

La financiación territorial en España: de las transferencias a los tributos

Financing regions in Spain: from grants-in-aid to taxes

Miguel Angoitia Grijalba¹ y Marta Rahona López²

¹Departamento de Economía y Hacienda Pública. Universidad Autónoma de Madrid.

E-mail: miguel.angoitia@uam.es. ²Departamento de Economía Aplicada y Organización de Empresas. Universidad de Extremadura.

Resumen

Este artículo expone la relación existente entre los grandes principios de financiación de las haciendas subcentrales y los instrumentos de financiación de las Comunidades Autónomas a lo largo de su todavía corta historia. Para ello, partiendo de los preceptos constitucionales, se estudian las principales fuentes financieras de las Comunidades Autónomas, así como su relevancia presupuestaria. El sistema de financiación autonómica nació como un modelo que perseguía la suficiencia financiera y que se caracterizaba por una fuerte dependencia financiera del Estado. Las últimas modificaciones introducidas, sin embargo, revelan un cambio conceptual en este modelo, poniendo el énfasis en la autonomía financiera, lo que se ha traducido en la aparición de nuevos instrumentos financieros al servicio de las Comunidades Autónomas y en una nueva estructura presupuestaria basada en los ingresos tributarios.

PALABRAS CLAVE: federalismo fiscal, descentralización, autonomía financiera, Comunidades Autónomas.

Abstract

This article analyses the relationship between the main principles of regional governments financing and its financial instruments in the last twenty five years. Therefore, the main financial sources of Spanish regions, as well as its reflex in their budgetary structure, constitute the scope of the study. The system of regional financing in Spain appeared as a model that

pursued financial sufficiency and was characterized for a strong financial dependence from central government. Nevertheless, recent modifications introduced reveal an important change that emphasises financial autonomy, and it has provoked the creation of new financial instruments for Spanish regions and a new budgetary structure based on their own taxation.

KEY WORDS: fiscal federalism, decentralization regional, financial autonomy, regional governments.

Introducción

La intensa cesión de competencias desde el Estado a las Comunidades Autónomas experimentada en España desde 1978 ha convertido a la financiación autonómica en un aspecto crucial de los debates político-económicos y en una cuestión de permanente actualidad.

En este contexto, este artículo pretende exponer cuáles son los fundamentos del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en España y las principales características de su funcionamiento, destacando sus cambios de rumbo hasta llegar a la situación actual. De esta forma, se presenta evidencia acerca de la evolución seguida en los últimos años, en los que se ha migrado desde un sistema de financiación basado en transferencias estatales a un nuevo modelo que incentiva el ejercicio de la autonomía financiera y de la corresponsabilidad fiscal.

La Constitución Española y la descentralización del Sector Público

La Constitución Española de 1978 marcó el inicio del proceso de descentralización del Sector Público en España a partir de la introducción de un nuevo nivel de gobierno, las Comunidades Autónomas, de escala regional. De esta forma, desde el punto de vista de la teoría del Federalismo Fiscal, España se configura como un país económicamente federal, donde encontramos tres niveles de gobierno: el nivel estatal o central, el nivel regional, integrado por las diecisiete Comunidades Autónomas, y el nivel local, compuesto por más de 8.100 Municipios, 41 Provincias y diferentes Entidades Locales de carácter secundario (comarcas, mancomunidades,

entidades locales menores, etc.). Además, desde 1986, a esta estructura habría que añadir un cuarto nivel supranacional, dada la adhesión de España a la Unión Europea.

En el ámbito regional, la Constitución Española contempla la doble vertiente financiera de las Comunidades Autónomas, delimitando el espacio competencial autonómico frente al estatal en materia de gasto y estableciendo los principios rectores básicos del sistema de financiación autonómico.

La Constitución Española reconoce dos regímenes de financiación: el régimen común y el régimen foral.

- El régimen foral se circunscribe al ámbito de Navarra y del País Vasco y está regulado por el Concierto (Navarra) y Convenio (País Vasco) que estas dos regiones suscriben con el Estado¹, cuya característica básica se refiere a que estos territorios cuentan con su propio sistema tributario, en lugar del sistema tributario estatal, gozando de una potestad tributaria muy amplia, casi absoluta. A cambio, estas regiones deben satisfacer al Estado un cupo o aportación en concepto de las funciones que el Estado desempeña en territorio foral (Zubiri y Vallejo, 1996; Zubiri, 2004; Giménez, 2003).
- El régimen común, al que nos vamos a circunscribir en este artículo, se encuentra vigente en el resto de España, si bien presenta algunas singularidades en Canarias y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Las bases del sistema de financiación autonómica de régimen común se fundamentan en la Constitución. La Carta Magna recoge un amplio conjunto de principios que se desarrollan en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y de los que se pueden destacar los siguientes:

- *Autonomía financiera*, entendida en su vertiente de gasto (capacidad para fijar el nivel de gasto y su distribución entre ciudadanos) y de ingresos (capacidad para elegir los recursos con los que financiar el gasto y su reparto entre contribuyentes, así como la posibilidad de distanciar en el tiempo ingresos y gastos); todo ello sin controles por parte de otras administraciones y asumiendo la propia responsabilidad.

Ahora bien, la autonomía financiera está sometida al principio de *coordinación* con la Hacienda del Estado, siendo el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) el órgano consultivo y deliberatorio encargado de la coordinación de la actividad financiera autonómica².

- *Solidaridad*. El Estado garantiza la solidaridad en todo el territorio español y vela por el establecimiento de un equilibrio económico territorial adecuado y justo. Además, el principio de *unidad de política económica* prescribe que el Estado garantiza el equilibrio económico mediante la política económica general, siendo de su competencia la adopción de medidas para conseguir la estabilidad económica, así como un desarrollo armónico entre las distintas partes del territorio español.
- *Suficiencia financiera*. Este principio tiene gran relevancia, por cuanto la suficiencia financiera condiciona el ejercicio de la autonomía financiera. La suficiencia financiera ha de garantizarse en todas sus dimensiones, esto es, en términos estáticos y dinámicos.
- *Unidad de mercado y libertad de circulación*. Estos dos principios impiden la existencia de barreras fiscales dentro de España, lo que junto con el principio de *igualdad de derechos y obligaciones* de todos los españoles, con independencia de su lugar de residencia, rechaza la existencia de privilegios fiscales, a la vez que pretende no influir en las decisiones de localización de personas, actividades o capitales dentro del país.
- Por último, consideramos el principio de *no exportación fiscal*, según el cual se prohíbe a las Comunidades Autónomas gravar bienes o actividades fuera del territorio propio.

La Constitución y, con mayor detalle, la LOFCA hacen posible la consecución de los objetivos y principios descritos, al enunciar y definir los ingresos con que pueden contar las haciendas autonómicas. Así, los recursos financieros de que disponen las Comunidades Autónomas se pueden englobar en dos grandes bloques. De un lado, los ingresos que integran el denominado sistema de financiación autonómica, en el que se articulan los mecanismos por medio de los cuales el Estado contribuye a las arcas autonómicas y que comprende las principales fuentes financieras de las Comunidades Autónomas. De otro, los recursos que quedan al margen de dicho sistema y que responden bien a la

actividad y voluntad de las autoridades autonómicas, basándose en su autonomía financiera y personalidad jurídica propia, bien a determinados compromisos y obligaciones constitucionales asumidas por el Estado u otras Administraciones Públicas.

