

Los tributos cedidos en el nuevo modelo de financiación autonómica: un enfoque retrospectivo y prospectivo desde Andalucía y Cataluña

Carmen Mitxelena Camiruaga
Universidad Complutense de Madrid

Recibido, Mayo de 2002; Versión final aceptada, Enero de 2003.

BIBLID [0213-7525 (2002); 64; 15-42]

PALABRAS CLAVE: Descentralización fiscal, Financiación autonómica, Corresponsabilidad, Recaudación, Autonomía financiera.

KEY WORDS: Fiscal decentralization, Autonomous finance, Joint responsibility, Tax collection.

RESUMEN

El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó por unanimidad, el 27 de julio de 2001, el nuevo sistema de financiación autonómica vigente desde enero de 2002.

Este trabajo pretende valorar esta última reforma desde la doble perspectiva de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Cataluña. Se hace un análisis retrospectivo de la situación anterior a la reforma de ambas Comunidades. A partir de ahí se analiza como afectará esta nuevo modelo de financiación a dos comunidades que perteneciendo al mismo grupo, las del artículo 151 de la Constitución, muestran grandes disparidades socio-económicas. Además se han elegido estas dos comunidades por su importancia en cuanto al alto porcentaje de población que representan sobre el total del Estado (18% en el caso de Andalucía y 15% en el de Cataluña); ambas Comunidades representan más de la tercera parte del total de la población española.

ABSTRACT

The Fiscal and Finance Board passed unanimously, on July 27th, 2001, the new system of autonomous finance in force since January, 2002.

This work means to value the last reform from the double perspective of the Andalusia and Catalonia autonomous communities. We make a retrospective analysis of the situation before the reform of the two communities. From there, we analyze how it will affect this new model of finance to the communities that they are belonging to the same group, the communities of the 151 article of the Spanish Constitution, but they show big different socioeconomics. We have chosen these two communities because the percentage of the population is very high over the total of Spain population (18% in the case of Andalusia and 15% in Catalonia); the two communities represent more a third of the spanish population.

1. INTRODUCCIÓN¹

El Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó por unanimidad, en su reunión de 27 de julio de 2001, el nuevo sistema de financiación de las comunidades de régimen común vigente desde enero de 2002. El objetivo que se pretende es que este acuerdo sea duradero en el tiempo y, por tanto, que no tenga que ser revisado quinquenalmente como se ha venido haciendo hasta el momento. Así pues, la primera nota diferenciadora con las anteriores reformas aprobadas es su pretensión de ser un compromiso estable con carácter de permanencia.

El nuevo sistema integra tanto las competencias comunes como las de sanidad y las de servicios sociales; de forma que se distinguen tres grandes grupos de gasto a financiar: competencias comunes, gastos sanitarios de la Seguridad Social y servicios sociales de la Seguridad Social (IMSERSO).

Las competencias comunes se financiarán a través de tres instrumentos:

1. El Fondo General, se reparte teniendo en cuenta las variables siguientes:
 - El 94% del fondo se distribuye en función de la población.
 - El 4,2% se reparte en función de la superficie.
 - El 1,2% en función de la dispersión de la población.
 - El 0,6% restante se asigna directamente a las Islas, en función de la distancia que hay entre éstas y la costa peninsular más cercana.
2. El Fondo de Renta Relativa: se le otorga a aquellas Comunidades cuya población relativa es superior a su Valor Añadido Bruto relativo.
3. El Fondo de Escasa Población, cuyo objetivo es paliar situaciones en las que la densidad de población es escasa de acuerdo con su tamaño.

Las competencias en sanidad se financian teniendo en cuenta las siguientes variables:

- El 75% del fondo se reparte según la población protegida.
- El 24,5% según la población mayor de 65 años.
- El 0,5% teniendo en cuenta la insularidad.

1. Este trabajo está basado en una parte de la tesis doctoral titulada «La financiación autonómica española y sus repercusiones macroeconómicas en el ámbito regional», dirigida por el profesor Juan Gómez Castañeda, que fue leída en el Departamento de Economía Aplicada V en la Universidad Complutense en febrero de 2002.

Además se garantiza que durante los tres primeros años de aplicación del sistema de financiación los recursos cedidos a las CCAA para financiar el bloque de la Sanidad crecerán, al menos, como el PIB nominal.

Por último, las competencias en Servicios Sociales se financiarán teniendo en cuenta la población mayor de 65 años.

Como cierre del modelo se garantiza un Fondo de Suficiencia para cubrir las necesidades de gastos generales de aquellas CCAA con menor capacidad financiera.

Sintetizando, las principales características de la última reforma de la financiación autonómica con respecto a la anterior son:

1. Se amplía la capacidad normativa sobre los tributos cedidos. La capacidad es plena, del 100%, en el caso de los Impuestos sobre Sucesiones y Transmisiones Patrimoniales, Patrimonio, Actos Jurídicos Documentados y Tasas sobre el juego.
2. Con respecto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) se cede a las Comunidades Autónomas el 33% de la tarifa y se amplía la capacidad normativa, que pasa del 15% al 30%.
3. Se cede el 35% de la recaudación del Impuesto sobre el Valor Añadido, que dependía de la Hacienda Central totalmente.
4. Los Impuestos Especiales eran recaudados y fijados por el Estado. A partir de ahora se cede el 100% de la recaudación del Impuesto Especial sobre Electricidad y del Impuesto sobre Matriculaciones de Vehículos, así como el 40% del Impuesto Especial de Hidrocarburos, Labores de Tabaco, Alcoholes y Cerveza. Las Comunidades Autónomas tendrán capacidad normativa limitada sobre estos impuestos.
6. La Agencia Tributaria sigue siendo competencia exclusiva del Gobierno Central pero se crea un consejo consultivo con las Comunidades Autónomas.
7. Las competencias en sanidad se traspasan a las diez Comunidades Autónomas que aún no la tenían. Además, la nueva reforma incorpora al sistema general la financiación de la sanidad y de los Servicios Sociales.

