

Cesión del 100% del IRPF a las Comunidades Autónomas de régimen común: un ejercicio de simulación

Alain Cuenca
(Universidad de Zaragoza)

Rosa González¹
(Funcas)

Resumen

Este trabajo simula la cesión del 100% del rendimiento de IRPF a las comunidades autónomas de régimen común a cambio de recuperar la recaudación por IVA e IIEE para la administración central, partiendo del vigente sistema de financiación. Los resultados muestran que era técnicamente factible ceder el 100% del IRPF a partir de 2009, con lo que se hubiera logrado un mayor grado de autonomía y corresponsabilidad fiscal para las CC.AA. de régimen común.

Palabras clave: Comunidades Autónomas, financiación, autonomía

Clasificación JEL: H71, H72, H77

Versión septiembre 2014

¹ Los autores agradecen la atenta lectura y las sugerencias de Carlos Ocaña y Andrés García Nuñez.

Cesión del 100% del IRPF a las Comunidades Autónomas de régimen común: un ejercicio de simulación

El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común se reformó por última vez mediante la Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias (en adelante Ley 22/2009). Se trataba de la cuarta reforma desde que en 1987 se instauró el sistema definitivo, y todas ellas han situado entre sus objetivos el aumento de la autonomía tributaria y de la corresponsabilidad fiscal. Se ha recorrido un largo camino en ese sentido, aunque el ejercicio autonómico de la capacidad normativa cedida lo ha sido generalmente a la baja al tiempo que el gobierno central hacía aportaciones adicionales de recursos más o menos justificadas².

Nuestro objetivo en este trabajo es simular la cesión del 100% del rendimiento del IRPF a las comunidades autónomas de régimen común para mostrar que sería técnicamente posible lograr una mayor corresponsabilidad fiscal. La cesión íntegra del IRPF significaría la retirada del Estado de ese espacio fiscal, permitiendo que las CCAA lo ocuparan gravando las rentas de las personas físicas. A cambio, el Estado recuperaría en su totalidad el IVA y los impuestos especiales. Por lo que sabemos, no hay en la literatura académica española ninguna propuesta de este tipo. Solo conocemos un artículo de prensa publicado en el diario Cinco Días el 20 de junio de 2005 que formulaba la misma propuesta que aquí simularemos. Para su autora, *“disponer de un impuesto sobre la renta, el más sensible en cuanto a progresividad, permitiría a los dirigentes autonómicos ofrecer un verdadero programa político a sus ciudadanos”*³.

Tampoco la experiencia internacional comparada proporciona un ejemplo similar al caso que aquí estudiamos. Entre los principales países descentralizados podemos distinguir, en cuanto al impuesto sobre la renta de las personas físicas, aquellos que lo comparten entre diferentes niveles de gobierno y aquellos que tienen impuestos en paralelo. En el primer caso encontramos Argentina, México y Alemania. En estos países el nivel central y el subcentral comparten el rendimiento del impuesto en diversos grados y con reglas propias en cada caso, pero la capacidad normativa permanece en el parlamento central. Se trata de participaciones territorializadas que en ningún caso alcanzan el 100% de cesión al gobierno subcentral.

² Para una descripción de la evolución de la autonomía tributaria, véase entre otros Mut y Utande (2011) y Cuenca (2014)

³ Carantoña (2005)

[Escribir texto]

Por su parte, EEUU, Canadá y Suiza disponen de un impuesto sobre la renta en cada nivel de gobierno, teniendo el nivel subcentral autonomía para su establecimiento, regulación y aplicación. En estos casos, la autonomía es plena pero el nivel central conserva ese instrumento, aunque con un espacio fiscal limitado. Finalmente, en Brasil y Australia, países fuertemente descentralizados, el impuesto sobre la renta es de titularidad exclusivamente estatal a todos los efectos. Las transferencias de nivelación son amplias, pero atienden a criterios de distribución distintos del domicilio de los contribuyentes.

Por tanto, puede decirse que el caso español en el que se ha cedido el 50% del rendimiento del IRPF a las CCAA de régimen común, con amplia capacidad normativa ya es un caso singular en términos comparados. Además, recuérdese que el IRPF está concertado con las tres diputaciones forales del país vasco (esto es, cedido al 100% con todas las competencias normativas y de aplicación) e igualmente convenido con la Comunidad Foral de Navarra.

La cesión de la totalidad del rendimiento del IRPF manteniendo la actual capacidad normativa presentaría enormes ventajas de claridad y transparencia porque se tendría una delimitación nítida de los espacios fiscales estatal y autonómico. Y se lograría de forma inmediata el ejercicio de la responsabilidad fiscal por parte de las CCAA de régimen común. En efecto, los ciudadanos sabrían quién establece y recauda el principal impuesto en nuestro país y serían conocedores de que su destino va a financiar las competencias autonómicas. Ello activaría los mecanismos políticos a nivel de comunidad autónoma y permitiría terminar con la constante reclamación de recursos adicionales al Estado. Cada nivel de administración tendría un espacio fiscal bien definido, sobre el que se rendirían cuentas en los procesos electorales respectivos.

No se propone aquí una reforma global del sistema. Nuestro propósito es partir del vigente sistema de financiación regulado por la Ley 22/2009 y formular una pequeña modificación sustituyendo la vigente cesión del IRPF al 50% por el 100% a cambio de recuperar para el Estado la actual cesión del 50% del IVA, del 58% de los Impuestos especiales y del 100% del impuesto sobre la electricidad. Este cambio tendría efectos muy poderosos desde el punto de vista de la autonomía y la corresponsabilidad. Nuestros resultados muestran que sería factible hacer el cambio propuesto. La financiación recibida por el conjunto de las CCAA de régimen común hubiera sido muy similar a la que han recibido efectivamente en los cuatro ejercicios del período 2009-2012, aunque su distribución entre ellas se hubiera visto alterada, a favor principalmente de Madrid y Cataluña aunque perjudicando levemente a algunas otras. El sistema resultante descansaría sobre el IRPF, que aportaría más del 50% de todos los recursos de las CCAA de régimen común, incluidos los financieros.

[Escribir texto]

El trabajo se estructura como sigue. En el primer apartado describimos el funcionamiento del sistema de financiación vigente. En el segundo apartado formulamos y analizamos nuestra propuesta de cesión del 100 por cien del IRPF a cambio de recuperar para la hacienda central el rendimiento del IVA y de los II. Especiales. Finalmente cerramos el trabajo con unas consideraciones finales.

1.- El vigente sistema de financiación de las CCAA

Para describir el funcionamiento del sistema de financiación de las CCAA seguiremos la formulación propuesta por De la Fuente (2010) adaptada a nuestras finalidades en este trabajo. La financiación de todas las competencias asumidas por la comunidad i en el año t será:

$$F_{it} = CT_{it} + TFG_{it} + FSG_{it} + FCONV_{it} \quad (1)$$

Donde para cada comunidad i , en el año t a partir de 2009 inclusive:

- CT_{it} : representa la Capacidad Tributaria.
- TFG_{it} : representa la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, que puede ser positiva o negativa
- FSG_{it} : representa el Fondo de Suficiencia Global, que también puede ser positivo o negativo
- $FCONV_{it}$ representa la participación en uno o ambos de los fondos de convergencia.

