1,17, los de más de 5.000 con un 1,15 y los más pequeños con un coeficiente unitario.

² Los municipios incorporados en 2008 fueron El Ejido, Gandía, Orihuela, Pozuelo de Alarcón, Las Rozas de Madrid y Torrent; en 2012 lo hicieron Arona, Chiclana de la Frontera, Manresa, Mijas, Roquetas de Mar, San Sebastián de los Reyes, Sant Cugat del Vallés y Vélez Málaga. Ferrol fue excluido del sistema de cesión tras reducirse su población a una cifra inferior a los 75.000 habitantes.

Cesión	90	1,11	19.792.421	42,3
Variables	8.021	98,89	26.952.680	57,7
TOTAL	8.111	100,0	46.745.101	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales (DGCCEL)

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) según el índice ITE, coincidiendo en su definición con el índice aplicado a los Fondos de Suficiencia de las CCAA en el sistema de financiación autonómica³. La transferencia en el año base, se divide en dos partes, participaciones territorializadas y Fondo Complementario de Financiación (FCF). Las primeras 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%)⁴. 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 pertenece. 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 la cesión de los impuestos estatales.

En el Cuadro 2 se ofrece, para 2011, la importancia relativa de los componentes de la transferencia general en el modelo de cesión. En media el FCF supone el 81%, y el 19% restante, el conjunto de impuestos participados entre los que destaca el IRPF con algo más del 8% del total. Más relevante, por sus posibles efectos en términos dinámicos, son los casos extremos que esos resultados medios esconden. El FCF llega a alcanzar el 93% en algún municipio (Telde) que, debido al régimen especial de Canarias, no cuentan con la imposición indirecta armonizada con la UE del resto de España; la cesta

³ Los índices coinciden en definición, pero no en valores, ya que toman como referencia diferentes años base (1999 en el caso de las Comunidades Autónomas y 2004 para las Entidades Locales).

⁴ Tras la modificación de los porcentajes de cesión de estos impuestos a las CC.AA. aprobados mediante la Ley 22/2009, los porcentajes aplicables a los Entes Locales también han tenido que cambiarse para mantener una proporción similar sobre los rendimientos no cedidos. Los nuevos porcentajes aplicables son los siguientes: IRPF (2,1336%), IVA (2,3266%) e impuestos especiales de fabricación (2,9220%).

de impuestos participados tiene su máximo en la tercera parte de la transferencia y una cuarta parte de ella la participación en IRPF (Alcobendas)⁵.

Cuadro 2. Importancia relativa de los componentes del modelo de cesión (2011)

	Media	Max	Min
IRPF	8,23%	24,3%	3,31%
IVA	6,91%	12,6%	0%
Imp. especiales	3,43%	3,91%	0%
Cesta de impuestos	18,66%	33,97%	6,46%
FCF	81,34%	93,54%	66,0%
Total	100,0%		

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la DGCCEL

En un sentido dinámico, el FCF evoluciona según el ITE correspondiente, mientras que la cesión de impuestos estatales lo hará según la recaudación de los impuestos participados, bien específicamente la del municipio (IRPF⁶ y Labores del Tabaco) o bien la general del conjunto nacional (IVA e impuestos especiales sobre fabricación de alcoholes e hidrocarburos). En este último caso, el importe a percibir dependerá del mayor dinamismo del consumo de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el municipio con respecto al conjunto nacional, así como de la evolución de la población municipal en relación a la de su Comunidad Autónoma.

Para la mayoría de los municipios, aquellos con una población inferior a 75.000 habitantes (que no sean capitales de provincia o de comunidad autónoma), se mantiene la fórmula distributiva con algunas modificaciones. La transferencia general se actualiza con el ITE manteniéndose la cláusula del *statu quo* con respecto a la subvención recibida en el último año del quinquenio anterior (2003).

El cálculo de la transferencia en el año base (2004) fue distinta para los municipios de cesión y los de variables. A los primeros se les aumenta su transferencia de 2003 con el $ITE_{2004/2003}$ (un 3,39%); a los segundos se les aumenta, con ese índice, la transferencia

⁵ En realidad los máximos de la cesta de impuestos se registran en dos municipios madrileños incorporados al sistema de cesión en 2008 (Pozuelo de Alarcón y las Rozas), donde el IRPF llega a alcanzar un peso del 49 y 37 % respectivamente.

⁶ Siendo precisos, la cesión del IRPF no depende exactamente de la recaudación sino de la cuota líquida estatal teniendo en cuenta la residencia habitual de los contribuyentes.

global de 2003 para obtener la del 2004 que luego se reparte entre ellos y, como dijimos, se garantiza a cada municipio la transferencia obtenida en 2003.

