

## V. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

### LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN EN ESPAÑA: EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO EN EL PERÍODO 1997-2001. LECCIONES PARA EL NUEVO SISTEMA\*

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell  
Octavio Granado*

#### Introducción

En la última semana de julio de 2003, el Ministerio de Hacienda entregó a las Comunidades Autónomas que participaron en el sistema de financiación vigente en el período 1997-2001, la liquidación correspondiente al ejercicio de 2001, último del periodo correspondiente al modelo aprobado en 1996.

El presente documento pretende ofrecer un balance de los resultados de dicho modelo y del grado de adecuación de dichos resultados con los objetivos y expectativas generados. Además, ofrecemos algunas reflexiones sobre el nuevo modelo aprobado en 2001 a partir de tales resultados.

Para ello, comenzaremos recordando los contenidos del Acuerdo de 1996 así como los desarrollos posteriores, para analizar después el comportamiento de la participación de las CCAA en el IRPF, la evolución de la participación en los Ingresos del Estado, el funcionamiento de las garantías previstas en el modelo de 1996, la aplicación de las facultades normativas de carácter tributario por parte de las CCAA, así como la evolución del resto de los ingresos de las Comunidades Autónomas. En el último apartado, junto a las conclusiones finales, se ofrecen algunas consideraciones sobre las perspectivas del modelo aprobado en 2001 a la luz de la experiencia del sistema anterior.

#### El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996

La propuesta que el Gobierno presentó en el verano de 1996 representaba un paso adelante hacia una mayor corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. La participación concedida a las CC.AA en la cuota del IRPF, con topes y garantías, aprobada en 1993, va a transformarse en la atribución de un doble tramo: una participación en la cuota recaudada en el territorio y otra participación en la tarifa, sin límites en cuanto al crecimiento y con un sistema de garantías más complejo. En síntesis, se señalan a continuación los elementos principales del Sistema:

- Objetivos. El Gobierno contemplaba en su propuesta de reforma el objetivo de reducir la tributación por IRPF y que la recaudación impositiva del

---

\* Una parte del contenido de este texto se presentó en la XXIX Reunión de Estudios Regionales celebrada en Santander, el 27 de noviembre de 2003.

Estado evolucionara con índices que no sobrepasaran el incremento del PIB en términos nominales, por lo que el aumento de recursos de las CCAA debería provenir de la mejora de la gestión tributaria autonómica, la lucha contra el fraude fiscal y el ejercicio de la capacidad normativa.

- La financiación de las CC.AA en el Sistema se obtenía a partir de la definición de una restricción inicial, equivalente a la financiación que correspondía a cada Comunidad en 1996, por la recaudación normativa de tributos cedidos y tasas afectas, además de la participación en ingresos generales del Estado.
- Para financiar la parte no cubierta por la recaudación normativa de tributos y tasas, se cede a las CC.AA el 15% del IRPF, con capacidad normativa (TIR), aplicado a las declaraciones presentadas en cada territorio, incrementadas en el 15% de la deducción por doble imposición internacional, de las declaraciones complementarias, recaudación por actas de inspección, liquidaciones y devoluciones, producidas en la Comunidad cada año. Una vez se completaran los traspasos en materia educativa, el tramo cedido a las CCAA subiría hasta el 30%.
- La financiación de la restricción inicial se completaría, si fuera necesario, con una participación en los ingresos territoriales del IRPF (PIR) que podía ser del 5, 10 ó 15%. Si la TIR y la PIR no fueran suficientes para financiar con los tributos y tasas la restricción inicial, se disponía de una Participación en Ingresos Generales del Estado (PIG), que evolucionaría cada año según lo hicieran los ITAE (Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente -del Estado-). La TIR desaparece de los Presupuestos del Estado, que siguen consignando como es lógico dotaciones para la PIR y la PIG.
- Las facultades normativas asignadas a las CC.AA en el IRPF, abren la posibilidad de incrementar o disminuir la tarifa complementaria (TIR) en un 20%, y de crear deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta. En el impuesto sobre el Patrimonio las atribuciones alcanzan, con algunos límites, a la tarifa y al mínimo exento; en Sucesiones a la tarifa y a las reducciones de la base imponible en adquisiciones «mortis causa»; en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, al tipo impositivo en la transmisión de bienes inmuebles y al tipo de gravamen de los documentos notariales. Por fin, en los tributos sobre el juego, las facultades normativas son prácticamente ilimitadas.
- En relación con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, se sustituye la Comisión Mixta de Gestión del IRPF por una Comisión Mixta de Coordinación Tributaria con funciones teóricamente algo mayores; por otro lado, los Órganos de Relación anteriormente vigentes se sustituyen por los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria, con capacidad para la elaboración de programas anuales de control e inspección, pero con una menor representación de las CC.AA.
- El nuevo modelo prevé también la puesta en marcha de tres fondos de garantía, denominados en el Acuerdo «instrumentos de solidaridad». El

primero, concebido como límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF, determinaba que la TIR y la PIR verían completado su incremento hasta lo que creciera el PIB en términos nominales a coste de factores, si éste último crecía por debajo que la recaudación por IRPF, o hasta el 90% del PIB, así expresado, si su crecimiento fuera superior al IRPF.

- La garantía de «suficiencia dinámica» asegura que cada Comunidad en el quinquenio tendría un aumento de recursos no inferior al 90% del incremento de ingresos que experimentarían los recursos computables (TIR + PIR + PIG) del conjunto de las Comunidades Autónomas.
- La Garantía de «capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos» pretendía asegurar que la financiación por habitante que disfrute una Comunidad Autónoma por los mecanismos del Sistema, no fuera inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas, computándose a estos efectos los tributos y tasas cedidos y exigiendo como requisito para su aplicación el traspaso a todas las CC.AA de los servicios de educación.
- Las garantías tienen reglas de prioridad y exclusión: primero se aplica la correspondiente al IRPF; esta primera garantía se computa como financiación recibida por cada Comunidad a los efectos de aplicación de las otras dos (pero no para el cálculo de las medias); en todo caso, sólo pueden recibirse fondos por una de las dos garantías finales.
- Por último, las asignaciones de nivelación de los servicios fundamentales, previstas en el artículo 15 de la LOFCA, se dotan presupuestariamente y se crea un Grupo de Trabajo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera para estudiar su implementación.

### Las modificaciones posteriores

Como el texto del acuerdo de septiembre de 1996 explicitaba, la voluntad del Gobierno cuando se aprobó el Sistema era la de introducir reformas en el IRPF, que afectarían a la capacidad recaudatoria del impuesto. Pero estas reformas no esperan a la Ley 40/98, sino que comienzan a introducirse en los Decretos del verano de 1996. El impacto de estas medidas junto con otras circunstancias, tales como la reducción de los rendimientos de capital ocasionada por la disminución acusada de los tipos de interés causa, desde mediados de 1996, una importante caída de la recaudación por IRPF.

En consecuencia el Gobierno y las CC.AA que apoyaban el nuevo Sistema decidían pues el cambio, a mitad de período, de algunas de las reglas de juego acordadas en septiembre de 1996. La cobertura formal de esta decisión serán los cambios legislativos previstos en el Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas, pero la razón de fondo es la evolución del impuesto desde 1996. De hecho, aunque la vigencia de la reforma legislativa comience en enero de 1999, las decisiones del CPFF que se celebra el 28 de marzo de 1998, tienen efecto retroactivo desde 1º de enero de 1997, es decir, desde el comienzo de la aplicación del Sistema.

La modificación más importante se produce en los Fondos de Garantía. El límite mínimo de evolución de los recursos obtenidos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (TIR + PIR) queda fijado en el PIB nominal. Como en marzo de 1998 ya es evidente que la recaudación del IRPF en el conjunto del quinquenio va a crecer menos que el PIB en términos nominales, esta decisión supone de hecho pasar del 90% del PIB nominal al 100%. Asimismo se extiende esta garantía hasta la PIG; no obstante, esta reforma no será aplicada en todo el quinquenio.

Aunque esta modificación garantiza a las CCAA la compensación de las pérdidas de recaudación producidas desde 1996, éstas tampoco aceptaban asumir los costes de las reformas legislativas del IRPF. En este sentido, la Ley 40/1998 de 9 de diciembre del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias modifican, con el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el porcentaje cedido a las CC.AA. de IRPF. Ese porcentaje se calcula sobre cada uno de los tramos de la tarifa, siendo además distinto cada uno de ellos, tal y como se expresa en el *cuadro 1*, que recoge el porcentaje que sobre la tarifa global del nuevo impuesto supone el tipo de la tarifa autonómica. Este procedimiento explica por qué el porcentaje de IRPF cedido es diferente para cada Comunidad y cada ejercicio, en función de las declaraciones presentadas y sus importes, y que lo mismo suceda para cada contribuyente.

CUADRO 1

IRPF AUTONÓMICO					
Base liquidable (1)		Tipo global (2)	Tipo auton. (3)	(3) / (2)	
-	3.678,19	18,00	3,00	16,66 %	
3.678,19	- 12.873,68	24,00	3,83	15,96 %	
12.873,68	- 25.134,33	28,30	4,73	16,89 %	
25.134,33	- 40.460,13	37,20	5,72	15,376 %	
40.460,13	- 67.433,56	45,00	6,93	15,4 %	
67.433,56	en adelante	48,00	8,40	17,5 %	

Fuente: Ley 40/1998 y elaboración propia.

El CPFyF estimó que la aprobación de la nueva tarifa autonómica equivaldría al 16,5% de la recaudación, frente al 15% anterior aunque, como se señalaba más arriba, este porcentaje variaba según Comunidades y ejercicios y, en general, quedó por debajo de la estimación mencionada.

Por otro lado, bien sea como consecuencia de estas dos modificaciones, o bien debido a la evolución del IRPF, nunca se producirá en el quinquenio la ampliación prevista en el acuerdo del tramo autonómico del IRPF hasta el 30%; esta cuestión será desarrollada más adelante.

Un aspecto complementario de los anteriores es la introducción anual de una serie de anticipos de tesorería sobre los fondos de garantía modificados, de tal

forma que las entregas a cuenta de la TIR + PIR + Garantía IRPF crecerán a partir de 1999 de acuerdo con la tasa de crecimiento prevista para el PIB nominal.

### La evolución del IRPF

Como ya se ha comentado anteriormente, el nuevo sistema no se planteaba como objetivo la aportación de recursos adicionales derivada del incremento de la recaudación del IRPF a las Comunidades, sino de la mejora de la eficiencia de la Administración tributaria y del ejercicio de las nuevas facultades vinculadas a la corresponsabilidad fiscal.

#### a) Evolución general

Como podemos comprobar en los cuadros 2 y 3, que recogen la evolución de la TIR (sin ejercicio de la capacidad normativa) y la PIR con los datos ofrecidos por las sucesivas liquidaciones de cada uno de los ejercicios, durante el periodo quinquenal de vigencia del Sistema el IRPF no ha sido una fuente de recursos adicionales para las Comunidades, ya que de hecho su crecimiento se ha situado en promedio claramente por debajo del PIB en términos nominales según el coste de los factores, y sólo dos Comunidades (C. de Madrid y las Islas Baleares) alcanzan a final del periodo crecimientos cercanos a los del PIB.