En la expresión (1) se refleja la esencia de cualquier sistema de financiación subcentral: las necesidades de gasto se financian con recursos que provienen de una determinada capacidad tributaria más una transferencia del gobierno central, que puede ser negativa o positiva (en nuestro caso, la transferencia estatal se compone de los tres fondos señalados en la ecuación (1))

Las necesidades de gasto (NG) en el sistema vigente se determinaron adicionando a la financiación real que se tuvo en el año 2007, los recursos adicionales que se pactaron a tal fin y que se expresan en los artículos 2 a 6 de la Ley 22/2009. De modo que por definición dado que $FCONV_{i2007} = 0$, tenemos:

$$NG_{i07} = F_{i07}$$

Describimos a continuación los componentes del sistema de financiación de la Ley 22/2009. En primer término, la capacidad tributaria CT de la comunidad i

[Escribir texto]

para el año t (CT_{it}) incluye los tributos cedidos, tal como establece el artículo 8 de la Ley 22/2009, que pueden agruparse en tres categorías⁴:

a) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Tributos sobre el Juego y Tasas afectas a los servicios transferidos (cedidos al 100%).

b) Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Hidrocarburos (tramo autonómico, hasta 2012 era el IVMDH) e Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (cedidos al 100%).

c) Tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, rendimiento del Impuesto sobre el Valor añadido (cedido al 50%) y de los Impuestos Especiales de Fabricación: Impuestos sobre la Cerveza (cedido al 58%), sobre el Vino y Bebidas Fermentadas (cedido al 58%), sobre Productos Intermedios (cedido al 58%), sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas (cedido al 58%), sobre Hidrocarburos (cedido al 58%), sobre Labores del Tabaco (cedido al 58%) y sobre la Electricidad (cedido al 100%).

La cesión del IRPF es del 50% en el año 2009, aunque el ejercicio de la capacidad normativa tanto por el gobierno central como por las CCAA ha alterado desde entonces la cesión efectiva como tendremos ocasión de ver más adelante.

Para el funcionamiento del sistema, es importante la distinción entre ingresos en términos reales (ITR_{it}) e ingresos teóricos o normativos (ITN_{it}). El sistema atribuye a las CCAA una recaudación de los impuestos cedidos “en términos normativos”, definida actualmente en el artículo 3 de la Ley 22/2009, de tal modo que la recaudación real, por encima o por debajo del valor teórico, se atribuye en exclusiva a la comunidad autónoma correspondiente. Este es un mecanismo apropiado para incentivar la corresponsabilidad fiscal si la recaudación normativa está correctamente definida.

La CT tal como la hemos definido, está relacionada con uno de los fondos, el denominado Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FG). Este fondo se calcula como:

$$FG_t = 0,75 \times (\sum_{i=1...15} ITN_{it}) + AP_t$$

Donde AP_t representa la aportación del Estado al Fondo en el año t . Cada comunidad autónoma recibe (+) o aporta (-) una transferencia (TFG) que se calcula como:

$$TFG_{it} = (IPA_{it} \times FG_t) - (0,75 \times ITN_{it})$$

⁴ Esta clasificación responde al modo en que se gestionan los tributos y es la que sigue la liquidación del sistema que presenta el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

[Escribir texto]

donde IPA_{it} representa el índice de población ajustada que se calcula cada año de acuerdo el artículo 9 de la Ley 22/2009, e incluye indicadores que miden necesidades sanitarias, educativas, de asistencia a mayores u otras. Por tanto, el FG detrae cada año el 75% de la CT de cada comunidad autónoma para repartirlo entre todas ellas en función de un índice de necesidad. En ese sentido, el FG aporta una dinámica de nivelación al sistema, dado que cada año se determina su importe en función de la recaudación normativa de las CCAA y se distribuye en función de variables de necesidad en valores de cada año. Además, permite visualizar la nivelación horizontal entre CCAA del sistema de la Ley 22/2009.

Por su parte, el Fondo de Suficiencia Global de cada comunidad autónoma se determina en el año base (2007) y solo se modifica por traspaso de nuevos servicios, cuando el Estado ceda algún nuevo tributo o si se producen variaciones de los impuestos cedidos sin capacidad normativa autonómica (art. 21 Ley 22/2009)⁵. Una vez establecido el FSG de cada comunidad en el año base, su evolución dinámica depende del índice de Ingresos Tributarios del Estado (ITE) de modo que:

$$FSG_{it} = FSG_{i07} \times \frac{ITE_t}{ITE_{07}}$$

A su vez, el ITE se compone de la parte estatal de los tributos parcialmente cedidos (IRPF, IVA e II.EE.), de modo que hay cierto grado de correlación entre la evolución del FSG y del FG porque comparten elementos comunes a través de la CT. Pero a efectos del ejercicio que realizamos en este trabajo, es más relevante la relación que existe entre la CT y el FSG en el año base del modelo. De la ecuación (1) se deduce (teniendo en cuenta que $FCONV_{i07} = 0$) que:

$$FSG_{i07} = F_{i07} - CT_{i07} - TFG_{i07} \quad (3)$$

El FSG resulta ser el mecanismo de cierre del sistema que permite cumplir la restricción de *statu quo* del art. 5.1 de la Ley 22/2009, es decir que todas las comunidades autónomas reciban con el nuevo sistema, el mismo volumen de recursos que con el anterior más los recursos adicionales previstos.

Para completar la descripción del sistema de financiación de las CCAA de régimen común solo falta incorporar los fondos de convergencia que se componen del Fondo de Competitividad (art. 23, Ley 22/2009) y del Fondo de Cooperación (art. 24 Ley 22/2009).

El Fondo de Competitividad garantiza que aquellas Comunidades Autónomas cuyos recursos proporcionados por el sistema sean inferiores a la media (antes de la aplicación del fondo), teniendo una capacidad fiscal superior, verán

⁵ Por ejemplo, si el Estado eleva el tipo del IVA, se corrige el FSG para que sea neutral para las CCAA.

[Escribir texto]

incrementados dichos recursos. Se trata de corregir las reglas generales expuestas hasta aquí para evitar que las CCAA que tenga mayor capacidad fiscal por habitante, resulten infra-financiadas. Para ello se define un índice de capacidad fiscal por habitante ajustado, como el siguiente:

$$ICF_{it} = 0,75 \times 100 + 0,25 \times \frac{CFH_{it}}{CFH_t}$$

Donde la capacidad fiscal por habitante ajustado (CFH) se define como:

$$CFH_{it} = ITR_{it} \text{ si } ITR_{it} < ITN_{it};$$

$$CFH_{it} = ITN_{it} \text{ en otro caso}$$

Debe tenerse en cuenta además que la Ley 22/2009 establece el siguiente límite para el índice de capacidad fiscal de cualquier comunidad i:

$$ICF_{i09,10} \leq 1,05$$

$$ICF_{i11y\ ss} \leq 1,06$$

Por otro lado, es necesario definir un índice de financiación homogénea por habitante ajustado (FH). La financiación de las competencias homogéneas es la que resulta de restar en cada comunidad los recursos por el ejercicio de competencias no homogéneas⁶. Con ello podremos escribir el índice de financiación por habitante ajustado como:

$$IFH_{it} = \frac{FH_{it}}{FH_t}$$

Donde la referencia de habitantes se toma siempre como población ajustada según el art. 9 de la Ley 22/2009.

En consecuencia, serán beneficiarias del Fondo de competitividad aquellas comunidades para las que se verifique una de las siguientes condiciones:

$$IFH_{it} < 1 \text{ y/o } IFH_{it} < ICF_{it}$$

El importe máximo del fondo de competitividad para el año 2009 se fija en la Ley 22/2009 y se actualiza cada año con la evolución del ITE respecto a 2009. El reparto del fondo de competitividad entre las CCAA beneficiarias se realiza de acuerdo con su población ajustada hasta que se verifique que⁷:

$$IFH_{it} = 1 \text{ y/o } IFH_{it} = ICF_{it}$$

⁶ En cada liquidación anual del sistema se proporciona el resultado de la financiación homogénea calculada de acuerdo con el art. 23.3 Ley 22/2009.

