

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

Santander, 27 – noviembre – 2003
XXIX Reunión de Estudios Regionales

(VERSIÓN PROVISIONAL)

Autores:

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid e Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Octavio Granado, colaborador del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

I.- INTRODUCCIÓN

En la última semana de julio, el Ministerio de Hacienda entregó a las Comunidades Autónomas que participaron en el sistema de financiación aprobado en 1996, 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.

Para ello, se comienza recordando los contenidos del Acuerdo de 1996 así como los desarrollos posteriores, para analizar después el comportamiento de las participaciones de las CCAA en el IRPF, la evolución de la participación en Ingresos del Estado, el funcionamiento de las garantías y la aplicación de las facultades normativas por parte de las CCAA. 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.

II.- 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 era un paso adelante hacia una mayor corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. La participación a las CC.AA en un tramo del IRPF con topes y garantías aprobada en 1993 va a transformarse en la atribución de un doble tramo, uno cedido y otro de 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 reducir la tributación por IRPF y que la recaudación impositiva del Estado evolucionara con índices que no sobrepasaran el incremento del PIB en términos nominales, por lo que el incremento 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), de las cuotas líquidas de las declaraciones presentadas en su 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 su territorio

cada año. Una vez se completaran los traspasos en materia educativa, el tramo cedido a las CCAA subiría hasta el 30%.

- La financiación de su restricción inicial se completaba, 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 aplicando un porcentaje a 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 las cuotas de 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 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.
- Las CCAA participan en la Agencia Estatal de Administración Tributaria sustituyéndose la Comisión Mixta de Gestión del IRPF por una Comisión Mixta de Coordinación Tributaria con funciones teóricamente algo mayores, y sustituyendo los Órganos de Relación anteriormente vigentes 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, de 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 al 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 incremento de recursos no inferior al 90% del incremento de ingresos que experimentarían los recursos computables (TIR + PIR + PIG) del conjunto de las Comunidades Autónomas. Por último, 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 podrá ser 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 siendo necesario 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 computa la de IRPF; esta primera garantía se computa como financiación recibida por cada Comunidad a los efectos de las otras dos (pero no para el cálculo de las medias); sólo pueden recibirse fondos por una de estas 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 CPFF para estudiar su implementación.

III.- 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 afectaban a la capacidad recaudatoria del impuesto. Pero estas reformas no esperan a la Ley 40/98, sino que comienzan a introducirse con los Decretos del verano de 1996. El impacto de estas medidas, y de 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.

El Gobierno y las CC.AA que apoyan 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 por 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 el IRPF en el conjunto del quinquenio va a crecer en recaudación menos que el PIB en términos nominales, esta decisión supone de facto pasar del 90% del PIB nominal al 100%. Asimismo se extiende esta garantía hasta la PIG, lo que no será de utilización práctica en todo el quinquenio.

Aunque esta decisión garantiza a las CCAA la compensación de las pérdidas en 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. En esta ocasión, en lugar de operar con un porcentaje global de la recaudación del impuesto en cada territorio, 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 %
3678,19 - 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 %

Elaboración propia.
Fuente : Ley 40/1998

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%, cuestión que también 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.

IV.- LA EVOLUCIÓN DEL IRPF

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
CASTILL y LEÓN	269.071,6	280.843,7	267.804,8	295.554,4	328.525,7
TOTAL	3.899.979,5	4.191.886,1	4.260.445,7	4.812.309,9	5.361.315,4

* Sin ejercicio de la capacidad normativa.

Elaboración Propia

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

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	60750,0	67.494,2	74.818,9
LA RIOJA	** 23.094,0	** 25.018,8	35255,9	37700,3	41.389,9
R. MURCIA	** 61.089,1	** 65.641,3	** 57481,9	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
CASTIL y LEÓN	269.071,7	280843,7	241.078,4	266.289,5	296.236,9
TOTAL	2.439.245,6	2.729.977,7	2.574.291,9	3.792.810,9	4.335.438,3

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

Elaboración propia.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

La negativa evolución del impuesto, ya desde mediados de 1996, fruto tanto de las medidas del Gobierno como de efectos perversos derivados de otras circunstancias, como la baja 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 del 15%, al 16,5% de la recaudación territorial, los ingresos por IRPF únicamente crecieron en torno al 1% en el tramo cedido 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.

