

LOS EFECTOS FINANCIEROS DE LA CESIÓN DE TRIBUTOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Luis Ángel HIERRO RECIO

Profesor Titular de Universidad del Departamento de Teoría Económica y Economía Política Universidad de Sevilla

1.- EFECTO FINANCIERO DE UNA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

A lo largo del proceso descentralizador derivado de la creación del Estado de las Autonomías en base a la Constitución de 1.978, han sido muchos los debates originados en relación a las sucesivas reformas sufridas por el sistema de financiación. Ahora bien, con independencia de cual haya sido el eje central de cada debate, siempre ha existido una discusión paralela relativa a la incidencia que para la Hacienda de cada Administración conlleva cada reforma. Pues, como resulta inevitable, cualquier modificación del sistema de financiación siempre va a producir una alteración en los fondos percibidos por cada Comunidad Autónoma, con independencia del elemento que se vea afectado.

En efecto, cuando se repasan los sucesivos acuerdos alcanzados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se observa que los aspectos referidos a la incidencia financiera ocupan un papel fundamental. Por ejemplo, es normal que en todos los acuerdos aparezca cláusulas relativas a: garantizar que la reforma del sistema no va a producir recortes en los fondos recibidos por cada Comunidad en el año de implantación del sistema (neutralidad financiera en el año base) (Cláusula II.4 del Acuerdo de 20-1-92, Cláusula III.3 del Acuerdo 1º de 7-9-93 y Cláusula 3.3 del Acuerdo 1º de 23-8-96); y que la evolución de los ingresos de cada comunidad va a mantenerse dentro de unos márgenes (Cláusula II.6 del Acuerdo de 20-1-92, Cláusula III.5 del Acuerdo 1º de 7-9-93 y Acuerdo 7º de 23-8-96). Quiere ello decir que el problema de la incidencia financiera asociada a cualquier reforma del sistema de financiación se constituye en aspecto principal de la mayor parte de las negociaciones y, por ende, que su análisis merece una cierta reflexión.

Comenzando por los conceptos, podemos definir como **incidencia financiera** "la repercusión que tiene la reforma del sistema de financiación autonómica para los ingresos de cualquier gobierno o nivel de gobierno implicado en la misma", y designar por **efecto financiero** a la cuantificación de dicha incidencia, es decir: "la ganancia o pérdida de ingresos que obtiene cada unidad o nivel de gobierno derivada de la modificación del sistema de financiación autonómico".

Sobre ambas definiciones se pueden construir al menos dos tipologías:

a.- Por una parte, la que nos permite distinguir según la incidencia financiera de la reforma produzca efecto entre niveles de gobierno o entre administraciones de un mismo nivel. En el primer caso, la reforma produce una redistribución que modifica los recursos que cada nivel gobierno obtiene (**incidencia/efecto financiero entre-niveles**) y, en el segundo, la redistribución asociada a la reforma implica alterar la participación que cada administración, autonómica en nuestro caso, obtiene del total de ingresos destinados a financiar ese nivel de gobierno (**incidencia/efecto financiero intra-nivel**).

b.- Y por otra parte, una que normalmente ha sido utilizada en los debates sobre financiación autonómica con cierta profusión y que distingue entre la incidencia que tiene una reforma en la financiación del período en que se instaura (**incidencia/efecto financiero inicial**) y la incidencia que se produce a lo largo del período de vigencia del sistema como consecuencia de la distinta evolución de los ingresos según la fuente de donde se obtienen (**incidencia/efecto financiero dinámico**).

Asociado a estos conceptos se puede definir un tercero, que probablemente haya sido el más popular en los debates sobre financiación, como es el de **neutralidad financiera**, que tal como ha sido utilizado puede expresarse como "aquella situación en la que una reforma del sistema anula los efectos financieros" o, lo que es lo mismo, no tiene incidencia financiera. Y de la misma forma que antes debemos distinguir distintos tipos de neutralidad, entre niveles o intra-nivel y inicial o dinámica.

Nótese, antes de continuar, que la neutralidad financiera, en cualquiera de sus afecciones no incorpora ningún tipo de juicio de valor en relación a los criterios de distribución de los recursos financieros entre las distintas administraciones. Ya que con independencia de cual sea el criterio imperante previamente a cualquier reforma, la garantía de neutralidad no es más que un mecanismo de conservación del criterio de partida. No obstante, sí es cierto que cuando no se garantiza dicha neutralidad el resultado será siempre una alteración, mayor o menor según la reforma aplicada, de la distribución de los fondos y, en consecuencia, del criterio de reparto.

Definidos los conceptos básicos, el problema que se sigue es el establecimiento del procedimiento para el cálculo de los efectos financieros utilizable con carácter general. Supongamos que, previamente a la reforma del sistema que estará vigente durante los n años siguientes, incluido como año base el inmediato anterior a la aplicación de la reforma, las comunidades se financian mediante dos fuentes de ingreso, A y B , que crecen a unas tasas s y r , respectivamente. Si el sistema no se reformase la financiación a obtener por una comunidad durante dichos años, sería:

$$FPCA = A_b \cdot S(n, s) + B_b \cdot S(n, r)$$

Que es la financiación de referencia para calcular las redistribución financiera asociada a cada reforma. Por otra parte como, tras la reforma del sistema, cada Comunidad obtendrá una nueva financiación acumulada en el período de vigencia de la reforma $FPCA'$, podemos valorar el efecto financiero total de la reforma como la diferencia entre las financiaciones acumuladas con y sin reforma:

$$\Delta FPCA = FPCA' - FPCA$$

El problema consiste, por consiguiente, en determinar la nueva financiación acumulada, para lo cual habrá que tener en cuenta las consecuencias que cada reforma puede producir sobre la estructura de la financiación.

En principio, las fuentes de financiación son múltiples: pueden ser impuestos o transferencias, pueden tener asignados crecimientos asociados a distintos parámetros, pueden organizarse en forma de fondos a distribuir entre distintos niveles o administraciones del mismo nivel bajo muy diversos criterios,

pueden establecerse distintos mecanismos de interconexión entre las fuentes, etc. Y por ello también pueden ser de muy distinto tipo las formas que puede tomar las modificaciones del sistema. En concreto pueden ser: modificaciones de las fuentes de financiación, producidas bien por las incorporaciones de nuevas fuentes de financiación o bien por la sustitución total o parcial de unas fuentes por otras; alteración de las estructuras de reparto internas de una fuentes de financiación, que se da cuando se modifica el método o las variables de reparto de los mecanismos de financiación organizados en forma de fondos; cambios en las variables que definen las tasas de crecimiento de las distintas fuentes de financiación; y, finalmente, variaciones en los mecanismos de relación que se establecen entre las fuentes de financiación vinculada.

A continuación analizaremos los efectos financieros que se derivan de los tipos de reforma que se acaban de señalar¹.

CASO 1: Incorporación de una nueva fuente de financiación. Como consecuencia de la reforma se introduce una fuente adicional **C** que crece a una tasa **q**. En este supuesto la nueva financiación de la Comunidad sería:

$$FPCA' = A_b \cdot S(n, s) + B_b \cdot S(n, r) + C_b \cdot S(n, q)$$

En este supuesto, al introducirse una nueva fuente de financiación, los ingresos percibidos por las Comunidades aumentan y la reforma no es neutral inicialmente. La incidencia financiera de la reforma vendrá dada por:

$$\Delta FPCA = FPCA' - FPCA = C_b \cdot S(n, q)$$

CASO 2: Sustitución parcial de fuentes de financiación. En este caso la reforma implica cambiar la importancia relativa de cada fuente de financiación en el total. Así, suponiendo que se aumenta la fuente **A** al cambio de disminuir la fuente **B**, manteniendo la neutralidad inicial en el año base, la nueva financiación será:

$$FPCA' = A'_b \cdot S(n, s) + B_b \cdot S(n, r) = (A_b + \Delta A) \cdot S(n, s) + (B_b + \Delta B) \cdot S(n, r)$$

¹ Las ecuaciones que se van a utilizar son representativas de efectos financieros intra-nivel.

siendo:

$$\Delta A = -\Delta B$$

Y la incidencia financiera será:

$$\Delta FPCA = \Delta A \cdot S(n, s) + \Delta B \cdot S(n, r) = \Delta A \cdot [S(n, s) - S(n, r)]$$

Por lo que el mayor o menor saldo financiero dependerá de lo que represente la sustitución de fuentes para cada Comunidad en el año base y tendrá valor positivo o negativo según la tasa de crecimiento de la fuente de fuente que se incrementa se mayor o menor que la que se reduce. Evidentemente, si ambas tasas de crecimiento coinciden la reforma será neutral.

CASO 3: Modificación de las variables de reparto de un Fondo. En este caso, al estar organizada la fuente de financiación en forma de "Fondo", la cantidad obtenida por la Comunidad es un porcentaje de dicho fondo. Por ejemplo, si el fondo está dotado por una cantidad **M**, la Comunidad **j** obtiene:

$$A = a_j \cdot M$$

Siendo **a_j** su porcentaje de participación.

Si como consecuencia de la reforma el porcentaje se modifica y pasa a ser **a'_j**, la nueva cantidad percibida en el año base será:

$$A = a'_j \cdot M$$

Y la incidencia financiera de la reforma será:

$$\Delta FPCA = (a'_j - a_j) \cdot M \cdot S(n, s)$$

En este tipo de reformas la modificación de los porcentajes implica aumentar los recursos de unas comunidades a cambio de la reducción de los de otras, de forma que según la diferencia entre los porcentajes sea positiva o negativa se obtendrá ganancia o pérdida de recursos. No obstante, puede decidirse modificar la cuantía del fondo a fin de evitar el efecto financiero negativo.

En este caso el efecto financiero vendría dado por:

$$\Delta FPCA = (a'_j - a_j) \cdot M \cdot S(n, s) + a'_j \cdot \Delta M \cdot S(n, s)$$

que sería positivo siempre que el segundo sumando fuese mayor que el primero.

CASO 4: Cambios en las variables que definen la tasa de crecimiento de una fuente de financiación. Cada fuente de financiación incorpora una tasa de crecimiento que puede venir definida por la propia fuente o por cualquier índice que se le asocie. Suponiendo que como consecuencia de una reforma se modifica la tasa de crecimiento de la fuente **A**, la nueva financiación acumulada será:

$$FPCA' = A_b \cdot S(n, s') + B_b \cdot S(n, r)$$

Y la incidencia financiera:

$$\Delta FPCA = A_b \cdot [S(n, s') - S(n, s)]$$

En este supuesto el efecto financiero, que también podrá ser positivo o negativo según la reforma haya supuesto un aumento o una disminución de la tasa de crecimiento de la fuente afectada, será tanto mayor cuanto más elevada sea la cuantía de ingresos que obtiene la comunidad por la fuente de ingresos a la que afecta la reforma.

CASO 5: Variación en los mecanismos de que relacionan las distintas fuentes de financiación. En el sistema de financiación autonómica es factible que existan relaciones entre las fuentes de financiación. Las formas de relación pueden ser de tres tipos: conectando las tasas de crecimiento, las cantidades del año base o una combinación de las anteriores. Siendo el tercer tipo el utilizado en el caso español. Así, desde la puesta en marcha de la Participación en los Ingresos del Estado en 1.984, en España se ha utilizado esta alternativa para cerrar el sistema, haciendo que de la cantidad percibida por este concepto se hayan de deducir los ingresos por tributos y tasas cedidas. En términos de la nomenclatura utilizada, si **A** es la fuente de cierre del Sistema y **B** se deduce de ella, la financiación acumulada sin reforma viene dada por:

$$FPCA = [A_b \cdot S(n, s) - B_b \cdot S(n, r)] + B_b \cdot S(n, r) = A_b \cdot S(n, s)$$

Si, por ejemplo, se introduce como reforma el que a partir del año base se modifica la tasa de crecimiento de la cantidad que se resta, haciéndola coincidir con la de la fuente A, entonces:

$$FPCA' = [A_b \cdot S(n, s) - B_b \cdot S(n, s)] + B_b \cdot S(n, r) = A_b \cdot S(n, s) + B_b \cdot [S(n, r) - S(n, s)]$$

Con lo que se producirá un efecto financiero de incidencia:

$$\Delta FPCA = B_b \cdot [S(n, r) - S(n, s)]$$

En este caso, el efecto financiero será tanto mayor cuanto mas elevada sea la cantidad que la Comunidad obtiene por la variable cuya tasa de crecimiento se modifica y será positivo o negativo según la reforma implique, respectivamente, una reducción o un aumento de dicha tasa.

