

Las etapas en la financiación autonómica. Un nuevo sistema de financiación

Mónica GÓMEZ DE LA TORRE DEL ARCO
Colegio Universitario Cardenal Cisneros
Madrid

Resumen: En este trabajo se analizan las seis etapas por las que ha pasado la financiación autonómica. El análisis de la evolución histórica muestra un proceso que se divide en seis periodos: el primero transcurre desde 1979 hasta 1986. A continuación, existen tres etapas, de cinco años cada una (1987-1991; 1992-1996 y 1997-2001) que corresponden a los acuerdos quinquenales de financiación. Desde el año 2002 hasta el año 2008 (quinto periodo), se aplicaba el Sistema de Financiación, y en el año 2009, comienza un nuevo periodo con la aprobación de la reforma de dicho sistema por Acuerdo 6/2009, de 15 de julio.

Abstract: This paper discusses the six stages which the regional financing has gone through analyzing the peculiarities of the stages. The analysis of the historical evolution shows a process that is divided into six periods: the first stage elapses from 1979 to 1986. Then there are three stages, and each one hold up five years (1987-1991, 1992-1996 and 1997-2001) that correspond to five-year financial agreements. From 2002 to 2008 (fifth term), the Financing System was applied, and in 2009, began a new period with the approval of the reform of that system by Agreement 6/2009, the 15 of July.

Palabras clave: financiación Comunidades Autónomas, etapas, Acuerdos Quinquenales, descentralización competencias, cesión tributos, competencias normativas.

Key words: “Comunidades Autónomas” financing, stages, five-year financial agreements, decentralization of powers, taxes, legislation powers.

Sumario:

I. Introducción.

II. Evolución del proceso descentralizador y modelos de financiación autonómica.

2.1. *Etapa 1979 - 1986.*

2.2. *Etapa 1987 – 1991.*

2.3. *Etapa 1992 – 1996.*

2.4. *Etapa 1997 – 2001.*

2.5. *Etapa 2002-2008.*

2.6. *Etapa a partir del año 2009.*

III. Consideraciones finales.

IV. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La configuración del Estado de las Autonomías ha sido uno de los cambios institucionales más trascendentales experimentado en nuestro país, desde la aprobación de la actual Constitución. El comienzo del regionalismo español podemos situarlo durante la mitad del siglo XIX, en la época de las guerras carlistas, pero no podemos hablar de descentralización hasta 1978. Es precisamente, en este año, cuando aparecen en escena las Comunidades Autónomas (CCAA), como titulares de competencias de gasto, anteriormente desempeñadas por el Gobierno Central, que van a necesitar de unos recursos financieros para poder desarrollarlas.

La experiencia de España en el campo del Federalismo Fiscal tiene algo más de treinta años. Experiencia relativamente corta si la comparamos con la de países de larga tradición federal, pero lo suficientemente amplia, para revisar su trayectoria. Es un periodo dilatado para poder analizar con cierta perspectiva, el comportamiento del proceso descentralizador tan importante acaecido en España. Existen una serie de problemas y cuestiones pendientes que suscitan un gran interés, y que requieren de una atención preferente.

Esta investigación, en el ámbito de las Administraciones Públicas está motivada por el interés y actualidad que generan las cuestiones relacionadas con las CCAA, y especialmente, con su financiación. El actual proceso de reforma de Estatutos de Autonomía, junto con la petición de algunas CCAA de mayores recursos financieros y de una mayor descentralización, ha provocado que se haya replanteando el anterior sistema de financiación.

El análisis de la evolución histórica del desarrollo del sistema de financiación autonómica muestra un proceso que se divide en seis periodos: el primero, también conocido como periodo transitorio o provisional transcurre desde 1979 hasta 1986. A continuación, existen tres etapas, cada una de cinco años (1987-1991; 1992-1996 y 1997-2001), que corresponden a los acuerdos quinquenales de financiación. En cada uno es de ellas se aplica un Modelo de Financiación quinquenal. Desde el año 2002 hasta el año 2008 (quinto periodo), se aplicaba el Sistema de Financiación, y en el año 2009, comienza un nuevo periodo con

la aprobación de la reforma de dicho sistema por Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)¹. La negociación política ha tenido una importancia clave, produciéndose los cambios la mayoría de las veces por razones políticas y no económicas, siendo los acuerdos quinquenales los que han ido determinando su configuración. A partir del año 2002, se aprueba el sistema que pretendía ser el definitivo, pero seis años más tarde se ha vuelto a reformar.

El objetivo es realizar un breve análisis del proceso descentralizador acaecido en España desde 1978, en el marco teórico de Federalismo Fiscal que lo sustenta. Se va a esquematizar el desarrollo temporal de la descentralización que se ha producido en España. A través, del estudio de las peculiaridades de financiación autonómica en las distintas etapas, teniendo en cuenta los instrumentos financieros utilizados y la descentralización de las competencias. Vamos a destacar lo más relevante y diferente de cada etapa, señalando las modificaciones más importantes.

II. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DESCENTRALIZADOR Y MODELOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

La Constitución Española (CE) reconoce en su artículo segundo, el derecho a la autonomía de las regiones que integran el Estado español. En el título VIII de la Organización Territorial del Estado, se establece el Estado de las Autonomías.

La CE es el primer caso histórico en el que se plantea un modelo de descentralización, donde el nivel superior tiene que ceder competencias al nivel intermedio. A diferencia de otros países de larga tradición en este campo, en el caso español es el poder central el que ha de repartirse competencias de gasto e ingreso entre los nuevos centros de poder creados por la CE, las CCAA². Además cuando se aprobó la misma, se desconocía el número de comunidades que se iban a constituir, situación que no se ha producido en el resto de los países federales, donde de partida se conocían el número de estados miembros, las competencias y su financiación.

Se crean tres tipos de CCAA, con distintos niveles competenciales:

¹ Actualmente se encuentra en trámite parlamentario. El 29 de Octubre de 2009, en el Congreso de los Diputados no se alcanzó mayoría absoluta. Por tanto, no es suficiente para sacar adelante una Ley Orgánica.

² SALINAS SÁNCHEZ, J., “Economía constitucional de la descentralización del Sector Público en España”, en *La financiación de las CCAA: análisis y orientación desde el federalismo fiscal*. Junta de Castilla y León, 1994, p. 29.

