

# Las comunidades autónomas ante la negociación del modelo de financiación

Carmen López Herrera  
María Serra González\*

## Introducción

Desde la configuración del Estado de las Autonomías, el proceso de descentralización de las competencias del Estado hacia las comunidades autónomas (CC.AA.) ha sido una constante. El último gran paso en esta dirección se dio en 2002 cuando se transfirieron de forma efectiva las competencias de sanidad y educación a las diez comunidades que aún no las gestionaban de forma directa, aunque el proceso continúa abierto.

Este aumento de las competencias ejercidas por los gobiernos autonómicos determinaba nuevas necesidades de gasto para las CC.AA., cuya evolución se fijaba en el modelo de financiación<sup>1</sup>.

La cesión por parte del Estado supuso un cambio, tanto cualitativo como cuantitativo para los gobiernos autonómicos. Cualitativo, dada la sensibilidad hacia ellas de los ciudadanos, y cuantitativo, porque supuso un cambio de escala de los recursos gestionados. De hecho, en 2003 las CC.AA. pasaron a gestionar más de cien mil millones de euros de forma conjunta, un 20,3 por 100 más que en 2002. Desde entonces, las CC.AA. comienzan a desarrollar de una manera explícita un papel central en la ejecución del gasto público. Así en 2006<sup>2</sup>, el 35,8 por 100 de los empleos no financieros de las administraciones públicas fueron destinados a las CC.AA., frente al 22,1 por 100 de la Administración Central, el 28,8 por 100 de la Seguridad Social y el 13,3 por 100 de las corporaciones locales.

\* Consultores de Administraciones Públicas en AFI.

<sup>1</sup> En vigor desde 2002.

<sup>2</sup> Avance de Contabilidad Nacional de 2006 proporcionado por IGAE.

Así, el nuevo período se ha caracterizado por el consenso sobre la insuficiencia financiera de las CC.AA., lo que se refleja en el hecho de que se hayan presentado siete planes de saneamiento, que, en buena parte de los casos, tienen su origen en la evolución de las necesidades de gasto sanitario y de educación.

De hecho, las tensiones percibidas en el gasto sanitario a finales de 2005 se han debido, no sólo a la evolución inesperada de la población sino también, y con especial incidencia en algunas comunidades, al progresivo envejecimiento demográfico. En este sentido, conviene recordar que el Informe del Grupo de Trabajo de Gasto Sanitario de 2005 establecía que un mayor de 65 años realiza un consumo casi tres veces y media superior al de una persona de edad inferior.

Las tensiones advertidas por las propias comunidades autónomas en 2005, y que dieron lugar al Acuerdo sobre medidas extraordinarias para la financiación de la sanidad, no parecen haberse diluido con el tiempo, sino que más bien será preciso ajustar la estimación de las necesidades de gasto sanitario y consensuar el adecuado reparto de las mismas en función de las variables más significativas y/o de nuevas ponderaciones, y su actualización periódica tal como recogen los nuevos estatutos de autonomía, en la negociación del nuevo modelo de financiación. Y esto es así, incluso en un período, 2004-2007, en el que hemos asistido a elevados niveles de crecimiento económico, que ha tenido su repercusión en el espectacular aumento de recaudación. Como podemos ver en el cuadro 1, las liquidaciones definitivas del modelo nos muestran un elevado crecimiento de los ingresos tributarios, especialmente del IRPF e IVA, que en 2005 crecieron en tasa interanual un 13,7 y un 12 por 100 respectivamente.

Cuadro 1

**TOTAL DE TRIBUTOS CEDIDOS DE GESTIÓN ESTATAL. LIQUIDACIONES DEFINITIVAS 2003-2005**

Tasas de variación interanual

	2003	2004	2005
<b>Impuestos directos</b>	<b>6,4</b>	<b>9,6</b>	<b>13,7</b>
IRPF	6,4	9,6	13,7
<b>Impuestos indirectos</b>	<b>8,3</b>	<b>8,4</b>	<b>9,6</b>
IVA	9,9	9,7	12,0
Impuestos especiales	4,7	4,1	3,1
Determinados Medios de Transporte	9,4	13,2	16,0
Venta Minorista de Hidrocarburos	13,1	17,5	11,2
<b>Total</b>	<b>7,6</b>	<b>8,9</b>	<b>11,2</b>

Fuente: Liquidación del sistema de financiación de CC.AA. y ciudades con Estatuto de Autonomía. Ministerio de Economía y Hacienda.

También los tributos cedidos de gestión propia, como Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados han registrado elevados crecimientos derivados del comportamiento del mercado inmobiliario.

A lo anterior debemos añadir dos nuevos factores con fuerte impacto en el ámbito de la financiación autonómica: las disposiciones que se derivan de los nuevos estatutos de autonomía y las obligaciones que exige la implantación del Sistema Nacional de Dependencia<sup>3</sup>.

Ante las reiteradas reivindicaciones de insuficiencia financiera del actual sistema, en febrero de 2006 y en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Estado propuso a las CC.AA. la elaboración de sus propios diagnósticos de situación con el objeto de conocer de primera mano su estado y establecer las bases para definir un nuevo modelo, que comenzaría a negociarse tras el período electoral. El momento está próximo; de forma inminente, el modelo de financiación de las CC.AA. centrará el debate nacional.