Como se puede observar, son múltiples las formas en las que una reforma del sistema de financiación autonómica puede alterar los recursos obtenidos por cada comunidad y en consecuencia por las que dicha reforma puede no ser neutral. En realidad, salvo que un sistema de financiación establezca garantías definitivas de comportamiento dinámico, en términos de tasas de crecimiento de ingresos totales idénticas para todas las Comunidades, lo normal es que hasta la más insignificante de las reformas produzca efectos financieros redistributivos y, por ende, no neutralidad dinámica.

2.- EL EFECTO FINANCIERO DE LA CESIÓN DE TRIBUTOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 1.986-1.996.

A.- La cesión de tributos y la incorporación del concepto de recaudación normativa.

Tras el período provisional que supuso la creación de las distintas Comunidades Autónomas, entre 1.982 y 1.984 se definió el sistema de financiación autonómica. La base de dicha definición se encontraba en el concepto de coste efectivo y en la asociación que se establecía entre los distintos componentes de coste y los métodos de financiación alternativos. Así, el coste de un servicio se descomponía en "Coste Efectivo" (gastos de personal, compra de bienes corrientes y servicios e inversiones de reposición) y "Coste

Complementario" (inversiones nuevas, subvenciones corrientes y subvenciones de capital) y la financiación asociada se establecía de la siguiente forma: Tributos y Tasas Cedidas (TC) y Participación en los Ingresos del Estado (PIE) para el coste efectivo y Fondo de Compensación Interterritorial y transferencias directas de los Presupuestos Generales del Estado, para el coste complementario. En realidad la estructura de la financiación contenía dos bloques, financiación condicionada (fundamentalmente FCI) y financiación incondicionada (PIE y TC)².

Efectivamente, la financiación incondicionada, a partir de ahora para nosotros **FCA**, se obtenía de dos fuentes, sin embargo por el método utilizado su cuantía y evolución estaba determinada por una de ellas. Así, según el método ideado:

donde la **PIE** se calculaba como un porcentaje, variable año a año, de la recaudación obtenida por el Estado en los impuestos no susceptibles de cesión, **INC**, sobre la base de financiar el coste efectivo de las transferencias y por el importe no cubierto por los tributos cedidos, tal como aparece en la siguiente fórmula:

$$PPIE_t = \frac{CE_t - TC_t}{INC_t}$$

En realidad, de la ecuación se desprende que el **PPIE** era una especie de porcentaje corregido sobre uno original, que a partir de ahora denominaremos **PPIE'**, que era el verdadero determinante de la financiación. Analíticamente, si:

$$PPIE'_t = \frac{CE_t}{INC_t}$$

entonces:

$$PPIE_t = PPIE'_t - \frac{TC_t}{INC_t}$$

con lo que:

2 A partir de este momento sólo haremos referencia a la financiación incondicionada.

$$PIE_t = [PPIE'_t - \frac{TC_t}{INC_t}] \cdot INC_t = [PPIE'_t \cdot INC_t] - TC_t$$

y en consecuencia la financiación de la Comunidad viene dada por:

$$FCA_t = [PPIE'_t \cdot INC_t] - TC_t + TC_t = PPIE'_t \cdot INC_t$$

En definitiva, la financiación de cada Comunidad venía dada por el porcentaje de PIE sin corrección o lo que es lo mismo por la cantidad pactada como coste efectivo de los servicios transferidos entre cada Comunidad y el Estado.

El hecho de que el PPIE cubriese aquella parte de coste efectivo no financiada con tributos cedidos, originaba un efecto desincentivo en la recaudación de dichos tributos, ya que la garantía de financiación del coste inducía a que la Comunidad Autónoma, no sólo no procurase una gestión eficiente de los tributos, sino que incluso la descuidase interesadamente para no aparecer entre los votantes como una Administración fiscalmente "voraz". Para subsanar este problema, ya en 1.996 se introdujo en la fórmula de determinación del PPIE de una corrección, según la cual se establecía una estimación de la recaudación de los tributos y tasas cedidas, "recaudación normativa", **TCN**.

$$PPIE'_t = \frac{CE_t - TCN_t}{INC_t}$$

Esta reforma, en apariencia de escasa trascendencia, a la postre resultó de enorme importancia, pues impuso un mecanismo de relación entre las fuentes que eliminó el carácter de cierre del PPIE según el coste efectivo.

La forma analítica de presentar la nueva financiación fue la siguiente:

$$FCA_t = PPIE'_t \cdot INC_t - TCN_t + TC_t = PPIE'_t \cdot INC_t + (TC_t - TCN_t)$$

Lo que dio a entender que la misma seguía manteniendo el criterio básico de asignación de fondos, con la salvedad de la incorporación de una prima de gestión de los tributos cedidos que dependía de la gestión particular que cada Comunidad hiciese de los mismos.

No obstante, la importancia de la reforma radicaba en como se calculase la recaudación normativa y ésta se puso de manifiesto cuando en 1.987 comenzó a aplicarse el llamado sistema definitivo con este nuevo concepto de recaudación normativa y con un mecanismo implícito de actualización de la misma. Se sustituyó el coste efectivo por un sistema de reparto según variables como población, superficie, etc., y se obtuvo un nuevo PPIE, ahora ya constante para todo el período. El mecanismo fue el siguiente: en primer lugar se fijó el montante global de participación de las Comunidades en los ingresos del Estado, y para ello se calculó la cantidad de recursos destinados a los servicios transferidos, compuesta por la anterior PIE, los tributos cedidos, las subvenciones de autogobierno y las subvenciones condicionadas, todo ellos referidos a 1.986, además del 25% del FCI para el mismo año y un incremento de financiación adicional aportado por el Estado. La suma de esas cantidades se dividió en dos conceptos: financiación de las competencias educativas y financiación de las restantes competencias comunes. Y las cantidades así calculadas se repartieron entre las distintas Comunidades afectadas en cada caso, siguiendo los criterios socio-económicos previstos por la LOFCA.

La cantidad así obtenida para cada Comunidad sustituyó a la cuantía que antes se definía como CE y se realizó el calculo del porcentaje constante antes citado siguiendo el mismo método que en el sistema anterior. Aunque se utilizó una nueva definición de los ingresos sobre los que se aplicaba el PPIE, los ITAE, "Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente", que representaban el total de ingresos tributarios del Estado no cedibles a las Comunidades Autónomas, más el importe de las cotizaciones a la Seguridad Social y por Desempleo, deduciendo los recursos transferidos a la C.E.E.

A efectos de lo que es nuestro interés, la importancia de la reforma radicó en la incorporación de la recaudación normativa de los tributos y tasas cedidos en el cálculo del PPIE constante, ya que ello implicaba que a partir de ese momento dicha recaudación normativa iba a evolucionar igual que los ITAE. Con ello se alteró la distribución financiera de los fondos, pues a partir de ese momento el criterio de reparto ya no fue únicamente el sustituto del coste efectivo sino que para una parte de los ingresos fue la recaudación territorializada de los tributos cedidos.

En realidad, a partir de ese momento sí existieron dos fuentes reales de financiación autonómica, la PIE y los TC, que serían los determinantes de los ingresos futuros de cada Comunidad.

B.- Determinación del efecto financiero asociado a la cesión de tributos.

En lo referido al cálculo del efecto financiero de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas es fácilmente apreciable que la incorporación de la recaudación normativa unida al establecimiento de un porcentaje fijo de participación en los ingresos del Estado produce un efecto financiero similar al que se expone en el caso 5 del epígrafe anterior.

En efecto, el sistema inicial, antes de incluir la recaudación normativa, parte de una única variable definitoria de la financiación, por lo que se puede establecer que la financiación acumulada de cada Comunidad para el período n que consideremos viene dada por:

$$FPCA_i = [PPIE'_i \cdot ITAE_B \cdot S(n, s) - TC_{B,i} \cdot S(n, r)] + TC_B \cdot S(n, r) = PPIE'_i \cdot ITAE_B \cdot S(n, s)$$

donde s representa el crecimiento de los **ITAE** y r_i la tasa de crecimiento de la recaudación de los **TC** de cada Comunidad³.

Por su parte, cuando se incorpora la recaudación normativa en el cálculo del porcentaje, que es una constante para el período considerado, lo que se hace es que la recaudación normativa crezca a la misma tasa que los **ITAE**.

Efectivamente, por una parte, según la ecuación de financiación tenemos que la financiación acumulada viene dada por:

$$FPCA_i = PPIE'_i \cdot ITAE_B \cdot S(n, s) + TC_{B,i} \cdot S(n, r)$$

Denominando M_i a la cantidad que le corresponde a cada Comunidad inicialmente

3 Nótese que ahora el $PPIE'$ se define tomando en consideración la cantidad que deriva del reparto que se realiza a priori según las variables socio-económicas y no la cantidad pactada por coste efectivo. Aunque en esencia es idéntico, puesto que no es más que una cantidad concreta fijada con anterioridad al cálculo del porcentaje.

en función a las variables socioeconómicas tenemos que:

$$PPIE_i = \frac{M_i - TCN_{B,i}}{ITAE_B}$$

que como ya sabemos es un porcentaje corregido que se puede expresar como:

$$PPIE_i = PPIE'_i - \frac{TCN_{B,i}}{ITAE_B}$$

Sustituyendo, esta última ecuación en la de financiación acumulada obtenemos:

$$FPCA_i = [PPIE'_i - \frac{TCN_{B,i}}{ITAE_B}] \cdot ITAE_B \cdot S(n, s) + TC_{B,i} \cdot S(n, r_i)$$

que es lo mismo que:

$$FPCA_i = PPIE'_i \cdot ITAE_B \cdot S(n, s) - TCN_{B,i} \cdot S(n, s) + TC_{B,i} \cdot S(n, r_i)$$

Lo que quiere decir que con la reforma del sistema la recaudación normativa crece a la misma tasa que los **ITAE**.

A partir de aquí y si en el año base se establece la restricción de que la recaudación normativa coincide con la real de dicho año:

$$TCN_{B,i} = TC_{B,i}$$

es fácil deducir que el efecto financiero generado por la reforma del sistema vendrá dado por:

$$\Delta FPCA_i = TC_{B,i} \cdot [S(n, r_i) - S(n, s)]$$

Donde, como ya se afirmó con anterioridad, la cuantía del mismo será tanto mayor cuanto mayor sea la cantidad que obtiene por tributos cedidos y cuanto mayor sea la diferencia entre las tasas de crecimiento de los **ITAE** y la de los **TC** de cada Comunidad. Evidentemente, si $s > r_i$ el efecto financiero será negativo para la Comunidad, ya que ha sustituido una fuente por otra que crece a un mayor ritmo, mientras que si ocurre lo contrario, $s < r_i$, la Comunidad obtendrá unos ingresos adicionales. Y de igual forma, si $Tc_i > TC_j$, para una misma tasa de crecimiento de los tributos cedidos, $r_i = r_j$, el efecto financiero de la cesión será mayor para la Comunidad **i** que para la **j**.

B.- El cálculo del efecto financiero de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas en el período 1.986-1.995.

No obstante lo anterior, el cálculo del efecto financiero para la reforma pactada en 1.986 se complica por dos motivos. Por una parte, en relación a los tributos cedidos la reforma no mantuvo la neutralidad inicial en el año base, 1.986, dado que se incorporó una estimación de la recaudación que posteriormente no se modificó y que resultó ser menor a la real para todas las Comunidades; y por otra, hasta 1.988 no fue cedido el impuesto de actos jurídicos documentados.

Por la primera de las consideraciones:

$$TCN_{86,i} < TC_{86,i}$$

con lo que el efecto financiero, incorporando ya los valores temporales del periodo a estudiar, viene dado por:

$$\Delta FPCA_{86/95,i} = TC_{86,i} \cdot [S(10,r) - S(10,s)] + [TC_{86,i} - TCN_{86,i}] \cdot S(10,r)$$

Ello que indica que, además de los factores ya explicados, el efecto financiero de esta reforma está determinado en gran medida por el error en el cálculo de la estimación de recaudación utilizada en el acuerdo de 1.986.