1. Las CCAA constituidas por la vía del artículo 151 de la CE con competencias en Educación y Sanidad (Andalucía, Cataluña, y Galicia), y aquellas que aún no habiéndose constituido en función de este artículo, se les han delegado estas competencias, mediante Ley Orgánica³ con el procedimiento establecido en el artículo 150.2 de la misma (Canarias y Valencia). Son las denominadas CCAA de vía rápida o de techo competencial elevado.
2. Las CCAA constituidas por la vía del artículo 143 de la CE, correspondiéndoles las competencias comunes⁴, susceptibles de ampliación (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla- La Mancha, Castilla y León, Madrid, La Rioja, Madrid, y Murcia). Son las denominadas de vía lenta o de techo reducido⁵.
3. Las Comunidades Forales (País Vasco y Navarra)⁶.

La principal característica de las diecisiete CCAA es la heterogeneidad y diversidad de situaciones, tanto en lo referente a competencias como en lo que incumbe a su financiación. Las diferencias existentes en cuanto a las competencias asumidas, fueron de carácter temporal. En el año 2004, las diez CCAA de competencias restringidas, accedieron al nivel competencial elevado⁷. En la actualidad, finalizado el traspaso de competencias, existen dos tipos de comunidades: las de Régimen Común, y las de Régimen Foral, que se rigen por un sistema de financiación completamente distinto. El origen del actual sistema de Concierto Económico que constituye el sistema Foral

³ Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE de 15 de julio) y Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE de 28 de septiembre).

⁴ Las competencias que las CCAA pueden asumir se recogen en el art. 148 de la CE. Las competencias comunes son las de nivel competencial reducido, siendo entre otras: Montes, agricultura, ganadería y pesca en aguas interiores; urbanismo y vivienda; carreteras; puertos y aeropuertos que no desarrollen actividad comercial; aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos; protección del medio ambiente; patrimonio monumental de la Comunidad, fomento de la cultura y lengua regionales, bibliotecas, museos y conservatorios; Instituciones de autogobierno y ferias interiores, protección del deporte y turismo. El nivel competencial elevado además de las competencias comunes, tiene la competencia en la gestión del sistema educativo en todos los niveles, y la prestación de cuidados médicos y asistencia farmacéutica.

⁵ Dentro de este grupo también se establecen diferencias por tratarse de Comunidades uniprovinciales o multiprovinciales.

⁶ La Disposición Adicional 1ª de la CE ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, a partir de los cuales se construyen las Haciendas forales del País Vasco y Navarra.

⁷ En el año 2003, transferida la competencia en educación, se completo la transferencia en sanidad a la totalidad de las CCAA del art. 143.

del País Vasco data de 1876 y el origen del Convenio de Navarra se estableció en 1841. Las CCAA de régimen común tienen un sistema de financiación basado en las transferencias que reciben de la hacienda central, por el contrario, las haciendas forales asumen la gestión y recaudación de los principales impuestos del sistema tributario, teniendo que transferir a la hacienda central una cantidad (cupo, en el País Vasco y aportación, en el caso de Navarra) por el pago de los servicios de titularidad estatal prestados en ambos territorios. Las haciendas forales tienen una mayor capacidad fiscal que la necesaria para financiar sus competencias, lo que les permite tener una mayor autonomía fiscal y un mayor grado de suficiencia⁸. La existencia de estos dos modelos de financiación, completamente distintos, es foco de tensiones. El Sistema Foral es más ventajoso y no contribuye a la solidaridad del resto de CCAA. Algunos de los recién aprobados Estatutos de Autonomía se plantean actualmente, la limitación del grado de solidaridad.

2.1. Etapa 1979 - 1986

Comienza con la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía de Cataluña⁹ y País Vasco en 1979¹⁰, y la celebración de las primeras elecciones autonómicas. Además en este periodo, se aprueban gran número de Estatutos de Autonomía¹¹, a raíz de los Acuerdos Autonómicos firmados¹².

⁸ Para un desarrollo con más detalle del sistema foral, véase MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUARÉZ PANDIELLO, J., *Manual sobre hacienda*, o.c., cap. 8, pp. 227-258.

⁹ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Derogado por la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE de 20 de julio).

¹⁰ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco, (BOE de 22 de diciembre).

¹¹ Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía de Galicia, (BOE de 28 de abril); Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Andalucía, reformado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (BOE 68, de 20 de marzo); Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Asturias, (BOE de 11 enero de 1982); Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Cantabria, (BOE de 11 enero de 1982); Ley Orgánica 3/1982, de 7 de enero, Estatuto de Autonomía de La Rioja, (BOE de 8 de enero); Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, Estatuto de Autonomía de Murcia, (BOE de 19 de junio), modificada por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, (BOE de 19 junio) y la Ley Orgánica 11/1998, de 15 de junio, (BOE de 16 de julio); Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Aragón, (BOE de 16 de agosto); Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Castilla La-Mancha, (BOE de 16 de agosto); Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, modificada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, (BOE 28 de marzo); Ley Orgánica 1/1983, de 25de febrero, Estatuto de Autonomía de Extremadura, (BOE 26 febrero); Ley Orgánica 2/1983, de 25de febrero, Estatuto de Autonomía de Baleares, (BOE de 1 de marzo), modificado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del estatuto

En este periodo, también denominado *transitorio* o *provisional*, se produce un traspaso muy rápido de competencias. Se ceden las competencias comunes a todas las CCAA y las competencias en educación, educación universitaria, sanidad e Insero a las comunidades del art. 151. Durante esta etapa, la hacienda central asegura la suficiencia de los recursos. El principal objetivo fue valorar las competencias traspasadas, para garantizar la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al coste efectivo de los mismos. La preocupación fundamental es organizar el traspaso de competencias sin crear duplicidades e incrementos de gasto¹³.

El Sistema de financiación se reguló por la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las CCAA¹⁴ (LOFCA). Su duración sería hasta que se hubieran completado el traspaso de los servicios a las Comunidades Autónomas, o al menos, cuando hubieran transcurrido seis años desde la entrada en vigor del correspondiente Estatuto de Autonomía. La metodología del coste efectivo¹⁵ fue el mecanismo utilizado, para llevar a cabo de forma ordenada la asunción de competencias. Esta metodología fue el criterio empleado para valorar los traspasos, a partir de cálculos aproximados.

La LOFCA centra los principios que van a guiar la financiación autonómica. Estos principios son los de suficiencia financiera, autonomía financiera, solidaridad, la no interferencia en la asignación de recursos y la economía nacional, y coordinación con la hacienda central. La LOFCA define el marco del sistema de financiación, estableciendo los instrumentos financieros de tipo tributario, las transferencias verticales y las condiciones de uso del endeudamiento.

