

O NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉXIME COMÚN: UNHA AVALIACIÓN DOS EFECTOS (CON GARANTÍAS)

XO AQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA
Departamento de Economía Aplicada
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade de Santiago de Compostela

Recibido: 19 novembro 1997

Aceptado: 13 xaneiro 1998

Resumo: Neste traballo efectuamos unha avaliación do sistema de financiamento básico das comunidades autónomas (CC.AA.) de réxime común para o período 1997-2001. Comezaremos por explicar algunhas das debilidades do modelo ó que substitúe para, de seguido, sinala-las modificacións de maior relevancia que a reforma introduce. ¿Reducen eses cambios os desequilibrios detectados no sistema anterior? ¿Xeran novas tensións e dificultades? Para obtermos unha resposta realizamos unha análise dos instrumentos utilizados, empregando a literatura xa producida; e anticipámo-los resultados da aplicación do novo método cunha serie de simulacións que cobren o espectro do posible. En relación con outros ensaios anteriores, a novidade principal consiste na introducción no exercicio do triplete de garantías establecidas (evolución insuficiente dos rendementos territorializados do IRPF, suficiencia dinámica, financiamento mínimo por habitante).

Palabras Clave: Financiamento autonómico / Autonomía financeira / Equidade / Crecemento demográfico / Garantías do novo modelo.

A NEW FINANCING MODEL FOR COMMON REGIME AUTONOMOUS COMMUNITIES: AN EVALUATION OF THE EFFECTS (WITH GUARANTEES)

Summary: In this paper we carry out an evaluation of the basic financing system for common regime autonomous communities in the period 1997-2001. We begin by explaining some of the weakness of the substituted model and then the changes of greater relevance introduced with the reform are reviewed. Do those changes reduce the disequilibrium detected in the previous system? Do they cause new tensions and difficulties? In order to get an answer the instruments utilized are analysed by means of the existing literature on the subject and the results of the application of the new method are anticipated utilising a series of simulations that covers the spectrum of that which is possible. In relation with previous experiences the main innovations are that the following three guarantees are taken into account: Insufficient evolution of income tax territorialized returns, dynamic sufficiency, minimum financing per inhabitant.

Keywords: Autonomous financing / Financial autonomy / Equity / Demographic growth / Guarantees of the new model.

O SISTEMA DO PERÍODO 92-96

O proceso de descentralización, de inusitada potencia¹, que experimentou España dende os inicios da década pasada tivo un perfil máis político ca económico, axustándose as decisións técnicas á capacidade de presión dos diversos axentes

¹ As CC.AA. son responsables de máis do 25% do gasto público total.

participantes así coma ós resultados das negociacións. Os principais² problemas que o modelo arrastraba á altura de 1996 eran, sen dúbida, (seguimos un traballo anterior: Fernández Leiceaga, 1996).

- 1) *A débil autonomía tributaria.* O baixo nivel de descentralización, tanto dos gastos como dos ingresos, caracterizaba á facenda pública española nos inicios dos anos 80. Pero a transferencia de competencias provocou un desequilibrio crecente entre a descentralización do gasto e a ferreña centralización dos ingresos. Como consecuencia causáronse "*problemas de asignación, falta de transparencia en los procesos de decisión pública y un sesgo hacia el endeudamiento*" (Monasterio e Zubiri, 1996, p. 177). O sistema configurado dálles prioridade ás transferencias de recursos dende unha administración tributaria central poderosa ás autonomías receptoras. Esta situación reduce a capacidade política das entidades autonómicas á vez que as descarga da responsabilidade de someter ó criterio dos cidadáns o custo en termos impositivos das súas accións³. A capacidade de impulsar as negociacións periódicas nun sentido favorable define os resultados para cada comunidade autónoma. A insuficiencia de recursos en relación cos servizos públicos desexados obriga a utiliza-lo endebedamento, pola rixidez e a escasa capacidade recadatoria dos instrumentos tributarios descentralizados. Pódese concluír que "*el Estado asume así, durante este período, su papel de garante de la suficiencia... y el de guardián de la solidaridad interregional...El resultado, sin embargo, merma la autonomía financiera*" (Ezquiaga e García, 1997, p. 174).
- 2) *As incertezas sobre a equidade.* Certamente resulta complicado determinar se o modelo de financiamento incorpora na práctica a equidade como un dos seus principios orientadores. O sistema autonómico é complexo e contén elementos de diferenciación interna moi relevantes: a división entre CC.AA. de réxime foral (con competencias moi amplas e modelos específicos de financiamento) e de réxime común; nas últimas, diversos niveis competenciais, esquemas específicos de financiamento (como o de Canarias) e o carácter uni ou pluriprovincial, que determina as relacións entre facenda autonómica e provincial.

Dende 1987 repártese entre as CC.AA. de réxime común un fondo xeral, calculado como unha porcentaxe de participación en ingresos do Estado. A súa distribución individualizada quere responder a criterios de necesidade: diferencias no nivel competencial de cada comunidade autónoma e incidencia das variables re-

² Evidentemente, non esgotámo-los problemas do modelo con estas referencias.

³ A introducción en 1993 da cesión dun 15% da cota líquida territorializada do IRPF a algunhas CC.AA. non modificou substantivamente os termos do problema.

presentativas das funcións de custo de prestación dos servizos en cada territorio. Deste fondo xeral réstase a recadación normativa por tributos cedidos e taxas, para determina-la transferencia efectiva dende a facenda central⁴ ás rexións.

As substanciais diferencias nos niveis de financiamento por habitante entre comunidades de similar nivel competencial (Monasterio e Zubiri, 1996) alértannos sobre a imperfección do axuste entre ese modelo e o principio de equidade. Nunha relación non-exhaustiva recollémo-los seguintes problemas:

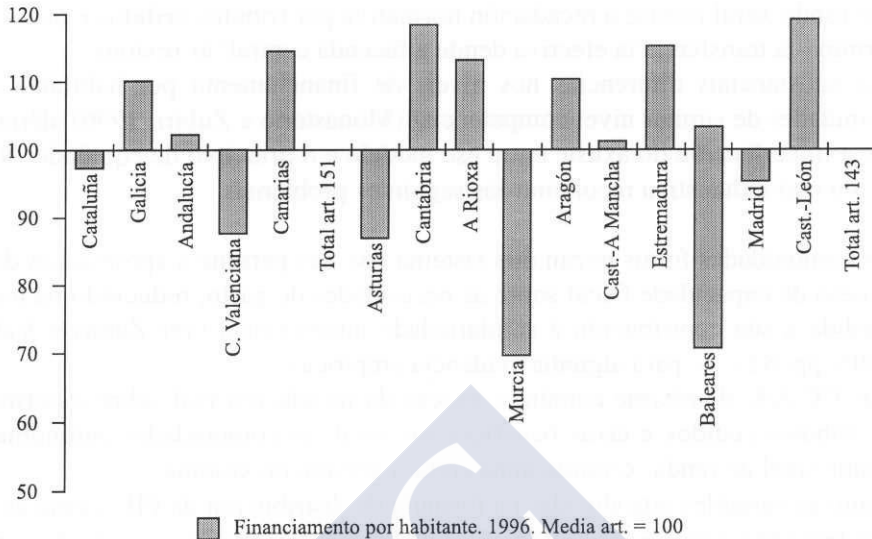
- a) As comunidades forais gozan dun sistema que lles permite a apropiación do seu exceso de capacidade fiscal sobre as necesidades de gasto, reducindo na mesma medida a súa contribución á solidariedade interrexional (ver Zubiri e Vallejo, 1995, pp. 82 e ss. para algunha evidencia empírica).
- b) Nas CC.AA. de réxime común, o exceso da recadación real sobre a normativa en tributos cedidos e taxas beneficia, en xeral, ás comunidades autónomas de maior nivel de renda, xerando unha certa regresión no sistema. Tanto as variables introducidas na fórmula de distribución da PIE⁵ como as súas ponderacións non derivan de estudos de custos dos servizos senón dos procesos de negociación política. Os principios distributivos favorecen ás CC.AA. extensas e pluriprovinciais, como Andalucía e Estremadura, fronte ás uniprovinciais e densamente poboadas (como Madrid).
- c) A inclusión de elementos redistributivos na fórmula de reparto da participación en ingresos do Estado (PIE) non resulta aceptable teoricamente. Non parece sensata a penalización das xurisdiccións con superior capacidade fiscal (nivel de renda máis elevado), que obterían un financiamento por habitante inferior.

Na gráfica adxunta observamos cómo, á altura de 1996, o financiamento por habitante difería de xeito considerable tanto dentro do grupo de CC.AA. de competencias amplas coma no interior do grupo de comunidades de competencias reducidas; as CC.AA. de Valencia (art. 151), Asturias, Murcia e Baleares (art. 143) sitúanse por baixo do 90% do financiamento medio por habitante en cada grupo, se consideramos só os recursos básicos non condicionados, con excepción do FCI⁶.

⁴ Transferencia que representa 4/5 partes, aproximadamente, dos recursos totais.

⁵ Que en realidade son dúas, unha para as CC.AA. do art. 151 e outra para as do 143.

⁶ Deixamos fóra as CC.AA. forais por non ser relevantes para a reflexión subseguinte; a exclusión do FCI xustifícase polo seu carácter de instrumento condicionado á dotación de capital físico en favor das CC.AA. atrasadas; a exclusión do financiamento sanitario porque responde a criterios diferentes ós citados. Subliñemos que ámbolos dous elementos deberían ter propiciado unha aproximación dos niveis de financiamento por habitante.

Gráfica 1.- Recursos básicos totais por habitante, 1996 (media art. = 100)

FONTE: CPPF, 1996. Elaboración propia.

AS CARACTERÍSTICAS CENTRAIS DO NOVO MODELO

En setembro de 1996, o Consello de Política Fiscal e Financeira aprobou un novo sistema para o financiamento das comunidades autónomas de réxime común⁷, con vixencia para o período 1997-2001; este sistema foi a continuación desenvolvido —e, ás veces, perfilado (Sánchez Sánchez, 1997) — na Lei de cesión de tributos e na modificación da LOFCA.