Por otra parte, dado que en 1.988 se produjo la incorporación de el impuesto sobre actos jurídicos documentados siguiendo un mecanismo idéntico al de los restantes tributos, el verdadero efecto financiero resulta ser:

$$\begin{aligned} \Delta FPCA_{86/95,i} = & [(TC_{86,i} - TCN_{86,i}) \cdot S(10,r) + TC_{86,i} \cdot (S(10,r) - S(10,s))] + \\ & + [(AJD_{88,i} - AJDN_{88,i}) \cdot S(8,r') + AJD_{88,i} \cdot (S(8,r') - S(8,s))] \end{aligned}$$

Donde en cada uno de los componentes, el primer sumando representa el efecto financiero por la no neutralidad inicial de la reforma en el año base y, el segundo, el efecto financiero por diferencias entre el crecimiento de la recaudación normativa y el crecimiento de la recaudación real.

Los Cuadros 1 a 7, que aparecen en el anexo, incorporan el cálculo de los mencionados efectos financieros por la cesión de tributos para el período

considerado, 1.986/1.995. Para dicho cálculo se ha sustituido en la fórmula la ecuación del valor final por el sumatorio que representa. Ello permite calcular con exactitud los efectos financieros en pesetas de 1.995. Además se incluye una magnitud relativa como son los efectos financieros per cápita, que permiten establecer un mecanismo de comparación efectiva entre lo obtenido por cada comunidad por cada concepto. Por su parte, los cuadros I.a, I.b y I.c, que se incluyen a continuación son el resumen de los anteriores. A los dos últimos, que ofrecen valores totales en términos absolutos y per cápita en pesetas constantes de 1.995, nos remitimos para presentar las siguientes conclusiones:

CUADRO I.a.- Distribución del efecto financiero de la cesión del IAJD a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.995 según su origen.

	TOTAL		Diferencia en tasas de crecimiento para Tributos Cedidos en 1.986		No neutralidad en el año base para Tributos Cedidos en 1.986		Diferencia en tasas de crecimiento para AJD		No neutralidad en el año base para AJD	
	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%	Millones de pesetas	%
Andalucía	175.962	100%	19.482	11,07%	119.611	67,98%	5.427	3,08%	31.441	17,87%
Aragón	26.599	100%	-13.263	-49,86%	13.918	52,33%	2.324	8,74%	23.620	88,80%
Asturias	25.635	100%	10.479	40,88%	9.513	37,11%	4.788	18,68%	854	3,33%
Baleares	52.173	100%	8.413	16,13%	32.032	61,40%	4.978	9,54%	6.750	12,94%
Canarias	22.357	100%	3.495	15,63%	22.692	101,50%	-1.206	-5,39%	-2.625	-11,74%
Cantabria	35.357	100%	4.325	12,23%	21.963	62,12%	-6.216	-17,58%	15.285	43,23%
Castilla - La Mancha	23.412	100%	-3.253	-13,90%	14.851	63,43%	12.475	53,29%	-661	-2,82%
Castilla y León	47.674	100%	-10.774	-22,60%	46.360	97,25%	12.532	26,29%	-444	-0,93%
Cataluña	272.082	100%	67.360	24,76%	118.406	43,52%	21.059	7,74%	65.257	23,98%
Extremadura	15.550	100%	-2.918	-18,76%	15.379	98,90%	4.907	31,56%	-1.819	-11,70%
Galicia	41.630	100%	-43.703	-104,98%	73.271	176,00%	15.121	36,32%	-3.058	-7,35%
La Rioja	11.924	100%	246	2,06%	7.435	62,35%	1.242	10,41%	3.001	25,17%
Madrid	63.329	100%	6.622	10,46%	43.962	69,42%	0	0,00%	12.745	20,13%
Murcia	22.413	100%	5.536	24,70%	6.673	29,77%	3.259	14,54%	6.947	30,99%
Valencia	58.044	100%	-27.757	-47,82%	36.115	62,22%	20.727	35,71%	28.959	49,89%
TOTAL	894.139	100%	24.290	2,72%	582.179	65,11%	101.418	11,34%	186.253	20,83%

Fuente: DGHT, INE y elaboración propia, considerando recaudación normativa según Acuerdo del CPFF de 7 de noviembre de 1.986.

- El efecto financiero total obtenido por las Comunidades autónomas fruto de la cesión de tributos asciende a casi 1,1 billones de pesetas. Lo que representa unas 30.000 pesetas por habitante.
- Dicho incremento de ingresos tienen su fuente fundamental en el hecho de que no se mantuvo la neutralidad inicial del sistema en el año base, ni cuando se cedió el bloque de tributos, ni cuando con posterioridad se cedió el impuesto sobre actos jurídicos documentados. Al primer caso corresponden más de 0.7 billones de pesetas y al segundo más de 0,2 billones de pesetas. En definitiva la no neutralidad inicial representa más del 85% de todo el efecto financiero. El resto, un 15% aproximadamente, se debe a que la recaudación real de los tributos cedidos ha crecido por encima de la recaudación normativa.

CUADRO I.b.- Distribución del efecto financiero de la cesión del IAJD a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.995 según su origen.

	TOTAL		Diferencia en tasas de crecimiento para Tributos Cedidos en 1.986		No neutralidad en el año base para Tributos Cedidos en 1.986		Diferencia en tasas de crecimiento para AJD		No neutralidad en el año base para AJD	
	Millones de pesetas de 1995	%	Millones de pesetas de 1995	%	Millones de pesetas de 1995	%	Millones de pesetas de 1995	%	Millones de pesetas de 1995	%
Andalucía	219.303	100%	28.061	12,80%	146.692	66,89%	7.421	3,38%	37.130	16,93%
Aragón	33.771	100%	-13.752	-40,72%	17.213	50,97%	2.668	7,90%	27.643	81,85%
Asturias	29.272	100%	11.352	38,78%	11.508	39,31%	5.416	18,50%	997	3,41%
Baleares	63.075	100%	9.985	15,83%	39.007	61,84%	6.100	9,67%	7.983	12,66%
Canarias	30.492	100%	6.161	20,20%	27.899	91,50%	-429	-1,41%	-3.139	-10,29%
Cantabria	42.501	100%	4.776	11,24%	26.567	62,51%	-7.137	-16,79%	18.296	43,05%
Castilla-La Mancha	28.196	100%	-3.283	-11,64%	18.242	64,70%	14.001	49,66%	-765	-2,71%
Castilla y León	58.931	100%	-11.741	-19,92%	56.965	96,66%	14.224	24,14%	-518	-0,88%
Cataluña	331.906	100%	82.886	24,97%	144.451	43,52%	27.423	8,26%	77.147	23,24%
Extremadura	19.326	100%	-3.101	-16,05%	18.923	97,92%	5.619	29,08%	-2.115	-10,95%
Galicia	52.842	100%	-51.103	-96,71%	90.263	170,82%	17.248	32,64%	-3.565	-6,75%
La Rioja	14.309	100%	314	2,20%	9.089	63,52%	1.403	9,81%	3.503	24,48%
Madrid	70.379	100%	6.574	9,34%	49.198	69,90%	0	0,00%	14.607	20,75%
Murcia	27.334	100%	7.173	26,24%	8.186	29,95%	3.824	13,99%	8.151	29,82%
Valencia	76.933	100%	-25.930	-33,70%	44.549	57,91%	24.339	31,64%	33.975	44,16%
TOTAL	1.098.570	100%	48.371	4,40%	708.753	64,52%	122.120	11,12%	219.326	19,96%

Fuente: DGHT, INE y elaboración propia, considerando recaudación normativa según Acuerdo del CPFF de 7 de noviembre de 1.986.

- Por componentes, sólo el efecto financiero por no neutralidad inicial del sistema del paquete inicial de tributos cedidos ha tenido repercusión positiva en los ingresos de todas las comunidades autónomas. El resto de efectos ha tenido efectos positivos para unas y efectos negativos para otras.
- Se aprecia que en algunos casos, como los de Aragón, Valencia y Murcia se utilizó la no neutralidad inicial en la cesión del IAJD para compensar la sobrevaloración relativa que se produjo en la estimación de la recaudación normativa del paquete de tributos cedidos con anterioridad. De la misma forma que se aplicó la misma regla, pero de forma inversa, para los caso de Galicia, Extremadura, Castilla y León y Canarias, donde la recaudación normativa del año base para el paquete inicial de tributos cedidos se infravaloró en

términos relativos.

CUADRO I.c.- Distribución del efecto financiero de la cesión del IAJD a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.995 según su origen.

	TOTAL		Diferencia en tasas de crecimiento para Tributos Cedidos en 1.986		No neutralidad en el año base para Tributos Cedidos en 1.986		Diferencia en tasas de crecimiento para AJD		No neutralidad en el año base para AJD	
	Pesetas de 1995 por habitante	%	Pesetas de 1995 por habitante	%	Pesetas de 1995 por habitante	%	Pesetas de 1995 por habitante	%	Pesetas de 1995 por habitante	%
Andalucía	31.173	100%	3.989	12,80%	20.852	66,89%	1.055	3,38%	5.278	16,93%
Aragón	28.265	100%	-11.510	-40,72%	14.406	50,97%	2.233	7,90%	23.135	81,85%
Asturias	26.265	100%	10.185	38,78%	10.326	39,31%	4.859	18,50%	894	3,41%
Baleares	85.262	100%	13.497	15,83%	52.729	61,84%	8.246	9,67%	10.791	12,66%
Canarias	19.767	100%	3.994	20,20%	18.086	91,50%	-278	-1,41%	-2.035	-10,29%
Cantabria	79.938	100%	8.983	11,24%	49.968	62,51%	-13.424	-16,79%	34.411	43,05%
Castilla-La Mancha	16.672	100%	-1.941	-11,64%	10.787	64,70%	8.279	49,66%	-452	-2,71%
Castilla y León	22.806	100%	-4.544	-19,92%	22.045	96,66%	5.505	24,14%	-200	-0,88%
Cataluña	54.336	100%	13.569	24,97%	23.648	43,52%	4.489	8,26%	12.630	23,24%
Extremadura	17.747	100%	-2.848	-16,05%	17.378	97,92%	5.160	29,08%	-1.943	-10,95%
Galicia	18.675	100%	-18.060	-96,71%	31.899	170,82%	6.095	32,64%	-1.260	-6,75%
La Rioja	54.088	100%	1.188	2,20%	34.356	63,52%	5.304	9,81%	13.240	24,48%
Madrid	23.165	100%	1.318	5,69%	9.863	42,58%	0	0,00%	2.928	12,64%
Murcia	25.894	100%	6.796	26,24%	7.755	29,95%	3.622	13,99%	7.721	29,82%
Valencia	19.839	100%	-6.687	-33,70%	11.488	57,91%	6.276	31,64%	8.761	44,16%
TOTAL	31.662	100%	1.320	4,17%	19.340	61,08%	3.332	10,52%	5.985	18,90%

Fuente: DGHT, INE y elaboración propia, considerando recaudación normativa según Acuerdo del CPFF de 7 de noviembre de 1.986 y población media del período.

- Existen dos casos, en los que la no neutralidad inicial para el primer bloque de tributos cedidos produce un efecto financiero per cápita que casi duplica al efecto financiero per cápita total para el conjunto de comunidades y no sólo no se corrige con la cesión del IAJD sino que se incrementa. Son los casos de Cantabria y Baleares, que además resultan ser las comunidades que junto con Madrid no tienen cedidas las tasas sobre el juego.
- De todas las comunidades sólo dos han obtenido efectos financieros per cápita superiores al del total de todas ellas en cada uno de los componentes, Baleares y Cataluña. Y sólo una, Madrid ha obtenido un efecto financiero per cápita en todos los casos. Esto

último debido a que Madrid es la comunidad con menos tributos cedidos por las particularidades de concentración recaudatoria que todos conocemos.

- El resultado de todo lo anterior es las cuatro comunidades con mayor efecto financiero per cápita con diferencia respecto a las demás son: Baleares (85.262 pts. per cápita), Cantabria (79.938 pts. per cápita), Cataluña (54.336 pts. per cápita) y La Rioja (54.088 pts. per cápita). Debiéndose dicha diferencia fundamentalmente a la no neutralidad inicial del sistema.

