



PIE 2020: LIQUIDACIÓN NEGATIVA Y SUS EFECTOS

1. ANTECEDENTES.

La Participación de las Entidades Locales en los Tributos del Estado (conocida también como Participación en los Ingresos del Estado o PIE) es un recurso financiero de origen constitucional con naturaleza de transferencia corriente y de carácter incondicionado. Su regulación se encuentra en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), aprobado por el RDL 2/2004, en los artículos 111 al 126 inclusive.

Las cantidades que reciben los municipios por la PIE evolucionan cada año según un indicador denominado ITE (Ingresos Tributarios del Estado). De este modo, el Gobierno Central entrega unas cantidades a cuenta o anticipos a cada Entidad Local según la previsión que hacen en los Presupuestos Generales del Estado del citado ITE. Cuando finalmente se cierra el ejercicio y se conoce cómo ha evolucionado verdaderamente la recaudación del Estado y por tanto se sabe el valor real del ITE, se producen las liquidaciones definitivas. Estas liquidaciones, que se dan a conocer a los dos años de recibir las entregas a cuenta, pueden dar lugar a saldos positivos (el municipio recibirá algún importe más) o saldos negativos (el municipio tendrá que devolver ciertas cantidades al Estado) según se hayan cumplido o no las citadas previsiones de recaudación estatal.

Desde el año inicial de este sistema de financiación (2004) han sido ya varias las liquidaciones definitivas negativas, es decir, con importes a reintegrar por las Entidades Locales: 2008, 2009, 2013 y 2017.

Fue a la hora de cuantificar las liquidaciones del año 2008 (1.500 millones de € a devolver para el conjunto de las EELL) y del año 2009 (4.300 millones de € de una nueva liquidación negativa) cuando se mostró con mayor virulencia el impacto de una crisis económica en el sistema de financiación local.

2. LA PARTICIPACIÓN EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO DEL AÑO 2020.

La crisis sanitaria actual provocada por el COVID-19 está produciendo un profundo impacto en la economía española con indudables efectos negativos en las cuentas públicas. Valga como ejemplo la caída de la recaudación de los ingresos tributarios del Estado en un 8,8% entre 2020 y 2019 (caída del 21,8% si consideramos solo la figura del Estado tras reducir la cantidad destinada a las comunidades autónomas y entidades locales) según el informe mensual de diciembre de 2020 de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT).

En mayo de 2020 el O. A. de Gestión Tributaria del Ayuntamiento de Málaga elaboró un estudio denominado *“La participación de los municipios en los tributos del estado 2020. Consecuencias de la nueva crisis económica”*. Se trataba de un informe más amplio que el actual en el que se analizaba el marco legal de la PIE, su importancia como recurso en los ingresos municipales y se estimaban las liquidaciones definitivas 2020 del conjunto de municipios españoles (de ambos modelos) en función de varias hipótesis según el comportamiento que iban a tener los ingresos estatales durante dicho año 2020.

Partiendo de dicho estudio y con los datos de los que disponemos en la actualidad, se van a estimar las liquidaciones definitivas de la PIE 2020 en algunos casos concretos de EELL.

La financiación a través de la PIE presenta diferentes modelos según el tamaño o la naturaleza de la Corporación Local de que se trate y se organiza en torno a dos modalidades principalmente (modelo general o de variables y el modelo de cesión). El Ayuntamiento de Málaga, y algunas otras entidades que vamos a analizar a continuación, participan de esta fuente de financiación dentro del denominado “modelo de cesión”. El ámbito de aplicación de este modelo son los municipios capitales de provincia o de comunidad autónoma, o bien, que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes,



y las provincias, islas y comunidades autónomas uniprovinciales que no hayan integrado su participación en su respectiva financiación autonómica.

	Número de municipios	Población	% Población
Modelo Cesión	98	20.746.397	44,40%
Modelo Variables	8.033	25.976.583	55,60%
	8.131	46.722.980	100,00%

Además, el número de entidades provinciales que pertenecen al modelo de cesión es de 51 (38 provincias, 2 comunidades autónomas uniprovinciales y 11 islas).