Los siguientes apartados se encargan de analizar los distintos ingresos de que se nutren las Comunidades Autónomas.

El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común

El sistema de financiación autonómica vigente a partir de 1 de enero de 2002 fue aprobado por el CPFF en julio de 2001 (CPFF, 2001). A diferencia de sus predecesores, el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común nació con vocación de permanencia y carácter integrador, unificando los diversos subsistemas de financiación (competencias comunes, sanidad, servicios sociales) existentes hasta entonces. Así, el objetivo último del sistema de financiación autonómica consiste en la cobertura de los servicios transferidos por el Estado a las Comunidades Autónomas, por lo que, el principio de suficiencia financiera constituye, en definitiva, el núcleo sobre el que se fundamenta dicho sistema (Monasterio, 2002; Gómez-Pomar, 2002).

Para ello, el modelo incluye un mecanismo de cuantificación de las necesidades de financiación de cada región, junto con la estimación de la capacidad fiscal atribuida a cada una de ellas a partir de los recursos tributarios comprendidos en el sistema. El cierre del modelo viene dado por un Fondo de Suficiencia que cubre la diferencia que se registra, para cada Comunidad Autónoma, entre necesidades de financiación y capacidad fiscal.

Cálculo de las necesidades de financiación

El sistema de financiación autonómica considera que la necesidad de financiación del conjunto de Comunidades Autónomas de régimen común para el año 1999, esto es, la restricción inicial o cantidad de recursos que la aplicación del sistema en su conjunto debería proporcionar en el año base, viene dado por la suma de los tres bloques siguientes:

1. Bloque de competencias comunes. Este bloque está integrado por un Fondo General y dos fondos adicionales. El Fondo General incluye, en esencia, la liquidación definitiva para el año base 1999 de los recursos que proporcionaba el antiguo sistema general de financiación autonómica³.

El bloque de competencias comunes contempla, además, dos fondos adicionales, incorporados *ex-novo* para facilitar el logro de los principios de suficiencia, autonomía y solidaridad. Se trata del Fondo de Renta Relativa, destinado a las Comunidades Autónomas más pobres, y del Fondo de Densidad de Población, que beneficia a las Comunidades Autónomas menos pobladas.

2. Bloque de competencias sanitarias. Este bloque incluye:
 - Por una parte, el resultado de la liquidación definitiva para 1999 del subsistema de financiación sanitaria para las Comunidades Autónomas que habían asumido las competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social.
 - Y de otra parte, la liquidación definitiva del presupuesto para 1999 del denominado Insalud Gestión Directa, esto es, de los servicios sanitarios de la Seguridad Social en las Comunidades Autónomas que todavía no habían asumido dichas competencias⁴.

Este bloque comprende también el Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal, así como el Fondo de Cohesión Sanitaria.

3. Bloque de competencias de servicios sociales, equivalente a la liquidación definitiva para 1999 de este subsistema de financiación específico.

Una vez calculada la restricción inicial, de manera agregada para todas las Comunidades Autónomas de régimen común, se procede a la estimación de la necesidad de financiación de cada Comunidad Autónoma, atribuyendo a cada una de ellas una proporción de la restricción inicial total en función de determinados indicadores de necesidades de gasto.

Los parámetros de necesidades de gasto empleados son diferentes en cada bloque competencial, como también difieren las ponderaciones que reciben dichos indicadores. De esta forma, la distribución de las necesidades de financiación se realiza como sigue:

1. El *bloque de competencias comunes* se distribuye asignando una cantidad mínima igual a todas las Comunidades Autónomas de régimen común (6.600 millones de euros) y repartiendo la cantidad restante en función de: la población (94 por 100), superficie (4,2 por 100), núcleos de población (1,2 por 100) e insularidad (0,6 por 100).
2. Por su parte, el *bloque de competencias sanitarias* distingue en su reparto dos partes diferenciadas. Por un lado, el Fondo General, que se distribuye entre las Comunidades Autónomas en función de tres variables: población protegida (75 por 100), población mayor de 65 años (24,5 por 100) e insularidad (0,5 por 100)⁵. A diferencia del anterior, el Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal se distribuye exclusivamente conforme a la población protegida.
3. Finalmente, el *bloque de competencias de servicios sociales* se reparte a partir de la población mayor de 65 años.

No obstante, este proceso para estimar las necesidades de financiación no resulta tan sencillo como podría aparentar. La existencia de numerosas reglas especiales, garantías de mínimos y reglas de modulación, que debido a su extensión y abundancia no podemos recoger en este artículo, ensombrece notablemente el cálculo de las necesidades de financiación y arroja dudas muy razonables acerca de su motivación política.

Como resultado de todo lo anterior, la restricción inicial que debe satisfacer el sistema en el año base, recogida en el Cuadro 1, se encuentra estrechamente relacionada con el volumen de población en cada Comunidad Autónoma.

Recursos del sistema de financiación

Existen dos tipos de recursos dentro del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: por un lado, los tributos cedidos, que pueden incluir la cesión de competencias normativas a las Comunidades Autónomas, y que permiten estimar la capacidad fiscal de cada región; y, por otro, el Fondo de Suficiencia, elemento de cierre del sistema⁶.

A) Tributos cedidos con competencias normativas

Los tributos cedidos están establecidos y son regulados por el Estado, si bien su producto corresponde totalmente a las Comunidades

Cuadro 1. Restricción inicial del sistema de financiación autonómica (en miles de euros)

Comunidad autónoma	Restricción inicial	%	Población	%
Andalucía	10.115.316	19,63	7.305.117	19,52
Aragón	1.836.899	3,56	1.186.849	3,17
Asturias	1.553.850	3,01	1.084.314	2,90
Baleares	952.443	1,85	821.820	2,20
Canarias	2.338.744	4,54	1.672.689	4,47
Cantabria	791.350	1,54	528.478	1,41
Castilla y León	3.865.494	7,50	2.488.062	6,65
Castilla - La Mancha	2.494.369	4,84	1.726.199	4,61
Cataluña	8.408.859	16,32	6.207.533	16,58
Extremadura	1.166.652	3,23	1.073.574	2,87
Galicia	4.115.534	7,99	2.730.337	7,29
Madrid	6.249.917	12,13	5.145.325	13,75
Murcia	1.493.088	2,90	1.131.128	3,02
La Rioja	405.757	0,79	265.178	0,71
C. Valenciana	5.249.571	10,19	4.066.474	10,86
TOTAL	51.537.842	100,00	37.433.077	100,00

Fuente: IME y Consejo de Política Fiscal y Financiera (2001)

Autónomas⁷. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que por su relevancia se trata con detalle a continuación, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, los Tributos sobre el Juego, junto con las tasas afectas a servicios transferidos, constituyen los tributos cedidos con competencias normativas.