Por tanto, es preciso evaluar cuáles han sido las previsiones elaboradas por las comunidades autónomas para afrontar el ejercicio 2008 y con qué alcance han ajustado sus presupuestos ante la predecible desaceleración de la economía. En este sentido, las comunidades autónomas van

a tener que enfrentarse a un nuevo marco económico-financiero que, sin duda, afectará a sus ingresos, en particular a los recursos tributarios cuyo nivel actual es el resultado del espectacular comportamiento registrado en los últimos ejercicios. Surge a partir de este punto la cuestión del margen del que disponen las comunidades para compensar la ralentización, o incluso la posible caída en los ritmos de crecimiento de los ingresos. El futuro cercano puede perfilarse como el momento crítico para apostar por un cambio en la política fiscal ejercida hasta el momento. Con este fin abordamos, en segundo lugar, un balance del ejercicio de capacidad normativa tributaria realizado por las CC.AA. y de la autonomía de que disponen, en la práctica, para incrementar los recursos tributarios.

Así, ante el cambio del entorno económico y con la inminente reforma del sistema de financiación, perfilamos cuáles van a constituir los principales retos a los que se enfrenta la financiación autonómica y el nuevo modelo en ciernes.

## 1. Presupuestos iniciales para 2008: previsiones positivas ante un futuro incierto

Los malos datos que nos arrojan los indicadores económicos y financieros que nos llegan desde Estados Unidos han debilitado las perspectivas de crecimiento en las principales economías, entre ellos la española. Ante esta realidad, todas las previsiones apuntan hacia que la ralentización de la actividad en el sector inmobiliario se extenderá

<sup>3</sup> La conocida como Ley de Dependencia, Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, prevé la prestación del Segundo Nivel de Protección en régimen de co-pago entre el Estado y las CC.AA. y de un nivel adicional por parte de estas (Arts. 7 y 10).

Cuadro 2

## PREVISIONES MACROECONÓMICAS PARA 2008 Y 2009

Contabilidad Nacional	AFI (2 abril 2008)		Gobierno	
	2008	2009	2008	2009
<b>PIB</b>	<b>2,4</b>	<b>1,9</b>	<b>3,1</b>	<b>3,0</b>
Consumo Final	2,8	2,7	Nd	Nd
Hogares	2,2	1,9	2,8	2,7
AA.PP.	4,8	5,1	5,2	4,6
FBCF	1,7	-0,4	3,1	2,7
Bienes de equipo	5,2	1,4	Nd	Nd
Construcción	-0,5	-1,1	Nd	Nd
Vivienda	-5,0	-6,0	Nd	Nd
Otra construcción	4,4	4,2	Nd	Nd
<b>Demanda nacional<sup>1</sup></b>	<b>2,7</b>	<b>1,9</b>	<b>3,5</b>	<b>3,3</b>
Exportaciones	4,6	4,0	5,4	5,4
Importaciones	4,6	3,3	5,5	5,2
<b>Demanda externa<sup>1</sup></b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>
Deflactor PIB	3,3	2,5	Nd	Nd
Deflactor Consumo Privado	Nd	Nd	Nd	Nd
IPC	3,8	2,5	Nd	Nd
Empleo (Contabilidad Nacional)	0,9	0,4	2,2	2,0
Tasa de paro (EPA)	9,6	10,5	8,2	8,1
Saldo Presupuestario (porcentaje PIB)	1,1	0,3	1,2	1,2
Saldo Balanza Corriente (porcentaje PIB)	-9,3	-7,4	Nd	Nd

Fuente: AFI, INE y Ministerio de Economía y Hacienda.

Tasa media anual. <sup>1</sup> Aportación al crecimiento del PIB.

al conjunto de sectores más sensibles al deterioro de las condiciones de financiación, alcanzando cotas de crecimiento del producto interior bruto más modestas en 2008 que las que hemos registrado en años anteriores y que las que se preveían a mediados del pasado año, que no hay que olvidar sirvieron como base para la elaboración de los presupuestos del Estado y de las CC.AA.

Como sabemos, la dinámica presupuestaria depende en gran medida de la evolución del ciclo económico, aún más tras la reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ya que el margen de maniobra con el que cuentan las CC.AA., medido en términos de déficit, está limitado<sup>4</sup>, pudiéndose incurrir en éste sólo si el crecimiento previsto se sitúa por debajo del 2 por 100.

<sup>4</sup> La Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria establece un nuevo mecanismo para la determinación del concepto de estabilidad presupuestaria en la Administración Central, las administraciones autonómicas y determinadas entidades locales teniendo en cuenta la posición cíclica de la economía en un período de tres años. Se determinan umbrales de crecimiento, por encima de los cuales obligatoriamente se debe presupuestar superávit, (3 por 100), mientras que si el crecimiento se sitúa por debajo del 2 por 100 se podría incurrir en déficit. Además, e independientemente de este déficit que podemos llamar cíclico, el texto

fija unos objetivos de déficit en el que pueden incurrir tanto las CC.AA. como algunas CC.LL. si éste se destina a inversiones productivas, incluidas las actividades destinadas a investigación, desarrollo e innovación. El límite de las inversiones que podrán ser financiadas a través de esta forma para el conjunto de las administraciones públicas se establece en el 0,5 por 100 del PIB previsto para cada ejercicio. Además de lo anterior el déficit derivado de estas actuaciones no podrá superar, en un cómputo total y anual, el 0,20 por 100 del PIB nacional para el Estado, el 0,25 por 100 del PIB nacional para el conjunto de las CC.AA. y el 0,05 por 100 del PIB nacional para las entidades locales.