Una vez establecida la transferencia general de cada año, ésta se divide en partes que se distribuyen en función de una serie de variables que tratan de recoger las diferencias municipales en necesidades de gasto, capacidad tributaria y esfuerzo fiscal. La población sigue siendo el principal factor de reparto (75%) y el único representativo de la *necesidad*. Los tramos de población se ajustan a aquellos para los que la Ley de Bases de Régimen Local exige la prestación de servicios públicos adicionales, modificándose al alza, en algunos tramos, los coeficientes de ponderación⁷. El resto de la transferencia se reparte según la capacidad tributaria inversa y el esfuerzo fiscal, ambos con un peso del 12,5%. La capacidad tributaria se calcula a partir de la base imponible del principal impuesto municipal, el de Bienes Inmuebles (IBI), teniendo en cuenta únicamente los bienes de naturaleza urbana, mientras que el esfuerzo se define como la relación entre los tipos de gravamen aplicados y los máximos que permite la ley (ponderada por la recaudación real), limitando su cálculo a los tres impuestos obligatorios.

Además de estos dos sistemas, existe un modelo híbrido para los denominados “*municipios turísticos*”, aquellos que tienen una población superior a los 20.000 habitantes y cuyo número de viviendas de segunda residencia supera al número de viviendas principales⁸. Para estos municipios el importe a percibir en concepto de participación se desdobra en dos componentes: una participación del 2,0454% de la recaudación no cedida a las CC.AA. de los impuestos sobre Hidrocarburos y Labores del Tabaco según una fórmula de reparto similar a la de las participaciones en los impuestos indirectos del modelo de cesión y una transferencia que se obtiene restando la cantidad anterior al importe que les correspondería recibir según la fórmula aplicable a los municipios del modelo de variables, para cuya determinación también se tiene en cuenta la garantía del *statu quo*.

Finalmente, como añadido al propio sistema de financiación local, dentro de las transferencias se encuentran las compensaciones concedidas a los entes locales por la pérdida de recaudación derivadas de la reforma del Impuesto de Actividades Económicas. La primera, regulada en la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, se reconoce desde el primer año de aplicación del sistema (2004) y evoluciona

⁷ Los municipios con población entre 50.000 y 75.000 habitantes se ponderan con un coeficiente 1,4, los de entre 20.000 y 50.000 con un 1,3, los de entre 5.000 y 20.000 con un 1,17 y los de menor dimensión con un 1.

⁸ Este sistema se aplica en 2009 a 21 municipios, los únicos que cumplen ambos requisitos.

según ITE. La segunda, establecida en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, se incorporó al modelo en 2006 y evoluciona en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado entre este ejercicio y el año que corresponda.

4. VALORACIÓN DEL MODELO

En la valoración del modelo, nos parece interesante articular la discusión basándonos en la literatura económica, que 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 de nivelación (equidad entre unidades de una misma esfera de gobierno; los municipios, en nuestro caso) (Buchanan, 1950; Oates, 1972; Gramlich, 1977; Boadway and Shah, 2007).

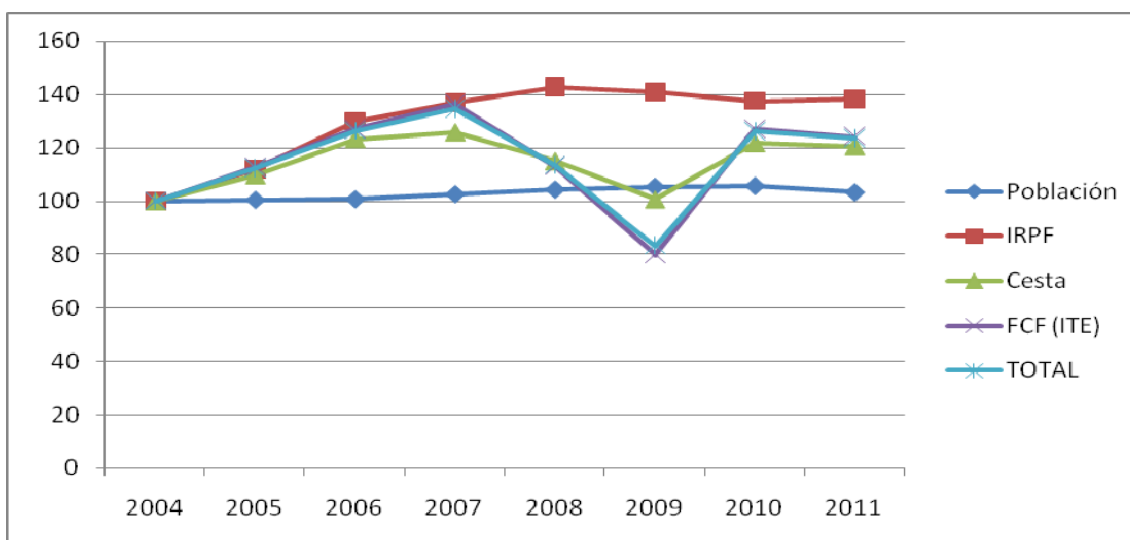
Los aspectos relativos a los desequilibrios verticales están relacionados fundamentalmente con la determinación de la cuantía de la transferencia, normalmente fijada tras una negociación política entre los responsables de ambos niveles de gobierno, y los compromisos sobre su evolución y revisión con el fin de lograr un sistema a la vez estable y flexible. Estos compromisos son necesarios para evitar que el desequilibrio inicial vuelva a surgir con el paso del tiempo por la distinta evolución de las necesidades de gasto y las capacidades fiscales en cada una de esas esferas de gobierno⁹. Para garantizar su cumplimiento durante los años siguientes, el importe de las transferencias suele vincularse a la evolución experimentada por un determinado índice objetivo que esté asociado, en mayor o menor medida, a la marcha de la economía. Esto implica suponer que tanto las necesidades de gasto como las capacidades fiscales crecen a la misma tasa que coincide, a su vez, con la de las transferencias.