Los ingresos financieros regulados en la LOFCA se pueden clasificar en cuatro tipos:

- Tributos propios: tasas, contribuciones especiales, impuestos autonómicos, y ciertos recargos sobre impuestos estatales.

de Autonomía de Baleares (BOE de 1 de marzo); Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de Madrid, (BOE 1 marzo) y Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de Castilla y León, (BOE de 2 de marzo).

¹² Con el consenso de los principales representantes estatales para completar el mapa autonómico. Se firman el 30 de julio de 1981.

¹³ MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J., *Manuel sobre hacienda*, o.c., p. 85.

¹⁴ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, (BOE 1 octubre).

¹⁵ Para mayor desarrollo de la metodología del coste efectivo, véase BRAÑA, F., y SERNA, V.M., *La descentralización de competencias*, o.c., pp. 103-126.

- Participaciones en la recaudación de ciertos impuestos estatales: tributos cedidos, y ciertos recargos sobre impuestos estatales.

Los tributos cedidos, junto al porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos (PPI) se concibieron como las dos fuentes básicas de financiación de las necesidades financieras de las CCAA. “El mecanismo concreto elegido fue el trasvase de una serie de impuestos del sistema fiscal estatal hacia la hacienda de las CCAA de régimen común”¹⁶. Estos impuestos elegidos se denominaron tributos cedidos. Su régimen jurídico general se configuró en la LOFCA. Se trataba de tributos establecidos y regulados por el Estado pero cuya recaudación líquida correspondía a la CCAA donde se recaudaban. La gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de tales tributos corresponde por delegación, a las CCAA¹⁷.

- Subvenciones de carácter general: subvenciones como porcentaje de participación en los impuestos estatales (PPI). El PPI no consiste en una participación territorializada en la recaudación de un impuesto. Se trata de una participación general o no condicionada, cuyo objetivo principal es asegurar la suficiencia de recursos a las CCAA para hacer frente a sus necesidades de gasto. Forman parte de la financiación básica. Se regulan en el art. 13 de la LOFCA.

- Subvenciones condicionadas: transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y ciertas subvenciones en garantía de un nivel mínimo de servicios¹⁸.

El FCI es un instrumento de financiación que pretende contribuir a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre CCAA. Se regula en el art. 16 de la LOFCA. Se enmarca dentro del denominado “bloque de solidaridad”¹⁹.

Este segundo tipo de subvenciones se regulan en el art. 15 de la LOFCA. Se establecen para que el Estado pueda garantizar en todo el territorio español el nivel mínimo de prestación de los servicios fundamentales. Son subvenciones específicas o condicionadas para garantizar dicha cobertura.

¹⁶ MONASTERIO, C. et al., *Informe*, o.c., p. 130.

¹⁷ En la literatura económica, se situaba esta figura entre los conceptos de ingresos transferidos, LÓPEZ LABORDA, J., *Los equilibrios*, o.c., p. 141; o bien se les consideraba participaciones en el cien por cien de los rendimientos de la imposición estatal, CASTELLS, A., *Hacienda*, o.c., p. 136: “Al existir un origen de derivación territorial, estos ingresos pueden considerarse una forma de participación en los rendimientos de la imposición del Estado en el territorio, con la particularidad de que el porcentaje de participación es del cien por cien”.

¹⁸ CASTELLS, A., *Hacienda*, o.c., p. 157.

¹⁹ MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUARÉZ PANDIELLO, J., *Manual sobre hacienda*, o.c., pp.187.

En 1983, se aprueba la Ley 30/1983²⁰ de Cesión de Tributos a las CCAA y las Leyes de cesión de tributos a cada comunidad, con el objetivo de concretar el alcance y condiciones para realizar dicha cesión. La relación de tributos cedidos comprendía inicialmente las siguientes figuras tributarias: Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las personas físicas, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales inter-vivos, Impuesto sobre el Lujo y Tasa sobre Juegos de azar. Se trata de figuras tributarias de segundo orden dentro del sistema impositivo español y, además, relativamente rígidas desde el punto de vista recaudatorio²¹. Son los llamados “tributos cedidos tradicionales”.

En 1984, se aprueba la Ley 7/84 del Fondo de Compensación Interterritorial²², con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, consistente en velar por “el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”. (art. 138 CE).

Durante esta etapa, se mantiene una separación entre los instrumentos destinados a asegurar una financiación suficiente de los servicios públicos traspasados, y aquellos otros que debían hacer efectivo el principio de solidaridad. Los tributos cedidos, cuya recaudación territorial se atribuye a cada CCAA, y la participación en la recaudación global de los impuestos estatales no cedidos son los destinados a financiar los servicios transferidos, al nivel que estaban siendo suministrados por el Estado antes de la cesión. Los tributos propios junto con los recargos sobre los tributos cedidos o el IRPF permitían a las CCAA proporcionar a sus ciudadanos una oferta más amplia de servicios públicos, ajustándolos a las distintas preferencias.

La solidaridad se encomienda al FCI, que tiene la finalidad de reducir las diferencias de renta y riqueza. Las asignaciones a las que hace referencia el art.15 de la LOFCA son una segunda garantía de solidaridad, para conseguir un nivel homogéneo de prestación de los servicios públicos esenciales.

La LOFCA delimita cuales son las competencias que pueden asumir las CCAA, pero el volumen de gasto asociado a las mismas no se establece. En 1982, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante CPFF) aprueba el método del *coste efectivo de las materias transferidas* que proporciona la metodología

²⁰ Ley 30/1983, de 28 de diciembre, Reguladora de la Cesión de Tributos a las CCAA, (BOE de 29 de diciembre)

²¹ CASTELLS, A., *Hacienda*, o.c., pp. 136-137.

²² La Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial, (BOE de 3 de abril).

para valorar las transferencias. Este método consiste en determinar el valor monetario del gasto transferido. El gasto asociado a una determinada competencia es la suma de costes directos, indirectos e inversiones de conservación, mejora y sustitución. Es decir, cada CCAA para financiar una competencia que se le traspasa, recibe una transferencia de la hacienda central equivalente al coste efectivo que suponía gestionarla, antes del traspaso. Con este criterio se evitaba la duplicidad de gastos. La correcta determinación de este coste es fundamental ya que los tributos cedidos y el porcentaje de participación en los ingresos del Estado dependen del coste efectivo.

