

V. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL AÑO 2000. UNA EVALUACIÓN DE LA CORRESPONSABILIDAD Y PROPUESTAS DE REFORMA

*Jesús Ruiz-Huerta
Santiago Díaz de Sarralde
Ana Herrero*

Introducción

En materia de financiación autonómica, el año 2000 ha sido un periodo en el que no se han producido novedades especialmente significativas desde el punto de vista normativo o de funcionamiento del sistema. En este ejercicio la financiación de las comunidades autónomas se ha instrumentado adoptando las tres modalidades diferentes ya vigentes en ejercicios anteriores: la aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de 23 de septiembre de 1996 para el quinquenio 1997-2001, aplicable a las CC.AA. cuyas respectivas comisiones mixtas lo adoptaron como propio (Cataluña, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Canarias, Madrid, Baleares y Castilla y León); el régimen de financiación de las comunidades de régimen común que no adoptaron dicho sistema¹ (Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha); y los regímenes forales del Convenio y el Concierto Económico de Navarra y País Vasco, respectivamente.

Dado que tanto el sistema aprobado para la mayoría de las autonomías de régimen común como el Concierto Económico del País Vasco finalizan su vigencia en el año 2001, el año 2000 se ha convertido en un ejercicio de transición, marcado por los análisis de valoración del funcionamiento de los mecanismos vigentes y de las primeras propuestas de reforma para la futura negociación.

Nuestra atención se va a centrar en el comentario de las valoraciones y propuestas surgidas en relación con la corresponsabilidad fiscal, como eje fundamental de la financiación autonómica. Para ello comenzaremos volviendo a retomar brevemente el concepto de corresponsabilidad fiscal; a continuación repasaremos el ejercicio de competencias normativas por parte de las comunidades autónomas en los últimos años y, por último, recopilaremos las propuestas avanzadas en esta materia durante el último año.

Algunas consideraciones en torno al concepto de corresponsabilidad fiscal

El concepto de corresponsabilidad fiscal, como es bien sabido, no tiene una interpretación única, pese a lo cual se ha constituido, junto al principio de soli-

1. Basado en el sistema aprobado en el CPFF de 20 de enero de 1992 y vigente, en principio para el quinquenio 1992-1996.

daridad, en uno de los ejes del debate en torno a la financiación autonómica. El origen del concepto no se encuentra, al menos en el caso español, en la configuración legal de los principios que deben guiar el diseño del sistema de financiación de las comunidades autónomas. La Constitución en su artículo 156 habla únicamente de autonomía, solidaridad y coordinación. La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) amplía, en el artículo segundo, el elenco de principios, al incorporar la suficiencia. Sólo más recientemente, en las actas del CPEF redactadas desde principios de los años noventa y en la Ley 3/1996 de 27 de diciembre, de reforma de la LOFCA, así como en la nueva Ley 14/1996 de Cesión de Tributos, se señala la necesidad de ceder capacidad normativa en el ámbito de los tributos cedidos con la finalidad de hacer efectiva la corresponsabilidad fiscal.

Tampoco en el campo de la Teoría de la Hacienda Pública nos encontramos de forma específica con el principio de corresponsabilidad fiscal. En materia de descentralización tributaria ni las reglas clásicas de Musgrave (1983), ni los principios tributarios generalmente admitidos² (eficiencia, justicia fiscal, flexibilidad, sencillez, perceptibilidad, suficiencia, neutralidad, localización, autonomía, etc.) incluyen la corresponsabilidad explícitamente entre sus recomendaciones.

Sólo mediante la consideración conjunta de los principios de descentralización del gasto y el ingreso, desde una óptica próxima a la de la elección pública en cuanto a su preocupación por el análisis de la influencia del entorno institucional sobre el comportamiento de los agentes, podemos encontrar las raíces del concepto de corresponsabilidad fiscal. En este sentido, el profesor Suárez Pandiello³ hace referencia a la afirmación de Anwar Shah que señala a la «rendición de cuentas» (*accountability*) como la clave del éxito para la adopción descentralizada de decisiones.⁴ Los representantes políticos deberán rendir cuentas, «responder», ante el electorado de las decisiones que toman en el ejercicio de sus funciones públicas, especialmente en el campo de los gastos públicos y en el de los recursos que han de utilizar para financiar los servicios generadores del gasto.

No se trataría, por tanto, de añadir un nuevo principio para el diseño de los sistemas de financiación descentralizados que excluya o sustituya a alguno de los ya existente. Más bien es un principio de conexión entre los dos ámbitos, de ingreso y de gasto, dirigido a superar el riesgo que la asimetría entre los mismos puede introducir. Un principio que, en realidad, no es de aplicación exclusiva a los niveles descentralizados de la hacienda pública sino también, desde luego, al nivel central.

Respondiendo al sentido literal del término, el objetivo sería conseguir que el poder político responsable de la realización de los gastos, distinguiendo entre los diferentes niveles de gobierno, lo fuera también de los ingresos necesarios para financiarlos, rindiendo cuentas por todo ello ante los ciudadanos que constitu-

2. Véase Neumark (1974) o su exposición, complementada con otras aportaciones de la doctrina, en Monasterio y Suárez (1998).

3. Véase Suárez (2000).

4. Algunas consideraciones sobre el origen del término pueden verse Ruiz-Huerta y Pablos (1993).

yen la demanda y el destino de la actuación pública, como vía para lograr la eficiencia en el funcionamiento del sistema democrático.

Una primera conclusión que puede extraerse de lo anteriormente expuesto es que la corresponsabilidad no depende del grado de descentralización de las competencias de gasto, cuestión propia de la teoría del federalismo fiscal en cuanto a la decisión de cuál es el nivel de gobierno más apropiado para la realización de cada una de las funciones o actuaciones públicas, sino de la conexión de éstas con su financiación.

Ahora bien, establecer tal conexión es un asunto de suma complejidad. En primer lugar, pese a que normalmente se obvie en el debate, sería imprescindible decidir para cada competencia si resulta pertinente fijar unos niveles de gasto mínimos necesarios para asegurar a todos los ciudadanos, independientemente de la comunidad en la que residan, unas prestaciones básicas equivalentes, así como los criterios de solidaridad según los cuales promover el desarrollo de las regiones más atrasadas. Además, todas las decisiones tomadas en este ámbito deberían ser bien conocidas por los ciudadanos.

Estas dos premisas pondrían de relieve los objetivos de equidad interterritorial que, en principio, han de ser competencia del nivel central de gobierno e independientes, por lo tanto, de la capacidad fiscal de cada comunidad autónoma.⁵ Sólo separando estas funciones del desempeño de la autonomía política, como reflejo de las distintas preferencias de los ciudadanos respecto a los bienes públicos locales, es posible evitar que las reivindicaciones de financiación de las autonomías en virtud del principio de suficiencia provoquen una confusión irresoluble en cuanto a la responsabilidad de cada nivel de gobierno.

A continuación, la preocupación por la corresponsabilidad debería centrarse, fundamentalmente, en la autonomía y la perceptibilidad de las fuentes de financiación de las comunidades autónomas⁶ de cara a cubrir aquellas actividades que podríamos definir como de competencia exclusivamente autonómica.

El ejercicio del principio de autonomía requiere que las comunidades tengan un poder de decisión suficiente en cuanto a la determinación del nivel y composición de sus ingresos como para poder comportarse de forma autónoma en la fijación del gasto, con el límite lógico de su capacidad fiscal. Tal autonomía sería deseable que abarcase tanto la capacidad normativa como la de gestión, inspección y recaudación, respetando en todo caso las consideraciones de coordinación y economías de escala necesarias para que el sistema fiscal en su conjunto resulte eficiente.

Por su parte, la perceptibilidad persigue hacer explícitas y visibles ante los ciudadanos las decisiones tomadas en el campo tributario por cada nivel jurisdiccional, de modo que se pueda identificar en cada caso y penalizar o premiar

5. En tales ámbitos si cabría, en todo caso, una responsabilidad diferenciada en relación con la gestión de los recursos.