Este acordo presenta, sen dúbida, algúns elementos correctores da situación previamente definida. En lugar destacado convén cita-lo⁸ aumento da autonomía financeira e da corresponsabilidade fiscal das CC.AA., reducindo o desequilibrio existente coa descentralización do gasto. Este avance substancial depende da cesión dun 15% da tarifa do IRPF ás CC.AA., con capacidade normativa sobre deducións persoais, mínimo exento e tipos de gravame (cun límite dun 20% de variación). Esta cesión complementábase coa participación territorializada nun 15% do rendemento do mesmo imposto a aquelas CC.AA. que teñan capacidade para absorbelo. No momento en que as CC.AA. do artigo 143 asuman as competencias en educación desaparecerá a participación territorializada e o tramo autonómico do IRPF ascenderá a un 30%. Ademais, a xestión do IRPF será única: a Axencia Es-

⁷ Cómpre indicar que tres CC.AA. votaron en contra (Andalucía, Extremadura e Castela-A Mancha). De non mediar acordo posterior seguirá vixente para estas comunidades o sistema do período 1992-1996.

⁸ Quen desexe consultar unha descrición polo miúdo do novo sistema pode acudir a Sánchez Sánchez (1997), Caramés Viéitez e Vázquez Navarrete (1997) ou Ezquiaga e García (1997).

tatal de Administración Tributaria (AEAT) encargárase tanto do tramo autonómico coma do central, por máis que as comunidades participen nas tarefas desa axencia a través da Comisión Mixta de Coordinación da Xestión Tributaria e dos Consellos Territoriais de Dirección para a Xestión Tributaria.

Por outra parte, os impostos cedidos transfórmanse en impostos propios, con capacidade normativa sobre mínimo exento, tarifa e outros elementos, pero con certas limitacións e condicións.

A variable de peche do modelo é a participación en ingresos do Estado; a neutralidade financeira no ano base garante que en 1996 cada comunidade autónoma obtería os mesmos recursos tanto se se aplica o antigo coma o novo modelo. Da cantidade global que resulte réstase a recadación normativa por 15% do IRPF, participación territorializada no IRPF e tributos cedidos e taxas⁹. A suma así calculada constitúe a participación en ingresos do Estado que se lle asigna a cada comunidade.

A partir de 1997, o financiamento de cada comunidade dependerá da evolución da recadación efectiva no seu territorio, dos instrumentos de que dispón con autonomía (tributos cedidos, taxas, IRPF autonómico) ou nos que participa (IRPF central), así como da evolución da participación en ingresos do Estado. O primeiro conxunto será sensible, sen utilización da capacidade normativa, "*al crecimiento de la renta regional y la relación entre la elasticidad-renta de la recaudación del IRPF y el nivel de renta per cápita*" (Lago, 1997, p. 8¹⁰). O segundo dependerá do incremento dos ITAE (ingresos tributarios axustados estruturalmente)¹¹.

Por último, créase un *Fondo de Garantía* en previsión de desequilibrios na evolución futura do financiamento en cada comunidade. O Fondo ofrece garantías contra tres situacións:

1) Evolución insuficiente dos recursos por IRPF. Considéranse dous supostos:

- 1.1) De medra-lo PIB nominal por riba da recadación do IRPF en España, gáranse a cada comunidade un incremento dos seus recursos dependentes do IRPF (tramo autonómico e participación) non inferior ao 90% do aumento da recadación do IRPF estatal.
- 1.2) De medra-lo IRPF en España por riba do PIB nominal gáranse a cada comunidade que os seus recursos dependentes do IRPF aumentarán cando menos á mesma taxa que o PIB nominal.

⁹ A recadación normativa do 15% do IRPF coincide coa súa recadación efectiva en 1996, ó igual que para a participación territorializada; para os tributos cedidos e para as taxas afectas ós servizos coincide coa recadación normativa de 1996 segundo o anterior modelo.

¹⁰ Citámo-lo documento mimeografado.

¹¹ Que inclúen os impostos directos e indirectos (agás os cedibles), os recursos da Unión Europea e as cotizacións sociais e por desemprego.

- 2) Evolución insuficiente dos recursos totais (Garantía de suficiencia dinámica). O aumento de recursos totais para cada comunidade non será inferior ao aumento do 90% dos recursos do conxunto das comunidades
- 3) Desigualdade no financiamento total por habitante¹². No exercicio 2001 os recursos por habitante en cada comunidade non poderán ser inferiores ó 90% do financiamento por cápita do conxunto das comunidades.

AVALIACIÓN DO NOVO SISTEMA: INSTRUMENTOS E RESULTADOS

Indicamos previamente que o novo modelo aumenta a autonomía financeira real das CC.AA. Sen embargo, permanece a incerteza sobre a equidade¹³ e, sobre todo, non se intervén sobre os instrumentos de solidariedade. O Fondo de Compensación Interterritorial queda á marxe da reforma, aínda que se prevé un lixeiro aumento da súa contía; o Fondo de Nivelación de Servicios será obxecto dun novo grupo de estudos. Analizaremos, polo miúdo, os efectos previsibles sobre a autonomía financeira e a equidade.

♦ *Unha maior —pero desigual— dose de autonomía financeira*: de ser este o obxectivo principal da reforma, dende logo tense avanzado con decisión no seu cumprimento. Na gráfica 2 podemos observa-lo degraio de autonomía financeira que, no ano 1996, suporía a aplicación do novo modelo. A porcentaxe sobre os recursos incondicionados totais (fóra fondo) que representa a suma do 15% da tarifa do IRPF, a participación territorializada (cando existe) e os tributos cedidos e taxas oscila¹⁴, segundo as CC.AA., entre un 40 e un 100%. No peor dos casos duplícase o degraio de autonomía previo. Chama a atención a amplitude das diferencias; nun nivel elevado sitúase Cataluña e a maior parte das CC.AA. do art. 143 (coa excepción de Estremadura e Castela-A Mancha¹⁵). O grupo de menor corresponsabilidade intégro Galicia, Andalucía e Estremadura. Coa universalización das transferencias en educación retrocederá o nivel medio de autonomía financeira das CC.AA. do art. 143 e aumentará a súa dispersión. Unha vez que isto se produza, producirase unha elevada correlación directa entre degraio de autonomía e nivel

¹² Garantía que depende da transferencia do ensino non-universitario ás CC.AA. do art. 143.

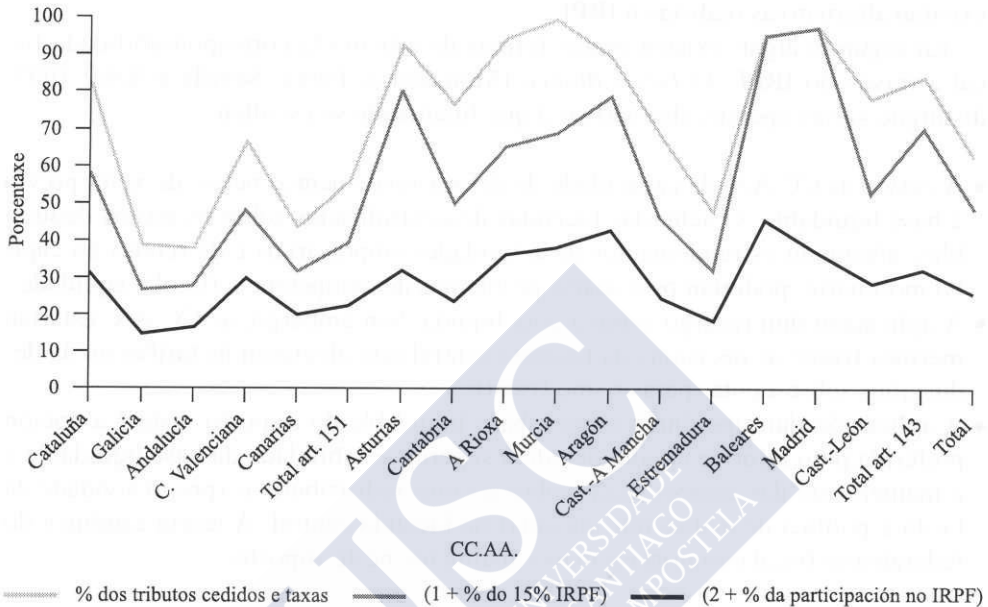
¹³ Ademais das reflexións que faremos de seguido, cómpre lembrar que o financiamento sanitario seguirá á marxe do réxime común e será obxecto dun acordo específico.

¹⁴ Como xa indicamos, estamos deixando fóra do cálculo os recursos para o financiamento da sanidade, os procedentes do FCI e dos fondos europeos, así como outras partidas condicionadas. O degraio de autonomía medido sobre os ingresos totais das CC.AA. reduciríase sensiblemente, sobre todo nas que teñen asumido competencias sanitarias.

¹⁵ Madrid e Baleares non reciben participación territorializada por non teren a capacidade de absorción suficiente; Aragón e Asturias só 1/3 por similar razón.

relativo de renda por habitante, que determina a capacidade fiscal media en cada territorio¹⁶.

Gráfica 2.- Autonomía financeira, 1996



FONTE: CPFF, 1996. Elaboración propia.