Cuadro 3

**PRESUPUESTOS INICIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA 2008**

Datos consolidados\*, en miles de euros y tasas de variación interanual

Capítulos de ingresos	2007	2008	Porcentaje
1. Impuestos directos	27.215.012	32.059.829	17,8
2. Impuestos indirectos	54.692.437	56.093.409	2,6
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	4.220.372	4.546.494	7,7
4. Transferencias corrientes	59.729.200	65.357.030	9,4
5. Ingresos patrimoniales	396.439	556.621	40,4
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>146.253.459</b>	<b>158.613.382</b>	<b>8,5</b>
6. Enajenación de inversiones reales	716.743	702.815	-2,0
7. Transferencias de capital	7.955.040	8.677.211	9,1
<b>Operaciones de capital</b>	<b>8.671.783</b>	<b>9.380.026</b>	<b>8,2</b>
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>154.925.242</b>	<b>167.993.407</b>	<b>8,4</b>
8. Activos financieros	403.636	385.368	-4,7
9. Pasivos financieros	5.472.562	5.214.028	-5,0
<b>Operaciones financieras</b>	<b>5.876.198</b>	<b>5.599.396</b>	<b>-4,9</b>
<b>Total ingresos</b>	<b>160.801.441</b>	<b>173.592.803</b>	<b>8,0</b>
Capítulos de gastos	2007	2008	2007
1. Gastos de personal	47.441.932	52.193.880	10,0
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	24.835.464	28.023.078	12,8
3. Gastos financieros	2.376.219	2.489.354	4,8
4. Transferencias corrientes	50.082.602	52.693.986	5,2
5. Fondo de contingencia	156.706	175.116	11,8
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>124.892.922</b>	<b>135.575.415</b>	<b>8,6</b>
6. Inversiones reales	15.336.537	16.429.163	7,1
7. Transferencias de capital	14.816.328	16.322.278	10,2
<b>Operaciones de capital</b>	<b>30.152.865</b>	<b>32.751.441</b>	<b>8,6</b>
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>155.045.788</b>	<b>168.326.856</b>	<b>8,6</b>
8. Activos financieros	1.887.646	1.829.178	-3,2
9. Pasivos financieros	3.868.008	3.436.769	-12,6
<b>Operaciones financieras</b>	<b>5.755.653</b>	<b>5.265.947</b>	<b>-9,3</b>
<b>Total gastos</b>	<b>160.801.441</b>	<b>173.592.803</b>	<b>8,0</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

En este punto hay que tener en cuenta dos consideraciones. En primer lugar, conviene recordar que el objetivo de estabilidad presupuestaria para las CC.AA. se estableció con carácter previo a los primeros síntomas de desaceleración en 2007, lo que impuso a las comunidades a presupuestar un superávit del 0,25 por 100 del PIB (que se traducía en la práctica en un objetivo de equilibrio presupuestario ya que se compensaba con la autorización a

recurrir al déficit por inversiones productivas). En segundo lugar, conviene anotar que el proceso de elaboración presupuestaria suele desarrollarse una vez finalizado el verano, momento en el que ya se percibían claros síntomas de desaceleración y por tanto, las comunidades pudieron ajustar sus previsiones de ingresos a las nuevas expectativas económicas, así como al cambio de ritmo en el comportamiento de los recursos tributarios advertidos en los avances

Cuadro 4

**EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DEFINITIVOS CONSOLIDADOS DEL AGREGADO DE CC.AA.**

Porcentajes de variación interanual, 2004-2007

Capítulos de ingresos	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
1. Impuestos directos	9,9	10,2	13,0	11,6
2. Impuestos indirectos	16,1	12,4	12,5	14,6
3. Tasas, precios públicos y otros ingresos	6,2	5,4	1,8	4,1
4. Transferencias corrientes	6,1	9,5	12,5	7,2
5. Ingresos patrimoniales	4,7	7,9	-4,8	-3,6
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>10,1</b>	<b>10,5</b>	<b>12,1</b>	<b>10,5</b>
6. Enajenación de inversiones reales	-2,3	1,9	4,2	-5,1
7. Transferencias de capital	5,0	2,8	2,8	1,5
<b>Operaciones de capital</b>	<b>4,3</b>	<b>2,7</b>	<b>3,0</b>	<b>1,0</b>
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>9,7</b>	<b>10,0</b>	<b>11,6</b>	<b>10,0</b>
8. Activos financieros	-55,2	55,6	39,2	7,4
9. Pasivos financieros	15,2	36,9	-11,2	2,8
<b>Operaciones financieras</b>	<b>8,7</b>	<b>37,6</b>	<b>-9,0</b>	<b>3,1</b>
<b>Total ingresos</b>	<b>9,7</b>	<b>11,0</b>	<b>10,6</b>	<b>9,7</b>
Capítulos de gastos	2004	2005	2006	2007
1. Gastos de personal	9,5	8,1	16,7	8,5
2. Gastos corrientes en bienes y servicios	15,3	11,4	50,4	12,4
3. Gastos financieros	-5,0	4,9	4,4	4,6
4. Transferencias corrientes	10,7	10,3	-6,1	9,0
5. Fondo de contingencia	6.809,3	35,4	192,3	4,6
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>10,5</b>	<b>9,5</b>	<b>10,7</b>	<b>9,4</b>
6. Inversiones reales	6,2	17,6	13,4	11,0
7. Transferencias de capital	11,1	15,3	12,2	7,7
<b>Operaciones de capital</b>	<b>8,6</b>	<b>16,4</b>	<b>12,8</b>	<b>9,4</b>
<b>Operaciones no financieras</b>	<b>10,2</b>	<b>10,8</b>	<b>11,1</b>	<b>9,4</b>
8. Activos financieros	21,8	20,6	10,3	4,1
9. Pasivos financieros	-11,2	17,2	-7,8	28,6
<b>Operaciones financieras</b>	<b>-2,7</b>	<b>18,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>19,6</b>
<b>Total gastos</b>	<b>9,7</b>	<b>11,0</b>	<b>10,6</b>	<b>9,7</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

de liquidación. Así, pueden distinguirse dos corrientes entre las CC.AA.: por una parte se encuentran las que adaptaron sus presupuestos a escenarios menos favorables, con reflejo en una desaceleración de los ingresos, y las CC.AA. que, partiendo de un gasto que consideran rígido, establecieron sus previsiones de ingresos. De esta forma, el crecimiento agregado previsto de los presupuestos para las CC.AA. se situó en el 8,0 por 100, dato algo elevado si tenemos en

cuenta que la previsión establecida para los presupuestos generales del Estado<sup>5</sup> se situó en el 7,5 por 100.