El modelo dual descrito anteriormente no responde a este criterio, especialmente en lo que se refiere al modelo de cesión, puesto que tanto el FCF como las participaciones

⁹ La revisión de la transferencia general, como partida de ajuste, debe responder a cambios relevantes en las competencias (gastos) y/o en los ingresos tributarios de las unidades receptoras de la misma. Adicionalmente, es conveniente su revisión una vez transcurrido un plazo razonable con la idea de compensar el posible desequilibrio vertical provocado por causas no tan evidentes como las inicialmente señaladas pero que pueden llegar a ser importantes cuando acumulan su efecto con el paso del tiempo. En ese sentido un periodo intermedio ni muy corto ni excesivamente largo, por ejemplo cinco años, que coincide con el que ha venido aplicándose en la financiación local, nos parece adecuado.

territorializadas evolucionan al margen de los indicadores de necesidad y capacidad relativa de los municipios. A partir de la información mostrada en el Gráfico 1, en el que se muestra la evolución en números índices durante el período 2004-2011 de la población, como *proxy* de las necesidades de gasto, y las participaciones territorializadas en su versión global (cesta de impuestos) o específica más afinada (IRPF¹⁰) como *proxies* de las capacidades fiscales, se pueden detectar importantes divergencias, que son incluso mayores si las comparamos con la evolución del ITE, que ha sufrido importantes fluctuaciones como consecuencia de la crisis económica y los criterios utilizados para su cálculo¹¹.

Gráfico 1. Evolución de la población y los recursos de los municipios del modelo de cesión en el período 2004-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del padrón municipal (INE) y la DGCFEL.

En el caso del modelo de variables, los recursos sí que se distribuyen en función de la evolución relativa de los indicadores de necesidad y capacidad, aunque la existencia de una garantía de financiación mínima también ha provocado ciertas distorsiones. Así ocurrió en la liquidación del sistema en el año 2009, en el que la evolución desfavorable del ITE respecto al año base hizo que se aplicase la garantía financiera a la práctica totalidad de los municipios que pertenecían a este sistema, provocando que los municipios de este sistema recibieran en ese año una transferencia igual a la que

¹⁰ Al ser el componente más relevante de la cesta de impuestos y contar con un criterio apropiado de territorialización.

¹¹ Véase Cordero *et al.* (2013) para profundizar sobre esta cuestión.

obtuvieron en el último año del anterior quinquenio (2003), lo que supuso un coste adicional para el Estado de alrededor de 500 millones de euros¹².

Respecto a la corrección de desequilibrios horizontales, la teoría del federalismo establece que debe seguir una fórmula sencilla que garantice la transparencia del sistema, cuyo diseño puede o no tener un efecto nivelador, dependiendo del tipo de servicios prestados, y debe distribuirse en función de una serie de indicadores representativos de las necesidades de gasto y las capacidades fiscales municipales¹³. En este sentido, al tratarse de una Hacienda municipal que ofrece servicios municipales tradicionales distintos de servicios personales o sociales típicos del Estado del Bienestar parece lógico que la fórmula sea de carácter distributivo (sin objetivo explícito de nivelación).

El principal problema del que adolece el modelo actual es que ha consolidado los principales defectos de la fórmula distributiva utilizada en el anterior modelo (1999-2003) para los municipios pertenecientes al sistema de cesión, eliminando cualquier posibilidad de corrección de los desequilibrios existentes como consecuencia de su carácter permanente.