Subsisten, aínda neste plano, elementos de discusión e de dúbida. En primeiro lugar, discútese se o IRPF é o imposto adecuado para practicala cesión. No seu favor actúan (Caramés e Vázquez, 1997) tanto a carencia de problemas de translación da carga tributaria como a perceptibilidade para os cidadáns das decisións que eventualmente adopten as CC.AA. sobre o seu tramo; así como a súa elástica resposta ós cambios nas circunstancias económicas, o que garante a súa rendibilidade e estabilidade durante o ciclo. Tamén son elementos positivos a experiencia comparada doutros países e a non-necesidade de modifica-lo marco normativo básico do imposto. Os autores do *Libro Blanco* (Monasterio, Pérez, Sevilla e Solé, 1995) indican adicionalmente o consenso previo entre os expertos e a existencia dunha tentativa previa, limitada, como a da cesión de parte da cota líquida do imposto, como argumentos en favor de instrumentala corresponsabilidade a través desa figura. En contra do IRPF xogan (Caramés e Vázquez, 1997) a dificultade para a atribución dos rendementos obtidos fóra da CC.AA. por residentes nela, a desi-

¹⁶ Tamén inflúe o financiamento por habitante. O elevado nivel de autonomía financeira de Murcia explícase, no fundamental, por este factor.

gualdade na distribución xeográfica da capacidade fiscal¹⁷ e a posibilidade de que a competencia fiscal xere efectos distorsionadores sobre a asignación de recursos no territorio español. Sopesados ámbolos dous conxuntos de razóns parece que, de optar por unha única figura tributaria para avanzar na autonomía financeira non existían alternativas realistas ó IRPF.

En segundo lugar, existen outras formas de articula-la corresponsabilidade fiscal a través do IRPF. O *Libro Blanco* (Monasterio, Pérez, Sevilla e Solé, 1995) distingue varias opcións alternativas á que finalmente se escolleu:

- A cesión ás CC.AA. da capacidade de definir rendementos netos, de xeito previo á base liquidable. Ó actua-las facendas descentralizadas sobre os gastos deducibles, afectando ós rendementos de actividades empresariais e de rendas do capital mobiliario, poderían provocarse problemas de competencia fiscal e equidade.
- A aplicación dun recargo sobre a cota líquida. Sen embargo, as CC.AA. estarían inermes fronte ás decisións da facenda central que afectasen ás tarifas ou ás deducións sobre a cota (parasitismo fiscal).
- A aplicación dun tipo único sobre a base liquidable do imposto. Esta é a opción preferida polo informe citado, debido á superior estabilidade da base liquidable e ó mantemento das competencias sobre accións redistributivas (progresividade da tarifa e política de deducións da cota) na facenda central. A teoría canónica do federalismo fiscal cumpríriase máis cabalmente neste suposto.

Sen embargo, o Consello de Política Fiscal e Financeira optou por crear un imposto autonómico sobre a renda das persoas físicas mediante a escisión en dúas da anterior tarifa progresiva sobre a base liquidable, incorporando a posibilidade de que as CC.AA. actúen sobre algunhas deducións persoais. Sen dúbida, esta opción transfere capacidade normativa sobre aspectos relevantes¹⁸; non obstante, Monasterio (1997) e Sánchez (1997) coinciden en que provoca *parasitismo fiscal* porque o manexo da política de deducións por parte da facenda central no futuro provocará efectos sobre a recadación autonómica por IRPF. Deste xeito, "*la participación autonómica en el IRPF se hace no sobre la base imponible del impuesto sino sobre la cuota líquida estatal del mismo*" (Sánchez Sánchez, 1997, p. 53). Ademais, esta fórmula acentúa as diferencias de capacidade fiscal entre as CC.AA.

Por outra parte, os rendementos económicos do novo modelo para as CC.AA. dependerán nunha medida excesiva das características do ano 1996, que é tomado como base de partida; aquelas CC.AA. que tivesen nese exercicio unha recadación inferior á normal veranse beneficiadas.

¹⁷ Aínda que é dubidoso que a distribución da capacidade fiscal de calquera outro imposto fose menos desigual.

¹⁸ Desdóbrase en dúas a tarifa, cun tramo autonómico do 15% dos tipos iniciais; a cota íntegra autonómica resultante redúcese nun 15% das deducións. Derívase así cara ás CC.AA. un 15% das cotas líquidas.

En terceiro lugar, sería conveniente que a autonomía financeira das CC.AA. repositase sobre máis figuras impositivas (Monasterio, Pérez, Sevilla e Solé, 1995; Monasterio, 1997). No *Libro Blanco* cítase expresamente o IVE en fase minorista e, con reservas, alúdese ós impostos especiais. Sen embargo, a cesión destes últimos á Comunidade Autónoma de Euscadi demostra a viabilidade de fórmulas que superan as dificultades para a territorialización dos rendementos desas figuras tributarias.

Sen dúbida, a ampliación da base tributaria da corresponsabilidade provocaría unha redución da inestabilidade na evolución dos recursos totais de cada comunidade autónoma pola súa sensibilidade á cota líquida do IRPF territorializado¹⁹, reduciría o impacto sobre a recadación das decisións da facenda central que reorienten a carga fiscal e aumentaría a capacidade de perfilar sistemas fiscais lixeiramente diferentes en cada comunidade autónoma —sen que necesariamente isto tivese algún efecto sobre o nivel de recursos—.

Non semella, en cambio, que a decisión de manter, aínda que sen topes, a participación territorializada sexa moi correcta, cando existen alternativas co mesmo efecto e con menores complicacións (Monasterio, 1997).

En cuarto e último lugar, no caso do IRPF ten prevalecido o principio de unidade de xestión —con vantaxes evidentes: "*se evitan costes administrativos importantes, disminuyendo también la fiscalidad indirecta del contribuyente*" (Caramés e Vázquez Navarrete, 1996, p. 242) — sobre a autonomía das CC.AA. Pero ese principio unitario despréciase nos tributos anteriormente cedidos, ó residir nas CC.AA. as competencias sobre a xestión. A madureza do IRPF (Ezquiaga e García, 1997) sitúa as posibilidades de incrementa-la presión fiscal (e, polo tanto, a recadación) nunha mellor xestión e nun combate máis eficaz contra a fraude. Para que as CC.AA. sexan efectivamente corresponsables deberían ter capacidade de decisión na xestión do imposto. Algo que agora non sucede, pola súa posición minoritaria no seo dos *Consejos Territoriales de Dirección de la Gestión Tributaria*. A alternativa deseñada no *Libro Blanco* ampliaba o campo de acción do principio de xestión unitaria, ó vincular a unha única axencia a xestión de tódolos impostos, pero facilitaba a incidencia das CC.AA. no seo dela.

◆ *O esquecemento dos criterios de necesidade*: diversos autores teñen indicado que un dos defectos centrais do novo modelo é a ausencia dun criterio obxectivo de equidade (Monasterio, 1996). Ezquiaga e García (1997) subliñan que a participación en ingresos do Estado desvincúlase do custo de prestación dos servizos, fronte á situación previa na que o Estado asumía o seu papel de garante da suficiencia e de gardián da solidariedade interterritorial. Álvarez Corbacho (1996, p. 15) indica que o novo modelo "*concreta bien las condiciones de la corresponsa-*

¹⁹ O impacto da inestabilidade é maior naquelas CC.AA. cunha meirande autonomía financeira.

*bilidad fiscal a través del IRPF, pero ignora las exigencias de la solidaridad territorial, que se desplazan al terreno de los principios generales y a negociaciones posteriores*²⁰. As garantías establecidas cóbrense cunha sombra de dúbida, por ineficaces, insuficientes ou de distante cumprimento.

O texto do acordo sacraliza a situación do ano 1996²¹ ó establece-la neutralidade financeira no ano base (os resultados do novo modelo serían similares ós que resultan do anterior). En termos de equidade isto posúe maior relevancia por canto se desvincula, en primeira lectura, a posterior evolución do financiamento en cada comunidade autónoma dos cambios nas necesidades de recursos. As magnitudes ligadas ó IRPF e ós tributos cedidos evolucionarán en función da recadación no seu ámbito territorial; a participación en ingresos do Estado dependerá do perfil de crecemento da base ITAE —e, polo tanto, do sistema impositivo español no seu conxunto—. A evolución diverxente de ámbolos dous índices de crecemento en España afectará, antes de aplica-las garantías, de xeito diferencial a cada comunidade autónoma en función da proporción en que cubrirese os recursos totais no ano base gracias a un ou outro dos instrumentos. Interesa destacar, sobre todo, que a evolución dos recursos totais de cada comunidade autónoma deixa de depender así dos criterios de necesidade ou de esforzo fiscal. Se a carga fiscal dos tributos non cedidos aumenta en España a un ritmo superior á do IRPF e outros tributos cedidos, perderán tódalas CC.AA. en relación co modelo previo (quinquenio 92-96)²² (Ezquiaga e García, 1997), pero sairán prexudicadas sobre todo as que gozan de maior autonomía financeira no novo modelo.

Pero a equidade posúe tamén unha compoñente comparativa. A posibilidade de evolución diverxente do IRPF en cada rexión xeraría diferencias no perfil de crecemento dos recursos totais, que se combinarían coas resultantes do caso previo. O debate neste punto tense centrado sobre se o IRPF tende a experimentar un maior crecemento nas rexións atrasadas ou nas adiantadas, sen que se obtivesen resultados concluíntes. Álvarez Corbacho (1996, p. 31) defende que "*si la economía crece a tasas importantes, la cesión del IRPF puede generar desequilibrios territoriales, incluso introduciendo elementos de regresividad en el mismo*". Alcalá e Carles (1995) amosan que as cotas líquidas do IRPF tenden a medrar máis cás das CC.AA. máis adiantadas, a ritmos de expansión económica similar. Caramés e Vázquez Navarrete (1997, p. 182) analizan os resultados da aplicación retrospectiva da cesión do 30% do IRPF nos períodos 87/91 e 92/96, con resultados non-concluíntes: "*El año base del sistema y la evolución del índice prevalente que se*

²⁰ Na solidariedade interterritorial entran tanto a garantía dun nivel mínimo aceptable de servizos públicos canto a solidariedade para o desenvolvemento.

²¹ Xa temos realizada unha avaliación en termos da súa adecuación á equidade; débese lembrar, así mesmo, que a fixación das variables distributivas, como a poboación, utilizaba información do 1988.