C.- Evaluación del efecto financiero de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas en el período 1.986-1.995.

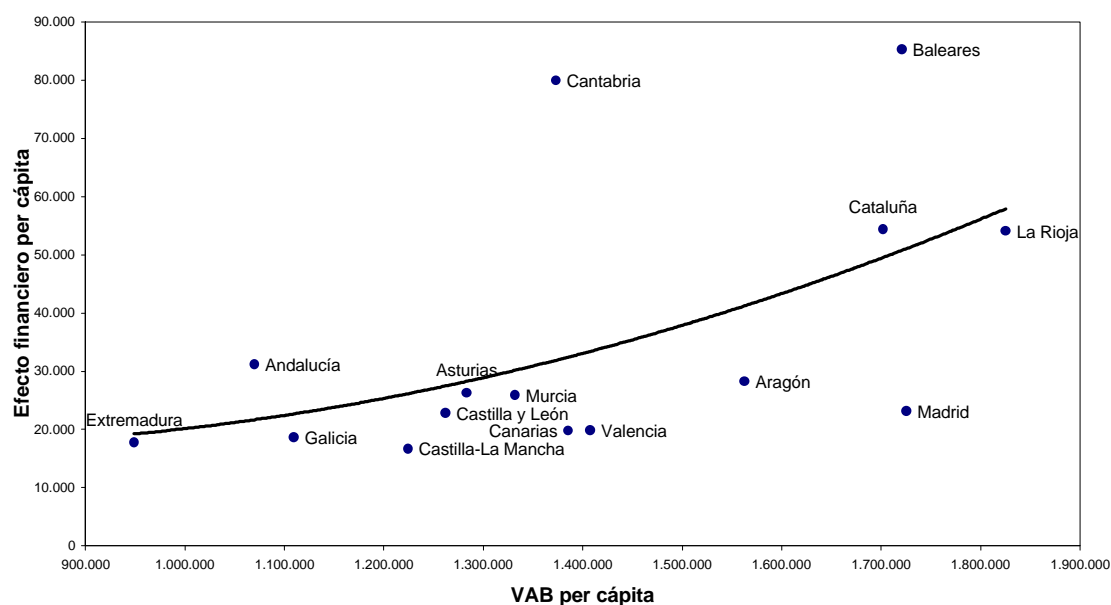
Una de las cuestiones más discutidas cada vez que se ha producido la cesión total o parcial de algún tributo a las comunidades autónomas ha sido en qué medida dicha cesión perjudica o beneficia a las comunidades con menor o mayor nivel de producción o renta. Evidentemente, como se acaba de demostrar la cesión ni fue neutral inicialmente, ni con el diseño actual jamás podrá ser neutral en términos dinámicos. Es más, los datos que se han presentado son referidos al período considerado y lo razonable es pensar que a medida que vayan transcurriendo los años, las diferencias en el efecto financiero se agranden, siguiendo el mismo sentido puesto de manifiesto en nuestros cálculos.

El gráfico 1, construido mediante una nube de puntos representativa del efecto financiero per cápita de la cesión y el valor añadido bruto per cápita medio del período de cada comunidad a la que se le añade la línea de tendencia, evidencia el sentido redistributivo que ha tenido el efecto financiero de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. La pendiente de la línea de tendencia marca dicho efecto redistributivo de forma que: una línea plana indicaría un efecto financiero equidistributivo en términos per cápita, una línea con pendiente negativa implicaría una redistribución favorable a las comunidades con menor VAB per cápita (efecto financiero "progresivo"), y una línea con pendiente positiva, como la que aparece en el gráfico, representa que la cesión de tributos ha provocado una redistribución de fondos favorable a las comunidades con mayor VAB per cápita (efecto financiero "regresivo"). Es más, si excluyésemos los

puntos representativos de los casos extremos de Cantabria y Madrid, el primero por la incidencia que en su recaudación han tenido determinados acontecimientos relacionados con la propiedad del Banco de Santander y el segundo por lo antes explicado, la tendencia se transformaría en una curva polinómica en forma de J, con una pendiente muy elevada para los niveles mayores de VAB per cápita, mostrándose un efecto financiero mucho más "regresivo".

En conclusión, se puede afirmar que la cesión de tributos ha supuesto una redistribución de fondos que ha favorecido sustancialmente a las Comunidades con mayor VAB.

Gráfico 1.- Relación entre el efecto financiero de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas y el VAB



3.- LOS EFECTOS FINANCIEROS DE LA CESIÓN DEL IRPF .

a.- El acuerdo para la cesión del IRPF a las Comunidades Autónomas.

Con fecha 7 de Octubre de 1.993, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó una reforma del sistema de Participación en los Ingresos del Estado, por la que esta fuente se dividía en dos tramos de participación en

ingresos, uno similar al existente hasta el momento y otro constituido por una Participación en la Recaudación del IRPF en cada territorio. Dicho acuerdo no suponía la cesión del impuesto y sólo tenía vigencia para los años 1.994 y 1.995, estando previsto en el mismo su evaluación a fin de determinar su mantenimiento o modificación. Para 1.996 fue prorrogado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera con el único voto favorable del Gobierno y Cataluña.

Por el contrario, el nuevo modelo de financiación autonómica para el período 1997-2001 aprobado en reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera con fecha 23 de Septiembre de 1.996, sí supone una cesión efectiva del IRPF. En concreto, se produce la cesión parcial del 15% del IRPF mediante la división de la tarifa del impuesto en dos partes, nacional y autonómica, siendo esta última fijada por cada Comunidad Autónoma con unos límites de variación del $\pm 20\%$ respecto de una tarifa autonómica de referencia que se establece mediante ley. Dicha capacidad normativa se extiende a las deducciones no empresariales y a los principales elementos de los tributos cedidos.

Por otra parte, se mantiene la participación del 15% de la recaudación territorial del IRPF, en los mismos términos que en el anterior modelo, con las salvedades de que no existe ninguna regla de modulación para ningún año y de que se prevé la transformación de esta participación en un cesión parcial del tributo una vez que todas las Comunidades asuman las competencias de educación.

Al igual que en el sistema anterior la Participación en los Ingresos del Estado funciona como mecanismo de ajuste de forma que para el cálculo del porcentaje que se aplica sobre los ingresos del Estado durante todo el período se resta, en el año base, la cantidad que representa la Participación del 15% en la Recaudación del IRPF y la cantidad representativa del 15% del IRPF cedido en ese mismo año de la cantidad que se percibía por PIE en el año base. Una vez calculado dicho Porcentaje de Participación el mismo evoluciona según los Ingresos Ajustados del Estado sin limitación.

Para controlar el efecto financiero de la reforma se establecen tres garantías de suficiencia financiera: la primera afecta a los ingresos procedentes de fuentes asociadas al IRPF y opera garantizando un crecimiento mínimo igual

al menor al crecimiento del PIB nacional o 90% del crecimiento de la recaudación nacional por IRPF si este es mayor que el primero, ambos considerados como crecimiento acumulado en todo el período de vigencia; la segunda afecta al volumen total de recursos obtenidos por las tres fuentes de financiación y garantiza el 90% del incremento de los recursos obtenidos por el total de las Comunidades Autónomas por las tres fuentes durante todo el período; y la tercera garantiza el 90% de la financiación media per cápita de cada año a partir de que se transfieran los servicios de educación a las Comunidades del 143.

b.- Los efectos financieros asociados a la reforma.

El primer problema con el que nos encontramos a la hora de evaluar los efectos financieros de la reforma de 1.996 es la determinación de cuál hubiese sido el modelo de financiación vigente de no haberse realizado dicha reforma. Ya que el modelo de participación en el IRPF de 1.993 tenía una vigencia limitada a 1.994 y 1.995, y fue prorrogado para 1.996 sin vocación de continuidad. Además dado que existen Comunidades que no habían aceptado la implantación del modelo y otras que no habían aceptado la prórroga, es difícil tomar una situación de partida uniforme para todas las Comunidades. En realidad, se pueden hacer tres supuestos de modelo previo a la reforma: el que entró en vigor en enero de 1.992, que no era más que el de 1.986 con algunas modificaciones, el reformado en 1.993 con las reglas de modulación de 1.995 o el mismo sin modulación. El primero tiene a su favor que fue aprobado por unanimidad, que era un sistema de concepción completamente distinta a la que se deriva de la cesión del IRPF como tramo de la PIE o como tributo cedido y que es el que se toma como base para la definición de la neutralidad inicial en el acuerdo de noviembre de 1.996, de ahí que sea éste el que elijamos como referencia para evaluar el impacto financiero de una reforma cuyo elemento principal es la cesión de dicho impuesto.

Una segunda puntualización necesaria es la referida a la cesión de la capacidad normativa. Fruto de dicha cesión, con el nuevo modelo es factible que las Comunidades hagan uso de la misma para aumentar o disminuir la carga fiscal sobre sus contribuyentes, con lo que el efecto financiero total dependerá del efecto financiero "discrecional" derivado del ejercicio que cada Comunidad haga de la facultad otorgada. Dado que no existe ningún mecanismo de relación entre

las fuentes que indique incidencia financiera del hecho de modificar o no la normativa tributaria en lo que compete a cada Comunidad, la evaluación del efecto financiero "original" asociado a la reforma debe partir del no uso de dicha capacidad normativa. Bien entendido que cuanto mayor es el peso que los tributos cedidos tienen en la financiación de una Comunidad, mayor es la posibilidad de la Comunidad para amplificar dicho efecto original. Pues si bien el margen para modificar la normativa es el mismo para todas las Comunidades, la cantidad sobre la que opera dicho margen difiere sensiblemente. A este respecto, tengase en cuenta que la capacidad normativa afecta, no sólo al IRPF sino también a los tributos y tasas cedidos.

Aclarado lo anterior sólo resta una referencia a las tasas de crecimiento a aplicar a las distintas fuentes de financiación. Nos referimos a la tasa de crecimiento de la PIE ya que como consecuencia de la reforma se elimina la garantía mínima del crecimiento del "gasto equivalente" y el tope máximo del crecimiento del PIB nominal. Con ello por primera vez su evolución se asocia realmente a la magnitud sobre la que se calcula el porcentaje de PIE, los ITAE,.

Partiendo de la situación originaria a la que anteriormente nos hemos referido, la financiación acumulada del sistema de financiación original viene dada por:

$$FPCA_i = PPIE_i \cdot ITAE_B \cdot S(n, s) + TC_{B,i} \cdot S(n, r)$$

mientras que con el nuevo sistema es:

$$'CA'_i = PPIE'_i \cdot ITAE_B \cdot S(n, s') + PPIR_i \cdot IRPF_{B,i} \cdot S(n, q_i) + PCIR_i \cdot IRPF_{B,i} \cdot S(n, q_i) + TC_{B,i} \cdot S(n, r)$$

y siendo s' la nueva tasa de crecimiento de los ITAE y q_i el crecimiento correspondiente al IRPF en cada comunidad y $PPIE'$, $PPIR$ y $PCIR$, respectivamente, los porcentajes de: participación en los ingresos del estado, participación en la recaudación territorializada del IRPF y cesión parcial de IRPF del nuevo sistema de financiación.