Fuente: Haciendas locales en cifras 2018. Ministerio de Hacienda.

En el modelo de cesión, la PIE viene definida por dos vías de financiación:

- La participación en el denominado Fondo Complementario de Financiación (incluyendo las compensaciones por IAE).
- La cesión de un porcentaje de la recaudación estatal del Impuesto sobre el valor Añadido (IVA), del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y de los Impuestos Especiales (cerveza, productos intermedios, alcohol, hidrocarburos y tabaco).

Para realizar esta estimación partiremos de los siguientes datos y premisas:

- Recaudación tributaria estatal.
- Entregas a cuenta recibidas en el año 2020 por parte de las EELL consideradas.
- Importes del año base del Fondo Complementario de Financiación (FCF) y de las compensaciones IAE.
- Para simplificar los cálculos a la hora de realizar las estimaciones y no perder rigor en las mismas vamos a tener en cuenta solo la parte que se percibe del Fondo Complementario de Financiación (supone aproximadamente el 90% del total de la PIE) dejando fuera del cálculo lo que se recibe por la cesta de impuestos ya que para la liquidación de ese último componente entran en juego otras variables cuya cuantificación no conocemos de manera tan anticipada (índices de consumo, índices de población, cuota líquida del IRPF municipal,...).

Con esos datos de partida podremos hacer los cálculos para estimar el ITE real entre 2004 y 2020 (1,3244), cuantificar el importe efectivo del FCF y compensaciones de IAE, y por diferencia con las entregas a cuenta recibidas (basadas en la estimación a la que nos hemos referido con anterioridad), estimar las liquidaciones por dicho fondo en 2020, tanto el montante total para los municipios en régimen de cesión, como para algunos de los miembros de la Comisión de Haciendas Locales:

Millones de euros	Estimación liquidación definitiva PIE 2020 (solo FCF)
TOTAL MUNICIPIOS DEL MODELO CESIÓN	-1.096,7
Ayuntamiento de Madrid	-247,7
Ayuntamiento de Barcelona	-178,8
Ayuntamiento de Valencia	-55,1
Ayuntamiento de Zaragoza	-41,7
Ayuntamiento de Málaga	-38,8
Ayuntamiento de Córdoba	-12,7
Ayuntamiento de Alcalá de Henares	-7,4



Ayuntamiento de Badajoz	-5,0
Ayuntamiento de Palencia	-2,9
Ayuntamiento de Zamora	-2,3
Diputación de Badajoz	-25,0

3. EFECTOS DE UNA LIQUIDACIÓN NEGATIVA SIGNIFICATIVA

A la vista de esta estimación y las liquidaciones negativas resultantes, el perjuicio para las haciendas locales puede ser importante.

En las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 y ante el clamor de las EELL, especialmente desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el Gobierno tomó en su momento algunas medidas para atenuar el impacto de los reintegros (devoluciones de las EELL al Estado):

- Aplazamiento de un año de los reintegros correspondientes a la PIE 2008. Comenzaron en enero de 2011 (Artículo 91 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010).
- Fraccionamiento de los reintegros correspondientes a la PIE 2008 y PIE 2009. Se fraccionaron en 60 mensualidades (Artículo 91 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 y artículo 99 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, respectivamente).
- Ampliación del fraccionamiento para los reintegros pendientes de devolver de la PIE 2008 y 2009. Se pasó de 60 a 120 mensualidades, bajo el cumplimiento de algunos requisitos por parte de las EELL, a partir de enero de 2012 (Disposición final décima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012).
- Nueva ampliación del fraccionamiento para los reintegros pendientes de devolver de la PIE 2008 y 2009. Para aquellas EELL ya acogidas a la anterior ampliación se extiende el fraccionamiento de lo pendiente en otras 120 mensualidades más a partir de enero de 2015, cumpliendo unos determinados requisitos (Disposición adicional única de Real Decreto-ley 12/2014, de 12 de septiembre).

A modo de ejemplo, en el caso del Ayuntamiento de Málaga, los reintegros por estas liquidaciones negativas, tras los fraccionamientos concedidos, dejarán de pagarse en el año 2032.