²² Supoñemos que o índice que prevalece, en tal caso, sería o da base ITAE.

tome influyen enormemente en el análisis. Así, si el crecimiento de la financiación incondicionada (porcentaje de participación y 30% IRPF normativo) responde a las variables utilizadas hasta la fecha, las diferencias de financiación entre las distintas Comunidades Autónomas existirán, aunque no podríamos concluir en qué Comunidades se producirá una sobrefinanciación o una infrafinanciación". Lago (1997, p. 14) conclúe que a evolución similar do VAB das CC.AA. no curto prazo é o máis probable e que, á luz do pasado, "no parece totalmente razonable suponer que las regiones más ricas vayan a gozar de tasas de crecimiento superiores en el futuro próximo"; tampouco pode sosterse, segundo este autor, que a elasticidade renda da presión fiscal fose superior nas rexións máis ricas.

As perdas en termos dunha superior incerteza acompañan ós avances en autonomía financeira. Fronte ó carácter (máis) predicible do anterior método, o actualmente vixente depende de variables de difícil anticipación. Poden, razoablemente, simularse escenarios diversos, con doses notables de plausibilidade, pero non é posible coñecer cál será o que finalmente sucederá. Por iso ten sentido imaxinar casos alternativos, incorporando a existencia das garantías anteriormente mencionadas. A primeira e a segunda garantías limitan as posibilidades de perda dunha comunidade autónoma fronte ás outras; a terceira facilita a aproximación dos recursos totais por habitante. A equidade guindada pola porta podería entrar, así, pola xanela.

OS ESCENARIOS POSIBLES

INTRODUCCIÓN

Dende que se aprobou o novo modelo apareceron diversos estudos que tentan anticipa-los seus efectos. En ocasións (por exemplo, en Caramés e Vázquez, 1997)²³ simúlanse os resultados do modelo en distintos períodos do pasado (1987-1991; 1992-1996), usando os valores reais das variables relevantes. Este exercicio é de enorme interese no esclarecemento das consecuencias financeiras do sistema²⁴, aínda que padece dun notable inconveniente: a súa utilidade para a previsión depende do mantemento no futuro das regras de evolución histórica das variables. Convén así complementar estes ensaios coa simulación de escenarios alternativos.

Tanto Álvarez Corbacho (1996) como Ezquiaga e García (1997) producen varios casos hipotéticos para o período 1997-2001. O primeiro imaxina dous supostos²⁵, comparando Cataluña e Galicia:

²³ Tamén Ezquiaga e García (1997) simulan os resultados no período 92-96. A súa conclusión máis relevante é que tódalas CC.AA. do art. 151 perderían recursos coa aplicación, sen garantías, do novo modelo.

²⁴ O resultado máis relevante é a variabilidade en función do período escollido.

²⁵ En realidade tres, pero un de entre eles supón só unha exacerbación do primeiro que explicamos de seguido.

- a) Se ten lugar un reforzamento da fiscalidade directa²⁶ sae beneficiada Cataluña a causa da maior porcentaxe que representa o 30% do IRPF sobre os recursos totais. A aplicación dunha garantía²⁷ reduciría sensiblemente o prexuízo comparativo para Galicia.
- b) Se ten lugar un debilitamento da fiscalidade directa²⁸ Galicia e —aínda en maior medida— as CC.AA. que non aceptaron o novo modelo gañan posicións.

Pola súa parte, Ezquiaga e García (1997, pp. 185 e ss.) introducen unha variante neste escenario²⁹, que aplican a tódalas comunidades do artigo 151. Conclúen que tería lugar "*una pérdida acumulada a lo largo del quinquenio de 180 mil millones de pesetas*"; os prexuízos serían porcentualmente máis importantes nas CC.AA. cun maior peso do IRPF nos recursos totais en 1996.

O noso exercicio consistirá na produción e comparación de diversas simulacións, co obxectivo de identifica-los factores que definen os resultados da aplicación do sistema. Como nos exemplos previos, analizáremo-lo efecto dun crecemento diferencial en España do IRPF ou dos restantes tributos. Pero tamén observáremo-las consecuencias de diferencias no crecemento da recadación do IRPF por comunidade autónoma, combinadas con distintos ritmos de expansión dos ITAE. Adicionalmente, introduciremo-las tres garantías do modelo. A consideración da terceira garantía obríganos a defini-la poboación de referencia para cada comunidade autónoma no ano 2001. Supoemos que o crecemento demográfico no período 1996-2001 é similar ó experimentado entre 1991 e 1996³⁰.

AS CONSECUENCIAS DO DISTINTO CRECIMENTO DO IRPF E DOS ITAE EN ESPAÑA³¹

Debemos fixarnos nesta fase nas tres primeiras columnas da táboa 1. Construímos tres simulacións sen diferencias nos comportamentos das rexións: só varía o ritmo de crecemento do IRPF e dos ITAE en España. A columna inicial (A) recolle o suposto de debilitamento do IRPF; a segunda (B), o de reforzamento desta figura tributaria, que gaña peso en relación ós ITAE; a terceira (C), por fin, defínese pola neutralidade. Tódalas variables relevantes se expanden ata a mesma taxa. Este último suposto serve para reflecti-los efectos do dinamismo poboacional diverso, así como para se converter en referencia para situa-los outros casos.

²⁶ O IRPF expandiríase a unha taxa anual do 10%, a PIE e os tributos cedidos ó 5%.

²⁷ Aínda que non se di explicitamente, só podería tratarse da garantía de suficiencia dinámica. Os nosos cálculos indican que en tal caso tampouco xogarí esta garantía, pois os recursos totais de Galicia medran a un ritmo superior ó 90% do ritmo de crecemento dos recursos totais en Cataluña (e, previsiblemente, da media das do art. 151).

²⁸ A PIE medraría ó 5% anual, o IRPF ó 4% e os tributos cedidos ó 3%.

²⁹ Aumento do IRPF ó 2% anual, ITAE e tributos cedidos ó 5%.

³⁰ Para 1991 empregamos datos procedentes do *Censo*; para 1996, do *Padrón*.

³¹ O caso A coincide co estudiado por Ezquiaga e García (1997). Podemos entende-las simulacións como o feito de contextua-la da súa análise así como unha avaliación do papel das garantías.

Táboa 1.- Escenarios financeiros para as comunidades autónomas de réxime común

	A	B	C	E	F	G	H	I	L
PIB	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
IRPF									
GRUPO 1	2	5	3,5	5	5	5	2	2	2
GRUPO 2	2	5	3,5	2	2	2	5	5	5
ITAE	5	2	3,5	2	3,5	5	2	3,5	5
TC	5	2	3,5	2	3,5	5	2	3,5	5

CC.AA. do grupo 1: Cataluña, Valencia, A Rioxa, Madrid, Balears; CC.AA. do grupo 2: resto das CC.AA.

Cadro 1.- Estructura do financiamento, 1996. Novo modelo

CC.AA.	IRPF, 15%	Participación no IRPF	Tributos cedidos e taxas	PIE
Cataluña	25,58	25,58	31,58	17,25
Galicia	12,25	12,25	14,81	60,68
Andalucía	11,06	11,06	16,39	61,49
Com. Valenciana	18,04	18,04	29,87	34,04
Canarias	12,38	12,38	19,94	55,29
TOTAL art. 151	16,49	16,49	22,85	44,17
Asturias	37,36	12,33	42,55	7,76
Cantabria	25,98	25,98	24,27	23,77
A Rioxa	29,27	29,27	36,08	5,38
Murcia	30,82	30,82	38,17	0,19
Aragón	35,07	11,57	43,12	10,23
Castela-A Mancha	21,45	21,45	25,21	31,90
Estremadura	14,56	14,56	18,34	52,55
Baleares	49,03	0,00	45,46	5,52
Madrid	59,41	0,00	37,26	3,33
Castela-León	24,74	24,74	28,63	21,90
TOTAL art. 143	37,53	13,37	33,31	15,79
TOTAL	22,39	15,61	25,79	36,21

FONTE: CPFF, 1996. Elaboración propia.

Efectos das diferencias na estrutura inicial dos recursos totais

De entrada, é doado decatarse da diverxencia de intereses entre as CC.AA. de competencias amplas e as outras. As primeiras resultan máis beneficiadas no suposto de debilitamento do IRPF, mentres que as segundas, no seu conxunto, obteñen mellores resultados no suposto alternativo. As oscilacións son menores nas CC.AA. do art. 143.

Para cada comunidade, "las posibilidades de sufrir un descalabro en el volumen de recursos en caso de que se produzca una evolución desfavorable del IRPF son directamente proporcionales al grado de corresponsabilidad" (Ezquiaga e García, 1997, p. 186). Cómpre indicar que as CC.AA. que, como Cataluña, Asturias, Cantabria, etc., parten dun financiamento equilibrado entre o 30% do IRPF e o resto dos recursos obteñen resultados dotados dunha grande estabilidade. Fronte a esta situación, aquelas que como Galicia, Andalucía ou Estremadura (ou Murcia

e Madrid) dependen basicamente dun grupo de recursos obteñen resultados máis variables.

Cadro 2.- Incremento dos recursos totais, 1996-2001. Diversos supostos, sen garantías

CC.AA.	A	B	C	E	F	G	H	I	L
Cataluña	18,82	19,22	18,77	19,22	23,30	27,63	10,41	14,49	18,82
Galicia	23,41	14,63	18,77	10,41	16,72	23,41	14,63	20,94	27,63
Andalucía	23,82	14,22	18,77	10,41	16,92	23,82	14,22	20,73	27,63
Com. Valenciana	21,41	16,62	18,77	16,62	21,97	27,63	10,41	15,75	21,41
Canarias	23,36	14,67	18,77	10,41	16,70	23,36	14,67	20,96	27,63
TOTAL art. 151	21,95	16,09	18,77	13,85	19,46	25,39	12,64	18,25	24,19
Asturias	19,07	18,96	18,77	10,41	14,61	19,07	18,96	23,17	27,63
Cantabria	18,68	19,36	18,77	10,41	14,42	18,68	19,36	23,37	27,63
A Rioxa	17,55	20,49	18,77	20,49	23,96	27,63	10,41	13,87	17,55
Murcia	17,01	21,02	18,77	10,41	13,61	17,01	21,02	24,23	27,63
Aragón	19,60	18,44	18,77	10,41	14,87	19,60	18,44	22,90	27,63
Castela-A Mancha	20,24	17,79	18,77	10,41	15,18	20,24	17,79	22,57	27,63
Estremadura	22,61	15,42	18,77	10,41	16,33	22,61	15,42	21,35	27,63
Baleares	19,19	18,85	18,77	18,85	23,11	27,63	10,41	14,67	19,19
Madrid	17,40	20,64	18,77	20,64	24,03	27,63	10,41	13,80	17,40
Castela-León	19,11	18,93	18,77	10,41	14,63	19,11	18,93	23,15	27,63
TOTAL art. 143	18,86	19,17	18,77	14,15	18,25	22,60	15,43	19,54	23,89
TOTAL	21,08	16,95	18,77	13,93	19,12	24,61	13,42	18,61	24,10
90% TOTAL	18,98	15,26	16,89	12,54	17,21	22,15	12,08	16,75	21,69

FONTE: Elaboración propia.

