Hacienda Pública Española/Review of Public Economics 240-(1/2022): 125-149
© 2022, Instituto de Estudios Fiscales
https://dx.doi.org/10.7866/HPE-RPE.22.1.5

La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados

JOSÉ MANUEL CORDERO FERRERA*
FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO**
FÁTIMA GALINDO ALVARADO***
Universidad de Extremadura

Recibido: junio, 2020
Aceptado: diciembre, 2020

Resumen

En el *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local* (2017) se propone sustituir el sistema dual actual de cesión y variables por uno único de nivelación para los municipios españoles de régimen común. El objetivo del presente trabajo es discutir la idoneidad de la propuesta frente a otras alternativas menos exigentes basadas en fórmulas de transferencias de tipo distributivo y llevar a cabo una estimación del coste de cada una de esas alternativas y sus efectos distributivos entre municipios según su tamaño y el tipo de sistema, cesión o variables, al que pertenezcan.

Palabras clave: municipios, financiación local, transferencias, simulación.

Clasificación JEL: H70, H77.

1. Introducción

Junto con los ingresos propios procedentes de los tributos locales, las transferencias incondicionadas recibidas por las Entidades Locales son un elemento fundamental para garantizar la suficiencia en la financiación de los gastos corrientes de ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares. Las transferencias añaden al principio de suficiencia la idea de equidad con el fin de que la desigualdad en la distribución de las necesidades de gasto y las capacidades fiscales de los entes subcentrales no produzcan diferencias en los niveles de prestación de los servicios para esfuerzos fiscales similares (Boadway y Shah, 2007).

* ORCID ID: 0000-0001-8783-6748.
** ORCID ID: 0000-0003-3527-7811.
*** ORCID ID: 0000-0001-9628-5132.

En nuestro país el principal exponente de esta fuente de financiación es la participación en los ingresos del Estado (PIE), puesto que las participaciones en los ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs) han tenido, hasta el momento, una incidencia muy limitada en los presupuestos locales a pesar del mandato constitucional (Pedraja y Cordero, 2008, 2011; Suárez-Pandiello, 2017). La configuración actual de la PIE, en vigor desde 2004, presenta un sistema dual según la población de los entes locales que ha venido a consolidar problemas de anteriores sistemas y a agravar otros, como se ha puesto de manifiesto en una extensa literatura (por ejemplo, Pedraja, 2005; Utrilla, 2010), en la que se han propuesto distintas alternativas que tienen como propósito superar tales deficiencias (véase Suarez *et al*., 2008 o Pedraja y Cordero, 2012).

En el reciente *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local* (2017) se hace una propuesta de reforma de la PIE que plantea el reparto de las recursos con un objetivo nivelador en función de criterios de necesidad (distintos según se trate de municipios con más o menos de 20.000 habitantes) y capacidad[1]. En el presente trabajo nos centramos en analizar la propuesta planteada para los municipios de mayor tamaño (más de 20.000 habitantes), valorando la idoneidad de esa propuesta frente a otras posibles alternativas menos exigentes en términos niveladores comparando sus costes y efectos distributivos según su volumen de población y el modelo de financiación al que pertenecen en la actualidad.

La estructura del trabajo es la siguiente. En la segunda sección se exponen las diferentes alternativas que la literatura sobre federalismo fiscal plantea para el diseño de un sistema de transferencias de carácter incondicionado. Posteriormente, se describe el sistema de la PIE actual, destacando sus principales fortalezas y debilidades, así como los principales argumentos existentes para su posible reforma. En la sección cuarta se presenta la propuesta de reforma del sistema de transferencias generales a los municipios de la Comisión de Expertos. A continuación, se comparan los resultados obtenidos según distintos criterios en diversas simulaciones, dos con un esquema de transferencias niveladoras, recomendada por la Comisión, y otras dos derivadas de fórmulas distributivas que tratan de mejorar la suficiencia relativa sin pretensión niveladora. El trabajo finaliza con el habitual apartado de conclusiones.

2. El diseño de un sistema de transferencias incondicionadas a los municipios

La literatura económica justifica la existencia de las transferencias intergubernamentales en los modelos de financiación por tres razones fundamentales: corregir externalidades interjurisdiccionales, cubrir desequilibrios verticales (equidad entre las distintas esferas de gobierno) y corregir los desequilibrios horizontales o nivelación (equidad entre unidades de una misma esfera de gobierno; los municipios, en nuestro caso) (Gramlich, 1977; Boadway y Hobson, 1993).

La existencia de externalidades interjurisdiccionales, es decir, situaciones en las que el gasto municipal no solo beneficia a los residentes de un municipio, sino a los de otros muni-

cipios, genera problemas de ineficiencia en la provisión de los servicios que suelen corregirse mediante transferencias finalistas o condicionadas. Por su parte, las transferencias generales o incondicionadas suelen ser la herramienta utilizada para cubrir los desequilibrios relacionados con cuestiones de equidad.

En las siguientes líneas se presentan de manera esquemática cuáles deben ser los elementos estructurales de un sistema apropiado de transferencias incondicionado según los principios teóricos del federalismo fiscal, con el propósito de que nos sirvan de guía para el análisis y valoración del sistema de transferencias municipales existente en nuestro país.

a) Relacionado con el objetivo de equilibrio vertical, un elemento fundamental es la determinación de la cuantía de la transferencia y los compromisos sobre su evolución y revisión con el fin de lograr un sistema a la vez estable y flexible. El posible desequilibrio vertical, que varía considerablemente entre países, surge principalmente de la contrastada facilidad de descentralizar competencias a los niveles inferiores de gobierno y la dificultad de descentralizar ingresos propios a los entes subcentrales cumpliendo los exigentes principios de asignación impositiva (McLure, 1994; Boadway y Tremblay, 2006). Por este motivo, suele ser habitual que la Hacienda Central tenga el control sobre las principales figuras impositivas a pesar de que a los entes subcentrales se les atribuyan las competencias que generan unas mayores necesidades de gasto (la educación y la sanidad, principalmente). En este contexto, la cuantía global de la transferencia general debería calcularse de forma que permita compensar este desequilibrio (Boadway, 2001). Para ello sería necesario calcular las necesidades y capacidades fiscales globales de los dos niveles de gobierno implicados (central y subcentral), algo que en la práctica resulta extremadamente difícil, entre otros motivos, por la inexistencia de un adecuado sistema de contabilidad de costes en las administraciones públicas o las posibles duplicidades que pueden producirse en la prestación de determinados servicios cuando no existe una adecuada delimitación de las competencias que deben asumir los entes subcentrales[2]. Por tanto, en la mayoría de los casos, esta cifra suele establecerse tras un proceso de negociación política entre los responsables de ambos niveles de gobierno.

Suponiendo alcanzado el equilibrio vertical entre la hacienda central y la municipal gracias a la transferencia general, es muy probable que aquel desaparezca con el paso del tiempo. La razón estará en la distinta evolución de las necesidades de gasto y las capacidades fiscales en cada una de esas esferas de gobierno. Su mantenimiento requiere por tanto la existencia de unos compromisos en la evolución y revisión de la transferencia. Normalmente suele asociarse la transferencia a un determinado índice de evolución que mantenga una conexión (directa o indirecta) con los recursos de la hacienda de la que procede y revisando su importe cada cierto número de años.

b) En cuanto al equilibrio horizontal, se precisa la existencia de una fórmula lo más sencilla posible para distribuir la transferencia cuya expresión concreta dependerá de que el objetivo sea más o menos nivelador o simplemente distributivo. En la medida que las necesidades de gasto y las capacidades fiscales no se distribuyen uniformemente entre los municipios, habrá diferencias en el tratamiento de individuos similares en función del lugar de residencia (ausencia de equidad horizontal). En consecuencia, necesidades de gasto y/o

capacidades fiscales distintas entre unidades pertenecientes a una misma esfera (municipios) son las causas o razones de tales desequilibrios (horizontales).

Las transferencias deberían ser distribuidas entre los municipios siguiendo una fórmula sencilla, garantizándose así, no solo la transparencia del sistema, sino otorgando a estos ingresos una estabilidad que resulta imprescindible para la correcta presupuestación de los municipios. La fórmula puede diseñarse de manera que se alcance el objetivo de nivelación, es decir, que se compensen las diferencias existentes entre las necesidades de gasto derivadas de sus competencias y las capacidades fiscales en función de las fuentes tributarias asignadas. De este modo, se pretende asegurar que todos los municipios puedan cubrir sus necesidades de gasto en proporciones equivalentes siempre que realicen esfuerzos impositivos similares. La obtención de la expresión analítica de esta fórmula es relativamente simple (Ahmad y Thomas, 1997)[3]:

$$S_i = \frac{N_i}{\sum N_i}(Q + t_s \sum B_i) - t_s B_i \qquad Q = \sum S_i \tag{1}$$

Donde S_i es la transferencia recibida por el municipio, Q el importe total de la transferencia, N el indicador representativo de las necesidades de gasto, B representa el indicador de capacidad fiscal y ts el tipo impositivo estándar.