6. Teniendo siempre en cuenta si el respeto a tales principios, fundamentalmente el de autonomía, entra en colisión o no con los fines de estabilización y redistribución del nivel central y con los principios de coordinación y simplicidad en el diseño del sistema fiscal.

sus decisiones a través de los mecanismos democráticos habituales. Sería deseable que la perceptibilidad fuese directa, en el sentido de que los tributos recaigan sobre la generalidad de los sujetos beneficiarios de los servicios públicos autonómicos, evitando la traslación de la carga y eligiendo bases impositivas con baja movilidad, si bien también debe incentivarse la visibilidad indirecta, mediante la publicidad de los presupuestos de las comunidades autónomas o los mecanismos concretos que se habiliten para la exacción de los impuestos, de forma que los ciudadanos perciban a nivel agregado la procedencia de las fuentes de financiación autonómica y a qué unidad de gobierno entregan sus recursos.

En definitiva, la corresponsabilidad persigue una clara y visible simetría entre las competencias de gasto e ingreso de cada nivel de gobierno que refuerce el control por parte de los ciudadanos, a través de los cauces democráticos, de las distintas actuaciones públicas.

Como puede apreciarse, el objetivo de la corresponsabilidad fiscal es ciertamente ambicioso y, bajo una interpretación literal, casi inalcanzable. Por lo tanto no cabe otra opción que la del pragmatismo y el gradualismo a la hora de valorar los avances o retrocesos en materia de corresponsabilidad fiscal. Desde esta perspectiva vamos a proceder a realizar una valoración del sistema de financiación de las comunidades autónomas vigente en el último periodo.

Valoración de la corresponsabilidad fiscal

Como hemos señalado en otra parte,⁷ la aplicación de instrumentos para hacer viable la autonomía y permitir un proceso de creciente responsabilidad fiscal se produjo al inicio del funcionamiento del sistema que serviría para financiar los servicios que comenzaban a transferirse a las comunidades autónomas. En el diseño constitucional de los instrumentos financieros de las comunidades, contenidos en el artículo 156 de la Constitución, se habla de tributos propios y de la posibilidad de establecer recargos sobre los impuestos estatales. La capacidad de recaudación de tributos propios ha sido, como es bien conocido, muy modesta hasta la actualidad. Por su parte, los recargos, salvo el intento frustrado llevado a cabo por la Comunidad de Madrid, no han sido aplicados, de modo que cuando se inicia la negociación para determinar el sistema de financiación vigente para el período 1992-1996 la aplicación de mecanismos de corresponsabilidad era una de las principales asignaturas pendientes.

Posteriormente, cuando se plantea la incapacidad de los instrumentos antes mencionados (recogidos también en la LOFCA) para hacer efectiva la corresponsabilidad, el Consejo de Política Fiscal y Financiera comienza a preocuparse por el tema y, tras la firma de los acuerdos para el período 1992-1996, aprueba la introducción de un nuevo mecanismo, la participación en la recaudación territorial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, concebido aún como una transferencia desde el gobierno central, al ser el IRPF un impuesto centralizado, pero que implicaba la primera asignación territorial de ingresos obtenidos a partir del primero de los grandes impuestos. Desde el punto de vista de la percepti-

7. Ver Ruiz-Huerta (2000).

bilidad se intentaba transmitir a los ciudadanos, a través de las hojas de liquidación del tributo, el hecho de que el 15% de lo que pagaba iba a financiar las actividades de la propia comunidad donde esos ingresos se habían generado.

La limitada cesión de capacidad de decisión a las comunidades con la incorporación de este instrumento, seguía planteando la necesidad de ir a una reforma más ambiciosa, capaz de incrementar la autonomía de las comunidades por la vía de la cesión de nuevos tributos, especialmente con capacidad normativa sobre los mismos, con la finalidad de hacer efectivo el principio de corresponsabilidad fiscal. En ese marco se entiende la reforma de 1996, que daría lugar a un cambio importante en este ámbito, dando entrada a formas avanzadas de corresponsabilidad, esencialmente la descentralización de un 15% de la tarifa del impuesto y la cesión de capacidad normativa a las comunidades en algunos tributos cedidos y en el tramo del IRPF que se transfería. Esta reforma fue muy analizada en el Informe de 1996, valorándose positivamente los pasos que se daban en términos de descentralización impositiva y corresponsabilidad.⁸ En todo caso, se preveían también algunos mecanismos de garantía para evitar el funcionamiento deficiente del modelo generado.

Las primeras expectativas generadas por la reforma se verían después defraudadas ante la escasa utilización que las comunidades hacían de sus prerrogativas normativas, los problemas recaudatorios del IRPF tras su reforma en 1998 y, sobre todo, el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de abril de 1998, por el que se garantizaba que los ingresos autonómicos derivados del IRPF tendrían, en todo caso, un crecimiento igual, como mínimo, al experimentado por el PIB estatal. Dicho límite se aplicaría también a la evolución de la participación de las comunidades autónomas en los impuestos estatales no cedidos.⁹ En definitiva, pues, a pesar de los esfuerzos, parece que la corresponsabilidad sigue siendo una asignatura pendiente de la financiación autonómica española. Como antes decíamos, se trata de un objetivo complejo que se refiere a todo el mapa competencial (reparto razonable de servicios e impuestos para financiarlos) y que, mientras no esté suficientemente perfilado, es muy poco probable que se pueda distinguir la corresponsabilidad y la autonomía respecto de la suficiencia.

¿Qué ha sucedido en este campo a lo largo de los últimos años? Dado que durante el año 2000 no se han producido modificaciones significativas en el sistema de financiación autonómico,¹⁰ nuestra valoración se centrará en los datos disponibles sobre el funcionamiento del mismo.

8. Ruiz-Huerta y López Laborda (1997).

9. Ver Ruiz-Huerta y López Laborda (1999).

10. A este respecto, deben destacarse los cambios de tramo producidos en la participación en los ingresos del estado correspondientes a la recaudación líquida del IRPF en el territorio de cada comunidad. Así, en la región de Murcia éste ha pasado del 10 al 15 por ciento, y en la Comunidad de Madrid se ha fijado en el 10 por ciento, debido en ambos casos a los traspasos en materia de educación no universitaria. Además, debe señalarse que la cuantía de la participación en los ingresos generales del estado también se ha visto incrementada como consecuencia de los traspasos de competencias (en educación no universitaria, agricultura y justicia) a favor de las comunidades autónomas, afectando, principalmente, a Madrid, Murcia, Cantabria y Castilla y León.

En primer lugar, durante el año 2000 se ha conocido la liquidación de la financiación de las comunidades autónomas correspondiente al ejercicio 1998, la cual presenta un perfil muy similar al ofrecido por la referente a 1997, primer año de funcionamiento del sistema vigente para el presente quinquenio, cuya principal novedad fue la pretensión de incrementar la corresponsabilidad fiscal mediante la concesión de competencias normativas en tributos cedidos y la cesión de un 15 por ciento de la tarifa del IRPF, con la posibilidad de ejercer competencias normativas limitadas tanto sobre este tramo como sobre las deducciones.

En términos presupuestarios, el nuevo sistema de financiación no parece haber logrado un aumento significativo de la corresponsabilidad fiscal si medimos ésta de una forma simplista a través del porcentaje de recursos de las autonomías que se obtienen directamente de los contribuyentes.¹¹ En 1998 sólo el 29,9 por ciento procedía de los contribuyentes, frente a un 28,3 por ciento en 1992. Distinguiendo por fuentes de financiación, la principal en 1998 son las transferencias de la Tesorería de la Seguridad Social destinadas a financiar la asistencia sanitaria y los servicios sociales transferidos (28,3 por ciento de los recursos totales), seguida por las transferencias procedentes del Estado¹² (el 28 por ciento), si bien éstas últimas han experimentado un fuerte descenso, cinco puntos, tras la reforma de 1996. Los recursos impositivos representan la tercera fuente de ingresos de las comunidades autónomas, alcanzando el 26,5 por ciento, detectándose un fuerte incremento en su peso, sobre todo como consecuencia de la incorporación del tramo autonómico del IRPF en las comunidades que aceptaron el acuerdo.¹³ Por último, los fondos procedentes de la Unión Europea tienen un peso del 4,3 por ciento sobre el total de recursos y el endeudamiento del 2,6, observándose en esta partida un fuerte descenso, de más de 10 puntos, desde 1992.

Por otra parte, debido a la ralentización en el crecimiento del IRPF, inferior a la del PIB,¹⁴ las garantías introducidas¹⁵ en abril de 1998 han provocado pagos a las autonomías por una cuantía de 30.527 millones de pesetas en 1997 y de 20.000 millones en 1998.