A maior autonomía financeira de que gozan as CC.AA. gracias ó novo modelo supón diferencias máximas (casos A e B) nos recursos que se obteñen pola vía do IRPF de 200.000 mil millóns de ptas. adicionais ou 5.500 ptas./habitante, no ano 2001 para o conxunto das CC.AA. Cataluña sería responsable de ¼ da cifra global e marcaría a máxima diferenca nos valores por habitante (8.700 ptas.). Nas CC.AA. do art. 143 a máxima diferenca absoluta sitúase en Madrid e en pesetas por habitante na Rioxa. Teñamos en conta que, sobre os recursos totais³², esas cifras representan unha desviación do 5.5%, aínda que nalgunhas CC.AA. (Cataluña, Madrid, A Rioxa, Cantabria) se supera claramente esa porcentaxe. Pero os desequilibrios que a corresponsabilidade no IRPF introduce son xa parcialmente compensados pola evolución do resto dos recursos.

O escenario A é de doada xestión financeira —pois os ingresos globais do Estado aumentan máis cós das CC.AA. —, aínda que pode suscitar algunha preocupación de orde política. O B é máis problemático, por canto a corresponsabilidade fiscal xera rendementos relevantes para algunhas CC.AA. (Cataluña, Madrid, A Rioxa, Murcia), pero a custa do conxunto e cun moderado crecemento dos recur-

³² Utilizando as cifras do caso C como referencia.

dos da facenda central —pois o crecemento dos ITAE é pequeno e inferior ó do PIB nominal—. A acentuación das diferencias prexudica as áreas atrasadas sen que as compensacións atopen un financiamento indoloro, polas agudas restricións que soportará a facenda central.

Cadro 3.- Recadación do IRPF no ano 2001. Distintos supostos. Diferencias en relación coa hipótese C

CC.AA.	A) Cifras absolutas				B) Valores por habitante			
	A	B	E, F, G	H, I, L	A	B	E, F, G	H, I, L
Cataluña	-25.895,95	27.441,48	27.441,48	-25.895,95	-4,23	4,48	4,48	-4,23
Galicia	-6.268,47	6.642,59	-6.268,47	6.642,59	-2,27	2,41	-2,27	2,41
Andalucía	-13.694,08	14.511,37	-13.694,08	14.511,37	-1,82	1,93	-1,82	1,93
Com. Valenciana	-10.744,34	11.385,59	11.385,59	-10.744,34	-2,58	2,73	2,73	-2,58
Canarias	-3.815,99	4.043,74	-3.815,99	4.043,74	-2,21	2,34	-2,21	2,34
TOTAL art. 151	-60.418,84	64.024,76	15.048,52	-11.442,60	-2,71	2,87	0,68	-0,51
Asturias	-2.218,42	2.350,82	-2.218,42	2.350,82	-2,05	2,17	-2,05	2,17
Cantabria	-1.520,01	1.610,73	-1.520,01	1.610,73	-2,88	3,05	-2,88	3,05
A Rioxa	-823,15	872,27	872,27	-823,15	-3,09	3,27	3,27	-3,09
Murcia	-2.212,30	2.344,34	-2.212,30	2.344,34	-1,92	2,04	-1,92	2,04
Aragón	-2.866,08	3.037,14	-2.866,08	3.037,14	-2,42	2,56	-2,42	2,56
Castela-A Mancha	-3.460,88	3.667,44	-3.460,88	3.667,44	-1,96	2,07	-1,96	2,07
Extremadura	-1.665,35	1.764,75	-1.665,35	1.764,75	-1,54	1,64	-1,54	1,64
Baleares	-1.234,72	1.308,41	1.308,41	-1.234,72	-1,51	1,60	1,60	-1,51
Madrid	-13.469,39	14.273,27	14.273,27	-13.469,39	-2,64	2,80	2,80	-2,64
Castela-León	-6.904,06	7.316,11	-6.904,06	7.316,11	-2,79	2,96	-2,79	2,96
TOTAL art. 143	-36.374,38	38.545,28	-4.393,16	6.564,06	-2,35	2,49	-0,28	0,42
TOTAL	-96.793,21	102.570,04	10.655,36	-4.878,54	-2,56	2,72	0,28	-0,13

Valores absolutos, en millóns de pesetas; valores por habitante, en miles de pesetas.

A incidencia da evolución poboacional

Cadro 4.- Incremento dos recursos por habitante, 1996-2001. Diversos supostos, sen garantías

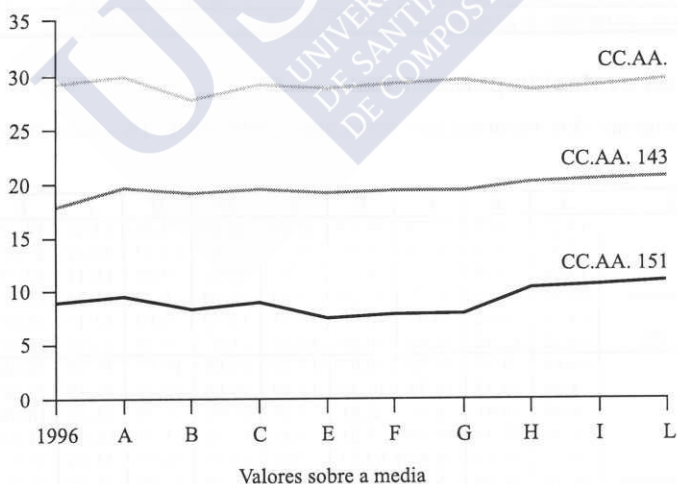
CC.AA.	A	B	C	E	F	G	H	I	L	Media
Cataluña	18,23	18,63	18,18	18,63	22,69	26,99	9,86	13,92	18,23	18,37
Galicia	22,87	14,13	18,25	9,92	16,21	22,87	14,13	20,41	27,07	18,43
Andalucía	19,08	9,85	14,22	6,18	12,44	19,08	9,85	16,11	22,74	14,39
Com. Valenciana	16,81	12,20	14,27	12,20	17,34	22,79	6,22	11,36	16,81	14,45
Canarias	14,70	6,62	10,43	2,66	8,51	14,70	6,62	12,47	18,67	10,60
TOTAL art. 151	18,52	12,82	15,43	10,65	16,10	21,87	9,48	14,92	20,69	15,61
Asturias	19,68	19,57	19,38	10,97	15,20	19,68	19,57	23,80	28,28	19,57
Cantabria	18,66	19,33	18,74	10,39	14,40	18,66	19,33	23,35	27,60	18,94
A Rioxa	16,88	19,81	18,10	19,81	23,25	26,90	9,78	13,23	16,88	18,29
Murcia	11,50	15,33	13,18	5,21	8,27	11,50	15,33	18,38	21,62	13,37
Aragón	19,73	18,57	18,90	10,53	15,00	19,73	18,57	23,04	27,77	19,09
Castela-A Mancha	16,45	14,08	15,02	6,92	11,55	16,45	14,08	18,70	23,60	15,20
Extremadura	21,65	14,52	17,84	9,54	15,42	21,65	14,52	20,40	26,63	18,02
Baleares	11,15	10,84	10,76	10,84	14,81	19,02	2,96	6,94	11,15	10,94
Madrid	15,65	18,84	17,00	18,84	22,19	25,73	8,77	12,11	15,65	17,20
Castela-León	20,89	20,70	20,54	12,06	16,34	20,89	20,70	24,99	29,53	20,74
TOTAL art. 143	17,25	17,55	17,15	12,60	16,65	20,94	13,86	17,91	22,20	17,35
TOTAL	18,40	14,36	16,14	11,41	16,48	21,85	10,91	15,98	21,35	16,32

FONTE: Elaboración propia.

Os incrementos poboacionais máis acusados teñen lugar nos arquipélagos e nas rexións sudorientais (Andalucía, Castela-A Mancha, Valencia, Murcia). Nas CC.AA. do art. 151 observámo-la inexistencia de correlación entre dinamismo demográfico e nivel do financiamento por habitante en 1996. A demografía erosiona en Canarias a posición de partida tan favorable pero, en cambio, tenderá a agrava-la moi deficiente situación de Valencia. Facilitará os progresos comparativos de Galicia pero afectará negativamente ós resultados de Andalucía. En cambio, nas CC.AA. do art. 143 detéctase unha lixeira correlación inversa entre o crecemento poboacional e o nivel dos recursos por habitante en 1996. A demografía tenderá a facer empeora-la situación, xa desfavorable en termos comparativos, de Murcia ou Baleares, mentres que facilitará a consolidación do avance de Castela-León.

A análise dos resultados do caso C (neutralidade) indica que, aínda sen introducir ningún elemento de desequilibrio dende a evolución das magnitudes económicas, o financiamento total por habitante amosa unha superior desviación típica³³ cá detectada no ano 1996 para as CC.AA. do art. 143; este indicador reduce lixeiramente o seu valor, en cambio, para as CC.AA. de competencias amplias³⁴. Sobre todo neste caso, a avaliación da acción da garantía terceira será relevante.

