

# ¿Están preparados los presupuestos de las Comunidades Autónomas para la crisis?

## *Are Regional Budgets in Spain prepared for the crisis?*

**Gloria Alarcón García**  
**Israel Sancho Portero**  
**Universidad de Murcia**

PALABRAS CLAVE: Sector inmobiliario, Tributos autonómicos cedidos, Presupuestos autonómicos, Federalismo fiscal, Financiación regional.

KEY WORDS: Real estate, Regional taxes, Regional budget, Fiscal federalism.

Códigos JEL: H70, H71, H72

### RESUMEN

Las AAPP españolas vienen experimentando una consolidación fiscal desde los noventa como consecuencia del crecimiento del mercado inmobiliario y debido a los tributos relacionados con la actividad inmobiliaria.

Este trabajo trata de estimar el impacto del ajuste en el sector inmobiliario en los ingresos de las AAPP en el escenario de recesión de la economía española, determinando las aportaciones específicas del sector inmobiliario a los tributos de las CCAA. Como solución a esta pérdida de recaudación, se propone aumentar los actuales porcentajes de la cesta de tributos autonómicos y solicitar la cesión del Impuesto sobre las primas de seguro.

### ABSTRACT

The growth of the Spanish real estate business sector in the nineties has led to fiscal consolidation for the Public Administrations, due to tax increases on the real state business.

This work aims to consider the impact of the adjustment in the real estate sector on the income of Public Administrations in the context of the actual economic crisis, determining the specific contributions of the real estate sector to regional taxes. To offset the loss of fiscal income we propose an increase of percentage of a basket of regional taxes and the cession of the taxation on insurance premiums.

---

## 1. INTRODUCCIÓN

---

Las Administraciones Públicas españolas vienen experimentando desde mediados de los noventa, una notable mejora en sus cuentas. Así, el déficit se ha ido reduciendo progresivamente hasta convertirse en un superávit del PIB en 2007.

Este proceso de consolidación fiscal se ha visto favorecido por el sostenido crecimiento de la actividad, el gasto y el empleo, lo que impulsa los ingresos y limita ciertas partidas de gasto.

Así, los ingresos fiscales de las Administraciones Públicas han pasado de representar el 37,6% del PIB a mediados de la década de los 90 a suponer cerca del 40%. A este escenario de elevado dinamismo económico ha

contribuido de modo relevante el crecimiento del mercado inmobiliario, como reflejan la evolución de su actividad, con un crecimiento nominal de los precios del 15% en promedio anual y un creciente número de transacciones de vivienda, hasta alcanzar cerca de 900.000 en 2007. Todo ello ha tenido un reflejo positivo en los recursos de las Administraciones Públicas, ya que en el sistema fiscal español existen numerosas figuras tributarias que guardan relación con la vivienda y la actividad inmobiliaria.

Algunas de ellas recaen directamente sobre la actividad de construcción, como son las licencias municipales de obras, el Impuesto sobre la Construcción, Instalaciones y Obras o las contribuciones especiales. Otras figuras gravan la compraventa de inmuebles, como el IVA, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o las ganancias patrimoniales incluidas en el IRPF. Finalmente, otros ingresos tributarios que están menos ligados al momento de actividad económica y que tienen un carácter de mayor permanencia, como es el caso del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Adicionalmente, existe otro tipo de ingresos vinculados a la actividad inmobiliaria que si bien tienen un carácter extraordinario, no recurrente, están adquiriendo cada vez mayor importancia, sobre todo en la financiación de las Corporaciones Locales. Se trata de la venta de terrenos de propiedad municipal o de aprovechamientos urbanísticos u otros acuerdos que puedan suponer un menor gasto público a través de convenios para la dotación de infraestructuras municipales.

En este contexto es relevante tratar de estimar el impacto que un ajuste en el sector inmobiliario tendría en los ingresos de las Administraciones Públicas regionales y locales bajo el escenario de recesión en el que se encuentra inmersa la economía española. Aunque el origen de la recesión ha sido externo, ha terminado por extenderse a todos los países del mundo y el nuestro no ha sido ajeno a este fenómeno. Por otro lado, el modelo de crecimiento en el que se han basado las regiones españolas en los últimos años ha convertido a la economía española en mucho más vulnerable por cuanto el origen de la crisis se encuentra en el sector financiero e inmobiliario, que ha entrado en una situación de "credit crunch" y que ha golpeado con fuerza a aquellos países con un mayor endeudamiento y con mayor peso de la construcción.

Este impacto directo del sector en los ingresos públicos se añadiría al que, de un modo más general, resulta de la incidencia del ciclo económico en los beneficios empresariales o en las rentas de los asalariados de este sector. Este trabajo se centra en la caracterización de la aportación específica del sector inmobiliario en los ingresos tributarios de las CC.AA<sup>1</sup>.

El periodo analizado será el 2002-2006, siendo los datos utilizados los derivados de las liquidaciones de los presupuestos consolidados. Estas estadísticas son las proporcionadas por el Ministerio de Economía y Hacienda a través de su web.

---

## 2. EL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ACTUAL

---

El sistema de financiación de las CC.AA. tiene su origen en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre<sup>2</sup>, la cual incide en tres aspectos fundamentales en relación con el sistema anterior.

Por un lado, se cambian de modo sustancial los principios inspiradores del modelo. En segundo lugar, se altera el contenido de la cesión tributaria, profundizándose en la cesión de tributos y, sobre todo, se crean condiciones suficientes para el ejercicio efectivo de la corresponsabilidad fiscal. Finalmente, en congruencia con la mayor cesión tributaria, se reforma el funcionamiento del sistema de transferencias de la Administración central hacia las CC.AA., cuyo peso relativo dentro del sistema de financiación disminuye, MONASTERIO, C. (2001).

Nos centraremos en el primero de los aspectos, los principios rectores de la financiación autonómica, por considerarlos especialmente relevantes. Así, el sistema de financiación autonómica vigente se fundamenta en los principios de autonomía, suficiencia, solidaridad y lealtad institucional entre las Administraciones estatal y autonómica.