Todo ello, unido al hecho de que el índice de actualización de la PIE, en su tramo de participación en los ingresos del Estado, se correspondía con la evolución

11. Véase Gordo y Hernández (2000).

12. La Participación en los Ingresos del estado (PIE) supone 22,3 por ciento de los recursos totales, incluyendo la participación territorializada en el IRPF, y el Fondo de Compensación Interterritorial el 1,9 por ciento.

13. En este apartado debe destacarse también la importancia de los ingresos procedentes del Impuesto sobre transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que suponen el 7,5 por ciento del total.

14. Entre 1996 y 1998 el incremento del PIB fue del 11,3 por ciento. Durante este periodo sólo cuatro comunidades –Canarias, Cantabria, Islas Baleares y Madrid– lograron superar este crecimiento en su recaudación por IRPF.

15. La denominada «reforma de la reforma», por la cual el Estado garantiza una expansión mínima equivalente al crecimiento del PIB nominal nacional cuando la suma del tramo territorial de una comunidad –el *nuevo* 15 por ciento– y la participación territorializada en el IRPF –el *viejo* 15 por ciento– crece menos que aquél.

de los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente¹⁶ (ITAE),¹⁷ cuyo crecimiento ha sido mucho mayor al del IRPF, hace que los avances en corresponsabilidad fiscal hayan sido escasos, tanto en términos puramente recaudatorios como en relación con los incentivos para la utilización de las competencias normativas en el ejercicio de la autonomía fiscal.

Atendiendo a la información contenida en los cuadros contenidos en el Anexo, podemos observar lo acontecido en cuanto al ejercicio de las competencias normativas de las comunidades autónomas en los últimos periodos. En las siguientes líneas vamos a hacer un breve repaso de las principales medidas tomadas por los Gobiernos autonómicos en el ejercicio de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos que les fue otorgada con la reforma de la LOFCA de 1996.

En general, las Comunidades Autónomas han hecho uso de su capacidad normativa más a través de la figura de las deducciones que por la vía de variaciones de la presión fiscal, esto es, de los tipos impositivos. Se trata, por tanto, de medidas que señalan en la dirección contraria a la que cabría esperar en un marco de financiación en el que los Gobiernos autonómicos vienen denunciando la insuficiencia financiera que padecen, derivada del actual reparto de los recursos entre niveles de gobierno. Es cierto que, en términos generales, el impacto de estas deducciones a las que nos estamos refiriendo ha sido escaso desde el punto de vista recaudatorio, pero no deja de transmitir una señal errónea acerca de la actual situación financiera de las Comunidades Autónomas, al tratarse de medidas que, en lugar de incrementar la capacidad recaudatoria de las mismas, la reducen.

No obstante lo dicho hasta ahora, las Comunidades de Aragón, Galicia, Baleares, Cataluña, Murcia y Madrid, han incrementado el tipo impositivo vigente en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales¹⁸ hasta el 7% estableciendo, en algunos casos, tipos reducidos para la transmisión de determinado tipo de inmuebles, tales como las viviendas de protección oficial. En los demás territorios, se ha mantenido la presión fiscal existente previamente.

En lo que respecta al Impuesto de Sucesiones y Donaciones, como ya adelantábamos anteriormente, la mayoría de las Comunidades (Aragón, Castilla y León, Cataluña, Baleares, Madrid y la Comunidad Valenciana) ha empleado su capacidad normativa en el establecimiento de reducciones sobre la base imponible del impuesto que, en la mayoría de los casos, hacen referencia a alguna de las siguientes circunstancias:

- La transmisión de la vivienda habitual, el negocio profesional o la empresa individual a los parientes del causante. En las Comunidades Autónomas donde la actividad agraria tiene un peso importante, estas reducciones son aplicables también en la transmisión gratuita de explotaciones agrarias a familiares.

16. Es decir, la suma de los ingresos del estado por impuestos directos e indirectos, cuotas de la Seguridad Social y cotiaciones al desempleo.

17. Con el límite mínimo del crecimiento del PIB, como garantía adicional.

18. Medida que se puede explicar mejor por su equiparación al IVA que como ejercicio de competencias normativas para aumentar los recursos propios.

- La minusvalía del beneficiario de la transmisión, siendo mayor la reducción cuanto mayor sea el grado de discapacidad del mismo.
- La realización de gastos de mejora y conservación de bienes de interés cultural o artístico o pertenecientes al Patrimonio Histórico de la Comunidad Autónoma.

La regulación de la Tasa Fiscal Sobre el Juego por las Comunidades Autónomas ha afectado fundamentalmente a las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar, que se suelen actualizar anualmente; a la tarifa aplicable a los casinos de juego; y a los periodos de devengo y de ingreso de la Tasa, que varían de unos territorios a otros.

Respecto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ninguna Comunidad Autónoma ha modificado la tarifa complementaria regulada por el Gobierno central, de modo que, hasta ahora, todas las Comunidades de régimen común aplican la misma tarifa en el tramo autonómico del impuesto. Sí han hecho uso de su capacidad normativa las Comunidades de Castilla y León, Cataluña, Galicia, Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia y la Comunidad Valenciana, para establecer numerosas deducciones sobre la cuota que, principalmente, hacen referencia a las siguientes circunstancias:

- Familias numerosas, nacimiento o adopción de hijos y partos múltiples.
- Minusvalía del sujeto pasivo o de algún ascendiente o descendiente a cargo del mismo.
- Acogida no remunerada de mayores de 65 años.
- Adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual por jóvenes, siempre que su base imponible no supere determinadas cantidades.
- Donaciones o aportaciones a las AAPP, Iglesias reconocidas, o Asociaciones y Fundaciones, destinadas a la conservación o rehabilitación de bienes de interés cultural o pertenecientes al Patrimonio Histórico de la Comunidad Autónoma, así como la realización directa por el sujeto pasivo de tales labores de conservación y rehabilitación.

Las Comunidades no han hecho uso de su capacidad normativa en lo que respecta al Impuesto sobre el Patrimonio, salvo en el caso de la Comunidad Valenciana, que ha modificado la cuantía del mínimo exento del impuesto, fijándolo en 18.000.000 para el ejercicio 2.000.

Haciendo una valoración de todo lo dicho hasta ahora, se puede afirmar que las Comunidades Autónomas apenas han utilizado su capacidad normativa para incrementar sus recursos y, por tanto, para paliar sus problemas de insuficiencia financiera. Las competencias normativas se han ejercido principalmente como instrumento de la política social (y cultural, aunque en menor medida) autonómica, a través de las deducciones, reduciendo la presión fiscal soportada por sujetos pasivos con circunstancias personales concretas.

En cualquier caso, las distintas regulaciones autonómicas no han tenido, como se pudo apuntar en algún momento tras la aprobación del vigente sistema de financiación autonómica, efectos negativos sobre la *unidad fiscal*, ni se han generado, ni mucho menos, problemas de competencia fiscal entre Comunida-

des, teniendo en cuenta que la presión fiscal continúa siendo muy similar en los distintos territorios y que las deducciones y reducciones aprobadas por los Gobiernos autonómicos son muy similares, además de poco relevantes desde el punto de vista cuantitativo, por lo que es difícil que hayan llegado a condicionar la localización de los factores de producción. Es posible que esto sea, en parte, consecuencia del sistema de garantías vigente que, en buena medida, reduce los incentivos de las Comunidades Autónomas a alterar significativamente la estructura de los impuestos cedidos o que, simplemente, ninguna Comunidad *se atreva* a dar el primer paso modificando de forma sensible la presión fiscal ejercida en su territorio por los costes electorales que una medida como esta podría acarrear.¹⁹

Estrechamente relacionado con lo anteriormente expuesto está el hecho de que los Presupuestos Generales del Estado aprobados para el año 2001 dejen en suspenso la ampliación de la cesión del IRPF a las comunidades autónomas, pasando del 15 al 30 por ciento,²⁰ aprobada en 1996 y prevista para cuando se completaran los traspasos en materia educativa.²¹

La explicación oficial se basa en que, dado que el nuevo modelo de financiación debe entrar en vigor en el año 2002, no merece la pena abrir en este momento el abanico de cesión del IRPF hasta el 30 por ciento. Por otra parte, no deja de llamar la atención el hecho de que ninguno de los gobiernos afectados haya protestado ante la postura del gobierno.