La cesión de competencias normativas en materia tributaria significa que el Estado, además de ceder la recaudación procedente de estos tributos, permite que las diferentes regiones regulen determinados elementos tributarios, fundamentalmente tipos de gravamen, deducciones y

bonificaciones. De esta forma, las Comunidades Autónomas pueden actuar de forma discrecional sobre este tipo de tributos, eligiendo el tipo de gravamen o estableciendo los beneficios fiscales que consideren necesarios. Por lo tanto, la descentralización de las competencias normativas en los tributos cedidos constituye un elemento de gran relevancia, ya que permite a las Comunidades Autónomas el ejercicio de su autonomía financiera y contribuye al logro del principio de corresponsabilidad fiscal.

Un caso muy especial que merece un tratamiento particular dentro de los tributos cedidos con competencias normativas es el IRPF, principal impuesto del sistema tributario español. La descentralización del IRPF se inició en 1994, con la introducción de una participación territorializada sobre el 15 por 100 de la cuota líquida del impuesto. El objetivo de esta medida no era otro que la consecución de mayores dosis de autonomía financiera y de corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación autonómica, que adolecía de una fuerte dependencia de las transferencias estatales. Pero esta participación no comprendía competencias normativas, sino que se articulaba fundamentalmente como una transferencia desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas. Por tanto, la participación no cumplió el objetivo perseguido, al no tratarse de una verdadera descentralización tributaria (Monasterio y Zubiri, 1996).

Precisamente, la búsqueda de la autonomía financiera y de la corresponsabilidad fiscal motivó la importante reforma del sistema introducida por la Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias, que consagra estos dos principios como ejes vertebradores del modelo de financiación autonómica. Esta Ley incorporó como gran novedad la cesión de competencias normativas en el contexto de los impuestos cedidos, a la vez que extendió la cesión al IRPF, si bien con carácter parcial.

En concreto, a partir del 1 de enero de 1997, el IRPF quedaba configurado como un impuesto parcialmente cedido (15 por 100) a las Comunidades Autónomas⁸, las cuales pueden legislar sobre elementos tributarios tan importantes como la escala de gravamen y crear sus propias deducciones, aun sometidas a las restricciones impuestas por el Estado como medidas preventivas de la competencia fiscal. Actualmente, desde la entrada en vigor de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, la cesión del IRPF se eleva hasta el 33 por 100, al mismo tiempo que se amplía el alcance de las

competencias normativas y se suavizan las restricciones estatales en esta materia.

B) Tributos cedidos sin competencias normativas

El nuevo sistema de financiación autonómica trajo consigo, entre sus novedades, la cesión parcial de los principales impuestos indirectos, a saber, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los Impuestos Especiales (IIEE). Más en particular, el Estado cede a cada Comunidad Autónoma:

- El 35 por 100 de la recaudación líquida por IVA en el territorio de la Comunidad Autónoma.
- El 40 por 100 de la recaudación líquida por Impuestos Especiales de fabricación sobre alcoholes, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco en el territorio de la Comunidad Autónoma.
- El 100 por 100 de la recaudación por el Impuesto sobre la Electricidad en el territorio de la Comunidad Autónoma.

No obstante, es necesario precisar que la base de la cesión no guarda relación con la recaudación ingresada por el Estado en cada Comunidad Autónoma, sino que el rendimiento atribuido a cada Comunidad Autónoma se estima a partir de un índice de consumo territorial. Así, se pretende un reparto entre regiones del producto de estos impuestos que obedezca al patrón de consumo, que es, en definitiva, el objeto imponible de estos tributos⁹.

Por último, a pesar de tratarse de recursos de naturaleza tributaria, debe destacarse la ausencia de competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas sobre estos tributos, lo que implica que sus efectos económicos se reduzcan a los de una mera transferencia. En efecto, como ya sucediera en periodos anteriores con la participación territorializada en el IRPF, estos recursos no permiten el ejercicio de la autonomía financiera y no elevan el grado de corresponsabilidad fiscal del sistema.

C) Fondo de Suficiencia

El Fondo de Suficiencia constituye el elemento de cierre del sistema, garantizando que todas las Comunidades Autónomas reciban los recursos necesarios para desempeñar sus competencias de gasto.

El Fondo de Suficiencia se calcula en el año base 1999 como la diferencia entre las necesidades de gasto y los recursos que el sistema proporciona a cada Comunidad Autónoma, detrayendo el importe reconocido en el Fondo del Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal. El valor definitivo del Fondo de Suficiencia se determina cada año como el resultado de actualizar el importe del Fondo de Suficiencia correspondiente a 1999 a partir de la tasa de crecimiento experimentada por los Ingresos Tributarios del Estado (ITEn), constituido por la recaudación estatal, excluida la susceptible cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre alcoholes, hidrocarburos y labores del tabaco¹⁰.

4 - Otros ingresos de las Comunidades Autónomas

El sistema de financiación autonómica articula y recoge los principales recursos de que disponen las Comunidades Autónomas de régimen común. Sin embargo, hay que dejar constancia de la existencia de múltiples ingresos autonómicos fuera del mismo. Según el artículo 4 de la LOFCA, las Comunidades Autónomas disponen de los siguientes recursos: los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado, sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, los tributos cedidos total o parcialmente por el Estado, los recargos que pudieran establecerse sobre los tributos del Estado, las participaciones en los ingresos del Estado, el producto de las operaciones de crédito, de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y sus propios precios públicos, así como los ingresos procedentes, en su caso, de las asignaciones que se reconozcan en los Presupuestos Generales del Estado y las transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial¹¹.

A continuación, se desarrollan aquellos recursos que no han sido tratados previamente.

El sistema tributario propio de las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas, al igual que las Entidades Locales, gozan de un poder tributario derivado, ya que, aunque la Constitución atribuye la potestad originaria para establecer tributos al Estado, éste les permite exigir sus propios tributos. El sistema tributario de una Comunidad Autónoma está compuesto por tasas¹², contribuciones especiales¹³ e impuestos¹⁴.

Los tributos propios se hallan estrechamente vinculados al principio de autonomía financiera. Sin embargo, con el objetivo de evitar situaciones de doble imposición entre el sistema tributario autonómico, por un lado, y el estatal o el local, por otro, la LOFCA impone dos grandes restricciones al sistema tributario propio de las Comunidades Autónomas, de particular importancia en el caso de los impuestos:

1. Los tributos propios de una Comunidad Autónoma no pueden gravar hechos imponible gravados por el Estado.
2. Las Comunidades Autónomas tampoco pueden gravar el espacio fiscal de las Entidades Locales. En garantía del principio constitucional de suficiencia financiera local, la LOFCA sólo permite invadir el espacio fiscal local en los casos y términos que prevea la normativa de Régimen Local y siempre y cuando se articulen medidas de compensación económica hacia las Entidades Locales.

Dadas estas circunstancias, si se considera que el Estado apenas deja hechos imponible sin gravar, estos ingresos sólo pueden jugar un papel residual en la financiación autonómica. Así, los impuestos propios de las Comunidades Autónomas son figuras marginales, excepto en el archipiélago de las Islas Canarias, que permanece fuera del ámbito territorial de varios impuestos indirectos estatales.