El objeto de este trabajo es hacer una valoración y un análisis de esta reforma desde la óptica de la mayor descentralización fiscal que se lleva a cabo en ella. Para ello se compara la situación de dos Comunidades Autónomas que son muy diferentes en cuanto a sus características socio-económicas: Andalucía y Cataluña.

En primer lugar, se analizan retrospectivamente los resultados de la descentralización fiscal en ambas Comunidades Autónomas; para el estudio se elige el

período comprendido entre los años 1996 a 1999 ambos inclusive. La variable utilizada para la comparación y el análisis es la recaudación de los distintos impuestos afectados por la última reforma.

2. RECAUDACIÓN POR TRIBUTOS CEDIDOS

En el análisis de los tributos cedidos resulta interesante comparar los valores de la recaudación de cada tributo concreto (tanto en términos absolutos como en puntos porcentuales y en pesetas *per cápita*). Como queda reflejado en los cuadros A-1 y A-2 (véase anexo), en todos los años las diferencias son notables.

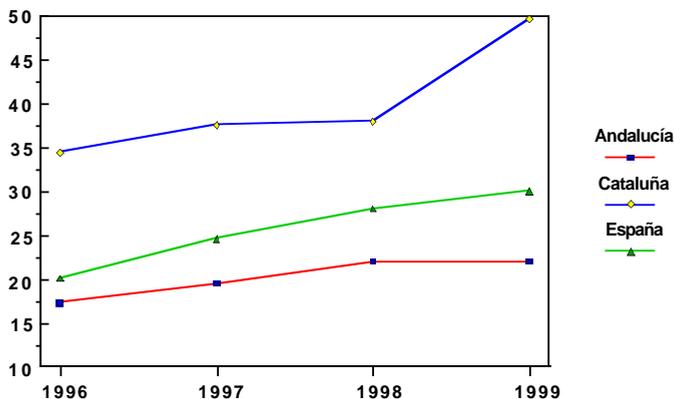
Es evidente que la capacidad recaudatoria que muestra cada una de las comunidades tiene mucho que ver con sus características económicas. Parece que por encima de otras variables, como pueda ser un aumento en la cesión de nuevos porcentajes de otros tributos, estos indicadores son los que determinan principalmente la capacidad fiscal de cada territorio.

A pesar de ser una Comunidad Autónoma con un nivel de desarrollo menor que el resto, Andalucía tiene a su favor el volumen de población, cuenta con el 18 % sobre el total. Esta variable hace que sus posibilidades para recaudar aumenten mucho con respecto a otras comunidades que, siendo similares en el nivel de desarrollo económico, cuentan con un porcentaje de población mucho menor (caso de Extremadura); sin embargo, como se puede observar en la Figura 1, las diferencias socio-económicas pesan mucho más de forma que la población no explica la distancia tan grande que hay en términos de recaudación entre unas comunidades y otras.

En cierto sentido se puede considerar justificada la falta de ánimo de estas comunidades para asumir mayor autonomía fiscal puesto que saben que disponen de menor cantidad de recursos sobre los que recaudar. Esto supone una gran desventaja frente a las comunidades con índices de riqueza relativa muy superiores (Cataluña, País Vasco o Madrid).

Con referencia a la otra Comunidad Autónoma que constituye la base comparativa de este trabajo, Cataluña, es la Autonomía que se sitúa en primer lugar en cuanto a volumen de recaudación total por tributos cedidos. Con referencia a cada uno de los tributos (véanse los Cuadros del anexo), las diferencias mayores se encuentran en la recaudación por Impuesto sobre el Patrimonio; es en este donde la relación entre la recaudación y la población en términos porcentuales es más distante. La comunidad catalana, que es la que recauda más por este concepto tributario, presenta una relación entre porcentaje recaudado y población muy positiva (en el sentido de que es mayor el porcentaje de recaudación que de población). Por el contrario, esta relación es deficitaria para Andalucía; esta Comunidad mues-

FIGURA 1
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR TRIBUTOS CEDIDOS
(EN PESETAS PER CÁPITA)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda publicados en el informe "Recaudación por tributos cedidos y concertados" informes mensuales y anuales

tra unos porcentajes de recaudación por Impuesto Patrimonial de alrededor del 10% sobre el total con una población que representa un 18% de la de España. La Comunidad Autónoma de Andalucía, perteneciendo al mismo modelo de financiación que Cataluña, tiene, en cuanto a tributos cedidos, una capacidad de recaudación muy inferior.

También se observa, en todos los años que abarca nuestro análisis, que en el único tributo que Andalucía se acerca en porcentaje de recaudación al porcentaje de población es en las tasas sobre el juego. Resulta curioso que sea en este concepto tributario en el que menor distancia recaudatoria exista entre unas comunidades y otras. Esto denota, en parte, el comportamiento de los ciudadanos, que, en la medida que sus recursos personales son menores, parecen tener más propensión a intentar aumentarlos probando suerte en los juegos de azar. Por tanto, con este tributo se rompe la regla general que establece que variables como la riqueza relativa influyen directamente en el volumen de recaudación. La variable más influyente sobre la cifra de recaudación de este tributo es el número de habitantes y, a la inversa de lo que sucede con el resto, a menor capacidad económica se produce un gasto más que proporcional en juego.

La evolución general de la recaudación por tributos cedidos durante el período estudiado queda reflejada en el Cuadro A-4. Como puede observarse, durante los años 1998 y 1999 se consolida la tendencia apreciada en las comunidades entre 1996 y 1997.