El principal defecto viene dado por el exagerado coeficiente asignado a los municipios situados en el tramo de mayor población (2,8) que prácticamente doblaba el peso de los habitantes de los núcleos del tramo anterior (1,47). Esas diferencias en los coeficientes, cuya justificación hay que buscarla en el ámbito político como consecuencia de la presión que los grandes municipios ejercen en el proceso negociador, carecen tanto de fundamento legal como empírico y no resiste una comparación internacional o incluso interna con el nivel regional español (Pedraja, 2011). 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 (Solé y Bosch, 2005). Desde una perspectiva comparada, el mayor peso de un habitante de poblaciones mayores de 500.000 habitantes en relación a los del tramo inmediatamente anterior extrañamente supera el 10%, cuando en el caso español lo hace en más del 90%. Incluso en el ámbito regional de nuestras CCAA y para servicios típicos del Estado del

¹² Este esfuerzo realizado por el Estado ha pasado desapercibido porque prácticamente todos los municipios incluidos en este sistema de variables registraron una liquidación negativa en el ejercicio 2009.

¹³ También pueden incluirse otro tipo de factores como sucede con el esfuerzo fiscal.

bienestar (sanidad, educación, dependencia, etc.) distintos de los prestados tradicionalmente por nuestros municipios, las diferencias de población ajustada entre CCAA no llega al 12% en sus valores extremos en el último Acuerdo de financiación (julio 2009).

Otro defecto de la fórmula distributiva era la utilización de un factor de capacidad que identificaba a ésta con la recaudación lo que, entre otras razones, ha producido una distribución de las transferencias contraria a las prescripciones de la teoría¹⁴. 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, los resultados de su aplicación han obligado al legislador a introducir unos límites específicos en su cuantía con el fin de reducir las distorsiones que provoca en la fórmula distributiva.

Además, existen varios municipios (Madrid, Barcelona, Cádiz y Santa Coloma de Gramanet) que se ven beneficiados por la aplicación de un tratamiento diferenciado en la fórmula distributiva¹⁵, garantizándoles una participación por habitante muy superior a la media¹⁶. Los fondos adicionales destinados a estos municipios se detraen de la financiación general y, consecuentemente, suponen una fuente adicional de inequidad, en la medida que las necesidades particulares de otros municipios no han sido reconocidas de la misma manera.

Al margen de estos problemas en el propio diseño del modelo, existen otros de carácter técnico como son las dificultades que plantea la consecución de 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 peso relativo 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,

¹⁴ En el año base de 2004, la transferencia presentaba una correlación baja (0,022), aunque significativa, pero de signo contrario al esperado (positivo en vez de negativo) con respecto a una auténtica variable de capacidad que bien podría estar representada por la base liquidable del IBI.

¹⁵ Los dos primeros mantienen los privilegios de una financiación al margen del sistema en el anterior modelo de financiación, mientras que los segundos, pese a tener una población inferior a los 500.000 habitantes, tenían asignado el coeficiente 2,8 a su población en la fórmula para compensarles por la escasa capacidad de crecimiento derivada de su especial orografía.

¹⁶ En el año 2007 la PIE por habitante media del conjunto de municipios incluidos en el modelo de cesión se situaba en 228 euros (sin considerar el IAE), mientras que Cádiz y Santa Coloma de Gramanet recibían casi 400 euros, Madrid 435 y Barcelona 580.

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.

En el caso del modelo de variables, la fórmula establecida ha experimentado avances con respecto a la situación previa a la última reforma gracias a la introducción de un auténtico indicador de capacidad fiscal, aunque limitando su cálculo al IBI. También es positivo el ajuste de las ponderaciones de la población a la exigencia legal de mayores competencias. El principal defecto sigue siendo la utilización, en la fórmula distributiva, del indicador de esfuerzo fiscal. A pesar de haber limitado su cálculo a los impuestos obligatorios, sigue presentando valores extraños que se derivan de la incorrecta expresión que utiliza en el caso del IAE (cocientes de cuotas en las que no es posible discriminar la limitada capacidad municipal), la asignación de un valor unitario ante la ausencia de datos en el caso del Impuesto de vehículos y la utilización de ponderaciones internas lo que hace al índice manipulable. Ante los extraños resultados que produce este indicador, derivado de los anteriores problemas, el legislador sigue manteniendo unos límites a sus posibles valores lo que prueba su desconfianza. Por todo lo anterior, y la discriminación que supone aplicar este defectuoso indicador solo a los municipios del sistema de variables, consideramos que la mejor opción sería eliminarlo de la fórmula distributiva.