Los recargos sobre los tributos del Estado

De naturaleza tributaria, los recargos sobre los tributos del Estado, vinculados a los principios de autonomía y coordinación, escapan de las restrictivas exigencias que pesan sobre el sistema tributario propio de las Comunidades Autónomas.

No obstante, la LOFCA sólo permite el establecimiento de recargos sobre los tributos del Estado susceptibles de cesión, salvo en el caso del Impuesto sobre las Ventas de Determinados Hidrocarburos. Y la exigencia de recargos sobre el IVA o los Impuestos Especiales sólo es posible si la Comunidad Autónoma dispone de competencias normativas en materia de tipo de gravamen, circunstancia que sólo concurre en el caso del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte.

Finalmente, debe precisarse que las posibles virtudes de los recargos permitidos no logran contrarrestar un pasado político muy polémico, por lo que se trata de un recurso infrecuente.

Las participaciones en los ingresos del Estado

Las participaciones en los ingresos del Estado han supuesto, históricamente, el elemento nuclear de la financiación autonómica. Equivalentes a una transferencia incondicionada del Estado, las participaciones en ingresos están basadas en el principio de suficiencia financiera. En la actualidad, el nuevo sistema de financiación autonómica ha sustituido la participación en los ingresos del Estado por el Fondo de Suficiencia.

El Fondo de Compensación Interterritorial

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) es el instrumento del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que se encarga de la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales y de hacer efectivo el principio de solidaridad. Este recurso resulta equiparable a una transferencia condicionada destinada a cubrir gastos de inversión que promuevan, directa o indirectamente, la creación de renta y riqueza en el territorio de la Comunidad Autónoma beneficiaria. Los proyectos de inversión financiados por el FCI se deciden, de mutuo acuerdo, entre el Estado y la Comunidad Autónoma, pudiendo incluir proyectos conjuntos de distintas Administraciones Públicas.

La dotación anual del FCI destinado a las Comunidades Autónomas se fija anualmente como mínimo en el 22,5 por 100 de la inversión pública del Estado y sus Organismos Autónomos¹⁵. Esta cantidad se distribuye entre las Comunidades Autónomas beneficiarias (aquéllas cuya renta por habitante sea inferior al 75 por 100 de la media de la Unión Europea) siguiendo diversos criterios: población (87,5 por 100), dispersión de la población (6,9 por 100), superficie (3 por 100), saldo migratorio negativo de los últimos diez años (1,6 por 100) y nivel de desempleo ponderado por la relación existente entre el número de activos de cada Comunidad Autónoma y el conjunto de Comunidades Autónomas beneficiarias (1 por 100). Una vez realizado este primer reparto, se realiza una redistribución del mismo a partir de la inversa de la renta por habitante de cada territorio y, posteriormente, una redistribución por motivos de insularidad, que eleva en un 63,1 por 100 la cantidad resultante para Canarias.

Desde 2002, cada Comunidad Autónoma beneficiaria del FCI recibe, adicionalmente, un Fondo Complementario, que se calcula como el 33 por 100 de su respectivo FCI. Este Fondo Complementario, que no es

sino una escisión del FCI previo a la reforma de 2002, ha de destinarse a financiar gastos de inversión que coadyuven, directa o indirectamente, a elevar el nivel de renta y riqueza del territorio receptor, si bien también se puede orientar a cubrir los gastos de funcionamiento asociados a las inversiones financiadas por el propio FCI durante un periodo máximo de dos años a contar desde el momento en el que haya concluido la ejecución del proyecto de inversión.

Las asignaciones complementarias de nivelación de servicios

Previstas en la propia Constitución como un recurso potestativo basado en el principio de solidaridad, estas asignaciones se establecen en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido las Comunidades Autónomas y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio. La LOFCA reduce el ámbito de estas asignaciones a la educación y la sanidad y determina que procede su establecimiento en aquellos casos en los que una Comunidad Autónoma, con los tributos cedidos y el Fondo de Suficiencia, no cubra un nivel mínimo de prestación¹⁶.

El producto de las operaciones de crédito

El producto de las operaciones de crédito o endeudamiento es un ingreso que se contempla tanto en la Constitución Española como en la LOFCA. Si bien el endeudamiento es un instrumento vinculado al principio de autonomía financiera, a partir de la entrada en vigor de la Ley 18/2001, de 13 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP), y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, las Comunidades Autónomas se encuentran sometidas al principio de estabilidad presupuestaria, que restringe al anterior. En concreto, el agregado de Comunidades Autónomas afronta un objetivo de estabilidad presupuestaria propuesto por el Ministerio de Economía y Hacienda, previo informe del CPFF. A estos efectos, se entiende por estabilidad presupuestaria aquella situación de equilibrio o superávit en términos de capacidad de financiación según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95).

Una vez aprobado por el Gobierno el objetivo conjunto de estabilidad presupuestaria, éste se reparte entre las Comunidades Autónomas en un acuerdo en el seno del CPFF. Aquellas regiones que aprueben un presupuesto desequilibrado han de remitir al CPFF un plan de saneamiento económico-financiero a medio plazo con las medidas concretas que permitan corregir este desequilibrio durante los tres ejercicios presupuestarios siguientes. Las Comunidades Autónomas que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria que les haya sido asignado también deben presentar dicho plan de saneamiento y han de asumir la parte que les sea imputable de las responsabilidades que se deriven del incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea, como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento suscrito en Amsterdam en junio de 1997.

En el marco de la LGEP, y anterior al mismo, las Comunidades Autónomas pueden realizar las siguientes operaciones de crédito:

- Operaciones de crédito a corto plazo, para cubrir desfases transitorios de tesorería.
- Operaciones de crédito a largo plazo, siempre que se destinen a la financiación del gasto en inversiones (regla de oro de la Hacienda Pública) y siempre que las anualidades por amortización e intereses sean inferiores al 25 por 100 de los ingresos corrientes de las Comunidades Autónomas.

En todo caso, las operaciones realizadas en el exterior, la emisión de deuda pública, así como cualquier forma de apelación al crédito público, precisan de la autorización por parte del Estado, para lo cual se tendrá en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado.

Otros ingresos

Encontramos aquí un grupo dispar de ingresos, tales como los ingresos patrimoniales y de derecho privado, multas y sanciones en el ámbito de su competencia y precios públicos.

Los ingresos patrimoniales y de derecho privado están constituidos por los rendimientos o productos derivados de su patrimonio (excluido el patrimonio que se encuentra afecto al uso o servicio público), así como las adquisiciones a título de herencia, legado o donación.

Los precios públicos constituyen contraprestaciones pecuniarias satisfechas por prestaciones de servicios o realización de actividades en régimen de Derecho Público que, prestadas también por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados.

Análisis de la financiación de las Comunidades Autónomas (1987-2004)

Una vez establecido el marco teórico-normativo de referencia, en este epígrafe, se analiza la estructura financiera de las Comunidades Autónomas y se detectan los cambios producidos en el sistema de financiación autonómica a partir de 1987¹⁷, tanto en la naturaleza de los instrumentos utilizados, como en la importancia de cada uno de ellos en el seno del sistema¹⁸. Este estudio permitirá comprobar que la financiación de las Comunidades Autónomas en España ha evolucionado desde un esquema sustentado en las transferencias del Estado a un modelo basado en recursos de naturaleza tributaria que impulsan el ejercicio de la autonomía financiera y potencian la corresponsabilidad fiscal.