CUADRO 2

EVOLUCIÓN TIR 1997 - 2001* (en miles de euros)					
Comunidad	1997	1998	1999	2000	2001
Cataluña	1.062.793,8	1.140.769,1	1.163.639,2	1.301.410,0	1.449.149,1
Galicia	253.707,7	267.532,4	257.392,0	283.577,9	324.892,2
Asturias	134.899,7	142.210,5	136.552,6	154.270,1	171.548,2
Cantabria	62.574,6	68.394,6	67.326,6	74.942,1	83.188,9
La Rioja	34.641,1	37.528,2	39.097,4	42.947,7	45.979,1
R. Murcia	91.633,6	98.461,9	95.966,2	109.592,8	125.034,1
C. Valenciana	437.734,4	473.575,6	477.359,2	538.314,0	607.553,9
Aragón	167.747,4	176.358,6	173.488,5	194.070,1	213.521,8
Canarias	168.297,8	184.405,0	179.610,1	201.635,0	226.111,2
I. Baleares	107.972,2	117.607,5	122.524,6	140.039,0	157.267,5
C. Madrid	1.108.905,5	1.204.198,9	1.279.684,5	1.475.956,7	1.628.543,7
Castilla y León	269.071,6	280.843,7	267.804,8	295.554,4	328.525,7
<b>TOTAL</b>	<b>3.899.979,5</b>	<b>4.191.886,1</b>	<b>4.260.445,7</b>	<b>4.812.309,9</b>	<b>5.361.315,4</b>

\* Sin ejercicio de la capacidad normativa.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración Propia.

En relación con la TIR, sólo tres Comunidades tienen tasas de crecimiento superiores a la media: las dos mencionadas (Madrid y Baleares) y la Comunidad Valenciana. En un segundo grupo, se incluirían Cataluña, la Región de Murcia, y Canarias. El resto, muestran porcentajes inferiores y especialmente bajos en Castilla y León, Asturias, Aragón y Galicia.

CUADRO 3

EVOLUCIÓN PIR 1997 - 2001 (en miles de euros)					
Comunidad	1997	1998	1999	2000	2001
Cataluña	1.062.793,8	1.140.769,1	1.049.231,6	1.172.891,2	1.304.741,6
Galicia	253.707,7	267.532,4	232.283,0	255.736,9	293.834,2
Asturias	* 44.966,6	* 47.403,5	* 41.059,7	* 46.422,0	154.662,7
Cantabria	62.574,6	68.394,6	60.750,0	67.494,2	74.818,9
La Rioja	** 23.094,0	** 25.018,8	35.255,9	37.700,3	41.389,9
R. Murcia	** 61.089,1	** 65.641,3	** 57.481,9	98.508,5	112.681,0
C. Valenciana	437.734,4	473.575,6	428.595,1	483.628,5	546.938,7
Aragón	* 55.915,8	* 58.786,2	156.690,7	175.108,8	192.515,2
Canarias	168.297,9	184.405,0	161.423,6	181.263,6	203.173,3
I. Baleares		117.607,5	110.442,0	126.219,3	141.793,6
C. Madrid				** 881.548,8	** 972.652,3
Castilla y León	269.071,7	280.843,7	241.078,4	266.289,5	296.236,9
<b>TOTAL</b>	<b>2.439.245,6</b>	<b>2.729.977,7</b>	<b>2.574.291,9</b>	<b>3.792.810,9</b>	<b>4.335.438,3</b>

\* 5 %; \*\* 10 % ; Resto, 15 %.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

La negativa evolución del impuesto, ya desde mediados de 1996, fruto tanto de las medidas del Gobierno como de la caída de los tipos de interés, es la causante de la aprobación de las dos medidas ya comentadas: la modificación de la garantía y la elevación de los tipos del tramo cedido en la Ley reguladora del IRPF. Hay que señalar cómo, a pesar de esta elevación, que se había previsto fuera desde el 15%, al 16,5% de la recaudación territorial, los ingresos por IRPF únicamente crecieron en torno al 1% en el TIR durante 1999, mientras que la participación territorializada caía dicho año casi el 7%, profundizando ya la tendencia decreciente marcada por los dos primeros años del quinquenio, según se recoge en el *cuadro 3*.

Los crecimientos superiores experimentados por el Impuesto en los años 2000 y 2001, en los que no se deflactó la tarifa y se produjo por lo tanto una elevación de tipos en pesetas constantes, no bastaron para corregir la tendencia, y sólo la Comunidad de Madrid y la de las Islas Baleares pudieron, gracias a la ele-

vacación del tipo cedido en la Ley del Impuesto, alcanzar crecimientos superiores al PIB nominal, y no precisar del uso del fondo de garantía.

### *b) Perspectiva territorial*

Si las previsiones globales sobre el IRPF basculaban en torno al crecimiento del PIB, el reparto territorial, la permanente cuestión de la solidaridad entre comunidades, era no sólo el elemento central de la polémica política sino de las modificaciones que se fueron incorporando al sistema.

Además de hacer hincapié en los menores costes que tiene para las CC.AA con menor recaudación la aplicación de beneficios fiscales, las simulaciones efectuadas por diversos especialistas con motivo de la reforma proyectaban escenarios en los cuáles, de mantenerse los crecimientos territoriales de la recaudación del periodo 1987-1995, la mayor vinculación al IRPF que implicaba el nuevo sistema disminuiría las desigualdades territoriales en lugar de incrementarlas.

Frente a los que argumentaban que la progresividad en frío del IRPF hace crecer más al impuesto dónde mayor es la renta por la elevación de los tipos, o los que deducían de los crecimientos de recaudación del impuesto mayores crecimientos de ingresos para las CC.AA en las que el IRPF supone un porcentaje mayor de los mismos, tanto el Instituto de Estudios Fiscales como el trabajo de Casado y otros (1998) eran concluyentes: «Si hay alguna regla *-en la evolución precedente del IRPF-* es que las regiones que parten de un nivel de renta por habitante más bajo son las que consiguen tasas de crecimiento de recaudación más elevadas... Ese comportamiento combina los efectos de varios factores, unos de carácter económico y otros de tipo fiscal, pero el resultado que se obtiene va en contra de suponer que está asegurado un aumento de la desigualdad entre CC.AA por esta vía.»

En realidad, las proyecciones estaban basadas en la evolución de la recaudación del IRPF, que se había comportado de manera diferente respecto al PIB o al VAB regional en términos nominales, consecuencia de una combinación de factores diversos. Sin embargo, durante el primer quinquenio de gobierno del Partido Popular el IRPF evolucionó de forma más proporcional al VAB y a la población.

El *cuadro 4* recoge la diferencia entre las proyecciones planteadas en uno de los estudios citados, que partía del aumento del impuesto en el periodo 1990-1995, y la evolución real de la recaudación del IRPF entre los años 1996 y 2001, según las sucesivas liquidaciones. Las seis CC.AA del Sistema que tienen mayores crecimientos poblacionales (I. Baleares, Canarias, R. Murcia, C. Madrid, C. Valenciana y Cataluña) son también las que tienen mayores crecimientos en el impuesto. De las CC.AA estudiadas (según los datos de FUNCAS), las siete que tuvieron un crecimiento mayor del producto Interior Bruto Regional en este período son I. Baleares, R. de Murcia, Canarias, La Rioja, Comunidad Valenciana, Cataluña y C. de Madrid. La mayor correlación entre la evolución del PIB regional y la del IRPF se rompe precisamente en las tres CC.AA que

rechazaron el Sistema: aunque Andalucía, Extremadura y Castilla - La Mancha tienen altos crecimientos de su PIBr, se sitúan, especialmente las dos últimas, en la banda baja del crecimiento del impuesto.

CUADRO 4

EVOLUCIÓN DEL IRPF POR CCAA: 1996-2001 PROYECCIÓN SOBRE CRECIMIENTO 1990-1995		
Comunidad	1996 -2001	proy. 1990-95
Cataluña	1,2668	1,3296
Galicia	1,1679	1,4177
Asturias	1,1469	1,3246
Cantabria	1,2231	1,3181
La Rioja	1,2130	1,3306
R. Murcia	1,2679	1,3311
C. Valenciana	1,2756	1,3763
Aragón	1,1653	1,3141
Canarias	1,2800	1,4203
I. Balears	1,3788	1,3604
C. Madrid	1,3580	1,2725
Castilla y León	1,0961	1,3760
Andalucía	1,2518	1,3949
Castilla-La Mancha	1,1467	1,4324
Extremadura	1,1505	1,4236
<b>Total</b>	<b>1,2806</b>	<b>1,3678</b>

Fuente: Para el periodo 1996-2001, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Para las proyecciones, Casado y otros, según datos del Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia.

En conclusión, no han sido precisamente las CC.AA que partían de un nivel de renta más bajo las que consiguieron tasas de recaudación más elevadas, aunque tampoco cabe afirmar mecánicamente lo contrario. El mayor desarrollo socio-demográfico y económico de la vertiente mediterránea, de Canarias y de Madrid es perceptible, frente a la vertiente atlántica, y sólo la limitada evolución del impuesto y la presencia de fondos de garantía hiperactivados han impedido el incremento de desigualdades territoriales en el Sistema, que seguramente se producirán en el actualmente vigente (el aprobado en 2001), ante la ausencia de mecanismos de garantía.

### c) La tarifa autonómica del IRPF en la Ley 40/1998

La nueva tarifa autonómica, que la Administración del Estado consideraba equivalente al 16,5% de la recaudación global, debía compensar el impacto causado por la reforma fiscal en la recaudación del impuesto.



La modificación de los tipos no compensaba sin embargo todos los cambios producidos, aunque la Administración del Estado intentó aplicar la nueva legislación en congruencia con el espíritu del legislador para evitar que el acuerdo de septiembre de 1996 se viera vaciado de contenido. Por ejemplo, hubiera sido conveniente que la nueva legislación recogiera de forma más precisa cuál es el rendimiento global del Impuesto para las CC.AA. y no sólo la parte correspondiente a la tarifa autonómica.

Por otra parte, la Ley exonera de la obligación legal de presentar declaración sobre el impuesto a un importante contingente de contribuyentes, pero como el acuerdo de 1996, y la precedente reforma de 1993 se basaban en la atribución a las CC.AA. de las cuotas líquidas de las declaraciones presentadas, esto produciría una disminución inaceptable en los ingresos de las CC.AA., ya que no se aplica el porcentaje autonómico sobre las retenciones practicadas a los contribuyentes que no están obligados a presentar declaración.

¿Cómo se ha resuelto esta cuestión con posterioridad? En la práctica, la Administración del Estado ha tratado las liquidaciones con solicitud de devolución como si fueran declaraciones positivas, y ha hecho «desaparecer» este efecto perverso legal de las liquidaciones del IRPF practicadas a las CA. AA. En la nueva legislación ese problema no obstante se ha suprimido, al recoger la Ley 21/2001 de 27 de diciembre el mismo porcentaje autonómico sobre las retenciones de los contribuyentes con residencia fiscal en una Comunidad.

La modificación del tramo autonómico tiene efectos en una doble dirección. Por un lado, puede producir desigualdades territoriales al crear diferencias en el porcentaje cedido entre unas Comunidades y otras. Por otro, es necesario analizar si los objetivos de ampliación de los tipos se han cumplido, en la medida en que el incremento del tramo cedido haya o no servido para compensar a las CC.AA. de la caída en la recaudación.