Otra opción es una fórmula distributiva de factores múltiples con la que simplemente se pretende mejorar la suficiencia de los municipios sin un objetivo de nivelación. Para ello, el volumen total de recursos (Q) se divide en bloques que se reparten en función de una serie de indicadores representativos de las necesidades de gasto relativas y las capacidades fiscales relativas de los municipios, a los que se le asignan diferentes pesos (a, b...) comprendidos entre cero y uno, de manera que la suma de todos ellos sea igual a la unidad. Lógicamente, al ser una fórmula aditiva, el indicador de capacidad se incorpora por su inverso de manera que se asigne una transferencia relativamente mayor cuanto menor sea la capacidad fiscal relativa del municipio, como se muestra en la siguiente expresión:

$$S_i = (aIN_i + bIIC_i)Q$$

$$\text{donde } N_i = \frac{N_i}{\sum N_i};\ IIC_i = \frac{1/IC_i}{\sum 1/IC_i};\ IC_i = \frac{B_i}{\sum B_i};\ 1/IC_i = \frac{\sum B_i}{B_i} \tag{2}$$

$$Q = \sum S_i \qquad a + b = 1$$

El acento más o menos nivelador del sistema de transferencias dependerá del tipo de servicios prestados y tendrá menos sentido en la medida que estemos ante una Hacienda municipal que ofrece servicios municipales tradicionales distintos de los servicios personales o sociales típicos del Estado del Bienestar aunque sea en sus niveles básicos. Este planteamiento no solo tiene un fundamento teórico, sino que es posible encontrar también ejemplos del mismo en la experiencia comparada (Mc Millan, 2008).

c) *Criterios de distribución*. Independientemente de la fórmula seleccionada para distribuir los recursos entre los municipios, su éxito dependerá de la correcta selección y cuantificación de los factores representativos de las necesidades de gasto y las capacidades fiscales municipales. Las necesidades de gasto dependerán del tipo de competencias y serán diferentes, en términos generales, porque lo son tanto los costes por unidad de servicio (debido, por ejemplo, a factores geográficos) como las unidades de servicio requeridas por habitante (debido, por ejemplo, a factores demográficos)[4]. La opción más sencilla es limitarse a considerar la población total de un municipio como indicador de sus necesidades, aunque también puede tenerse en cuenta su composición demográfica. El argumento que normalmente se esgrime para sustentar esa elección es que una población más joven demanda más servicios educativos, mientras que una población más envejecida provocará unos mayores costes en sanidad y servicios sociales. No obstante, dado el tipo de competencias asignadas a nuestros municipios y el amplio espacio territorial que abarca, no parece una mala opción utilizar la población como indicador de las necesidades de financiación municipales dada su representatividad espacial y competencial, la facilidad de su cálculo y la dificultad de manipulación.

Otro aspecto relevante en relación con el cálculo de las necesidades es el de los costes de provisión de servicios, que pueden ser mucho mayores en unos municipios que en otros por la existencia de diferencias en las condiciones geográficas, climatológicas e incluso por una desigual incidencia de determinados factores como la pobreza o el desempleo (Boex y Martínez-Vázquez, 2007). Así, por ejemplo, son habituales las demandas de una mayor financiación por parte de los municipios turísticos o de aquellos situados en zonas rurales con dificultades de acceso. Sin embargo, la posibilidad de afinar más en estos elementos de coste por unidad de servicio tiene más sentido en ámbitos geográficos más reducidos y homogéneos como sucede con las Comunidades Autónomas que podrían incorporar algunos de estos indicadores en sus propias fórmulas de transferencias en función del tipo de competencias que, en su caso, puedan transferir a sus municipios.

La capacidad fiscal son los ingresos que los municipios pueden obtener si aplican un esfuerzo estándar a sus bases fiscales disponibles. Su cálculo no es sencillo aunque tal definición nos previene de la incorrección y los problemas de incentivos que supone identificar capacidad con recaudación. Desechada la anterior identificación, las opciones existentes están entre la utilización de indicadores indirectos de tipo macroeconómico o versiones más o menos sofisticadas del sistema fiscal representativo a nivel municipal (Shah, 2008). La primera opción plantea dificultades de orden práctico, estimar esas macromagnitudes en el ámbito municipal, y teórico, la escasa relación de esas variables con las bases fiscales propias de los municipios. La otra alternativa parece más razonable y consiste en fijar unos tipos estándar (o medios) a las bases fiscales de aquellos impuestos sobre los que los municipios tienen margen de autonomía utilizando como pesos para obtener el indicador sintético la importancia relativa que tiene cada impuesto en la recaudación total del conjunto de municipios y no la del municipio cuyo índice se calcula evitando que el indicador sea manipulable.

d) Por último, como recomendación general, las decisiones básicas sobre esos elementos estructurales deberían quedar al margen del comportamiento de las unidades que entregan y reciben las transferencias.

3. La actual Participación municipal en los Ingresos del Estado (PIE): antecedentes, descripción del modelo actual, valoración y propuesta de reforma

La actual configuración de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) es fruto de la reforma de la Hacienda local (Ley 51/2002), que dilató su aplicación efectiva en el caso de la PIE hasta 2004 y modificó sustancialmente la anterior regulación, vigente en el período 1999-2003. Hasta entonces existía una transferencia global fijada al inicio del quinquenio que evolucionaba según el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) nominal y con una garantía de crecimiento mínimo equivalente al Índice de Precios al Consumo. Una vez que se descuenta de este importe la cuantía correspondiente a determinados municipios con situaciones específicas (Madrid, Barcelona y sus respectivas áreas metropolitanas, fundamentalmente), la cantidad restante se repartía entre el resto de los municipios mediante una fórmula distributiva en la que existían distintos indicadores representativos de las necesidades de gasto, la capacidad y esfuerzo fiscal. También se establecía una garantía general (*statu quo*), que impedía obtener 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 en la práctica en un cantidad mínima por habitante cercana a los 100 euros.

Entre los indicadores de reparto, los de necesidad eran los que tenían un mayor peso, especialmente la población (75%), ponderada por tramos crecientes según el tamaño municipal[5], a la que se añadía otro factor, las unidades escolares, con un peso muy inferior (2,5%). La variable de capacidad tenía un peso del 8,5% y se definía como la (inversa) de la capacidad recaudatoria según los derechos liquidados de los capítulos 1, 2 y 3 del presupuesto de ingresos. El resto de la transferencia, un 14%, se distribuía en función del esfuerzo fiscal medio del municipio calculado como cociente entre la recaudación real y la potencial de los cinco impuestos municipales[6].

Sin entrar en una valoración en profundidad del diseño de este modelo, puesto que no constituye el propósito del presente trabajo[7], esta fórmula presentaba importantes deficiencias, tanto por la inadecuada definición de los índices de capacidad que se identificaba con recaudación y el deficiente cálculo del esfuerzo fiscal, como por las importantes diferencias de financiación per cápita que se originaban por los exagerados coeficientes de ponderación aplicados a los municipios de mayor tamaño, que resultan muy difíciles de justificar tanto desde el punto de vista legal (no existe obligación legal de prestar mayores competencias una vez superados los 50.000 habitantes), como por la posible existencia de deseconomías de escala o costes de congestión[8].

A partir de 2004 la transferencia incondicionada se transforma en un sistema dual, básicamente en función del tamaño de los municipios, con un nuevo *modelo de cesión* y otro similar al anterior que podríamos denominar *modelo de variables*.

El *modelo de cesión* se aplica a los municipios con población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes y a las capitales de provincia o de comunidad autónoma aunque no alcancen esa población. Consiste en dividir la transferencia del año base de cada municipio

en un conjunto de participaciones en diferentes impuestos estatales sin capacidad normativa y el denominado Fondo Complementario de Financiación (FCF) como partida de ajuste. 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%)[9]. 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 relativa del consumo de la Comunidad Autónoma respecto al consumo nacional y, segundo, según el peso de la población de derecho del municipio en la de la Comunidad Autónoma). El segundo elemento, el FCF, actúa como instrumento de cierre o diferencia entre la transferencia del año base (2004) y el anterior conjunto de participaciones. En un sentido dinámico, el FCF evoluciona según el ITE[10], mientras que las participaciones territorializadas lo harán según la recaudación de los impuestos participados.

El *modelo de variables* se aplica al resto de municipios para los que se mantiene la fórmula distributiva del sistema anterior con algunas modificaciones. La población pasa a ser la única variable de necesidad, con un peso del 75% en la fórmula distributiva, eliminándose la variable unidades escolares que tenía un peso muy reducido (2,5%). En este nuevo diseño la ponderación de la población se ajusta a aquellos tramos para los que la Ley de Bases de Régimen Local exige competencias adicionales, modificándose al alza, en algunos tramos, los coeficientes aplicados[11]. El resto de la transferencia (25%) se distribuye por partes iguales entre una variable de capacidad que se calcula correctamente a partir de la base imponible del principal impuesto municipal, el de Bienes Inmuebles (IBI), y otra de esfuerzo fiscal que mantiene su definición como relación entre recaudación real y potencial y limita su cálculo a los tres impuestos municipales de exacción obligatoria (inmuebles, actividades económicas y vehículos). Desde el punto de vista dinámico, la transferencia general se actualiza según el ITE, fijándose una garantía general para todos los municipios, según la cual ningún municipio obtendrá una cuantía inferior a la recibida en el último año del quinquenio anterior.