Como no existía una contabilidad patrimonial en la administración fue necesario utilizar, para calcular el coste efectivo, la contabilidad presupuestaria. Esto condujo, como señala el Libro Blanco (pp.28), a un coste efectivo “pactado” más que a un coste efectivo “calculado”. Además este procedimiento tenía una limitación importante, dado que esta justificado pensar que el Estado no actuaba con igual intensidad en las distintas regiones, por razones históricas o de otro tipo. Esto implica que si una región gozaba de un mejor nivel de servicios públicos que otra, en el momento de la descentralización, recibiría también una mejor valoración de los traspasos y, por tanto, de los recursos.

El PPI se calculaba como la diferencia entre el coste efectivo neto (deduciendo al coste efectivo la recaudación de las tasas conectadas a los servicios transferidos) y el rendimiento de los tributos cedidos²³. Este método permitió asegurar la suficiencia. El problema se plantea cuando a lo largo del tiempo es distinta la evolución de las necesidades de gasto, los tributos cedidos y los no cedidos. Durante este periodo, los ingresos por tributos no cedidos crecieron a buen ritmo, con lo cual las transferencias entregadas a las CCAA excedían a sus necesidades de gasto, produciéndose el llamado “efecto financiero”. Las CCAA se adueñaban del aumento impositivo que el Estado necesitaba para reducir el déficit. Para corregir esto, se procedió a calcular anualmente el importe de las transferencias. Esto a su vez implica que la recaudación de los tributos cedidos adquiere un papel secundario. Los esfuerzos en la gestión de los tributos cedidos carecían de importancia, debido a que su importe se deducía de las transferencias a percibir del Estado, produciéndose un desincentivo a su gestión eficaz. Se crea una situación de parasitismo fiscal, junto a la necesidad de renegociar anualmente el porcentaje de PPI²⁴.

Respecto a la financiación de la sanidad, esta se realizó de forma separada. La financiación del gasto sanitario se realiza a través de transferencias a las CCAA

²³ Para más detalle, cfr. MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUARÉZ PANDIELLO, J., *Manual sobre hacienda*, o.c., pp. 86-87.

²⁴ Véase el Libro Blanco sobre financiación autonómica, p. 29.

que tenían asumidas dichas competencias, de un porcentaje del presupuesto del INSALUD igual al que disfrutaban en el momento del traspaso competencial.

Durante este periodo, el sistema se ocupa únicamente del principio de suficiencia financiera, ya que sólo pretende cubrir el coste efectivo de los gastos transferidos, sin desarrollar el principio de autonomía financiera ni el de corresponsabilidad o responsabilidad fiscal, principios de suma importancia que deben darse en un verdadero proceso descentralizador. No se responsabiliza a las CCAA de los ingresos obtenidos, y por tanto, desincentiva la recaudación de tributos cedidos. El rápido e intenso proceso descentralizador del gasto público hacia las CCAA, no estuvo acompañado del necesario proceso descentralizador de los ingresos.

2.2. *Etapa 1987 - 1991*

Esta etapa también se conoce como periodo *definitivo*. A finales de 1986, se había realizado el traspaso de los tributos cedidos a todas las CCAA de Régimen Común (excepto a la comunidad de Madrid). La garantía de financiación por importe del coste efectivo de los servicios transferidos finalizaba, siendo necesario fijar las transferencias del PPI.

Se cambia el criterio del coste efectivo para el reparto del PPI, por una participación en función de una serie de parámetros como son: la población, superficie, insularidad, unidades administrativas, riqueza relativa y esfuerzo fiscal. El porcentaje de participación pasa a negociarse, de acuerdo con el procedimiento previsto en el art.13 de la LOFCA. Dicho porcentaje ya no se ajusta anualmente para igualar la financiación a la evolución del coste efectivo²⁵.

El 1 de enero de 1986 se suprime el Impuesto de Lujo, que era el impuesto cedido a las CCAA de mayor importancia recaudatoria. La supresión de este impuesto junto a la entrada en vigor el IVA²⁶, que implica la desaparición del recargo del ITE²⁷, fueron las razones económicas y legales para la revisión del sistema.

La financiación previa es la base de partida, de tal forma que ninguna comunidad cuente con menores recursos de los que disponía en el período

²⁵ Más detalle en MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUARÉZ PANDIELLO, J., *Manual sobre hacienda*, o.c., pp. 89-93

²⁶ Ley 30/1985, de 2 de agosto, del Impuesto sobre el Valor Añadido (BOE de 9 de agosto). Actualmente derogada por la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (BOE de 29 de diciembre).

²⁷ El recargo del ITE constituía un recurso muy importante para las CCAA uniprovinciales.

previo. Desde 1987, el PPI constituye el principal recurso para las CCAA. Pero en este nuevo quinquenio, se calcula de forma distinta. Además del coste efectivo minorado por la recaudación normativa (no real) de los tributos cedidos, se incluye la cuarta parte del Fondo de Compensación Interterritorial recibido por cada Comunidad Autónoma, que pasa a integrarse en la financiación incondicionada y una serie de subvenciones de disposición autonómica, dividido por la nueva base de aplicación del porcentaje. Esta nueva base de aplicación se conoce como base ITAE (ingresos tributarios ajustados estructuralmente), que comprende tanto a los tributos no cedidos como al importe de las cotizaciones a la Seguridad Social y por desempleo, deducida la aportación española al Presupuesto Comunitario.

El PPI permanecía invariable durante todo el quinquenio, evolucionando de acuerdo con la base ITAE, salvo que dicha magnitud superase alguno de los dos límites siguientes:

- Un límite superior, establecido en el crecimiento nominal del PIB.
- Un límite inferior, establecido con el gasto estatal equivalente (GEE).

Al disminuir la recaudación normativa por tributos cedidos, debido a la supresión del Impuesto de Lujo, el volumen de fondos canalizado vía PPI aumenta. Desaparece el desincentivo a la ineficiente gestión de los tributos cedidos, así como el porcentaje ajustable, ya que el PPI se fija para todo el quinquenio.

En 1988, se cedió el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, excepto a la comunidad de Madrid²⁸. No se realizó la cesión de la fase minorista del IVA, posibilidad que también aparecía contemplada en el art. 11 de la LOFCA.

El cambio en la normativa estatal reguladora del Impuesto del Patrimonio²⁹ y el Impuesto de Sucesiones y Donaciones³⁰ redujo la recaudación de estos dos tributos cedidos, no siendo compensado por un ajuste en el PPI del periodo.

²⁸ En 1990, se cede a Madrid el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.

²⁹ La Ley 50/1977, de 14 de Noviembre, sobre medidas urgentes de reforma fiscal estableció el denominado impuesto extraordinario sobre el patrimonio, que apareció con carácter excepcional y transitorio. La Ley 20/1989, de 28 de julio, de adaptación del IRPF y del Impuesto extraordinario del patrimonio de las personas físicas (BOE de 29 de julio), lo establece como complementario al IRPF. Actualmente regulado por la Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio (BOE de 7 de junio).