Andalucía disminuye paulatinamente su volumen de recaudación por tributos cedidos durante todos los años del período; además, como ya hemos apuntado en varias ocasiones, no acepta el nuevo sistema que podría haber aumentado su porcentaje de recaudación.

Cataluña pierde casi seis puntos porcentuales entre 1996 y 1998; sin embargo, en 1999 recupera prácticamente lo perdido volviendo a ganar cuatro puntos sobre el año anterior; de tal modo que, al final del período, sufre una pérdida menos significativa de lo que apuntaba su tendencia de los primeros años.

Tal como se comprueba en los cuadros citados, no se cumplen las expectativas que se esperaban en cuanto a diferencias significativas en la recaudación obtenida por estos conceptos. En primer lugar, los datos de recaudación en términos absolutos muestran un claro incremento cuantitativo en el año 1997 sobre el año anterior. Sin embargo, cuando comparamos la recaudación obtenida por las comunidades en términos porcentuales, es decir, lo recaudado por cada Comunidad Autónoma en relación con la recaudación total obtenida en el Estado (por tributos cedidos) vemos que el volumen de recaudación de las dos comunidades estudiadas disminuye. Andalucía, que sigue teniendo igual sistema de cesión de tributos en 1996 y en los siguientes años, pierde casi un punto. Cataluña, comunidad que sí acepta la nueva Ley de Cesión de Tributos, pierde casi tres puntos porcentuales si se compara la recaudación que había obtenido en 1996 y la obtenida en 1997.

La evolución general de la recaudación por tributos cedidos durante los años 1998 y 1999 consolida la tendencia apreciada en las comunidades entre 1996 y 1997.

Andalucía, como ya se advertía, disminuye paulatinamente su volumen de recaudación por tributos cedidos durante todos los años del período, en tanto que Cataluña, que pierde casi seis puntos porcentuales entre 1996 y 1998, se recupera prácticamente en 1999, ganando cuatro puntos sobre el año anterior, con lo que si tenemos en cuenta todo el período, sufre una pérdida menos significativa de lo que apuntaba la tendencia de los primeros años.

Como se observa en los datos de recaudación total de los impuestos cedidos por CCAA, más allá incluso de las dos elegidas para elaborar este estudio, las que más capacidad recaudatoria tienen son las que se muestran más exigentes para que se les cedan mayores porcentajes sobre otros impuestos. Por el contrario, las CCAA que no se han acogido a la última ley de cesión muestran su rechazo, entre otras cosas, porque saben que, aunque la norma les dé más competencias recaudatorias de impuestos, no tienen las ventajas de poder conseguir una gran recaudación y sí los costes de la misma.

3. RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ESTATALES.

En este epígrafe se hace un análisis comparativo de la recaudación de los principales impuestos estatales en las dos comunidades elegidas durante los cuatro años acotados en el estudio.

Los impuestos definidos como «principales» se han seleccionado teniendo en cuenta, fundamentalmente, dos criterios: su importancia cuantitativa y su relieve cualitativo.

En primer lugar se ha atendido a su importancia cuantitativa; es decir, se han elegido los impuestos más potentes en cuanto a volumen de recaudación. Se han tomado los dos impuestos directos a través de los cuales más se recauda (Impuesto sobre la Renta de las Personas físicas e Impuesto de Sociedades) y lo mismo se hace por el lado de los indirectos (Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuestos Especiales). En segundo lugar, no creemos necesario justificar la importancia cualitativa de estos impuestos por tratarse de los pilares sobre los que se soportan la filosofía social y el entramado económico del sistema fiscal.

A continuación se hace un análisis comparativo de la recaudación que obtiene cada una de las comunidades elegidas para el estudio, distinguiendo los ingresos obtenidos por cada uno de los tributos año a año (véanse los cuadros A-5 y A-6 del anexo).

Del análisis de los datos reflejados en los cuadros anteriores se pueden destacar varias cuestiones:

1.- En cuanto al poder recaudatorio de cada uno de los impuestos hay que decir que si bien en los dos primeros años del estudio, 1996 y 1997, el primer lugar lo ocupa claramente el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), el segundo está ocupado por el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) seguido, en tercer lugar, del Impuesto de Sociedades (IS), muy cerca de éste los Impuestos Especiales (IE) y, por último, los impuestos sobre Tráfico Exterior. En el año 1998 se mantiene este orden, pero ya se vislumbra un cambio en la tendencia de estos impuestos. En este año el IRPF pierde recaudación mientras que el IVA y los Impuestos Especiales siguen evolucionando positivamente. Como ya se sabe, las medidas tomadas por el gobierno, bajando el impuesto sobre la renta y subiendo los impuestos indirectos, se empiezan a dejar sentir sin más dilación. Esta tendencia se ratifica en el año 1999, de manera que el IVA ocupa ya la primera posición en cuanto al volumen de recaudación y el IRPF pasa a ser el segundo impuesto en importancia por cantidad de recursos obtenidos. Además, en este año, la evolución positiva que estaban teniendo los Impuestos Especiales hace que éstos pasen a ocupar el tercer lugar, desplazando al Impuesto de Sociedades al cuarto lugar.

Durante este período, por tanto, la evolución de los impuestos indirectos ha sido creciente y destacada; por contra, los dos impuestos directos citados han sufrido un importante retroceso. El resultado final permite observar el desplazamiento desde la primera y tercera posición del IRPF y el IS a la segunda y cuarta, respectivamente, al verse relegados por los impuestos indirectos, en concreto por el IVA y los Impuestos Especiales.

Esto explica, en buena parte, que una de las medidas adoptadas en el contexto de la nueva financiación autonómica para ampliar los recursos de las CCAA, cediendo a éstas más IRPF, no haya tenido los resultados esperados. Habrá que tener, por tanto, muy en cuenta la evolución recaudatoria de los impuestos y las características técnicas y legislativas de los mismos a la hora de volver a tomar alguna decisión en este sentido.