Por la neutralidad en el año base se cumple que:

$$PPIE_i \cdot ITAE_B + TC_{B,i} = PPIE'_i \cdot ITAE_B + PPIR_i \cdot IRPF_{B,i} + PCIR_i \cdot IRPF_{B,i} + TC_{B,i}$$

y por tanto:

$$PPIE_i \cdot ITAE_B = PPIE'_i \cdot ITAE_B + PPIR_i \cdot IRPF_{B,i} + PCIR_i \cdot IRPF_{B,i}$$

con lo que:

$$FPCA_i = [PPIE'_i \cdot ITAE_B + PPIR_i \cdot IRPF_{B,i} + PCIR_i \cdot IRPF_{B,i}] \cdot S(n, s) + TC_{B,i} \cdot S(n, r)$$

Si seguimos la nomenclatura utilizada por acuerdos anteriores en lo relativo a la cesión de tributos, en realidad la cesión y a la participación en el IRPF del año base podemos definir las como participación y recaudación normativa:

$$PPIR_i \cdot IRPF_{B,i} = PIRN_{B,i}$$

y

$$PCIR_i \cdot IRPF_{B,i} = CIRN_{B,i}$$

Y el efecto financiero de la reforma puede expresarse como:

$$\begin{aligned} \Delta FPCA_i = & PPIE'_i \cdot ITAE_B \cdot [S(n, s') - S(n, s)] + \\ & + PIRN_{B,i} \cdot [S(n, q) - S(n, s)] + CIRN_{B,i} \cdot [S(n, q) - S(n, s)] \end{aligned}$$

Es decir la reforma de 1.996 introduce tres tipos de efecto financiero: uno por el cambio de la regla de evolución de los ITAE, que afecta a la cantidad percibida en concepto de PIE; y otros dos, derivados de que las nuevas fuentes de ingreso crecen a un ritmo distinto al que lo hace la PIE. Ritmo de crecimiento que será diferente para cada comunidad, ya que la recaudación por IRPF crece de forma distinta en cada territorio.

De los tres efectos financieros el que centra nuestra atención es el tercero, que es el que se corresponde con la cesión parcial del impuesto. De su fórmula se desprende que cuanto mayor sea la recaudación del tributo cedida en el año base y mayor sea la tasa de crecimiento del IRPF de una comunidad mejor será el efecto financiero que resulte. Pudiendo ser positivo o negativo según $s < q_i$ o $s > q_i$, respectivamente.

Haciendo una pequeña transformación sobre la ecuación de éste efecto financiero:

$$CIRN_{B,i} \cdot [S(n, q) - S(n, s)] = CIRN_{B,i} \cdot [S(n, q) - S(n, s)] + CIRN_{B,i} \cdot S(n, s) - CIRN_{B,i} \cdot S(n, s)$$

podemos descomponer el mencionado efecto en dos:

$$CIRN_{B,i} \cdot [S(n, q) - S(n, s)] = CIRN_{B,i} \cdot [S(n, q) - S(n, s)] + CIRN_{B,i} \cdot [S(n, s) - S(n, s)]$$

El primero incorpora la parte de efecto financiero que proviene de la cesión y, el segundo, el que deriva del cambio en la regla de evolución de los ITAE, que hace que a recaudación normativa de la cesión del IRPF varíe de forma distinta a como lo hubiese hecho de haberse matenido la regla de evolución anterior.

c.- Una simulación del efecto financiero de la cesión parcial del IRPF para el período 1.986-1.994.

Una de las principales polémicas surgidas en los últimos tiempos se ha debido a la existencia de estudios contradictorios referidos al posible efecto financiero de la reforma para el período en el que ésta va a estar vigente. El problema procede tanto de los distintos métodos de estimación utilizados como de los supuestos establecidos sobre el crecimiento de las distintas variables.

Evidentemente, dado que nos referimos a discusiones sobre previsiones es difícil llegar a conclusiones claras, de ahí que en esta ocasión hayamos optado por hacer un ejercicio de proyección al pasado, donde las tasas de crecimiento no son supuestas sino reales y no pueden ser objeto de polémica. Es decir, la ecuación representativa del efecto financiero que vamos a valorar es:

$$CIRN_{86,i} \cdot [S(9, q) - S(9, s)] = CIRN_{86,i} \cdot [S(9, q) - S(9, s)] + CIRN_{86,i} \cdot [S(9, s) - S(9, s)]$$

Y los supuestos sobre los que se construye la simulación son:

- Dado que en 1.986 el nivel de competencias asumido por las comunidades no permitía en la mayoría de los casos no ya la cesión del 15% del IRPF sino la participación territorializada en el mismo, se elimina la participación.
- Para el calculo del porcentaje de cesión se aplican las reglas 5ª y 6ª del punto 3.8.1 del acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1.996, sobre la cifra de PIE que aparece en la columna 18 del cuadro 9 del acuerdo del

CPFF de 7 de noviembre de 1.986. Por la primera regla, se fija el porcentaje inicial y, por la segunda, las ampliaciones de dicho porcentaje. Resultando los porcentajes de cesión del IRPF que aparecen en el Cuadro 8 del anexo.

Los resultados de la simulación se presentan en los Cuadros 9 a 11 que aparecen en el anexo. El periodo considerado es 1.986/1.994, para el cual disponemos de datos oficiales. Y al igual que en el caso de los tributos cedidos se ha sustituido en la fórmula la ecuación del valor final por el sumatorio que representa. Para mantener la uniformidad, las pesetas constantes se calculan para 1.995 y se siguen incluyendo las magnitudes en términos per cápita. Por su parte, los cuadros II.a, II.b y II.c, que aparecen a continuación son el resumen de los anteriores y a ellos nos remitimos, en concreto a los dos últimos, para obtener las siguientes conclusiones:

CUADRO II.a.- Distribución del efecto financiero de la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.994 según su origen.

	Efecto financiero real		Efecto financiero con nueva evolución de los ITAE		Efecto financiero por cambio en la regla de evolución de los ITAE	
	Millones de pesetas	% sobre total	Millones de pesetas	% sobre total	Millones de pesetas	% sobre total
Andalucía	2.564	1,82%	41.272	12,71%	-38.709	21,05%
Aragón	3.206	2,28%	4.923	1,52%	-1.717	0,93%
Asturias	-3.256	-2,31%	-1.516	-0,47%	-1.740	0,95%
Baleares	-524	-0,37%	149	0,05%	-673	0,37%
Canarias	-2.174	-1,54%	8.545	2,63%	-10.719	5,83%
Cantabria	632	0,45%	1.686	0,52%	-1.054	0,57%
Castilla - La Mancha	13.604	9,66%	15.298	4,71%	-1.695	0,92%
Castilla y León	10.470	7,44%	14.425	4,44%	-3.954	2,15%
Cataluña	71.033	50,46%	140.214	43,19%	-69.181	37,62%
Extremadura	5.421	3,85%	6.286	1,94%	-866	0,47%
Galicia	-8.717	-6,19%	9.007	2,77%	-17.724	9,64%
La Rioja	2.801	1,99%	3.261	1,00%	-459	0,25%
Madrid	36.588	25,99%	41.756	12,86%	-5.168	2,81%
Murcia	4.655	3,31%	5.592	1,72%	-937	0,51%
Valencia	4.470	3,17%	33.758	10,40%	-29.288	15,93%
TOTAL	140.773	100%	324.655	100%	-183.882	100%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, I.N.E., A.E.A.T. y elaboración propia, con neutralidad inicial y % de cesión resultante de aplicar las reglas 5ª y 6ª del punto 3.8.1 del acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1.996 sobre la cifra de PIE según la columna 18 del cuadro 9 del acuerdo de 7 de noviembre de 1.986.

CUADRO II.b.- Distribución del efecto financiero de la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.994 según su origen.

	Efecto financiero real		Efecto financiero con nueva evolución de los ITAE		Efecto financiero por cambio en la regla de evolución de los ITAE	
	Millones de pesetas de 1995	% sobre total	Millones de pesetas de 1995	% sobre total	Millones de pesetas de 1995	% sobre total
Andalucía	625	0,40%	44.948	12,35%	-44.323	21,42%
Aragón	3.607	2,30%	5.207	1,43%	-1.600	0,77%
Asturias	-3.926	-2,50%	-2.167	-0,60%	-1.759	0,85%
Baleares	-710	-0,45%	-63	-0,02%	-647	0,31%
Canarias	-2.720	-1,73%	9.554	2,63%	-12.274	5,93%
Cantabria	787	0,50%	1.818	0,50%	-1.031	0,50%
Castilla-La Mancha	15.310	9,75%	16.889	4,64%	-1.580	0,76%
Castilla y León	11.063	7,04%	14.749	4,05%	-3.686	1,78%
Cataluña	83.416	53,12%	162.630	44,69%	-79.214	38,29%
Extremadura	5.947	3,79%	6.754	1,86%	-807	0,39%
Galicia	-12.167	-7,75%	8.127	2,23%	-20.294	9,81%
La Rioja	3.251	2,07%	3.679	1,01%	-428	0,21%
Madrid	43.437	27,66%	48.254	13,26%	-4.817	2,33%
Murcia	5.290	3,37%	6.180	1,70%	-890	0,43%
Valencia	3.833	2,44%	37.369	10,27%	-33.536	16,21%
TOTAL	157.044	100%	363.928	100%	-206.884	100%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, I.N.E., A.E.A.T. y elaboración propia, con neutralidad inicial y % de cesión resultante de aplicar las reglas 5ª y 6ª del punto 3.8.1 del acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1.996 sobre la cifra de PIE según la columna 18 del cuadro 9 del acuerdo de 7 de noviembre de 1.986.

CUADRO II.c.- Distribución del efecto financiero de la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.994 según su origen.

	Efecto financiero real		Efecto financiero con nueva evolución de los ITAE		Efecto financiero por cambio en la regla de evolución de los ITAE	
	Pesetas de 1995 por habitante	% sobre total	Pesetas de 1995 por habitante	% sobre total	Pesetas de 1995 por habitante	% sobre total
Andalucía	99	2,08%	7.131	64,43%	-7.031	111,75%
Aragón	3.357	70,29%	4.847	43,79%	-1.490	23,67%
Asturias	-3.915	-81,98%	-2.161	-19,53%	-1.754	27,88%
Baleares	-1.074	-22,49%	-95	-0,85%	-980	15,57%
Canarias	-1.972	-41,28%	6.926	62,58%	-8.898	141,41%
Cantabria	1.648	34,51%	3.808	34,40%	-2.159	34,32%
Castilla - La Mancha	10.085	211,15%	11.125	100,52%	-1.041	16,54%
Castilla y León	4.757	99,60%	6.342	57,30%	-1.585	25,19%
Cataluña	15.206	318,38%	29.646	267,85%	-14.440	229,50%
Extremadura	6.076	127,21%	6.900	62,34%	-824	13,10%
Galicia	-4.777	-100,01%	3.191	28,83%	-7.967	126,63%
La Rioja	13.674	286,31%	15.475	139,82%	-1.801	28,62%
Madrid	9.718	203,47%	10.796	97,54%	-1.078	17,13%
Murcia	5.601	117,26%	6.543	59,11%	-942	14,97%
Valencia	1.103	23,10%	10.754	97,16%	-9.650	153,38%
TOTAL	4.776	100%	11.068	100%	-6.292	100%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, I.N.E., A.E.A.T. y elaboración propia, con neutralidad inicial y % de cesión resultante de aplicar las reglas 5ª y 6ª del punto 3.8.1 del acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1.996 sobre la cifra de PIE según la columna 18 del cuadro 9 del acuerdo de 7 de noviembre de 1.986.

- Como se puede observar, considerando la diferencia que existe entre la tasa de crecimiento del IRPF y la tasa de crecimiento de los ITAE según el nuevo modelo, el efecto financiero total estimado para el período considerado asciende a más de 363.000 millones de pesetas. No obstante, ese efecto financiero no es el real, ya que al modificarse la regla de evolución de los ITAE eliminándose la garantía mínima del gasto equivalente, que a lo largo del período se aplicó en varios ejercicios, se está considerando en el mismo un menor crecimiento de la recaudación normativa de la parte cedida de IRPF. En realidad, a dicho efecto financiero se ha de restar el que procede del cambio de la evolución de la recaudación normativa, 206.000 millones de pesetas, que habrían sido percibidos por las comunidades si no se hubiesen sustituido la fuente PIE por la fuente IRPF. El resultado es un efecto financiero real de unos 157.000 millones de pesetas para todo el período considerado.

- Como se acaba de afirmar, mientras el primer efecto suma, porque el IRPF crece más que los ITAE, el segundo resta, porque los ITAE en el sistema antiguo crecen más que en el nuevo. No obstante esta no es una regla general ya que el crecimiento del IRPF no es uniforme, lo que conlleva la existencia tres tipos de situación. Por una parte se encuentra Asturias, que es la única comunidad en la que ambos efectos son negativos, porque su IRPF crece menos que los ITAE, lo que inevitablemente la lleva a una pérdida en sus ingresos. Por otra parte se encuentran Galicia, Canarias y Baleares, que son el grupo de comunidades en las que la merma de efecto financiero por el cambio de regla de evolución de los ITAE es tal que les produce un efecto financiero real negativo.