Por último, la atención específica de los municipios turísticos, justificada por razones más políticas que económicas, complica innecesariamente un sistema de transferencias generales que no debe utilizarse para atender situaciones específicas. Tal y como está planteado estos municipios se verán favorecidos (perjudicados) en relación al grupo al que pertenecen (modelo de variables) si la evolución de sus participaciones territorializadas (impuestos de Hidrocarburos y Tabacos) es superior (inferior) a la evolución del ITE. La cuantía de la ganancia o pérdida de financiación dependerá de la importancia de las participaciones en la transferencia inicial en el año base (que no llegó al 5% de media) y a la diferencia en las mencionadas tasas de evolución. En el año 2011 ninguno de los municipios se han visto beneficiados por este tratamiento diferenciado e incluso en los años en los que sí han recibido una financiación adicional, como por ejemplo en 2009, ésta ha sido muy reducida (en media ni siquiera alcanzó el 1% de la

transferencia general y supuso 1,12 euros por habitante). Si a todo ello añadimos la dificultad de calcular tales participaciones municipales y los problemas que plantea la delimitación práctica de este tipo de municipios, parece oportuno replantearse su mantenimiento en las actuales condiciones.

5. ALTERNATIVAS DE REFORMA DEL MODELO

Reformar el modelo de financiación local en un momento como el presente, en medio de una profunda crisis económica y con las peculiaridades del mundo local español no es tarea sencilla y requerirá un amplio consenso político si se pretende que la reforma sea duradera. Estos acuerdos deberían alcanzar, al menos, a tres cuestiones: 1) el peso relativo que debería esperarse de los dos grandes instrumentos de financiación (los espacios fiscales propios y las transferencias); 2) la existencia o no de modelos diferenciados (unitario, para todos los municipios, o dual, distinguiendo entre grandes y pequeños municipios); y 3) su encaje con el modelo autonómico.

Respecto al primero de los asuntos, se requiere combinar adecuadamente principios e incentivos contrapuestos, tales como el desarrollo de la autonomía, mediante la instauración de espacios fiscales propios, sobre la base de pocos impuestos locales fáciles de gestionar y con capacidad recaudatoria relevante y el respeto a la equidad que debe conseguirse mediante la aplicación de las transferencias.

En relación con el segundo, dada la estructura del mundo local español, caracterizado por un elevado número de municipios pequeños (un 85 % del total tiene menos de 5.000 habitantes y la mediana no llega a 600 habitantes), parece conveniente proponer alguna diferencia en los sistemas de transferencias según el tamaño poblacional. Buena parte de los fracasos en las reformas de la Hacienda local tienen su origen en la incapacidad de adaptar los cambios a una realidad heterogénea que combina grandes municipios con otros muy pequeños. En ese sentido, parece conveniente una propuesta de sistema de transferencias diferenciado entre municipios pequeños y los grandes¹⁷.

La tercera de las bases de consenso exige incrementar el peso de las administraciones autonómicas tanto en la organización del mapa local, mediante la eventual regulación de sus bases territoriales, como en materia de financiación, incentivando el despliegue de

¹⁷ Seguimos, con algunas diferencias, las propuestas en este ámbito realizadas por Suárez *et al* (2008) y Pedraja y Suárez (2008).

participaciones municipales en ingresos de las comunidades autónomas (PICAs)¹⁸, más respetuosas con la autonomía local que los programas de subvenciones condicionadas que tanto proliferan hoy en día.

A continuación exponemos esquemáticamente una propuesta de sistema de financiación diferenciado o dual para municipios pequeños, cuyo límite podría fijarse en los de menos de 20.000 habitantes, y municipios de mayor dimensión.

En el caso de los municipios pequeños las competencias 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 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, tales como 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 en la línea comentada anteriormente.

Para el resto de municipios, la idea central que ha de presidir el diseño de la reforma es la misma que fundamenta la propuesta de sistemas diferenciados de financiación en general y de transferencias en particular. Esa idea es que el tipo de competencias, la naturaleza de éstas, condiciona, como derivada, la financiación; es decir, el tipo de ingresos tributarios propios, el alcance de las transferencias e incluso, la importancia relativa de esos componentes. Lo que decimos tiene, no solo una base teórica, sino que puede contrastarse con la experiencia comparada¹⁹. Por tanto, los municipios de mayor dimensión añadirían a las competencias básicas otros servicios de carácter más personal e incluso social y se financiarían con los actuales impuestos (convenientemente reformados) y tasas y un sistema de participaciones sobre figuras tributarias de base amplia con posibilidades de territorialización. Esa posibilidad de territorialización requiere del establecimiento de otro tamaño crítico relevante, sobre el cual establecer los puntos de conexión fiscal necesarios. En el caso del impuesto sobre la renta, el punto de conexión parece relativamente fácil de determinar, a partir del domicilio fiscal del contribuyente e incluso podría otorgarse a los gobiernos locales un cierto grado de

¹⁸ Véase Pedraja y Cordero (2011).