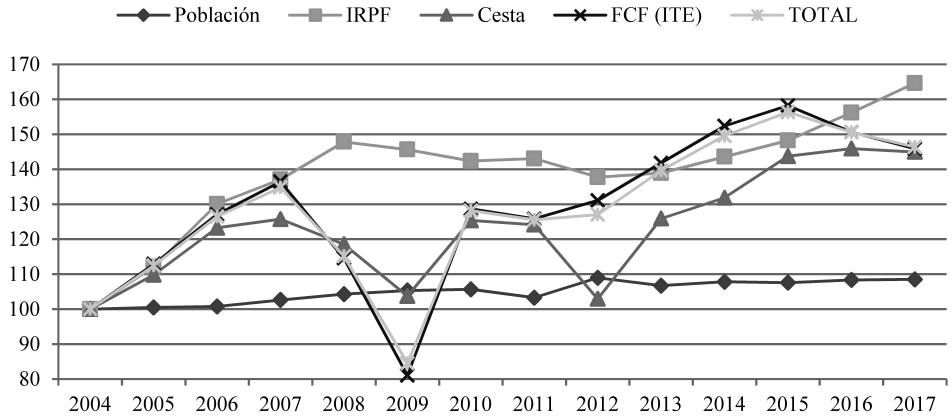
Puestos a hacer una valoración general de la reforma nos centraremos únicamente en los aspectos relacionados con los desequilibrios horizontales[12], aunque sabemos que la separación entre unos y otros no es una cuestión sencilla (Bird y Tarasov, 2004), al ser los más relevantes dado el objetivo del trabajo.

En primer lugar, no encontramos argumentos técnicos para la división del sistema de transferencias en dos modelos[13]. En relación al modelo de cesión la crítica fundamental es la desconexión de la evolución de la transferencia (el FCF) con las necesidades y capacidades relativas de los municipios como exige todo sistema de transferencias que pretenda mantener en el tiempo un equilibrio horizontal en su distribución. La actual regulación mantiene el irreal supuesto de que las necesidades y capacidades evolucionan por igual en todos los municipios del sistema de cesión a una tasa que coincide con el ITE[14].

A la vista sin embargo de la información mostrada en la Figura 1, en la que se compara la evolución experimentada por la población con la del volumen total de recursos de los diferentes

componentes del sistema de cesión (cuotas de IRPF, cesta de impuestos, FCF –cuyo importe evoluciona según el ITE– y recursos totales) durante los años de vigencia del modelo, este supuesto resulta ser muy poco realista. Así, puede comprobarse que, mientras que la población, que puede ser considerada como un *proxy* de las necesidades de gasto, apenas ha crecido un 10% a lo largo de estos catorce años, las participaciones territorializadas en su versión global (cesta de impuestos), que pueden considerarse como *proxies* de las capacidades fiscales, o el FCF se han incrementado en casi un 50%, aunque ambas magnitudes experimentaron importantes fluctuaciones durante los peores años de la crisis. Además, también podemos comprobar que las participaciones territorializadas en el IRPF, el componente más relevante de la cesta de impuestos y cuyo criterio de territorialización es el más apropiado de todas las participaciones, ha crecido incluso más (por encima del 60% a lo largo del período), lo que supone una ventaja comparativa de estos municipios con respecto a los que se integran en el modelo de variables.

Figura 1
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y LOS DIFERENTES RECURSOS DEL MODELO DE CESIÓN EN EL PERÍODO 2004-2017 (números índices, año base = 100)



Una manera, también agregada aunque más precisa, de apreciar el desajuste entre evolución de las transferencias y las necesidades de gasto asociadas a la población se observa en la Figura 2. Tomando como referencia a los municipios del modelo de cesión, aquellos se han dividido en grupos según su población en el año 2004 (año base del sistema) con el fin de evitar diferencias en origen derivados de la aplicación de distintos coeficientes de ponderación. Se distinguen tres grupos (entre paréntesis número de municipios)[15]:

— Municipios con más de 500.000 habitantes (4).

— Municipios con población entre 100.000 y 500.000 habitantes (43).

— Municipios con población inferior a 100.000 habitantes (28).

Se han calculado medidas de dispersión (desviación estándar) para cada grupo de municipios de los recursos totales del sistema (sin tener en cuenta la compensación por IAE) en

términos per cápita. En la Figura 2 se puede apreciar que, para todos los grupos, la tendencia es creciente, lo que indica que el diseño del modelo ha contribuido a ampliar las diferencias en términos de financiación per cápita entre municipios. Hay que destacar que estamos considerando cifras agregadas y que las discrepancias entre valores específicos de municipios para esos componentes presentarán, lógicamente, discrepancias mucho más acusadas.

Figura 2
EVOLUCIÓN DE LA DISPERSIÓN EN FINANCIACIÓN POR HABITANTE SEGÚN TAMAÑO POBLACIONAL

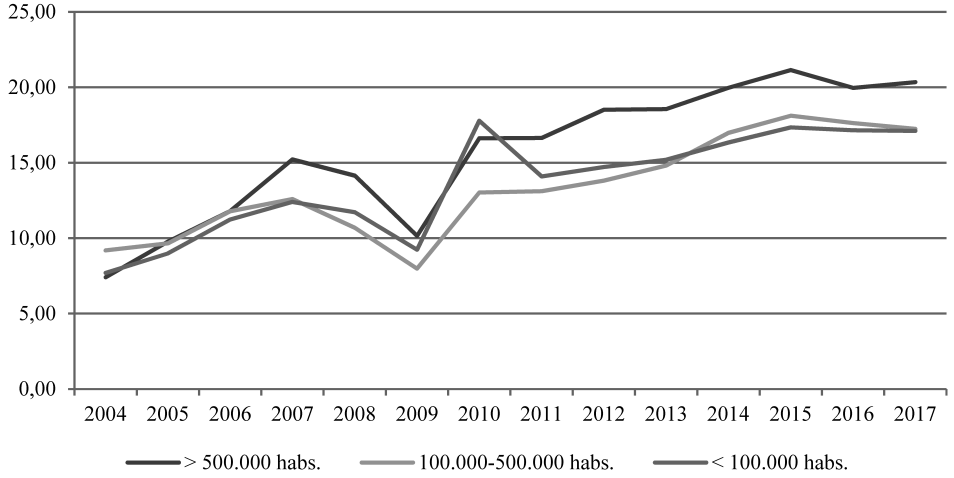


Tabla 1
EVOLUCIÓN DE RECURSOS DE LA PIE Y POBLACIÓN EN SELECCIÓN DE MUNICIPIOS (período 2004-2017)

Municipio	Población 2004	Población 2017	Evolución %	PIE total (Cesión + FCF) 2004	PIE total (Cesión + FCF) 2017	Evolución PIE total (Cesión + FCF) (2004-2017)	PIE per cápita 2004	PIE per cápita 2017	Evolución PIE per cápita (2004-2017)
Salamanca	160.415	144.436	-9,96%	25.695.600	35.241.386	37,15%	160,18	243,99	52,32%
Albacete	156.466	172.816	10,45%	24.864.262	35.348.423	42,17%	158,91	204,54	28,72%
Getafe	155.997	178.288	14,29%	28.120.354	40.265.077	43,19%	180,26	225,84	25,29%
Badajoz	139.135	150.543	8,20%	22.245.587	31.026.812	39,47%	159,88	206,09	28,90%
León	135.789	125.317	-7,71%	22.543.980	31.209.007	38,44%	166,02	249,04	50,00%
Parla	86.912	125.898	44,86%	13.561.887	20.122.856	48,38%	156,04	159,83	2,43%
Avilés	83.899	79.514	-5,23%	12.344.559	17.040.082	38,04%	147,13	214,30	45,65%

En la Tabla 1 se presentan algunos casos concretos que nos permiten ilustrar mejor las consecuencias que ha ocasionado el deficiente diseño del modelo[16]. Por ejemplo, si comparamos el municipio de Salamanca con los de Albacete o Getafe, con un tamaño de población muy similar en 2004, podemos comprobar que su evolución a lo largo de los años de vigencia

del sistema de financiación ha sido muy diferente. Mientras que la población de Salamanca ha disminuido casi un 10%, la de los otros dos municipios se ha incrementado más de un 10%. Estas diferentes tendencias en términos de población no han afectado demasiado a la evolución del volumen total de recursos percibidos del sistema de financiación, cuyo crecimiento ha oscilado entre el 37% y el 43%. Sin embargo, si observamos los valores en términos per cápita, nuevamente se aprecia que el aumento de financiación del municipio que ha perdido población a lo largo del período, Salamanca en este caso, ha sido muy superior al de los otros dos municipios.

Algo similar ocurre si comparamos los municipios de Badajoz y León, también con un tamaño poblacional muy similar al inicio del período y una evolución de los recursos totales procedentes de la PIE casi idéntica. Sin embargo, la distinta evolución de su población (la de Badajoz ha crecido un 8%, mientras que la de León se ha reducido en un 7%), ha provocado grandes divergencias en términos de financiación per cápita, siendo casi el doble el aumento experimentado por León que el de Badajoz.

Quizás el caso más llamativo sea el del municipio de Parla, con un crecimiento de la PIE por habitante de tan solo un 2,43% en el período analizado, que se explica principalmente por el gran crecimiento que ha experimentado su población a lo largo de estos años (45%). Este municipio es el que registra un descenso más acusado de la PIE per cápita a pesar de que sus recursos totales crecieron por encima de la media en ese período. Si comparamos sus cifras con las de Avilés, un municipio con un tamaño de población muy similar al inicio del período, pero que ha sufrido un descenso de población a lo largo del período analizado, las divergencias en términos de financiación per cápita son incluso más relevantes que en los casos comentados previamente.