⁷ Tal como establece el art. 23.5, a efectos del reparto del fondo de competitividad, el índice IFH_{it} se corrige sumando en el numerador el importe del fondo de cooperación en caso de que la CA sea beneficiaria de ambos fondos. En el caso de la CA de Canarias, corrige del mismo modo con los recursos del REF.

[Escribir texto]

Por su parte, el art. 24 de la Ley 22/2009 establece que:

“Para complementar el Sistema de Financiación en la mejora del Estado de Bienestar y cumpliendo con el objetivo último de equilibrar y armonizar el desarrollo regional estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta, se crea un Fondo de Cooperación con recursos adicionales del Estado”

Las reglas de acceso al Fondo de Cooperación, así como su reparto entre CCAA son independientes del sistema en sí mismo. La única vinculación al sistema es que la cantidad que cada año se dote en la Ley de presupuestos generales del Estado será la que resulte de actualizar los 1.200 millones iniciales con el índice ITE entre el año t y el año 2009.

La aplicación del sistema se cierra con una compensación regulada en la disposición adicional tercera de la Ley 22/2009. Serán beneficiarias aquellas CC.AA. con TFG < 0 y FSG < 0. En tal caso, en los Presupuestos Generales del Estado se dotará una compensación para que en dichas comunidades se cumpla: $IFH_{it} = 1$; teniendo como límite máximo el importe del Fondo de Suficiencia Global negativo.

2.- Simulación del sistema de financiación con cesión del 100 por cien del IRPF

En este apartado se presentan los resultados de nuestra simulación del sistema de financiación para los años 2009, 2010, 2011 y 2012 suponiendo que en la reforma de la Ley 22/2009 la cesión del IRPF se hubiera producido al 100% y, en cambio, no se hubiera cedido participación en el IVA ni en los II. especiales. Describimos primero los cálculos necesarios para dicha simulación, es decir el FSG en el año base y el nuevo índice ITE y después presentamos los resultados obtenidos.

2.1 Determinación de los datos básicos

Tal como ha quedado expuesto en el apartado 1, nuestra simulación consiste en una simple modificación de la capacidad tributaria de cada comunidad autónoma y del total. Hemos procedido multiplicando por dos el importe del 50% del IRPF cedido en 2009 en términos normativos⁸ y suprimiendo la cesión de los impuestos sobre el consumo. Los resultados aparecen en el cuadro 1 siguiente:

⁸ Nótese que dicho importe es una estimación realizada por el ministerio de hacienda y administraciones públicas.

Cuadro 1: CT año 2009

Comunidad Autónoma	Capacidad Tributaria			%
	Ley 22/2009	Simulada	Var. CTi09	
Cataluña	15.428,8	17.836,7	2.407,8	15,6%
Galicia	4.275,8	4.337,2	61,4	1,4%
Andalucía	11.567,6	11.081,7	-485,9	-4,2%
Principado de Asturias	1.948,0	2.135,6	187,6	9,6%
Cantabria	1.164,2	1.229,6	65,5	5,6%
La Rioja	568,2	610,2	42,0	7,4%
Región de Murcia	2.137,2	2.025,3	-111,9	-5,2%
C. Valenciana	8.026,6	8.030,7	4,1	0,1%
Aragón	2.638,5	2.860,1	221,6	8,4%
Castilla-La Mancha	3.109,8	2.966,9	-142,9	-4,6%
Canarias	1.644,9	1.644,9	0,0	0,0%
Extremadura	1.426,2	1.293,5	-132,7	-9,3%
Illes Balears	2.332,3	2.081,8	-250,4	-10,7%
Madrid	15.206,7	19.400,1	4.193,4	27,6%
Castilla y León	4.428,0	4.443,1	15,1	0,3%
Total	75.902,7	81.977,4	6.074,7	8,0%

El incremento de la capacidad tributaria del 8% se reparte de forma desigual. Andalucía, R. de Murcia, Castilla La Mancha, Extremadura y Baleares verían reducida su CT, mientras que el aumento superaría el 27% en Madrid y el 15% en Cataluña.

La comunidad autónoma de Canarias requiere un tratamiento diferenciado dado que en su territorio se aplican impuestos propios (IGIC, AIEM) en lugar de IVA y de los impuestos sobre las labores del tabaco y sobre hidrocarburos. Por tanto, ceder el 100% del IRPF excedería en mucho sus necesidades de financiación y distorsionaría los resultados. Por eso hemos incrementado la cesión del IRPF por el importe de los impuestos especiales allí vigentes de manera que su CT permanezca constante. Se ha supuesto por tanto que la cesión del IRPF a Canarias es de 53,5% lo que excluye de facto de nuestro estudio a la comunidad de Canarias

Siguiendo con el desarrollo de la ecuación (1), el FG_{09} resulta como aparece en el cuadro 2:

Cuadro 2: Transferencia FG₀₉ (millones de euros)

Comunidad Autónoma	Transferencia Fondo de Garantía		Var. TFG ₀₉
	Ley 22/2009	Simulado	
Cataluña	-1.455,23	-2.475,40	-1.020,2
Galicia	880,60	1.154,94	274,3
Andalucía	2.659,01	3.917,79	1.258,8
Principado de Asturias	88,43	68,87	-19,6
Cantabria	-55,71	-40,64	15,1
La Rioja	21,56	20,27	-1,3
Región de Murcia	365,36	600,18	234,8
C. Valenciana	739,43	1.236,69	497,3
Aragón	-37,11	-46,63	-9,5
Castilla-La Mancha	724,01	1.067,64	343,6
Canarias	1.752,62	1.994,85	242,2
Extremadura	556,14	782,18	226,0
Illes Balears	-230,17	72,75	302,9
Madrid	-3.180,40	-5.809,85	-2.629,4
Castilla y León	486,98	771,87	284,9
Total	3.315,53	3.315,53	0,0

Dado que en nuestra simulación no varía la aportación del Estado (3.315 millones de euros) pero si la capacidad tributaria de las CCAA, las transferencias pagadas o recibidas varían de forma sustancial, tal como se aprecia en el cuadro. Las dos comunidades que vieron en mayor medida incrementada su CT, aportan una TFG sustancialmente mayor (Cataluña aportaría 1.020 millones más y Madrid 2.629 millones más).

No obstante, como se ha visto en los dos apartados anteriores, el cambio en la TFG no afecta a los recursos disponibles para cada comunidad autónoma porque en el año base el FSG se determina por diferencia, como mecanismo de cierre del sistema según la expresión (3). Por ello, el FSG tendrá en nuestra simulación nuevos valores. El FSG del año base es un dato esencial para simular la dinámica del sistema tal como se ha explicado en el apartado primero. El otro dato determinante de la evolución temporal del sistema es el ITE que permite transformar el FSG₀₉ en FSG₀₇.

Al modificar la cesión, se altera la definición del ITE que, recordemos, se calcula a partir de la evolución de la parte estatal de los impuestos parcialmente cedidos. Dado que en nuestra simulación no habría cesión parcial, adoptamos una nueva definición del ITE a efectos del sistema de financiación: será la evolución de la recaudación estatal de IVA e impuestos especiales. Para el $\frac{ITE_{09}}{ITE_{07}}$ tenemos un valor de 0,6925 en vez de 0,5863 que resulta de la Ley 22/2009, pero para este periodo dicha diferencia es irrelevante dado que las NGF se calculan para 2009.