Desde una perspectiva histórica, a nuestro modo de ver, existen tres periodos claves en el devenir de la financiación autonómica: el periodo 1987-1996, caracterizado por una fuerte dependencia de las trasferencias del Estado; el quinquenio 1997-2001, en el que se produce una clara ruptura con respecto al modelo anterior, cobrando una mayor importancia los ingresos tributarios; y, finalmente, el modelo vigente desde el 1 de enero de 2002, que amplía la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Primer periodo: 1987-1996

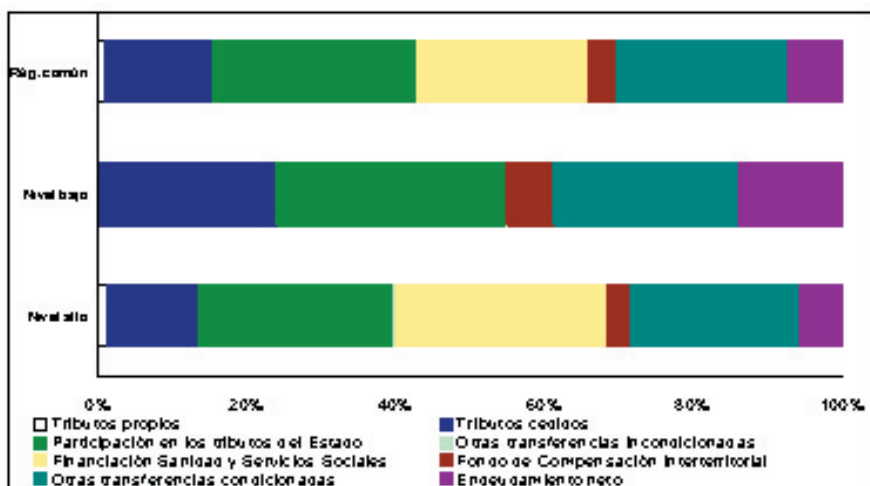
Este primer periodo comprende los quinquenios 1987-1991 y 1992-1996. La introducción de periodos quinquenales en la financiación autonómica marcó el inicio de la aplicación del modelo previsto en la LOFCA, si bien, en la práctica, estos quinquenios heredaron las prácticas de financiación vigentes durante el periodo transitorio 1980-1986. Dicho periodo transitorio se caracterizaba por la adopción del denominado *método del coste efectivo* para financiar el coste de los servicios traspasados. Además,

en esta etapa tuvo lugar la cesión de varios tributos sin competencias normativas (Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Tributos sobre el Juego), recursos que se veían complementados con la participación en los ingresos del Estado. Esta participación, elemento de cierre del sistema, cubría automáticamente la diferencia entre el coste efectivo de los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas y los tributos cedidos, por lo que desincentivaba una adecuada gestión tributaria. Por último, en esta primera época se creó el FCI (1984) y se estableció un sistema propio para la financiación de la sanidad.

La irrupción del quinquenio 1987-1991 continuó la estela del periodo anterior, si bien dotó al sistema de una mayor estabilidad, al reemplazar la antigua Participación automática en los Ingresos del Estado (PIE) por una nueva PIE de carácter incondicionado que fue aplicada durante todo el quinquenio. Esta nueva PIE se determinaba para un año base, 1986, y se repartía entre Comunidades Autónomas a partir de variables cuantitativas como la población, la superficie, la dispersión de la población, la insularidad y el número de unidades administrativas y dos variables redistributivas: la pobreza relativa y el esfuerzo fiscal. La cantidad resultante se actualizaba a través de un índice de evolución, que estaba constituido por la tasa de evolución de los ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente (ITAE), que incluye los impuestos directos e indirectos, las cotizaciones a la Seguridad Social y la aportación al desempleo¹⁹.

Por otra parte, el mal funcionamiento de la variable *saldo migratorio*, la coordinación con las ayudas europeas y el conflicto que planteaba su duplicidad de objetivos (solidaridad y financiación de inversiones) motivó una primera y profunda reforma del FCI en 1990 que, desde entonces, pasa a tener como único fin la solidaridad interterritorial y se reparte únicamente entre las Comunidades Autónomas cuya renta por habitante no supere el 75 por 100 de la media de la Unión Europea (Rangel, 1999). La estructura de la financiación autonómica en el periodo 1987-1991 aparece reflejada en el Gráfico 1. Como puede comprobarse, en este quinquenio, el mayor volumen de recursos provenía de las transferencias, que suponían más de las tres cuartas partes de los ingresos autonómicos. En todo caso, debe apreciarse la diferencia entre los dos niveles competenciales

Gráfico 1. Financiación de las Comunidades Autónomas. Quinquenio 1987-1991



Fuente: elaboración propia a partir de Angoitia (2004).

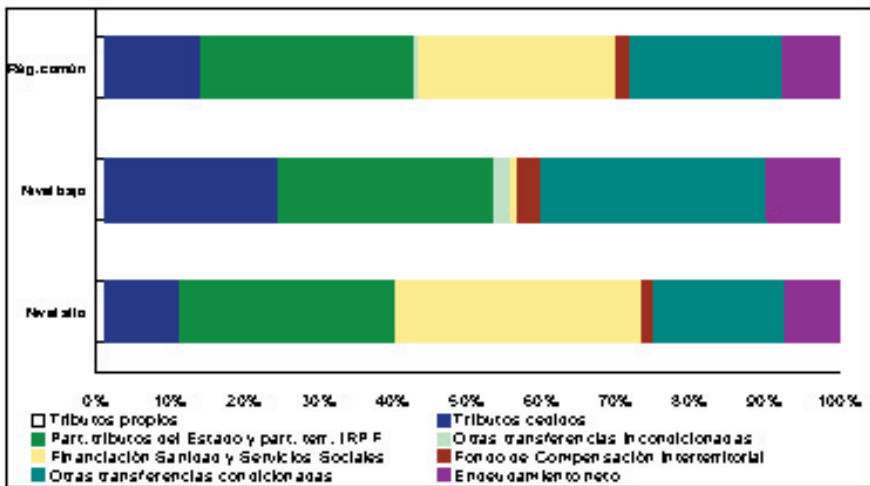
existentes en la fecha, consistente básicamente en que las regiones de techo competencial alto habían asumido las competencias en materia de educación y sanidad, lo que explica la importancia de las transferencias en materia de sanidad en las regiones de techo competencial alto (29 por 100). Por el contrario, los tributos cedidos no alcanzaban el 15 por 100 de los recursos económicos, si bien en las Comunidades Autónomas de techo competencial alto este porcentaje se elevaba al 24 por 100. Por otra parte, puede señalarse que los tributos propios apenas representaban un 1 por 100 de los ingresos autonómicos, dadas las limitaciones a las que se ven sometidos en la LOFCA. Por último, cabe destacar el escaso papel que representaba el FCI, encargado de reducir las desigualdades interterritoriales, que no alcanzaba el 4 por 100 sobre el total de recursos autonómicos.

