

**Policy Papers Collection**

**2023 – 2**

**UNA VISIÓN DE LA REFORMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA HOY  
POSIBLE QUE AYUDE A ENCAJAR LO DESENCAJADO**

**Guillem López i Casasnovas**

**CRES - UPF**

The Policy Papers Collection includes a range of articles on Economics and Public Policy carried out and selected by researchers from the Centre for Research in Health and Economics of the Pompeu Fabra University (CRES-UPF).

*"This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International, which permits unrestricted use, distribution and reproduction in any medium provided that the original work is properly attributed"*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**Barcelona, Abril 2023**

## **UNA VISIÓN DE LA REFORMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA HOY POSIBLE QUE AYUDE A ENCAJAR LO DESENCAJADO**

**Guillem López Casasnovas**

*UPF - Catedrático de Hacienda Pública*

### **Introducción**

Recupero en el presente texto lo que constituye mi visión sobre la que entiendo como única vía de reforma de la financiación autonómica posible que ayude a encajar una visión alternativa a la actual. Ésta se basa, como he reiterado, en (i) la estimación de la necesidad de gasto (a través de parámetros con variables más o menos definidas, ponderadas y moduladas con fondos y subfondos *ad hoc*), (ii) con decisión dominante por parte del Estado (su dominio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que preserva su mayoría absoluta, así lo determina), (iii) reflejada en transferencias (revestidas más o menos de participación en una cesta de impuestos), (iv) con discrecionalidad en las revisiones, que alejan el sistema de lo que podría considerarse un pacto (federalismo, *foedus*, pacto), y (v) desde el supuesto que la soberanía fiscal es única y no compartida ('no hay catalanes, sino españoles que viven en Cataluña').

---

### **Votos particulares**

Estos fueron mis votos particulares como miembro que fui de la Comisión de Expertos para la Reforma en 2017, como representante de las Illes Balears, con referencia a los diversos capítulos del informe [4].

#### *Capítulo 1, punto 1*

Por posición contraria a la afirmación de que España se ha situado entre los países más descentralizados de la OCDE; no en términos de ingresos ni de responsabilidad fiscal [2].

#### *Capítulo 2, punto 10*

Como se menciona en la justificación del modelo alternativo, se considera infactible la operativa propuesta del IVA colegial y, en cualquier caso, es esta, se cree, una figura inapropiada como solución de mejora de la responsabilidad fiscal.

#### *Capítulo 2, punto 36*

Contra la nivelación total, por entender que desvirtúa la autonomía y responsabilidad fiscal exigible en un modelo que aspire a ser de corte federal.

#### *Capítulo 3, punto 1.5*

En coherencia con la alternativa expuesta por el firmante, sí se cree aconsejable el cambio en la composición de la cesta de impuestos, contrariamente a lo que el texto arguye.

*Capítulo 3, punto 6.a*

En coherencia con el apartado de propuesta de mejora de la autonomía tributaria, comentado en el anexo del mismo representante, se considera que no procede la armonización en dicho punto postulada.

*Capítulo 3, punto 6.b*

La fijación de un máximo en el Impuesto de Sucesiones es contraria, en buena medida, a los principios teóricos de la descentralización fiscal.

*Capítulo 3, punto 12*

Contra la recomendación de eliminar la capacidad normativa autonómica sobre los mínimos personales y familiares al considerarla contraria, en buena medida, a los principios teóricos de la descentralización fiscal.

*Capítulo 3, punto 13*

Contra la apreciación de la Comisión de no modificar un reparto a partes iguales en el IRPF, en coherencia con la alternativa expuesta por el firmante.

*Capítulo 4, punto 9*

Tal como se expresa en el anexo correspondiente, se considera que la complejidad de la vía de estimación de necesidades fiscales (concepto, definición, estimación, seguimiento de evolución, ponderación y agregación con otras variables), así como la nivelación completa que el modelo posibilita, hacen poco recomendable el modelo propuesto.

*Capítulo 4, punto 17*

No tiene sentido la ponderación de uso en sistemas de protección universal.

*Capítulo 4, punto 23*

Tales consideraciones del párrafo señalado, amén de su complejidad, se alejan de lo que, de acuerdo con la ley, se reconocen como servicios básicos del estado del bienestar.

*Capítulo 4, punto 37*

Como se fundamenta en el anexo correspondiente de quien suscribe este voto particular, la no singularización por Comunidad Autónoma de las capacidades fiscales, imputadas hasta el momento por el INE según consumo relativo, no permite visualizar la nivelación horizontal de cada Comunidad y diluye la ordinalidad basada en las capacidades fiscales, como más correctamente se había considerado en el modelo anterior.

*Capítulo 4, punto 40*

La nivelación completa de todos los servicios, más allá de los considerados fundamentales del estado del bienestar, es contraria a la corresponsabilidad fiscal que se anunciaba como principio inspirador de la reforma.

*Capítulo 4, punto 41*

La no eliminación explícita de la cláusula de *status quo* se considera contraria a lo que incluso recomendaban parte de los hoy proponentes del texto finalmente consensuado, por lo que no se considera aceptable el cambio de posición de los expertos ni el párrafo aprobado.