Pese a todo, debe precisarse que no debería realizarse una valoración negativa del nuevo sistema en términos de corresponsabilidad basándonos únicamente en la falta de ejercicio efectivo de la competencia normativa en materia de modificación de la tarifa del IRPF. El problema reside, más bien, en que tanto el instrumento elegido para hacerla efectiva y el conjunto de mecanismos de garantía, como la perpetuación de los métodos de cuantificación de las necesidades de gasto, basados en el coste efectivo de los servicios transferidos sin especificación de los criterios de solidaridad, desincentivan el ejercicio de tales competencias, frenando la corresponsabilidad fiscal.

En definitiva, como antes decíamos, mientras no se clarifique la responsabilidad de cada administración en materia de gasto, la autonomía tenderá a confundirse en muchas ocasiones con la suficiencia. Las comunidades siempre podrán argumentar que su insuficiencia de recursos debe solucionarse no vía un ejercicio efectivo de su autonomía fiscal sino mediante una financiación adicional proveniente de la Administración Central, mientras que ésta utiliza el argumento contrario.

De esta forma, mientras cada nivel de gobierno pueda culpar al otro de no aceptar sus responsabilidades a la hora de garantizar la suficiencia, no podemos esperar que las autonomías ejerzan sus competencias normativas para elevar la tributación, asumiendo el coste político de tal actuación. Todo lo más nos encon-

19. Algunos de estos resultados eran ya señalados en el Informe de 1996. Ruiz-Huerta y López Laborda (1997).

20. Lo cual afectaría a todas las comunidades autónomas, excepto Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, País Vasco y Navarra, estimándose en 275.000 millones la cuantía adicional a la que afectaría la capacidad normativa.

21. La última transferencia en materia educativa se realizó en diciembre de 1999.

traremos con una utilización asimétrica de las mismas susceptible de reportar dividendos electorales, creando, por ejemplo, nuevas deducciones o elevando la cuantía de las existentes, algo que, nuevamente, no puede calificarse de ejercicio de la correponsabilidad en sentido estricto.

En este mismo sentido, muchas de las demandas de mayor autonomía fiscal encubren en realidad una mera reclamación de aumentos en la financiación. De ahí que su instrumentación final suela ir acompañada de mecanismos de garantía que aseguran un nivel de recursos nunca inferior al que proporcionaba el sistema preexistente. Garantías que pueden resultar lógicas en la medida en que actúan como mecanismo político para permitir que se aprueben las modificaciones del sistema de financiación, pero que, al mismo tiempo, hacen que los acuerdos alcanzados pierdan en gran medida su capacidad para fomentar de manera efectiva el ejercicio de la autonomía fiscal.

Por otra parte, cabe realizar alguna apreciación en relación con la perceptibilidad del sistema de financiación como elemento necesario para la atribución de responsabilidades. En este sentido, la visibilidad directa por parte del contribuyente podría haberse visto resentida por dos motivos. Por una parte, la consignación en la declaración de la parte de la cuota líquida del IRPF destinado a la financiación de la comunidad autónoma resulta mucho menos clara a raíz del cambio en el sistema de financiación, al haber desaparecido toda referencia al respecto en el Documento de Ingreso o Devolución.²² Adicionalmente, la reforma del IRPF practicada en 1998, con la elevación del mínimo de la obligación de declarar, hace que un número importante de contribuyentes, en torno a cinco millones según los datos divulgados por el Ministerio de Hacienda, no tenga que presentar liquidación, con lo que la visibilidad pasa a ser para ellos prácticamente nula. Aun en el caso de que tales sujetos pasivos se acojan al sistema de comunicación de datos y solicitud de devolución (modelos 104 y 105) no dispondrían del dato correspondiente a la parte de la cuota líquida destinada a la financiación de la comunidad autónoma de residencia.²³ En todo caso, sí cabe suponer que el debate suscitado en torno al sistema de financiación autonómica en los últimos años, debido en gran parte a su transformación, pueda haber aumentado la visibilidad indirecta de la responsabilidad fiscal.

Propuestas de reforma del sistema de financiación autonómico

La mayoría de las propuestas avanzadas durante el año 2000 en relación con la reforma del sistema de financiación autonómico giran en torno al aumento de la autonomía fiscal como factor potenciador de la correponsabilidad fiscal, olvidando sus otros componentes.

En general, pueden señalarse al menos tres puntos de consenso entre las diferentes fuerzas políticas. Por una parte, se coincide en la necesidad de contar con

22. El único al que el declarante que realice su declaración de forma asistida o mediante paquetes informáticos prestará una mayor atención.

23. Los formularios sólo hacen referencia a las deducciones autonómicas.

un único sistema de financiación para el conjunto de las competencias, integrando la financiación de la sanidad.²⁴ En segundo lugar es un deseo compartido el de aumentar el peso de los tributos en la financiación, combinando impuestos directos e indirectos. Por último, parece existir coincidencia en la necesidad de que el sistema resultante de las negociaciones debería tener una estabilidad superior al actual, que viene renegociándose cada cinco años. Sin embargo, la concreción de las propuestas deja entrever diversas discrepancias.

Las propuestas del gobierno central parten en gran medida del denominado «modelo Zaplana», el cual tiene como ejes principales de reforma la ampliación de la cesión del IRPF hasta un 50 o 60 por ciento y la participación en la recaudación de los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales) en función del consumo, en porcentajes sin determinar.

Posteriormente, el grupo popular, a través de su portavoz para temas de Hacienda y Presupuestos, Vicente Martínez-Pujalte, apostó por fijar en un cincuenta por ciento la participación en el IRPF, aumentando el margen de decisión normativa del 20 al 25 por cien. Por otra parte, propuso la cesión sin competencias normativas de los impuestos que gravan el tabaco, el alcohol y los hidrocarburos, en concordancia con las competencias de las autonomías en materia de sanidad y medioambiente. Sus propuestas respecto al IVA pasan por la cesión íntegra de determinados artículos como el agua, el gas o la electricidad, dado que su consumo es fácil de asociar con la población de hecho de cada territorio, lo que serviría para equilibrar los desajustes que puedan sufrir las regiones con mayor población flotante. Como método de control y organización se propone un nuevo órgano, el Consejo de Presidentes Autonómicos, estrechamente vinculado al Senado, cuyas funciones básicas serían establecer los servicios a prestar por las Administraciones autonómicas a sus ciudadanos y sus estándares de calidad.

Por su parte, el ejecutivo ha recogido la mayoría de las propuestas anteriormente citadas con ciertos matices. Su pretensión es la de reducir el peso de las transferencias del Estado a las comunidades autónomas, congelando la participación en los ingresos generales y rebajando las garantías que abona el Estado a cada comunidad para compensar por la falta de recaudación por IRPF. Para sustituir estos ingresos plantea la cesión sin competencias normativas de impuestos especiales e IVA,²⁵ garantizando así la autosuficiencia de los territorios, cuyos mecanismos de garantía sólo se aplicarían cuando las autonomías no pudieran obtener por sus propios medios los recursos necesarios. En relación con el IVA se propone su reparto en función del lugar en donde se produzca la compra y no según la residencia del contribuyente. Para superar el problema asociado a la cuantificación de las compras realizadas fuera de la comunidad de residencia se adopta la misma propuesta ya comentada anteriormente, traspasar la recauda-

24. Sólo desde algunos ámbitos del sector sanitario se defiende una financiación separada de la sanidad respecto al modelo de financiación general, fundamentalmente por razones de garantía del mantenimiento del principio de equidad horizontal en el acceso a los servicios básicos.

25. La cesión del Impuesto sobre la renta de Sociedades se rechaza ante el riesgo de que provoque una deslocalización fiscal no deseable desde el punto de vista de la eficiencia.

ción total de cada tributo sólo sobre determinados productos muy vinculados al nivel de población real de cada territorio, en vez de transferir un porcentaje de la recaudación global.

Mayores dudas plantea la fórmula de cesión de los impuestos especiales.²⁶ En este sentido hay que recordar que existen factores que dificultan la utilización de la competencia normativa en impuestos especiales como vía de incremento de la corresponsabilidad fiscal. Por una parte, tales impuestos se introducen en el lugar de origen de los bienes y no donde se produce el consumo final. Por otra parte, el avance del proceso de armonización fiscal a escala europea limitaría en gran medida la capacidad de las comunidades autónomas para modificar los tipos de gravamen.