1 Se dejan fuera del análisis de este trabajo aquellas operaciones que al no suponer un flujo real de ingresos no se reflejan en los presupuestos públicos, tales como las decisiones discrecionales sobre modificaciones del uso del suelo y de su desarrollo urbanístico.

2 A partir de ahora denominaremos a esta norma con las siglas LOFCA.

Los principios rectores de la actividad financiera de las CC.AA. están enumerados en los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tras la redacción dada por la Ley Orgánica 21/2002, esto es, el principio de autonomía financiera, el principio de solidaridad, el principio de suficiencia financiera y el de lealtad institucional, como hemos señalado.

Repasemos muy brevemente los principios inspiradores de la LOFCA:

1. *El principio de autonomía o corresponsabilidad fiscal.* Este principio basa en la autonomía financiera autonómica y, tras la nueva regulación de la LOFCA se amplían las potestades de decisión de las CC.AA. en materia tributaria, tanto en lo que respecta a la obtención de recursos, en la medida en la que se cede un porcentaje mayor de la recaudación en los tributos propios, como a la posibilidad de modificar los parámetros legales previstos en las normas estatales reguladoras de los tributos cedidos, como en relación con el señalamiento de las condiciones de prestación de sus servicios.
2. *El principio de solidaridad.* Este principio garantiza que las CC.AA. puedan prestar sus servicios en condiciones equivalentes, independientemente de las distintas capacidades de obtención de recursos tributarios mediante la determinación de las necesidades de financiación y mediante la implantación del «Fondo de Suficiencia» (tiene como finalidad cubrir las diferencias entre los recursos tributarios del sistema producidos en las CC.AA. y sus necesidades financieras).
3. *El principio de suficiencia.* Este principio asegura que todas las CC.AA. dispondrán de los recursos suficientes para atender la prestación de los servicios asumidos y los susceptibles de traspaso. Se podrán percibir recursos suplementarios («asignaciones de nivelación») con el fin de garantizar una prestación de los servicios de educación y sanidad sin grandes divergencias en los diferentes territorios regionales.
4. *El principio de lealtad institucional.* La norma viene a definir la lealtad institucional como el principio que ha de determinar la valoración del impacto, positivo o negativo, que puedan suponer las actuaciones del Estado legislador en materia tributaria o la adopción de medidas de interés general, que eventualmente puedan hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas obligaciones de gasto no previstas a la fecha de aprobación del sistema de financiación vigente, y que deberán ser objeto de valoración anual en cuanto a su impacto, tanto en materia de ingresos como de gastos, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas<sup>3</sup>.

De todos los principios mencionados en las normas, a nuestro parecer destacan dos de ellos: el principio de autonomía o corresponsabilidad y el principio de lealtad institucional.

En relación con el primero, la capacidad normativa en los tributos propios de las CC.AA. va cobrando cada vez una mayor vida. Baste comprobar el ejercicio de la misma por parte de todas las CC.AA. Añadido a lo anterior, es necesario destacar que el Estatuto catalán se erige como punta de lanza para aumentar dicha corresponsabilidad fiscal en la medida en la que, mediante dicha ley orgánica se aprueba que en el primer proyecto de Ley de cesión de los impuestos que se apruebe, a partir de la entrada en vigor del Estatuto, contendrá un porcentaje de cesión del 50 % en el IRPF; del 58 % de los impuestos sobre hidrocarburos, sobre las Labores del Tabaco, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas y sobre Productos intermedios y del 50 % sobre el rendimiento del IVA.

Además, la disposición undécima de la Ley establece que el Estado cederá *competencias normativas en el IVA* en las operaciones efectuadas en fase minorista cuyos destinatarios no tengan la condición de empresarios o profesionales y en la tributación en la fase minorista de los productos gravados por los Impuestos Especiales de Fabricación.

3 La definición de este principio está reproducida prácticamente en el art. 209 de la Ley Orgánica del Estatuto Catalán, LOEC, y en el art. 122 de la Ley Orgánica del Estatuto Balear, LOEB. obstante, quisiera destacar el artículo 175, e) de la Ley Orgánica del Estatuto Andaluz, LOEA, pues, al mencionar este principio, no sólo hace referencia a la coordinación y colaboración requerida por la lealtad institucional de la Comunidad Andaluza respecto del Estado sino también a ésta respecto del resto de las haciendas públicas.

La importancia de esta propuesta es que, aún siendo única en la regulación de los diferentes estatutos autonómicos aprobados, previsiblemente, otras CC.AA., las que se sientan beneficiadas por la misma, buscarán la adopción del mismo sistema de reparto de la cesta de tributos para sí. Nuestro trabajo pretende hacer una aproximación a las ventajas o inconvenientes que dicho modelo puede representar para nuestras CC.AA.

En relación con el principio de lealtad institucional es importante destacar que éste constituye una novedad respecto a la anterior redacción de la LOFCA, introducida por la ley Orgánica 7/2001 de 27 de diciembre y que dicho principio deberá respetarse por parte del Estado respecto de las CC.AA. en relación con la suspensión del Impuesto sobre el Patrimonio, recurso de las CC.AA., según la cesta de tributos cedidos hasta la fecha y contenidos en la ley 21/2001. En el capítulo de propuestas de este trabajo haremos una propuesta de variación de la cesta tributaria de las CC.AA., como consecuencia de la nueva situación del Impuesto sobre el Patrimonio.

Para finalizar con el principio de lealtad institucional, queremos destacar la regulación contenida en el Estatuto Andaluz al respecto pues, según dicha normativa, el concepto de lealtad institucional constituye el eje del nuevo modelo de organización de las haciendas territoriales, donde no sólo se pone en juego la relación paritaria e individual Estado-Comunidad Autónoma, sino también Comunidad Autónoma-Comunidad Autónoma y Comunidad Autónoma-Entes Locales.