¹⁹ En este sentido resulta ilustrativo el trabajo de McMillan (2008).

capacidad normativa que mejore sus niveles de autonomía, por ejemplo otorgándoles la posibilidad de establecer un recargo variable y limitado sobre la cuota líquida estatal. En el caso de los impuestos sobre el consumo, la participación debería establecerse si una auténtica territorialización es posible, cosa que no sucede, en general, en la actualidad. No creemos necesario ampliar el número de figuras tributarias puramente locales, en la medida en que no encontramos bases inexploradas que generaran importantes recaudaciones con bajos costes de gestión.

En cuanto al mecanismo de cierre de la financiación ordinaria, las transferencias, deberían estar basadas en una fórmula distributiva que podría llegar a ser niveladora en el caso de nuevos traspasos de competencias de naturaleza personal. La población sería el indicador de necesidad apostando por la convergencia de los coeficientes de ponderación de manera que se reduzcan las diferencias que han venido favoreciendo a los municipios de mayor tamaño. Por otra parte, habría que introducir un verdadero indicador de capacidad que incorporase, además de las bases imponibles de las principales figuras tributarias existentes, las correspondientes a las nuevas participaciones territorializadas (especialmente, IRPF) y que, a diferencia de lo que hoy sucede, otorgara mayores recursos a quienes tuvieran menor capacidad.

La reforma del sistema de transferencias debería implementarse de manera que, en un plazo razonable, se alcanzaran sus objetivos sin más garantía, en esa transición, que la regla del *statu quo*.

Con esas directrices, a continuación se presenta un ejercicio de simulación en el que se valoran diferentes alternativas de reforma del modelo aplicable a los municipios de población superior a los 20.000 habitantes²⁰, en el que se consideran diferentes escenarios y se calcula el coste del *statu quo* en cada uno de ellos aunque esa regla, como hemos visto al valorar el modelo de cesión, no siempre se ha incorporado al sistema.

La referencia en la comparación de las distintas alternativas es la situación actual (A), correspondiente al importe obtenido por los municipios incluidos dentro de este grupo en el último ejercicio liquidado (2011) y que en total ascendió a 4.997.674.699 euros. Hemos excluido a Madrid y Barcelona ya que merecen una atención especial y no

²⁰ Como referencia se han utilizado las poblaciones a 1 de enero de 2009 (INE).

consideramos los importes correspondientes a las compensaciones por IAE debido a su finalidad específica²¹. Por último, en la simulación nos limitamos a mantener esa transferencia global entre los municipios con el propósito de evaluar el impacto redistributivo de las diferentes alternativas planteadas.

Las opciones consideradas son tres fórmulas distributivas con dos indicadores, uno de necesidad y otro de capacidad. El primero es la población de cada municipio, a la que asignamos diferentes ponderaciones según se trate de una opción más o menos radical con respecto a la de partida. El segundo es un índice de capacidad basado en el IBI, aunque más afinado que el actualmente vigente en la fórmula del modelo de variables. Mediante un análisis de regresión estimamos los ingresos tributarios por habitante municipales en función de la base liquidable por habitante del IBI y, a partir de ella, obtenemos el correspondiente índice de capacidad fiscal²². Por último, teniendo en cuenta los problemas que plantea el esfuerzo fiscal, hemos eliminado este indicador en las opciones planteadas.

- Propuesta B: Población como variable de necesidad manteniendo las ponderaciones por tramos vigentes en el periodo anterior (1999-2003). Los pesos asignados a los indicadores de necesidad y capacidad son los mismos, una vez eliminado el esfuerzo, con el fin de evitar decisiones arbitrarias (a la población se le asigna un 90% y a la capacidad un 10%²³).
- Propuesta C: Se diferencia de la anterior en el establecimiento de unos nuevos coeficientes de ponderación de la población por tramos más simples y con menores diferencias entre los municipios de mayor tamaño y el resto (1,5 para los municipios con una población superior a 100.000 habitantes y 1 para los demás²⁴).

²¹ También se han excluido las participaciones correspondientes a los municipios de Almuñecar y Tacoronte, para los cuales no se disponía de la información necesaria para el cálculo de los índices de capacidad del ejercicio 2009.

²² Los resultados de la regresión son los siguientes:

$$IT_{pc} = 258,86 + 9,60 * BLiqIBI_{pc}$$

(20,2) (0,56) $R^2 = 0,43$

²³ Si en la fórmula vigente hasta 2003 eliminamos las unidades escolares (2,5%) y el esfuerzo fiscal (14%), resta un 83,5%. Como la población tenía un peso del 75% y la capacidad un 8,5%, las nuevas ponderaciones de estas variables serían un 89,82% (75/83,5) y un 10,18% (8,5/83,5), respectivamente o, simplificando un 90% para la variable de necesidad (población) y un 10% para la variable de capacidad.

²⁴ El valor 1,5 se estableció como solución de compromiso o media entre los extremos de las ponderaciones del anterior sistema para un tamaño de población considerado legalmente como gran ciudad.