Gráfica 3.- Desviación típica do financiamento por habitante, sen garantías. 1996 e 2001



FONTE: Elaboración propia.

³³ Calculada en porcentaxe sobre a media do financiamento por habitante.

³⁴ Chama a atención que as DS sexan de menor valor no suposto B ca no C.

A acción das garantías e o resultado final

A primeira garantía (de incremento mínimo dos recursos pola vía do IRPF) non actúa nesta familia de supostos, por canto o rendemento do IRPF en toda comunidade autónoma aumenta ó mesmo ritmo có rendemento do IRPF en España³⁵. Este mecanismo non actúa como protección nos supostos analizados, nos que os ITAE e o IRPF en España evolucionan a velocidades diversas.

Cadro 5.- Acción da primeira garantía, acumulada no ano 2001

CC.AA.	1) Valores absolutos		2) Sobre os recursos totais en C	
	E, F, G	H, I, L	E, F, G	H, I, L
Cataluña	0,00	18.907,88	0,00	2,63
Galicia	6.268,47	0,00	1,73	0,00
Andalucía	13.694,08	0,00	1,56	0,00
Com. Valenciana	0,00	7.844,96	0,00	1,79
Canarias	3.815,99	0,00	1,74	0,00
TOTAL art. 151	23.778,54	26.752,84	0,91	1,02
Asturias	2.218,42	0,00	3,46	0,00
Cantabria	1.520,01	0,00	3,66	0,00
A Rioja	0,00	601,02	0,00	3,01
Murcia	2.212,30	0,00	3,25	0,00
Aragón	2.866,08	0,00	3,28	0,00
Castela-A Mancha	3.460,88	0,00	3,02	0,00
Extremadura	1.665,35	0,00	2,05	0,00
Baleares	0,00	901,53	0,00	1,87
Madrid	0,00	9.834,65	0,00	3,05
Castela-León	6.904,06	0,00	3,48	0,00
TOTAL art. 143	20.847,12	11.350,07	1,99	1,09
TOTAL	44.625,66	38.102,91	1,22	1,04

Valores absolutos, en millóns de pesetas.

FONTE: Elaboración propia.

A segunda garantía (de suficiencia dinámica) si que entra en acción, aínda que en magnitudes reducidas, tanto en termos absolutos coma en proporción ós recursos totais. No cadro observamos que suporía entre 7.500 e 12.230 millóns de ptas. acumulados no ano 2001³⁶. Madrid e Andalucía serían, alternativamente, as comunidades que recibirían a maior parte dos recursos proporcionados. No suposto A actúa sobre as CC.AA. nas que os ingresos pola vía do IRPF superan o 50% dos

³⁵ Se incremento do IRPF (España) > incremento do PIB nominal, o Incremento do IRPF en cada comunidade autónoma debe, cando menos, igualar a este último. Pero se incremento do IRPF (i) = incremento de IRPF (E), isto xa sucede e a garantía é innecesaria.

Se o incremento do IRPF (E) < incremento PIB nominal, o incremento do IRPF en cada comunidade autónoma debe, cando menos, se-lo 90% do incremento IRPF (E). De novo, como incremento do IRPF (i) = incremento de IRPF (E), isto xa sucede e a garantía é innecesaria.

³⁶ A aplicación da garantía sería progresiva dende 1998, polo que o seu custo anual a penas superará os 3.000 millóns de pesetas no peor dos casos.

recursos totais; no caso B, en cambio, favorece ás comunidades de menor responsabilidade, o que deixa fóra a tódalas do artigo 143. Dadas as cifras que mane-xamos, non semella que o cumprimento desa garantía lle ocasione dificultades á facenda central en ningunha situación.

Cadro 6.- Acción da segunda garantía, acumulada no ano 2001 (en millóns de pesetas)

	A	B	E 1ª garantía	L 1ª garantía
Cataluña	1.135,93			
Galicia		2.204,88	289,20	
Andalucía		8.791,02	2.356,38	
Com. Valenciana				
Canarias		1.233,96	129,14	
TOTAL art. 151	1.135,93	12.229,86	2.774,72	0,00
Asturias				
Cantabria	122,43			
A Rioxa	282,41			116,26
Murcia	985,77			
Aragón				
Castela-A Mancha				
Estremadura				
Baleares				
Madrid	5.021,72			2.188,34
Castela-León				
TOTAL art. 143	6.412,32		0,00	2.304,59
TOTAL	7.548,25	12.229,86	2.774,72	2.304,59

FONTE: Elaboración propia.

A terceira garantía (de financiamento mínimo por habitante) afecta en tódolos supostos ás mesmas CC.AA., que son xustamente aquelas que deberían recibir estas transferencias compensatorias xa en 1996, de estar vixente o novo modelo³⁷. Trátase da Comunidade Valenciana, de Asturias, de Murcia e de Baleares. Estas dúas últimas son as máis beneficiadas en valores por habitante.

Cadro 7.- Acción da terceira garantía, acumulada no ano 2001

CC.AA.	A	B	C	E	F	G	H	I	L
1) Valores por habitante (miles de millóns)									
C. Valenciana	4,22	3,57	3,62	2,17	2,45	2,87	4,54	4,93	5,35
Asturias	0,84	0,67	0,57	1,56	1,53	1,49			
Murcia	15,08	14,22	14,86	14,97	15,82	16,72	13,02	13,87	14,90
Baleares	15,53	15,43	15,26	14,15	14,62	15,12	16,25	16,72	17,35
2) Valores totais (millóns de pesetas)									
C. Valenciana	17.586,43	14.879,85	15.077,14	9.049,85	10.223,82	11.962,54	18.911,52	20.552,32	22.291,04
Asturias	907,44	726,96	613,68	1.684,32	1.651,55	1.616,81	0,00	0,00	0,00
Murcia	17.367,21	16.378,92	17.114,94	17.241,43	18.218,62	19.254,14	14.994,17	15.971,37	17.161,47
Baleares	12.663,22	12.584,98	12.445,67	11.535,68	11.918,79	12.324,76	13.246,03	13.629,14	14.144,57

FONTE: Elaboración propia.

³⁷ Ezquiaga e García (1997) destacan esta circunstancia. Ó igual ca estes autores, efectuámo-la comparación cos valores medios por habitante en cada grupo. Sabemos que só entrará en xogo en caso de practicarse a transferencia ás CC.AA. do art. 143 das competencias de ensino non-universitario. Esa transferencia, se vai acompañada dun custo efectivo por cápita diferente, podería modificar parcialmente os termos do problema.

O resultado final, unha vez aplicadas tódalas garantías, só difire significativamente do inicial nas CC.AA. receptoras da terceira garantía³⁸, así como A Rioxa, no caso A. A desviación típica dos valores por habitante cae de xeito significativo coa aplicación do conxunto das garantías para as CC.AA. do art. 143.

Cadro 8.- Aumento dos recursos totais, con tódalas garantías, 1996-2001

CC.AA.	A	B	C	E	F	G	H	I	L	Media
Cataluña	19,01	19,22	18,77	19,22	23,30	27,63	13,53	17,61	21,94	20,03
Galicia	23,41	15,35	18,77	12,55	18,77	25,46	14,63	20,94	27,63	19,72
Andalucía	23,82	15,40	18,77	12,58	18,77	25,67	14,22	20,73	27,63	19,73
Com. Valenciana	26,35	20,80	23,00	19,16	24,84	30,99	17,92	23,73	29,88	24,07
Canarias	23,36	15,34	18,77	12,55	18,77	25,43	14,67	20,96	27,63	19,72
TOTAL art. 151	22,81	17,32	19,46	15,47	21,01	27,02	14,73	20,40	26,42	20,52
Asturias	20,77	20,33	19,92	17,72	21,86	26,25	18,96	23,17	27,63	21,85
Cantabria	19,03	19,36	18,77	14,75	18,77	23,02	19,36	23,37	27,63	20,45
A Rioxa	19,23	20,49	18,77	20,49	23,96	27,63	13,98	17,45	21,81	20,42
Murcia	59,77	59,18	58,64	55,73	61,21	67,02	55,95	61,44	67,61	60,73
Aragón	19,60	18,44	18,77	14,31	18,77	23,50	18,44	22,90	27,63	20,26
Castela-A Mancha	20,24	17,79	18,77	13,99	18,77	23,83	17,79	22,57	27,63	20,15
Extremadura	22,61	15,42	18,77	12,84	18,77	25,05	15,42	21,35	27,63	19,76
Baleares	61,23	60,63	60,09	57,15	62,68	68,54	57,38	62,91	69,14	62,19
Madrid	19,25	20,64	18,77	20,64	24,03	27,63	14,03	17,43	21,83	20,47
Castela-León	19,11	18,93	18,77	14,54	18,77	23,24	18,93	23,15	27,63	20,34
TOTAL art. 143	23,23	22,65	22,30	20,15	24,41	28,93	20,06	24,33	29,15	23,91
TOTAL	22,93	18,82	20,25	16,79	21,96	27,56	16,22	21,50	27,19	21,47

FONTE: Elaboración propia.