Desde el punto de vista territorial, en los tres ejercicios producidos desde la reforma de la Ley del IRPF el porcentaje de las distintas CC.AA. se ha movido en una horquilla entre el 16,30% y el 16,45%. Aunque pueda parecer reducida no hay que olvidar su importancia sin tenemos en cuenta que se aplica a una magnitud superior a los cien mil millones de euros.

No hay una regla clara en la evolución del porcentaje de las CC.AA., aunque las Comunidades con menores cuotas medias se sitúan normalmente entre las que reciben un porcentaje menor del impuesto, mientras que la Comunidad de Madrid es indefectiblemente la que obtiene un tipo mayor, fruto sin duda de que el porcentaje mayor de la tarifa autonómica se sitúa en el último tramo de la escala (véase *cuadro 1*) y de que en esta Comunidad se localiza el mayor número de contribuyentes con tipos más elevados.

El *cuadro 5*, que recoge el porcentaje atribuido a cada Comunidad sobre las cuotas líquidas de los contribuyentes en el año 2001, ofrece datos muy similares a los de los dos ejercicios precedentes, y se ha elaborado comparando los datos de las cuotas autonómicas (sin ejercicio de la capacidad normativa) con las cuotas globales, ya que el resto de los componentes de la TIR (declaraciones complementarias, recaudación por actas de inspección, otras liquidaciones...) no han visto alterado su porcentaje del 15% por la reforma.

CUADRO 5

**PORCENTAJE DEL TRAMO AUTONÓMICO  
SOBRE CUOTAS DE LAS DECLARACIONES - 2001**  
(en miles de euros)

Comunidad	Cuota autonóm. (1)	Cuota global (2)	(1) / (2) %
Cataluña	1.433.841,0	8.740.630,7	16,404 %
Galicia	321.156,9	1.965.050,6	16,343 %
Asturias	170.028,1	1.037.835,8	16,383 %
Cantabria	82.293,0	501.190,1	16,419 %
La Rioja	45.286,0	275.901,7	16,414 %
R. Murcia	123.725,1	754.832,9	16,391 %
C. Valenciana	601.899,9	3.669.179,8	16,404 %
Aragón	211.508,3	1.291.018,3	16,383 %
Canarias	222.563,5	1.353.775,7	16,440 %
I. Baleares	155.041,8	945.926,4	16,390 %
C. Madrid	1.618.205,9	9.827.169,3	16,467 %
Castilla y León	325.024,3	1.983.858,2	16,383 %
Andalucía	722.061,0	4.406.731,8	16,385 %
Castilla-La Mancha	165.247,3	1.007.669,9	16,399 %
Extremadura	82.686,0	505.285,2	16,364 %
<b>Total</b>	<b>6.291.738,1</b>	<b>38.327.846,4</b>	<b>16,415 %</b>

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

Desde el punto de vista global, la atribución de un porcentaje mayor del IRPF no sirvió para compensar a las CC.AA. del descenso en la recaudación. En la práctica, este nuevo porcentaje sólo funcionó en el caso de las Comunidades de Madrid y de las Islas Baleares, ya que el resto de CC.AA. recibieron fondo de garantía hasta conseguir que sus ingresos por IRPF llegaran al PIB nominal. Ni siquiera el porcentaje de cesión llegó a las previsiones explicitadas, porque en los tres ejercicios se situó en torno al 16,4% de la cuota global, en lugar del 16,5% fijado. Puede parecer una distorsión mínima, pero en los tres ejercicios comentados el impacto de esta distorsión es similar al importe conseguido como consecuencia del ejercicio de las facultades normativas reconocidas sobre el IRPF a las CC.AA. durante todo el quinquenio, 92 millones de euros. Las Comunidades de Madrid y de las Islas Baleares, únicas que no han recibido garantía de IRPF, habrían cobrado once millones de euros adicionales (8,5 y 2,5 respectivamente) si los porcentajes de cesión hubieran cubierto las expectativas iniciales.

En todo caso, la financiación adicional obtenida por las Comunidades Autónomas por este incremento de la tarifa autonómica permitió reducir el Fondo de Garantía por el límite mínimo de evolución del IRPF en casi mil quinientos millones de euros, y compone con el importe del Fondo lo que puede llamarse el «coste» que las reformas del IRPF, así como los factores que incidieron negativamente en la evolución de su recaudación, tuvieron para la Administración del Estado en el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas aprobado en 1996.

d) *Consecuencias recaudatorias de la mejora en la eficiencia de gestión del IRPF*

El acuerdo de septiembre de 1996 señalaba explícitamente que las reformas tributarias proyectadas por el Gobierno reducirían la recaudación del IRPF. Los incrementos de recursos para las CC.AA., según el acuerdo, serían factibles a través de las siguientes vías:

- Mejora de la gestión tributaria autonómica
- Lucha contra el fraude fiscal
- Ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus facultades normativas en materia tributaria, en especial las relativas a la tarifa complementaria del IRPF y a los tributos cedidos.

Como una información ilustrativa, exponemos en el *cuadro 6* en qué medida la participación de las CC.AA. en la Agencia Estatal de Administración Tributaria de acuerdo a los mecanismos previstos en el Sistema, o la propia gestión de la AEAT dieron lugar o no a una mejora en la gestión, o a mayores éxitos en la lucha contra el fraude fiscal durante el período estudiado.

CUADRO 6

EVOLUCIÓN DE MAGNITUDES ASOCIADAS A LA GESTIÓN DEL IRPF [IND (X)]					
1997-2001 (en euros)					
Concepto	1997	1998	1999	2000	2001
Declaraciones complementarias	48.969.445	65.702.902	55.363.932	103.661.365	31.811.975
Recaudación actas	284.242.324	199.521.492	187.065.791	168.298.509	155.080.387
Otras liquidaciones	241.615.100	236.975.948	221.698.130	201.480.920	245.988.329
Devolución ingresos indebidos	-24.992.114	-25.853.056	-23.863.179	-22.105.430	-16.671.157
<b>Total</b>	<b>549.834.755</b>	<b>476.347.286</b>	<b>440.264.674</b>	<b>451.335.364</b>	<b>416.209.534</b>

Fuente: Magnitudes de Gestión del IRPF y elaboración propia.

De acuerdo con las magnitudes tributarias incluidas en las liquidaciones del Sistema, los resultados de gestión y especialmente la recaudación derivada de las actas de inspección han experimentado en el quinquenio una pérdida de valor relativo en los ingresos del IRPF, que en el caso de las actas de inspección se corresponde incluso con una pérdida de valor en términos absolutos. Las declaraciones complementarias experimentan un crecimiento, que no obstante se ve truncado significativamente en el año 2001.

Los Informes sobre la Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas que acompañan año tras año el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado,

realizados por los servicios del Ministerio de Hacienda, correspondientes a los ejercicios del quinquenio recogen en general avances considerables en el intercambio de información entre los departamentos tributarios de la Administración de las Comunidades Autónomas y la AEAT, aunque el Informe del 2001 sigue reflejando que, en el caso de algunas CC.AA. «La AEAT no tiene acceso a las bases de datos autonómicas». Asimismo recogen un protocolizado funcionamiento de los Consejos Territoriales, que celebran una reunión al trimestre en cada Comunidad; esta rutina no supone en principio el desarrollo de fórmulas de cooperación más intensas o novedosas. En la mayor parte de las CC.AA. o bien el Consejo Territorial no ha constituido grupos de trabajo, o bien el único existente es el que aborda la problemática derivada de la vinculación entre el IVA y el ITP, aunque en una minoría de CC.AA. se han constituido algunos grupos de trabajo distintos (sobre informática tributaria, recaudación ejecutiva, gestión...)

Donde el grado de colaboración entre la AEAT y las CCAA es menos intenso es en materia inspectora. Los Planes de Inspección conjuntos proyectados en el acuerdo no existen en ninguna Comunidad, salvo en Galicia, en estado incipiente. Las CCAA por lo general no realizan con el Estado conjuntamente tareas de selección de contribuyentes, ni comprobaciones simultáneas, ni actuaciones conjuntas en cualquiera de sus formas. En algunas CC.AA ni siquiera se realizan diligencias de colaboración.

La falta de medios materiales aplicados a las actuaciones inspectoras en relación con el Impuesto sobre el Patrimonio, concebido esencialmente como un instrumento de control, ha aparejado el escaso análisis de la información disponible, la limitada colaboración en las tareas de gestión y otros problemas de sintonía.

En términos cuantitativos, las magnitudes que complementan, fruto de la gestión tributaria, las cuotas de las declaraciones presentadas, experimentan durante el quinquenio un continuo retroceso, que pone en entredicho tanto el modelo de participación de las CC.AA. en la AEAT como la lucha contra el fraude fiscal en nuestro país por parte de la Administración del Estado durante el periodo analizado.

#### *e) El ejercicio de las facultades normativas por parte de las Comunidades Autónomas*

El acuerdo de 23 de septiembre de 1.996 definía la atribución de facultades normativas a las Comunidades Autónomas en el IRPF, mediante la capacidad de establecer en su respectivo territorio una tarifa propia y algunas deducciones, como «el cambio más importante que se introduce en el sistema de financiación»: «Sin solución de continuidad, se produce la transición desde un escenario basado en la competencia exclusiva de la Hacienda estatal en materia de normativa tributaria hasta el nuevo modelo, que va a permitir a las Comunidades Autónomas responsabilizarse sobre la figura impositiva más importante del sistema tributario: el IRPF.»

En realidad, las competencias normativas que quedan atribuidas a las Comunidades Autónomas son más bien reducidas, y se inscriben en un contexto eco-

nómico y legal que no anima a su ejercicio: el de un impuesto que ve mermada su capacidad recaudatoria por decisiones legislativas, un sistema que desincentiva la corresponsabilidad con generosas garantías, por no hablar de que el repunte de la actividad económica y con éste de la recaudación, coincide en un primer momento con procesos que minoran algunos de los rendimientos sometidos a tributación (especialmente la reducción de los tipos que afectan al capital mobiliario).

A pesar de que las Comunidades Autónomas tienen en sus respectivos Estatutos de Autonomía sin excepción el reconocimiento de su competencia exclusiva en materia de política de vivienda o de acción social, el volumen relativamente importante de los beneficios fiscales relacionados con la compra o el alquiler de vivienda, con las donaciones con interés social o las ayudas a familiares ancianos o discapacitados no puedan ser objeto de intervención por parte de las Comunidades, que se ven limitadas a la aprobación de nuevos beneficios en ámbitos estrictamente señalados.

Respecto a la posibilidad de regular la tarifa autonómica, ninguna Comunidad ha hecho uso de la misma, ni siquiera con las evidentes limitaciones existentes en el acuerdo (la modificación no podrá ser superior o inferior en un 20% a la cuota que resultaría de aplicar a la misma base la tarifa que se decidiera con carácter subsidiario por la Administración del Estado).

En estos términos, el ejercicio de sus competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas ha sido durante el quinquenio 1997-2001 muy reducido en el IRPF, aunque el incremento de las competencias normativas sobre los tributos cedidos con anterioridad a las Comunidades, menos destacado, tanto en el texto del acuerdo como en la explicación del mismo ante la opinión pública, ha tenido consecuencias prácticas mayores.