[Escribir texto]

No obstante, según la Ley 22/2009, el FSG_{07} determinado en 2009 tiene carácter provisional debido a que en el año 2010 se debían añadir recursos adicionales (art. 6) con efectos en la liquidación del ejercicio. Por tanto, cuando en el año 2012 se liquidó el sistema, el ministerio de hacienda tuvo que determinar el FSG_{07} definitivo. Para ello, se parte de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma en el año 2010.

$$NGF_{i10} = CT_{i10} + TFG \text{ (previa)}_{i10} + FSG_{i07} \times \frac{ITE_{10}}{ITE_{07}} + AP_{10} \quad (4)$$

Donde $TFG \text{ (previa)}_{i10}$ representa la transferencia del FG antes de la aportación de recursos adicionales del año 2010 (AP_{10}).

Se comparan NGF_{i10} así calculadas con la suma de la capacidad tributaria y de la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, calculado incorporando AP_{10} . Por diferencia se obtiene el Fondo de Suficiencia Global en el año 2010:

$$FSG_{i10} = NGF_{i10} - CT_{i10} - TFG_{i10} \quad (5)$$

Sustituyendo (4) en (5)

$$FSG_{i10} = FSG_{i07} \times \frac{ITE_{10}}{ITE_{07}}$$

En el sistema de la Ley 22/2009, la CT no afecta a la determinación del FSG de 2010. Por tanto, dado que nuestra simulación consiste en una modificación de la CT, su único efecto sobre el FSG será la originada por la regularización prevista en el art. 21.2 Ley 22/2009 cuando el Estado eleva los impuestos indirectos, dado que al suprimir la cesión de IVA no es necesario minorar el FSG por el importe estimado de la subida del IVA en 2010 (1.450 millones). En consecuencia, los valores del FSG_{10} antes y después de la simulación aparecen en el cuadro 3⁹.

⁹ Con el fin de no afectar al FSG del año base con las correcciones por policía autonómica de Cataluña y compensación por el Impuesto sobre el patrimonio, hemos utilizado el ITE de la Ley 22/2009 para integrarlas en el año base.

[Escribir texto]

Cuadro 3: FSG₁₀ con ley 22/2009 y simulado (millones €)

Comunidad Autónoma	Fondo de Suficiencia Global		Variación
	Ley 22/2009	Simulado	
Cataluña	2.076,51	2.330,23	253,72
Galicia	1.055,07	1.153,71	98,64
Andalucía	1.985,98	2.251,24	265,26
Principado de Asturias	366,61	404,81	38,20
Cantabria	512,41	531,23	18,82
La Rioja	221,78	232,58	10,80
Región de Murcia	92,33	137,69	45,37
C. Valenciana	-295,92	-133,20	162,72
Aragón	496,87	544,07	47,20
Castilla-La Mancha	469,68	539,89	70,22
Canarias	367,62	427,15	59,53
Extremadura	586,72	624,26	37,54
Illes Balears	-365,99	-326,29	39,70
Madrid	538,44	749,25	210,81
Castilla y León	875,60	967,09	91,49
Total	8.983,71	10.433,71	1.450,00

Para determinar el FSG₀₇, utilizamos el ITE descrito más arriba que refleja los ingresos del Estado por IVA e IIEE. A partir de aquí, tenemos todos los elementos necesarios para simular el sistema de financiación en el que la cesión de IRPF (50%), IVA (50%) e I. Especiales (58%) se sustituye por la cesión del IRPF (100%).

Como hemos señalado, la sustitución de la cesión del 100% IRPF por el 50% de IVA y el 58% de IIEE no tiene efectos financieros por construcción del propio modelo en los años 2009 y 2010. Los resultados de nuestro ejercicio se presentan para 2011 y para 2012 a continuación.

2.2 Resultados para 2011

En relación con 2011 hemos replicado la liquidación tal como la publicó el ministerio de hacienda y administraciones públicas en julio de 2013. Los resultados se resumen en el cuadro 4 siguiente.

[Escribir texto]

Cuadro 4: Liquidación 2011 con Ley 22/2009 (millones €)

Comunidad Autónoma	Liquidación 2011 según Ley 22/2009			Recursos Totales
	Rec. Financieros	Fondo Cooperación	Fondo Competitividad	
Cataluña	18.240,20	0,00	835,78	19.075,97
Galicia	6.929,42	337,71	0,00	7.267,14
Andalucía	18.189,25	463,26	0,00	18.652,51
Principado de Asturias	2.683,14	128,79	0,00	2.811,93
Cantabria	1.752,27	25,24	0,00	1.777,51
La Rioja	892,00	34,97	0,00	926,98
Región de Murcia	2.963,56	74,70	67,68	3.105,95
C. Valenciana	10.030,90	0,00	1.062,57	11.093,47
Aragón	3.464,13	145,89	0,00	3.610,01
Castilla-La Mancha	4.836,90	111,52	0,00	4.948,42
Canarias	4.309,28	105,16	60,94	4.475,37
Extremadura	2.808,31	65,64	0,00	2.873,95
Illes Balears	2.073,85	0,00	558,12	2.631,97
Madrid	14.487,70	0,00	406,61	14.894,30
Castilla y León	6.427,88	298,89	0,00	6.726,77
Total	100.088,78	1.791,78	2.991,70	104.872,26

Considerando el FSG₀₇ del año base y el índice ITE calculados tal como se ha señalado en el apartado 3.1, la liquidación simulada de 2011 resultaría como sigue:

Cuadro 5: Liquidación 2011 simulada (millones €)

Liquidación 2011 simulada			
Rec. Financieros	Fondo Cooperación	Fondo Competitividad	Recursos Totales
18.832,34	0,00	686,98	19.519,33
6.995,90	346,04	0,00	7.341,94
18.176,84	474,69	232,57	18.884,11
2.741,38	131,97	0,00	2.873,35
1.782,76	25,86	0,00	1.808,63
912,17	35,84	0,00	948,00
2.941,36	76,55	148,45	3.166,36
10.009,98	0,00	1.294,89	11.304,87
3.523,75	149,49	0,00	3.673,23
4.820,91	114,27	0,00	4.935,18
4.400,45	107,75	59,74	4.567,94
2.807,86	67,26	0,00	2.875,12
1.989,10	0,00	553,67	2.542,77
15.532,47	0,00	0,00	15.532,47
6.478,81	306,26	0,00	6.785,08
101.946,10	1.835,98	2.976,31	106.758,38

[Escribir texto]

El cuadro siguiente compara ambos resultados.

Cuadro 6: comparación de resultados 2011 (millones €)

Comunidad Autónoma	Recursos totales Ley 22/2009	Recursos totales simulación	Variación Recursos totales	Variación %
Cataluña	19.076,0	19.519,3	443,35	2,32%
Galicia	7.267,1	7.341,9	74,81	1,03%
Andalucía	18.652,5	18.884,1	231,59	1,24%
Principado de Asturias	2.811,9	2.873,3	61,42	2,18%
Cantabria	1.777,5	1.808,6	31,11	1,75%
La Rioja	927,0	948,0	21,03	2,27%
Región de Murcia	3.105,9	3.166,4	60,42	1,95%
C. Valenciana	11.093,5	11.304,9	211,40	1,91%
Aragón	3.610,0	3.673,2	63,22	1,75%
Castilla-La Mancha	4.948,4	4.935,2	- 13,24	-0,27%
Canarias	4.475,4	4.567,9	92,56	2,07%
Extremadura	2.873,9	2.875,1	1,18	0,04%
Illes Balears	2.632,0	2.542,8	- 89,20	-3,39%
Madrid	14.894,3	15.532,5	638,17	4,28%
Castilla y León	6.726,8	6.785,1	58,30	0,87%
Total	104.872,3	106.758,4	1.886,12	1,80%

Los recursos totales de las CCAA de régimen común hubieran sido superiores en un 1,8% con la cesión del 100% del IRPF. La Comunidad de Madrid sería la principal ganadora seguida de Cataluña, La Rioja y Asturias. La comunidad de I. Baleares saldría perdiendo un porcentaje significativo (3,39%) y Castilla La Mancha tendría una leve pérdida. Todas las demás CCAA ganan recursos totales.