2.- En segundo lugar, es importante analizar el poder recaudatorio de cada una de las CCAA estudiadas y ver si guarda relación con criterios de racionalidad fiscal; en la medida en que esto sea cierto, se podrán proponer medidas para aumentar la corresponsabilidad fiscal. Para ello, hay que ver si existe una relación más o menos proporcional entre la recaudación obtenida en un territorio y el porcentaje de población de esa comunidad.

Las cifras muestran unas enormes diferencias entre la capacidad recaudatoria de una comunidad con respecto a otra. De forma que, en todos los años del período estudiado, Cataluña se sitúa en cifras recaudatorias que, prácticamente, triplican las de Andalucía.

Para tener una idea más aproximada del volumen de recaudación de cada una de estas comunidades vamos a comparar los porcentajes que representa la recaudación obtenida en su territorio con respecto a la recaudado por el Estado por estos conceptos (véase Cuadro A-7 del anexo).

La tendencia seguida por la evolución de la recaudación en este período, teniendo en cuenta las distintas CCAA españolas, parece indicar que es más favorable para las comunidades que mayor capacidad de recaudación tienen.

Como puede comprobarse en los datos del cuadro A-7, referidos a las dos comunidades analizadas, Cataluña, que es la Comunidad Autónoma española que mejor ha evolucionado durante estos años, queda muy por delante de Andalucía.

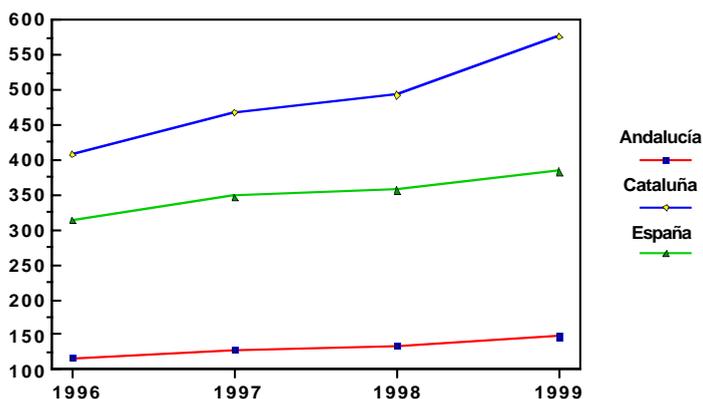
Es importante analizar la relación que existe en las distintas comunidades entre la recaudación y la población. En principio no debieran existir grandes desproporciones entre una y otra variable para configurar un sistema de descentralización financiera justo y equilibrado territorialmente (véase Cuadro A-8).

Los datos muestran las enormes diferencias que existen entre la población y la recaudación obtenida en las comunidades analizadas. Cataluña se sitúa muy ventajosamente y su recaudación está diez puntos por encima de su población. Por

contra, sin duda Andalucía es la más perjudicada de todas ya que, al relacionarse estas dos variables, su saldo es muy deficitario en el sentido de que recauda menos de la mitad de lo que debiera según la población que tiene su territorio.

La Figura 2 nos muestra que la recaudación evoluciona durante este período más favorablemente para la comunidad que mejor relación recaudación / población presenta, es decir, para Cataluña.

FIGURA 2
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ESTATALES: IRPF, IS, IVA, I. ESPECIALES, T. EXTERIOR (EN PESETAS PER CÁPITA)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Agencia Tributaria.

Una primera cuestión es necesario tener en cuenta a la vista de este análisis: difícilmente se pueden justificar estas diferencias en términos de «quien más recauda es quien más paga». Por el contrario, la realidad de los datos manifiesta que lo recaudado en una Comunidad Autónoma no siempre coincide con lo pagado por los ciudadanos de ese territorio. En este sentido hay que subrayar, por tanto, que no se pueden hacer equivalentes los conceptos «recaudación en una Comunidad Autónoma» con «recaudación de una Comunidad Autónoma». Admitir esta diferencia es clave, puesto que deja claro que lo recaudado en un territorio concreto no es titularidad o propiedad de ese territorio. Según lo cual, difícilmente las CCAA pueden reclamar como suyos e intransferibles los ingresos que se obtengan en sus territorios. En todo caso habrá que atenderse a otras variables, además de al volu-

men de recaudación, para establecer qué cuotas pertenecen a lo que pagan los ciudadanos de un territorio y qué otra parte es pagada por los habitantes del resto de comunidades.

Estas enormes disparidades recaudatorias entre territorios no deberían ser obviadas a la hora de valorar un posible aumento de la corresponsabilidad fiscal a través de la cesión de mayores porcentajes de los principales impuestos (IRPF, IVA, IS).

Por último, se ha considerado oportuno realizar un análisis individualizado de la recaudación obtenida por los dos principales impuestos del sistema fiscal, uno directo y el otro indirecto: el Impuesto sobre la Renta de la Personas Físicas y el Impuesto sobre el Valor Añadido (véanse datos en los cuadros A-9 y A-10 del anexo). Se compara la recaudación de estos dos impuestos porque suponen el mayor volumen de recaudación y, además, ambos han sido objeto de cesión en mayor porcentaje a las CCAA.

La capacidad recaudatoria (por IRPF) de las comunidades está en función de otras variables, además de la población de sus territorios, también depende de las características sociales y económicas de la comunidad, definidas para este estudio en términos de renta *per cápita*. En las comunidades en que ambas variables se comporten al alza, es decir, que tengan un número grande de habitantes y, además, su renta *per cápita* sea alta, el resultado de la recaudación será muy favorable. Por el contrario, las comunidades en las que haya un volumen de población considerable pero su renta esté por debajo de la media, habrá que tener en cuenta cual de las dos variables tiene más fuerza para ver como afecta a la recaudación. Y por último, en los casos en que se trate de comunidades pequeñas en términos de población y, además, se caractericen por ser regiones deprimidas, la recaudación saldrá muy perjudicada.