Por el lado de los ingresos, este crecimiento estimado se explica por las buenas perspectivas de recaudación que

<sup>5</sup> Presupuesto consolidado: Estado, organismos autónomos, Seguridad Social y otros organismos del sector público administrativo.

se esperan para los impuestos directos, con un crecimiento previsto del 17,0 por 100. Sin embargo, el crecimiento esperado para los impuestos indirectos, (IVA, especiales, transmisiones patrimoniales y AJD), debido a la previsible reducción de la actividad, se sitúa en el 2,6 por 100. No obstante, esta evolución no se ajusta a los últimos datos de ejecución presupuestaria correspondientes al cierre de febrero, de la IGAE: los impuestos sobre la renta y el patrimonio crecen al 8,8 por 100 interanual, mientras que el IVA decrece un 9,6 por 100 también interanual.

Por la parte del gasto, se siguen advirtiendo tensiones en los de funcionamiento: los que más aumentarán serán los correspondientes a los capítulos I y II del Presupuesto, Personal, un 10,0 por 100 y Compra de bienes y servicios, un 12,8 por 100, capítulos sensiblemente afectados por la evolución del gasto en sanidad y educación.

Si comparamos estos crecimientos con los experimentados en años anteriores vemos cómo se espera una

reducción del dinamismo de los ingresos corrientes, que en 2005 llegaron a crecer un 12,1 por 100 en tasa de variación interanual, frente al 8,5 por 100 esperado para este año. Esto corrobora cierta prudencia en la elaboración de los presupuestos de este ejercicio, anticipando la ralentización en el ritmo de crecimiento de los recursos, especialmente los tributarios.

De esta manera, se observa una tendencia a la baja en las previsiones de ingresos, con el fin de ajustar el presupuesto a la evolución del ciclo económico, si bien no se ha tratado de una práctica generalizada en el conjunto de comunidades.

## 2. ¿Están utilizando las CC.AA. el ejercicio de la capacidad normativa para reforzar las haciendas autonómicas?

Ante el previsible agravamiento de la insuficiencia financiera de las CC.AA. conviene hacer un balance sobre el margen del que disponen para reforzar sus recursos.

El actual sistema de financiación autonómica prevé que las CC.AA. puedan ejercer determinadas competencias normativas sobre algunos aspectos de los tributos cedidos, pero siempre respetando cuatro normas o principios: solidaridad entre los españoles, no discriminación, presión fiscal equivalente y supletoriedad de la normativa estatal.

Además, tanto la Constitución como la LOFCA atribuyen a las comunidades autónomas la capacidad de establecer tributos propios, si bien sujetos a ciertas limitaciones: el marco competencial de la comunidad autónoma que los tributos autonómicos no tengan elementos configuradores que sean esencialmente idénticos a los de los tributos estatales y que no recaigan sobre materias impositivas reservadas a las corporaciones locales.

En cuanto a las competencias normativas sobre los tributos estatales cedidos incluidos en el sistema de financiación, en la actualidad las CC.AA. únicamente pueden ejercerlas sobre las figuras tributarias y el alcance que se establece en el cuadro 6.

Hasta la fecha, todas las CC.AA. han ejercido con mayor o menor detalle y extensión esta capacidad normativa atribuida por Ley sobre los tributos estatales cedidos y, además, han aprobado tributos propios en las materias de su competencia. Sin embargo, aún les queda mucho camino por recorrer, especialmente en el ejercicio de capacidad normativa sobre tributos estatales.

Cuadro 5

### CRECIMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS PARA 2008

Tasas de variación interanual

	Porcentaje Var. 2007/2008
Andalucía	9,5
Aragón	7,9
Asturias*	0,0
Baleares	15,0
Canarias	8,7
Cantabria	9,4
Castilla y León	7,6
Castilla-La Mancha	9,1
Cataluña	5,9
Comunidad Valenciana	7,1
Extremadura	10,7
Galicia	7,1
Madrid	4,5
Murcia	13,2
Navarra	9,9
País Vasco	13,7
La Rioja	5,7
<b>Total</b>	<b>8,0</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

\* Presupuesto prorrogado.

Cuadro 6

**COMPETENCIAS NORMATIVAS DE LAS CC.AA. EN MATERIA DE TRIBUTOS CEDIDOS**

	IRPF	IP	ISD	TP y AJD	T. Juego	IE Transporte	IVMH
Tarifa	X	X	X				
Tipo de gravamen				X	X	X	X
Cuotas fijas					X		
Base imponible			X		X		
Mínimo exento		X					
Deducciones	X	X	X	X			
Bonificaciones		X	X	X	X		
Exenciones					X		
Devengo					X		
Cuantía y coeficiente del patrimonio preexistente			X				
Gestión*			X	X	X		X
Liquidación*				X	X		X
Recaudación					X		X
Inspección					X		X

Fuente: Comisión Mixta de coordinación de la Gestión Tributaria. AEAT.