En 1991, el CPFF alcanzó un nuevo acuerdo para el quinquenio 1992-1996, de marcado carácter continuista. Dejando al margen meros cambios técnicos, las principales novedades se encontraban en la coordinación de las políticas de endeudamiento entre las diferentes Comunidades Autónomas (Monasterio, 1996) y en la adopción de la población

protegida como criterio de financiación del sistema de financiación de las competencias sanitarias, conforme a la Ley General de Sanidad de 1986. Sin embargo, sin duda alguna, la gran novedad del quinquenio 1992-1996 se produjo en 1993, cuando todas las Comunidades Autónomas, excepto Galicia y Extremadura, aceptaron contar con una participación territorializada en el IRPF. Esta participación, que supuso el punto de partida de la descentralización de este tributo, se establecía como regla general en el 15 por 100 de la cuota líquida territorializada del impuesto y minoraba el importe a recibir en concepto de PIE.

Como puede comprobarse en el Gráfico 2, la composición de la financiación autonómica apenas experimentó modificaciones de relevancia entre el primer y el segundo quinquenio. A lo largo del segundo periodo, la PIE y la participación territorializada en el IRPF (que no era sino una mera transferencia escindida de la anterior), continuaba siendo el instrumento fundamental de la financiación regional, aportando casi el 29 por 100 de las Comunidades Autónomas, muy por encima del peso que representaban los recursos tributarios propios (1,4 por 100) y los tributos cedidos (13 por 100). Con carácter agregado, las transferencias representaban más del 78

Gráfico 2. Financiación de las Comunidades Autónomas. Quinquenio 1992-1996



Fuente: elaboración propia a partir de Angold (2004).

por 100 de los recursos autonómicos y, de entre ellas, merece una mención especial la transferencia destinada a financiar las competencias en materia sanitaria y servicios sociales en las regiones de techo competencial elevado (33 por 100).

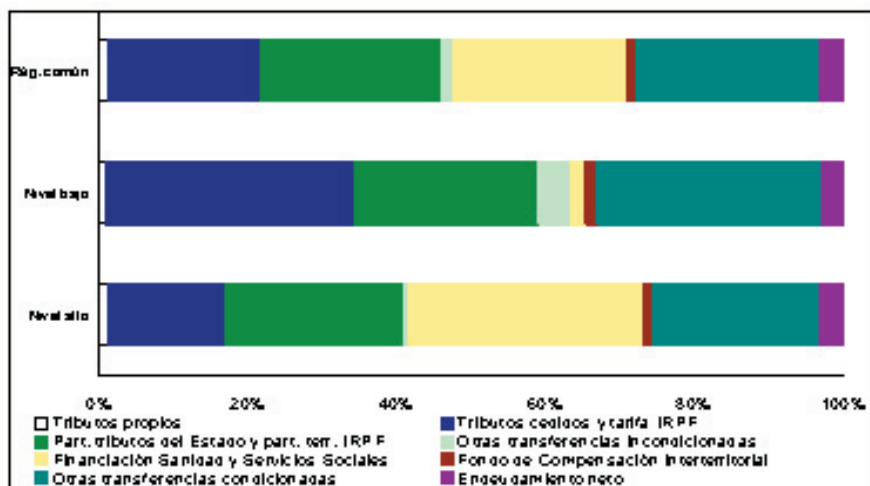
Segundo periodo: 1997-2001

A diferencia de la etapa anterior, el quinquenio 1997-2001 supuso un notable avance en la consecución de la corresponsabilidad fiscal a raíz de la aprobación de un nuevo sistema que fue aceptado por todas las Comunidades Autónomas, excepto Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, que continuaron financiándose a través del sistema vigente en el quinquenio precedente.

El principal atractivo de esta etapa se halla en la descentralización de competencias normativas sobre determinados tributos cedidos: Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, tributos sobre el juego, y la parte cedida del IRPF; medida a la que se suma la cesión con competencias normativas del 15 por 100 del IRPF, que implicaba la aparición de una tarifa autonómica y de deducciones autonómicas en el mismo impuesto.

En cambio, el sistema de transferencias del Estado se complicó sustancialmente. La PIE se encontraba dividida en dos: en una participación en los ingresos generales (PIG) y en la participación territorializada sobre el IRPF (PIR), derivada del quinquenio anterior. El cálculo de la PIG se realizaba para un año base, 1996, y contaba con un nuevo sistema de garantías de evolución bastante complejo. En el año 1998, el CPPF alcanzó un nuevo acuerdo por el cual se ampliaba la cobertura de las garantías establecidas sobre la evolución de la PIG, lo que, en opinión de Ezquiaga y García (2000), vino a reducir la corresponsabilidad fiscal de las regiones. El cambio en el espíritu del sistema de financiación autonómica queda patente en el Gráfico 3. De esta forma, los tributos cedidos aumentaron su participación en el total de recursos disponibles en ocho puntos porcentuales, hasta alcanzar el 21 por 100 para el agregado de Comunidades Autónomas de régimen común; este porcentaje se elevaba hasta el 33,5 por 100 en el caso de las regiones de techo competencial reducido, donde los tributos cedidos se convirtieron en la principal fuente de ingresos. En las

Gráfico 3. Financiación de las Comunidades Autónomas. Quinquenio 1997-2001



Fuente: elaboración propia a partir de Angoldo (2004).

regiones de techo competencial elevado los tributos cedidos aumentan su participación en seis puntos porcentuales, llegando al 16 por 100, si bien hay que señalar que las transferencias recibidas de la Seguridad Social para la financiación de las competencias sanitarias y de servicios sociales representaban el 32 por 100 de sus ingresos.

En todo caso, el conjunto de transferencias recibidas continuaba suponiendo el 75 por 100 de los recursos de las haciendas autonómicas, lo que podría explicarse tanto por el importante incremento de las ayudas recibidas de la Unión Europea como por la contención del endeudamiento, que en el quinquenio anterior representaba el 7,5 por 100, mientras que en este periodo se redujo al 3 por 100, como fruto del control presupuestario impuesto en el Tratado de Maastricht.

Finalmente, el instrumento de solidaridad interterritorial previsto en la Constitución (FCI) pierde importancia relativa en el total de ingresos autonómicos (1,4 por 100), continuando la tendencia experimentada en periodos anteriores. Este hecho corrobora que la razón fundamental de las reformas efectuadas en diciembre de 1996 consistía en impulsar el principio de autonomía financiera, pero no así el de solidaridad.