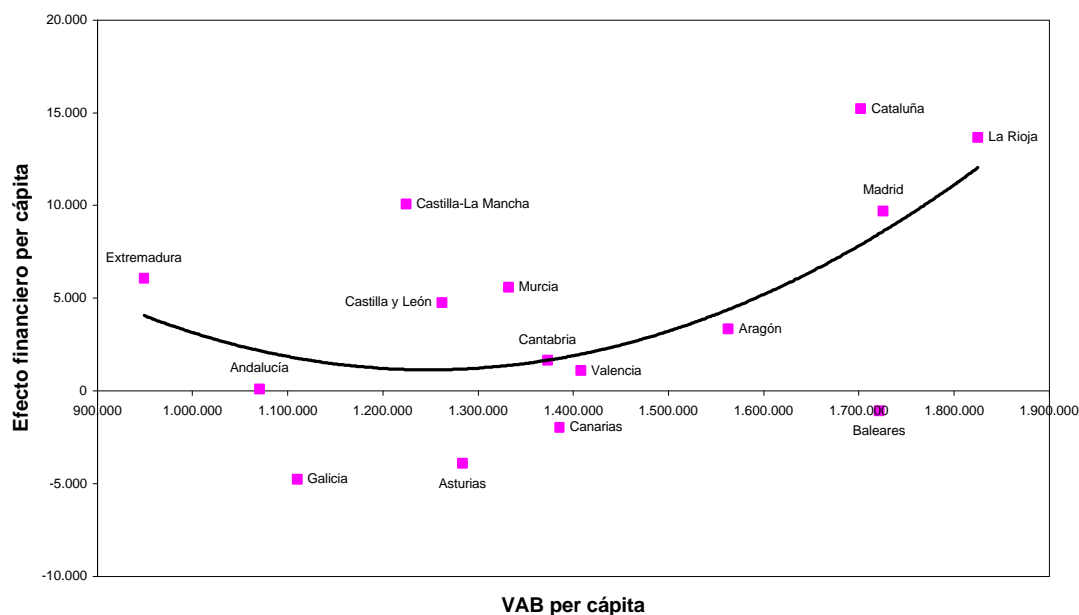
- Finalmente, está el grupo de las restantes comunidades donde el efecto financiero final es positivo. Dentro de ellas hay que distinguir al menos otros tres casos. Por una parte está Andalucía, para la cual el efecto financiero positivo es prácticamente testimonial, 99 pesetas por habitante. Lo que indica que en el período analizado la cesión hubiese sido neutral, en este aspecto, para dicha comunidad. Por otra parte se encuentra el grupo formado por Aragón, Cantabria, Valencia y Castilla y León para las que el efecto financiero per cápita del período es menor o igual al efecto

financiero medio. Por último se encuentra el grupo de las comunidades que obtienen un efecto financiero per cápita por encima de la media, que son, por este orden, Cataluña (218% de más), La Rioja (186% de más), Castilla-La Mancha (111% de más), Madrid (103% de más), Extremadura (27% de más) y Murcia (17% de más).

C.- Evaluación del efecto financiero simulado de la cesión parcial del IRPF a las Comunidades Autónomas en el período 1.986-1.995.

Al igual que en el caso de los tributos cedidos, parece razonable intentar determinar en qué medida el efecto financiero de la cesión parcial del IRPF puede producir una distribución de ingresos progresiva o regresiva entre las comunidades autónomas.

Gráfico 2.- Relación entre el efecto financiero de la cesión de 15% de IRPF y el VAB



El gráfico 2 construido con el mismo criterio que el gráfico 1, muestra la relación existente entre el efecto financiero per cápita de la cesión y el valor añadido bruto per cápita medio del período, ambos expresados en pesetas de

1.995. En el se aprecia como la tendencia que marca la relación entre ambas variables tiene forma de J, con un pequeño tramo decreciente que significaría que para los niveles bajos de VAB per cápita, la cesión ha producido una redistribución "progresiva". No obstante, para niveles medios y altos de VAB per cápita la redistribución en "regresiva", de forma que resultan claramente beneficiadas con la cesión las tres comunidades con mayor VAB per cápita: La Rioja, Madrid y Cataluña.

Ciertamente, el gráfico muestra que existe una gran dispersión entre la nube de puntos y que las situaciones son muy variadas. Sin embargo, también lo es que sólo es necesario eliminar puntos extremos como pueden ser los de Extremadura y Baleares para que la función se haga más creciente y pierda la forma de J, lo que confirma aún más el carácter "regresivo" del efecto financiero de la cesión.

No obstante, como ya se señaló, el acuerdo de financiación incluye tres sistemas de garantía que operan secuencialmente: el primero sobre los ingresos vía IRPF, el segundo sobre los ingresos vía IRPF y PIE, y el tercero sobre el total de ingresos, incluidos los tributos y tasas cedidos en su cantidad normativa⁴, con lo que sería factible que dicho efecto financiero se modificase, al menos para algunas comunidades. En concreto, el primer sistema de garantía afecta específicamente al efecto financiero de la cesión del IRPF y por ello ha de ser tenido en cuenta a la hora de evaluar certeramente la progresividad o regresividad de la cesión.

Para dicha garantía el acuerdo establece que: *"en el conjunto del quinquenio, cada Comunidad Autónoma deberá obtener un crecimiento de los recursos proporcionados por la tarifa complementaria del IRPF y, en su caso, la participación territorializada en dicho impuesto, igual, como mínimo, al crecimiento que, en el mismo período, haya experimentado el PIB estatal expresado en términos nominales.*

4 Nótese, sin embargo, que para la definición del segundo de los sistemas se utiliza la cantidad representada por FTⁱ, que según la ecuación número 9 que aparece en la página 8 del Acuerdo incluye la recaudación normativa por tributos y tasas cedidos.

En caso de que el referido incremento del PIB arroje un valor superior al experimentado por la recaudación del Estado por IRPF en el mismo período quinquenal, la garantía de crecimiento mínimo de la financiación de cada Comunidad Autónoma por los mecanismos del impuesto, será del 90 por 100 del citado incremento del IRPF estatal."

Como recoge el acuerdo, los cálculos se realizan año a año, sin embargo la garantía se refiere a los resultados globales del período, en nuestra simulación 1.986-1.994. Ello quiere decir que, si bien pueden producirse pagos por esta garantía en cada año, al final prevalece el índice acumulado del último año. En el Cuadro que aparece en el anexo, se han realizado los cálculos de dicho año y en él se observa que el índice es negativo para todas las comunidades. Ello indica que, de haberse aplicado el nuevo sistema en los años a los que nos venimos refiriendo, cualquier comunidad que hubiese obtenido fondos por la aplicación de esta garantía a lo largo del período, se habría visto obligada a devolverlos, con lo que la garantía no habría operado y el efecto financiero de la cesión parcial del IRPF calculado con anterioridad hubiese sido el efectivamente producido. Con lo que la regresividad se hubiese mantenido inalterada.

4.- UNA REFLEXIÓN FINAL.

Con la última parte del trabajo que se acaba de exponer se ha pretendido arrojar cierta luz sobre el debate relativo al efecto financiero de la cesión parcial del IRPF, evitando el establecimiento de hipótesis sobre comportamientos futuros de variables como el PIB o la recaudación de cada tributo. Para ello se ha utilizado el método de retrotraer el acuerdo a un período previo, para el cual las tasas de evolución de las variables no son discutibles.

Evidentemente los resultados no son extrapolables al futuro cercano, ni ha sido esta la pretensión del trabajo. Sin embargo corroboran algo que en teoría es evidente, como es el hecho de que la sustitución de una fórmula de financiación que para todas las comunidades evoluciona con un mismo índice, como es la PIE, por otras que siguen ritmos de crecimiento distintos en cada Comunidad, como son los tributos cedidos o el IRPF, no pueden hacer otra cosa que modificar el "status quo" de la distribución de recursos entre comunidades autónomas. Además también corroboran, tanto en el caso de los tributos cedidos como en el

de la cesión parcial del IRPF, que a largo plazo, cuando el sistema absorbe el efecto de cualquier reforma del tributo, el resultado de la sustitución de una fuente que se reparte fundamentalmente en función al número de habitantes, por otra que atiende al criterio de "a cada cual según la recaudación que se obtiene en su territorio" no puede hacer otra cosa que favorecer a las comunidades con mayor renta y producción y perjudicar a las que disponen de menos recursos. Es más, afirmar lo contrario es plantear que el sistema tributario en su conjunto no es progresivo o cuando menos proporcional

Evidentemente, es factible garantizar que los efectos financieros citados no se produzcan puesto que siempre existen sistemas técnicos que pueden evitarlos. De hecho no es inviable un sistema en el que a la vez que se aumenta la corresponsabilidad fiscal, incluso en el IRPF, se garantiza la neutralidad financiera intra-nivel y entre-niveles. Por ejemplo, si se hubiese establecido un sistema de "tax credit", en base al cual se hubiese mantenido la tarifa estatal del impuesto y los sujetos hubiesen podido deducir de ella la cuota líquida autonómica, hasta un máximo del 15% de su cuota líquida estatal por cada 15% de IRPF cedido a la Comunidad, en concepto de deducción por doble tributación en IRPF, podría haberse articulado la corresponsabilidad fiscal en el impuesto, garantizando la neutralidad. Para ello hubiese bastado con deducir de la cantidad obtenida vía PIE, el montante de las deducciones aplicadas. Con este método de relación entre las fuentes, la ecuación de la financiación acumulada de la reforma por la cesión hubiese quedado como:

$$\Delta FPCA_i = PPIE'_i \cdot ITAE_B \cdot [S(n, s') - S(n, s)] + CIRN_{B,i} \cdot [(S(n, q') - S(n, q))]$$

y sólo hubiese sido necesario no modificar la regla de evolución de los ITAE ($s=s'$), para que todos los efectos financieros de la misma hubiesen sido nulos:

$$\Delta FPCA_i = 0$$

Evidentemente, ello no hubiese modificado el criterio básico de reparto de fondos y hubiese introducido la tan deseada corresponsabilidad fiscal.

Bibliografía

CASADO OLLERO, G. y OTROS: **La cesión parcial del Impuesto sobre la Renta a las Comunidades Autónomas**, Granada, Comares, 1.997.

GONZALEZ-PARAMO, J.M.: "El IRPF en la encrucijada: Entre la convergencia europea y la cesión a las Comunidades Autónomas", **Economiaz**, 38, 1.997, págs. 78-97.

HIERRO RECIO, L. A.: "La Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial. Los Costes y Beneficios de la Solidaridad", **Revista de Estudios Andaluces**, 1.994, 20, págs. 1-20.

HIERRO RECIO, L. A.: **Economía y Hacienda de las Administraciones Subcentrales**, Sevilla, Sevilla Siglo XXI, 1.996.

HIERRO RECIO, L. A.: "La incidencia financiera de las reformas del sistema de financiación autonómica", **I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía**, Jerez de la Frontera (Cádiz), 23, 24 y 25 de abril de 1.997.

MONASTERIO ESCUDERO, C.: "El sistema de financiación autonómica para el período 1.997-2.001: Una reforma incompleta", **Economistas**, 1.997, 74, págs. 243-250.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J.: **Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España**, Bilbao, Fundación BBV, 1.993.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J.: **Manual de Hacienda Autonómica y Local**, Barcelona, Ariel, 1.996.

MONASTERIO ESCUDERO, C. y OTROS: **Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas**, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1.995.