\* Si bien las comunidades autónomas tienen competencias sobre la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos anteriores, a excepción del IRPF, sólo en los tributos marcados disponen de competencias normativas sobre estas materias.

En cuanto a los propios, los espacios fiscales son más limitados y las distintas iniciativas emprendidas por muchas de las CC.AA. han sido objeto, en su mayoría, de recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Administración General del Estado.

Como se recoge en el cuadro 7, desde el inicio del vigente sistema de financiación, en 2002 y hasta 2008 todas las CC.AA. han ejercido, con distinto alcance, su capacidad normativa sobre el IRPF, el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y los Tributos sobre el Juego. Aún así, incluso sobre estos tributos, la mayor parte de las CC.AA. no han agotado las posibilidades legales de ejercicio de capacidad normativa.

Por otro lado, hay tributos sobre los que aún algunas comunidades no han legislado nada. Es el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos o el Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte. En relación con el Impuesto sobre el Patrimonio sólo han ejercido alguna competencia normativa las comunidades autónomas de Cataluña, Galicia, Andalucía, Cantabria, Valencia, Canarias, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León. Aún son menos las que han regulado el

Impuesto de Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos: Cataluña, Galicia, Asturias, Valencia, Castilla-La Mancha y Madrid. Por último, ninguna comunidad autónoma ha ejercido su competencia (sobre tipo de gravamen) en el Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte.

Por tributos y, a título de ejemplo, este sería el panorama actual en el ejercicio de la capacidad normativa:

1. En **IRPF**, las CC.AA. disponen de capacidad para regular la tarifa y las deducciones. Si bien todas han previsto estas últimas, ejerciendo su capacidad a la baja, sólo Madrid y la Rioja han regulado la tarifa estableciendo una escala autonómica aplicable a la base liquidable general. Queda, por tanto, un amplio recorrido de ejercicio de competencia normativa al alza sobre las tarifas.

2. En el **Impuesto sobre el Patrimonio**, ocurre algo parecido. Sólo diez CC.AA. han ejercido su capacidad normativa, si bien lo han hecho para regular el mínimo exento y las bonificaciones. En materia de tarifa, sólo Baleares y Cantabria han recogido previsiones, estableciendo esta una escala con seis tramos (frente a los ocho estatales) que supone mayor presión fiscal, aunque sólo para los patrimonios más elevados.

Cuadro 7

## EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS (2002-2008)

	IRPF	IP	ISD	TP y AJD	T. Juego	IE Transporte	IVMH
Cataluña	X	X	X	X	X		X
Galicia	X	X	X	X	X		X
Andalucía	X	X	X	X	X		
Asturias	X		X	X	X		X
Cantabria	X	X	X	X	X		
La Rioja	X		X	X	X		
Murcia	X		X	X	X		
Valencia	X	X	X	X	X		X
Aragón	X		X	X	X		
Castilla-La Mancha	X		X	X	X		X
Canarias	X	X	X	X	X		
Extremadura	X	X	X	X	X		
Baleares	X	X	X	X	X		
Madrid	X	X	X	X	X		X
Castilla y León	X	X	X	X	X		

Fuente: Comisión Mixta de coordinación de la Gestión Tributaria. AEAT.

Baleares IP nuevo en 2008.  
Canarias IP nuevo en 2007.

3. El **Impuesto de Sucesiones y Donaciones** se comporta de forma similar. Las CC.AA. que lo han regulado han establecido reducciones y bonificaciones, pero sólo cinco (Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid y Valencia) han incluido en su normativa una referencia a la tarifa, aunque para reproducir, en la mayoría de los casos, la tarifa estatal sin elevar la presión fiscal.

4. En el **ITP y AJD** es donde se observa un mayor dinamismo regulatorio por parte de las comunidades. Todas ellas tienen competencia normativa sobre gestión y liquidación del impuesto, deducciones y bonificaciones en la cuota y tipo de gravamen, y, si bien son pocas las que han ejercido su competencia para fijar deducciones o bonificaciones (al contrario de lo que viene pasando en otros tributos), todas ellas han regulado el tipo de gravamen para distintos supuestos de TPO y AJD (sólo documentos notariales).

5. Los **tributos sobre el juego** también han supuesto un campo de mayor regulación de las autonomías, como en el caso del ITP y AJD, ejerciendo capacidad normativa, con carácter general, sobre dos tasas: la fiscal so-

bre juegos de suerte, envite o azar y la de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.

6. En el caso del **Impuesto Especial sobre determinados medios de transporte** las CC.AA. pueden regular el tipo de gravamen incrementándolo hasta en un 10 por 100. Hasta la fecha, ninguna ha ejercido su capacidad normativa

7. Por último, en relación con el **Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados hidrocarburos**, apenas la mitad de las CC.AA. han regulado el tipo autonómico que, junto al estatal, configuran el tipo de gravamen del impuesto.

Por todo lo anterior, entendemos que, con independencia de que el nuevo sistema de financiación pudiera ceder a las CC.AA. más competencias normativas sobre los tributos cedidos o sobre nuevos tributos, ya que existe cierto margen, lo cierto es que ante las perspectivas económicas de los próximos ejercicios, las CC.AA. se verán abocadas a profundizar en el ejercicio de la capacidad normativa que ya tienen reconocida, agotando en la medida de lo posible el recorrido fiscal no transitado.