Los crecimientos superiores experimentados por el Impuesto 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 I. Baleares pudieron, gracias a la elevación 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 VAB, 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 el otorgamiento 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 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 había evolucionado de manera diferente al PIB o al VAB en términos nominales, consecuencia de una combinación de factores. 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, habiéndose tomado la basada en el periodo 1990-1995, y la evolución real de la recaudación del IRPF en el periodo 1996-2001, 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 PIBr e 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 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
Total	1,2806	1,3678

Elaboración propia

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

En conclusión, no han sido precisamente las CC.AA que parten de un nivel de renta más bajo las que han conseguido 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 ha impedido el incremento de desigualdades territoriales en el Sistema, que sin duda se producirán en el actualmente vigente, carente de fondos 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 las reformas legales en la recaudación del impuesto.

No son éstos los únicos 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.

En el mismo sentido, 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 produce una disminución inaceptable en los ingresos de las CC.AA., ya que sobre las retenciones practicadas a los contribuyentes que no realizan declaración no existe un porcentaje autonómico.

¿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 lado es necesario analizar si los objetivos de ampliación se han cumplido, en la medida en que el incremento del tramo cedido ha 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 dentro de una horquilla del 16,30% al 16,45%, que puede parecer reducida pero que en realidad es relevante cuando se aplica a una magnitud superior a los cien mil millones de euros.

No hay una tendencia fija en la evolución del porcentaje de las CC.AA., aunque las Comunidades con menores cuotas promedias se sitúan con mayor facilidad entre las que reciben un porcentaje menor del impuesto, mientras que la Comunidad de Madrid se sitúa indefectiblemente en cabeza, 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 únicamente con los datos de las cuotas autonómicas (sin ejercicio de la capacidad normativa) sobre 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. Balears	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 %
Total	6.291.738,1	38.327.846,4	16,415 %

Elaboración propia

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

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 resultó de aplicación para la C. de Madrid y 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% previsto. Puede parecer ésta una distorsión mínima, pero en los tres ejercicios comentados el impacto de esta distorsión es similar al importe 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 I. Baleares, únicas que no han recibido garantía de IRPF, hubieran cobrado once millones de euros adicionales (8,5 y 2,5) 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 conceptuarse como 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 de 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 (aunque se expresaba que la recaudación del Estado evolucionaría durante el quinquenio con índices que no sobrepasarían el incremento del PIB en términos nominales).

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.

Cuadro 6

Evolución de magnitudes 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
Total	549.834.755	476.347.286	440.264.674	451.335.364	416.209.534

Elaboración propia

Fuente: Magnitudes de Gestión del IRPF.

De acuerdo con las magnitudes tributarias incluidas en las liquidaciones del Sistema, las liquidaciones 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 en el año 2001.

Los Informes sobre la Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas que anejan año tras año el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, realizados por los servicios del Ministerio de Hacienda (antes Economía y 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 de aplicación 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 AEAT-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.

En términos más 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 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 económico 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 (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 podían ser objeto de intervención por parte de las

Comunidades, que se veían limitadas a la aprobación de nuevos beneficios en ámbitos taxativamente 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 enfáticamente destacado, tanto en el texto del acuerdo como en la explicación del mismo ante la opinión pública, ha tenido consecuencias prácticas mayores.

En el *cuadro 7* se observa cul 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.
- 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	To
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	1728,25	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	* 7786,50	* 4,752,25	* 6.776,97	5.083,53	* 24.399,25
Total	25.736,61	20.955,88	25.185,84	20.179,31	92.057,64
% TIR	0,614 %	0,492 %	0,523 %	0,376 %	0,494 %

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

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

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

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 sabido,

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.).