De acuerdo con la expresión (1) los recursos se descomponen en capacidad tributaria (CT), Transferencia del FG (TFG), Fondo de suficiencia global (FSG) y Fondos de Convergencia (FCONV).

Por lo que se refiere a la CT los resultados de nuestra simulación se presentan a continuación:

[Escribir texto]

Cuadro 7: Capacidad tributaria (en millones de euros)

Comunidad Autónoma	Capacidad Tributaria		Var. CT
	Ley 22/2009	Simulada	
Cataluña	16.878,99	17.608,49	729,50
Galicia	4.795,03	4.295,20	-499,83
Andalucía	12.703,97	10.752,30	-1.951,68
Principado de Asturias	2.186,03	2.140,20	-45,83
Cantabria	1.229,70	1.159,77	-69,93
La Rioja	633,26	607,92	-25,34
Región de Murcia	2.281,41	1.909,84	-371,57
C. Valenciana	8.585,94	7.607,33	-978,61
Aragón	2.847,40	2.745,95	-101,45
Castilla-La Mancha	3.372,33	2.804,33	-568,00
Canarias	1.577,18	1.577,18	0,00
Extremadura	1.605,23	1.261,72	-343,51
Illes Balears	2.580,62	2.038,10	-542,52
Madrid	16.230,23	19.196,44	2.966,22
Castilla y León	4.845,93	4.335,04	-510,89
Total	82.353,25	80.039,81	-2.313,43

En Madrid y Cataluña, la CT aumenta, mientras que en todas las demás comunidades disminuye, con una reducción global de 2.313 millones de euros, un 2,8%. Lógicamente, ello afecta a la transferencia del fondo de garantía como se ve en el cuadro siguiente¹⁰. De conformidad con la lógica del sistema vigente, las comunidades con incremento de su CT (Madrid y Cataluña) ven aumentada su contribución a la solidaridad con las restantes CCAA de régimen común.

¹⁰ Cuando la variación es negativa, significa que la aportación de la comunidad aumenta o que la transferencia recibida disminuye.

[Escribir texto]

Cuadro 8: Transferencia del Fondo de garantía (millones de euros)

Comunidad Autónoma	Transferencia Fondo de Garantía		
	Ley 22/2009	Simulada	Var. TFG
Cataluña	-1.019,99	-1.694,63	-674,64
Galicia	1.087,13	1.350,85	263,72
Andalucía	3.555,80	4.679,99	1.124,19
Principado de Asturias	133,95	136,50	2,55
Cantabria	-32,92	6,97	39,89
La Rioja	45,56	51,18	5,62
Región de Murcia	537,44	750,55	213,11
C. Valenciana	1.147,47	1.654,63	507,16
Aragón	40,36	82,52	42,16
Castilla-La Mancha	958,48	1.283,89	325,40
Canarias	2.263,99	2.176,24	-87,75
Extremadura	657,07	860,40	203,33
Illes Balears	-178,70	154,08	332,78
Madrid	-2.793,59	-5.179,93	-2.386,34
Castilla y León	650,90	913,71	262,81
Total	7.052,96	7.226,95	173,99

Finalmente, dado que la sustitución de la cesión parcial de los impuestos indirectos por el 100% del IRPF ha sido favorable al Estado, el Fondo de suficiencia global se ve incrementado tal como detalla el cuadro siguiente.

Cuadro 9: Fondo de suficiencia global (millones de euros)

Comunidad Autónoma	Fondo de Suficiencia Global		
	Ley 22/2009	Simulado	Var FSG
Cataluña	1.681,83	2.397,04	715,21
Galicia	854,89	1.147,37	292,48
Andalucía	1.460,60	2.207,25	746,64
Principado de Asturias	291,98	403,33	111,35
Cantabria	457,24	528,58	71,33
La Rioja	194,42	231,75	37,33
Región de Murcia	22,81	138,58	115,77
C. Valenciana	-503,10	-120,77	382,33
Aragón	404,17	543,78	139,61
Castilla-La Mancha	341,37	537,15	195,78
Canarias	287,64	451,97	164,32
Extremadura	497,51	619,12	121,61
Illes Balears	-398,26	-320,26	78,01
Madrid	240,21	775,22	535,01
Castilla y León	696,45	962,60	266,15
Total	6.529,77	10.502,70	3.972,93

El FSG es negativo para las dos comunidades en las que ya lo es con la ley 22/2009 (C. Valenciana e I. Baleares) aunque en menor cuantía.

[Escribir texto]

Por otra parte, en cuanto a los fondos de convergencia, los cuadros 4 y 5 reflejan que la participación en el fondo de competitividad se vería alterada. Saldría del mismo la Comunidad de Madrid porque con la cesión del 100% del IRPF se cumplirían los objetivos del fondo. En cambio entraría Andalucía y para las restantes CCAA la cuantía del fondo de competitividad se modificaría. El fondo de cooperación por su lado se incrementa ligeramente por la utilización de un ITE más elevado.

Respecto al índice ITE tendríamos:

	Ley 22/2009	Simulación
$\frac{ITE_{11}}{ITE_{07}}$	0,8756	0,8972

El índice ITE sería mayor con la simulación. Por definición, este resultado reflejaría la evolución de la recaudación por IVA e IIEE en los años 2007 a 2011. En cambio, el índice ITE de la ley 22/2009 mide los ingresos del Estado una vez descontada la participación de las CCAA. Así, para cada año, se toman los ingresos tributarios totales del ejercicio, se descuentan las Entregas a cuenta pagadas a las CCAA y se resta o se suma la liquidación de los tributos parcialmente cedidos de dos ejercicios anteriores. De modo que los ingresos del Estado del año 2007 se ven afectados por las entregas a cuenta de 2007 y por la liquidación de 2005, y los ingresos del Estado de 2011 por las entregas a cuenta de 2011 y la liquidación de 2009. Además, ambas magnitudes obedecen a porcentajes de cesión diferentes, por lo que es necesario realizar un cálculo en términos homogéneos. En suma, los ingresos del Estado medidos por el ITE evolucionan mejor con la simulación, pero dado que ésta resulta en una financiación total superior (+1,8%), el modelo simulado hubiera menguado en esa proporción los recursos del Estado.