CUADRO 1.- Efecto financiero de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.995.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1.995	TOTAL (mill. pts. Corr.)	TOTAL (mill. pts. 1995)	TOTAL PER CÁPITA (pts. 1995)
Andalucía	6.164	9.698	16.763	29.006	24.467	20.138	15.570	9.505	26.000	18.652	175.962	219.303	31.173
Aragón	851	1.206	3.630	5.072	3.421	2.972	3.540	1.648	2.760	1.500	26.599	33.771	28.265
Asturias	491	925	1.296	1.240	769	2.348	2.060	785	14.254	1.468	25.635	29.272	26.265
Baleares	1.594	2.202	3.792	5.672	7.080	5.919	5.084	4.875	7.515	8.441	52.173	63.075	85.262
Canarias	1.186	3.297	3.890	6.887	3.779	969	522	-2.169	2.158	1.838	22.357	30.492	19.767
Cantabria	1.114	1.665	4.929	2.408	2.760	2.096	2.049	2.190	13.188	2.958	35.357	42.501	79.938
Castilla - La Mancha	867	994	926	2.110	2.727	4.202	3.054	2.203	3.422	2.907	23.412	28.196	16.672
Castilla y León	2.761	2.712	5.817	3.863	4.723	6.158	4.395	3.077	7.270	6.896	47.674	58.931	22.806
Cataluña	5.878	11.311	20.313	43.719	34.016	29.698	30.755	15.945	48.131	32.315	272.082	331.906	54.336
Extremadura	918	1.063	1.365	1.624	1.511	2.360	1.713	1.108	2.226	1.663	15.550	19.326	17.747
Galicia	4.898	2.860	3.290	4.030	4.398	5.610	5.904	351	5.655	4.634	41.630	52.842	18.675
La Rioja	418	620	792	764	1.338	1.466	1.269	1.574	2.272	1.409	11.924	14.309	54.088
Madrid					6.035	5.688	23.276	1.210	12.494	14.626	63.329	70.379	23.165
Murcia	354	157	1.677	3.680	3.423	3.494	3.175	1.514	2.749	2.191	22.413	27.334	25.894
Valencia	2.021	3.749	9.845	18.286	9.248	6.345	3.930	-7.277	7.581	4.318	58.044	76.933	19.839
TOTAL	29.514	42.459	78.324	128.360	109.695	99.464	106.296	36.537	157.674	105.816	894.139	1.098.570	31.662

Fuente: DGHT, INE y elaboración propia, considerando recaudación normativa según Acuerdo del CPFF de 7 de noviembre de 1.986 y población media del período.

CUADRO 3.- Efecto financiero de la cesión de tributos, excluido el IAJD, a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.995, por no neutralidad en el año base.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL (mill. pts. Corr.)	TOTAL (mill. pts. 1995)	TOTAL PER CAPITA (pts. 1995)
Andalucía	6.164	7.602	9.472	11.801	12.264	13.334	13.513	13.592	15.868	16.001	119.611	146.692	20.852
Aragón	851	992	1.155	1.393	1.391	1.478	1.612	1.558	1.709	1.781	13.918	17.213	14.406
Asturias	491	590	675	742	807	987	1.033	997	2.027	1.163	9.513	11.508	10.326
Baleares	1.594	1.945	2.454	3.152	3.091	3.279	3.321	3.613	4.510	5.074	32.032	39.007	52.729
Canarias	1.186	1.591	1.908	2.149	2.293	2.421	2.510	2.614	2.971	3.051	22.692	27.899	18.086
Cantabria	1.114	1.411	1.792	1.779	1.873	1.796	1.877	2.005	5.844	2.473	21.963	26.567	49.968
Castilla - La Mancha	867	993	1.094	1.332	1.547	1.771	1.695	1.665	1.887	2.001	14.851	18.242	10.787
Castilla y León	2.761	3.081	3.953	3.939	4.552	5.126	5.166	5.225	6.016	6.543	46.360	56.965	22.045
Cataluña	5.878	7.326	8.884	11.024	11.736	12.984	13.656	13.809	16.618	16.490	118.406	144.451	23.648
Extremadura	918	1.054	1.243	1.373	1.565	1.693	1.736	1.721	1.988	2.089	15.379	18.923	17.378
Galicia	4.898	4.855	5.785	6.131	7.199	8.529	8.857	8.059	9.198	9.762	73.271	90.263	31.899
La Rioja	418	506	545	616	717	810	842	936	1.062	983	7.435	9.089	34.356
Madrid					6.035	6.477	7.354	6.876	8.217	9.003	43.962	49.198	9.863
Murcia	354	387	506	678	727	775	789	723	850	883	6.673	8.186	7.755
Valencia	2.021	2.440	3.101	3.582	3.687	3.998	4.090	3.887	4.616	4.693	36.115	44.549	11.488
TOTAL	29.514	34.772	42.567	49.690	59.483	65.456	68.049	67.277	83.381	81.990	582.179	708.753	19.340

Fuente: DGHT, INE y elaboración propia, considerando recaudación normativa según Acuerdo del CPFF de 7 de noviembre de 1.986 y población media del período.

CUADRO 2.- Efecto financiero de la cesión de tributos, excluido el IAJD, a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.995.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL (mill. pts. Corr.)	TOTAL (mill. pts. 1995)	TOTAL PER CAPITA (pts. 1995)
Andalucía	6.164	9.698	14.254	24.243	15.845	14.413	12.007	6.655	20.626	15.187	139.093	174.753	24.841
Aragón	851	1.206	1.911	3.137	-76	-507	-227	-2.122	-1.242	-2.276	656	3.460	2.896
Asturias	491	925	1.236	1.010	-10	1.469	1.221	32	13.177	441	19.992	22.860	20.511
Baleares	1.594	2.202	3.334	4.905	3.648	3.717	3.357	3.882	6.343	7.464	40.445	48.992	66.225
Canarias	1.186	3.297	4.114	5.071	2.872	1.573	1.295	414	3.800	2.565	26.187	34.059	22.079
Cantabria	1.114	1.665	2.469	2.051	1.676	1.137	1.071	1.200	11.986	1.920	26.288	31.343	58.951
Castilla - La Mancha	867	994	963	1.786	1.600	2.504	944	-55	1.135	859	11.598	14.960	8.846
Castilla y León	2.761	2.712	5.847	3.440	2.930	4.205	2.608	1.471	4.552	5.059	35.586	45.224	17.502
Cataluña	5.878	11.311	15.273	28.969	17.795	16.942	17.678	9.810	36.636	25.473	185.765	227.337	37.217
Extremadura	918	1.063	1.475	1.469	1.332	1.414	1.139	691	1.564	1.396	12.461	15.822	14.530
Galicia	4.898	2.860	3.488	3.166	2.575	4.092	3.895	-940	2.987	2.548	29.568	39.160	13.839
La Rioja	418	620	581	627	611	823	739	1.023	1.490	748	7.680	9.403	35.544
Madrid					6.035	5.688	10.531	1.210	12.494	14.626	50.584	55.772	11.181
Murcia	354	157	1.182	2.734	1.994	1.969	1.500	59	1.344	916	12.208	15.359	14.550
Valencia	2.021	3.749	7.838	11.690	2.183	-624	-2.613	-11.763	447	-4.569	8.358	18.619	4.801
TOTAL	29.514	42.459	63.965	94.297	61.011	58.846	55.144	11.566	117.340	72.357	606.469	757.124	20.660

Fuente: DGHT, INE y elaboración propia, considerando recaudación normativa según Acuerdo del CPFF de 7 de noviembre de 1.986 y población media del período.

CUADRO 5.- Efecto financiero de la cesión del IAJD a las Comunidades Autónomas para el período 1.988-1.995.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL (mill. pts. Corr.)	TOTAL (mill. pts. 1995)	TOTAL PER CAPITA (pts. 1995)
Andalucía			2.508	4.763	8.622	5.725	3.562	2.849	5.374	3.465	36.869	44.550	6.333
Aragón			1.718	1.935	3.496	3.479	3.767	3.770	4.002	3.776	25.944	30.311	25.369
Asturias			59	230	779	879	839	753	1.077	1.026	5.642	6.412	5.754
Baleares			458	767	3.432	2.202	1.727	992	1.172	977	11.728	14.083	19.037
Canarias			-224	1.816	908	-605	-772	-2.583	-1.642	-728	-3.831	-3.567	-2.313
Cantabria			2.459	358	1.085	959	978	990	1.202	1.039	9.069	11.158	20.987
Castilla - La Mancha			-37	324	1.126	1.699	2.109	2.258	2.287	2.048	11.814	13.236	7.827
Castilla y León			-29	423	1.793	1.953	1.787	1.606	2.718	1.837	12.088	13.706	5.304
Cataluña			5.040	14.750	16.220	12.756	13.077	6.135	11.495	6.842	86.316	104.570	17.119
Extremadura			-111	156	179	946	573	417	661	266	3.088	3.504	3.218
Galicia			-198	864	1.823	1.518	2.009	1.291	2.668	2.087	12.063	13.682	4.835
La Rioja			212	137	727	643	531	551	782	661	4.243	4.906	18.544
Madrid							12.745				12.745	14.607	2.928
Murcia			495	946	1.429	1.525	1.675	1.455	1.405	1.275	10.205	11.974	11.343
Valencia			2.007	6.595	7.064	6.969	6.544	4.486	7.134	8.887	49.686	58.314	15.037
TOTAL	0	0	14.359	34.063	48.683	40.648	51.152	24.972	40.334	33.459	287.670	341.446	9.317

Fuente: DGHT, INE y elaboración propia, considerando recaudación normativa según Acuerdo del CPFF de 7 de noviembre de 1.986 y población media del período.

CUADRO 6.- Efecto financiero de la cesión del IAJD a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.995, por no neutralidad en el año base.

CUADRO 4.- Efecto financiero de la cesión de tributos, excluido el IAJD, a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.995, por diferencias entre el crecimiento de los ITAE y de la recaudación real.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL (mill. pts. Corr.)	TOTAL (mill. pts. 1995)	TOTAL PER CAPITA (pts. 1995)
Andalucía	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL (mill. pts. Corr.)	TOTAL (mill. pts. 1995)	TOTAL PER CAPITA (pts. 1995)
Aragón		2.096	4.782	12.842	3.986	3.079	3.306	3.396	3.668	3.587	28.680	28.063	23.388
Asturias		213	759	1.742	-1.408	-1.884	-1.888	-3.380	-2.950	-4.007	-13.296	-13.982	-11.880
Baleares		335	568	892	1.883	988	987	885	1.885	908	10.750	11.962	10.785
Canarias		257	894	1.579	-583	-929	-336	-269	392	489	-2.025	-3.899	12.937
Cantabria		1.707	2.299	4.897	1.784	847	1.889	1.989	2.184	2.162	15.289	18.286	34.944
Castilla - La Mancha		254	679	276	-192	-688	-896	-106	6.142	-1.689	4.326	4.768	8.983
Castilla y León		2	-131	454	-54	733	-751	-1.720	-752	-1.442	-3.253	-3.283	-1.941
Cataluña		-369	1.894	-499	-1.621	-921	-2.557	-3.754	-1.464	-1.483	-10.774	-11.741	-4.544
Extremadura		3.985	6.388	17.945	6.059	3.958	4.022	-3.999	20.018	8.983	67.360	82.886	13.569
Galicia		9	233	96	-234	-279	-596	-1.030	-423	-699	-2.918	-3.101	-2.848
La Rioja		-1.995	-2.297	-2.965	-4.624	-4.436	-4.962	-8.999	-6.211	-7.217	-43.703	-51.103	-18.060
Madrid		114	36	11	-106	13	-103	87	428	-238	246	314	1.188
Murcia			495	653	856	923	1.000	984	1.004	1.032	6.622	6.574	1.318
Valencia			2.007	6.595	7.064	6.969	6.544	4.486	7.134	8.887	49.686	58.314	15.037
TOTAL	0	0	14.359	17.002	22.737	22.909	36.105	22.776	25.067	25.297	186.253	219.326	5.985
TOTAL	0	7.686	21.398	44.607	1.528	-6.640	-12.905	-55.712	33.959	-9.633	24.290	48.371	1.320

Fuente: DGHT, INE y elaboración propia, considerando recaudación normativa según Acuerdo del CPFF de 7 de noviembre de 1.986 y población media del período.