Si agrupamos los beneficios fiscales establecidos por las Comunidades en ejercicio de sus facultades normativas en tres componentes fundamentales (familia, vivienda y donativos), las Comunidades que en el último ejercicio del quinquenio ha hecho uso de facultades normativas en el IRPF serían:

- Familia (natalidad, familias numerosas, adopciones, hijos discapacitados, guarderías, cónyuges sin actividad remunerada, contribuyentes mayores): Aragón, Islas Baleares, Cataluña, Castilla y León, Galicia, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana.
- Vivienda (alquiler, adquisición viviendas sociales, jóvenes adquirentes...): Islas Baleares, Región de Murcia, Comunidad Valenciana.
- Donativos (Patrimonio Histórico, acción social, medioambientales...): Aragón, Islas Baleares, Cataluña, Castilla y León, Región de Murcia, Comunidad Valenciana.

Estos datos presumirían un importante desarrollo de estas facultades, pero no es así.

En el *cuadro 7* se observa cuál ha sido el resultado cuantitativo. El cuadro sólo analiza los cuatro últimos años del quinquenio, ya que en el primero no

hubo posibilidad material por razones temporales del ejercicio de las facultades. En el mismo, se puede comprobar que:

- El importe de los beneficios fiscales no se ha incrementado en el periodo, ni en términos relativos, ni siquiera en términos absolutos. La media del periodo es inferior a la correspondiente al año 1998. Solamente en casos y ejercicios limitados, señalados en el cuadro, los beneficios fiscales han alcanzado un importe superior al 1% del tramo cedido de las cuotas líquidas de las declaraciones presentadas en las Comunidades.
- El importe global de los beneficios fiscales aprobados por las Comunidades Autónomas con cargo al tramo autonómico del IRPF es, durante todo el periodo, de 92 millones de euros, tal y como recoge el cuadro; una cifra inferior al 0,5% de la TIR y en torno al uno por mil de sus ingresos totales. Se trata de un importe insignificante en comparación con los beneficios fiscales que soportó en dicho periodo el IRPF en función de la normativa estatal.

CUADRO 7

EJERCICIO DE LA CAPACIDAD NORMATIVA (en miles de euros)					
Comunidad	1998	1999	2000	2001	TOTAL
Aragón	** 6.162,45				6.162,45
Asturias					
I. Balears	634,89	* 1.218,47	1.130,24	960,86	3.944,46
Canarias					
Cantabria					
Castilla y León	* 3.628,05	* 4.038,08	* 3.862,66	* 3.252,28	* 14.781,07
Cataluña	1.979,27	2.331,58	4.325,80	3.749,42	12.386,07
Galicia	950,74	1.041,52	1.728,25	2.225,84	5.946,35
C. Madrid	3.384,35	4.957,68	4.362,29	3.533,29	16.237,61
R. Murcia	* 1.107,05	* 2.331,19	* 2.417,03	755,68	* 6.610,95
La Rioja	103,31	285,11	* 582,60	* 618,41	1.589,43
C. Valenciana	* 7.786,50	* 4.752,25	* 6.776,97	5.083,53	* 24.399,25
<b>TOTAL</b>	<b>25.736,61</b>	<b>20.955,88</b>	<b>25.185,84</b>	<b>20.179,31</b>	<b>92.057,64</b>
<b>% TIR</b>	<b>0,614 %</b>	<b>0,492 %</b>	<b>0,523 %</b>	<b>0,376 %</b>	<b>0,494 %</b>

\* El ejercicio de capacidad normativa supone el 1% sobre la TIR del ejercicio (o ejercicios) respectivos.

\*\* La mayor repercusión sobre la respectiva TIR: 3,53 %.

Fuente: Importe económico del ejercicio de facultades normativas sobre el IRPF por las CCAA (varios años).

Como se decía anteriormente, las CC.AA. sí han sido más audaces en el ejercicio de las facultades normativas más amplias que se reconocen en los anteriores tributos cedidos. Todas las CC.AA. han regulado con leyes propias el juego en su territorio, y han modificado la tasa sobre el juego (que, como es bien sabi-

do, aunque mantiene ese nombre tradicionalmente, es en realidad más bien un impuesto). La elevación de los tipos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales para equipararlo al IVA en las ventas de inmuebles y en otras actividades ha tenido repercusiones recaudatorias muy importantes. También se han aprobado nuevas deducciones o reducciones en los tipos aplicados sobre las adquisiciones «mortis causa» gravadas por el impuesto de Sucesiones, tanto en lo que se refiere al hecho imponible (viviendas, fincas rústicas, patrimonio afecto a actividades empresariales) como a las circunstancias del adquirente (cónyuge, minusválido, etc.).

### La evolución de la participación en ingresos generales del Estado

Entre todos los ingresos regulados en la práctica por el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, es la Participación en los Ingresos Generales del Estado (PIG) el más dinámico, fruto del elevado crecimiento de los ITAE en este periodo, que ha superado el del PIB en términos nominales cuatro de los cinco ejercicios del quinquenio. Los crecimientos del IVA y del Impuesto sobre Sociedades, de forma regular, y, en el último bienio, el mayor crecimiento del IRPF con tarifas no deflactadas, son los motores de la notable evolución de los ingresos públicos. Los cuadros 8 y 9 reflejan los crecimientos de la PIG y de los ITAE en las respectivas liquidaciones de cada ejercicio.

CUADRO 8

EVOLUCIÓN DE LA PIG 1997-2001 (en miles de euros)

Comunidad	1997	1998	1999	2000	2001
Cataluña	716.390,1	834.693,3	913.784,6	1.002.532,7	1.069.758,3
Galicia	1.232.439,2	1.323.300,7	1.480.652,9	1.609.023,9	1.724.678,5
Asturias	6.753,8	7.251,8	7.901,3	8.586,3	360.567,6
Cantabria	42.198,9	45.310,0	49.462,9	293.857,2	314.399,7
La Rioja	9.173,9	9.850,2	106.346,8	117.863,5	126.103,0
R. Murcia	14.111,7	15.197,9	17.596,9	520.826,5	557.241,5
C. Valenciana	796.614,5	855.367,1	933.634,5	1.038.781,2	1.112.587,8
Aragón	36.684,6	42.032,3	361.022,6	392.737,8	420.192,7
Canarias	675.063,2	740.407,8	806.716,4	887.494,7	949.536,4
I. Balears	24.273,4	164.702,7	137.649,3	149.986,8	160.471,8
C. Madrid	-239.615,0	-256.965,6	-275.104,5	475.669,5	536.133,8
Castilla y León	201.585,9	216.447,8	240.539,4	1.411.895,1	1.521.886,3
<b>TOTAL</b>	<b>3.515.674,3</b>	<b>3.997.542,0</b>	<b>4.780.203,1</b>	<b>7.909.255,2</b>	<b>8.853.557,4</b>

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

CUADRO 9

EVOLUCIÓN ITAE 1996 - 2001 (en miles de euros)			
Año	Cuantía ITAE	Incremento anual	Incremento acumulado
1996	117.708.243,2		
1997	131.018.763,1	1,1130	1,1130
1998	140.678.092,5	1,0737	1,1951
1999	153.276.780,4	1,0895	1,3022
2000	166.565.709,0	1,0867	1,4151
2001	178.209.729,9	1,0699	1,5140

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

A pesar de las expectativas, bien fuera por el reducido crecimiento del IRPF, o por alguna otra razón, el Sistema no culminó después de los traspasos educativos la atribución plena a las CC.AA, del 30% del Impuesto sobre la Renta. La mayor parte de la financiación de los traspasos educativos recayó sobre la PIR, con lo que el Sistema de Financiación a su pesar siguió acentuando el peso de las transferencias del Estado como elemento central de suficiencia financiera. En este sentido, sirva como elemental comprobación la de que mientras que la PIG de 1997 era el 35,67% de la suma global de TIR + PIR + PIG, la PIG de 2001 era el 47,73% del mismo sumatorio. Si la evolución del PIB en términos nominales y de los ITAE hubieran seguido caminos menos divergentes, la PIG no habría superado el 40% en esta comparación.

### Los fondos de garantía

#### *a) La evolución de los recursos por IRPF*

El cuadro 10, que recoge la evolución del Fondo de Garantía aplicado en relación con el IRPF, nos demuestra cómo, a pesar de que la evolución del impuesto se sitúa por debajo del PIB nominal en todas las Comunidades Autónomas, y por tanto la garantía sigue creciendo ejercicio tras ejercicio, es la reforma del IRPF el detonante principal de la caída en la recaudación. La garantía ve multiplicarse su importe por siete desde 1998 a 1999, cuando el año precedente se había reducido a la mitad desde el primer ejercicio. Comunidades que vieron cómo su IRPF evolucionaba por encima del PIB en 1998, como Canarias o las Islas Baleares, se situaron por debajo en 1.999 para no volver a superar la comparación en el resto del quinquenio.



CUADRO 10

## EVOLUCIÓN GARANTÍA IRPF 1997 - 2001 (en miles de euros)

Comunidad	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
Cataluña	46.856,94	11.826,56	224.486,03	175.026,53	92.370,22	550.566,28
Galicia	23.235,64	25.122,89	105.684,75	107.821,93	76.514,17	338.379,39
Asturias	9.756,35	10.563,10	35.133,21	30.555,41	46.444,39	132.452,46
Cantabria	3.878,60	- 597,47	16.685,10	14.914,94	11.309,95	45.939,13
La Rioja	2.241,35	767,74	6.394,77	7.122,56	6.925,88	23.452,31
R. Murcia	3.491,01	805,50	21.814,69	20.504,51	7.883,75	54.499,45
C. Valenciana	28.862,11	7.515,54	108.652,48	80.902,12	30.330,05	256.262,29
Aragón	8.641,14	10.089,78	60.768,83	55.768,84	50.498,55	185.767,16
Canarias			17.377,55	25.377,70	9.340,37	52.095,64
I. Balears	480,12	- 480,12	4.630,51	- 1.740,13	- 2.890,38	
C. Madrid	24.119,97	-8.108,27	- 8.495,76	- 7.515,92		
Castilla y León	31.907,71	40.093	130.680,93	133.341,58	122.098,29	458.121,68
<b>TOTAL</b>	<b>183.470,94</b>	<b>97.616,43</b>	<b>723.813,10</b>	<b>642.080,08</b>	<b>450.555,26</b>	<b>2.097.535,79</b>

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

El resultado final de la modificación de esta garantía, producida en marzo de 1998, supone una cifra para el quinquenio superior a los dos mil millones de euros, de los cuales más de la mitad se sitúan en los años 2000 y 2001, lo cual abre algunos interrogantes para las Comunidades beneficiarias, ya que dichas cifras no se han consolidado como ingreso en la restricción financiera inicial de modelo de financiación vigente, cuyo año base es 1999. La financiación aportada a las CC.AA. por el IRPF en el nuevo modelo es equivalente a la TIR + PIR + Garantía IRPF de 1.999, y su evolución se producirá desde ese momento sin garantía alguna.