- Propuesta D: Añade a la anterior una distribución más equilibrada en el reparto de la transferencia entre los índices de necesidad y capacidad asignando un 75% al primero y un 25% al segundo.

La elección entre esas propuestas es una decisión política aunque las cuestiones técnicas también son relevantes. Por una parte, algunas restricciones son evidentes, como la regla del *statu quo* (nadie pierde por el cambio del sistema), así como mantener el coste del nuevo sistema dentro de ciertos límites. A continuación se recoge el coste de cada propuesta con respecto a la situación de partida, de mantenerse el *statu quo*, como porcentaje de la transferencia global recibida por este conjunto de municipios en el ejercicio 2011 (Cuadro 3).

Cuadro 3. Coste del *statu quo* para cada una de las alternativas

B	C	D
6,98%	11,33%	15,81%

Fuente: Elaboración propia

A la vista de los resultados, es obvio que las alternativas que proponen un cambio más radical en las ponderaciones de la población son las que conllevarían unas mayores diferencias en la fórmula de reparto y, por consiguiente, un mayor coste para el gobierno si quiere mantener el *statu quo* de los municipios que perderían financiación.

Al margen de su coste, también resulta de interés identificar cuáles son los municipios beneficiados y perjudicados por el reparto calculado con cada una de las alternativas consideradas. Para ello resulta de gran utilidad la información mostrada en el Cuadro 4, en el que se distinguen los municipios perdedores y ganadores así como el coste del *statu quo* distinguiendo cuatro tramos poblacionales.

A partir de esta información, se puede apreciar como todas las fórmulas distributivas resultan beneficiosas para la gran mayoría de los municipios de menor tamaño (entre 20.000 y 50.000 habitantes). Por el contrario, la mayoría de los municipios situados en el tramo entre 50.000 y 100.000 habitantes, sale perjudicada con cualquier fórmula de reparto, siendo incluso más significativas las pérdidas experimentadas cuando se asignan las ponderaciones 1 y 1,5 a la población (modelos C y D).

Cuadro 4. Ganadores, perdedores y coste del *statu quo* por tamaño municipal

	B	C	D
Munic. 20.000- 50.000 h.			
Coste statu quo	939.155	3.021.667	3.552.434
Ganancia máxima (%)	111,96	163,5	275,1
Pérdida máxima (%)	-6,2	-11,3	-12,7
Municipios beneficiados (%)	97,9	95,7	97,4
Municipios perjudicados (%)	2,1	4,3	2,6
Munic. 50.000-100.000 h.			
Coste statu quo	75.893.665	148.773.515	185.629.356
Ganancia máxima (%)	7,9	1,7	1,9
Pérdida máxima (%)	-23,7	-31,5	-37,5
Municipios beneficiados (%)	5	1,2	1,2
Municipios perjudicados (%)	95	98,8	98,8
Munic. 100.000-500.000 h.			
Coste statu quo	237.474.857	57.709.813	180.012.942
Ganancia máxima (%)	21,0	45,2	32,6
Pérdida máxima (%)	-23,1	-44,6	-50,1
Municipios beneficiados (%)	9,6	73,1	78,9
Municipios perjudicados (%)	90,4	26,9	21,1
Municipios >500.000 h.			
Coste statu quo	34.527.449	356.764.974	420.951.782
Ganancia máxima (%)	3,3	-35,4	-43,0
Pérdida máxima (%)	-8,5	-42,8	-49,5
Municipios beneficiados (%)	25	0	0
Municipios perjudicados (%)	75	100	100
TOTALES			
Coste statu quo	348.835.125	566.269.970	790.146.514
Municipios beneficiados (%)	64,4	70,9	72,8
Municipios perjudicados (%)	35,6	29,1	27,2

Fuente: Elaboración propia

Los municipios situados en el siguiente tramo (100.000-500.000 habitantes) también se ven claramente beneficiados por la implantación de las dos alternativas más radicales (Alternativas C y D), en las que se les asigna un coeficiente 1,5 a su población. Finalmente, como también era de esperar, los municipios de mayor dimensión experimentan importantes pérdidas cuando se aplican los coeficientes de ponderación simples (1 y 1,5), es decir, con las opciones C y D.

Un ajuste de la transferencia general de acuerdo con las distintas alternativas planteadas supondría una mejora de la fórmula distributiva y permitiría además conectar la transferencia asignada a los municipios con la evolución de sus correspondientes índices

relativos de necesidad y capacidad pero desconectaría la financiación vía transferencia con la recaudación del territorio.