### 3. Los retos del modelo de financiación frente a la nueva negociación

La primera aproximación al balance del sistema de financiación autonómica exige analizar cuál ha sido la trayectoria de los recursos del sistema durante su vigencia. En este sentido, cabe plantearse una serie de cuestiones clave relativas al cumplimiento del principio de suficiencia: ¿cómo han crecido los recursos del sistema?, ¿cómo se ha distribuido este crecimiento?, ¿en función de qué variables los recursos han crecido más?, ¿qué tipo de ingresos son los que más han crecido?, ¿en qué comunidades especialmente?

Con respecto a la primera cuestión, los datos facilitados por la AGE en su diagnóstico<sup>6</sup>, los recursos autonómicos crecieron en casi un 51 por 100 entre 2004 y el año base de configuración del modelo 1999. Esta tasa demuestra por sí misma, con independencia de la evolución definitiva del gasto autonómico, un fuerte dinamismo y flexibilidad en la capacidad del actual sistema para incrementar los recursos. En particular, su incremento —en términos agregados— es muy superior al comportamiento correspondiente al PIB nominal, tanto agregado como regional<sup>7</sup>.

Cabe esperar que durante la segunda parte del año, la negociación del modelo de financiación autonómica adquiriera un carácter preeminente en el debate nacional. A continuación nos detenemos en dos cuestiones fundamentales que, sin ninguna duda, serán fuente de debate en la reforma del nuevo modelo.

#### 3.1. Replantear la suficiencia: ¿es probable que aumente el nivel de partida?

Si nos atenemos al documento presentado por el Estado a finales de 2005, éste no estaría dispuesto a aumentar los fondos destinados a la financiación autonómica en la hipotética negociación de un nuevo modelo. Históricamente, cada una de las rondas de renovación de los modelos quinquenales ha supuesto una inyección de fondos adicionales por parte del Estado, salvo la correspondiente al quinquenio 1997-2001 que tuvo lugar en 1996. En esa ocasión, el gobierno propuso una sustitución de las fuentes de financiación sobre la misma restricción inicial: ni ganadores, ni per-

<sup>6</sup> En el momento de su publicación, la última liquidación correspondía a 2004; sin embargo, actualmente la última liquidación disponible corresponde a 2005.

<sup>7</sup> Debe tenerse en cuenta que la serie de PIB regional incorpora un año menos que la de los recursos, como consecuencia del cambio de base de 1995 a 2000 que ha tenido lugar en Contabilidad Regional.

dedores. La dinámica del modelo y las circunstancias pusieron de relieve inmediatamente la necesidad de plantear una reforma que asegurase la suficiencia, reforma que se llevó a cabo finalmente en 1998 con efectos retroactivos.

A favor de una aportación extraordinaria del Estado en esa eventual negociación tendríamos, por tanto, la propia historia de las autonomías y el principio bajo el que “nadie acepta negociar si no espera obtener alguna ventaja”, con la variante autonómica de que debe garantizarse además que nadie va a perder respecto a la situación anterior (mantenimiento del *statu quo* o restricción inicial).

A esta primera razón, con poco peso argumentativo pero verdaderamente real en la práctica, podemos añadir algunas otras más relacionadas con el funcionamiento del sistema actual. No parece muy coherente que se reconozca por ambas partes (Estado y comunidades) una insuficiencia del modelo para atender determinados gastos como el sanitario (así interpretamos las medidas aprobadas tras la Conferencia de Presidentes de 2005), como para no plantear un nuevo escenario de partida donde se ofrezca respuesta a esta insuficiencia, adicional a las medidas que se pusieron en marcha en 2005 y 2006.

Por otra parte, el fuerte incremento de la población española en los últimos tiempos se ha distribuido desigualmente por comunidades autónomas, afectando también de forma distinta a sus respectivas haciendas. Mientras que en algunas el crecimiento demográfico se ha disparado, en otras apenas se ha producido o, incluso, ha habido una reducción de la población. Al mismo tiempo, también se ha agudizado la diferencia entre comunidades por lo que se refiere a la composición interna de la población. En algunas regiones, al escaso crecimiento demográfico hay que añadir un envejecimiento más acentuado de su población, lo que provoca incrementos adicionales sobre el gasto sanitario o mayores necesidades de atención a la dependencia. Bajo la premisa de mantenimiento del *statu quo*, paliar esta dinámica podría lograrse mediante una revisión del funcionamiento del modelo y una inyección adicional de fondos.

Finalmente, otra razón para defender esa aportación adicional del Estado se deriva de la implantación de la Ley de Dependencia. La trascendencia financiera de esta medida legislativa, compartida por el Estado y las comunidades, hace que sea posible pensar en un futuro aumento de los fondos destinados a éstas, para que puedan afrontar los desembolsos que se irán produciendo progresivamente en función del calendario previsto. No parece viable mantener el principio de lealtad institucional si no se tiene en cuenta el fuerte impacto que las prestaciones previstas en la Ley van a tener para los presupuestos autonómicos.