2.3 Resultados para 2012

La liquidación del sistema correspondiente a 2012 da lugar a los resultados siguientes:

[Escribir texto]

Cuadro 10: Liquidación 2012 con Ley 22/2009 (millones €)

Comunidad Autónoma	Liquidación 2012 según Ley 22/2009			Recursos Totales
	Recursos Financieros	Participación F. Cooperación	Participación F. Competitividad	
Cataluña	17.567,39	0,00	612,56	18.179,95
Galicia	6.642,44	248,44	0,00	6.890,88
Andalucía	17.404,20	370,69	132,04	17.906,93
Principado de Asturias	2.576,37	94,54	0,00	2.670,91
Cantabria	1.681,59	20,15	0,00	1.701,73
La Rioja	871,59	8,71	0,00	880,30
Región de Murcia	2.844,63	60,30	77,27	2.982,19
C. Valenciana	9.629,54	196,12	800,10	10.625,76
Aragón	3.328,04	106,78	0,00	3.434,82
Castilla-La Mancha	4.630,54	88,76	0,00	4.719,30
Canarias	4.120,22	196,03	0,00	4.316,25
Extremadura	2.682,75	109,73	0,00	2.792,48
Illes Balears	2.013,35	0,00	489,38	2.502,73
Madrid	13.990,36	0,00	96,40	14.086,75
Castilla y León	6.129,56	218,00	0,00	6.347,56
Total	96.112,56	1.718,25	2.207,75	100.038,56

Por su parte, la liquidación simulada resulta:

Cuadro 11: Liquidación 2012 simulada (millones €)

Comunidad Autónoma	Liquidación 2012 simulada			Recursos Totales
	Recursos Financieros	Participación F. Cooperación	Participación F. Competitividad	
Cataluña	17.442,35	0,00	566,97	18.009,32
Galicia	6.462,92	266,48	0,00	6.729,41
Andalucía	16.743,94	397,61	454,28	17.595,83
Principado de Asturias	2.532,96	101,41	0,00	2.634,37
Cantabria	1.668,17	21,61	0,00	1.689,78
La Rioja	865,73	9,34	0,00	875,08
Región de Murcia	2.703,11	64,68	160,15	2.927,93
C. Valenciana	9.169,37	210,37	1.056,25	10.435,98
Aragón	3.265,39	114,54	0,00	3.379,93
Castilla-La Mancha	4.433,82	95,21	0,00	4.529,03
Canarias	4.335,47	210,27	0,00	4.545,74
Extremadura	2.592,34	117,71	0,00	2.710,05
Illes Balears	1.824,32	0,00	566,53	2.390,85
Madrid	14.432,70	0,00	0,00	14.432,70
Castilla y León	5.974,65	233,84	0,00	6.208,48
Total	94.447,23	1.843,07	2.804,18	99.094,48

El cuadro 12 compara ambos resultados.

[Escribir texto]

Cuadro 12: Comparación de resultados 2012 (millones €)

Comunidad Autónoma	Recursos totales Ley 22/2009	Recursos totales simulación	Variación Recursos totales	Variación %
Cataluña	18.180,0	18.009,3	- 170,63	-0,94%
Galicia	6.890,9	6.729,4	- 161,47	-2,34%
Andalucía	17.906,9	17.595,8	- 311,10	-1,74%
Principado de Asturias	2.670,9	2.634,4	- 36,53	-1,37%
Cantabria	1.701,7	1.689,8	- 11,95	-0,70%
La Rioja	880,3	875,1	- 5,22	-0,59%
Región de Murcia	2.982,2	2.927,9	- 54,26	-1,82%
C. Valenciana	10.625,8	10.436,0	- 189,78	-1,79%
Aragón	3.434,8	3.379,9	- 54,89	-1,60%
Castilla-La Mancha	4.719,3	4.529,0	- 190,27	-4,03%
Canarias	4.316,2	4.545,7	229,49	5,32%
Extremadura	2.792,5	2.710,0	- 82,43	-2,95%
Illes Balears	2.502,7	2.390,8	- 111,89	-4,47%
Madrid	14.086,8	14.432,7	345,94	2,46%
Castilla y León	6.347,6	6.208,5	- 139,08	-2,19%
Total	100.038,6	99.094,5	- 944,08	-0,94%

En el año 2012 la cesión del 100% del IRPF hubiera producido una pérdida de recursos para todas las CCAA de 0.94%. La comunidad de Madrid se habría beneficiado de un incremento de 2,5% y todas las demás (excepto Canarias, pero que es irrelevante a nuestros efectos), verían mermados sus recursos, Castilla La Mancha, Extremadura y Baleares de manera más acentuada.

La descomposición de los principales componentes es la siguiente. Por lo que se refiere a la capacidad tributaria (CT) los resultados serían los que aparecen en el cuadro 13.

[Escribir texto]

Cuadro 13: Capacidad tributaria 2012 (millones de euros)

Comunidad Autónoma	Capacidad Tributaria 2012		
	Ley 22/2009	Simulada	Var. CT
Cataluña	16.263,11	16.547,91	284,80
Galicia	4.668,96	4.018,00	-650,97
Andalucía	12.243,59	5.936,03	-6.307,55
Principado de Asturias	2.117,45	1.987,24	-130,21
Cantabria	1.153,17	1.046,75	-106,42
La Rioja	594,42	545,68	-48,74
Región de Murcia	2.165,22	1.732,91	-432,31
C. Valenciana	8.258,58	7.081,70	-1.176,88
Aragón	2.743,42	2.551,29	-192,12
Castilla-La Mancha	3.277,46	2.615,39	-662,07
Canarias	1.499,65	1.499,65	0,00
Extremadura	1.541,15	1.152,72	-388,43
Illes Balears	2.581,55	2.002,02	-579,52
Madrid	15.783,54	18.195,07	2.411,53
Castilla y León	4.646,42	4.087,47	-558,94
Total	79.537,68	70.999,84	-8.537,84

Al igual que en 2011, la CT aumenta para Madrid y Cataluña mientras que disminuye para todas las demás (excepto Canarias por definición) con una reducción total de más de 8.500 millones, el 10,7% menos. Lo anterior afecta a la transferencia del fondo de garantía:

Cuadro 14: Transferencia Fondo de Garantía 2012 (millones de euros)

Comunidad Autónoma	Transferencia Fondo de Garantía 2012		
	Ley 22/2009	Simulada	Var. TFG
Cataluña	-958,53	-1.394,25	-435,72
Galicia	986,36	1.328,59	342,23
Andalucía	3.502,28	4.714,43	1.212,14
Principado de Asturias	108,80	160,66	51,87
Cantabria	-17,65	41,69	59,34
La Rioja	42,27	61,77	19,50
Región de Murcia	538,39	780,76	242,37
C. Valenciana	1.157,28	1.785,63	628,36
Aragón	28,04	120,83	92,78
Castilla-La Mancha	938,82	1.313,84	375,02
Canarias	2.207,21	1.318,24	-888,98
Extremadura	628,05	854,64	226,59
Illes Balears	-207,23	139,53	346,76
Madrid	-2.838,76	-4.884,70	-2.045,94
Castilla y León	648,45	913,47	265,02
Total	6.763,78	7.255,14	491,35

[Escribir texto]

Nuevamente, las CCAA de Madrid y Cataluña verían incrementada su contribución a la solidaridad con el resto de las CCAA de régimen común.

Finalmente, el fondo de suficiencia resultaría como muestra el cuadro 15.

Cuadro 15: Fondo de Suficiencia Global 2012 (millones de euros)

Comunidad Autónoma	Fondo de Suficiencia Global			
	Ley 22/2009	Simulado	Var FSG	Var. %
Cataluña	1.469,87	1.669,63	199,75	13,59%
Galicia	759,80	879,40	119,60	15,74%
Andalucía	1.198,53	1.459,86	261,34	21,80%
Principado de Asturias	259,99	303,96	43,97	16,91%
Cantabria	428,78	472,29	43,51	10,15%
La Rioja	194,23	215,47	21,24	10,94%
Región de Murcia	-6,08	23,46	29,54	-
C. Valenciana	-582,51	-517,52	64,99	-11,16%
Aragón	358,74	415,76	57,02	15,89%
Castilla-La Mancha	284,07	351,16	67,09	23,62%
Canarias	239,46	295,91	56,45	23,57%
Extremadura	454,60	512,34	57,74	12,70%
Illes Balears	-406,26	-409,68	-3,43	0,84%
Madrid	101,16	247,09	145,94	144,27%
Castilla y León	614,35	718,52	104,17	16,96%
Total	5.368,73	6.637,65	1.268,92	23,64%

En la variación del FSG es necesario recordar que en aplicación de la Ley 22/2009 el ministerio de hacienda y administraciones públicas corrige de oficio el fondo de suficiencia global por el incremento de los tipos de IVA y del impuesto sobre el tabaco. El importe total de dicha corrección asciende a 889,4 millones que en el caso de la simulación no se restan a las CCAA dado que el IVA y los IIEE se recaudarían en su totalidad por el Estado.