En el caso de la comunidad con mejor relación de recaudación por IRPF, Cataluña, se cumple esta hipótesis; tanto la variable población como la variable renta *per cápita* juegan a favor. Esta comunidad goza de una capacidad económica muy superior a la media, lo que hace que su capacidad fiscal con respecto a este impuesto sea muy importante. Andalucía representa el caso en que una variable, el volumen de población, que supone casi el 20% del total del Estado, se comporta positivamente; pero la otra, el nivel de renta de sus habitantes, está muy por debajo de la media; el resultado es que el volumen de población no consigue compensar totalmente el efecto negativo de la menor renta, con lo que la recaudación por IRPF, al relacionarla con la población, sale muy perjudicada en esta Comunidad.

El Impuesto sobre el Valor Añadido ha ido cobrando importancia y, como ya hemos señalado anteriormente, ha pasado a ser, en el último año del período estudiado, el impuesto más importante por su volumen de recaudación. En el caso de este impuesto indirecto también se producen enormes diferencias en la recaudación obtenida por las dos Comunidades comparadas.

Cataluña obtiene un poco más de la cuarta parte del total del IVA y, como en el caso del IRPF, Andalucía obtiene recursos muy por debajo de lo que en principio le correspondería según la población residente en su territorio. Además, en este caso, la diferencia entre la recaudación y la población es mayor que la existente en el caso del IRPF. La explicación se debe, en parte, a las características del IVA.

El Impuesto sobre el Valor Añadido grava el consumo y, por tanto, está directamente relacionado con la renta disponible de las familias o, más directamente, con la renta en términos de poder de compra. Por tanto, habrá que tener en cuenta la situación de las CCAA según estas variables y, como en el caso del IRPF, esta cuestión va a determinar en gran medida la capacidad recaudatoria de las comunidades: a mayor poder de compra mayor disponibilidad para el consumo y mayor recaudación por este impuesto.

La principal característica de este impuesto con respecto al tema que nos ocupa es la dificultad que existe para territorializarlo, de modo que es muy difícil establecer qué porcentaje de lo que recauda una Comunidad Autónoma es lo realmente pagado por sus ciudadanos; esto se debe a que, como ya se sabe, aquí entra en juego una variable muy importante: dónde tienen establecido su domicilio fiscal las empresas, ya que la recaudación se produce en el territorio del domicilio fiscal de la empresa mientras que el devengo (lugar en que se produce la transacción) puede corresponder a otro territorio. El impuesto es recaudado en una Comunidad Autónoma pero ha podido ser pagado por un consumidor residente en otras comunidades. De esta forma se acentúan los desequilibrios territoriales, ya que las CCAA que tienen una mayor actividad productiva recaudan proporcionalmente más impuestos de los que realmente correspondería a lo pagado por sus ciudadanos.

La cesión de parte de los principales impuestos no cabe duda que aumentaría la corresponsabilidad fiscal y la autonomía de las CCAA, pero según se desprende del estudio realizado también crearía un gran perjuicio a aquellas comunidades que tienen un menor nivel de recaudación. Por tanto, se deberá ser especialmente cauto y cuidadoso a la hora de tomar decisiones en este sentido, si no se quieren generar disfunciones en la equidad y en la solidaridad interterritorial.

Un último apunte en cuanto a la coincidencia obvia de que, precisamente, son las comunidades en las que la recaudación es mayor y su evolución más favorable (véase Cuadro A-11 del anexo), las que con más fuerza reclaman mayores dosis de corresponsabilidad y mayor poder sobre los impuestos en su territorio. Por el contrario, tres comunidades, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha no han aceptado mayores grados de autonomía; es decir, la bipolaridad a la que se puede llegar es a que las comunidades ricas quieran tener sistemas fiscales propios mientras que las menos desarrolladas no quieren entrar en un juego en el que saben, desde el principio, que la partida está perdida.

Por otro lado, hay que comentar que la evolución del IVA no ha experimentado cambios significativos a lo largo del período estudiado.

Mayores grados en la cesión de los principales impuestos no cabe duda que aumentarían la corresponsabilidad fiscal y la autonomía de las CCAA, pero como hemos podido constatar en el trabajo realizado, también supondría un grave perjuicio para aquellas comunidades que no poseen la capacidad recaudatoria suficiente para garantizar una capacidad de gasto mínima deseable a sus ciudadanos.

Por tanto, conseguir una mayor corresponsabilidad fiscal, la ampliación de la autonomía financiera de las CCAA a través de la cesión normativa y recaudatoria de más tributos, debería hacerse de forma que queden equilibrados tanto la solidaridad como la equidad. Lo que no significa que las CCAA no tengan que asumir parte del riesgo asociado a la evolución de la recaudación necesaria para atender sus necesidades de gasto público.

La cohesión interterritorial parecería un motivo suficiente para aminorar, en la medida de lo posible, los desequilibrios existentes entre unas comunidades y otras; pero es que, además, desde el punto de vista del aumento de la corresponsabilidad fiscal y la capacidad autonómica, parece también un objetivo necesario, puesto que la capacidad fiscal de cada territorio está en función de su renta y su desarrollo económico. Parecería una paradoja ceder mayor autonomía fiscal a territorios que no tengan la capacidad recaudatoria suficiente para garantizar un bienestar a sus habitantes equiparable (en unos mínimos) al que gocen los ciudadanos de cualquier otro territorio del Estado. Por todo ello, la autonomía financiera debiera ampliarse de forma que paralelamente se garantice la neutralidad distributiva entre las CCAA y la no discriminación de unas frente a otras.