4. ALGUNAS CUESTIONES SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN LOCAL.

Ante situaciones como la que estamos analizando, entendemos necesario incluir en este trabajo las debilidades que presenta el sistema de financiación local y algunas recomendaciones para su mejora.

En la configuración del modelo actual de PIE se trató de establecer un instrumento de financiación que no estuviese influenciado por decisiones políticas pero sí por la evolución del ciclo económico, dotándolo de una regla de evolución temporal y de automatismo en su cálculo basado en la evolución de los ingresos tributarios estatales (ITE). Con el paso del tiempo, se ha comprobado que este sistema sí se encuentra influenciado por decisiones políticas, por el comportamiento de otras administraciones como en lo relacionado con la financiación de las Comunidades Autónomas (dado que los impuestos cedidos representan un porcentaje del montante de recaudación después de deducir los importes que corresponden a dichas Comunidades Autónomas), por bonificaciones que afecten a los impuestos estatales, por una mala estimación presupuestaria o por una inadecuada previsión económica del Gobierno.

El principio de suficiencia debería equivaler a una garantía de financiación y no tanto a una dependencia de la política fiscal del Estado por lo que quizás habría que estudiar la posibilidad de utilizar otros índices de evolución más estables para evitar distorsiones e incertidumbres y/o garantizar unos importes mínimos a

percibir, como han recogido algunas de las propuestas realizadas en los últimos años por las EELL, que no han sido atendidas.

Por otro lado, este sistema de financiación local no es del todo transparente para conocer con la suficiente antelación las cantidades que formarán parte de los ingresos municipales, lo que demora la correcta elaboración presupuestaria municipal: baste citar ejemplos como el poco aclarado “coeficiente de homogeneización”, los opacos índices y coeficientes aplicados a los tributos cedidos para el cálculo de las liquidaciones, o las demoras en conocer alguna liquidación definitiva, como la de 2017; sin mencionar actualizaciones extraordinarias de los importes de las entregas a cuenta de la PIE sobrevenidas al final del ejercicio que impiden la planificación y ejecución del gasto.

Por último, como se ha comprobado en el tiempo, las entregas a cuenta no garantizan que sean las definitivas y son habituales las devoluciones al Estado por desviaciones de cálculo ajenas al ámbito local.

5. CONCLUSIONES.

El impacto de esta crisis está sujeto a una extrema incertidumbre que dificulta los ejercicios de previsión económica y fiscal.

Se pone de manifiesto la necesidad imperiosa de revisar el sistema de financiación de las entidades locales.

Se ha mostrado, a través de cálculos y estimaciones, la posible liquidación definitiva que se puede producir en la PIE 2020, se trataría de una liquidación negativa que daría lugar a saldos deudores a devolver por parte de las EELL a partir del año 2022.

En la anterior crisis económica, en las liquidaciones negativas de los años 2008 y 2009, se establecieron algunas medidas para el fraccionamiento y aplazamiento de los reintegros. Estas medidas se tomaron de manera prolongada en el tiempo y de forma parcial en los primeros momentos. En la actualidad desconocemos si se llevarán a cabo actuaciones similares u otras de índole financiera pero estamos seguros de que, si los importes de las liquidaciones negativas son tan significativos como se han mostrado en este informe, los ayuntamientos volverán a pasar dificultades y necesitarán el apoyo y la ayuda del Estado y de las Comunidades Autónomas, para poder mantener la suficiencia financiera y el nivel de los servicios públicos que prestan, más aún en periodos de crisis económica en los que muy posiblemente también bajen algunos de sus ingresos propios.

Precisamente con la divulgación de este informe lo que pretendemos es llamar la atención de la problemática a la que nos vamos a enfrentar las EELL en los próximos meses. No debemos esperar a la comunicación oficial de esta liquidación 2020 para que se estudien y se tomen las medidas necesarias. Debemos anticiparnos y solicitar desde ya al Ministerio una solución óptima y regulada que nos permita poder planificar en tiempo y forma estos posibles reintegros.

**ORGANISMO AUTÓNOMO DE GESTIÓN TRIBUTARIA DEL
EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA**

Mayo 2021