IV.- 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	9173,9	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
CASTIL. y LEÓN	201.585,9	216.447,8	240.539,4	1.4111.895,1	1.521.886,3
TOTAL	3.515.674,3	3.997.542,0	4.780.203,1	7.909.255,2	8.853.557,4

Elaboración propia

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

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

Elaboración propia

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

A pesar de las expectativas, bien fuera por el reducido crecimiento del IRPF, o por alguna otra razón, el Sistema no culminó con 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 la suficiencia financiera del Sistema. En este sentido, sirva como elemental comprobación la de que mientras que la PIR de 1997 era el 35,67% de la suma global de TIR + PIR + PIR, la PIR 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 PIR no habría superado el 40% en esta comparación.

V.- 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 e I. 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	7122,56	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. VALENCIA	28.862,11	7515,54	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. BALEARES	480,12	- 480,12	4630,51	- 1.740,13	- 2.890,38	
C. MADRID	24.119,97	-8.108,27	- 8.495,76	- 7.515,92		
CAST y LEÓN	31.907,71	40.093	130.680,93	133.341,58	122.098,29	458.121,68
TOTAL	183.470,94	97.616,43	723.813,10	642.080,08	450.555,26	2097.535,79

Elaboración propia

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

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, evolucionando 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.

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 %
Total	12.181.436,3	38.640,808,1	31,52 %

Elaboración propia

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

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 hubiera 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 I. Baleares y la C. de 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 promedios 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 resultó de aplicación 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 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 Contabilidad Nacional de España (2001, actualizado a fecha 9 de mayo de 2003) Elaboración propia.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

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 será 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, que ha acabado expresándose en forma simplificada. El índice aplicable se define como :

$$I = 1 + [(\text{Valor definitivo de los mecanismos del modelo en los años 1997,1998,etc} / \text{Valor definitivo de los mecanismos del modelo en el año base 1996 en 1 de enero de 1997,1998,etc}) - 1] 0,90$$

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.

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 atenuaba 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.

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 el mismo consiga sus objetivos.

Si calculamos la garantía en términos de homogeneidad competencial, y 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 le haría acreedora a una aplicación del fondo de garantía de unos 188 millones de euros. 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 las distintas componentes del Sistema, ni la aplicación de los Fondos de Garantía han contribuido a incrementar o acercar la financiación per cápita de las CC.AA.

VI.- CONSIDERACIONES FINALES

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

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

II. 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.

III. Las reformas legales del IRPF, causa directa del diferencial surgido entre la evolución de su recaudación y la del PIB nominal, han supuesto en el Sistema 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).

IV. 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 C. de Madrid, tendrá un menor crecimiento de esta rúbrica de sus ingresos que las restantes.

V. 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.

VI. 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 primero

(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.

VII. 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.

VIII. En el caso de las CC.AA. que rechazaron el Sistema, por motivos políticos no pudieron incorporarse al Sistema cuando algunos de los aspectos criticados en un primer momento ya habían sido rectificados (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 desarticulados 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. deban financiar recursos 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 Álvarez, J.; Martín Ayala, J.M.; Martín Queralt, J.; Plaza Villasana, L.; y Pérez García, F. *La cesión parcial del impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas*. Editorial Comares, Granada 1997.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Memoria de Actuaciones 1996 (Tomos I y II). Madrid 1998.
- 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, “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, 2003.

- Ministerio de Administraciones Públicas. Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1996. Mismo informe 1997.
- Monasterio, C.; Pérez García, F.; Sevilla, J.V.; y Solé, J. *Informe sobre el actual Sistema de Financiación Autonómica y sus problemas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1995.
- OCDE. *Informe sobre la situación de la Economía Española*. Madrid, enero 2001.
- Ruíz-Huerta, J y Granado Martínez, O. *"La reforma de la financiación autonómica en el 2001: Cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal"*. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid 2002.
- Varios. *Informe de las Comunidades Autónomas 1996, 1997, 1998 , 1999 y 2000*. Instituto de Derecho Público, Barcelona (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).
- Varios., editado por José Antonio Herce. *Financiación Autonómica. Aspectos Económicos y Debate Político*. (Ponencias de las jornadas celebradas en Madrid, noviembre de 1999). Fedea, Madrid 2000.
- Varios, editado por José Antonio Herce. *La reforma de la financiación autonómica*. (Ponencias de las Jornadas celebradas en Sevilla, marzo de 2001). Fedea, Madrid 2001.