Por otra parte, las participaciones territorializadas son instrumentos más próximos a las transferencias que a los impuestos (no aportan nada al principio de autonomía) y presentan problemas serios de territorialización en aquellas referidas a la imposición indirecta, puesto que la asignación de la recaudación sigue un procedimiento muy deficiente; 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.

En cuanto al modelo de variables, hay que reconocer una mejora fundamental, la introducción de un verdadero indicador de capacidad, aunque limitado a un único impuesto (IBI). Con independencia de la conveniencia de ampliar la capacidad fiscal al conjunto de impuestos municipales obligatorios, el principal problema de la fórmula distributiva sigue siendo la consideración en ella de una variable de esfuerzo fiscal que está mal calculada y de cuyo resultado ni el propio legislador se fía ya que establece unos límites específicos en su cuantía con el fin de reducir las distorsiones que provoca en la fórmula distributiva. Todo ello al margen de lo injusto que es utilizar esta variable de esfuerzo solo para determinados municipios (los del sistema de variables), y de que, históricamente, los municipios vienen demostrando un amplio ejercicio de la notable capacidad normativa que les ofrece el actual marco legal[17].

En definitiva y al margen de los problemas asociados al índice ITE que sirve para hacer evolucionar anualmente tanto la transferencia global de los municipios del modelo de variables como los correspondientes FCF de los municipios del modelo de cesión y que se han discutido en otros trabajos (véase Cordero *et al.*, 2013), creemos que hay argumentos suficientes para volver a un sistema único de transferencias reformado sobre la base de las siguientes ideas:

— Eliminación de las participaciones territorializadas incorporando sus importes al fondo general de transferencias.

— En la fórmula de cálculo de la transferencia ha de considerarse tanto factores de necesidad y como de capacidad y debe eliminarse la variable esfuerzo fiscal.

— La estimación de las necesidades de gasto debe centrarse en la variable población, corrigiéndose por excesivas las ponderaciones que estuvieron asociadas a los municipios de mayor tamaño (más de 500.000 habitantes).

— En cuanto a la estimación de la capacidad fiscal, esta debería ampliarse incorporando todas aquellas bases fiscales en la que se fundamenta la imposición municipal de exacción obligatoria yendo más allá del cálculo actual centrado exclusivamente en el IBI.

Queda una cuestión fundamental que se refiere a la elección del tipo de fórmula que diseña la transferencia: niveladora o distributiva. Desde nuestra posición, la naturaleza de las competencias condiciona el tipo de financiación tanto en el ámbito tributario como en el de las transferencias. En ese sentido y en la medida que la hacienda local española comparada con la de los países federales de nuestro entorno cuenta con servicios más tradicionales o menos competencias en servicios personales y de bienestar[18], la necesidad de impuestos relacionados con la renta personal y/o de un esquema de transferencias de tipo nivelador es mucho menos necesaria. En definitiva, una fórmula distributiva nos parece una opción más razonable frente a otra de tipo nivelador.

4. La propuesta de la Comisión de Expertos

En el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017) se propone establecer un sistema de transferencias de carácter nivelador para todos los municipios españoles, aunque con una configuración distinta según el tamaño de los municipios. Así, se establece una diferenciación entre los municipios con más de 20.000 habitantes, a los que se les presupone una capacidad plena de gestión de todo tipo de competencias por sus propios medios, y el resto de municipios de menor dimensión, con capacidad de gestión mucho más limitada.

Según se recoge en el texto (página 86 y siguientes), se constituiría un fondo con los recursos de la actual Participación en Ingresos del Estado (PIE), correspondiente a los mu-

nicipios del *sistema de variables*, y con el Fondo Complementario de Financiación y las participaciones territorializadas de los municipios pertenecientes al *sistema de cesión*. Estas últimas participaciones, según la Comisión, deberían suprimirse lo que nos parece un acierto si tenemos en cuenta que no aportan autonomía, que su dificultad de territorialización es evidente en aquellas relacionadas con el consumo y que los efectos financieros que producen están al margen de la evolución de indicadores de necesidad y capacidad de los municipios implicados.

Como indicador de necesidad se apuesta por la población como único factor en el caso de municipios de más de 20.000 habitantes, aunque con diferentes ponderaciones (que no especifican) para poder tener en cuenta los mayores costes de congestión y aglomeración en que incurren los municipios de mayor dimensión. Dichas ponderaciones deberían ser más razonables que las aplicadas en la fórmula anterior a 2004, en la que los grandes municipios aparecían claramente beneficiados sin fundamento económico alguno. Para los municipios pequeños se recomienda completar el indicador de población con otras variables que recojan elementos diferenciales de coste en la provisión de los servicios, como puede ser la dispersión geográfica de la población y que incentive la gestión colaborativa para la provisión de los servicios públicos.

Como indicadores de capacidad se propone uno procedente de los valores catastrales del IBI, dada su importancia en el cuadro tributario municipal, y otro representado por las bases imponibles del IRPF, como aproximación razonable al resto de bases de tributos locales dada la dificultad de obtener para ellos un indicador de capacidad, ante la imposibilidad de acceder a información fiable acerca del PIB municipal. El primer elemento es evidente, pero la fundamentación del segundo es más discutible, al no existir una relación demasiado directa entre los hechos imponibles gravados por estos impuestos y la renta disponible aproximada mediante las bases del impuesto sobre la renta. De hecho, a modo de comprobación, hemos utilizado los datos de la última liquidación del sistema (2017) para calcular la correlación existente entre este segundo indicador y las cuotas liquidadas por los dos impuestos obligatorios locales (IVTM e IAE), que no reflejan la capacidad, pero sí la aproximan, y aquella se sitúa por debajo del 20%.

5. Simulación de alternativas y avance de resultados

Los elementos de consenso de las dos secciones anteriores (un único sistema de transferencias, convergencia de las ponderaciones de la población asociadas a los distintos tramos municipales y eliminación de las participaciones territorializadas y del esfuerzo fiscal), nos permiten delimitar las posibles alternativas a comparar. Además, con el fin de simplificar los cálculos, nos centramos en municipios de más de 20.000 habitantes para los que solo se establece la población como variable de necesidad[19]. En cuanto a la variable de capacidad, dada la escasa relación entre la base renta municipal con los impuestos municipales obligatorios al margen del IBI, su principal figura, decidimos utilizar un único indicador de capacidad fiscal asociado a este último impuesto.

Las alternativas que se comparan de acuerdo con lo anterior son fórmulas niveladoras frente a fórmulas distributivas en las que pueden distinguirse dos casos según mantengamos o modifiquemos los coeficientes de ponderación de la población y siempre utilizando un indicador de capacidad asociado al IBI. En este apartado se presentan los resultados de las primeras simulaciones realizadas para cuantificar los efectos de diferentes alternativas de reforma del sistema de transferencias generales a los municipios para los 375 municipios que tienen una población superior a los 20.000 habitantes[20].

El año que utilizamos para realizar las simulaciones es 2017 al ser el último del que se dispone de datos sobre la liquidación definitiva del sistema de financiación local. La transferencia global incluye la (PIE) correspondiente al conjunto de los municipios de más de 20.000 habitantes que se incluyen dentro del sistema de variables y el FCF y las participaciones territorializadas para los municipios del sistema de cesión. También se han considerado las garantías de financiación del modelo de variables, pero no los importes correspondientes a las compensaciones por IAE debido a su finalidad específica. Los importes del año 2017 los identificamos como situación actual (A) y serán la referencia de comparación para las distintas propuestas alternativas. El importe global obtenido por la totalidad de los municipios que componen nuestra muestra en ese año ascendió a 5.700.387.776 euros.

En primer lugar, hemos realizado una simulación en la que se compara la situación actual con dos propuestas niveladoras alternativas, en las que el importe a percibir por cada municipio se obtiene repartiendo el volumen total de los recursos del sistema según las necesidades y capacidades relativas de cada municipio, siguiendo una fórmula análoga a la expuesta en la ecuación (1) de la sección segunda. La única diferencia entre las dos fórmulas alternativas propuestas está en la ponderación de la población en el indicador de necesidad con el fin de apreciar los efectos de variaciones más o menos radicales respecto al modelo actual. En la primera alternativa (Niveladora 1) se utiliza como indicador de necesidad la población ponderada por los mismos coeficientes de ponderación del último quinquenio del sistema anterior, es decir, 2,8 para los municipios con más de 500.000 habitantes, 1,47 para los que tienen entre 100.000 y 500.000 habitantes, 1,32 para los que tienen entre 50.000 y 100.000 y 1,30 para los que tienen entre 20.000 y 50.000. En la segunda alternativa (Niveladora 2) se simplifican y se reducen las diferencias entre los coeficientes de ponderación de la población, asignando un coeficiente 1,56 a los municipios con población superior a los 100.000 habitantes y 1 al resto[21]. En cuanto al indicador representativo de la capacidad, utilizamos una variable asociada con el IBI. Concretamente, se trata de una versión mejorada del indicador utilizado en el modelo de financiación vigente, calculado como el inverso del producto resultante de multiplicar la base liquidable total correspondiente a este impuesto de cada uno de los municipios en el ejercicio 2017 por el tipo efectivo medio estimado del IBI para ese año[22].