Por su parte, el PSOE es partidario de que las comunidades dispongan de cierta capacidad normativa sobre algunos de los impuestos especiales (estableciendo recargos sobre los que gravan las labores del tabaco, la matriculación de vehículos, las primas de seguros o la electricidad) y sobre el IVA (desglosando del actual tipo medio del 16 por ciento un tramo minorista del cuatro por ciento sobre el que podrían actuar, con ciertos topes, las comunidades). Por otra parte, el principal partido de la oposición defiende la fijación de un tipo único autonómico aplicable sobre la base del IRPF, en lugar del actual sistema de cesión de un porcentaje de la cuota líquida.

En el mismo ámbito del IRPF, se ha defendido la extensión de la corresponsabilidad por la vía de cesión de capacidad normativa a otras minoraciones o desgravaciones impositivas en la parte territorializada del impuesto. A partir de un estándar determinado por la administración central cada comunidad podría fijar un porcentaje de deducción mayor o menor en función de sus objetivos prioritarios. Esta medida podría aplicarse en campos como el mínimo familiar por ascendientes mayores de 65 años o los discapacitados que convivan con el contribuyente; las deducciones por inversión en vivienda habitual; y las deducciones por donativos o por inversiones y gastos realizados en bienes de interés cultural. El argumento que se defiende es que las comunidades pueden, a través de tales instrumentos, participar más activamente en el diseño de diversas políticas sociales en su territorio afectando, además, a la presión fiscal. Probablemente esta vía es más viable que la actuación directa sobre la tarifa en un momento caracterizado por la crisis recaudatoria del impuesto.²⁷

El PSC realiza propuestas diferentes a las anteriores, defendiendo el establecimiento de una cesta de impuestos que permita a medio plazo que el 70 por ciento de los recursos de las comunidades autónomas procedan de ingresos tributarios, si bien en los primeros cinco años podría alcanzarse un porcentaje del

26. En este ámbito, el Impuesto especial sobre determinados medios de transporte es la figura que mayor atención ha recibido. Este impuesto que grava con un 7 por ciento los vehículos de menos de 1.600 centímetros cúbicos y con un 12 por ciento los que superen esta cilindrada, supuso en el año 2000 unos ingresos de 169.580 millones de pesetas. La patronal del sector, ANFAC, ha expresado sus protestas ante la posibilidad de cesión de este impuesto por considerar que ésta haría más difícil de aceptar su demanda de eliminación de la figura.

27. Ver Octavio Granado (2001).

50 por ciento con la cesión del 40 por ciento del IRPF y el IVA y el cien por cien de los impuestos especiales. Además, se propone la cesión de competencias normativas para las figuras tributarias mencionadas, si bien se reconocen los límites existentes en el caso de los impuestos indirectos. Por último se propone aproximar gradualmente los ingresos por habitante que reciben las comunidades de régimen general y de régimen foral.

Dejando a un lado las propuestas de gobierno y oposición, han surgido diversas alternativas desde los gobiernos de las diferentes comunidades autónomas. En este sentido, llama la atención que la discusión entre comunidades más o menos pobladas tiene un peso más importantes que la diferencia en cuanto al partido en el gobierno de cada una de ellas. Así, comunidades como Valencia y Baleares coinciden en la defensa de que el criterio de población sea el que más peso específico tenga en el diseño de la financiación autonómica, mientras que otras comunidades, como es el caso de Galicia o Castilla y León abogan por que se preste especial atención a la dispersión territorial.

Entrando más en detalle en las propuestas,²⁸ la práctica totalidad de las comunidades autónomas se muestra partidaria del traspaso de parte de los impuestos especiales, del IVA, y, en menor medida, del Impuesto de Sociedades, en diferentes cuantías y modalidades. En cambio, la ampliación de la participación en el IRPF no despierta el mismo consenso. En cuanto a la amplitud de sus peticiones, destaca la postura CIU, que reclama el 60 por ciento del IRPF, el cincuenta por ciento de Sociedades e IVA y la totalidad de los impuestos especiales. De hecho, se defiende el modelo foral de cupo como referente en el que enmarcar las negociaciones sobre el nuevo sistema de financiación, planteamiento rechazado por el resto de autonomías.

En definitiva, la mayoría de las propuestas apuestan por fomentar la autonomía fiscal, reduciéndose la dependencia financiera de los ingresos transferidos por el nivel central, dotando a las regiones de una estructura impositiva más completa que incluya la imposición sobre el consumo. Este último aspecto permitiría a las autonomías, en caso de contar con competencias normativas, ejercer cierta influencia sobre el reparto de la carga tributaria entre presión indirecta y directa. Por otra parte, la imposición indirecta presenta otras ventajas como las menores diferencias en la distribución territorial de las bases imponibles, lo que permitiría una mayor igualdad en cuanto a autonomía fiscal, y unas tasas de crecimiento mayores que los de la imposición directa, lo que posibilitaría la sustitución de las transferencias sin graves pérdidas de recaudación en una perspectiva dinámica.

La cuestión que más dudas despierta es la deseabilidad de profundizar en la descentralización fiscal del IRPF, a causa de las deficiencias ya apuntadas por la experiencia disponible.

En relación con la visibilidad del sistema, el éxito dependerá en gran medida de las modalidades que se adopten para la cesión de la imposición indirecta. La participación territorializada presenta una escasa visibilidad, mientras que las opciones de desdoblamiento de tipos la fomentan en mayor medida, si bien

28. Véase el número 83 de Papeles de Economía (páginas 252 a 280).

aumentando la complejidad y el coste del sistema e incorporando la posibilidad de que se produzcan distorsiones fiscales de la actividad económica.

La gran carencia de las distintas propuestas de reforma sigue siendo la determinación de las necesidades de gasto y de criterios explícitos de solidaridad interterritorial, elementos imprescindibles para alcanzar una verdadera corresponsabilidad fiscal.

Una nota sobre la financiación de los servicios sanitarios

El gobierno propone vincular la financiación sanitaria a la común, aumentando la capacidad de gestión de las comunidades, que podrían destinar parte de los recursos del sistema general de financiación a su política de sanidad. En consonancia con tal objetivo, el gobierno se plantea adelantar en dos años el traspaso de las competencias sanitarias a las diez comunidades autónomas que todavía no la han asumido. Como se trata de las transferencias de mayor peso económico y, además, una partida de gasto con una tendencia intensamente creciente, se ha abierto un debate de cierto interés sobre el modo en que deberían financiarse los servicios sanitarios.

A modo de resumen pueden señalarse los siguientes elementos de tal debate:

1. Desde un punto de vista de racionalidad económica, es poco discutible que la sanidad debe integrarse en el modelo general de financiación de las comunidades autónomas. Ello facilita la delimitación clara del mapa competencial, fija las distintas responsabilidades de gasto y permite, en consecuencia, buscar los mecanismos de financiación oportunos. De este modo conseguiríamos, como antes decíamos, cerrar el capítulo de gasto y poder aplicar con coherencia instrumentos de corresponsabilidad. Es la opinión casi unánime de los especialistas en financiación autonómica.

2. En línea con la argumentación anterior se han dado otras razones a favor de la integración de la sanidad en el modelo general: Por un lado, al tratarse de un servicio público universal, tiene las mismas características que otros servicios como la educación y la LOFCA no prevé mecanismos distintos de financiación para los mismos. Por otro, no incluir la sanidad obligaría a replantear el modelo de financiación una vez completado el mapa de transferencias, lo que originaría inestabilidades no deseables en relación con los recursos del sistema. Por último, al diseñarse de modo integrado el sistema de financiación, todas las comunidades podrían intervenir en régimen de igualdad si la sanidad se integra, máxime teniendo en cuenta que dicho gasto representa el 40% del gasto total.²⁹

3. Desde otros ámbitos se defiende una separación del sistema sanitario respecto al modelo de financiación autonómico general.³⁰ Las razones que se exponen son, por un lado, las características propias de este servicio como instrumento universal de cohesión social. Por otro, la experiencia comparada que, incluso en países descentralizados, mantiene un sistema específico para la financiación

29. Ver Carlos Monasterio (2001)

30. Ver Javier Rey del Castillo (2000)

sanitaria, al margen de los mecanismos de financiación general. Además se entiende que los bienes públicos en especie son importantes y no se pueden sustituir siempre por transferencias monetarias. Adicionalmente se señala que hay razones de eficiencia en el gasto a favor de una coordinación general del gasto sanitario. El enorme crecimiento de dicho gasto a lo largo del tiempo se debe esencialmente al gasto en consumo de tecnología. En ese sentido una descentralización sin mecanismos de coordinación podría provocar el incremento no eficiente del gasto sanitario. Por fin, se apuntan las similitudes y el origen del sistema sanitario español con el sistema general de la seguridad social,³¹ como mecanismo básico de solidaridad entre los ciudadanos y vía para garantizar el principio de equidad entre las personas a lo largo del territorio.