Una segunda cuestión a considerar es la relación existente entre el rendimiento autonómico del IRPF, fruto del incremento del PIB en términos nominales calculado según el coste de los factores, y el rendimiento del impuesto en cada territorio, lo que se detalla en el *cuadro 11*. Como podemos ver en el mismo, el nuevo modelo no va a suponer un incremento en la vinculación al IRPF de los ingresos de las Comunidades Autónomas.

Considerados globalmente, si en el año 2001 la Comunidad de Madrid hubiera dispuesto de una PIR del 15%, los ingresos de las CCAA hubieran sido similares al 33% del sistema actualmente vigente. Desagregados, las CCAA de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja y -virtualmente- Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura disponen en el sistema vigente (el que arranca en 2001) de un porcentaje cedido de IRPF inferior al que suponía (o hubiera supuesto en el caso de haber aceptado el sistema) la suma de TIR + PIR + Garantía.

CUADRO 11

INGRESOS VINCULADOS AL IRPF (TIR + PIR + GARANTÍA IRPF) SOBRE RECAUDACIÓN TERRITORIALIZADA (en miles de euros)			
Comunidad	Ingresos IRPF (1)	Recaudación (2)	(1)/(2) %
Aragón	456.535,5	1.304.441,2	35,00 %
Asturias	372.655,3	1.047.970,2	35,56 %
I. Balears	299.061,1	959.803,8	31,16 %
Canarias	438.624,8	1.377.426,5	31,84 %
Cantabria	169.047,7	507.162,6	33,33 %
Castilla y León	746.860,9	2.003.949,0	37,27 %
Cataluña	2.846.260,8	8.838.935,1	32,20 %
Galicia	695.240,5	1.987.726,7	34,98 %
C. Madrid	2.601.196,0	9.873.254,8	26,34 %
R. Murcia	245.598,9	762.804,2	32,20 %
La Rioja	94.294,9	279.903,5	33,69 %
C. Valenciana	1.184.822,7	3.701.789,9	32,00 %
Andalucía	1.478.150,6	4.463.828,0	33,11 %
Castilla-La Mancha	367.811,9	1.017.565,2	36,15 %
Extremadura	185.274,7	514.247,4	36,03 %
<b>TOTAL</b>	<b>12.181.436,3</b>	<b>38.640.808,1</b>	<b>31,52 %</b>

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

Una tercera cuestión a plantear es el carácter de esta garantía en cuanto a la suficiencia y autonomía de las CCAA, y a la equidad del modelo. Si la evolución del IRPF hubiera sido más homogénea en el territorio español, la aportación del fondo garantía habría sido relativamente proporcional a la aportación que el IRPF hace a los ingresos de cada Comunidad. No ha sido así, ya que algunas de las Comunidades con mayor nivel de renta, y mayor peso del IRPF en sus ingresos son las que han visto crecer con mayor intensidad la recaudación, como Baleares y Madrid, que no han recibido fondos de la garantía (Cataluña, o proporcionalmente en mayor medida La Rioja sí han recibido estas aportaciones).

Pero el crecimiento de la recaudación ha sido especialmente bajo en otros territorios, como Castilla y León y Galicia, con una escasa recaudación territorializada de IRPF y una vinculación muy baja de sus ingresos a este impuesto. Estas Comunidades, por tanto, con grandes PIG (participación en Ingresos Generales del Estado), y que han visto evolucionar estos ingresos según los ITAE, han sido doblemente beneficiadas: por un lado, el disponer de una baja recaudación territorializada del IRPF ha hecho que sus ingresos crezcan porcentualmente de forma muy superior a la de las Comunidades con mayor recaudación (mayor TIR, mayor PIR y menor PIG); por otro, que esta baja recaudación haya crecido muy por debajo de otros territorios ha hecho a estas comunidades acreedoras del fondo de garantía, con lo que sus ingresos han crecido lo mismo que en los territorios donde la recaudación ha sido más expansiva.

No parece muy equitativo que los fondos de garantía aporten mayores recursos a las CC.AA. con mayores crecimientos medios de ingresos; pero sobre todo, podría cuestionarse si, a la luz de la evolución final del modelo, se ha conseguido dar un paso adelante hacia la corresponsabilidad fiscal efectiva.

*b) El límite mínimo de evolución de la Participación en los Ingresos Generales del Estado (PIG)*

Esta garantía no llegó a aplicarse ya que los ITAE evolucionaron muy por encima del PIB nominal en todo el periodo, como puede comprobarse consultando los cuadros 9 (anteriormente citado) y 12 siguiente. Únicamente en el año 2001 el crecimiento de los ITAE fue inferior al del PIB; sin embargo, al medir los crecimientos acumulados desde el año 1996 el resultado fue netamente superior.

CUADRO 12

INCREMENTO DEL PIB NOMINAL AL COSTE DE LOS FACTORES 1996-2001					
	1997	1998	1999	2000	2001
Índice anual	1,0546	1,0557	1,0628	1,0869	1,0743
Acumulado/96	1,0546	1,1133	1,1832	1,2861	1,3817

Nota: El Ministerio ha utilizado para los años 1996, 1997 y 1998 Base 1986 (SEC 79) los datos del PIB a coste de factores de la Contabilidad Nacional de España. Para los años 1999 y 2000 (datos provisionales) y 2001 (datos del avance) Base 1995 (SEC 95) los datos del PIB a coste de los factores de la Contabilidad Nacional de España (2001, actualizado a fecha 9 de mayo de 2003).

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

Una cuestión singular es la planteada por la Participación en Ingresos Generales (PIG) de la Comunidad de Madrid en los ejercicios de 1997, 1998, 1999, que ofrecía valores negativos por el exceso de financiación sobre necesidades reconocidas que causaba la cesión del 15% de IRPF. Esta PIG negativa evolucionó de acuerdo con los ITAE, con lo cual la Comunidad de Madrid fue perjudicada por una interpretación discutible, tanto desde el punto de vista jurídico como cuantitativo a la hora de fijar esta garantía. Aunque estos perjuicios se compensaran con posterioridad en los ejercicios de 2000 y 2001, en los que Madrid recuperó con el traspaso educativo la PIG positiva, esta aplicación de las reglas pudo perjudicar a Madrid en el cálculo de su masa homogénea de financiación en el sistema vigente (2001), que se realizó con 1999 como año base.

*c) La garantía de suficiencia dinámica*

Como ya se ha indicado, la garantía de suficiencia dinámica tenía por objeto evitar desviaciones e intentar asegurar a cada una de las CC.AA. que el incremento de sus recursos, computables a efectos de la garantía, no fuera inferior al

90% del incremento que experimenten los recursos computables del conjunto de las Comunidades Autónomas.

Este objetivo se perseguiría a través de una liquidación quinquenal de dicha garantía aplicando una fórmula compleja. Desde el primer momento se puso de manifiesto que era muy difícil que las distorsiones de la financiación fueran superiores en un 10% a la media del crecimiento de los recursos de las Comunidades. El criterio seguido de introducir cada año como referencia no la simple comparación entre dicho año y el año base, sino la suma de todos los recursos producidos en todos y cada uno de los ejercicios (incluidos los resultados de los traspasos), hacía prácticamente imposible la aplicación de la garantía.

De hecho, Comunidades que han visto crecer sus recursos por debajo del 90% de la media de evolución superaban sin embargo los índices de aplicación de la garantía de suficiencia dinámica, que evolucionaban año tras año muy por debajo de las magnitudes del Sistema: al final del quinquenio la garantía era aplicable a las CCAA que hubieran visto crecer sus ingresos por debajo del 1,2061 (90% de 1,229).

Sólo la Comunidad de Madrid recibirá durante 1997 y 1998 algunos fondos correspondientes a esta garantía. Sin embargo, el indicador del año 1999, el 1,1034 sobre 1996, ya obligó a la Comunidad de Madrid a devolver parte de lo recibido en años anteriores, lo que se completó en el 2000; desde el año 1999 ninguna Comunidad recibió pues ingresos provenientes de la garantía de suficiencia dinámica.

#### *d) La garantía de capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos*

Si la garantía de suficiencia dinámica pasó fundamentalmente inadvertida durante los debates políticos y la presentación del modelo de financiación, no ocurrió lo mismo con el fondo de garantía de la capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos. Este fondo se destinaba a disminuir las diferencias en la financiación por habitante de las Comunidades Autónomas, y a garantizar que al final de la vigencia del Sistema ninguna Comunidad tuviera una financiación por habitante inferior al 90% de la media del territorio común.

El fondo de garantía exigía para su aplicación una equiparación inicial del nivel de gestión competencial de todas las Comunidades, y por tanto su primera restricción era que debía producirse el traspaso de los servicios de Educación (enseñanza Infantil, Primaria y Secundaria) a todas las CCAA, para permitir una comparación en términos equitativos y aplicar en consecuencia el fondo. El impacto previsiblemente importante de este fondo se atenúa por la aplicación de una serie de índices correctores crecientes: 1998, 25 %; 1999, 50 %; 2000, 75 %; 2001, 100 %.

Los traspasos de educación culminaron en el año 2000, y las CCAA aceptaron la aplicación de la garantía, que previsiblemente afectaría a sólo dos o tres de las mismas, en la liquidación de 2001.

La garantía se aplicaba también con importantes limitaciones: incorporaba en su cálculo el crecimiento de los tributos cedidos y tasas con criterio norma-

tivo; por su parte, los importes percibidos por otras garantías no se incorporaban a la masa general de financiación para el cálculo de la media, pero sí se deducían de las aportaciones que cada Comunidad pudiera recibir por cobertura de la demanda de servicios públicos.

El cálculo realizado el año 2001 define una financiación media por habitante del Sistema de 878,855 euros. Únicamente la Comunidad de las Islas Baleares queda con una financiación por habitante de 726,83 euros, por debajo del 90% estipulado, de 790,97 euros, lo que implica la obtención de un fondo de garantía de 56.355.135,78 euros. Como en el caso de la garantía de suficiencia dinámica, son los defectos originarios en la conceptualización del fondo los que anulan radicalmente su función e impiden que consiga sus objetivos.

Si calculamos la garantía en términos de homogeneidad competencial y financiación de competencias comunes, siguiendo las cifras utilizadas en el cálculo de la restricción financiera inicial del Sistema vigente en la actualidad, la financiación media por habitante para la financiación de competencias comunes quedaría establecida en torno a los 850 euros. La Comunidad de Madrid, excluida la financiación de sus competencias no comunes, se situaría en una financiación media próxima a los 730 euros por habitante, lo que la haría acreedora a una aplicación del fondo de garantía de unos 188 millones de euros. Por otra parte, la Comunidad de las Islas Baleares recibiría una cantidad muy similar a la que ha percibido efectivamente.

¿Ha progresado el sistema en términos de equidad en la financiación de sus Comunidades? En la medida en que se han aproximado los niveles competenciales, podemos pensar que sí, aunque como ya hemos visto ni la evolución de los distintos componentes del Sistema, ni la aplicación de los Fondos de Garantía han contribuido a acercar la financiación per cápita de las CC.AA.

### Aportaciones y costes del sistema

Podemos realizar en torno a las cifras globales del Sistema dos tipos de ejercicios: el primero consistiría en comparar los recursos aportados por el Sistema en modelos anteriores, en términos de la mayor homogeneidad comparativa posible; el segundo pretendería deducir cuáles son los componentes del Sistema que al final de su vigencia han provocado, por evoluciones imprevistas, extra-costes no deseados.