Por otra parte y teniendo en cuenta, como argumentamos al final de la sección segunda, que la naturaleza de las competencias municipales condiciona el tipo de sistema de financiación tanto en su vertiente tributaria como de transferencias, se plantean también otras dos simulaciones con fórmulas distributivas similares a la existente actualmente para los municipios del sistema de variables. En concreto utilizamos un diseño como el expuesto en

la ecuación (2) de la sección segunda, en el que solo se considera un indicador de necesidad ponderado al 90% y otro de capacidad (inversa) igual que el utilizado previamente, al que se le asigna un coeficiente de 0,10[23].

El indicador de necesidad, como sucedía con las dos fórmulas niveladoras, es lo único que varía entre las dos alternativas distributivas consideradas. En la primera (Distributiva 1) se utilizarían los mismos coeficientes de ponderación del último quinquenio del sistema anterior y en la segunda (Distributiva 2), los coeficientes simplificados (1,56 y 1) según se trate de municipios con población superior o no a 100.000 habitantes.

Una vez establecidas las diferentes alternativas que vamos a simular, la comparación con respecto a la situación actual de 2017 (A) se va a centrar en dos cuestiones relevantes. Por un lado, el coste de garantizar la transferencia del año base para los municipios que salgan perjudicados con el nuevo reparto (regla de *statu quo*). Por otro lado, un análisis de los municipios beneficiados y perjudicados con el cambio de sistema en función de su tamaño y del tipo de modelo al que pertenezcan (cesión o variables).

La regla del *statu quo*, parece lógica para que los municipios acepten el cambio de sistema y así se ha venido incorporando en las sucesivas reformas de la PIE. Según los datos mostrados en la Tabla 2, el coste de compensar a los municipios perjudicados por el cambio de sistema de reparto de la transferencia por una fórmula niveladora sería bastante elevado para ambas alternativas, situándose en una cifra ligeramente superior a los 1.000 millones de euros en los dos casos, o lo que es lo mismo, alrededor del 19% del importe global recibido por todos los municipios con más de 20.000 habitantes en el año 2017[24]. Sin embargo, el uso de una fórmula distributiva supondría un coste notablemente inferior, estimado en un importe cercano a los 400 millones de euros (7,14% del total de la transferencia) si se mantuviesen las ponderaciones del modelo anterior a 2004 o 650 millones (algo más del 11% del total a repartir) si utilizamos los coeficientes simplificados.

Tabla 2
COSTE DEL *STATU QUO* PARA LAS DIFERENTES ALTERNATIVAS

	Niveladora 1	**Niveladora 2**	**Distributiva 1**	**Distributiva 2**
Importe total	1.076.645.565	1.118.666.789	406.864.301	650.172.177
(%)	18,94%	19,62 %	7,14%	11,41%

Una vez cuantificado el coste del *statu quo* para las diferentes alternativas de reparto consideradas, se aborda la cuestión de los municipios beneficiados y perjudicados por las distintas propuestas.

Lo primero que ponen de manifiesto los datos mostrados en la Tabla 3 y en las Figuras 3-6, es que la posible aplicación de una fórmula distributiva beneficiaría mucho más a los municipios del modelo de variables que la implantación de una fórmula niveladora. Para los municipios del modelo de cesión, la proporción de municipios afectados positiva y negativa-

mente por la introducción de cambios en el modelo de reparto sería similar (más equilibrada) en casi todas las alternativas consideradas, excepto con la primera fórmula distributiva, en la que la mayoría saldrían perjudicados. También resulta interesante comprobar que con las dos fórmulas niveladoras algunos municipios de ambos sistemas no recibirían ninguna cantidad en concepto de PIE (pérdida del 100%), mientras que otros podrían salir muy beneficiados (especialmente los del sistema de cesión) con esta nueva fórmula de reparto, alcanzando incluso mejoras superiores al 100% de los recursos que reciben en la actualidad. Con la fórmula distributiva las pérdidas estimadas serían mucho menores, especialmente para los municipios del sistema de variables, para los cuales también sería posible encontrar algunos casos que podrían llegar a duplicar su dotación actual.

Tabla 3
GANADORES Y PERDEDORES EN LOS SISTEMAS DE CESIÓN Y VARIABLES

	Niveladora 1	**Niveladora 2**	**Distributiva 1**	**Distributiva 2**
Municipios cesión (96)				
Coste *statu quo*	553.197.008	425.231.260	377.378.123	571.186.694
Ganancia máxima (%)	87	143	24	49
Pérdida máxima (%)	-100	-100	-55	-46
Municipios beneficiados (%)	44	53	15	40
Municipios perjudicados (%)	56	47	85	60
Municipios variables (279)				
Coste *statu quo*	523.448.557	693.435.529	29.486.179	78.985.482
Ganancia máxima (%)	57	39	116	165
Pérdida máxima (%)	-100	-100	-13	-23
Municipios beneficiados (%)	46	28	85	81
Municipios perjudicados (%)	54	72	15	19

Figura 3
GANADORES Y PERDEDORES SEGÚN MODELO (Niveladora 1)

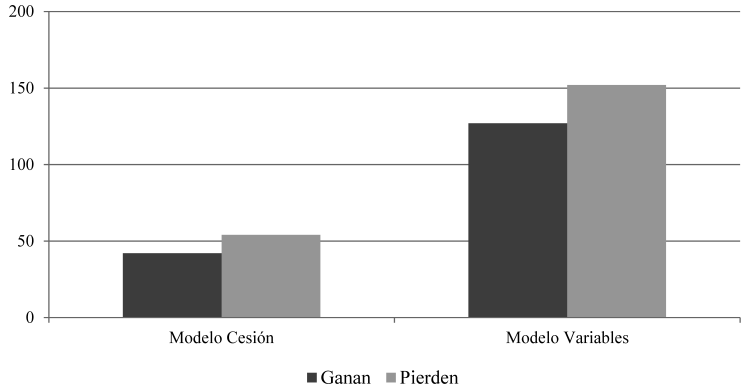


Figura 4
GANADORES Y PERDEDORES SEGÚN MODELO (Niveladora 2)

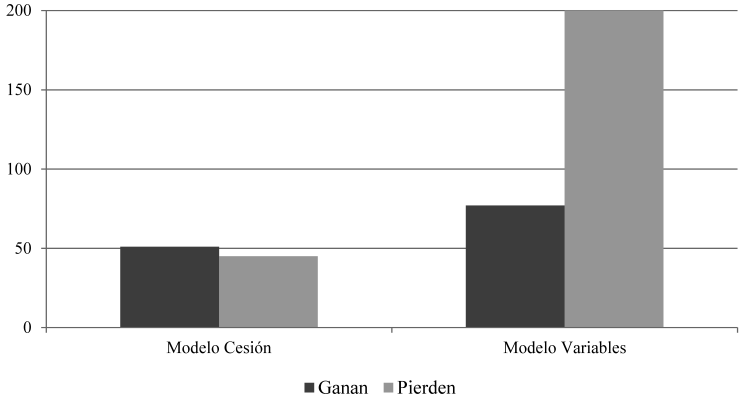


Figura 5
GANADORES Y PERDEDORES SEGÚN MODELO (Distributiva 1)

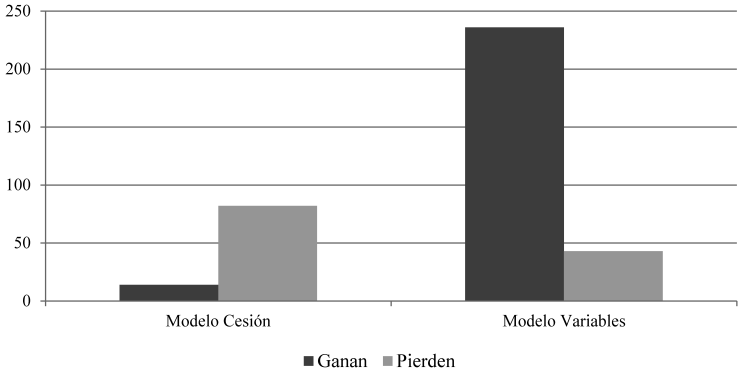
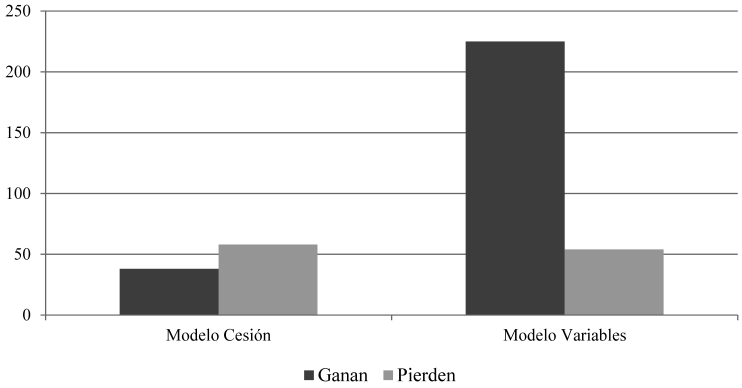


Figura 6
GANADORES Y PERDEDORES SEGÚN MODELO (Distributiva 2)



Si profundizamos más en el análisis y comparamos los resultados obtenidos con los diferentes coeficientes de ponderación asignados al indicador de necesidad, la simplificación de los coeficientes en una fórmula niveladora supondría un perjuicio para la mayoría de los municipios del modelo de variables, mientras que más de la mitad de los que se integran en el modelo de cesión saldrían beneficiados. En la fórmula distributiva apenas se detectan diferencias significativas para los municipios pertenecientes al modelo de variables, pues en ambos casos obtendrían mejoras notables de financiación, mientras que para los del modelo de cesión la aplicación de los coeficientes antiguos supondría una mayor pérdida de recursos.