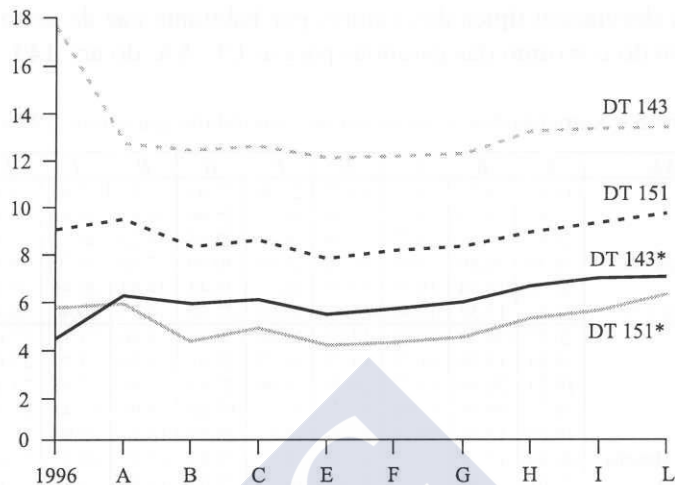
Cadro 9.- Aumento dos recursos totais por habitante, con tódalas garantías, 1996-2001

CC.AA.	A	B	C	E	F	G	H	I	L	Media
Cataluña	18,41	18,63	18,18	18,63	22,69	26,99	12,97	17,03	21,33	19,43
Galicia	22,87	14,84	18,25	12,06	18,25	24,91	14,13	20,41	27,07	19,20
Andalucía	19,08	10,99	14,22	8,27	14,22	20,86	9,85	16,11	22,74	15,15
Com. Valenciana	21,56	16,22	18,34	14,65	20,10	26,02	13,45	19,04	24,95	19,37
Canarias	14,70	7,25	10,43	4,65	10,43	16,63	6,62	12,47	18,67	11,32
TOTAL art. 151	19,35	14,02	16,10	12,23	17,60	23,45	11,50	17,02	22,87	17,13
Asturias	21,39	20,94	20,53	18,32	22,49	26,90	19,57	23,80	28,28	22,47
Cantabria	19,01	19,33	18,74	14,73	18,74	23,00	19,33	23,35	27,60	20,43
A Rioxa	18,55	19,81	18,10	19,81	23,25	26,90	13,34	16,78	21,12	19,74
Murcia	52,25	51,69	51,17	48,40	53,62	59,16	48,61	53,84	59,72	53,16
Aragón	19,73	18,57	18,90	14,43	18,90	23,63	18,57	23,04	27,77	20,39
Castela-A Mancha	16,45	14,08	15,02	10,40	15,02	19,92	14,08	18,70	23,60	16,36
Extremadura	21,65	14,52	17,84	11,96	17,84	24,07	14,52	20,40	26,63	18,82
Baleares	50,35	49,80	49,29	46,55	51,71	57,18	46,76	51,93	57,73	51,26
Madrid	17,48	18,84	17,00	18,84	22,19	25,73	12,34	15,68	20,02	18,68
Castela-León	20,89	20,70	20,54	16,25	20,54	25,08	20,70	24,99	29,53	22,14
TOTAL art. 143	21,56	20,98	20,64	18,52	22,72	27,17	18,43	22,64	27,39	22,23
TOTAL	20,20	16,18	17,59	14,20	19,26	24,73	13,65	18,81	24,37	18,78

FONTE: Elaboración propia.

³⁸ Coa excepción de Asturias.

Gráfica 4.- Desviación típica dos recursos totais por habitante, valores sobre a media, 1996-2001



As magnitudes con * recollen os valores da variable sen as CC.AA. beneficiarias da terceira garantía.

FONTE: Elaboración propia.

O EFECTO DO DISTINTO CRECIMENTO DA RECADACIÓN DO IRPF EN DIVERSAS CC.AA.

Atenderemos agora ás seis últimas columnas da táboa 1. A cada grupo de comunidades autónomas aplicámoslle unha taxa determinada de crecemento das cotas líquidas do IRPF, e logo invertímo-la situación. Comprobamos, ademais, as consecuencias desta diversidade con distintos niveis de expansión dos ITAE e tributos cedidos.

A variabilidade dos resultados

En cada suposto a variabilidade dos resultados por comunidade autónoma aumenta sensiblemente, chegando a duplica-la expansión dos recursos totais dalgunha comunidade ó doutras. Así, no caso E³⁹ Cataluña aumenta o seu financiamento básico nun 19%, fronte ó 10,4% de Andalucía ou Galicia; A Rioxa ou Madrid nun 20% mentres que Asturias ou Castela-León se sitúan no 10%. Este é o escenario previsto polos detractores da reforma dende algunhas CC.AA. atrasadas: estancamento dos ITAE (o cal reduce a marxe de manobra da facenda central) mentres as cotas líquidas do IRPF progresan nas áreas adiantadas, estimuladas por

³⁹ Que pode definirse como o escenario de aumento das desigualdades rexionais e de expansión do IRPF.

un crecemento económico superior ou para unha elasticidade máis elevada da recadación do IRPF ós cambios nas macromagnitudes⁴⁰.

Cataluña ou Madrid sofren un risco adicional de maior envergadura, ó teren unha fonda dependencia dunha figura tributaria única que, á súa vez, reflectirá a evolución do comportamento económico e fiscal particular. Pero son tamén as que obteñen un beneficio estimable dun crecemento singular das cotas líquidas do IRPF (territorializado). A incorporación ó sistema dunha participación territorializada variable segundo as CC.AA., de xeito que a suma dos tributos cedidos e das taxas, 30% do IRPF e participación, supere o 80% dos recursos totais en tódalas comunidades autónomas, equipara o risco en tódalas comunidades pero tamén permitiría a Galicia ou a Andalucía⁴¹ beneficiarse plenamente da cesión.

A incidencia da demografía

En valores por habitante, as diferencias entre CC.AA. exacerbanse. No caso E os recursos totais de Canarias aumentan só un 2,6% no quinquenio, en contraste co 18,6% de Cataluña; no suposto H, as posicións extremas están ocupadas por Baleares e Castela-León. A desviación típica do crecemento do financiamento total por habitante acada un máximo para as CC.AA. de competencias amplas no suposto E (que antes definimos coma aumento das desigualdades rexionais e expansión do IRPF), mentres que para as do art. 143 e para o conxunto das CC.AA. sucede en H (converxencia interrexional e estancamento dos ITAE).

A acción das garantías

A primeira garantía actúa agora de xeito alternativo para cada grupo de CC.AA. Posúe, ademais, certa relevancia cuantitativa e un efecto perceptible. Supón en conxunto ó redor de 10.000 millóns de pesetas/ano, e reduce a dispersión do crecemento dos recursos totais á metade aproximadamente. Esta garantía favorece de xeito notorio ás CC.AA. con maior efecto da cesión do 30% do IRPF. Engádelle, por exemplo, máis de 3.000 ptas. por habitante en Cataluña ó financiamento, fronte ás 1.820 ptas. en Andalucía, en situacións comparables⁴².

⁴⁰ No suposto L (converxencia interrexional e estancamento do IRPF) as diferencias nos ritmos de crecemento dos recursos totais son menos marcadas. No caso H (converxencia interrexional e estancamento dos ITAE) as tornas viran para as CC.AA. do art. 143. Fronte a Murcia e Cantabria palidecen os ritmos de expansión de Madrid, A Rioxa ou Baleares. Non sucede o mesmo para as CC.AA. do art. 151. Debemos ter en conta que supuxemos que os tributos cedidos medraban ó mesmos ritmo cós ITAE en tódalas CC.AA., xustamente para facer máis evidentes os resultados da cesión do 30% do IRPF. Pero isto resulta relativamente contradictorio co argumento.

⁴¹ Ou a outras CC.AA. do art. 143, máxime unha vez que se igualen as competencias.

⁴² Ademais, nos casos H, I, L, en que esta garantía entra en xogo en Cataluña e Valencia, só cobre a diferenza entre o incremento do IRPF de cada comunidade e o 90% do incremento medio do IRPF; mentres que en E, F, G (para Andalucía, Galicia ou Canarias) cobre a diferenza entre o incremento do IRPF en cada comunidade e o incremento do PIB nominal en España. Esta diferenza, que só deriva de cómo agrupámo-las CC.AA. para construí-las simulacións, reduce a perceptibilidade deste resultado.

A *segunda garantía*, como consecuencia, a penas ten agora un papel: aparece tan só, con magnitudes insignificantes, nos casos extremos. Este resultado amosa a eficacia da primeira garantía, que elimina en case tódolos casos polo menos o 90% das diferencias nos ritmos de crecemento dos recursos totais entre cada comunidade e a media.

A *terceira garantía* proporcionálles recursos ás mesmas comunidades e en magnitudes similares ós supostos xa analizados.

A acción conxunta das tres garantías produce recursos que rondan os 90.000 millóns de ptas. (1998-2001) e reduce de xeito substancial para cada comunidade o índice de dispersión dos seus recursos totais e por habitante, provocado polo funcionamento do modelo. Os escenarios financeiros posibles para cada comunidade autónoma aproximan os seus límites, eliminando parte da incerteza que acompaña ó funcionamento do novo sistema.

Para medi-los resultados en función da equidade, calculamos adicionalmente a desviación típica dos recursos totais por habitante unha vez aplicadas as garantías. Os resultados indican que ten lugar unha aproximación considerable do financiamento por habitante nas CC.AA. do art. 143, en tódolos supostos analizados —aunque a desviación típica presenta aínda valores elevados—; e que nas CC.AA. do art. 151 os resultados son menos previsibles, con tres casos nos que a dispersión aumenta lixeiramente e seis nos que se reduce, ás veces de xeito considerable. Os efectos do funcionamento do modelo sobre a equidade son, en primeira instancia, positivos.

Cadro 10.- Desviación típica dos recursos totais, por CC.AA. con e sen garantías

CC.AA.	Sen garantías	Con garantías
Cataluña	4,56	3,71
Galicia	5,10	4,82
Andalucía	5,25	4,92
Com. Valenciana	4,60	4,23
Canarias	5,09	4,81
TOTAL art. 151	4,12	4,12
Asturias	4,53	3,11
Cantabria	4,58	3,48
A Rioxa	4,81	3,66
Murcia	4,95	3,99
Aragón	4,50	3,63
Castela-A Mancha	4,49	3,77
Estremadura	4,86	4,57
Baleares	4,52	4,02
Madrid	4,84	3,66
Castela-León	4,53	3,55
TOTAL art. 143	2,87	3,10

FONTE: Elaboración propia.