4. El propio proceso de toma de decisiones dentro de cada comunidad autónoma da lugar a un cierto conflicto con motivo de la integración de la sanidad en el modelo general de financiación. Hasta el presente, los recursos de las comunidades con competencias transferidas venían directamente del presupuesto de la Seguridad Social y, en consecuencia, no había que discutir con el resto de los miembros de cada gobierno sobre el reparto general del presupuesto. La integración implicaría la incorporación de las anteriores transferencias dentro del sistema general de financiación y, una vez valorada la necesidad de gasto, determinar los medios para financiarlos: tributos cedidos, participación en el IRPF, otras participaciones en su caso y Participación en impuestos no cedidos. En cualquier caso, el margen de maniobra de las respectivas Consejerías de Salud para asegurar las prestaciones sanitarias disminuiría ante el proceso de negociación presupuestaria y la fijación de las prioridades de gasto en cada comunidad.

En todo caso, las peculiares características de los servicios cuya transferencia se pretende culminar, exigirían el establecimiento de una serie de mínimos de atención a todos los ciudadanos para asegurar el mantenimiento adecuado de un servicio universal como la sanidad. La necesidad de participación de la administración central junto a las comunidades a la hora de establecer tales mínimos es incuestionable. Otra cosa es el sistema concreto de financiación que se determine, que podrá adoptar formas diferentes, aunque esencialmente se opte por integrarlo en el modelo de financiación general. El funcionamiento adecuado de este servicio exigiría en todo caso, unos adecuados mecanismos de información y coordinación para evitar los problemas y desigualdades que puedan generarse,

Otros temas

En este apartado haremos una breve referencia a otras cuestiones relevantes en relación con las últimas novedades que atañen a la financiación autonómica.

En primer lugar, es de resaltar la celebración de los primeros encuentros de cara a la revisión formal del Concierto Económico vasco, iniciados con la pretensión de que éste tenga, a diferencia del actual, un carácter indefinido. En tér-

31. Entre otras cuestiones, hay que recordar el problema patrimonial que se presenta ante el traspaso de los bienes de capital de la seguridad social a los servicios de salud de las comunidades.

minos generales, el gobierno central estima que el cálculo del cupo debe realizarse al alza, dado que, a su juicio, éste supone una financiación extra para Euskadi debido a una sobrevaloración de sus competencias. El gobierno vasco, en cambio, replica argumentando que la situación económica de su comunidad se ha deteriorado, por lo que el cupo debería revisarse a la baja.

Por otra parte, el gobierno central pretende replantear el papel de la Alta Inspección del Estado, legalmente reconocida pero no aplicada; clarificar la tributación de las empresas y revisar diversas cláusulas del Concierto, dado que algunas de sus estipulaciones, como la de que la presión global efectiva no puede ser inferior a la del resto del territorio, podrían haber perdido virtualidad al disponer las comunidades autónomas de competencia normativa como para alterar la presión fiscal.

La delegación vasca, por su parte, pretende plantear la conveniencia de que Euskadi participe en las instituciones de la Unión Europea en aquellas materias, como la fiscal, en la que tiene competencias. Por otro lado, también plantea la deseabilidad de articular fórmulas para evitar la judicialización de los conflictos.

Por su parte, Canarias ha propuesto que esta autonomía quede fuera del nuevo modelo de financiación autonómica, obteniendo un estatuto financiero especial. Esta petición se justifica por el hecho de que esta comunidad ya tiene asumidas varias de las figuras de imposición indirecta propuestas para el nuevo modelo, por lo que éste no supondría una mayor recaudación para la hacienda regional, mientras que sí se vería afectada por la pérdida de participación en los ingresos estatales. Coalición Canaria se muestra partidaria, en cambio, de incrementar el actual 30 por ciento del IRPF, dado el crecimiento de su recaudación en la comunidad por encima de la media nacional.

En materia de tributación propia de las comunidades autónomas la principal novedad se ha producido en los primeros meses del año 2001, con el anuncio de creación en Extremadura de un impuesto que gravaría a las entidades financieras que operen en esta región. Este impuesto recaería sobre los depósitos captados en la comunidad a partir del año 2002, mediante una tarifa variable en función del pasivo de las entidades (desde el 0,3 por ciento por debajo de 150 millones de euros, hasta el 0,6 por encima de los 1.200 millones), instrumentándose deducciones en función del número de sucursales abiertas (5.000 euros por sucursal).

Este impuesto afectaría a todas las entidades financieras que operan en Extremadura a excepción del Banco de España, Banco Europeo de Inversiones y secciones de crédito de las cooperativas. A las Cajas de Ahorro se les permitiría deducir las cantidades destinadas a obras y servicios de interés regional, de acuerdo con la calificación de la Junta de Extremadura. Las estimaciones de recaudación se sitúan en 5.000 millones de pesetas anuales.

Esta iniciativa de tributación propia no es la única que se ha producido. Así, desde comienzos de 2001 está en vigor en Cataluña un nuevo impuesto que grava los centros comerciales que tengan más de 2.500 metros cuadrados de superficie, con el que se pretende recaudar 2.444 millones de pesetas anuales, mientras que en Baleares se encuentra en fase de discusión la denominada *ecotasa*, un impuesto que gravaría con 160 pesetas diarias a todos los turistas que visiten las islas. La previsión del gobierno balear es la de recaudar 12.000 millones al año por este

concepto, si bien antes tendrá que sortear la oposición de los empresarios hoteleros y de las agencias de viajes, quienes defiende que tal medida es anticonstitucional.

Todas estas medidas vuelven a poner de relieve la dificultad de interpretar el artículo sexto de la LOFCA en cuanto a su limitación de la tributación propia, que impide que los tributos que establezcan las comunidades autónomas recaigan sobre hechos imposables ya gravados por el Estado. Los precedentes de gravamen sobre las fincas improductivas, en Andalucía, y sobre el aprovechamiento cinegético, en Extremadura, así como el caso más reciente del impuesto sobre las grandes superficies comerciales catalán, muestran cómo la definición del hecho imponible puede hacer que dos impuestos, pese a recaer sobre un mismo objeto gravable, puedan ser aceptados.

El último asunto a resaltar es la iniciativa del gobierno central de elaborar una Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ya aprobada por el Consejo de Ministros en su última reunión del año 2000, pese al rechazo de la mitad de las autonomías, y que iniciará su trámite parlamentario a principios de marzo de 2001.

Dicha ley, que tiene sus precedentes en Suecia y Estados Unidos, obliga a todas las Administraciones Públicas a mantener el equilibrio presupuestario salvo en casos excepcionales de recesión económica, condicionando los presupuestos de comunidades y ayuntamientos a través de la potestad del CPFF para fijar los objetivos presupuestarios, e incorporando mecanismos de control y corrección del déficit. Esta legislación amplía, además, la potestad del gobierno central para autorizar las emisiones de deuda pública, como complemento en su objetivo de control de las desviaciones financieras de los entes territoriales, potestad que ya había sido refrendada a mediados de los ochenta por el Tribunal Constitucional al resolver a favor del Estado el contencioso planteado por el País Vasco por la supuesta incompatibilidad de la misma con el Concerto.

Las administraciones territoriales triplicaron en el año 2000 el déficit previsto del 0,1 por ciento del PIB, alcanzando el 0,28. Por otra parte, su endeudamiento a mediados del año 2000 ascendía, según datos del Banco de España, a 55.331 millones de euros, de los cuales 36.867 correspondían a las comunidades autónomas. De entre ellas las más endeudadas son Cataluña (9.837 millones de euros), Andalucía (6.660 millones), Valencia (5.331 millones) y Madrid (4.555 millones).