Somos conscientes de que esta comparación puede resultar algo simplista, puesto que los municipios que forman parte del modelo de cesión tienen características muy dispares, incluyendo ciudades con una gran dimensión como Valencia, Sevilla, Zaragoza o Málaga, pero también capitales de provincia con un tamaño reducido, como Soria o Teruel. Con el propósito de superar esta limitación, en la Tabla 4 se ofrece un desglose de los municipios según su tamaño poblacional para las cuatro alternativas consideradas. Los gráficos incluidos en las Figuras 7-10 sintetizan esta información, ayudando a visualizar mejor estos resultados.

Tabla 4
GANADORES, PERDEDORES Y COSTE DEL *STATU QUO* POR TAMAÑO MUNICIPAL

	Niveladora 1	**Niveladora 2**	**Distributiva 1**	**Distributiva 2**
20.000-50.000 h. (241)				
Coste *statu quo*	348.230.367	467.973.082	1.315.705	6.176.681
Ganancia máxima (%)	57	39	116	165
Pérdida máxima (%)	-100	-100	-8	-18
Municipios beneficiados (%)	47	29	98	94
Municipios perjudicados (%)	53	71	2	6
50.000-100.000 h. (79)				
Coste *statu quo*	431.642.811	559.626.434	78.348.770	186.245.111
Ganancia máxima (%)	60	39	8	-1
Pérdida máxima (%)	-100	-100	-22	-31
Municipios beneficiados (%)	33	14	11	0
Municipios perjudicados (%)	67	86	89	100
100.000-500.000 h. (51)				
Coste *statu quo*	296.772.387	60.361.760	294.157.406	64.822.594
Ganancia máxima (%)	61	143	24	49
Pérdida máxima (%)	-100	-100	-55	-46
Municipios beneficiados (%)	51	90	6	73
Municipios perjudicados (%)	49	10	94	27
> *500.000 h.* (4)				
Coste *statu quo*	0	30.705.514	33.042.420	392.927.790
Ganancia máxima (%)	87	7	4	0
Pérdida máxima (%)	77	-7	-8	-42%
Municipios beneficiados (%)	100	50	50	0
Municipios perjudicados (%)	0	50	50	100
TOTALES (375)				
Coste *statu quo*	1.076.645.565	1.118.666.789	406.864.301	650.172.177
Municipios beneficiados (%)	45	34	67	70
Municipios perjudicados (%)	55	66	33	30

Figura 7
GANADORES Y PERDEDORES POR SEGMENTOS DE POBLACIÓN (Niveladora 1)

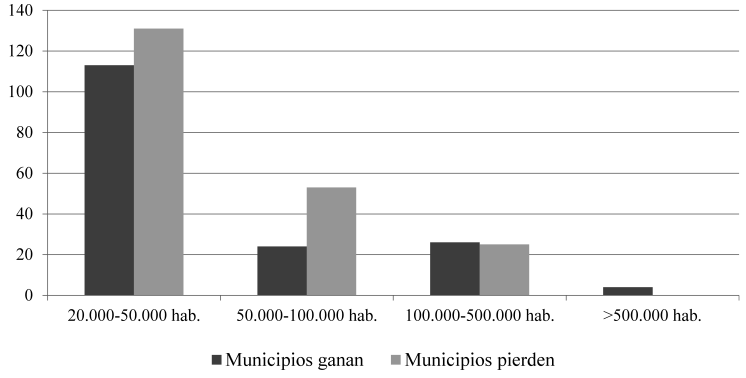


Figura 8
GANADORES Y PERDEDORES POR SEGMENTOS DE POBLACIÓN (Niveladora 2)

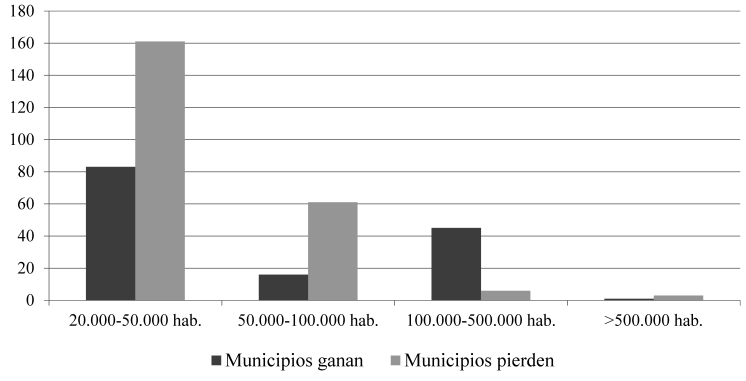


Figura 9
GANADORES Y PERDEDORES POR SEGMENTOS DE POBLACIÓN (Distributiva 1)

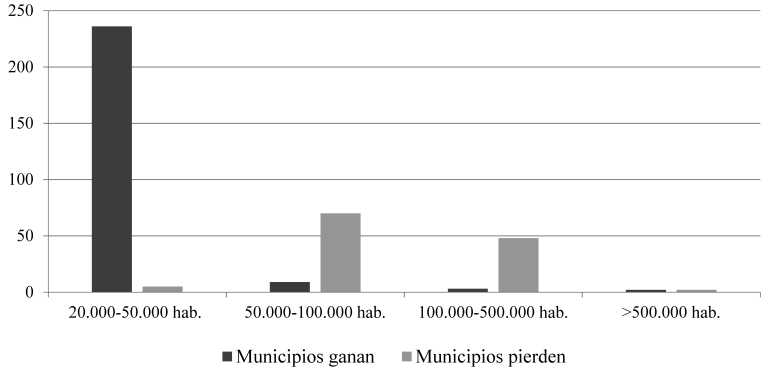
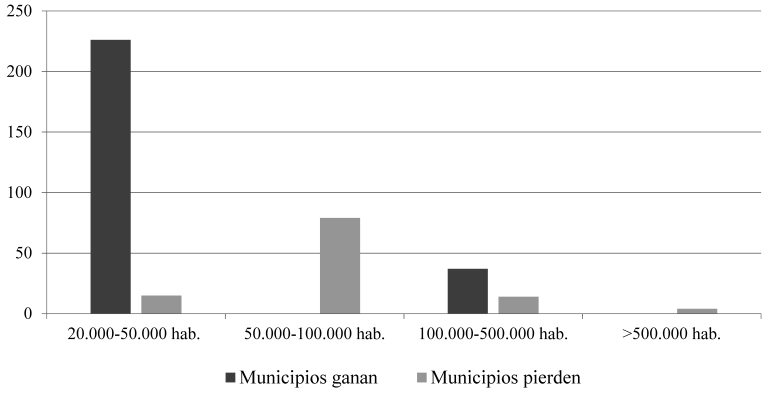


Figura 10
GANADORES Y PERDEDORES POR SEGMENTOS DE POBLACIÓN (Distributiva 2)



Comenzando con la comparación entre las dos fórmulas niveladoras, aunque el coste del *statu quo* es similar para ambas alternativas, su distribución por tramos de población es ciertamente distinta. Con la fórmula niveladora 2, dos de los municipios grandes (más de 500.000 habitantes) se ven perjudicados (Zaragoza y Málaga) y los que no (Valencia y Sevilla) ganan mucho menos que con la fórmula niveladora 1. Esto es lógico teniendo en cuenta que son los municipios más penalizados por la reducción de la ponderación (de 2,8 a 1,5). De todas formas, el coste del *statu quo* para estos municipios no sería demasiado elevado (alrededor de los 30 millones de euros).

En el segundo tramo (entre 100.000 y 500.000 habitantes) se aprecian también notables diferencias. Pasamos de una situación (Niveladora 1) en que la que ganadores y perdedores se reparten prácticamente al 50% (con un coste del *statu quo* cercano a los 300 millones) a otra en la que casi todos (un 90%) ganan, lo que reduce significativamente el coste del *statu quo* (a 60 millones repartidos entre solo 5 municipios). En el tercer tramo (entre 50.000-100.000 habitantes) la situación es similar al caso anterior. El número de municipios perjudicados sigue siendo mucho más elevado que el de los municipios beneficiados (la proporción es de dos tercios frente a un tercio con fórmula niveladora 1 y cinco sextos frente a un sexto para la fórmula niveladora 2). El coste del *statu quo* se incrementa ligeramente, pasando de 431 a 560 millones.

Para los municipios más pequeños (entre 20.000 y 50.000 habitantes) también se registran diferencias notables entre las dos opciones niveladoras. Con la segunda opción el número de municipios perjudicados es muy superior al de los beneficiados, mientras que con la niveladora 1 el reparto era mucho más equilibrado (con una ligera ventaja de los perjudicados sobre los beneficiados). En consecuencia, el coste del *statu quo* de esta segunda alternativa también sería mayor (468 millones frente a los 348 de la opción 1).