Concluimos este apartado refiriéndonos a la circunstancia de que, hasta la fecha, casi todos los Estatutos de Autonomía aprobados amplían la enumeración aquí realizada a otros principios rectores de la financiación autonómica, tales como el de coordinación, equidad, equilibrio financiero, transparencia<sup>4</sup>. En particular destaca la regulación que realiza, tanto el Estatuto andaluz<sup>5</sup> como el Balear<sup>6</sup> sobre estos principios pues, además de contenerlos todos, los completa con los siguientes: garantía en la financiación y nivelación de determinados servicios, responsabilidad fiscal, libre definición del destino y volumen del gasto público para la prestación de servicios a su cargo, prudencia financiera y austeridad y participación mediante relaciones multilaterales en otros organismos relacionados con la financiación autonómica.

---

### 3. BREVE REVISIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA

---

ALVAREZ GARCÍA Y CANTARERO PRIETO (2006) realizan un análisis del actual sistema de financiación autonómica basándose en el comportamiento de los efectos de las transferencias intergubernamentales y de las nuevas posibilidades derivadas de la autonomía normativa autonómica de las CC.AA. introducida por la LOFCA. Su trabajo consiste en analizar el sistema actual de financiación bajo los prismas de los principios expuestos en nuestro trabajo para finalizar con una propuesta de reforma en la que se cuestiona la viabilidad del modelo catalán incidiendo, por el contrario en que la principal debilidad del actual sistema es su falta de flexibilidad para hacer frente al crecimiento de la población desigual entre CC.AA.

El trabajo de FERNANDEZ GÓMEZ y CANTARERO PRIETO (2006) muestra el funcionamiento del sistema de financiación autonómica actual. En él se pone de manifiesto cómo la autonomía financiera autonómica, así como su suficiencia han sido objeto de un incremento respecto del anterior sistema. En las previsiones realizadas por los autores no se contempla la actual situación económica ni las pretensiones planteadas por el Estatuto catalán. No obstante de su trabajo se deriva que el sistema vigente puede dar lugar a resultados en la recaudación diferenciados por CC.AA.

Por último traemos a colación el trabajo de GARCÍA-MONCÓ, A.M. (2002) quien aporta una revisión jurídica del concepto de autonomía financiera en relación con la corresponsabilidad fiscal la cual pone en relación con la reserva de soberanía fiscal del Estado español en cuanto a la circunstancia de que pueda vaciarse el poder tributario de éste último por todo lo cual propone que el modelo que se vaya estableciendo sea el del equilibrio estable entre todas las Administraciones implicadas en el proceso de reparto de las competencias.

4 Art. 103, LOEA y art. 210 LOEC.

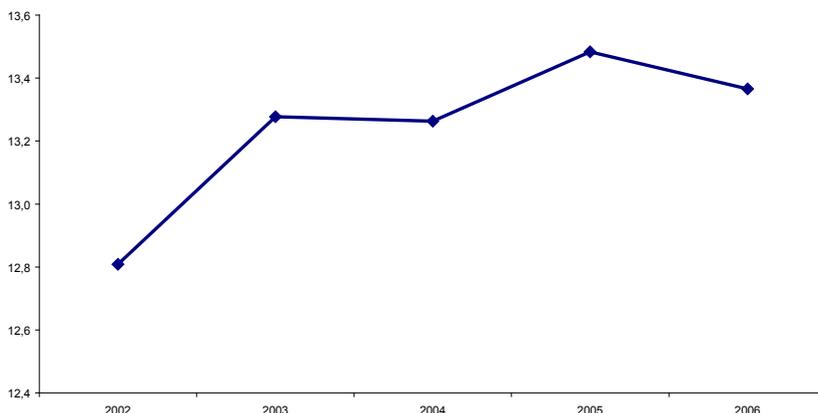
5 Art. 176 LOEA.

6 Art. 120 LOEB.

#### 4. ANÁLISIS DE LA RECAUDACIÓN DE LOS TRIBUTOS AUTONÓMICOS VINCULADOS A LA ACTIVIDAD INMOBILIARIA Y URBANÍSTICA

En este apartado repasamos la evolución reciente de los principales tributos cedidos a las CC.AA. durante el periodo 2002-2006. Los datos se refieren a presupuestos consolidados y hacen siempre referencia a importes liquidados. En la Figura 1 podemos observar la creciente importancia de la recaudación por IVA en el conjunto de las CC.AA. Este crecimiento se encuentra íntimamente ligado al intenso proceso de crecimiento económico experimentado por la economía española en los últimos años, basado especialmente en el aumento del consumo de los hogares. De este modo, el IVA cedido a las CC.AA. pasó de un 12,8% del total de ingresos a un 13,4 en el año 2006. Si bien estas cifras medias esconden cierta heterogeneidad, ya que en ciertas comunidades como Madrid o Baleares la recaudación por IVA asciende al 20 y 30% respectivamente, mientras que en Castilla la Mancha o Extremadura apenas llega al 10%. Con todo, la tendencia es creciente en todo el territorio español.

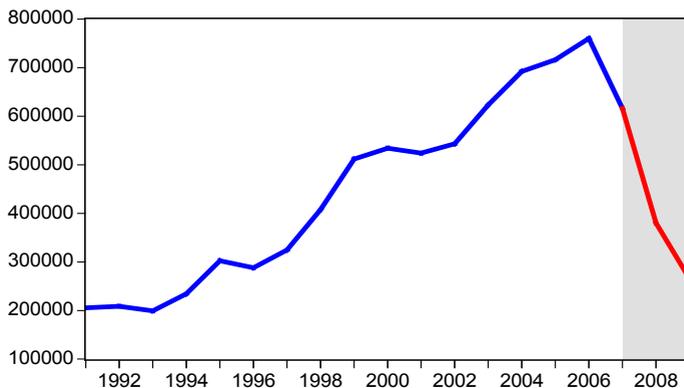
FIGURA 1  
RECAUDACIÓN AUTONÓMICA POR IVA. PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE INGRESOS.  
MEDIA NACIONAL



Fuente: Elaboración propia.