En cuanto a la primera cuestión, el Sistema aplicado en el período 1996-2001 aporta sobre los anteriores dos novedades: en un principio no hay un cálculo de la restricción financiera inicial, lo que no otorga a las CC.AA. unos fondos adicionales de partida; en el transcurso del periodo, las garantías no aplican el indicador de evolución del PIB en términos nominales sobre el conjunto de las transferencias del Estado, sino separadamente sobre los recursos procedentes del IRPF (TIR + PIR) y el resto (PIG).

El *cuadro 13* nos indica cuáles son las cantidades que las Comunidades han recibido por encima del crecimiento del PIB nominal durante el quinquenio en

euros corrientes, a las que habría que sumar en todo caso la percepción por Baleares del fondo de garantía de la capacidad de cobertura de la demanda de los servicios públicos, aunque hemos preferido evitar esta complejidad adicional. El cálculo responde, con modificaciones en la Comunidad de Madrid por la corrección de su inadecuada garantía de evolución mínima de la PIG negativa en los tres primeros ejercicios del quinquenio, a lo que el propio Sistema denomina en sus liquidaciones «garantía negativa», que no es algo distinto de lo que las cantidades resultantes en cada ejercicio se apartan por encima de la evolución del PIB nominal calculado según el coste de los factores.

CUADRO 13

COSTES ADICIONALES DEL SISTEMA 1997-2001: IMPORTES QUE SUPERAN EL PIB (en términos nominales)			
COMUNIDAD	PIG	TIR + PIR	TOTAL
Cataluña	363.133,46		363.133,46
Galicia	588.007,21		588.007,21
Asturias	33.862,83		33.862,83
Cantabria	64.094,58		64.094,58
La Rioja	32.634,63		32.634,63
R. Murcia	99.551,77		99.551,77
C. Valenciana	377.627,81		377.627,81
Aragón	110.303,15		110.303,15
Canarias	323.736,83		323.736,83
I. Balears	52.823,00	11.989,95	64.812,95
C. Madrid	* 65.066,36	174.199,46	239.265,82
Castilla y León	309.058,56		309.058,56
<b>TOTAL</b>	<b>2.419.900,19</b>	<b>186.189,41</b>	<b>2.606.089,60</b>

En miles de euros

\* Corregida la atribución de garantía negativa en los ejercicios de 1997, 1998 y 1999.

La cantidad resultante de esta comparación es sin duda importante, 2.606 millones de euros, pero no hay que olvidar que en el sistema examinado no se ha producido un incremento de recursos en la restricción financiera inicial, lo que se produjo sin excepciones tanto en los anteriores como en el posterior Acuerdo. Para ilustrar esta comparación, podríamos decir que la magnitud total resultante en euros corrientes de recursos aportados por el Estado por encima de la evolución del PIB en términos nominales *es equivalente a la que hubiera producido un incremento de la restricción financiera inicial de 433 millones de euros*, que hubiera evolucionado de acuerdo al PIB en los términos descritos, lo que nos indica una cantidad muy moderada, muy inferior por ejemplo a la aportada a la RFI de 1999 que ha servido de base para el sistema actualmente vigente pero también a la de sistemas anteriores, e incluso a la cantidad que las CC.AA. que habían asumido la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad

Social recibieron como mejoras y fondos adicionales en 1998 cuando negociaron el Sistema de Financiación de la Sanidad 1998-2001.

En cuanto a los extracostes imprevistos del modelo para la Administración del Estado, es evidente que la baja evolución del IRPF y sus consecuencias constituyen el principal de los agregados de este capítulo.

Sus costes serían sin demasiada controversia la suma de las magnitudes contenidas en los cuadros 10 y 14 siguiente, que regulan tanto lo recibido por las CCAA con cargo al fondo de garantía de evolución mínima de los ingresos por IRPF, como por la elevación del tipo autonómico en el impuesto producido por la Ley reguladora del mismo, que alteró el porcentaje fijado en el Sistema para compensar la caída de la recaudación motivada por la reforma. Como ya se ha comentado, esta elevación tuvo efectos insuficientes para el conjunto de las Comunidades, pero aun así permitió que Madrid y Baleares tuvieran rendimientos superiores al PIB por su TIR.

CUADRO 14

MAYORES INGRESOS TRAMO AUTONÓMICO IRPF LEY 40/1998 SOBRE ACUERDO SEPTIEMBRE 1996				
COMUNIDAD	1999	2000	2001	TOTAL
Cataluña	114.407,59	128.518,74	144.407,50	387.333,83
Galicia	25.109,03	27.841,00	31.058,00	84.008,03
Asturias	13.373,54	15.004,05	16.885,53	45.263,12
Cantabria	6.576,55	7.447,88	8.369,98	22.394,41
La Rioja	3.841,49	5.247,45	4.589,14	13.678,08
R. Murcia	9.743,33	11.084,27	12.353,10	33.180,70
C. Valenciana	48.764,08	54.685,53	60.615,16	164.064,77
Aragón	16.797,84	18.961,30	21.006,57	56.765,71
Canarias	18.186,49	20.371,43	22.994,65	61.552,57
I. Balears	12.082,59	13.819,72	15.535,44	41.437,75
C. Madrid	112.808,26	153.634,63	169.565,33	436.008,22
Castilla y León	26.726,41	29.264,94	32.288,88	88.280,23
<b>TOTAL</b>	<b>408.417,20</b>	<b>485.880,94</b>	<b>539.669,28</b>	<b>1.433.967,42</b>

En miles de euros

Sumando simplemente ambas cifras, el coste total calculado señala que la divergencia entre la evolución del IRPF y el PIB en términos nominales al coste de los factores ha tenido para las arcas de la Administración del Estado, ha sido de 3.531,5 millones de euros. Tampoco aquí hemos contemplado el coste adicional del fondo de garantía de capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos, aunque la aplicación de este fondo hubiera sido innecesaria si el IRPF de Baleares evolucionara con crecimientos mayores.

El reparto territorial de estos 3.531,5 millones de euros tiene una Comunidad destacada en su percepción: Cataluña, que recibió 937,9 millones de euros por

ambos conceptos; en este caso la magnitud de lo percibido no se debe tanto a una tasa de crecimiento especialmente baja, sino a la aplicación de un tipo similar al promedio en una Comunidad con una elevada aportación al impuesto; en la misma situación se encontrarían la Comunidad de Madrid, cuya tasa de crecimiento es la mayor, y la Valenciana, con 436 y 420,3 millones de euros respectivamente. Son superiores y proporcionalmente más relevantes las aportaciones realizadas a Castilla y León (546,4 millones de euros) y a Galicia (422,4 millones de euros), aquí sí debidas a tasas de crecimiento del impuesto muy reducidas que también originan las notables percepciones de Aragón (242,5 millones de euros) y Asturias (177,7).

### **La financiación estatal de la sanidad, los servicios sociales y de la nivelación territorial. Los ingresos de las CCAA en el período**

Como ya se ha puesto de manifiesto, quedaban fuera del marco regulado por el Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001 la financiación de la gestión de la asistencia sanitaria y de los servicios sociales de la Seguridad Social gestionados por las Comunidades Autónomas. El Sistema incluía, aunque sólo fuera formalmente, tanto los tributos cedidos, cuya regulación legal se modificó con consecuencias recaudatorias, el Fondo de Compensación Interterritorial y la dotación presupuestaria de las asignaciones de nivelación previstas en el artículo 15 de la LOFCA.

Comencemos por éstas últimas. Incluida una dotación presupuestaria de 60,1 millones de euros en los Presupuestos de 1997, esta dotación se amplió a 72,12 en los ejercicios de 1998 y siguientes, pero nunca llegaría a ejecutarse. El Grupo de trabajo creado con la finalidad de establecer criterios para la aplicación de las asignaciones identificó tras un cúmulo de propuestas bastante dispares de las CC.AA. tres posibles servicios fundamentales susceptibles de nivelación: los servicios sociales, la educación y la sanidad; el primero y el tercero, por depender de los presupuestos de la seguridad social quedaron fuera de consideración, mientras que en el segundo se planteaba la problemática de que todavía había CC.AA. sin recibir los trasposos de los medios vinculados a la educación obligatoria, por lo que restaba sólo la educación universitaria, en la que fue imposible definir por consenso indicadores de nivelación aplicables a todas las CC.AA. del territorio común. Después de sucesivos intentos, y de que el Gobierno abortara los intentos de las CC.AA. de llevar al Consejo de Política Fiscal y Financiera propuestas de reparto de los fondos (50% proporcionales a la población y 50% fijo para cada Comunidad) cuya única finalidad era no perder los recursos para las CC.AA., las dotaciones presupuestarias de los cuatro primeros ejercicios no se ejecutaron, y con algo menos de la mitad de la dotación del último ejercicio se llegó al acuerdo de financiar los costes de las medidas de estabilidad y promoción del profesorado universitario vinculadas a algunas reformas legales.

El Fondo de Compensación Interterritorial continuó durante los años del quinquenio su decadencia, explícita ya en el modelo vigente con su segregación en dos fondos diferentes, uno destinado a gastos corrientes y otro a inversión, y derivada sin duda de la incorporación a los Presupuestos de Ingresos de las



Comunidades Autónomas de recursos más generosos provenientes de la Unión Europea con idénticas finalidades de articulación territorial. El *cuadro 15* nos indica que el Fondo creció un 13,75% durante el quinquenio, sobre la consignación de 1996 que era, congelada por el año sin presupuesto, la de 1995; es decir, aproximadamente la tercera parte del PIB en términos nominales durante estos seis años. Sólo la paulatina externalización de la inversión pública del Estado, que ha pasado del capítulo 6 al 8 de los Presupuestos Generales, ha permitido mantener al final del quinquenio la dotación del FCI por encima de la dotación fijada en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el 35% de la inversión civil en obra nueva del Estado durante el ejercicio, aunque probablemente una liquidación ajustada del Presupuesto de 2001 indicaría la existencia de un incumplimiento (en el Presupuesto de 2001 el porcentaje que suponía el Fondo era el 36,42% de la magnitud referida).

CUADRO 15

EVOLUCIÓN FCI 1996-2001			
Comunidad	1996	2001	Índice
Galicia	142,26	139,71	0,9821
Andalucía	307,63	371,44	1,2074
Asturias	24,89	32,49	1,3053
Cantabria	7,46	9,61	1,2873
R. Murcia	24,24	37,30	1,5378
C. Valenciana	46,52	55,49	1,1928
Castilla-La Mancha	54,31	61,68	1,1356
Canarias	37,94	37,77	0,9955
Extremadura	59,26	74,93	1,2643
Castilla y León	69,86	60,45	0,8654
<b>TOTAL</b>	<b>774,37</b>	<b>880,87</b>	<b>1,1375</b>

En miles de euros

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2001, Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas ejercicio 1.996. M<sup>o</sup>. de Economía y Hacienda, Madrid 1998.