Por otro lado, también parece bastante predecible, según la tendencia que se ha observado, que en la medida en que impuestos como el IRPF tengan cada vez menor peso relativo en el conjunto del sistema impositivo, la cesión de tributos perjudicará a las CCAA con mayor nivel de renta *per cápita*. Así mismo, si la autonomía se amplía por medio de la cesión de impuestos indirectos, las CCAA más afectadas serán las menos desarrolladas.

4. LAS TRANSFERENCIAS

El principio de solidaridad, uno de los pilares sobre el que se sustenta todo el sistema, hace necesario que se establezca una estructura de transferencias que nivele las diferencias de los distintos territorios. De esta forma, según la capacidad o necesidad de cada gobierno, estos se convertirán en sujetos receptores o transmisores de recursos.

La autonomía política de cada territorio debe poder compatibilizarse con acuerdos sobre el grado de solidaridad interregional de equidad y de eficiencia de los servicios públicos deseados. Para ello son imprescindibles los mecanismos a través de los cuales se corrigen los desequilibrios y se alcanzan niveles mínimos de prestación de bienes públicos, deseables en todo Estado democrático.

En un modelo descentralizado de gobierno, como es el caso del Estado autonómico, donde la hacienda central retiene los principales ingresos tributarios y donde los recursos fiscales que quedan en manos de los gobiernos subcentrales (CCAA) son claramente insuficientes para cubrir sus necesidades de gasto, se producen flujos financieros verticales desde el gobierno central a los gobiernos autonómicos de las CCAA de régimen común.

Vamos a establecer un análisis comparativo entre las comunidades elegidas teniendo en cuenta el volumen total de sus transferencias (véase cuadro A-12 del anexo). Como muestran los datos del cuadro, inicialmente se aprecian más que notables diferencias. La importancia que para la financiación y el desarrollo económico de las CCAA tienen estas ayudas es fundamental.

5. CONCLUSIONES

Una primera valoración de la nueva reforma nos lleva a señalar qué cuestiones quedan pendientes y cuáles de los problemas que hemos detectado en el trabajo pueden ser corregidos, si no totalmente sí al menos en parte.

Con esta reforma se aumenta el grado de corresponsabilidad fiscal y de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Como ya manifestamos en las páginas precedentes de nuestro trabajo este es un déficit que el sistema muestra claramente en la actualidad; sin embargo, también hemos señalado que habrá que ser muy cuidadosos a la hora de tomar decisiones al respecto por las consecuencias que pudieran derivarse sobre la equidad para el conjunto del territorio. Con este nuevo acuerdo se aumenta la corresponsabilidad fiscal incrementando, como hemos visto, la recaudación directa de algunos impuestos. Por tanto, el buen funcionamiento de la financiación dependerá, en primer lugar, del buen funcionamiento de la economía. No olvidemos que la recaudación del IVA y de los Impuestos Especiales está directamente asociada a la evolución del consumo; siempre que este sea positivo las Comunidades generarán más ingresos por estos conceptos; pero también hay que tener en cuenta que, en épocas de recesión, la caída del consumo puede tener un efecto muy negativo para generar ingresos por esta vía.

Por otro lado, ya quedó apuntado también que si el grado de corresponsabilidad fiscal se aumentaba, cediendo mayor recaudación de impuestos directos, como

así se ha llevado a cabo principalmente, resultarían más perjudicadas las Comunidades Autónomas menos desarrolladas económicamente y con índices menores de bienestar. Su capacidad recaudatoria se verá más limitada al contar con las rentas directas más bajas (como señalábamos que ocurriría en la Comunidad de Andalucía). A nuestro juicio, lo que se producirá, a medio plazo, con la cesión de los impuestos directos es una mejora de la capacidad fiscal de las autonomías más «ricas» que, además, son también las que más recaudan (en nuestro trabajo lo veíamos en la comunidad Cataluña); y, a su vez, un estancamiento en la capacidad recaudatoria de las menos aventajadas económicamente (es el caso de la comunidad de Andalucía); estas autonomías son también las que presentan mayores dificultades para aumentar su recaudación, como ya hemos señalado en páginas anteriores.

La conclusión a la que lleva esta primera valoración sobre el aumento de la corresponsabilidad fiscal es que no va a afectar a todas las comunidades por igual; el déficit de autonomía financiera existente mejorará notablemente en los casos de las comunidades mejor situadas; por el contrario, habrá comunidades que se van a encontrar con serios problemas para equiparar su capacidad de gasto y su nivel de ingresos.

Respecto al aumento de la corresponsabilidad fiscal que se lleva a cabo en la última reforma, opinamos, en síntesis, que se debía haber acompañado de algún mecanismo de nivelación que reforzara la convergencia real de los territorios, de forma que sin frenar el desarrollo de las Comunidades que más crezcan, se potencie el de aquellos territorios que más lo necesiten. Una buena medida en este sentido podría ser cambiar las variables y criterios de reparto, así como incrementar la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial para que se beneficien más quienes más lo van a necesitar en la nueva situación. También se debieran tomar decisiones, en este mismo sentido, sobre las inversiones en infraestructuras y dotación de capital público en aquellas Autonomías cuyos stocks de capital (educativo, sanitario, de transportes, etc.) resulten ser más deficitarios.