³⁰ Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, (BOE de 19 de diciembre).

La sentencia del Tribunal Constitucional de octubre de 1990³¹, declarando la constitucionalidad del recargo de la comunidad de Madrid sobre la cuota líquida del IRPF sienta un precedente legal muy importante para que las CCAA hagan uso de esta vía reconocida en el art. 4 de la LOFCA.

En esta etapa, se desaprovecha la oportunidad de avanzar en materia de corresponsabilidad fiscal, tampoco se aprovecha la ocasión para determinar un criterio de equidad consensuado, que sirviera de base para calcular las necesidades de servicios públicos en cada región.

En 1990, se reforma el FCI³², separando la finalidad de inversión nueva del objetivo de solidaridad, restringiendo el acceso al mismo a las CCAA de menor nivel de desarrollo. Se reduce en una cuarta parte, siendo un recurso de la financiación incondicionada. La adhesión de España a la Comunidad Económica Europea obligó a establecer la conexión entre el FCI y los fondos FEDER. En la segunda mitad de este quinquenio, se produce un importante déficit en la hacienda autonómica. El límite del 25% de cargas de la deuda respecto a ingresos corrientes, establecido por la LOFCA en el art. 14, fue incumplido por algunas CCAA, no tomando el CPFF medida alguna. Se produjeron nuevos trasposos de la competencia de sanidad a otras CCAA (Valencia, Galicia y las dos Comunidades Forales), manteniéndose su especial régimen de financiación.

2.3. Etapa 1992 – 1996

En esta etapa, se pretende acometer el traspaso de nuevas competencias. Se persigue conseguir techos competenciales similares entre las CCAA, y garantizar, al mismo tiempo, el principio de solidaridad entre ellas. En 1995, se cede la competencia en Insero a las comunidades del art. 143. Entre 1995 y 1996, se cede la competencia en educación universitaria a dichas comunidades.

Se establecen los límites al endeudamiento del Estado y las CCAA, tras ser aprobado el escenario de consolidación presupuestaria, para el periodo 1992-1996. Se aborda la coordinación del endeudamiento, para cumplir las condiciones de convergencia fijadas en Maastricht³³. Se prorroga el funcionamiento del

³¹ La Sentencia nº 150/1990, de 4 de octubre, (BOE de 6 de noviembre) del Tribunal Constitucional. Fallo: desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 54 diputados y por el Defensor del Pueblo contra la Ley 15/1984, de 19 diciembre, de Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid.

³² Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI (BOE de 27 de diciembre).

³³ Los criterios de convergencia son: 1. Inflación no superior a 1% de la media de los tres países con menor inflación; 2. Deuda pública no superior al 60% PIB; 3. Déficit público no superior al 3% PIB;

PPI, confirmándose como el principal instrumento de financiación, reconociéndose un peso importante a la población (94%) como indicador de las necesidades de servicios públicos para las CCAA del art.151 con competencias en educación.

En 1992, comienza la petición de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal por todas las partes. Las CCAA solicitan, unas la cesión de la fase minorista del IVA, y otras la cesión del IRPF. En la reunión del CPFF de 7 de Octubre de 1993 se aprueba, sin consenso por otro lado, el Acuerdo sobre corresponsabilidad fiscal por el que se cede a cada CCAA el 15% del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes en su territorio, devengadas en el ejercicio de referencia.

El llamado “Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las CCAA” establece, por tanto, algunas modificaciones sobre el Método vigente para el quinquenio 1992-1996, que pretenden incrementar el mencionado grado de corresponsabilidad. El nuevo sistema pretendía tener efectos neutros en 1993, para que en 1995 las CCAA con mayor esfuerzo fiscal resultaran beneficiadas, siendo las restricciones de este acuerdo no perjudicar a ninguna comunidad y no aumentar las cargas del Estado. Se dejó la posibilidad de prorrogarlo para el año 1996.

El llamado “Procedimiento” consiste en desdoblarse en dos el PPI. Por un lado, la participación en el rendimiento territorial del IRPF, fijada en el 15% de la cuota líquida del mismo y por otro, una participación global sobre la base ITAE. El primer año, la participación en el IRPF reduce la participación en la base ITAE en un importe igual, y para los años siguientes se establecen unos límites máximos de evolución y unas garantías de financiación mínima (el equivalente a lo que se percibía con el sistema anterior) para todas las CCAA de régimen común. Con este nuevo sistema, las diferencias financieras se deben a la mayor o menor eficacia en la gestión de los tributos cedidos, teniendo un papel parecido a la participación en el IRPF.

2.4. Etapa 1997 - 2001

En este quinquenio, se completa la cesión de la competencia en educación no universitaria, que estaba pendiente de ser cedida a las comunidades del art.143. Se aprueba un nuevo modelo de financiación, cuyo principio inspirador básico es la asunción por parte de las CCAA de un nivel de corresponsabilidad fiscal.

4. Interés a largo plazo no superior al 2% de la media de los tres países con menor inflación y 5. Estar dentro del mecanismo cambiario.

La Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre³⁴, reforma parcialmente la LOFCA, y la Ley 14/1996, de 30 de diciembre³⁵, que regula la nueva cesión de tributos del Estado a las CCAA, son las modificaciones más importantes en este nuevo quinquenio. Se incorpora un nuevo instrumento financiero: el tributo compartido, en la figura del IRPF. Este nuevo instrumento consiste en la utilización conjunta de las administraciones central y autonómica de un impuesto con una misma estructura básica, disponiendo cada administración de unos márgenes de capacidad normativa. Se adoptan dos medidas: en primer lugar, se amplía el ámbito de cesión a una parte del IRPF, concretamente al 30%, y en segundo lugar, se atribuye a las CCAA ciertas competencias normativas sobre los tributos cedidos, incluyendo la parte mencionada del IRPF.

Se crea la tarifa autonómica en el IRPF. El Estado escinde su tarifa en dos: una de aplicación general en todo el territorio nacional y otra de aplicación en el territorio de cada CCAA. Además se concede cierta capacidad normativa para establecer nuevas deducciones de aplicación exclusiva en la cuota resultante de la tarifa autonómica. Se determinan unos límites en la capacidad normativa del IRPF. La diferencia por aplicar la tarifa autonómica no puede ser superior ni inferior en un 20% a la cuota que resulte de aplicar la tarifa base estatal.