Todavía más exigua resultó la financiación otorgada a los Servicios Sociales, que como puede comprobarse en el *cuadro 16* crecieron para aquellas CC.AA. que no tenían pendientes actualizaciones o revisiones de los medios traspasados un 5,95% durante el quinquenio (índices de crecimiento de Canarias, Andalucía y de la C. Valenciana. El traspaso de los medios del IMSERSO (antiguo INSERSO) a Cantabria, La Rioja y Baleares, así como la definitiva asignación a Aragón, Castilla y León y Madrid de algunos medios, bien sin finalizar en el momento en que se materializa el acuerdo, bien fuera de los parámetros cuantitativos (básicamente proporcionales a la población) con los que debió producirse el primer traspaso, explican un crecimiento aparentemente mayor que encubre el real, casi inexistente en moneda corriente y claramente negativo en términos constantes.

CUADRO 16

**FINANCIACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES**  
**EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA SEG. SOC. A LAS CC.AA.**  
**1996-2001**

Comunidad	1996	2001	Índice
Cataluña	103.413,45	113.171,46	1,0944
Galicia	58.172,23	68.014,74	1,1692
Andalucía	104.518,89	110.736,59	1,0595
Cantabria	2.598,10	14.865,92	
Asturias	22.505,87	25.926,34	1,1520
La Rioja		13.543,64	
R. Murcia	18.410,31	20.348,50	1,1053
C. Valenciana	62.974,82	66.721,12	1,0595
Aragón	16.536,52	39.226,93	
Castilla-La Mancha	42.140,48	49.001,06	1,1628
Canarias	19.814,31	20.993,04	1,0595
I. Balears		16.905,46	
Extremadura	26.717,72	29.781,90	1,1147
C. Madrid	68.807,17	87.932,10	1,2779
Castilla y León	71.953,15	92.215,37	1,2816
<b>TOTAL TERRITORIO COMÚN</b>	<b>618.563,02</b>	<b>769.384,19</b>	<b>1,2438</b>

En miles de euros

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2003 (Liquidación del presupuesto de la Seguridad Social 2001) e Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, ejercicio 1996. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1998.

La financiación de la Asistencia Sanitaria está sin duda condicionada por la aprobación el 27 de noviembre de 1997 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de un nuevo sistema para el cuatrienio 1998-2001, que puede resumirse muy brevemente en los siguientes extremos:

- La financiación de la sanidad se determina por un fondo general y otro de atenciones específicas. El primero actualiza su base poblacional y es dotado para 1998 aplicando el PIB nominal estimado a la liquidación de 1.997, más 210,354 millones de euros para mejoras, además de 240,40 millones de euros provenientes del Instituto Nacional de la Seguridad Social en concepto de aportación por el control del gasto en incapacidad temporal.
- El Fondo de atenciones específicas retribuye a las administraciones sanitarias que pierden peso poblacional relativo (modulación financiera = 122,873 millones de euros en 1998), realizan docencia sanitaria y asistencia a desplazados (287,994 millones de euros en 1998).
- 390,66 millones de euros son traspasados al sistema en concepto de ahorro farmacéutico.

El nuevo sistema añade en 1998, sobre la financiación de 1997 incrementada

en el PIB nominal 865 millones de euros de financiación adicional para las CC.AA., siendo la aportación restante aplicada al INSALUD para su territorio. Dicha cifra se reduciría hasta 625 millones si descontamos el no producido ahorro farmacéutico. El *cuadro 17* nos permite observar cómo a pesar de la disminución de sus indicadores poblacionales relativos, todas las CC.AA. ven cómo sus ingresos sanitarios crecen en torno al PIB nominal en el quinquenio.

CUADRO 17

FINANCIACIÓN DE LA ASISTENCIA SANITARIA EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE LA SEG. SOC. A CC.AA. 1996-2001			
Comunidad	1996	2001	Índice
Cataluña	3.351.710,38	4.580.444,92	1,3666
Galicia	1.452.668,94	1.949.460,61	1,3420
Andalucía	3.669.450,42	5.087.485,07	1,3864
C. Valenciana	2.095.310,93	2.852.067,70	1,3612
Canarias	816.551,40	1.128.205,35	1,3816
<b>TOTAL TERRITORIO COMÚN</b>	<b>11.385.692,07</b>	<b>15.597.663,65</b>	<b>1,3699</b>

En miles de euros

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2003 (Liquidación del Presupuesto de la Seguridad Social 2001) e Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas ejercicio 1996. M<sup>o</sup>. de Economía y Hacienda. Madrid 1998.

Finalmente, se recoge como dato imprescindible para la comparación y evaluación la evolución real de la recaudación por tributos cedidos entre 1996 y 2001 (*cuadros 18 y 19*), por tributos y territorios. La comparación de los datos anuales no es muy significativa (aunque la serie de los diez últimos años no arrojaría datos sustancialmente diferentes), y se añade sólo a efectos de comprobar algunos datos evidentes. Por ejemplo, el de que el ejercicio de las facultades normativas permitió actuar en el caso del juego sobre la crisis del sector y evitó que se desplomara la recaudación; dio lugar a un incremento notable de la recaudación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y en el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados. Por una parte, los tributos cedidos siguieron evolucionando muy por encima del PIB e incluso de los ITAE, debido tanto a la bonanza del ciclo como a las modificaciones legislativas, a la encubierta elevación de tipos vía revisión de valoraciones sobre el hecho imponible, y a las mejoras de gestión (disminución de la demora en la liquidación de algunos de estos impuestos) puestas en práctica por las CC.AA.

CUADRO 18

TRIBUTOS CEDIDOS I			
EVOLUCIÓN REAL RECAUDACIÓN 1996 - 2001 (por impuestos)			
Tributo	1996	2001	Índice
Sucesiones y Donaciones	746.673	1.348.479	1,8060
Patrimonio	413.905	681.298	1,6460
Transmisiones Patrimoniales	1.743.097	4.093.578	2,3484
Actos Jurídicos Documentados	938.150	1.926.458	* 1,9265
Tasa sobre el Juego	959.798	1.258.295	* 1,3110
<b>TOTAL TRIBUTOS</b> (+ pendientes aplicar y extinguidos)	<b>4.889.912</b>	<b>9.491.388</b>	<b>* 1,9410</b>

En miles de euros

Nota: El año 2001 todavía no se había cedido: Patrimonio: Madrid / Tasa sobre el Juego: Cantabria y C. de Madrid.

Tenían cedido en 2001 pero no en 1996: Actos Jurídicos Documentados: C. de Madrid / Tasa sobre el Juego: I. Balears.

Sin tener en cuenta estos últimos trasposos el índice de crecimiento del rendimiento autonómico del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados sería de 1,6396, el de la tasa sobre el juego 1,2520, y el total para el territorio común 1,8500.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado 2003 (Informes sobre la cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas 2001) e Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas ejercicio 1996 (M<sup>o</sup>. De Economía y Hacienda, Madrid 1998).

CUADRO 19

TRIBUTOS CEDIDOS II			
EVOLUCIÓN REAL RECAUDACIÓN 1996-2001 (por territorios)			
Comunidad	1996	1999	Índice
Cataluña	1.265.353	2.133.819	1,6863
Galicia	269.109	450.077	1,6725
Andalucía	757.972	1.544.821	2,0381
Asturias	117.840	213.895	1,8151
Cantabria	67.824	144.081	2,1243
La Rioja	47.047	75.263	1,5997
R. Murcia	114.980	246.281	2,1419
C. Valenciana	635.961	1.116.696	1,8345
Aragón	184.781	329.152	1,7813
Castilla - La Mancha	142.524	246.354	1,7285
Canarias	210.294	357.958	1,7022
Extremadura	76.244	121.251	1,5903
I. Balears	144.646	345.288	* 2,3871
C. Madrid	534.288	1.650.858	* 3,0898
Castilla y León	321.049	515.594	1,6060
<b>TOTAL</b>	<b>4.889.912</b>	<b>9.491.388</b>	<b>* 1,9410</b>

En miles de euros

\* El año 2001 todavía no se había cedido: Patrimonio: C. de Madrid.

Tasa sobre el Juego: Cantabria y C. de Madrid / Tenían cedido en 2001 pero no en 1996.

Sin valorar demasiado el dato de Canarias, forzosamente incompleto al no poder por razones de homogeneidad incluir la evolución de los tributos propios del REF, la recaudación por tributos cedidos sigue indicando una mayor pujanza del área mediterránea y Madrid, y un menor dinamismo fiscal de los territorios del interior peninsular, aunque sea por ejemplo perceptible el impacto que el desarrollo de la actividad turística y constructiva tiene en CC.AA. como Cantabria, y en menor medida, Asturias. En todo caso, es evidente que las transferencias del Estado globalmente no alcanzaron la favorable evolución de los tributos gestionados por las Comunidades. Cabría añadir el matiz de que el Impuesto sobre el Patrimonio, que crece menos que Sucesiones, ITP o AJD, no está gestionado en la práctica por las CC.AA. Una mayor capacidad normativa también parece tener efectos favorables en la mejora en la gestión y en la recaudación.

CUADRO 20

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS CC.AA. 1996-2001						
COMUNIDAD / AÑO	(1) TIR + PIR + PIG	(2) SANIDAD	(3) SERV. SOCIALES	(4) FCI	ÍNDICE (1)	ÍNDICE (1+2+3+4)
Andalucía'96 *	3.894.694,30	3.669.450,42	104.518,89	307.630		
Andalucía'01 *	5.119.954,41	5.087.485,07	110.736,59	371.440	1,3146	1,3770
Galicia'96	1.642.334,68	1.452.668,94	58.172,23	142.260		
Galicia'01	2.343.404,85	1.949.460,61	68.014,74	139.710	1,4269	1,3937
Cataluña'96	2.766.549,89	3.351.710,38	103.413,45			
Cataluña'01	3.823.648,87	4.580.444,92	113.171,46		1,3821	1,3813
C. Valencia'96	1.592.379,47	2.095.310,93	62.974,82	46.520		
C. Valencia'01	2.267.080,40	2.852.067,70	66.721,12	55.490	1,4237	1,3883
Canarias'96	944.625,62	816.551,40	19.814,31	37.940		
Canarias'01	1.378.820,83	1.128.205,35	20.993,04	37.770	1,4596	1,4157

En miles de euros

Nota: Los valores de Andalucía para la primera columna se han extraído, para 1996, de sus entregas a cuenta, incrementadas en los traspasos recibidos durante el quinquenio en pesetas de 1.996. Para 2001 de las entregas a cuenta de los Presupuestos Generales del Estado, elevadas al 100%. Los datos de 1996 del resto de las CCAA son para TIR, PIR y PIG los calculados para el año base en la liquidación de 2.001.

Fuentes: Presupuestos Generales del Estado 2.001, Presupuestos Generales del Estado 2.003 (liquidación PGE y S. Social 2001), Informe sobre la Financiación de las CC.AA. 1996, Liquidaciones Sistema.