Estes resultados dependen en boa medida da acción da terceira garantía, que proporciona recursos adicionais a só catro comunidades. Posúe interese coñecer se para o resto das rexións tamén se produce unha aproximación dos valores por habitante. Unha vez eliminadas Valencia, Asturias, Murcia e Baleares, a desviación típica dos valores por habitante melloraba de forma nítida para o ano 1996, sobre todo nas comunidades do art. 143. Sen embargo, a aplicación do modelo con tódalas garantías ofrece agora un panorama diferente: as diferencias nos recursos per cápita entre as CC.AA. do art. 143 acrecentáronse en tódolos casos e, ás veces, con certa forza; mentres que seguen sendo máis favorables cós de partida en 7 dos 9 supostos para as CC.AA. do art. 151.

REFLEXIÓNS FINAIS

Da nosa avaliación dos instrumentos do novo modelo (apartado cuarto) ou da simulación dos seus resultados (apartado quinto) dedúcese a súa complexidade. Contén elementos que estimulan a diverxencia nos comportamentos das comunidades (corresponsabilidade desigual; dependencia acrecentada da economía rexional) fronte a outros que restitúen parte, cando menos, do equilibrio perdido (as garantías primeira e terceira). O modelo debe así avaliarse íntegro para que ese exercicio cobre sentido. Esta complexidade, ademais, incita á prudencia á hora de establecer conclusións sobre as consencuencias cifradas do novo sistema sobre as CC.AA.

Partindo do desigual degraio de corresponsabilidade, unha tensión inicial aparece se o IRPF en España non segue a senda de crecemento dos ITAE, destacándose ou atrasándose. Nesa situación unhas CC.AA. padecerán máis ca outras —antes da acción das garantías— sen que en nada dependa da súa específica responsabilidade en materia tributaria e inclusive sen que ese suceso reflecta éxitos ou fracasos das economías rexionais. Evidenciamos, ademais, que este desequilibrio non era sandado, nen sequera de modo limitado, pola acción da primeira garantía; que a segunda padecía de escasa efectividade e que a terceira xulgaba cunha escala que despreciaba doenzas cativas, aliviando só as feridas de extrema gravidade

O remedio obvio a este trazo negativo do modelo consiste na ampliación do elenco de figuras tributarias sobre as que xira a autonomía financeira. Se a corresponsabilidade repousa sobre unha base similar⁴³ á dos ITAE, na liña do que a propór o *Libro Blanco*, esta preocupación esváese, porque ámbolos dous conxuntos tenderán a medrar en España a un ritmo parello.

Un segundo vector de diverxencia nace da desigual dependencia, para cada facenda autonómica, da súa particular economía rexional. As CC.AA. nas que o

⁴³ Con toda evidencia, só coa igualdade plena entrámbalas dúas se elimina o problema. Pero poden limitarse os seus prexuízos sen chegar a ese punto.

IRPF pesa máis asumen un risco superior, tanto en sentido positivo (aumento de recursos por unha corresponsabilidade sen topes) coma negativo (caída na recadación do IRPF na rexión). Pero nas conxunturas adversas aferraríanse ó salvavidas da primeira garantía, que evitaría males maiores, e nas benéficas gozarían plenamente dos réditos da autonomía fiscal.

Para equilibra-los riscos e as garantías cómpre igualar corresponsabilidades. Como non é sensato crear impostos autonómicos sobre tramos variables, por comunidade autónoma, dos centrais, cómpre utiliza-la participación territorializada variable sobre o IRPF (ou o conxunto de figuras tributarias de que se trate) para que tódalas facendas dependan en similar medida do comportamento económico da súa rexión. Esta solución non comporta dificultades técnicas, equilibra o sistema e eleva o degraio de autonomía financeira das rexións máis atrasadas.

As garantías primeira e terceira funcionan con eficacia, pero non así a segunda. A garantía dun crecemento mínimo do IRPF rexional reduce os riscos asociados á cesión, ó tempo que lles permite ás comunidades afortunadas por unha superior recadación gozar dela. A garantía dun financiamento mínimo por habitante atende os casos graves e limita deste xeito considerablemente as diferencias. Sen embargo, cabe facerlle varias obxeccións a este esquema:

- 1) A garantía terceira ten destinatarios prefixados con nome e apelidos (Valencia, Murcia, Baleares e Asturias). Que en ningún dos supostos entren novas comunidades e que, agás en tres⁴⁴, non saia ningunha da selecta lista evidencia o carácter excepcional da garantía e a gravidade da situación de partida nas rexións aludidas en termos comparativos. Parecería máis sensato resolver primeiro as inequidades manifestas, dende o arrinque do modelo, e facer despois actuar plenamente a corresponsabilidade, con redes protectoras para casos extremos. Porque, tal e como está articulada a garantía, esas facendas carecen de incentivos para unha xestión óptima da capacidade normativa e da participación na xestión dos tributos cedidos: fagan o que fagan serán recompensadas anualmente, a partir de 1998, cunha cantidade que dependerá do financiamento medio por habitante e, polo tanto, basicamente do que suceda nas restantes comunidades. Non sería totalmente desbotable unha estratexia de laxismo tributario.
- 2) Diverxencias significativas na evolución dos recursos totais por habitante carecen de resposta no marco das garantías establecidas. As garantías primeira e segunda protexen contra un *crecemento* particularmente deficiente dos recursos totais; a terceira contra un *nivel* de recursos por habitante significativamente baixo. Pero poden coincidir (suposto E) uns ritmos de crecemento anuais dos recursos totais por cápita do 4,6 (Canarias) e do 18,6% (Cataluña) sen que se

⁴⁴ Asturias non é beneficiaría en tres supostos.

acenda ningunha luz de alarma no sistema. Canarias vería erosionada a súa óptima posición de partida a pasos acelerados sen estar aínda por baixo da barreira do 90% do financiamento medio por habitante. Ou ben esta comunidade gozaba dunha situación inxustificada de privilexio no seo do modelo previo, que só casualmente o modelo corrixe⁴⁵ debido á dinámica demográfica, ou ben, de responder ese elevado financiamento a criterios obxectivos de custo —relacionados por exemplo coa insularidade— carece de xustificación razoable esa deterioración.

- 3) Este exemplo coloca sobre a mesa o difícil encaixe que a variable poboación ten no modelo. A desigual dinámica demográfica das rexións españolas determinará, en primeira instancia, a evolución das necesidades que cada comunidade autónoma deberá atender. Pero as garantías do modelo non están preparadas para integrar de xeito fino e continuado esta dimensión. Só actúa unha rede de última instancia, a terceira garantía, en caso dunha enorme desviación. No resto das situacións deberán se-las propias comunidades as que asuman os custos ou os beneficios dos cambios no tamaño da poboación: estes non afectan á magnitude dos recursos totais a disposición das facendas descentralizadas⁴⁶. Galicia e Castela-León aparecen así, en cadanseu grupo de comunidades, co máximo nivel de financiamento por habitante en tódolos supostos considerados.

A conversión da garantía segunda nun instrumento de protección fronte ó crecemento insuficiente dos recursos por habitante —nunha garantía real de suficiencia dinámica— permitiría paliar esta deficiencia do sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ AGULLÓ, F. (1995): *La financiación de las Comunidades Autónomas. Un análisis desde la perspectiva de la región de Murcia*. Murcia: Consejería de Hacienda y Administración Pública, CARM.
- ALCALÁ AGULLÓ, F.; CARLES CARRASCO, A. (1995): *Crecimiento de la recaudación y nivel de renta: ¿es regresiva la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas?* [Mimeo]. Universidad de Murcia.
- ÁLVAREZ CORBACHO, X. (1997): "La reforma de la financiación autonómica y su incidencia en Galicia", *Documentos de Trabajo (Economía Aplicada)*, núm. 3. Universidade de Santiago, IDEGA.
- CARAMÉS VIÉITEZ, L. (1996): "Le Système de Péréquation Espagnol", en G. Gilbert [dir.]: *La Péréquation Financière entre les Collectivités Locales*. PUF-Grale-Conseil Regional du Limousin.

⁴⁵ Cousa que non sucede noutros casos.

⁴⁶ Non sucede o mesmo co financiamento das competencias sanitarias.

- CARAMÉS VIÉITEZ, L. (1996): "O financiamento autonómico", en *Revista Galega de Economía*, vol. 5, núm. 1.
- CARAMÉS VIÉITEZ, L.; VÁZQUEZ NAVARRETE, J.A. (1997): *Los problemas de la financiación autonómica*. Santiago de Compostela: Fundación Caixa Galicia.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1996): *Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001*.
- EZQUIAGA, I.; GARCÍA, F. (1997): "Una evaluación del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001", *Cuadernos de Información Económica*, núm. 120-121.
- FERNÁNDEZ LEICEAGA, X (1996): "Galicia na encrucillada autonómica: Unha proposta de modelo de financiamento", en *Grial*, 132.
- GIMÉNEZ-REYNA RODRÍGUEZ, E.; TORRES COBO, F. (1997): "El acuerdo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001", en *Cuadernos de Actualidad*, núm. 1. Instituto de Estudios Fiscales.
- LAGO PEÑAS, S. (1997): "La cesión parcial del IRPF y la riqueza de las regiones", *Revista Galega de Economía*, vol. 6, núm. 2.
- MOLDES, E.; PUY, P. [ed.] (1996): *La financiación de las Comunidades Autónomas*. Santiago de Compostela: Minerva / Fundación Alfredo Brañas.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (1997): "El sistema de financiación autonómica para el período 1997-2001: una reforma incompleta", en *Economistas*, núm. 74.
- MONASTERIO, C.; PÉREZ, P.; SEVILLA, J.; SOLÉ, J. (1995): *Libro Blanco sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*. Madrid: Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- MONASTERIO, C.; ZUBIRI, I. (1996): "La financiación de las Comunidades Autónomas: Balance y propuestas de reforma", en *Papeles de Economía Española*, núm. 69.
- SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A. (1997): "La corresponsabilidad en el nuevo acuerdo para la financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001", *Palau 14*, núm. 27.
- SUÁREZ PANDIELLO, J. (1997): "Sobre la nueva descentralización fiscal", *Economistas*, núm. 75.
- ZUBIRI, I.; VALLEJO, M. (1995): *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*. Bilbao: Fundación BBV.