En otro orden de cosas, a pesar de que se produce la igualación de los techos competenciales de las CCAA de régimen común, sin embargo, sigue siendo una cuestión pendiente la asimetría existente entre éstas y las comunidades forales, con el consiguiente agravio comparativo para el grueso de las autonomías. Frente a las comunidades de régimen común, las forales gozan de los denominados tributos concertados, que equivalen a tributos propios, es decir, a la propiedad sobre lo recaudado. Por todo ello, nos parece que se ha dejado pasar una vez más la oportunidad de acortar distancias entre los dos modelos de financiación más distantes: el común y el foral. Por consiguiente, difícilmente se acallarán en un futuro, más bien cercano, las voces que demanden mayores cotas de autonomía en comparación con el sistema foral, especialmente las comunidades más ricas; esta es una

de las razones fundamentales por las que no somos demasiado optimistas a la hora de ver el nuevo acuerdo como un pacto estable y duradero cuando cambie el escenario político.

La última reforma sobre financiación autonómica mejora notablemente la autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas, pero no introduce ningún cambio que nos haga pensar que se mejorará la convergencia real de los distintos territorios. Por todo ello, el nuevo acuerdo, en cierta medida, es más de lo mismo y, en un corto período de tiempo, probablemente vuelva a requerir su parcheo como se está haciendo en los últimos años ¿Hasta cuándo?.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAME MARTINEZ, F. (1998), «El sistema de financiación de las CCAA de régimen general», en *Revista Valenciana de Hacienda Pública-Palau* 14, núm. 31, pp. 387-398.
- ALBI, E; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J; ZUBIRI,I; (2000), *Economía Pública I y II*, (2 tomos), Ariel Economía, Madrid.
- CASTAÑER CARRASCO, J.M., ONRUBIA FERNÁNDEZ, J. y PAREDES GÓMEZ, R. (1998), «Análisis de los efectos recaudatorios y redistributivos de la reforma del IRPF por CCAA», en *Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, P.T. núm. 19/98, Instituto de Estudios Fiscales.
- CASTELLS, A. (2000), «Autonomía y solidaridad en el sistema de financiación autonómica», en *Papeles de Economía Española*, FIES.
- FALCÓN Y TELLA, R. (2000), «Los tributos cedidos y las competencias normativas de las CCAA», en *Papeles de Economía Española*, FIES.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. (2000), «Responsabilidad y corresponsabilidad fiscal en los países federales», en *Papeles de Economía Española*, FIES.
- LASARTE, J. (1979), «La financiación de las CCAA», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 1, pp. 475-501.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (1994), «La hacienda autonómica de Andalucía en tiempos de recesión», en *Papeles de Economía Española*, núm. 59, pp. 246-259.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (2000), «La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo», en *Papeles de Economía Española*, nº 83:25-36.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Barcelona, ARIEL.
- RUIZ HUERTA, J. (2000), «Corresponsabilidad fiscal: responsabilidades y límites», en *Papeles de Economía Española*.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J.S. (1999), «La financiación autonómica 20 años después», en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 54, pp. 89-107.
- VV.AA (2000), «Corresponsabilidad fiscal. Monográfico», en *Papeles de Economía Española*, núm. 83, FIES.

ANEXO**CUADRO A-1
RECAUDACIÓN POR TRIBUTOS CEDIDOS**

AÑO 1999 (En millones de pesetas)						
	Patrimonio	Sucesiones	Transmisiones	Actos J.D.	Tasas juego	TOTAL
Andalucía	10.050	14.615	77.215	36.915	31.528	160.377
Cataluña	37.550	43.915	125.535	64.958	35.636	307.594
Total España	88.650	182.621	542.166	269.944	159.951	1.243.332
AÑO 1998 (En millones de pesetas)						
	Patrimonio	Sucesiones	Transmisiones	Actos J.D.	Tasas juego	TOTAL
Andalucía	9.713	15.507	70.715	31.953	32.524	160.412
Cataluña	33.025	34.956	109.278	57.449	33.124	234.842
Total España	90.769	163.561	469.553	236.149	162.642	1.122.674

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda publicados en el informe «Recaudación por tributos cedidos y concertados» informes mensuales y anuales.

**CUADRO A-2
RECAUDACIÓN POR TRIBUTOS CEDIDOS**

AÑO 1997 (En millones de pesetas)						
	Patrimonio	Sucesiones	Transmisiones	Actos J.D.	Tasas juego	TOTAL
Andalucía	8.451	14.023	60.049	25.950	32.329	140.802
Cataluña	30.051	36.971	82.327	54.678	27.300	231.327
Total España	78.483	153.294	378.546	213.914	153.707	977.952
AÑO 1996 (En millones de pesetas)						
	Patrimonio	Sucesiones	Transmisiones	Actos J.D.	Tasas juego	TOTAL
Andalucía	7.463	14.564	46.315	23.913	32.270	124.525
Cataluña	27.466	34.599	64.048	50.926	34.115	211.154
Total España	68.868	124.235	290.041	157.334	159.698	800.220

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda publicados en el informe «Recaudación por tributos cedidos y concertados» informes mensuales y anuales.

CUADRO A-3
**RECAUDACIÓN POR TRIBUTOS CEDIDOS. AÑOS 1996,1997,
 1998 Y 1999 (EN PORCENTAJE)**

	Andalucía				Cataluña				Total
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	España
Patrimonio	10,84	10,77	10,70	11,33	39,88	38,29	39,66	42,38	100
Sucesiones	11,72	9,15	9,48	8	27,85	24,12	21,37	24,05	100
Transmisiones	15,97	15,86	15,06	14,24	22,08	21,75	23,27	23,15	100
Actos J. D.	15,20	12,13	13,53	13,67	32,37	25,56	24,32	24,06	100
Tasas juego	20,21	21,03	20,00	19,71	21,36	17,76	20,37	22,28	100
Sobre total*	15,56	14,40	14,29	12,90	26,39	23,65	20,92	24,74	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda publicados en el informe «Recaudación por tributos cedidos y concertados» informes mensuales y anuales.