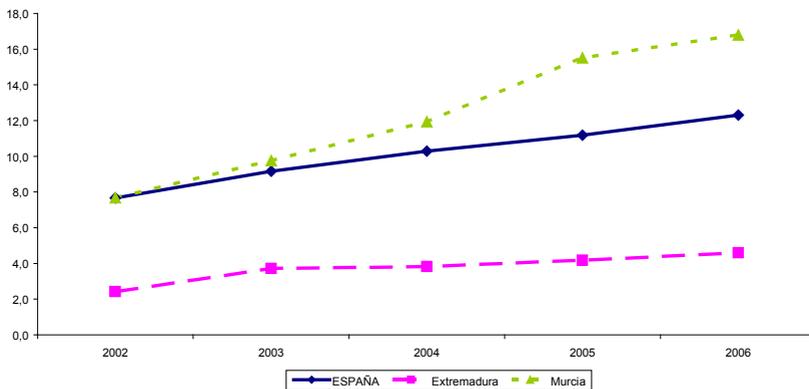
Resulta especialmente interesante la evolución del impuesto más íntimamente ligado al sector inmobiliario, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. En la Figura 2 podemos ver la extraordinaria expansión de la construcción y las actuales previsiones de viviendas iniciadas. Sin duda hemos asistido a una época histórica y ello se ha reflejado en los ingresos que las CC.AA. han obtenido a través de este tributo. El peso en el total de ingresos para el conjunto de CC.AA. pasó de un 7,7% en 2002 a un 12,3% en 2006, lo que supone una tasa media de crecimiento anual del 20%. Asimismo, la heterogeneidad en las distintas CC.AA. es mucho mayor en el caso de este tributo. Murcia es la región donde más aumentó, pasando de representar un 7,7% a un 16,8%. Por el contrario Extremadura se perfila como la región con un menor crecimiento en la recaudación de este impuesto así como la Comunidad en la que este tributo tiene una menor importancia en términos absolutos. Sin duda, las caídas que están experimentando los visados de vivienda nueva y el fin del ciclo expansivo afectarán especialmente a la recaudación de este tributo, siendo las CC.AA. que más se beneficiaron de su subida, las que a partir de ahora sufran mayores caídas en su recaudación. Al igual que sucedía con la recaudación por IVA, la tendencia es creciente en todas las CC.AA., propio de un ciclo expansivo.

FIGURA 2  
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE VIVIENDAS INICIADAS EN ESPAÑA.  
PREVISIONES PARA EL PERIODO 2007-2008



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 3  
RECAUDACIÓN AUTONÓMICA EN CONCEPTO DE IMPUESTO DE TRANSMISIONES JURÍDICAS Y  
ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS. PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE INGRESOS

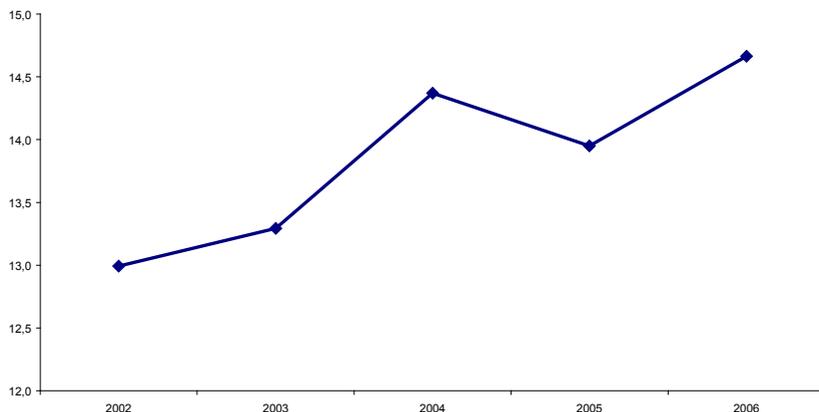


Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la recaudación por IRPF, la Figura 4 vuelve a mostrar un crecimiento en la importancia de este tributo a lo largo del periodo considerado, mostrando un aumento bastante generalizado, si bien se observan diferencias importantes en el nivel de este tributo. Así, en la Comunidad de Madrid este impuesto supone un 30% de los ingresos, en tanto que en Extremadura apenas representa el 6,5%. Estas diferencias

pueden suponer un comportamiento muy distinto en un contexto recesivo en tanto las transferencias del estado no compensen exactamente la pérdida de recaudación en aquellas CCAA más dependientes de los tributos y que, en teoría, gozan de una mayor independencia fiscal.

FIGURA 4  
RECAUDACIÓN AUTÓNOMA POR IRPF. PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE INGRESOS.  
MEDIA NACIONAL



Fuente: Elaboración propia.

#### 4.1. Sensibilidad de los distintos tributos al ciclo económico e inmobiliario

En este apartado tratamos de estimar a través de un modelo de datos de panel, la sensibilidad que cambios en el ciclo económico pueden acarrear a las arcas públicas de las diferentes CCAA. Para ello estimamos una función que nos permite calcular la elasticidad de los distintos ingresos a distintas variables que nos recogen el estado en que se encuentra cada economía regional en su conjunto y el sector inmobiliario y constructor en particular. Para ello estimamos la siguiente ecuación:

$$\log(\text{impuesto}_{it}) = \eta_{it} + \beta_1 \log(\text{vivini}_{it}) + \beta_2 \text{construc}_{it} + \beta_3 \Delta y_{it} + \varepsilon_{it}$$

donde *impuesto* se refiere al monto recaudado por los distintos conceptos (IVA, IRPF y ITJAJD), *vivini* en el número de viviendas iniciadas, *construc* es el peso que el sector de la construcción tiene en el conjunto de la economía regional y  $\Delta y_{it}$  es el crecimiento del PIB regional. La estimación se lleva a cabo a través del estimador de efectos fijos, siendo el parámetro  $\eta_{it}$  el que nos captura la heterogeneidad inobservable en las diferentes regiones. En esta formulación las dos primeras variables nos capturan la influencia del sector inmobiliario en los ingresos públicos, mientras que el crecimiento del PIB nos recoge una medida más global de crecimiento.

#### 4.2. Resultados

El primer resultado sorprendente es que la variable  $\Delta y_{it}$  no aparece significativa en ninguna de las estimaciones llevadas a cabo, por el contrario, las variables que recogen la salud del sector inmobiliario y constructor son muy significativas en todos los casos. Por ello, volvemos a estimar las ecuaciones prescindiendo del crecimiento del PIB. Los resultados prácticamente no afectan a los parámetros estimados de los otros regresores.