Bibliografía

- GORDO, L.; HERNANDEZ DE COS, P. (2000). *El sistema de financiación autonómica vigente para el periodo 1997-2001*. Banco de España. Servicio de Estudios.
- GRANADOS, O. (2001): «Notas para una propuesta pragmática de atribución a las comunidades autónomas de capacidad normativa sobre la parte autonómica del IRPF». Madrid, Mimeo.
- MONASTERIO, C. (2001), «Ideas para la reforma del sistema de financiación autonómico». Papel presentado en los seminarios del Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. Mimeo.
- MONASTERIO, C. Y SUÁREZ, J. (1998), *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Segunda Edición. Ariel Economía.

- MUSGRAVE, R. (1983): «Who should tax, where and what?» En Oates, W.E. (1998): *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. The International Library of Critical Writings in Economics. Págs. 63-80.
- NEUMARK, F. (1974), *Principios de la Imposición*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid
- RUIZ-HUERTA, J. Y DE PABLOS, M^a A. (1993): «La reforma de la financiación autonómica». En *Haciendas Territoriales y Corresponsabilidad Fiscal*. Asociacio Galega de Estudio de Economía do Sector Público
- RUIZ-HUERTA, J. Y LÓPEZ LABORDA J. (1997): «Catorce preguntas sobre el nuevo sistema de financiación autonómica» *Informe Comunidades Autónomas 1996*. Instituto de Derecho Público.
- RUIZ-HUERTA, J. Y LÓPEZ LABORDA J. (1999): «Problemas del modelo y articulación institucional». *Informe Comunidades Autónomas 1998*. Instituto de Derecho Público.
- RUIZ-HUERTA, J. (2000): «Corresponsabilidad fiscal: Responsabilidades y límites». *Papeles de Economía Española*, nº 83. Págs. 87-99.
- SUAREZ, L. (2000), «La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales», *Papeles de Economía Española*, nº 83.

ANEXOS

CUADRO I. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA EN EL IRPF Y EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN 1998	
COM. AUT.	MEDIDAS NORMATIVAS EN IRPF E IMP.SOBRE EL PATRIMONIO
ISLAS BALEARES	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sujetos pasivos de 65 o más años: 4.000 pts. • Por minusvalía: por cada sujeto pasivo o descendiente o ascendiente a cargo con minusvalía: 10.000 pts. • Por gastos de guardería y centros escolares de hijos mayores de tres y menores de seis años: 15% de las cantidades satisfechas hasta un límite de 25.000 pts. • Por estudios universitarios fuera del territorio Balear: por cada hijo que realice estudios universitarios fuera de las Islas, 10% del gasto con un límite de 10.000 pts.
COM. VALENCIA	<p>Deducción por donaciones ecológicas valencianas: 20% de las donaciones efectuadas a favor de AAPP valencianas o entidades sin fines lucrativos cuyo fin exclusivo sea la defensa del medio ambiente</p>

Fuente: AEAT, www.aeat.es

**CUADRO II. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA EN EL IRPF
Y EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN 1999**

COM. AUT.	MEDIDAS NORMATIVAS EN IRPF E IMP. SOBRE EL PATRIMONIO
CASTILLA Y LEÓN	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por familia numerosa: 35.000 pts. + 15.000 por cada hijo adicional • Por nacimiento o adopción: 10.000 pts. por el primer hijo, 20.000 por el segundo, 30.000 por el tercero, 40.000 por el cuarto y 50.000 por el quinto y sucesivos • Por cantidades donadas a las AAPP, a las Iglesias con acuerdos de cooperación con el Estado Español y a Fundaciones o Asociaciones que incluyan entre sus fines la conservación del Patrimonio Histórico, para la rehabilitación o conservación del patrimonio histórico artístico de Castilla y León: 15% de la donación • Por cantidades destinadas a la restauración o rehabilitación de inmuebles de Interés Cultural, estando autorizada la realización de la obra por la Comunidad Autónoma o Ayuntamiento correspondiente: 15%
CATALUÑA	Deducción por nacimiento o adopción del segundo o ulterior hijo: 25.000 pts.
GALICIA	Deducción por nacimiento de hijos: 20.000 por el primer y segundo hijo, 30.000 por el tercero, 40.000 por el cuarto y 50.000 por el quinto o sucesivos
ISLAS BALEARES	Deducción por gastos de conservación y mejora en áreas de suelo rústico protegido: 25% del gasto realizado
LA RIOJA	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por inversión en la adquisición o rehabilitación de vivienda habitual de jóvenes (menores de 32 años) con residencia habitual en La Rioja y con base imponible inferior a 3 millones de pesetas (o 5 si es tributación conjunta): 3% de las cantidades satisfechas • Por adquisición o rehabilitación de una segunda vivienda en el medio rural: 7% del gasto realizado con un límite de 75.000 pts.
MADRID	Deducciones <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento de hijos: 25.450 pts., cuando la base imponible es inferior a 3.500.000 (o 5.000.000 en tributación conjunta). • Por donativos a fundaciones: 10% de las cantidades donadas a fundaciones con fines culturales o asistenciales • Por acogimiento no remunerado de mayores de 65 años: 50.000 pts. por cada persona mayor de 65 años que conviva con el suje-

	to pasivo más de 183 días al año en régimen de acogimiento sin contraprestación
MURCIA	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por adquisición de vivienda: el 2% si se trata de la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual y el 10% de si se trata de la segunda vivienda situada en el territorio de Murcia. • Por donativos: 20% de las donaciones a fundaciones con fines de protección del Patrimonio Histórico murciano
COMUNI. VALENCIA	<p>Deducciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento de hijo o adopción: por el tercer hijo o sucesivos 25.000 pts. • Por sujetos pasivos minusválidos de edad igual o superior a los 65 años: 25.000 pts. • Por adquisición de primera vivienda habitual de menores de 35 años: 3% del gasto, excluidos los intereses • Por adquisición de vivienda habitual con ayudas públicas: 15.000 pts. • Por donaciones relativas al Patrimonio Cultural Valenciano: 5 ó 10% de la donación o del gasto en la conservación y restauración de bienes del citado Patrimonio • Se fija el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio en 17.300.000 pts

Fuente: AEAT, www.aeat.es

CUADRO III. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA EN EL IRPF Y EN EL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO EN 2000	
COM. AUT.	MEDIDAS NORMATIVAS EN IRPF E IMP. SOBRE EL PATRIMONIO
CASTILLA Y LEÓN	Actualización de las cantidades correspondientes a las deducciones por nacimiento o adopción de hijos
CATALUÑA	Deducción por nacimiento o adopción del segundo o hijos ulteriores: 50.000 pts.
GALICIA	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por partos múltiples: la deducción por cada hijo se incrementa en 10.000 pts. • Por familia numerosa: 20.000 si es familia numerosa de primera categoría; 30.000 si es familia numerosa de segunda categoría; y 40.000 si es familia numerosa de categoría de honor
ISLAS BALEARES	Deducción por adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual de jóvenes (menores de 32 años): 3% de las cantidades satisfechas si la base imponible es inferior a 3 millones (5 si es tributación conjunta)
MADRID	Deducciones: <ul style="list-style-type: none"> • Por nacimiento de hijo o adopción: 25.960 pts., cuando la base imponible es inferior a 3.500.000 (o 5.000.000 si es tributación conjunta) • Por acogimiento no remunerado a mayores de 65 años: 51.000 pts.
COMUN. VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Deducción por la realización de labores no remuneradas en el hogar por parte de uno de los cónyuges: 20.000 pts. cuando tal cónyuge no tenga trabajo remunerado y la base liquidable familiar no exceda de 2 millones de pts y ninguno de los cónyuges tengan rendimientos del capital superiores a 50.000 pts. • Se fija el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio en 18.000.000 pts.