El índice ITE resultante es el siguiente:

	Ley 22/2009	Simulación
$\frac{ITE_{12}}{ITE_{07}}$	0,8397	0,9007

Como ya sucedía para los ejercicios anteriores, el ITE de nuestra simulación que refleja la variación de la recaudación por IVA e IIEE es superior al liquidado realmente con la Ley 22/2009, lo que beneficiaría a las CCAA. En el apartado siguiente realizamos un análisis de sensibilidad de los resultados a la elección del índice ITE.

[Escribir texto]

2.4 Balance del sistema simulado 2009-2012

Como hemos explicado más arriba, para los ejercicios 2009 y 2010 se acordó un importe de financiación para cada comunidad, independiente de cual fuera la recaudación de los impuestos cedidos, dado que se utilizó el Fondo de suficiencia como mecanismo de cierre. Por ello, nuestro ejercicio consistente en sustituir la cesión del IVA y de los IIEE por el 100% del IRPF solo adquiere relevancia financiera a partir de 2011. Hemos descrito los resultados detallados para cada uno de los años 2011 y 2012 disponibles en este momento. Para valorar los efectos financieros de nuestra simulación, veremos a continuación los resultados acumulados.

Como revela el cuadro 16, la cesión del 100% del IRPF hubiera incrementado la financiación total de las CCAA de régimen común en 0,46%, de modo que podemos decir que en términos agregados, sería prácticamente neutral. En cambio, la distribución interna de esta ligera mejora no lo es: dejando al margen Canarias, Madrid tendría una ganancia sustancial y también ganarían Cataluña, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia y Aragón. En cambio, Baleares, Castilla La Mancha y Extremadura tendrían una pérdida de recursos significativa, y también perderían Galicia, Andalucía y Castilla y León.

Cuadro 16: Comparación recursos totales 2011 y 2012 (millones de euros)

Comunidad Autónoma	Recursos totales Ley 22/2009	Recursos totales simulación	Variación Recursos totales	Variación %
Cataluña	37.255,9	37.528,7	272,72	0,73%
Galicia	14.158,0	14.071,3	- 86,67	-0,61%
Andalucía	36.559,4	36.479,9	- 79,51	-0,22%
Principado de Asturias	5.482,8	5.507,7	24,89	0,45%
Cantabria	3.479,2	3.498,4	19,16	0,55%
La Rioja	1.807,3	1.823,1	15,80	0,87%
Región de Murcia	6.088,1	6.094,3	6,16	0,10%
C. Valenciana	21.719,2	21.740,9	21,62	0,10%
Aragón	7.044,8	7.053,2	8,33	0,12%
Castilla-La Mancha	9.667,7	9.464,2	- 203,51	-2,11%
Canarias	8.791,6	9.113,7	322,05	3,66%
Extremadura	5.666,4	5.585,2	- 81,26	-1,43%
Illes Balears	5.134,7	4.933,6	- 201,09	-3,92%
Madrid	28.981,1	29.965,2	984,11	3,40%
Castilla y León	13.074,3	12.993,6	- 80,77	-0,62%
Total	204.910,8	205.852,9	942,05	0,46%

Si se pretendiera aplicar hacia el futuro el sistema que hemos simulado para los años 2009-12 se presentarían dos dificultades.

- i) Como hemos visto, nuestra simulación introduce un desequilibrio vertical a favor de las CCAA de régimen común incrementando su financiación. Ello podría afectar a la sostenibilidad de las finanzas del Estado. No obstante, este cambio en el volumen es pequeño, se trata de 942 millones adicionales en dos años. Dado que la reforma de 2009 añadió unos 11.000 millones se podrían haber calculado los recursos adicionales de manera a incluir este incremento. Por otra parte, si para el futuro se considerara una reforma como la aquí simulada, bastaría tener en cuenta dicho incremento en la negociación del nuevo sistema y, si se quisiera neutralizar, habría que acordar la correspondiente minoración o incremento para cada comunidad autónoma.
- ii) En cuanto a la segunda dificultad, un elemento central del sistema de la Ley 22/2009 es el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FG). El FG adquiere relevancia en la dinámica del sistema a partir del año 2011 en la medida en que redistribuye una parte de los recursos que las CCAA obtienen de su CT¹¹. Una comunidad autónoma que viera reducirse su capacidad tributaria solo soportará dicha reducción en un 25%, dado que el resto se aporta a un fondo común que se redistribuye de acuerdo con la población ajustada. Pero un elemento crucial del FG es que la CT que se aporta al FG se define en términos normativos de manera que cuando una comunidad eleva sus impuestos cedidos, se apropia del total de la recaudación adicional, y si los reduce, soporta en su totalidad el resultado de su decisión. Para nuestra simulación conocemos la recaudación por IRPF en términos normativos de 2011 y de 2012, pero si este sistema se aplicara en la realidad, debería definirse una regla de evolución de la recaudación normativa para el IRPF a partir del año siguiente al que se cediera al 100%¹². Este mismo problema tenía la Ley 22/2009 con la recaudación del IPT y AJD y para el ISD, cedidos al 100%, para los que se definieron los valores normativos y su regla de evolución (en ambos casos relacionada con el ITE, aunque para ITPAJD, se trata más bien de un ITE “regional”). No obstante, dado el importante volumen que supondría el IRPF y el desconocimiento sobre su evolución normativa para el futuro, quizá el diseño del FG debería replantearse. Como hemos señalado, no es nuestro objetivo formular una propuesta de reforma integral, por lo que no profundizaremos en este punto.

¹¹ Véase Díaz de Sarralde (2011)

¹² Con la actual cesión al 50% la AEAT puede calcular la recaudación normativa de cada comunidad sin más que simular el tramo estatal sin ejercicio de competencias normativas estatales. Con una cesión al 100% sería más difícil distinguir los efectos de la actividad económica y los de las decisiones normativas.

[Escribir texto]

Una última consideración respecto de nuestros resultados es el papel que desempeña el índice ITE que hemos elegido para desarrollar la simulación. En el cuadro 17 mostramos los resultados de nuestra simulación utilizando el ITE oficial que resulta de las liquidaciones del sistema de 2011 y 2012. Los resultados agregados varían y cambian de signo (la pérdida para las CCAA sería de 0,27%). Si excluimos el caso de Canarias, solo resultarían ganadoras las CCAA de Cataluña y Madrid.

Cuadro 17: Recursos totales 2011 y 2012 con ITE oficial (millones de euros)

Comunidad Autónoma	Recursos totales Ley 22/2009	Recursos totales simulación	Variación Recursos totales	Variación %
Cataluña	37.255,9	37.310,9	55,01	0,15%
Galicia	14.158,0	13.915,3	- 242,76	-1,71%
Andalucía	36.559,4	36.251,7	- 307,70	-0,84%
Principado de Asturias	5.482,8	5.451,6	- 31,27	-0,57%
Cantabria	3.479,2	3.443,7	- 35,53	-1,02%
La Rioja	1.807,3	1.797,1	- 10,21	-0,56%
Región de Murcia	6.088,1	6.054,5	- 33,63	-0,55%
C. Valenciana	21.719,2	21.601,7	- 117,54	-0,54%
Aragón	7.044,8	6.981,0	- 63,80	-0,91%
Castilla-La Mancha	9.667,7	9.386,0	- 281,76	-2,91%
Canarias	8.791,6	9.037,5	245,92	2,80%
Extremadura	5.666,4	5.508,8	- 157,65	-2,78%
Illes Balears	5.134,7	4.902,1	- 232,57	-4,53%
Madrid	28.981,1	29.852,5	871,40	3,01%
Castilla y León	13.074,3	12.859,4	- 214,90	-1,64%
Total	204.910,8	204.353,8	- 556,97	-0,27%

3.- Consideraciones finales

En el apartado 2 hemos descrito los efectos financieros para las CCAA de régimen común que se hubieran producido de haberse cedido el 100% del IRPF en lugar de la cesión parcial de IRPF, IVA e IIEE que se realizó en la Ley 22/2009. Ese era nuestro objetivo: mostrar que hubiera sido posible la cesión del rendimiento del IRPF con el fin de lograr la corresponsabilidad fiscal de las CCAA de régimen común sin alterar lo esencial del sistema vigente.

