

**“LAS TRANSFERENCIAS GENERALES A LOS MUNICIPIOS
EN ESPAÑA: REGLAS DE EVOLUCIÓN Y EFECTOS SOBRE
LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS LOCALES”**

José Manuel Cordero
Francisco Pedraja

Universidad de Extremadura

RESUMEN

El sistema de transferencias incondicionadas a los municipios, habitualmente conocido en España como PIE (Participación en los Ingresos del Estado), tiene como objetivo fundamental garantizar la sostenibilidad de las finanzas locales. Sin embargo, en los últimos años el logro de este propósito se ha visto comprometido por la caída de recursos que ha traído consigo la crisis económica y que, en el caso concreto de la PIE, incide en la cuantía de las transferencias, al estar vinculadas al índice de evolución de los Ingresos Tributarios del Estado (ITE) desde la entrada en vigor de la última reforma del modelo de financiación local en 2004.

En particular, la situación se volvió crítica cuando en 2010 muchos municipios se encontraron con que tenían una deuda con la Hacienda Central correspondiente a la liquidación del ejercicio 2008 porque se les habían anticipado unas cantidades superiores a las que finalmente les correspondían. Esta situación volvió a repetirse el año siguiente, lo que contribuyó a crear un clima de asfixia financiera de difícil solución. Afortunadamente, en el año 2012 la situación se ha invertido y los municipios han vuelto a percibir una liquidación positiva, aunque la deuda de los dos ejercicios anteriores aún está pendiente de cobro por parte de la Hacienda central.

El objetivo de este trabajo es indagar acerca de las causas que provocaron esta inesperada evolución de los recursos municipales. Para ello, se lleva a cabo un análisis del actual modelo de transferencias generales a los municipios en España, haciendo especial hincapié en la incidencia que ha tenido la aplicación del ITE como índice de evolución de los recursos durante el período (2004-2010), tratando de determinar si este índice ha actuado como impulso o como freno de las tensiones financieras sufridas por los ayuntamientos.

Este análisis se complementa con la realización de un ejercicio de simulación en el que se comparan los efectos de la aplicación de un índice vinculado directamente con los recursos de la hacienda central con el hipotético caso de que se hubiese optado por un índice alternativo. Concretamente, se plantea la alternativa de utilizar un indicador representativo de una magnitud macroeconómica como el Producto Interior Bruto (PIB) nominal. Esta opción no sólo es más estable en el tiempo, sino que además su cálculo

corresponde a un organismo autónomo (Instituto Nacional de Estadística). Asimismo, esta opción presenta una ventaja en términos prácticos como es la de estar disponible en un menor plazo. Este hecho resulta fundamental para una correcta presupuestación y cálculo de las entregas a cuenta de las transferencias, ya que mientras que el PIB nominal del año n está disponible en el primer trimestre del año $n+1$, para disponer del ITE del año n hay que esperar a mediados del año $n + 2$.

Según la información mostrada en la Tabla 1, en el que se comparan los índices de evolución del ITE y el PIB nominal entre 2004 y 2010, resulta obvio que mientras el ITE ha estado sujeto a importantes oscilaciones, el PIB presenta una senda mucho más estable a lo largo del período. Las mayores diferencias entre ambos índices se detectan a partir de la llegada de la crisis económica, con la que el PIB nominal experimenta una pequeña caída en el año 2009 y un estancamiento en 2010, mientras que en el caso del ITE se produce un importante descenso en 2008 y 2009 y una posterior recuperación en 2010.

Tabla 1. Índices de evolución del ITE y el PIB nominal en el período 2004-2010

	2005/2004	2006/2004	2007/2004	2008/2004	2009/2004	2010/2004
ITE	1,1292	1,2709	1,3649	1,1311	0,8003	1,2704
PIBnom	1,0808	1,1715	1,2518	1,2930	1,2458	1,2467

Fuentes: DGCFEL (ITE) e Instituto Nacional de Estadística (PIB nominal)

Para la realización de la simulación se ha utilizado como referencia el volumen global de recursos entregados en concepto de transferencias a los municipios pertenecientes a los dos modelos existentes en España, el de variables, aplicable a los municipios de menor tamaño (menos de 75.000 habitantes y que no sean capitales de provincia o Comunidad Autónoma), y el de cesión, al que se acogen el resto de municipios de mayor tamaño. Se dejan, por tanto, al margen las cantidades distribuidas en concepto de cesión de tributos a estos últimos, ya que éstas evolucionan según la recaudación en cada municipio (IRPF) o la población y el consumo relativos dentro de la Comunidad Autónoma (IVA e impuestos especiales).

Los resultados obtenidos muestran que los municipios habrían obtenido un mayor volumen de recursos procedentes de la PIE si se hubiese establecido como índice de evolución el PIB nominal en lugar de los ITE. Concretamente, los recursos adicionales superarían los 3.000 millones de euros para el conjunto del período en el caso de los municipios de mayor tamaño, mientras que para los de menor tamaño obtendrían una financiación adicional que ascendería aproximadamente a la mitad de esa cifra. Además, el flujo de recursos con esta opción habría sido mucho más estable a lo largo del período.

Las diferencias más significativas entre las dos alternativas consideradas se detectan, como era de esperar, en los años 2008 y 2009, en los que la aplicación del índice ITE provocó caídas muy significativas de los recursos de ambos sistemas, especialmente en el modelo de cesión, donde no existía una garantía de financiación mínima. Por el contrario, con la aplicación del PIB nominal como índice de evolución el volumen de recursos se habría mantenido prácticamente estable en ambos sistemas entre 2007 y 2010 (registrando incluso un leve incremento en 2008). Esta mayor estabilidad resulta clave en un sistema de transferencias para garantizar una correcta planificación financiera a medio y largo plazo, la cual se hace aún más necesaria teniendo en cuenta que con estos recursos han de financiarse gastos ordinarios.