Fuente: AEAT, www.aeat.es

IV. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS EN 1998

COMUNIDAD AUTÓNOMA	IMPUESTO DE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES	TASA FISCAL SOBRE EL JUEGO
ARAGÓN	Tipo impositivo aplicable a la transmisión onerosa de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 7%		Regulación del periodo de devengo y los plazos de ingreso
CASTILLA Y LEÓN			Regulación del tipo general y de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar
CATALUÑA		<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de 25.000.000 en las adquisiciones <i>mortis causa</i> de minusválidos • Reducción del 100% (hasta 1.500.000) en las cantidades recibidas por los familiares del causante procedentes de seguros de vida 	
GALICIA	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 7%		Regulación de la tarifa aplicable a casinos y de los tipos y cuotas fijas aplicables a rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias
ISLAS BALEARES	Tipo impositivo aplicable a transmisiones patrimoniales onerosas de bienes inmuebles situados en el Parque Balear de Innovación Tecnológica: 0,5%	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción genérica para sujetos pasivos residentes en Baleares pertenecientes al Grupo I: 500.000 • Reducción del 100% en la transmisión de la vivienda habitual (hasta 20.000.000) 	

LA RIOJA			Regulación del tipo impositivo general y de la tarifa aplicable a casinos de juego.
MURCIA			<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del tipo general, las cuotas, las tarifas y los tipos impositivos aplicables • Regulación de los periodos de devengo y de ingreso
COMUNIDAD VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 6% • Tipo impositivo aplicable a Actos Jurídicos Documentados: 0,4% para primeras copias de adquisición de vivienda habitual y 0,5% para los demás casos 		<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del tipo impositivo general y de la tarifa aplicable a los casinos de juego

Fuente: AEAT, www.aeat.es

V. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS EN 1999

COMUNIDAD AUTÓNOMA	IMPUESTO DE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES	TASA FISCAL SOBRE EL JUEGO
ARAGÓN	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la cesión de derechos reales: 7%	Reducción del 50% de la base liquidable por la realización de gastos de rehabilitación y conservación del Patrimonio Cultural Aragonés por parte del causahabiente	Actualización de cuotas en máquinas recreativas y de azar
CASTILLA Y LEÓN		Reducción del 99% en la transmisión mortis causa de explotaciones agrarias a familiares hasta el tercer grado	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de la tarifa aplicable a casinos de juego. • Modificación de los periodos de devengo y de ingreso para máquinas y aparatos automáticos
CATALUÑA	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la cesión de derechos reales: 7%. • Tipos reducidos para determinadas viviendas (2%) y fincas afectadas por incendios forestales (1%). • Tipo impositivo reducido en Actos Jurídicos Documentados en transmisiones de fincas afectadas por incendios forestales 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción del 95% en transmisión a familiares de elementos afectos a la empresa o negocio habitual, de la vivienda familiar y de participaciones en entidades • Se asimilan las uniones estables al matrimonio 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de la tarifa aplicable a los casinos de juego y de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar • Regulación de los periodos de devengo
GALICIA	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y cesión de derechos reales: 7%		Modificación de las cuotas fijas para máquinas recreativas y de azar

LA RIOJA			Regulación del tipo impositivo general y de la tarifa aplicable a casinos de juego.
MURCIA			<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del tipo general, las cuotas, las tarifas y los tipos impositivos aplicables • Regulación de los periodos de devengo y de ingreso
COMUNIDAD VALENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 6% • Tipo impositivo aplicable a Actos Jurídicos Documentados: 0,4% para primeras copias de adquisición de vivienda habitual y 0,5% para los demás casos 		<ul style="list-style-type: none"> • Regulación del tipo impositivo general y de la tarifa aplicable a los casinos de juego

Fuente: AEAT, www.aeat.es

VI. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS EN 2000

COM. AUT.	IMPUESTO DE TRANSM.PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES	TASA FISCAL SOBRE EL JUEGO
ARAGÓN	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución y cesión de derechos reales: 7%	Reducción del 50% del valor de los gastos de rehabilitación y conservación realizados por el causahabiente sobre bienes del Patrimonio Cultural Aragonés cuando no se haya obtenido ayuda pública.	Actualización, elevándolas un 5%, de las cuotas fijas para máquinas recreativas y de azar
CASTILLA Y LEÓN		<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de 20.000.000 para minusválidos con discapacidad entre el 33 y el 65% y de 30.000.000 para los que tengan discapacidad superior al 65% • La reducción correspondiente a los herederos de explotaciones agrarias sólo es aplicable a familiares hasta el tercer grado por consanguinidad • Reducción del 99% en la transmisión de empresa o negocio habitual a familiares hasta el tercer grado por consanguinidad. 	Actualización de la tarifa aplicable a casinos de juego y de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar
CATALUÑA	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 7%	<ul style="list-style-type: none"> • Regulación de reducciones decrecientes en función de la mayoría o minoría de edad del causahabiente y del grado de parentesco • Actualización de reducción para minusválidos: 26.000.000 • Actualización del límite para la exención de cantidades procedentes de seguros de vida: 1.530.000 	Actualización de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar

		<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de las condiciones para la reducción aplicable a la transmisión a familiares de participaciones en entidades y de la vivienda habitual, fincas rústicas de dedicación forestal con planes de mejora y bienes culturales de interés nacional o del patrimonio cultural catalán 	
GALICIA	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 7%		Modificación de cuotas y tipos aplicables a tómbolas de duración inferior a 15 días con premios inferiores o iguales a 10.000 pts.
ISLAS BALEARES	Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución o cesión de derechos reales: 7% para el caso general; 0,5% para inmuebles situados en el Parque Balear de Innovación Tecnológica; y 5% para viviendas de protección oficial		Regulación de los tipos tributarios, cuotas fijas para máquinas recreativas y de azar y tarifas aplicables a casinos, así como de los periodos de devengo, gestión y recaudación
MADRID	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a la transmisión de inmuebles y a la constitución y cesión de derechos reales: 7% en el caso general; y 4% para determinadas viviendas del Distrito Centro de Madrid • Tipo impositivo aplicable en Actos Jurídicos Documentados: 0,5% en primeras copias; y 1,5% para el resto de casos 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de 25.000.000 de pesetas para minusválidos con grado de minusvalía igual o superior al 65% • Reducción del 100%, con límite de 1.500.000 pesetas, de las cantidades percibidas por familiares beneficiarios de seguros de vida • Reducción del 95% en la transmisión a familiares de empresa individual, negocio profesional o participaciones en entidades, así como de la vivienda habitual • Reducción del 99% en la transmisión de las indemn. satisfechas por las AAPP por el Síndrome Tóxico o por actos de terrorismo • Nueva regulación de la tarifa del impuesto 	

VI. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS EN 2000 (cont.)

MURCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a la segunda o ulterior transmisión de vivienda a persona física o jurídica que ejerza actividad empresarial: 2% • Tipo impositivo aplicable en Actos Jurídicos Documentados para sociedades de garantía recíproca: 0,1% 		<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar • Regulación de tasas sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias
COMUNIDAD VALENCIANA	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción para minusválidos: 16.000.000 para los que tengan grado de discapacidad inferior al 65%; y 30.000.000 para los que tengan discapacidad superior al 65% • Reducción (del 25 al 95% según antigüedad) en la transmisión de bienes del patrimonio histórico artístico cuando se cedan para su exposición por alguna de las AAPP valencianas. • Nueva regulación de la tarifa del impuesto 		Actualización de las cuotas fijas aplicables a máquinas recreativas y de azar

Fuente: AEAT, www.aeat.es

VII. MEDIDAS NORMATIVAS DE LAS CCAA SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS EN 2001

COMUNIDAD AUTÓNOMA	IMPUESTO DE TRANSMISIONES PATRI-MONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS	IMPUESTO DE SUCESIONES Y DONACIONES	TASA FISCAL SOBRE EL JUEGO
ARAGÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo impositivo aplicable a concesiones demaniales o derechos de uso sobre bienes de titularidad de entidades públicas: 7% • Tipo impositivo aplicable a transmisiones de inmuebles que vayan a constituir la vivienda habitual de familia numerosa: 2% • Tipo impositivo aplicable a primeras copias de escrituras de las viviendas antes mencionadas: 0,1% • Tipo impositivo aplicable a segunda o ulterior transmisión de determinadas viviendas: 2% • Tipo impositivo aplicable a primeras copias de escrituras de la transmisión de inmuebles en las que se renuncie a la exención de IVA: 1,5% 	<ul style="list-style-type: none"> • Se pueden aplicar los beneficios fiscales relativos a adquisiciones sucesorias en las liquidaciones provisionales • Reducción de 5.000.000 en las sucesiones hereditarias hijos menores de edad • Reducción del 95% en la transmisión a familiares de empresa individual, negocio profesional o participaciones en entidades • Reducción del 99% en la transmisión de la vivienda habitual a los hijos menores de edad del causante 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización de las cuotas fijas para máquinas recreativas y de azar • Regulación de los periodos de devengo y de ingreso
RESTO CCAA	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE

Fuente: AEAT, www.aeat.es