Como dato final, se ha incluido el *cuadro 20*, que examina la evolución de la financiación pura del sistema (TIR + PIR + PIG) con la del conjunto de las transferencias estatales. Se ha realizado este cuadro únicamente para las CC.AA. que han asumido la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y esto por varias razones. La fundamental es que no resulta fácil realizar esta comparación con el resto de las Comunidades, porque también han recibido las competencias sobre la educación obligatoria durante el quinquenio. Pero estos tras-

pasos se han realizado en momentos diferentes, y en función del momento y de especificidades del criterio de valoración y del recurso financiero aparejado, la cuantificación del traspaso en pesetas del año base puede ofrecer conclusiones engañosas (por citar un ejemplo, tres Comunidades percibirían el año 2001 la misma cantidad por haber asumido un traspaso, pero si éste se ha realizado en ejercicios distintos, 2000 ó 2001, o las CC.AA. están dentro o fuera del Sistema, lo financian con PIR o con PIG, deberemos situar cifras de partida en pesetas de 1996 diferentes para obtener un resultado equivalente). Realizar la comparación sin tener en cuenta este traspaso sería ofrecer una realidad distorsionada, y comparar las cifras de todos los traspasos ignorando su heterogeneidad funcional, también.

El *cuadro 20* no obstante sí permite deducir de los datos algunas conclusiones. Como es evidente, las CC.AA. que aceptaron el Sistema resultaron beneficiadas, por la sencilla razón de que el Gobierno decidió unilateralmente las entregas a cuenta de las CC.AA. que rechazaron el sistema, y éstas fueron menores. Una primera resolución firme de los tribunales ya ha obligado al Gobierno a elevar al 100% el porcentaje del 98% utilizado en las entregas, y no es descartable, pero tampoco presumible que futuras resoluciones modifiquen de manera más profunda las transferencias del Estado recibidas por Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura durante el quinquenio.

Dentro de las Comunidades que aceptaron el Sistema, las más beneficiadas no fueron precisamente las que en sus territorios tenían una recaudación mayor, ni siquiera las que crecieron más en recaudación, sino las que tenían un menor porcentaje de su financiación vinculada al IRPF. Exactamente lo contrario de lo que se pretendía originariamente.

Contemplada globalmente la financiación de las CC.AA. por el Estado (Sistema aprobado en 1996 + Sanidad + Servicios Sociales + FCI), oscila levemente por encima o por debajo del PIB en términos nominales. En este sentido, los mayores recursos provenientes del Sistema compensan simplemente en algunos casos los déficits de financiación de la sanidad, la congelación del gasto de servicios sociales o la magra evolución del FCI. Si realizáramos la misma operación incorporando los tributos cedidos, el crecimiento de las CC. AA. se seguiría situando en términos reales (excluyendo traspasos) por debajo de los ITAE.

### Consideraciones finales

A partir de los elementos contemplados en las páginas anteriores, puede hacerse una mejor valoración del funcionamiento del modelo de financiación autonómica correspondiente al período 1997-2001, que sintetizamos en los siguientes puntos:

A) La financiación de las Comunidades Autónomas durante el quinquenio 1997-2001 si tenemos en cuenta en los ingresos vinculados al Sistema de Financiación y el resto de transferencias del Estado ha evolucionado en el entorno del crecimiento del PIB en términos nominales calculado según el coste de los factores. Los leves incrementos producidos por encima de la tasa de creci-

miento del PIB son equivalentes o inferiores, a los que sistemas anteriores supusieron como consecuencia de las modificaciones al alza de la restricción financiera inicial.

B) Los elementos más dinámicos del Sistema han resultado, en contra de la mayor parte de los pronósticos iniciales, los fondos de garantía (en su redacción modificada de marzo de 1998) y la PIG (Participación en Ingresos Generales del Estado). En este sentido, las CC.AA. con menor peso del IRPF en su financiación han obtenido mejores resultados que las que partían de importes recaudatorios del IRPF superiores.

C) Las reformas legales del IRPF, causa directa del diferencial surgido entre la evolución de su recaudación y la del PIB nominal, han supuesto para la Administración del Estado un elevado coste, como consecuencia de la aplicación del Sistema. Este coste se ha intentado ocultar a través de su doble vía de financiación (incremento de la tarifa autonómica y fondo de garantía de evolución mínima de los recursos del IRPF) y de sus diferentes momentos de libramiento y contabilización (entregas a cuenta, liquidaciones, o anticipos de tesorería sobre los fondos de garantía).

D) La desaparición de los mecanismos de garantía en el nuevo Sistema (2001) abre algunas incertidumbres para las CCAA. La no consolidación de las garantías sobre el IRPF en el 2000 y 2001 disminuye sus recursos, y el incremento de las desigualdades territoriales en la recaudación del IRPF hace pensar que a medio plazo la financiación de las CC.AA. de la cornisa cantábrica y del interior de la Península, salvo la Comunidad de Madrid, tendrá un menor crecimiento de esta rúbrica de sus ingresos que las restantes.

E) El ejercicio de las facultades vinculadas a las competencias normativas sobre el IRPF y los tributos cedidos no ha respondido en modo alguno a las expectativas planteadas. Las CC.AA. han aprobado leyes sobre la Tasa del Juego, incrementos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y notables beneficios fiscales en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. En el IRPF las limitaciones iniciales se han traducido en un uso todavía más reducido de las escasas facultades normativas, con la aprobación de deducciones muy modestas. Por su parte, el Impuesto sobre el Patrimonio siguió sin ser ni gestionado ni modificado (con algunas excepciones poco relevantes).

Si en la actualidad se desea de verdad progresar hacia un aumento efectivo de corresponsabilidad fiscal, en un Sistema, como el actual, que no reconoce a las CC.AA. facultades normativas sobre el IVA y limita las correspondientes a tres de los Impuestos Especiales, no es suficiente la ampliación realizada en los antiguos tributos cedidos. A nuestro juicio, es imprescindible que las CC.AA. puedan actuar en el IRPF sin limitaciones al menos sobre los beneficios que suponen la manifestación fiscal de alguna de sus competencias exclusivas como la vivienda o la acción social.

F) Los instrumentos de solidaridad previstos en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1.996 fueron redactados de manera técnicamente deficiente y su aplicación resultaba dificultosa. El prime-

ro (garantía IRPF) hubo de ser reformado, el segundo (garantía de suficiencia dinámica) estaba basado en indicadores que hacían prácticamente imposible su aplicación, y el tercero ha resultado asimismo de implementación controvertida, tanto por sus reglas de cálculo, como por el retraso temporal en su aplicación y su incomprensible aplicación al margen de la homogeneidad competencial exigible. Estas deficiencias podrían haberse evitado si se hubieran tramitado de forma más reposada las normas legales que regulan el Sistema. En consecuencia, sería muy conveniente, en relación con el Sistema actual, aquejado de la misma tramitación apresurada, que el Senado pusiera en marcha un Grupo de seguimiento para apuntar los problemas e intentar corregir las disfunciones que vayan observándose. En el Sistema vigente, de caducidad indefinida, dicho seguimiento está especialmente justificado.

G) La disfunción entre el rendimiento realmente producido de la tarifa autonómica del IRPF en la Ley 40/1998 y el previsto—16,5%— ha causado perjuicios durante los ejercicios de 1999, 2000 y 2001 a todas las Comunidades en forma relativa, pero en términos cuantitativamente muy claros a las CC.AA. que no han obtenido recursos del fondo de garantía, es decir, las Comunidades de las Islas Baleares y Madrid. Estos perjuicios son no obstante de difícil reclamación. Madrid se ha visto asimismo perjudicada tanto por la evolución de su PIG negativa en el período 1997-1999, como por el procedimiento aplicado para determinar la garantía de capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos.

H) El desacuerdo político en relación al sistema de financiación ha provocado múltiples costes. En el caso de las CC.AA. que rechazaron el nuevo modelo, por motivos políticos no pudieron incorporarse al Sistema cuando algunos de los aspectos criticados en un primer momento ya habían sido rectificadas (las garantías modificadas constituían de hecho los mínimos reclamados en un primer momento como inexistentes, los efectos desniveladores en términos territoriales de la capacidad normativa se sabían ya más virtuales que reales, y el IRPF no era un elemento de agravio para las CC.AA. con menor nivel de renta, sino posiblemente para aquellas con mayor nivel). Fruto de esta falta de acuerdo, los instrumentos de garantía se aprobaron de forma desarticulada y con efectos perversos, atribuyendo sus mayores fondos a algunas CC.AA. que habían obtenido los aumentos porcentuales de sus recursos más altos, como consecuencia de la aplicación del Sistema.

La experiencia de estas garantías desarticuladas, con costes altos y efectos erráticos, ha provocado en el nuevo sistema la ausencia prácticamente total de garantías estables, movimiento pendular que nos deja en una situación igualmente desfavorable en términos de equidad y suficiencia del sistema de financiación. Sería deseable que en este momento, sin urgencia económica y con un ambiente político más favorable a los acuerdos, pudiera habilitarse un Sistema de garantías razonable, basado en algunas de las previsiones del Libro Blanco de financiación autonómica (C. Monasterio y otros, 1995), que previera costes no muy elevados, y que pudiera aplicarse cuando las CC.AA. tienen que financiar servicios públicos tan imprescindibles como la sanidad, la educación y los servicios sociales, especialmente en periodos de recesión económica.



## Referencias bibliográficas

- CASADO OLLERO, G.; GONZÁLEZ PÁRAMO, J.M.; LASARTE ALVÁREZ, J.; MARTÍN AYALA, J.M.; MARTÍN QUERALT, J.; PLAZA VILLASANA, L.; y PÉREZ GARCÍA, F. (1997): *La cesión parcial del impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*. Editorial Comares, Granada.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas (1998): *Memoria de Actuaciones 1996 (Tomos I y II)*. Madrid.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera. Informe del Grupo de Trabajo sobre Asignaciones de Nivelación y propuestas de las Comunidades Autónomas.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (2003): «Financiación de las Comunidades Autónomas por Tarifa Autonómica del IRPF, Participación en los Ingresos del Estado y Fondo de Garantía y Liquidación definitiva de dicho ejercicio. Documentos», Ministerio de Economía y Hacienda.
- GARCÍA DÍAZ, M.A. (2002): *La financiación autonómica de régimen común. Perspectivas después del Acuerdo de 2001*. Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid.
- HERCE, J.A. (ed.) (2000): *Financiación Autonómica. Aspectos Económicos y Debate Político*. (Ponencias de las jornadas celebradas en Madrid, noviembre de 1999). Fedea, Madrid.
- HERCE, J.A. (ed.) (2001): *La reforma de la financiación autonómica*. (Ponencias de las Jornadas celebradas en Sevilla, marzo de 2001). Fedea, Madrid.
- Instituto de Derecho Público (varios años): *Informe de las Comunidades Autónomas 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000* (en particular, los artículos de Padrós, Xavier y Bassets, Monserrat, de los tomos de 1998 y 1999, y el de Ruíz-Huerta, J; Díaz de Sarralde, S. y Herrero, A de 2000). Barcelona.
- Ministerio de Administraciones Públicas (1997): *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1996*. Mismo informe.
- Monasterio, C.; Pérez García, F.; Sevilla, J.V.; y Solé, J. (1995): *Informe sobre el actual Sistema de Financiación Autonómica y sus problemas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- OCDE (2001): *Informe sobre la situación de la Economía Española*. Madrid, enero.
- RUIZ-HUERTA, J. y GRANADO MARTÍNEZ, O. (2002): *La reforma de la financiación autonómica en el 2001: Cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal*. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.
- RUIZ-HUERTA, J. y GRANADO MARTÍNEZ, O. (2003): *La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica*. Documento de Trabajo 31/2003. Fundación Alternativas (Laboratorio), Madrid.