#### 4.2.1. Resultados para el IVA

La elasticidad de la recaudación por IVA respecto a las viviendas iniciadas es de 0,15, lo cual implica que una caída en el 10% en el número de viviendas iniciadas supone una reducción del 1,5% en la recaudación autonómica por IVA. Dado que las proyecciones muestran una caída del orden del 60% en las nuevas edificaciones, la recaudación disminuiría un 9%. Con respecto a la participación de la construcción en el PIB regional, el parámetro es algo mayor, 0,16. Debemos tener en cuenta que desde el año 2002 la participación del sector constructor ha aumentado una media de dos puntos en el PIB, por lo que los gobiernos autónomos deberían tomar como escenario más optimista que este sector volviese a los niveles de 2002. Ese cambio ha sido mayor en aquellas comunidades más dependientes del ladrillo, como la Región de Murcia o Andalucía, donde el aumento durante ese periodo ha sido de 3 puntos porcentuales. Como escenario más pesimista podemos tomar los valores de otros países en los que no ha habido tanta burbuja, donde el peso del sector constructor representa entre un 4,5 y 6%. Estas cifras implicarían una caída entre 4 y 6 puntos.

#### 4.2.2. Resultados para el ITPAJD

Este tributo es el que presenta las mayores elasticidades, siendo por tanto el más sensible al ciclo económico. La elasticidad de la recaudación por ITPAJD, Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados, respecto a las viviendas iniciadas es de 0,40. De nuevo, proyectando una caída del 60% en las nuevas edificaciones, la recaudación disminuiría casi un 24%. También es mayor la elasticidad con respecto a la participación de la construcción en el PIB regional, siendo el parámetro estimado de 0,31. Estos valores implican que en los próximos ejercicios no sería extraño ver caídas en el monto recaudado de este impuesto del orden del 30%, poniendo de este modo en serias dificultades a aquellas CC.AA. cuyo funcionamiento más reciente ha estado muy favorecido por el crecimiento de este tipo de recaudación.

#### 4.2.3. Resultados para el IRPF

Los resultados para este impuesto son intermedios a los obtenidos en los dos anteriores, mostrando, por tanto, unos valores de las elasticidades inferiores a las del ITPAJD y algo mayores que las del IVA. El parámetro de la recaudación por IRPF respecto a las viviendas iniciadas es de 0,21, lo que implica una caída en la recaudación del 12,6% asociada a una reducción del 60% en las nuevas edificaciones. Dicha elasticidad toma un valor de 0,20 en el caso de la participación de la construcción en el PIB regional.

En suma, la evolución prevista del conjunto de las economías de las distintas CC.AA. y el especial deterioro del sector residencial esperamos que suponga una merma importante en los ingresos que gestionan las CC.AA., siendo especialmente grave el desplome que sufrirá la recaudación en concepto de ITPAJD, por ser éste el más ligado al reciente crecimiento del sector constructor, sector que es el mejor indicador de la evolución de los ingresos de las CC.AA., incluso mejor que el crecimiento del PIB regional.

#### 4.2.4. Cesión a las CCAA del 50% de IRPF e IVA. Impactos sobre las cuentas de las CC.AA. del cambio de ciclo inmobiliario

Dado que en el sistema hacia el que caminamos es un modelo donde las CCAA gestionen el 50% de la recaudación por IRPF e IVA, tiene sentido plantear cuál sería la merma en la recaudación de las CCAA bajo esta nueva distribución. Actualmente los porcentajes son el 33% en el IRPF y el 35% en el IVA, por lo que bajo el nuevo sistema la participación de las CC.AA. en la gestión de dichos tributos aumentará en 17 y 15 puntos, respectivamente. No dudamos que esta mayor corresponsabilidad fiscal presenta sus ventajas, pero también tiene sus inconvenientes, especialmente en un momento de crisis como en el que se inmersa la economía española, pues la caída en la recaudación de las CC.AA. será mayor bajo el futuro sistema. En la medida que dicha caída no se vea compensada por un aumento de las transferencias procedentes del Estado, las dificultades presupuestarias de las comunidades pueden ser crecientes en un futuro próximo. En el Cuadro 1 se cuantifica el montante de esa reducción bajo distintos escenarios de caída en las obras de vivienda nueva iniciadas. Adoptaremos tres escenarios: Optimista, con una caída de 40%; intermedio con una caída del 50% y pesimista con una reducción del 60%. Para no complicar mucho la simulación no tenemos en cuenta el impacto que la reducción de la participación del sector de la construcción pueda tener sobre los ingresos de las CC.AA.

CUADRO 1  
**REDUCCIÓN EN LA RECAUDACIÓN DE LAS CCAA COMO CONSECUENCIA DE LA  
 CRISIS INMOBILIARIA.**

Optimista: 40%	Sistema actual	Cesión de 50%
IRPF	8,4%	14%
IVA	6%	8,5%
Intermedio: 50%	Sistema actual	Cesión de 50%
IRPF	10,5%	17,5%
IVA	7,5%	10,6%
Pesimista: 60%	Sistema actual	Cesión de 50%
IRPF	12,6%	21%
IVA	9%	12,8%

Fuente: Elaboración propia.

A modo de conclusión podemos decir que el análisis acerca del comportamiento de los ingresos de las CCAA muestra la elevada dependencia que éstos tienen del ciclo económico, en general, y del sector inmobiliario, en particular. Si bien la reciente etapa de expansión ha supuesto un rápido crecimiento de los recursos autonómicos, el cambio de ciclo, mucho más rápido e intenso de lo esperado, ha pillado a las CC.AA. por sorpresa. Los resultados obtenidos en esta sección muestran que la pérdida de los recursos autonómicos en la crisis actual va a ser considerable. En el mejor de los escenarios las caídas en la recaudación por IRPF e IVA rondarán el 10%. Si nos vamos a un escenario más pesimista, la pérdida de ingresos en estos tributos podría alcanzar un 20%. A pesar de que no se ha llevado a cabo ningún análisis del gasto, parece poco probable que las CC.AA. recorten drásticamente sus gastos (especialmente los corrientes, ya comprometidos) para hacer frente a la caída de ingresos. Esta situación conducirá, por tanto, a un empeoramiento general de las finanzas autonómicas en los próximos años. Este empeoramiento será mayor en aquellas comunidades que más alegremente han visto aumentar sus ingresos durante la anterior etapa expansiva, como es el caso de la Región de Murcia.