Si nos fijamos en los resultados obtenidos al aplicar la fórmula distributiva, se puede apreciar que los municipios que más se beneficiarían de la aplicación de este criterio de reparto serían los de menor tamaño. Independientemente de cuál sea la ponderación asignada

a la población, más del 90 de los municipios con menos de 50.000 habitantes obtendrían una mejor financiación con esta fórmula, alcanzando en algunos casos cifras que doblarían a las que actualmente perciben. Por lo tanto, el coste de mantener el *statu quo* para estos municipios sería mínimo.

Los principales damnificados por la aplicación de este tipo de fórmulas serían los municipios que se sitúan justo en el tramo inmediatamente superior (entre 50.000 y 100.000 habitantes), puesto que la práctica totalidad de ellos saldrían perdiendo con la aplicación de esta fórmula (el 89% con los coeficientes antiguos y el 100% con los nuevos más suavizados). En cualquier caso, las cuantías de las pérdidas no serían demasiado relevantes, ya que en ningún caso superarían el 31% de lo que reciben con el modelo vigente, de manera que el coste del *statu quo* tampoco sería demasiado elevado.

Para los municipios de mayor tamaño, la elección de los coeficientes de ponderación asignados a la población sí que tiene un efecto determinante. Así, se puede comprobar que para los municipios situados en el rango comprendido entre los 100.000 y los 500.000 habitantes, la aplicación de los coeficientes del modelo anterior provocaría un perjuicio para la mayoría de ellos (94%), mientras que el uso de los que nosotros proponemos solo supondría un perjuicio para una minoría (27%). Lógicamente, esto tiene un fiel reflejo en el cálculo del *statu quo*, que alcanzaría una cifra cercana a los 300 millones de euros en el primer caso y se quedaría en 65 millones en el segundo escenario. La contrapartida a estos resultados la encontramos en los municipios con una población superior a los 500.000 habitantes, para los que el uso de los nuevos coeficientes supondría un grave perjuicio (al pasar de una población ponderada al 2,8 a 1,5) valorado conjuntamente en 393 millones de euros, mientras que si se mantuvieran los coeficientes del modelo anterior, el perjuicio sería mínimo (33 millones de euros) y afectaría negativamente solo a dos de estos municipios (Valencia y Sevilla).

6. Conclusiones

Parece clara la necesidad de reformar el actual sistema de transferencias generales de los municipios de régimen común, así como la existencia de un consenso en una serie de líneas de reforma, como la vuelta a un único sistema de transferencias, la supresión de las participaciones territorializadas y su incorporación al fondo general de reparto, la eliminación de la variable esfuerzo fiscal y la convergencia en las ponderaciones de los coeficientes que se utilizaron en el anterior modelo especialmente para el tramo de los municipios de mayor población.

Más discutible es la opción por una fórmula estrictamente niveladora frente a la distributiva del anterior sistema y que ha continuado vigente en el actual modelo de variables. Desde nuestro punto de vista, la primera tiene más sentido cuando las competencias locales incluyen servicios propios del Estado del Bienestar, aunque sea en sus niveles más básicos, cosa que no sucede en nuestro país y que justifica (según la propia Comisión de Expertos) el menor peso de nuestra Hacienda local en comparación con la europea. Ese tipo de competencias también justificaría la introducción en el cuadro impositivo municipal de un impuesto sobre la renta así como la incorporación de ese elemento entre los indicadores de capacidad fiscal del sis-

tema de transferencias. Además, como hemos tenido ocasión de comprobar, la base renta no constituye una buena aproximación al resto de impuestos municipales por lo que en nuestras simulaciones hemos mantenido las bases del IBI como único indicador de capacidad fiscal.

Con el fin de aportar una mayor información en la decisión entre esas opciones hemos llevado a cabo una simulación de los efectos de ambas alternativas para los 375 municipios españoles con más de 20.000 habitantes tomando como referencia los datos del último ejercicio liquidado (2017) con los resultados que resumimos a continuación.

Como era de esperar, el coste del *statu quo*, es decir, el coste de garantizar la transferencia para todos aquellos municipios perjudicados con la posible reforma, es significativamente mayor, el doble con cerca del 20% del total de la transferencia, con las propuestas más radicales o niveladoras que con las alternativas distributivas (entre un 7% y un 11%).

Además, las fórmulas distributivas, a diferencia de las niveladoras, reducen la dispersión en la financiación por habitante con respecto a la situación actual (2017). Incluso en el caso de utilizar coeficientes de ponderación simplificados, esto es, corregidos según tamaño poblacional para suavizar las exageradas ponderaciones de los más poblados, la fórmula niveladora aumenta esa dispersión en un 22% mientras que la distributiva la reduce en un 25%.

Cuando la comparación se lleva a cabo entre municipios de acuerdo con el sistema de transferencias entre fórmulas distributivas y niveladoras, la primera beneficia a un mayor número de municipios del propio sistema (variables) que la niveladora, mientras que para los municipios de cesión la aplicación de una u otra fórmula resulta más equilibrada en términos de ganadores y perdedores.

La existencia de casos extremos en los que algunos municipios pierden la totalidad de la transferencia con las fórmulas niveladoras con independencia del grupo al que pertenezcan y la consiguiente elevación del coste del *statu quo* en estos casos, aconsejan que, de seguir la propuesta más radical, se propongan nivelaciones limitadas que no lleguen a la nivelación plena. Por otra parte, la existencia de ganadores que más que duplican su transferencia con ambas propuestas, recomendaría establecer topes en las ganancias y con ello reducir el coste de la reforma del sistema. La implantación de un periodo transitorio sería un mecanismo adecuado para incorporar gradualmente las consecuencias del cambio.

Si analizamos el efecto de las propuestas en función del tamaño municipal, con las fórmulas niveladoras, los grandes municipios (de más de 500.000 habitantes) salen beneficiados con la que mantiene las antiguas ponderaciones de la población y perjudicados, lógicamente, en aquella que reduce tales ponderaciones para ellos. Para el resto de tramos se mantiene un cierto equilibrio entre beneficiados y perjudicados con la alternativa que mantiene las ponderaciones y afectando negativamente las nuevas ponderaciones a aquellos municipios de menos de 100.000 habitantes (para los que la población se pondera igual con independencia de su tamaño).

Por su parte, las fórmulas distributivas benefician a los municipios más pequeños de la muestra (menos de 50.000 habitantes) con independencia de las ponderaciones de la pobla-

ción. El tramo más perjudicado es el siguiente, entre 50.000 y 100.000 habitantes, también con independencia de las ponderaciones. A partir de 100.000 habitantes las ponderaciones tienen un efecto relevante siendo las corregidas las que benefician a esos municipios con la excepción, lógicamente, de los grandes municipios.

Por último, quisiéramos destacar dos observaciones finales que consideramos de gran relevancia. La primera es que la actual situación diferencial de los distintos subsectores de las Administraciones Públicas en la que las Corporaciones Locales aparecen como el único que viene registrando superávit en los últimos años (en el año 2019 alcanzó un importe de 3.839 millones de euros, lo que en términos de PIB asciende al 0,31%) y el coste financiero de la fórmula niveladora, que duplica a la distributiva (en el mejor de los casos), es un argumento adicional para optar por esta última alternativa. La segunda es que no deberían despreciarse los efectos diferenciales que producen las distintas alternativas en función del tamaño municipal. Como nos enseña la experiencia, dado el peso de los grandes municipios en la orientación de las sucesivas reformas, es difícil pensar que puedan llevarse a cabo propuestas que perjudiquen claramente a aquellos municipios de mayor tamaño.

Notas

1. La Comisión también plantea una reforma del sistema de participación aplicado a las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares, aunque en este caso dentro del marco de una propuesta de reforma más profunda sobre el papel que estas instituciones deberían asumir, vinculando principalmente sus actividades con las funciones de apoyo a los municipios de menor dimensión. Dada esta mayor complejidad, en este trabajo hemos preferido centrar nuestro interés en el estudio de la propuesta planteada para los municipios.

2. Este problema intentó resolverse con las delimitaciones competenciales introducidas en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, pero durante muchos años fue una reivindicación histórica de las Entidades Locales, que consideraban que las competencias que los denominados gastos impropios tenían un peso muy relevante en su presupuesto de gastos (entre el 10% y el 30% según los resultados obtenidos en varios estudios, véase Vilalta, 2011 o Tránchez *et al*., 2011).

3. Somos conscientes de los efectos que sobre la eficiencia de la política tributaria tiene este esquema de transferencias señalados por la literatura (Smart, 1998). Sin embargo, nuestro estudio se limita a un análisis de estática comparativa, centrándose en los efectos distributivos de los esquemas alternativos considerados.

4. Para un análisis más detallado sobre esta cuestión pueden consultarse los trabajos Martínez-Vázquez y Searle (2007) o Boadway (2015).

5. A los municipios con población inferior a los 5.000 habitantes no se les aplicaba ninguna ponderación (coeficiente 1), a los que tenían entre 5.001 y 10.000 habitantes se les aplicaba un coeficiente de 1,15, entre 10.001 y 20.000 habitantes un 1,17, entre 20.001 y 50.000 habitantes un 1,30, entre 50.001 y 100.000 habitantes un 1,32, entre 100.001 y 500.000 habitantes un 1,47 y a los de más de 500.000 habitantes un 2,8.

6. Los tres de exacción obligatoria (Bienes inmuebles, Actividades económicas y Vehículos) y los dos optativos (Construcciones, instalaciones y obras y Plusvalía municipal).