Cuadro 8

## EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS Y DINÁMICA ECONÓMICA Y DEMOGRÁFICA

	Incremento recursos Sistema 1999-2004	Porcentaje crecimiento demográfico 1999-2004	Porcentaje crecimiento PIB regional pm 2000-2004	Porcentaje crecimiento financiación por habitante 1999-2004
Cataluña	53,5	9,8	32,5	39,83
Galicia	41,6	0,8	31,0	40,53
Andalucía	52,3	5,2	37,5	44,68
Asturias	42,2	-1,0	29,5	43,57
Cantabria	45,8	5,0	34,9	38,89
La Rioja	47,0	10,7	29,6	32,77
Murcia	56,2	14,5	39,0	36,43
Valencia	57,8	11,7	34,0	41,21
Aragón	46,2	5,3	32,4	38,85
Castilla-La Mancha	48,4	7,1	33,2	38,60
Canarias	43,0	14,5	35,0	24,87
Extremadura	40,7	0,2	32,6	40,52
Baleares	44,7	16,2	30,9	24,53
Madrid	61,1	12,8	33,7	42,78
Castilla y León	41,9	0,2	31,1	41,57
<b>Total CC.AA.</b>	<b>50,9</b>	<b>7,8</b>	<b>33,3</b>	<b>39,99</b>
	0,0651	0,0583	0,0269	0,0611
	48,2	7,5	33,1	38,0
<i>Coefficiente variación</i>	<i>0,135</i>	<i>0,773</i>	<i>0,081</i>	<i>0,161</i>

Fuente: Diagnóstico del Sistema de Financiación de las CC.AA. elaborado por la AGE, INE y elaboración propia.

La evolución de los recursos del sistema incorporan los tributarios en términos de recaudación real.

Desde la vertiente opuesta, es decir, para mantener la imposibilidad de realizar aportaciones adicionales por parte del Estado, podríamos argumentar que a pesar de la historia, el sistema en vigor se diferencia sensiblemente de los modelos anteriores, mucho más rígidos y sin apenas “corresponsabilidad fiscal” de las comunidades. En el modelo de 2001 —aprobado por todas las CC.AA. con carácter indefinido, no olvidemos—, no se preveían cambios porque se pretendía lograr la suficiencia dinámica mediante la participación en los tributos estatales (más riqueza, más ciudadanos, más recaudación) y la aplicación de las asignaciones de nivelación (lo que finalmente no ha sucedido), dotando al modelo de “mecanismos internos de actualización”.

Por último, no debemos olvidar que el Estado puede optar por no añadir fondos a la llamada restricción inicial, sino incrementar —siguiendo la línea de algunos estatutos— las participaciones autonómicas en los impuestos estatales, concediendo, incluso, un mayor margen de capaci-

dad normativa a las CC.AA. y obligando a que sean éstas las que soliciten a sus ciudadanos un esfuerzo adicional para cubrir las posibles tensiones del gasto. Esta alternativa —bastante probable a nuestro juicio— enlaza directamente con la siguiente pregunta que abordamos.

### 3.2. La corresponsabilidad fiscal: ¿más capacidad normativa?

No se puede responder a esta cuestión sin antes plantearse si existe margen efectivo para incrementar la capacidad normativa autonómica. Desde nuestro punto de vista, consideramos que “los espacios fiscales” a los que tantas veces se ha aludido cuando se replantea el actual modelo de financiación autonómica son, en la práctica, limitados.

Como hemos visto anteriormente, en cuanto a la capacidad normativa autonómica en el ámbito de la imposi-

ción directa, las CC.AA. disponen ya de un amplio margen de acción, que va más allá de la mera fijación de tipos, y que afecta a una buena parte de los recursos tributarios del sistema (IRPF, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones). En casi todos los casos, disponen de discrecionalidad para modificar tarifas y establecer deducciones; en algunos tributos, como Patrimonio y Sucesiones y Donaciones, tienen competencias más amplias que les permiten variar el mínimo exento o afectar a la base imponible. Sin embargo, prácticamente todas las CC.AA. han ejercido su capacidad normativa a la baja. La visibilidad ciudadana de la tributación directa y los riesgos derivados de la competencia fiscal, han supuesto un fuerte desincentivo para elevar al alza la carga fiscal.

En cambio, las CC.AA. se han inclinado a explotar más el margen del que disponen para elevar la presión fiscal en tributación indirecta y, en concreto, en la Imposición sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Sin necesidad de acuerdo explícito, todas han optado por incrementar los tipos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que buena parte de la recaudación por imposición indirecta se deriva de la participación territorializada en IVA y en la mayoría de los Impuestos especiales, sobre los cuáles la armonización impositiva europea impide, al menos de momento, ceder más capacidad normativa a las comunidades. Las intenciones de la AGE de conceder mayor margen normativo en algunos tributos indirectos —Ventas Minoristas de Hidrocarburos y Electricidad— deben pasar todavía por el filtro de la Unión Europea: en el primer caso, la Comisión se ha dirigido a la AGE por considerar que se está vulnerando la normativa europea y en el segundo caso, deberá contarse con la autorización unánime del Consejo de la Unión Europea. Sin embargo, recordemos que en el Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, ajeno a estas consideraciones, y sobre el cual las comunidades pueden modificar el tipo de gravamen, ninguna de ellas ha utilizado esta posibilidad.

Los “huecos fiscales” a los que han recurrido especialmente las CC.AA. son los tributos propios que, si bien tienen una limitada capacidad recaudatoria, persiguen también el objetivo de corregir externalidades negativas. No obstante, y a pesar de sus limitaciones, debe reconocerse que ha constituido su ámbito fiscal más explorado que se ha visto obstaculizado parcialmente por la interposición de recursos, tanto por parte de la AGE como de los contribuyentes.

Por tanto, queda escaso margen real para ceder mayor capacidad normativa a las CC.AA. en lo que respecta a su decisión para incrementar o reducir la carga fiscal. El techo impuesto por la armonización europea y las dificultades en la práctica para localizar figuras impositivas que no es-

tén gravadas previamente por otros niveles de gobierno constituyen una importante barrera efectiva. Las posibilidades de ampliar esta capacidad quedan, en la práctica, limitadas a la modificación de bases fiscales, lo que podría afectar negativamente a la necesaria homogeneidad de la información tributaria y la coordinación fiscal.