Esto último puede conseguirse, como sabemos, con las participaciones territorializadas. Se trataría, entonces, de aplicar el actual modelo pero corregido. En este sentido, la transferencia general estaría formada por dos tipos de componentes de modo análogo al actual sistema de los municipios de cesión:

- Un conjunto de participaciones territorializadas que estarían referidas a bases generales de renta y, en su caso, consumo que no deberían superar un determinado porcentaje de la transferencia total del municipio con el fin de limitar las diferencias de financiación con el paso del tiempo.
- Un fondo resultante de restar las anteriores participaciones a la transferencia obtenida en el año base.

En cuanto a la evolución de cada uno de estos componentes, las participaciones territorializadas lo harían en función de las recaudaciones correspondientes en los distintos municipios que serán diferentes entre sí, mientras que el fondo debería hacerlo según un índice general asociado a una macromagnitud (PIB, por ejemplo) o al conjunto de los ingresos de la hacienda que realiza la transferencia. Esta última debería calcularse de manera que estuviera al margen de los cambios en el sistema de financiación de las CCAA lo que no ha sucedido con la última reforma.

La propuesta anterior tiene la ventaja de conectar parte de la transferencia, vía participaciones territorializadas, con la evolución económica del municipio pero mantiene el inconveniente de que los nuevos FCF calculados en el año base quedarán en el futuro desconectados de la evolución de las necesidades y capacidades relativas de los municipios. Con el fin de evitar ese problema, podría aplicarse la fórmula distributiva al conjunto de los FCF en el año base que evolucionaría anualmente según el índice general anteriormente comentado y se distribuiría según indicadores de necesidad y capacidad de acuerdo con la opción seleccionada en el ajuste del año base con la particularidad de incorporar, entre los factores de capacidad, a las nuevas participaciones territorializadas. Además, como elemento de estabilidad del sistema de transferencias, éste debería revisarse cada cierto tiempo.

Por último, en la medida que se avanzase en el traspaso a los municipios de nuevas competencias de carácter personal o social debería ajustarse el sistema de financiación tanto en el reforzamiento de los ingresos propios, permitiendo por ejemplo en el IRPF la posibilidad de establecer un recargo variable y limitado sobre la cuota líquida estatal, como en las transferencias que deberían tener un objetivo nivelador.

6. CONCLUSIONES

Del análisis realizado en los epígrafes anteriores correspondientes al sistema de transferencias generales a los municipios, podemos destacar una serie de guías esenciales de reforma en aquellas cuestiones relativas a la equidad horizontal en las que se ha centrado nuestro trabajo.

Dado el tipo de competencias que actualmente tienen asignados nuestros municipios y que no parece se amplíe en el futuro a juzgar por el PLRSHL, las transferencias generales deberían seguir una fórmula distributiva en la que existan tanto factores de necesidad como de capacidad fiscal y no de esfuerzo. Esos elementos distributivos habrán de utilizarse tanto en el año base de partida, con el fin de corregir las inequidades acumuladas por el sistema, como en los años sucesivos, para evitar la desconexión que se viene produciendo (en los municipios del sistema de cesión) entre la evolución de las necesidades y las capacidades relativas de los municipios y las transferencias que aquellos reciben.

Como indicador de necesidad, la población es el candidato por excelencia si bien deben ajustarse (reducirse) las ponderaciones aplicadas históricamente a los de mayor población. El indicador de capacidad fiscal debería ampliarse en una doble dirección. Por una parte, considerando todos los impuestos municipales de exacción obligatoria y no sólo el IBI; por otra, incluyendo las participaciones territorializadas con la condición de que se consiga una auténtica imputación de la recaudación al espacio municipal y con ello la ventaja de conectar efectivamente transferencias y territorio.

Referencias

Ahmad, E. (1997): *Financing decentralized expenditures*, Studies in Fiscal Federalism and State-Local Finance, Egward Elgar.

Boadway, R. and Shah, A. (eds.) (2007): *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Public Sector Governance and Accountability Series, Washington: The World Bank.

Boex, J. y Martínez-Vázquez, J. (2007): “Designing intergovernmental equalization transfers with imperfect data: concepts, practices and lessons”, en Martínez Vázquez, J. y Searle, B. (eds.): *Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers*, Springer.

Buchanan, J. (1950): “Federalism and fiscal equity”, *The American Economic Review*, 40 (4), 583-599.

Cordero, J.M., Pedraja, F. y Utrilla, A. (2013): “El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y sus efectos sobre la PIE Municipal”, *Hacienda Pública Española*, en prensa.

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.

Martínez Vázquez, J. y Searle, B. (eds.) (2007): *Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers*, Springer.

Oates, W.E. (1972): *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Bruce Jovanovich.

Pedraja, F. (2011): “Las subvenciones generales en la financiación local española”, *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal en España*, Barcelona.

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.

Shah, A. (ed.) (2008): *Macro Federalism and Local Finance*. Washington. World Bank.

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.