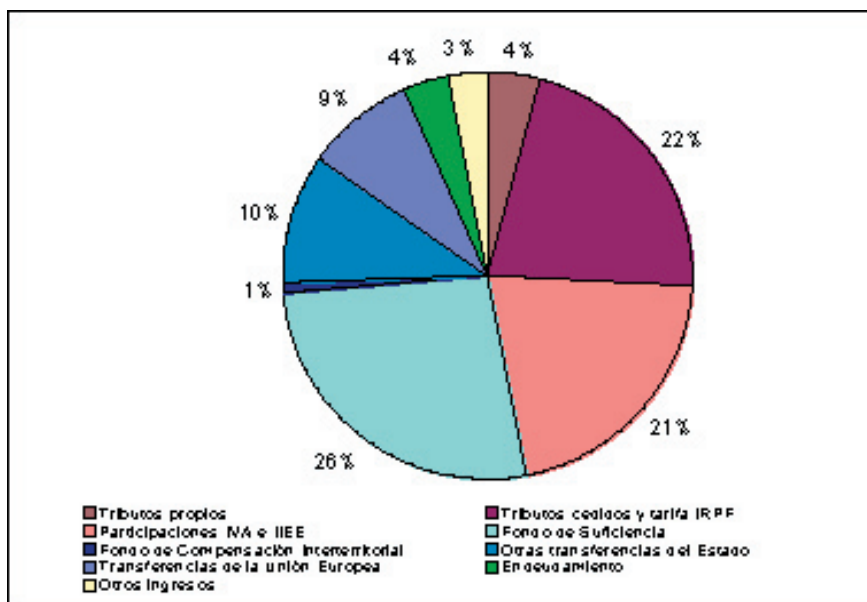
Tercer periodo: la financiación autonómica a partir de 2002

El sistema de financiación vigente a partir de 2002 constituye la tercera etapa en el proceso de la financiación de las Comunidades Autónomas, reforzando la presencia del principio de autonomía financiera. El análisis de los presupuestos consolidados de las Comunidades Autónomas para el ejercicio 2004, recientemente hechos públicos por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, permite corroborar esta idea.

El Gráfico 4, elaborado a partir de dicha información, indica, en primer término, que los recursos de naturaleza tributaria ascienden al 46,9 por 100 de los ingresos autonómicos, porcentaje equivalente al que representan las transferencias.

Ahora bien, la cesión del IVA y de los Impuestos Especiales sobre fabricación exige tomar con prudencia los datos anteriores. Si se estima que dicha cesión, carente de competencias normativas, entra en el ámbito de

Gráfico 4. Financiación de las Comunidades Autónomas. Presupuesto 2004



Fuente: elaboración propia a partir de D. G. Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas.

las transferencias, el peso de los ingresos tributarios se reduce hasta el 26 por 100, frente al 68 por 100 de las transferencias recibidas, incluidas las participaciones en el IVA y los Impuestos Especiales. Entre las transferencias, destaca el Fondo de Suficiencia, que aporta el 27 por 100 de los ingresos de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, a primera vista, podría parecer que la reforma de la financiación autonómica llevada a cabo en 2002 ha tenido un escaso impacto, puesto que el peso relativo de los recursos tributarios se habría elevado en tan sólo 3,8 puntos porcentuales con respecto al quinquenio 1997-2001, y ello debido fundamentalmente al incremento del porcentaje de cesión del IRPF desde el 15 por 100 al 33 por 100. Pero esta impresión no resulta del todo correcta, por cuanto el año 2002 también trajo consigo la transferencia de las competencias sanitarias y, en lo que afecta a este trabajo, los recursos financieros asociados a la misma. En efecto, para realizar una comparación homogénea, se toma como término de comparación la estructura de financiación de las Comunidades Autónomas de techo competencial elevado en el quinquenio 1997-2001, el nuevo sistema de financiación autonómica supone un incremento de más de 8,5 puntos porcentuales (desde el 17,17 por 100 al 25,74 por 100) en el peso relativo de los ingresos tributarios autonómicos²⁰.

Por último, cabe preguntarse por el efecto cualitativo de la reforma, esto es, por el ejercicio de las competencias normativas por parte de las Comunidades Autónomas. Según Durán y Esteller (2004) o Aguerrea *et al.* (2005), las Comunidades Autónomas han hecho uso de sus competencias normativas, si bien de forma curiosa. Las medidas tributarias adoptadas por las Comunidades Autónomas han dado lugar, en general, a reducciones de la presión fiscal, introduciendo múltiples beneficios fiscales en los impuestos directos más visibles tales como el IRPF (a través de las deducciones autonómicas) y sobre todo el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que prácticamente ha desaparecido en varias regiones. En cambio, los incrementos de la presión fiscal han venido de la mano de dos impuestos indirectos, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y, en menor medida, del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

Conclusiones finales

La síntesis de la evolución de la financiación autonómica a partir de la entrada en vigor de la LOFCA constituye un excelente ejemplo de la relación que guardan los instrumentos de financiación habitualmente empleados por la Teoría del Federalismo Fiscal con los grandes principios de financiación, autonomía financiera, solidaridad y suficiencia financiera.

El devenir de la financiación de las Comunidades Autónomas en España ha seguido diferentes etapas, durante las cuales se ha dado mayor relevancia a unos principios frente a otros. La suficiencia financiera fue la prioridad absoluta en los primeros años de la financiación autonómica, si bien la ausencia de corresponsabilidad fiscal y el elevado grado de dependencia financiera motivaron que, ya desde 1996, el principio de autonomía financiera constituya la guía de las últimas reformas de la financiación de las Comunidades Autónomas.

En este sentido, a lo largo del presente artículo se ha podido comprobar que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas españolas ha experimentado una notable evolución en los últimos años, pasando de ser un modelo fundamentalmente basado en las transferencias procedentes de la Administración Central a un esquema donde la autonomía de las regiones en materia impositiva cobra una mayor importancia.

Notas

- 1 Para el País Vasco, véase la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Ley 13/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006. Para Navarra, véase la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, así como la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

- 2 El CPFF se encarga, entre otras funciones, de la coordinación de la política presupuestaria y del endeudamiento, de la coordinación de las inversiones públicas, del establecimiento de los criterios de reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, del cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos y de apreciar las razones que justifiquen asignaciones complementarias de nivelación de servicios.
- 3 Estos recursos consistían en: la participación autonómica en los ingresos generales del Estado, las participaciones territorializadas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, la tarifa autonómica en el IRPF, así como la recaudación normativa por tasas afectas y tributos cedidos. Por motivos de homogeneización, también se incorpora a la restricción inicial el coste de los servicios transferidos cuyo importe no fue incluido en la liquidación definitiva del año 1999, pero que resultan necesarios para homogeneizar los techos competenciales de las Comunidades Autónomas. En sentido contrario, se deduce de la restricción inicial el importe del coste de aquellos servicios que, aunque traspasados a una determinada Comunidad Autónoma, constituyen competencias singulares de la misma.
- 4 Las Comunidades Autónomas que no habían asumido las competencias sanitarias de la Seguridad Social eran Aragón, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid, Murcia y La Rioja, produciéndose el traspaso de estas competencias en el año 2002.
- 5 Cada Comunidad Autónoma está obligada a destinar a la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, excluido el Programa de Ahorro en Incapacidad Temporal, la necesidad de gasto del año base evolucionada a partir de la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios del Estado. Como contrapartida, durante los tres primeros años de vigencia del sistema, el Estado garantizaba a las Comunidades Autónomas el índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado como índice de evolución de los recursos asignados a esta competencia.
- 6 La cuantificación de los efectos del nuevo régimen de cesión tributaria a las Comunidades Autónomas sobre los Presupuestos Generales del Estado se puede encontrar en Carpio y Angoitia (2004).
- 7 La recaudación de cada uno de estos tributos se atribuye a las distintas Comunidades Autónomas en virtud de los denominados *puntos de conexión*, que son los criterios que permiten localizar la realización del hecho imponible (CPFF, 2001; Ruiz Almendral, 2004).