CUADRO 7.- Efecto financiero de la cesión del IAJD a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.995, por diferencias entre el crecimiento de los ITAE y de la recaudación real.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	TOTAL (mill. pts. Corr.)	TOTAL (mill. pts. 1995)	TOTAL PER CÁPITA (pts. 1995)
Andalucía			0	1.633	4.220	1.504	-410	-1.264	793	-1.048	5.427	7.421	1.055
Aragón			0	-13	500	401	444	376	416	200	2.324	2.668	2.233
Asturias			0	157	677	768	723	634	944	886	4.788	5.416	4.859
Baleares			0	196	2.249	1.216	793	170	283	72	4.978	6.100	8.246
Canarias			0	2.195	1.290	-276	-435	-2.330	-1.330	-321	-1.206	-429	-278
Cantabria			0	-739	-699	-825	-902	-965	-963	-1.123	-6.216	-7.137	-13.424
Castilla - La Mancha			0	372	1.198	1.785	2.207	2.361	2.395	2.157	12.475	14.001	8.279
Castilla y León			0	460	1.847	2.012	1.848	1.668	2.790	1.908	12.532	14.224	5.505
Cataluña			0	7.565	7.684	4.086	4.012	-2.238	2.183	-2.232	21.059	27.423	4.489
Extremadura			0	318	375	1.175	848	682	968	541	4.907	5.619	5.160
Galicia			0	1.131	2.189	1.909	2.440	1.716	3.156	2.578	15.121	17.248	6.095
La Rioja			0	-77	320	239	139	140	297	184	1.242	1.403	5.304
Madrid											0	0	0
Murcia			0	293	574	602	675	471	401	243	3.259	3.824	3.622
Valencia			0	3.569	3.522	3.144	2.666	774	2.934	4.117	20.727	24.339	6.276
TOTAL	0	0	0	17.060	25.946	17.740	15.047	2.196	15.267	8.162	101.418	122.120	3.332

Fuente: DGHT, INE y elaboración propia, considerando recaudación normativa según Acuerdo del CPFF de 7 de noviembre de 1.986 y población media del período.

CUADRO 8.- Porcentaje de IRPF cedido a las Comunidades Autónomas resultante de aplicar las regla 5ª y 6ª del punto 3.8.1 del acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1.996 sobre la cifra de PIE según la columna 18 del cuadro 9 del acuerdo de 7 de noviembre de 1.986.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Andalucía	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Aragón	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Asturias	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	10%	15%
Baleares	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	10%
Canarias	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Cantabria	10%	10%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Castilla-La Mancha	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Castilla y León	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Cataluña	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Extremadura	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Galicia	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
La Rioja	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%
Madrid	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Murcia	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%	15%
Valencia	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%	15%

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 9.- Simulación del efecto financiero de la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.994.

Efecto financiero real

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL (mill. pts. Corr.)	TOTAL (mill. pts. 1995)	TOTAL PER CÁPITA (pts. 1995)
Andalucía	0	105	-5.280	-1.850	1.262	1.439	1.315	579	4.994	2.564	625	99
Aragón	0	287	-791	187	452	1.061	523	856	632	3.206	3.607	3.357
Asturias	0	-72	-519	-343	-285	-128	-318	-649	-940	-3.256	-3.926	-3.915
Baleares	0	30	-193	-68	-70	-204	-201	-70	251	-524	-710	-1.074
Canarias	0	633	-725	19	-677	-1.045	-883	-660	1.165	-2.174	-2.720	-1.972
Cantabria	0	148	-266	155	260	351	-43	-58	84	632	787	1.648
Castilla - La Mancha	0	156	-603	294	1.321	2.545	2.435	3.327	4.129	13.604	15.310	10.085
Castilla y León	0	202	-1.859	-369	663	2.168	1.914	3.832	3.919	10.470	11.063	4.757
Cataluña	0	3.129	-4.696	9.024	10.763	12.574	14.148	9.408	16.682	71.033	83.416	15.206
Extremadura	0	-13	-375	-15	297	1.004	1.186	1.698	1.638	5.421	5.947	6.076
Galicia	0	-564	-3.753	-1.367	-1.594	-1.532	-775	-717	1.585	-8.717	-12.167	-4.777
La Rioja	0	186	-74	21	373	463	526	653	654	2.801	3.251	13.674
Madrid	0	1.824	-371	2.828	4.969	7.519	6.754	7.275	5.790	36.588	43.437	9.718
Murcia	0	89	-220	237	541	843	720	943	1.501	4.655	5.290	5.601
Valencia	0	934	-4.532	787	1.093	-366	884	978	4.691	4.470	3.833	1.103
TOTAL	0	7.076	-24.257	9.542	19.368	26.691	28.185	27.394	46.775	140.773	157.044	4.776

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, A.E.A.T., I.N.E. y elaboración propia, con neutralidad inicial y % de cesión resultante de aplicar las reglas 5ª y 6ª del punto 3.8.1 del acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1.996 sobre la cifra de PIE según la columna 18 del cuadro 9 del acuerdo de 7 de noviembre de 1.986.

CUADRO 10.- Simulación del efecto financiero de la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.994.

Efecto financiero de la cesión con tasa de crecimiento de la recaudación normativa según la nueva evolución de los ITAE

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL (mill. pts. Corr.)	TOTAL (mill. pts. 1995)	TOTAL PER CÁPITA (pts. 1995)
Andalucía	0	-1.203	-3.801	-2.176	6.785	9.879	7.165	13.001	11.623	41.272	44.948	7.131
Aragón	0	-142	-1.143	-188	1.007	1.559	656	1.938	1.237	4.923	5.207	4.847
Asturias	0	-258	-672	-506	-44	88	-260	290	-153	-1.516	-2.167	-2.161
Baleares	0	-94	-295	-176	91	-59	-162	244	602	149	-63	-95
Canarias	0	271	-316	-71	852	1.292	736	2.780	3.001	8.545	9.554	6.926
Cantabria	0	-14	-465	-57	574	633	32	555	427	1.686	1.818	3.808
Castilla - La Mancha	0	-268	-950	-77	1.869	3.036	2.566	4.395	4.726	15.298	16.889	11.125
Castilla y León	0	-787	-2.670	-1.234	1.942	3.314	2.221	6.325	5.312	14.425	14.749	6.342
Cataluña	0	792	-2.054	8.441	20.634	27.658	24.602	31.610	28.529	140.214	162.630	29.646
Extremadura	0	-230	-553	-204	577	1.255	1.253	2.244	1.943	6.286	6.754	6.900
Galicia	0	-1.163	-3.076	-1.517	935	2.333	1.903	4.971	4.620	9.007	8.127	3.191
La Rioja	0	72	-168	-80	521	596	562	943	816	3.261	3.679	15.475
Madrid	0	533	-1.431	1.697	6.640	9.018	7.155	10.533	7.611	41.756	48.254	10.796
Murcia	0	-110	-384	63	799	1.074	782	1.445	1.922	5.592	6.180	6.543
Valencia	0	-55	-3.413	540	5.272	6.020	5.310	10.377	9.706	33.758	37.369	10.754
TOTAL	0	-2.656	-21.391	4.456	48.453	67.696	54.522	91.652	81.922	324.655	363.928	11.068

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, A.E.A.T., I.N.E. y elaboración propia, con neutralidad inicial y % de cesión resultante de aplicar las reglas 5ª y 6ª del punto 3.8.1 del acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1.996 sobre la cifra de PIE según la columna 18 del cuadro 9 del acuerdo de 7 de noviembre de 1.986.

CUADRO 11.- Simulación del efecto financiero de la cesión del 15% del IRPF a las Comunidades Autónomas para el período 1.986-1.994.

Efecto financiero derivado de la modificación del cambio en la regla de evolución de los ITAE.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	TOTAL (mill. pts. Corr.)	TOTAL (mill. pts. 1995)	TOTAL PER CAPITA (pts. 1995)
Andalucía	0	1.308	-1.479	326	-5.523	-8.440	-5.850	-12.423	-6.629	-38.709	-44.323	-7.031
Aragón	0	429	352	375	-555	-498	-133	-1.082	-605	-1.717	-1.600	-1.490
Asturias	0	186	153	163	-241	-216	-58	-939	-787	-1.740	-1.759	-1.754
Baleares	0	124	102	109	-161	-144	-39	-314	-351	-673	-647	-980
Canarias	0	362	-409	90	-1.529	-2.337	-1.620	-3.440	-1.836	-10.719	-12.274	-8.898
Cantabria	0	162	199	213	-314	-282	-75	-613	-343	-1.054	-1.031	-2.159
Castilla - La Mancha	0	424	348	371	-548	-492	-132	-1.069	-597	-1.695	-1.580	-1.041
Castilla y León	0	988	811	865	-1.278	-1.147	-307	-2.493	-1.393	-3.954	-3.686	-1.585
Cataluña	0	2.337	-2.643	583	-9.871	-15.084	-10.454	-22.202	-11.847	-69.181	-79.214	-14.440
Extremadura	0	216	178	189	-280	-251	-67	-546	-305	-866	-807	-824
Galicia	0	599	-677	149	-2.529	-3.864	-2.678	-5.688	-3.035	-17.724	-20.294	-7.967
La Rioja	0	115	94	100	-148	-133	-36	-290	-162	-459	-428	-1.801
Madrid	0	1.292	1.060	1.130	-1.671	-1.499	-401	-3.258	-1.821	-5.168	-4.817	-1.078
Murcia	0	199	163	174	-258	-231	-62	-502	-421	-937	-890	-942
Valencia	0	990	-1.119	247	-4.179	-6.386	-4.426	-9.399	-5.015	-29.288	-33.536	-9.650
TOTAL	0	9.732	-2.866	5.085	-29.086	-41.005	-26.337	-64.258	-35.147	-183.882	-206.884	-6.292

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, A.E.A.T., I.N.E. y elaboración propia, con neutralidad inicial y % de cesión resultante de aplicar las reglas 5ª y 6ª del punto 3.8.1 del acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1.996 sobre la cifra de PIE según la columna 18 del cuadro 9 del acuerdo de 7 de noviembre de 1.986.

Cuadro 12.- Recaudación total de IRPF por Comunidades Autónomas y cálculo del índice de la 1ª garantía de los ingresos por cesión del 15% del IRPF p
1.994.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	total	crecimiento IRPF	crecim. IRPF Estatal
Andalucía	207.095	242.027	250.902,6	300.463	396.385	450.377	472.938	507.212	534.437	3.361.837	1523,33%	1549,56%
Aragón	68.770	81.613	80.299,7	102.708	126.678	143.272	147.747	159.032	164.108	1.074.228	1462,06%	1549,56%
Asturias	59.680	66.890	66.163,0	80.654	100.308	112.563	117.321	124.092	130.665	858.334	1338,22%	1549,56%
Baleares	39.869	46.255	47.289,7	57.109	69.416	72.836	78.610	85.839	93.986	591.212	1382,87%	1549,56%
Canarias	57.348	71.048	74.390,3	86.744	102.919	115.093	122.646	134.985	146.540	911.715	1489,80%	1549,56%
Cantabria	25.974	31.222	31.544,5	39.121	47.868	52.447	53.541	56.445	60.156	398.319	1433,55%	1549,56%
Castilla-La Mancha	45.258	52.861	54.033,5	68.323	89.200	104.273	110.026	121.205	131.367	776.546	1615,82%	1549,56%
Castilla y León	105.599	122.255	123.060,2	152.380	191.998	218.161	231.606	256.600	268.417	1.670.078	1481,53%	1549,56%
Cataluña	370.121	452.165	480.014,5	619.194	765.140	871.591	923.884	962.320	1.006.860	6.451.289	1643,02%	1549,56%
Extremadura	23.119	26.384	27.154,4	33.802	43.046	51.294	55.819	61.907	63.967	386.491	1571,74%	1549,56%
Galicia	94.822	106.737	105.973,6	134.104	167.014	191.607	207.362	225.693	240.026	1.473.338	1453,79%	1549,56%
La Rioja	12.265	15.286	15.238,2	18.123	24.270	26.746	28.927	31.190	32.502	204.548	1567,70%	1549,56%
Madrid	414.033	510.554	523.665,1	663.651	834.825	949.090	993.118	1.051.426	1.065.781	7.006.145	1592,17%	1549,56%
Murcia	31.925	37.449	38.746,4	49.185	62.121	70.015	73.363	79.282	83.259	525.345	1545,55%	1549,56%
Valencia	156.693	188.823	186.261,2	241.916	300.837	331.065	357.097	387.366	410.448	2.560.506	1534,09%	1549,56%
TOTAL	1.712.572	2.051.569	2.104.737	2.647.478	3.322.024,4	3.760.429	3.974.006	4.244.596	4.432.519	28.249.930	1549,56%	1549,56%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, A.E.A.T., Acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1.996 y elaboración propia.