## 5. CONCLUSIONES

Parece recomendable, tanto desde el punto de vista financiero como desde el principio de trato igual a las CCAA de régimen común, que cualquier cesión de un mayor porcentaje en la recaudación de los tributos estatales o de otro tipo de cesión a favor de la autonomía financiera de las CC.AA. que se apruebe en favor de una Comunidad, se haga simultáneamente en favor del resto. No obstante, dicha decisión pudiera quedar al arbitrio de cada CA, en la medida en la que sus Estatutos no la comprometan a otra decisión, de modo que éstas podrán valorar si les conviene la asunción de dicho compromiso financiero.

Así pues, el Estatuto de Autonomía catalán en sus disposiciones adicionales octava, novena y décima establece que en el primer proyecto de ley de cesión de los impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto contendrá un porcentaje de cesión del 50 % en el IRPF; del 58 % de los Impuestos sobre hidrocarburos, sobre las Labores del Tabaco, sobre Alcohol y Bebidas Derivadas, sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas y sobre Productos intermedios y del 50 % sobre el rendimiento del IVA. Además, la disposición undécima de la Ley dispone que el Estado cederá *competencias normativas en el IVA* en las operaciones efectuadas en fase minorista, cuyos destinatarios no tengan la condición de empresarios o profesionales y en la tributación en la fase minorista de los productos gravados por los Impuestos Especiales de Fabricación.

Ello significa que las restantes Comunidades Autónomas tendrán derecho al mismo tratamiento. La cuestión es la de si estarán *obligadas* o no a ello.

Una cuestión interesante respecto a la cesta de tributos autonómicos es la supresión real del Impuesto sobre el Patrimonio, decidida por el Estado de modo unilateral, y sus efectos sobre las arcas autonómicas.

Así, se ha procedido a la suspensión del Impuesto sobre el Patrimonio como una de las medidas fiscales incluidas en el Plan de Estímulo Económico, aprobado por el Gobierno el pasado 18 de abril. Se trata de la eliminación del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio con efecto desde el uno de enero de 2008.

Ello significa que, a partir del uno de enero de 2008, lo que supone que la medida tendrá efectos “retroactivos”, el Impuesto sobre el Patrimonio contará con una bonificación estatal del 100% de la cuota del Impuesto, además de eliminarse la obligación de declarar. Ello significa, en consecuencia, que la última declaración del Impuesto sobre el Patrimonio es la correspondiente al ejercicio 2007.

A la vista de dicha disposición nos surgen los siguientes comentarios:

1. El artículo 39 de la Ley 21/2001 establece que las CC.AA. podrán asumir competencias normativas sobre deducciones y bonificaciones de la cuota, las cuales son, en todo caso, compatibles con las deducciones y bonificaciones establecidas en la normativa estatal reguladora del impuesto y no podrán suponer una modificación de las mismas.
  - a. Conclusión: De este modo, parece posible afirmar que las CC.AA. no podrían aprobar ninguna medida que ni elimine ni modifique la bonificación del 100% aprobada por el Estado.
2. En cuanto a la obligación de declarar, según el artículo 46 de la Ley 21/2001, las Comunidades Autónomas se harán cargo, por delegación del Estado, de la gestión del Impuesto sobre el Patrimonio.
  - a. La duda es si alguna C.A. pudiera imponer la obligación de declarar, aunque fuera sólo a efectos censales.
 

En la medida en que el artículo 47 de la Ley 21/2001 establece que la aprobación de los modelos de declaración del Impuesto sobre el Patrimonio no corresponde a las Comunidades Autónomas, sino al Ministerio de Economía y Hacienda, no parece desacertado advertir que las CC.AA. no tienen competencia para establecer, aunque fuera a efectos censales, la presentación obligatoria del IP, en el ámbito de su comunidad.
3. Las dudas razonables derivan del artículo 6 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas que establece que los tributos que establezcan las CC.AA. no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado.

La pregunta sería ¿Se podría entender que al existir una bonificación del 100% el hecho imponible no está gravado por el Estado? Si la finalidad del artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas consistiera en evitar «una doble imposición económica», se podría defender por parte de las CC.AA. que, al establecer el Estado una bonificación del 100% sobre la cuota tributaria, no existiría tal doble imposición si alguna estableciera un Impuesto sobre el Patrimonio paralelo, sobre todo o alguno de los bienes y derechos de un contribuyente. Sin embargo el Tribunal Constitucional ha considerado que el límite del artículo 6.2 “no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado” [ STC 186/1993 ( RTC 1993, 186 ) , F. 4 c)], sino que **“lo que el artículo 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imponibles, estrictamente”** [ STC 37/1987 ( RTC 1987, 37 ) , F. 14; y en términos similares STC 186/1993 ( RTC 1993, 186 ) , F. 4 c)]. Es decir, la prohibición de doble imposición en él contenida atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base.

- a. Parece concluyente que, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional, las CCAA no podrán aprobar otros Impuestos autonómicos sobre el Patrimonio, mientras siga en vigor la actual Ley 19/1991 del Impuesto sobre el Patrimonio, aunque se establezca una bonificación del 100%.

Este último razonamiento nos sirve para, en virtud del principio de lealtad institucional comentado al comienzo de estas páginas y recogido en la LOFCA, solicitar una compensación financiera al Estado por la supresión de un Impuesto que, aunque de bajos rendimientos, procuraba ingresos a las arcas autonómicas, cuando además, las CC.AA. no tienen la posibilidad de rehabilitarlo en el uso de su autonomía financiera. (Véase la tabla donde figura la recaudación por este Impuesto al final del documento)

Basándonos en el argumento anterior, nuestra propuesta sería la de que, además de lograr la cesión de los tributos mencionados al principio de este epígrafe para el resto de las CC.AA. de régimen común, se solicitara la cesión del Impuesto sobre las primas de seguro, al tiempo de modificarse el artículo 11 de la Ley Orgánica para conforme a la nueva cesta tributaria.