* Porcentaje de recaudación que sobre el total de impuestos cedidos en España obtiene cada Comunidad Autónoma analizada.

CUADRO A-4
**RECAUDACIÓN POR TRIBUTOS CEDIDOS. AÑOS 1996 - 1999
 (EN PORCENTAJE)**

Año	Andalucía	Cataluña	Total España
1996	15,56	26,39	100
1997	14,40	23,65	100
1998	14,29	20,92	100
1999	12,90	24,74	100
Variación 96-99	-2,66	-1,65	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Inspección General del Ministerio de Economía y Hacienda publicados en el informe «Recaudación por tributos cedidos y concertados» informes mensuales y anuales.

CUADRO A- 5
**RECAUDACIÓN POR CCAA DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ESTATA-
 LES (EN MILLONES DE PESETAS)**

	AÑO 1999		
	Andalucía	Cataluña	Total España
IRPF	475.265	1.361.653	5.108.719
IS	166.133	599.655	2.435.132
IVA	314.987	1.338.504	5.113.122
Im. espec.	101.605	192.630	2.566.254
Tráf. ext.	7.793	65.403	144.151
Total	1.065.783	3.557.845	15.367.378
	AÑO 1998		
	Andalucía	Cataluña	Total España
IRPF	456.651	1.229.897	4.994.795
IS	142.744	441.330	2.324.572
IVA	262.783	1.139.394	4.365.948
Im. espec.	98.892	161.449	2.392.765
Tráf. ext.	6.835	58.605	132.866
Total	967.905	3.030.675	14.210.946

Fuente: Informes anuales de recaudación tributaria de la Agencia Tributaria.

CUADRO A- 6
**RECAUDACIÓN POR CCAA DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ESTATA-
 LES (EN MILLONES DE PESETAS)**

	AÑO 1997		
	Andalucía	Cataluña	Total España
IRPF	443.628	1.230.083	5.544.268
IS	110.249	437.341	2.100.009
IVA	261.221	1.051.359	3.999.627
Im. espec.	92.440	109.782	2.069.748
Tráf. ext.	6.283	48.850	112.165
Total	913.821	2.877.415	13.825.817

	AÑO 1996		
	Andalucía	Cataluña	Total España
IRPF	436.733	1.081.576	5.252.666
IS	84.443	315.605	1.372.215
IVA	232.098	931.432	3.621.013
Im. espec.	73.379	124.046	2.060.051
Tráf. ext.	7.303	41.458	99.295
Total	833.956	2.494.117	12.405.240

Fuente: Informes anuales de recaudación tributaria de la Agencia Tributaria.

CUADRO A-7
**RECAUDACIÓN POR CCAA DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS ESTATA-
 LES (EN PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL RECAUDADO EN ESPAÑA=100)**

Año	Andalucía	Cataluña
1996	6,72	20,10
1997	6,61	20,81
1998	6,81	21,33
1999	6,93	23,15
variación 96-99	0,21	3,05

Nota: Los impuestos cuya recaudación se refleja en este cuadro son: IRPF, IS, IVA, Impuestos Especiales y Tráfico Exterior.

Fuente: Informes anuales de recaudación tributaria de la Agencia Tributaria.

CUADRO A-8
**RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE RECAUDACIÓN DE LOS PRINCIPALES
 IMPUESTOS ESTATALES Y POBLACIÓN (IRPF, IS, IVA,
 I.ESPECIALES, TRÁFICO EXTERIOR)**

	1996		1997		1998		1999	
	Recaud.	Población	Recaud.	Población	Recaud.	Población	Recaud.	Población
Andalucía	6,72	18,12	6,61	18,15	6,81	18,18	6,93	18,17
Cataluña	20,10	15,43	20,81	15,43	21,33	15,42	23,15	15,44

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos de los informes de recaudación de la Agencia tributaria y del INE

CUADRO A-9
**RECAUDACIÓN DE IRPF POR CCAA (EN PORCENTAJE) (PRINCIPAL IM-
 PUESTO DIRECTO EN VOLUMEN DE RECAUDACIÓN)**

	1996		1997		1998		1999	
	Recaud.	Población	Recaud.	Población	Recaud.	Población	Recaud.	Población
Andalucía	8,31	18,12	8,00	18,15	9,14	18,18	9,30	18,17
Cataluña	20,59	15,43	22,18	15,43	24,62	15,42	26,65	15,44

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Agencia Tributaria.

CUADRO A-10
**RECAUDACIÓN DE IVA POR CCAA (EN PORCENTAJE) (PRINCIPAL IM-
 PUESTO INDIRECTO EN VOLUMEN DE RECAUDACIÓN)**

	1996		1997		1998		1999	
	Recaud.	Población	Recaud.	Población	Recaud.	Población	Recaud.	Población
Andalucía	6,41	18,12	6,53	18,15	6,02	18,18	6,16	18,17
Cataluña	25,72	15,43	26,29	15,43	26,10	15,42	26,18	15,44

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Agencia Tributaria.

CUADRO A-11
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR IRPF (EN PORCENTAJE)

	1996	1997	1998	1999	Variación '96 - '99
Andalucía	8,31	8,00	9,14	9,30	0,99
Cataluña	20,59	22,18	24,62	26,65	6,06

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Agencia Tributaria.

CUADRO A-12
**TOTAL DE INGRESOS POR TRANSFERENCIAS (CORRIENTES Y
 DE CAPITAL EN PESETAS *PER CÁPITA*)**

Año / CC AA	1996	1997	1998	1999
Andalucía	246.912	269.058	296.086	308.684
Cataluña	229.547	243.206	202.775	218.241

Fuente: Presupuestos de las CCAA. Ministerio de Economía y Hacienda e INE y elaboración propia.