- 8 Esta cesión parcial no debe ser confundida con la antigua participación territorializada del 15 por 100 de la cuota líquida, con la que coexistió hasta la extinción de la participación en el año 2002.
- 9 Por ejemplo, los Impuestos Especiales de fabricación se liquidan en la Comunidad Autónoma donde se encuentra el domicilio fiscal del sujeto pasivo (el fabricante), por lo que el lugar de consumo no siempre coincide con el lugar de ingreso del impuesto.
- 10 Con carácter especial, para las Comunidades Autónomas que registran una necesidad de gasto inferior a los recursos proporcionados por el sistema, esto es, para aquellas regiones cuyo Fondo de Suficiencia en 1999 sea negativo o favorable al Estado (caso de Baleares y Madrid), se aplica una regla especial, de forma que el índice de evolución aplicable al Fondo de Suficiencia será el menor de los dos siguientes: la tasa de crecimiento de ITeN o la tasa de crecimiento del ITeR, calculando el ITeR como la recaudación en el territorio de esta Comunidad Autónoma, sin contar el ejercicio de las competencias normativas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre alcoholes, hidrocarburos y labores del tabaco.
- 11 Además, las Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial, excepto la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, también tienen acceso a los recursos característicos de las Provincias: el recargo provincial sobre el Impuesto de Actividades Económicas y la participación provincial en los tributos del Estado.
- 12 Las Comunidades Autónomas pueden exigir tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial de su dominio público, así como por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho Público de su competencia que se refieran, afecten o beneficien de forma particular al contribuyente, siempre que estos servicios no sean de solicitud voluntaria por parte del administrado y que no se presten o realicen por el sector privado. En virtud del principio de equivalencia, el rendimiento de cada tasa no puede superar el coste del servicio prestado. El principio del beneficio constituye el sustento teórico de las tasas, mientras que el principio de capacidad económica, que podrá ser tenido en cuenta cuando la naturaleza de la tasa así lo permita, ocupa una posición secundaria.
- 13 Las Comunidades Autónomas pueden exigir contribuciones especiales por la obtención por parte del contribuyente de un beneficio o aumento en el valor de sus bienes siempre que éste sea consecuencia de la realización, por

- parte de la Comunidad Autónoma, de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos realizados a costa de la Comunidad Autónoma. Al igual que las tasas, las contribuciones especiales se basan en el principio del beneficio y se hallan sometidas al principio de equivalencia.
- 14 Los impuestos son los tributos por antonomasia y pueden someter a gravamen cualquier manifestación de la capacidad económica, si bien los impuestos propios de las Comunidades Autónomas se hallan limitados por los principios constitucionales que protegen la unidad de mercado e impiden la exportación fiscal entre regiones.
 - 15 A partir de 2002, Ceuta y Melilla se reparten, a partes iguales, una cantidad equivalente al 1,5 por 100 de la parte autonómica del FCI.
 - 16 Estas asignaciones tienen un carácter extraordinario, por lo que, de reiterarse en un plazo inferior a cinco años, el Gobierno propondrá al CPFF la corrección del Fondo de suficiencia.
 - 17 La elección del periodo de estudio, 1987-2004, viene justificada por ser este año el primero de vigencia de los sistemas quinquenales de financiación autonómica, una vez entró en vigor el sistema definitivo de financiación previsto en la LOFCA.
 - 18 Para el estudio de la evolución de la financiación autonómica, véase Monasterio y Zubiri (1996), Monasterio y Suárez Pandiello (1998), García Rico (1999). Para una síntesis crítica del mismo, véase Pou y Borraz (2005).
 - 19 Este índice de evolución tenía como límite máximo la tasa de crecimiento porcentual del PIB y como límite inferior el ritmo de evolución marcado por el gasto equivalente del Estado.
 - 20 La cuantificación de la sustitución de transferencias por tributos se analiza, desde la perspectiva del presupuesto estatal, en Carpio y Angoitia (2004).

Bibliografía

- AGUERREA, A., BLÁZQUEZ, M. y POU, V. 2005. "El ejercicio de la capacidad normativa tributaria por Comunidades Autónomas", *Análisis Local*, 60, 31-39.
- ANGOITIA, M. 2004. *Il finanziamento territoriale in Spagna: dai trasferimenti ai tributi*", Working Paper 15/2004, Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie, Università degli Studi di Genova.

- CARPIO, M. y ANGOITIA, M. 2004. "El cierre del modelo de financiación territorial en los Presupuestos de 2004", **Presupuesto y Gasto Público**, 34, 137-153.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA. 2001. **Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (30 de noviembre de 2001)**, Madrid, disponible en <http://www.meh.es/Portal/Temas/Financiacion+territorial>.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (varios años). **Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas**, Madrid.
- DURÁN, J. M. y ESTELLER, A. 2004. **El ejercicio de la capacidad normativa de las CC.AA: en los tributos cedidos: una primera evaluación a través de los tipos impositivos efectivos en el IRPF**, Institut d'Economia de Barcelona, Universitat de Barcelona, Barcelona.
- EZQUIAGA, I. y GARCÍA, F. 2000. "Una primera evaluación del modelo de financiación autonómica 1997-2001", **Economistas**, 84, 209-216.
- GARCÍA RICO, A. 1999. **La financiación de las Comunidades Autónomas**, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. 2003. **Federalismo Fiscal. Teoría y Práctica**, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- GÓMEZ-POMAR, J. 2002. "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común", **Presupuesto y Gasto Público**, 28, 95-116.
- MONASTERIO, C. 1996. "Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Teoría y evidencia para el caso español", **Hacienda Pública Española**, 67, 275-285.
- MONASTERIO, C. 2002. "El sistema de financiación autonómica 2002", en Salinas Jiménez, J. (dir.) (2002): **El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)**, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. 1998. **Manual de Hacienda Autónoma y Local**, Ariel, Barcelona.
- MONASTERIO, C. y ZUBIRI, I. 1996. **La financiación de las CC.AA. Balance y propuestas de reforma**, Fundación FIES, Madrid.
- POU, V. y BORRAZ, S. 2005. "Análisis y perspectivas del proceso de descentralización fiscal en España", **Cuadernos de Información Económica**, 185, 65-73.

- RANGEL GUERRERO, Christi. 1999. "Transferencias intergubernamentales como instrumento de equidad. Estudio de caso del Fondo de Compensación Interterritorial en España", ponencia presentada en el IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, Ciudad de México.
- RUIZ ALMENDRAL, V. 2004. **Impuestos cedidos y corresponsabilidad fiscal**, Tirant lo Blanch, Valencia.
- ZUBIRI, I. y VALLEJO, M. 1996. **Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo**, Fundación BBV, Bilbao.
- ZUBIRI, I. 2004. "La equidad en el sistema actual de financiación de las comunidades autónomas. Sistema común versus sistema foral", **Papeles de Economía Española**, 99, 198-207.