Entendemos que, en materia fiscal, la asignatura pendiente del modelo viene determinada por su puesta en práctica: la mejora de la lealtad institucional y la corresponsabilidad fiscal. Políticamente, es difícil articular una subida impositiva de tipos sobre un tributo compartido cuando se diseña una reforma aplicada unilateralmente y orientada a la reducción de la “factura fiscal”. Por otra parte, dado el ritmo al que están evolucionando los gastos autonómicos —si bien, las previsiones a largo plazo indican que este evolucionará de una forma más contenida<sup>8</sup>—, está demostrado que mantener o mejorar los actuales niveles de servicios va a exigir decidir entre incrementar los recursos fiscales o cambiar un tipo de gasto por otro. Como ha ocurrido con la imposición sobre transmisiones patrimoniales, o ventas minoristas sobre hidrocarburos, las decisiones dirigidas a incrementar la presión fiscal no suelen ser aisladas, y aunque no exista un acuerdo expreso, suelen caracterizarse por la concurrencia de iniciativas. Esto pone de manifiesto, una vez más, las carencias de nuestro marco institucional para adoptar decisiones conjuntas de carácter fiscal.

#### 4. Conclusiones

En definitiva, el sistema actual de financiación autonómica viene presentando en los últimos ejercicios síntomas de insuficiencia dinámica provocados, en gran medida, por las tensiones presupuestarias a que da lugar el gasto sanitario, siendo esta, en buena parte, la justificación de la mayoría de los planes de saneamiento adoptados hasta el momento y de las medidas extraordinarias aprobadas en la Conferencia de Presidentes de 2005. Estas circunstancias ponen de manifiesto que no se trata de un problema de “unos pocos” sino del conjunto de las CC.AA. Por tanto, entendemos que una reforma del sistema de financiación debería revisar la estimación del bloque sanitario y su distribución entre ellas, tomando como referencia los informes ya realizados por el Grupo de Trabajo ad-hoc en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

<sup>8</sup> En los escenarios base del Informe de Proyecciones de gasto público asociado al envejecimiento de la población elaborado por la CPE y la Comisión en 2006, las previsiones realizadas en cuanto a la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo en materia de gasto sanitario suponen un 6,1 por 100 del PIB en 2005, un 6,3 por 100 en 2010, y un 6,7 por 100 en 2020.

Por otra parte, parece que el modelo proporciona respuestas parciales a los incrementos de población. El crecimiento demográfico suele estar asociado a coyunturas económicas favorables, lo que se ha traducido, en todas las comunidades en las que ha concurrido esta doble circunstancia, en un incremento diferenciado de los ingresos con respecto a la media. Sin embargo, también ha podido comprobarse que el sistema no realiza ajustes cuando el crecimiento poblacional no va acompañado de una buena coyuntura económica, consecuencia lógica de un modelo que apuesta por una mayor corresponsabilidad fiscal.

A lo anterior hay que añadir que el balance del actual sistema de financiación corresponde a una época de fuerte dinamismo económico. Es más que previsible que los futuros ejercicios, tal como han ido adoptando en mayor o menor medida las CC.AA., que los ingresos fiscales se vean fuertemente reducidos como consecuencia de la desaceleración económica, como viene reflejándose en los datos de recaudación de IVA de último año y, en particular, de los últimos meses. No obstante, todo parece indicar que las CC.AA. no han internalizado suficientemente las consecuencias de la ralentización económica en la elaboración de los presupuestos para 2008. De todos modos, hay que tener en cuenta que el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado para ellas en junio de 2007 era de superávit, si bien ha sido compensado con carácter general con el recurso a la *golden rule*, esto es, el déficit para actuaciones en inversiones productivas que permite la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

A esta situación de cambio de ciclo económico se le añade el fenómeno del progresivo envejecimiento de la población, que dará lugar a importantes retos financieros para las administraciones públicas en el medio y largo plazo. Por tanto, parece difícil mantener en el nuevo contexto la

política tributaria ejercida hasta el momento por las CC.AA. —sesgada, con carácter general, por el ejercicio a la baja—. No obstante, la realidad fiscal autonómica hace suponer que un hipotético esfuerzo fiscal adicional tendrá que formar parte de una estrategia coordinada.

Finalmente, teniendo en cuenta las dificultades ya conocidas que supone reabrir un debate como el de la financiación autonómica, parece previsible que los acuerdos pudieran centrarse en mejorar aspectos concretos que gozan ya de amplio consenso: ampliación de los porcentajes de participación en los tributos compartidos, operatividad de las asignaciones de nivelación e incorporación al ITE de la recaudación de Sociedades y no residentes, una medida más ajustada a la evolución real de la capacidad fiscal en los tributos cedidos tradicionales. En cambio, es de esperar que existan otros temas que prolonguen la agenda negociadora y donde el resultado es más incierto como el replanteamiento de las variables de reparto, la posible diferenciación de nuevos bloques de necesidades de gasto, la definición de mecanismos de mejora de la lealtad institucional o la estimación de las necesidades generales de gasto basadas en una inyección adicional de recursos (sanidad y servicios sociales).

### Bibliografía

- BORRAZ, S. y POU, V.: "Análisis y perspectivas del proceso de descentralización fiscal en España", *Cuadernos de información económica*, núm. 185. FUNCAS.
- "Razones para una reforma de la financiación del gasto sanitario", *Cuadernos de información económica*, núm. 188. FUNCAS.
- IGAE-Ministerio de Economía y Hacienda: Informe del grupo de trabajo de Análisis de Gasto Sanitario, 2005.