La corresponsabilidad fiscal consiste en que los incrementos marginales de gasto de una comunidad autónoma sean financiados por incrementos marginales de tributos en esa comunidad (y al revés). El cumplimiento de este requisito dará lugar a una combinación óptima de gastos e ingresos públicos a nivel regional¹³. Con los datos disponibles para 2012 se ha elaborado el cuadro

¹³ Véase por ejemplo Zubiri (2010)

[Escribir texto]

18 que muestra que los recursos sobre los que las CCAA disponían de capacidad normativa autónoma representaban el 34,7% del total de los ingresos, tanto financieros como no financieros, siendo el IRPF, cedido al 50%, el 25,3% del total.

Cuadro 18: INGRESOS TRIBUTARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2012 (%)				
				%
Impuesto sobre la renta de las personas físicas				25,34
Impuesto sobre sucesiones y donaciones				1,45
Impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas				0,36
Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos ju. Docum.				3,27
Impuesto sobre determinados medios de transporte				0,22
Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidroc.				0,82
Tributo sobre el juego				0,21
Impuestos medioambientales				0,42
Tasa, precios públicos y otros ingresos				2,56
Total ingresos con capacidad normativa				34,66
Ingresos de participaciones territorializadas, transferencias y financieros				65,34
Total Ingresos				100

Nuestra propuesta situaría entonces el grado de autonomía en un promedio del 50,7% del total de ingresos solo con el IRPF, y en 60% si consideramos los restantes tributos con capacidad normativa.

Las cifras anteriores muestran que la cesión del 100% del IRPF proporcionaría a las CCAA de régimen común una autonomía en el ingreso suficientemente amplia. Pero además, una cesión del 100% clarificaría los espacios fiscales de las administraciones autonómicas. Si el Estado solo pudiera legislar sobre IVA, II. Especiales e I. sobre sociedades, los ciudadanos percibirían con nitidez qué impuestos financian qué servicios. Los impuestos estatales financiarían las competencias del estado, la nivelación interterritorial y la redistribución interpersonal. En cambio, el IRPF, complementado con los restantes impuestos tradicionalmente cedidos al 100% a las CCAA, financiaría los servicios educativos, sanitarios y sociales, además de otros servicios menores. Esta mejora en la transparencia contribuiría a un funcionamiento más eficaz de los mecanismos democráticos para el control de la oferta de servicios y prestaciones públicas tanto a nivel autonómico como estatal. Obsérvese no obstante que la corresponsabilidad solo se lograría si la cesión fuera acompañada de medidas que hicieran creíble que el Estado no volverá a aportar recursos adicionales a las CCAA de régimen común.

Recuérdese que la cesión total del IRPF que hemos simulado se refiere al rendimiento, manteniendo la capacidad normativa tal como está regulada en la Ley 22/2009. No proponemos que se cedan las competencias de aplicación que permanecerían en la AEAT como hasta ahora para evitar costes de cumplimiento y administración obvios. Sin embargo, somos conscientes de que

[Escribir texto]

la cesión del 100% del IRPF podría agravar ciertos problemas de coordinación y presentaría un problema de orden político mayor: la renuncia por parte de la administración central a un instrumento muy importante de política económica.

Sin duda, los problemas que plantearía la coordinación de quince administraciones, con una normativa diferente, serían considerables. Nótese que esto ya es así en el régimen común, dado que la normativa es diferente en cada comunidad en el tramo autonómico de la tarifa, en las deducciones y en el mínimo personal y familiar. Obviamente, también existen problemas de coordinación entre las cuatro administraciones forales y la AEAT. En todo caso, una cesión del 100% del IRPF requeriría acordar previamente la definición común de algunos elementos clave del impuesto como la base imponible o liquidable. Quiere decirse que la cesión del 100% del IRPF no implica necesariamente la aparición de 19 impuestos sobre la renta totalmente independientes, sino que cabrían diferentes grados de armonización pactados entre todos los agentes y manteniendo la administración del Estado las funciones de gestión en el territorio común. Por ejemplo, podría ser una oportunidad para alguna forma de integración de todas las haciendas, incluidas las forales en el sentido propuesto por Gascón (2014): *“Un modelo integrado no tiene por qué dar lugar a un ente público único que sea el resultado de la fusión de todas las administraciones preexistentes, ya que cabe pensar en modelos de integración en red en los que las estrategias y la información sean compartidas”*¹⁴

Las dificultades anteriores son salvables desde un punto de vista técnico y podrían compensar ampliamente por la mejora de la corresponsabilidad fiscal de las CCAA. Sin embargo, el IRPF es el primer instrumento recaudatorio en España, es también el impuesto con mayor dosis de progresividad, por lo que tiene un papel primordial en la redistribución de la renta y, finalmente, contiene elementos cruciales en la política de estabilización macroeconómica. Es difícil imaginar un gobierno de la nación realizando de una sola vez una cesión tan importante de poder a cambio de una mejora en el funcionamiento del nuestro estado descentralizado. Sin embargo, algo así ya ha sucedido en España con los territorios forales. Quizá se podría pensar en extender dicha cesión total del IRPF a algunas CCAA con un compromiso firme y de largo plazo con la solidaridad interterritorial.

Referencias:

Carantoña, E. (2005): *Espacios propios, espacios coherentes*. Cinco Días, 20 de junio de 2005,
http://cincodias.com/cincodias/2005/06/20/economia/1119380147_850215.html

¹⁴ Gascón (2014) pág. 157.

[Escribir texto]

Cuenca, A. (2014): *Autonomía y corresponsabilidad: La política tributaria de las comunidades autónomas de régimen común*. Papeles de Economía Española, nº 139, pp.97-114.

De la Fuente, A. (2010): *El nuevo sistema de financiación regional: un análisis crítico y proyecciones para 2009*. Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública, 195(4), 123-149.

Díaz de Sarralde, S. (2011): *La garantía de Servicios Públicos Fundamentales en el nuevo régimen de financiación autonómica*. Presupuesto y Gasto Público pp. 85-100.

Gascón Catalán, J. (2014): *La gestión de los impuestos: en busca de una administración tributaria eficiente*. Papeles de Economía Española, nº 139, pp.153-173.

Mut, I., y Utande, J.M. (2011): *Autonomía y corresponsabilidad en el nuevo sistema de financiación autonómica*. Presupuesto y Gasto Público, 62, pp. 67-83.

Sevilla Segura, J.V. (2013): *Lecciones sobre Financiación Pública de Estados Descentralizados*. Instituto de Estudios Fiscales.

Zubiri, I. (2010): *La distribución del poder tributario en una economía descentralizada*, en *La asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas: desafíos y oportunidades*, S. Lago Peñas y J. Martínez Vázquez (Coords.), Instituto de Estudios Fiscales, pp.19-37.