La segunda cuestión importante de esta reforma fue la introducción de la capacidad normativa en los tributos cedidos. Se ceden competencias para regular la cuantía del gravamen. La citada Ley 14/1996 de cesión de tributos del Estado a las CCAA recoge la regulación integral del alcance y condiciones de dicha cesión. Dicha Ley lleva a cabo las necesarias modificaciones de la normativa propia de cada tributo cedido, siendo de aplicación supletoria en aquellos casos en los que la respectiva CCAA no haga uso de las competencias normativas.

Con esta reforma, se busca la participación de las CCAA en la Agencia Tributaria. Las comunidades asumen por delegación la gestión, inspección y recaudación de los tributos cedidos. Para el IRPF, el Estado se reserva en exclusiva estas funciones. Se produce un gran avance en corresponsabilidad fiscal, dado que aumenta la importancia de los ingresos fiscales territorializados. Como consecuencia de la cesión parcial del IRPF, la participación en los ingresos del Estado se reduce, al descontar la potencial recaudación de la tarifa autonómica.

³⁴ BOE de 28 de diciembre.

³⁵ BOE de 31 de diciembre.

Tres CCAA: Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura no aprobaron el nuevo sistema, por tanto, continúan rigiéndose por la Ley 30/1983 de Cesión de Tributos, y se les aplica subsidiariamente el anterior Método.

En 1998, la Ley 40/1998 de reforma del IRPF³⁶ motivó que se modificara el Acuerdo séptimo del CPFF, de 23 de septiembre de 1996, relativo al establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo. El Acuerdo único del CPFF, del 27 de marzo, establece como índice de incremento mínimo garantizado de la financiación el incremento del PIB nominal al coste de los factores, que se aplica tanto a la tarifa complementaria del IRPF como a la participación en los ingresos del Estado.

2.5. Etapa 2002 - 2008

En el año 2003, se completa la cesión de la competencia en sanidad a todas las CCAA que estaban pendientes de recibirla. A partir de entonces no tiene sentido hablar de diferente techo competencial.

El CPFF, en su reunión de 27 de julio de 2001, aprueba el nuevo sistema de financiación autonómica. La LOFCA se reforma nuevamente, a través de la Ley 7/2001, de 27 de diciembre³⁷. Se aprobó una ampliación del principio de corresponsabilidad fiscal, que se concretó en:

- La cesión de nuevos tributos estatales.
- La atribución de nuevas competencias normativas en los tributos ya cedidos, y en los que pueden ser objeto de cesión.

El Título II de la Ley 21/2001³⁸ regula la nueva cesión de tributos del Estado a las CCAA. Se acomete una importante reforma en el régimen general de cesión de tributos del Estado a las CCAA. Se establece el nuevo alcance y condiciones generales de la cesión.

La cesión de nuevos tributos se recoge en la nueva redacción del art. 11 de la LOFCA siendo: el IVA con carácter parcial con el límite máximo del 35%, los Impuestos Especiales de fabricación, excepto el Impuesto sobre la electricidad, con carácter parcial con el límite máximo del 40%. Otros nuevos impuestos

³⁶ La Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF (BOE de 10 de diciembre).

³⁷ BOE de 31 de diciembre.

³⁸ Ley 21/2001, de 7 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA (BOE de 31 de diciembre).

que se han incorporado a la lista de tributos cedidos son: el impuesto sobre la electricidad, el impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, además del nuevo tributo creado, el impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos. La cesión parcial del IRPF se amplía al 33%, frente al anterior 30%.

Se concede mayor capacidad normativa en los tributos que ya estaban cedidos. La cesión del Impuesto de Determinados Medios de Transporte y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos también se realizó dando competencias normativas. Estas no se concedieron en la cesión parcial del IVA y del resto de los Impuestos Especiales, alegándose razones de armonización a nivel comunitario.

Hasta el año 2001, los distintos modelos de financiación autonómica se publicaban como acuerdos del CPFF en el BOE. Esta es la primera vez que con rango formal de ley, se regula el nuevo sistema de financiación. La razón es la vocación de permanencia del nuevo sistema, con el objetivo de constituir un modelo estable y duradero. No se trata de un modelo quinquenal, pretende ser el definitivo fundamentado en los principios de generalidad, estabilidad, suficiencia, autonomía, solidaridad, coordinación y participación de las CCAA en la Agencia Tributaria.

La modificación del art. 13 de la LOFCA introdujo el denominado Fondo de Suficiencia. Este fondo se crea para cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto calculadas para cada CCAA y su capacidad fiscal. Persigue dar cumplimiento al principio de suficiencia y al de solidaridad. Garantiza a las CCAA la prestación de todos los servicios asumidos en condiciones equivalentes, con independencia de la capacidad de cada CCAA para obtener recursos tributarios. La participación en los ingresos del Estado se integra en este fondo como mecanismo de cierre del sistema de financiación. El año base se fija en 1999. Las necesidades de financiación se calculan sobre la base de que todas las CCAA tengan el mismo nivel competencial.

La nueva determinación de las necesidades de financiación integra las competencias comunes, la competencia en sanidad y en servicios sociales. Además, para su reparto se incluyen elementos de redistribución, garantizando como mínimo las cantidades que disponían en el año base.

Las necesidades de financiación en las competencias comunes se reparten en función de la población, superficie, dispersión e insularidad. Se crea un Fondo para paliar la escasa densidad de población, y el Fondo de Renta Relativa, que se crea para reforzar el principio de solidaridad, distribuyéndose entre las CCAA de menor riqueza relativa.

Las necesidades de los servicios de asistencia sanitaria se distribuyen en función de la población protegida, la población mayor de 65 años e insularidad. Las necesidades de la gestión de los servicios sociales se reparten en función de la población mayor de 65 años. Los nuevos tributos cedidos, excepto el mayor porcentaje en la cesión del IRPF, son recursos que nacen afectados a financiar la sanidad, en dichos importes como mínimo.

El art. 15 de la LOFCA también se modifica. Se consideran expresamente en la nueva redacción de este artículo a la educación y sanidad como servicios públicos fundamentales. Por ello, en el art. 67 de la citada Ley 21/2001 se concretan las asignaciones de nivelación como asignación complementaria establecida en los Presupuestos Generales del Estado, para el caso de que el número de alumnos de enseñanza obligatoria en una comunidad sea superior en más de tres puntos al incremento porcentual que experimente la media nacional. De igual modo, quedara afectado el nivel de prestación de la sanidad si el incremento de la población protegida sea superior en más de tres puntos, al incremento porcentual de la media nacional.