7. Estos problemas se discuten en profundidad en los trabajos de Pedraja y Suárez-Pandiello (2004, 2008).

8. La evidencia disponible en nuestro país identifica la posible existencia de deseconomías de escala en unos niveles de población mucho más reducidos (próximos a los 20.000 habitantes) (véase Solé y Bosch, 2005).

9. Tras la reforma del sistema de financiación autonómica en el año 2009 estos porcentajes se incrementaron hasta alcanzar el 2,1336 % en el IRPF, el 2,3266% en el IVA y el 2,922% en los impuestos especiales.

10. El ITE es un índice de evolución que se define como la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las CCAA, obtenida por IRPF, IVA e impuestos especiales armonizados.

11. Los nuevos coeficientes son 1,000 para los municipios de menos de 5.000 habitantes, 1,17 para los que tienen entre 5.001 y 20.000 habitantes, 1,30 para los que cuentan con una población de entre 20.001 y 50.000 habitantes y 1,40 para los que superan los 50.000 habitantes.

12. Para un análisis exhaustivo de los desequilibrios verticales y su evolución dinámica, véase Cordero *et al*. (2013).

13. Tres si incluyéramos a los considerados turísticos por la Ley 51/2002 que consiste en un híbrido entre el de variables y el de cesión ya que participan en una parte de la cesta de impuestos del último sistema (Hidrocarburos y Labores del tabaco).

14. Curiosamente, el diseño del modelo local era el mismo que el aplicado a las Comunidades Autónomas antes del sistema de 2009 y que se corrigió en la última reforma, ajustando la financiación anual que cada comunidad autónoma recibe del Fondo de Servicios Públicos Fundamentales de acuerdo con el indicador de necesidad para ese conjunto de servicios básicos (población ajustada).

15. Se han excluido del análisis por sus especiales características los municipios de Madrid y Barcelona y otros seis adicionales para evitar posibles distorsiones por aplicación de coeficientes multiplicadores diferenciados por sus características geográficas (es el caso de los municipios "colmatados" de Cádiz y Santa Coloma de Gramanet, con nulas posibilidades de crecimiento urbanístico) o por el uso de diferentes criterios para el cálculo de la cesta de impuestos por la existencia de un régimen fiscal diferenciado como ocurre en los municipios canarios (Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, San Cristóbal de la Laguna y Telde).

16. En Utrilla (2019), se analiza esta cuestión pero a partir de las entregas a cuenta por habitante correspondientes a 2019.

17. Además de los problemas de cálculo, por esa última razón, en las dos últimas comisiones de expertos sobre la reforma de la financiación local (2008 y 2017) se propone la supresión de esta variable con la que estamos de acuerdo.

18. Este es un hecho reconocido por la Comisión de Expertos (2017) y que fundamenta el menor peso relativo de nuestra Hacienda local comparada con la de los países federales europeos como la propia Comisión pone de manifiesto.

19. Dejamos al margen a Madrid y Barcelona, pues consideramos que precisan un tratamiento especial dentro del sistema de transferencias, como también sugiere la Comisión de expertos.

20. Para fijar este umbral se utilizan los datos de población a 1 de enero de 2017 publicadas por el INE.

21. El valor de 1,56 se determinó como una solución de compromiso que representa la media ponderada de los valores de las ponderaciones del sistema anterior para un tamaño de población considerado legalmente como una gran ciudad (más de 100.000 habitantes). Concretamente el cálculo sería el siguiente: $[(2{,}8 \times 4 + 51 \times 1{,}47)/55] = 1{,}56$. Por su parte, el valor 1 implica asumir que no existen costes de congestión para municipios con una dimensión inferior a los 100.000 habitantes.

22. Este tipo medio se obtiene a partir de la siguiente expresión: $t_{me} = \dfrac{\textit{Cuota líquida total}}{\textit{Base liquidable total}}\ x\ 100 = 0{,}6105.$

23. Estos valores no se asignan de manera arbitraria, sino reponderando la importancia relativa de las necesidades y capacidades en la antigua fórmula distributiva utilizada en el modelo vigente antes del actual (período 1999-2003), eliminando las unidades escolares (con un peso del 2,5%) y el esfuerzo fiscal (14%). Si repartimos el 83,5% restante entre la población, con un peso del 75%, y la capacidad (8,5%), las nuevas ponderaciones que corresponderían a estas variables serían 89.82% (75/83.5) y 10.18% (8.5/83.5), respectivamente, o simplificando, el 90% para la población y el 10% para la capacidad.

24. Hay que recordar que, como ya se dijo, en el caso de los municipios integrados en el modelo de cesión, este importe incluye tanto el Fondo Complementario de Financiación como las participaciones territorializadas en el IRPF, IVA e impuestos especiales.

Referencias

Ahmad, E. y Thomas, R. (1997), "Types of transfers: A general formulation", en E. Ahmad, E. (ed.), *Financing decentralized expenditures. An international comparison of grants*, Cheltenham: Edward Elgar, 361-381.

Bird, R. y Tarasov, A. (2004), "Closing the gap: fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 22(1): 77-102.

Boadway, R. (2001), "Intergovernmental fiscal relations: The facilitator of fiscal decentralization", *Constitutional Political Economy*, 12: 93-121.

Boadway, R. (2015), "Intergovernmental transfers: rationale and policy", en E. Ahmad y G. Brosio (eds.), *Handbook of multilevel finance. Northampton*, MA: Edward Elgar Publishing, 410-435.

Boadway, R. y Hobson, P. (1993), "Intergovernmental Fiscal relations in Canada", *Canadian Tax Paper*, 96, Canadian Tax Foundation, Toronto.

Boadway, R. y Shah, A. (eds.) (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, DC: The World Bank.

Boadway, R. y Tremblay, J. (2006), "A Theory of Fiscal Imbalance", *Finanz Archiv*, 62(1): 1-27.

Boex, J. y Martínez-Vázquez, J. (2007), "Designing intergovernmental equalization transfers with imperfect data: concepts, practices and lessons", en J. Martínez Vázquez y B. Searle (eds.), *Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers*, New York, NY: Springer Science & Business Media, 291-343.

Cordero, J. M., Pedraja, F., Suárez-Pandiello, J. y Utrilla, A. (2013), "El índice de evolución de los ingresos tributarios del Estado y sus efectos sobre la PIE municipal", *Hacienda Pública Española*, 206(3): 137-161.

Gramlich, E. M. (1977), "Intergovernmental grants: A review of the empirical literature", en W. E. Oates (ed.), *The political economy of Fiscal Federalism*, Lexington: Health Publishers.

Martínez-Vázquez, J. y Searle, B. (eds.) (2007), *Fiscal equalization: Challenges in the design of intergovernmental transfers*, Springer Science & Business Media.

McLure, C. E. (1994), "The Tax Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints", *Australian Tax Forum*, 11(2): 153-83.

McMillan, M. L. (2008), "A Local Perspective on Fiscal Federalism: Practices, Experiences, and Lessons from Industrial Countries", en A. Shah (2008), *Macro Federalism and Local Finance*, Washington D. C.: World Bank, 245-290.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017), *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local*, Madrid.

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 Cordero, J. M. (2008), "Sobre las participaciones locales en los ingresos de las comunidades autónomas", *Papeles de Economía Española*, 115: 180-188.

Pedraja, F. y Cordero, J. M. (2011), "Las participaciones locales en los tributos de las Comunidades Autónomas de régimen común", en S. Lago (ed.), *Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Pedraja, F. y Cordero, J. M. (2012), "Analysis of alternative proposals to reform the Spanish intergovernmental transfer system for municipalities", *Informe sobre Federalismo Fiscal en España'11*, 80-88.

Pedraja, F. y Suárez-Pandiello, J. (2004), "La última "reforma" de la participación municipal en los tributos del Estado: un análisis cualitativo", *Papeles de Economía Española*, 100: 77-91.

Pedraja, F. y Suárez-Pandiello, J. (2008), "Reformar la PIE: ¿misión imposible?", *Papeles de Economía Española*, 115: 152-165.

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

Smart, M. (1998), "Taxation and deadweight loss in a system of intergovernmental transfers", *Canadian Journal of Economics*, 189-206.

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-Pandiello, 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*, Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.

Suárez-Pandiello, J. (2017), "De cómo olvidamos las PICAs en Flandes", *Presupuesto y Gasto Público*, 89: 91-119.

Tránchez, M., Martín, J., Fernández, I., Alonso, D. y Rodríguez, A. (2011), "Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía", *Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, n.º 25/2011.

Utrilla, A. (2010), *Análisis del sistema de financiación local en España y propuestas de reforma*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Utrilla, A. (2019), "La financiación local: luces y sombras de la Hacienda Pública española", en L. Ayala, J. Loscos y R. Martínez (eds.), *El futuro del sector público*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Vilalta, M. (2011), *El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Institut de Economia de Barcelona, Universidad de Barcelona.

Abstract

The Report of the Committee of Experts for the Review of the Local Financing System (2017) proposes replacing the current dual system of transfers with a single equalization system for all Spanish municipalities. The objective of this work is to discuss the suitability of the proposal and compare it with other less demanding alternatives based on distributive transfer formulas. To do this, we estimate the financial cost of each of these alternatives and of their distributive effects among municipalities according to their size and the type of system to which they belong.

Keywords: Municipalities, Local finance, Intergovernmental transfers, Simulation.

JEL Classification: H70, H77.