El Impuesto sobre las primas de seguro es un impuesto indirecto y se creó en 1996, con efectos a partir del 1/01/1997, a través de la Ley 13/1996, de 30 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social., estando recogido en el Título I, Normas Fiscales, Capítulo I, Impuestos Estatales, Sección 7ª, art. 12.

El hecho imponible de este impuesto consiste en la realización de las operaciones de seguro y capitalización basadas en la técnica actuarial<sup>7</sup> que se entiendan realizadas en el ámbito espacial de aplicación del impuesto, concertadas por entidades aseguradoras que operen en España, incluso en régimen de prestación de servicios.

Los sujetos pasivos son las entidades aseguradoras, cuando realicen alguna de las operaciones gravadas y en cuanto al lugar de realización de las operaciones de seguro y capitalización, se entenderán realizadas en territorio Español las operaciones de seguro y capitalización:

- a) Regla general: Aquellas en las que España sea el Estado de localización del riesgo o del compromiso<sup>8</sup>
- b) En su defecto: cuando el contratante sea un empresario o profesional que concierte las operaciones en el ejercicio de sus actividades empresariales o profesionales y radique en dicho territorio la sede de su actividad económica o no tenga en el mismo un establecimiento permanente o en su defecto, el lugar de su domicilio.

La cesión de este tributo surge, pues, como un mecanismo potencial de mitigar la pérdida de recursos de las haciendas autonómicas. Como puede observarse en el Cuadro A.2 este tributo tiene un montante similar al desaparecido impuesto sobre el patrimonio, por lo que llevaría a compensar casi exactamente la pérdida de recursos en las distintas regiones. Asimismo, en la Figura A.1 podemos observar la evolución de cada tributo. Resulta interesante el comportamiento de cada uno a lo largo del periodo de desaceleración económica entre los años 2000 y 2004. En dicho periodo la recaudación por patrimonio vio reducida su participación en el total de ingresos, mientras que el impuesto sobre primas de seguro siguió aumentando. Parece pues este último es un tributo menos ligado a las fluctuaciones cíclicas de la economía y, por tanto, más estable que el derogado patrimonio. Este hecho se ve corroborado cuando llevamos a cabo una regresión de cada tributo con respecto al crecimiento económico y obtenemos que la tasa de crecimiento del PIB aparece como una variable significativa a la hora de explicar la evolución del impuesto de patrimonio, mientras que no tienen ninguna influencia sobre la recaudación obtenida por el impuesto de primas de seguro. Dado la actual coyuntura de la economía española y las previsiones para los próximos años, las CC.AA. deberían estar especialmente interesadas en este tipo de tributos, menos sensibles a los avatares del ciclo económico.

7 Ley 30/1995, de 8 de Noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, art. 3

8 Ley 30/1995, de 8 de Noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, art. 1.3 letras d) y e)

**BIBLIOGRAFÍA**

- ALVAREZ GARCÍA, S. y CANTARERO PRIETO, D. (2006): "Transferencias, corresponsabilidad fiscal y reforma del sistema de financiación autonómica", XIV Jornadas de Estudios Andaluces, Málaga 2006.
- FERNANDEZ GÓMEZ, N., CANTARERO PRIETO, D. (2006): "La reforma de la financiación autonómica: necesidades y alternativas, XIV Jornadas de Estudios Andaluces, Málaga 2006.
- GARCÍA-MONCÓ, A. M. (2002) "El nuevo modelo de financiación autonómica: lecciones de una reforma", *Nueva fiscalidad*, nº 6, Págs. 33-72.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (2001): «El sistema de financiación autonómica a partir de 2002. Acierto estratégico y dudas tácticas». *Cuadernos de Información Económica*, n.º 165. pp. 33-41.

## 7. TABLAS

CUADRO 7.1  
**RECAUDACIÓN POR IMPUESTO DE PATRIMONIO E IMPUESTO SOBRE PRIMAS DE SEGURO.  
PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE INGRESOS. TERRITORIO NACIONAL EXCLUYENDO  
NAVARRA Y PAÍS VASCO. PERIODO 1997 – 2006**

	Impuesto sobre Patrimonio	Impuesto sobre Primas de Seguro
1997	0,68	0,41
1998	0,73	0,68
1999	0,77	0,63
2000	0,81	0,67
2001	0,76	0,70
2002	0,70	0,73
2003	0,68	0,77
2004	0,63	0,77
2005	0,63	0,71
2006	0,67	0,67

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 7.2  
**NÚMERO DE VIVIENDAS INICIADAS (LIBRES Y PROTEGIDAS) POR CCAA.**

	ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	BALEARES	C-LEÓN	CANARIAS	CANTABRIA	CATALUÑA	CMANCHA	ESPAÑA	EXTREMADURA	GALICIA	MADRID	MURCIA	RIOJA	VALENCIA
2002	125913	18176	11006	9641	25981	23514	8796	85136	22520	543105	12319	29551	48262	20389	6229	69534
2003	159837	20277	12479	6088	29355	30053	7681	94137	28235	622084	10527	37201	53065	22373	6334	75563
2004	142415	15019	16341	9900	43446	29073	9709	96203	38858	691876	9632	34916	76953	43776	6051	92882
2005	151761	16915	16103	10954	44122	32251	10830	97985	47423	716035	10304	38405	69598	40688	8521	92569
2006	149833	22852	12588	13373	45111	32913	11898	103348	61399	760176,5	11450	42487	74617	40327	8354	98029

Fuente: INE

CUADRO 7.3  
**PARTICIPACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL PIB REGIONAL.**

	ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	BALEARES	C-LEÓN	CANARIAS	CANTABRIA	CATALUÑA	CMANCHA	ESPAÑA	EXTREMADURA	GALICIA	MADRID	MURCIA	RIOJA	VALENCIA
2002	10,0	8,0	10,9	8,6	8,7	9,6	10,6	7,3	10,2	8,6	11,3	10,2	7,5	8,5	8,8	9,0
2003	10,7	8,4	11,1	8,8	9,0	9,4	10,9	7,6	10,6	9,0	11,8	10,5	7,9	9,1	8,7	9,5
2004	11,6	9,1	11,5	9,2	9,7	10,1	11,2	8,2	11,3	9,6	12,9	10,8	8,5	9,9	9,2	10,0
2005	12,5	10,2	12,2	9,8	10,6	10,5	11,9	8,8	12,5	10,4	13,9	11,5	9,3	10,7	9,9	10,8
2006	13,1	10,8	12,7	10,1	11,2	10,9	12,6	9,2	13,2	10,8	14,8	12,1	9,7	11,2	10,5	11,3
Promedio	11,6	9,3	11,7	9,3	9,8	10,1	11,4	8,2	11,6	9,7	12,9	11,0	8,6	9,9	9,4	10,1

Fuente: INE

CUADRO 7.4

**RECAUDACIÓN POR IVA. PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE INGRESOS.**

	ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	BALEARES	C-LEÓN	CANARIAS	CANTABRIA	CATALUÑA	CMANCHA	ESPAÑA	EXTREMADURA	GALICIA	MADRID	MURCIA	RIOJA	VALENCIA
2002	12,0	10,6	15,8	49,8	11,8	NA	0,0	15,5	4,9	12,8	6,8	11,5	17,5	14,9	9,8	17,7
2003	11,7	13,5	15,4	36,7	11,9	NA	12,1	15,3	8,7	13,3	8,6	11,4	18,8	14,4	12,1	17,2
2004	11,2	13,6	15,8	33,4	12,2	NA	14,2	13,8	8,5	13,3	8,8	11,5	20,5	13,8	12,5	16,7
2005	11,8	14,2	16,4	28,8	12,2	NA	13,1	14,2	9,3	13,5	9,0	11,9	21,3	13,7	13,7	16,9
2006	11,4	13,4	14,7	29,8	12,4	NA	14,1	15,2	9,1	13,4	9,3	12,0	20,3	13,8	13,4	16,9

Fuente: Estadísticas Territoriales. Ministerio de Economía y Hacienda

CUADRO 7.5

**RECAUDACIÓN EN CONCEPTO DE IMPUESTO DE TRANSMISIONES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS. PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE INGRESOS.**

	ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	BALEARES	C-LEÓN	CANARIAS	CANTABRIA	CATALUÑA	CMANCHA	ESPAÑA	EXTREMADURA	GALICIA	MADRID	MURCIA	RIOJA	VALENCIA
2002	6,0	6,9	4,4	15,5	4,6	5,1	6,7	10,4	3,9	7,7	2,4	3,8	17,6	7,7	6,8	12,1
2003	8,4	8,0	6,1	12,9	5,0	6,1	8,8	12,1	4,5	9,2	3,7	4,4	19,3	9,8	7,6	14,3
2004	9,7	8,8	6,9	15,5	6,4	7,0	9,8	13,0	6,1	10,3	3,8	4,9	19,7	11,9	10,3	16,8
2005	9,7	10,4	6,9	17,7	6,9	8,7	11,8	13,8	8,0	11,2	4,2	5,4	20,3	15,5	12,0	18,1
2006	11,3	10,5	7,5	21,0	7,6	8,9	12,8	16,0	9,3	12,3	4,6	6,1	20,9	16,8	11,9	19,3

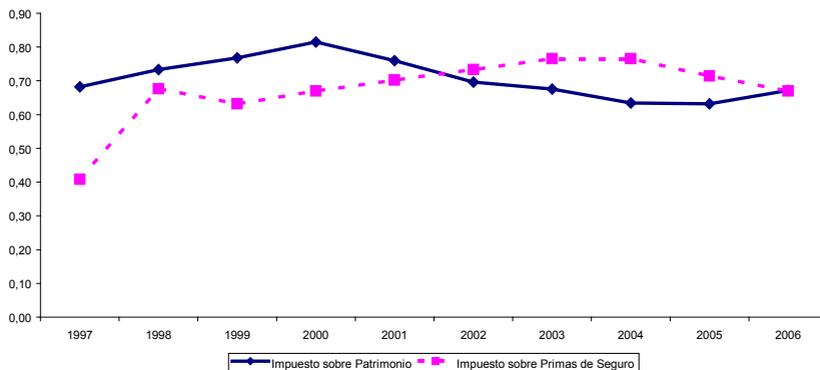
Fuente: Estadísticas Territoriales. Ministerio de Economía y Hacienda

CUADRO 7.6  
**RECAUDACIÓN POR IRPF. PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE INGRESOS.**

	ANDALUCÍA	ARAGÓN	ASTURIAS	BALEARES	C-LEÓN	CANARIAS	CANTABRIA	CATALUÑA	CMANCHA	ESPAÑA	EXTREMADURA	GALICIA	MADRID	MURCIA	RIOJA	VALENCIA
2002	7,6	12,9	13,1	21,5	10,1	10,0	NA	18,1	3,4	13,0	3,9	8,6	32,5	10,1	13,9	14,6
2003	7,6	13,6	13,2	16,2	10,1	11,0	11,1	18,1	6,3	13,3	5,1	8,6	32,0	10,2	12,2	14,2
2004	8,9	15,3	16,1	19,7	10,2	10,7	13,3	18,1	7,8	14,4	6,3	10,2	31,2	11,8	13,2	16,3
2005	9,3	15,3	15,3	15,6	10,0	10,5	14,2	17,7	7,6	14,0	6,0	9,7	29,3	11,6	14,3	16,1
2006	9,7	15,6	14,5	16,5	10,7	10,9	13,8	19,8	8,1	14,7	6,4	9,9	30,0	12,8	15,0	17,0

Fuente: Estadísticas Territoriales. Ministerio de Economía y Hacienda

FIGURA A.1  
**RECAUDACIÓN POR IMPUESTO DE PATRIMONIO E IMPUESTO SOBRE PRIMAS DE SEGURO.  
 PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE INGRESOS. TERRITORIO NACIONAL  
 EXCLUYENDO NAVARRA Y PAÍS VASCO. PERIODO 1997-2006**



Fuente: Elaboración propia.