El FCI se reforma igualmente. Se crean dos Fondos: el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario. El primero se destina a financiar gastos de inversión que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza, y el segundo financia los gastos de puesta en marcha o en funcionamiento de inversiones, hasta un máximo de dos años.

2.6. Etapa a partir del año 2009

Diversas circunstancias han motivado la reforma del anterior sistema de financiación. El significativo y asimétrico incremento de la población de forma heterogénea (fundamentalmente motivado por la inmigración), la aprobación de seis nuevos Estatutos de Autonomía y el inicio de reforma de otros dos, y diversos aspectos vinculados a la prestación pública de la sanidad han sido la base para reformar dicho sistema. El Acuerdo 6/2009 de 15 de julio de CPFF, recoge los términos para la reforma del sistema de financiación autonómica. En la actualidad se encuentra su aprobación en trámite parlamentario. El 29 de Octubre de 2009 en el Parlamento no se consiguió su aprobación al no conseguirse mayoría absoluta, que es indispensable para sacar adelante un Ley orgánica.

La reforma del actual Sistema de Financiación, que ha presentado el Gobierno se estructura en torno a cuatro ejes:

1. Refuerzo de las prestaciones del **Estado del Bienestar**.

Se propone la aportación de recursos adicionales para mejorar los servicios del Estado del Bienestar, concretamente la sanidad, educación y servicios sociales, que serán los denominados servicios públicos fundamentales. Las nuevas prestaciones ligadas a la Ley de la Dependencia se incluyen de igual modo. Además estos recursos adicionales permitirán reducir los déficits presupuestarios de las CCAA.

Estos recursos adicionales se distribuirán teniendo en cuenta la población actual y los incrementos generados los últimos años. El cómputo de la población se realizará en términos de habitante ajustado o unidad de necesidad. También se han comprometido recursos adicionales para las políticas de normalización lingüística.

2. Incremento de la **Equidad** y la **Suficiencia** en la financiación del conjunto de competencias transferidas a las CCAA.

El Fondo de **Garantía de Servicios Públicos Fundamentales** pretende ser la garantía para que los servicios básicos del Estado del Bienestar puedan ser prestados de igual forma para todos los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia, en términos de población ajustada o unidad de necesidad. Esta garantía, inexistente actualmente, se crea para compatibilizar los principios de equidad y autonomía.

Como ha ocurrido en negociaciones de los anteriores modelos de financiación, la garantía del *statu quo* en cuanto al volumen global de financiación (es decir, ninguna CCAA está dispuesta a perder recursos) está presente en el nuevo sistema. Se van a actualizar los valores normativos de la recaudación de los actuales tributos cedidos tradicionales para que evolucionen de manera aproximada a la capacidad fiscal que representan.

Este Fondo se financia con un porcentaje de los recursos. Según el Gobierno, el aumento de la cesión de impuestos estatales permite la instrumentación de esta garantía. Se revisará anualmente de acuerdo con la evolución de los recursos y de las necesidades de los ciudadanos. Se distribuye según las necesidades, que es la población ajustada, y se van a modificar las ponderaciones de los criterios actuales e introduciendo criterios nuevos. Se aumenta la ponderación en superficie, dispersión e insularidad. Se perfecciona el tratamiento de la población diversificando la misma en segmentos de edad, para una mejor representación de las necesidades de gasto en educación y servicios sociales (edad escolar y envejecimiento). Por último se recoge una nueva variable: la población protegida

equivalente (distribuida en siete grupos con diferentes ponderaciones: 0 a 4 años; entre 5 y 14; entre 15 y 44; entre 45 y 54; entre 55 y 64 años; de 65 y 74 años, y finalmente a partir de 75 años), que sustituye a la simple población protegida.

El Fondo de Suficiencia Global asegura los recursos necesarios para que las CCAA puedan desarrollar íntegramente las competencias transferidas. Se partirá de los resultados obtenidos del último año liquidado. Es la garantía de respeto de *statu quo*. Ninguna CCAA perderá recursos. Este Fondo garantiza la Suficiencia y se concibe para financiar el resto de competencias transferidas: es decir, los servicios públicos no fundamentales y las competencias no homogéneas. Incorpora recursos adicionales que aporta el Estado y crece con los ingresos tributarios del mismo.

Será la diferencia positiva o negativa entre las necesidades globales de financiación de cada CCAA (en las que se han incluido los recursos adicionales) y la suma de la capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía.

También se considera que el sistema debe tender a la convergencia en la financiación de las necesidades de los ciudadanos, incentivando la autonomía, el desarrollo económico, la capacidad y el esfuerzo fiscal. Para conseguir este último objetivo se propone la creación de dos nuevos Fondos de convergencia autonómica:

- Fondo de competitividad: con recursos adicionales del Estado, que tenga en cuenta la capacidad y el esfuerzo fiscal de las CCAA, desincentivando la competitividad fiscal a la baja. Su objetivo es reducir las diferencias de financiación per cápita entre CCAA.
Se trata de un Fondo anual para las CCAA con financiación per cápita inferior a la media o a su capacidad fiscal, en función de su población ajustada relativa, siempre y cuando realicen un determinado esfuerzo fiscal.
- Fondo de Cooperación: destinado a incrementar los recursos con cantidades adicionales aportadas por el Estado y fijadas anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de las CCAA de menor renta. Los recursos de este Fondo se distribuirán entre las CCAA de menor riqueza relativa, de manera que cuenten con los instrumentos para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

3. Aumento de la Autonomía y la Corresponsabilidad.

Se pretende aumentar la autonomía en términos cuantitativos (mayores recursos tributarios sobre el total de la financiación), conceder más competencias

normativas e incrementar la participación y colaboración en la gestión tributaria. Potenciar la corresponsabilidad, a través del incremento de los porcentajes de participación en tres impuestos: 50% de IRPF e IVA y 58% de IIEE.

Según el Gobierno con el sistema actual el 70% de los recursos de las CCAA provienen de los impuestos cedidos parcialmente o totalmente (corresponsabilidad en sentido amplio). El nuevo sistema elevaría dicho porcentaje al 90%. Cifran la corresponsabilidad en sentido estricto en torno al 50% con el nuevo sistema.

Se contempla la posibilidad de ampliación de las competencias en el IRPF, a través de:

- Modificación de los mínimos personales y familiares: con ciertas condiciones que garanticen el mantenimiento de los conceptos de la Ley estatal y con la fijación de una horquilla máxima de variación.
- Ampliación de las competencias para la aprobación de la escala autonómica. Esta posibilidad existe ya actualmente, pero se van a reducir los límites actualmente existentes, como es que el número de tramos sea igual, pero se preserva la exigencia de progresividad.
- Aprobación de deducciones en la cuota. Expresamente la propuesta se refiere a las de adquisición y alquiler de vivienda. (También las tienen en el sistema actual).

Las competencias normativas para el resto de impuestos cedidos permanecen iguales.

Se propone aumentar la visibilidad de la participación de las CCAA en los tributos compartidos, actuando en los modelos de declaración y retenciones. Respecto al IVA, se buscarán fórmulas para que las CCAA puedan tener competencias en las operaciones directamente a consumidores finales, respetando las competencias y normativa europea. En los IIEE de fabricación seguirán sin poder asumir competencias normativas sobre ellos, excepto en el Impuesto sobre Hidrocarburos. La Comisión Europea en mayo de 2008 emitió un dictamen que concluye que el IVMDH no se ajusta a la normativa comunitaria. Se está negociando que dentro de ciertos límites, puedan existir diferencias territoriales en el Impuesto sobre hidrocarburos. Se está esperando una habilitación expresa de la Comisión. Se derogará el IVMDH y se modificará el Impuesto sobre Hidrocarburos, añadiendo un suplemento sobre el tipo de este impuesto. Las reformas legales se realizarán para que resulte neutral desde el punto de vista financiero esta sustitución.

Se pretende reforzar la participación y colaboración recíprocas entre las administraciones tributarias, fomento de los canales de intercambio de información y por último, se propone revisar el actual sistema de entregas a cuenta para una mayor coincidencia temporal entre recaudación real e ingresos de las CCAA.

4. Mejora de la *Dinámica y Estabilidad* del sistema y de su capacidad de ajuste a las necesidades de los ciudadanos.

Para evitar la inestabilidad, se establecerá un mecanismo automático y explícito de actualización de recursos anualmente, para ajustar todos los años las necesidades en elementos más estructurales, como garantía adicional.

III. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de las distintas etapas de financiación autonómica ha puesto de manifiesto que el Estado de las Autonomías se ha construido poco a poco, tomándose las medidas necesarias a medida que los problemas se iban presentando, y que se han producido cambios notables. El problema está en que la gran mayoría de las veces se han tomado más por razones políticas que económicas. Las decisiones adoptadas no han obedecido a criterios de eficiencia y equidad.

La experiencia acumulada de algo más de treinta años debe ser suficiente para cerrar de una vez la financiación autonómica. La corresponsabilidad ha sido una asignatura pendiente. Hoy en día, las CCAA disponen de recursos, que se van a aumentar con el nuevo sistema, para que puedan ejercerla. Sin duda, la diferencias de capacidad fiscal existente entre las distintas CCAA es un problema pero existen mecanismos para solventar esas diferencias.

La conclusión que se obtiene sobre el uso de la capacidad normativa por parte de las CCAA es que las mismas no han desarrollado lo suficiente esta capacidad. Las razones, pueden ser entre otras que siempre han actuado como gestoras de gasto más que como exactoras de tributos. Los sucesivos modelos de financiación han incrementado el montante global de la financiación, careciendo, por tanto, de incentivo para desarrollar dichas capacidades. Además, la atribución de competencias normativas es reciente. El Tribunal Constitucional, por otro lado, ha ido clarificando determinados aspectos acerca de su autonomía tributaria y las CCAA han ido adquiriendo experiencia en materia normativa y de gestión de tributos. La competencia fiscal entre CCAA, la imposibilidad de actuar sobre elementos distintos de la tarifa y las deducciones, la falta de visibilidad de las competencias de cara a sus contribuyentes o el coste político

de incrementar la carga fiscal, son algunas razones aducidas por los expertos para explicar el escaso uso de la capacidad normativa en materia tributaria.

En cuanto a la posibilidad de utilizar la imposición propia es más limitada. Esta presenta una gran heterogeneidad, por lo que no resulta sencillo encontrar un criterio de sistematización. Las CCAA se han centrado fundamentalmente en la imposición sobre el agua, los impuestos sobre el bingo y la tributación medioambiental. Prácticamente todas las CCAA tienen establecidos cánones sobre tratamiento de aguas o diversos impuestos sobre contaminación o emisión de residuos. Los denominados “Impuestos verdes” en el marco de la imposición medioambiental, ya presentes en algunos sistemas tributarios europeos, pueden ser una vía para potenciar la imposición propia de las CCAA. Es necesario, de igual modo, clarificar el espacio fiscal de los tributos propios de las CCAA para evitar conflictos con el Estado y las Entidades Locales.

Sin ninguna duda, donde hay que incidir es en el conocimiento del sistema de financiación autonómico por parte de los ciudadanos-contribuyentes. Es necesario adoptar medidas para un mayor conocimiento de los ciudadanos del sistema autonómico. Los ciudadanos deben percibir correctamente que sus comunidades de residencia ya cuentan con instrumentos para obtener sus ingresos y determinar el volumen de los mismos en un porcentaje apreciable, y que no es necesario acudir a la Hacienda Central cuando se necesitan mayores recursos para hacer frente a determinados gastos demandados por sus ciudadanos-contribuyentes. Se requiere mayor transparencia y conocimiento en el reparto de los ingresos tributarios. El ciudadano debe percibir con total claridad dicho reparto a través, entre otras posibilidades, de la enseñanza del sistema autonómico, impresos fiscales más claros etc.

IV. BIBLIOGRAFIA

- BRAÑA, F. J., y SERNA, V. M., *La descentralización de competencias de gasto público. Teoría y aplicación a España*, Ed. Civitas, Madrid 1997.
- CASTELLS, A., *Hacienda Autonómica: Una perspectiva de Federalismo Fiscal*, Ariel Economía, Barcelona 1988.
- LÓPEZ LABORDA, J., *Los equilibrios financieros en el estado de las autonomías*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1991.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUARÉZ PANDIELLO, J., *Manual sobre hacienda autonómica y local*, Ariel Economía, Barcelona 1996.
- MONASTERIO ESCUDERO, C.; PÉREZ GARCÍA, F.; SEVILLA SEGURA, J.V. y SOLÉ VILANOVA, J., *Informe sobre el actual sistema de financiación*

autonómica y sus problemas (Libro Blanco sobre financiación de las CCAA), I.E.F., Madrid 1995.

- SALINAS SÁNCHEZ, J., “Economía constitucional de la descentralización del Sector Público en España”, en *La financiación de las CCAA: análisis y orientación desde el federalismo fiscal*. Junta de Castilla y León, 1994, pp. 29-54.