*Capítulo 5 FCI, punto 3-47*

No se recoge suficientemente la necesidad de evaluación de los efectos de la redistribución sobre las bases de la desigualdad personal, y no sólo de la territorial.

*Capítulo 5 Endeudamiento, 4.2-70*

No parece aceptable que, a cambio de la necesaria reestructuración de la deuda, causada por las cuestiones referidas en el apartado anterior y que a entender de quien suscribe han sido generadas por los problemas de suficiencia financiera comentados en el capítulo 2, la Administración General del Estado se subrogue ahora en prerrogativas que condicionen la propia solución del problema por ella creada, restringiendo la autonomía de las Comunidades.

## ANÁLISIS JUSTIFICATIVO DE VOTOS PARTICULARES EN RAZÓN DEL MODELO ALTERNATIVO

Para intentar favorecer un acuerdo que reencaje desde la financiación autonómica las aspiraciones de algunas CC.AA. con más vocación de autogobierno [3], se ofrecen a continuación las grandes líneas de un modelo alternativo que, a mi entender, cumple mejor los objetivos de transparencia, sencillez y equidad fiscal.

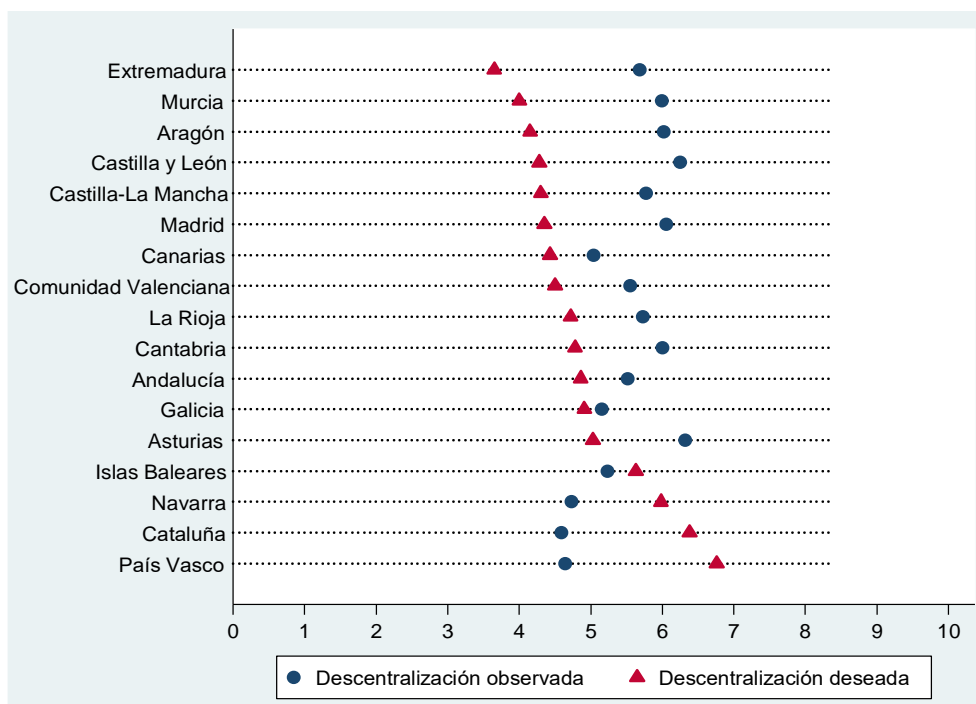


Figura 1 Opiniones sobre la descentralización en España (2010) [3]

Existe una enorme variabilidad en las preferencias por la descentralización. Cataluña y el País Vasco son las dos Comunidades en las que los ciudadanos son más favorables a la descentralización, con aproximadamente medias de 6,5 y 7,0 respectivamente, mientras que Extremadura está en el otro extremo: por debajo de 4. La percepción del *status quo* también es muy diversa. Las CC.AA. con poblaciones más centralistas perciben que España es un país mucho más descentralizado que las Comunidades con poblaciones más favorables a la descentralización. Por ejemplo, los madrileños creen que España está alrededor de dos puntos más descentralizada que los catalanes o los vascos. Estas diferencias provocan que la preferencia media de los catalanes por la descentralización sea similar al grado de descentralización actual percibido por los madrileños, mientras que el nivel de descentralización deseado por el ciudadano medio de Madrid es prácticamente el mismo que el percibido por el catalán medio.

Otro aspecto a destacar es que hay cuatro Comunidades (Islas Baleares, Navarra, Cataluña y País Vasco, sobre todo en estas dos últimas) en que los ciudadanos piensan que la descentralización se ha quedado corta (se observa que la descentralización deseada es mayor que la percibida), mientras que en las restantes trece Comunidades sus ciudadanos consideran que la descentralización ha ido demasiado lejos (esto es, la descentralización percibida es mayor que la

deseada). En definitiva, las acusadas diferencias entre las Comunidades Autónomas muestran que la simetría de nuestro Estado de las Autonomías no es un diseño institucional óptimo.

Más concretamente, en el caso de Cataluña y País Vasco, menos del 45 por ciento de los encuestados son partidarios del *status quo* o de que las Comunidades Autónomas tengan menos autonomía de la que disfrutaban, mientras que en el resto de las Comunidades supera el 80 por ciento.

## PROPUESTA

Adición a la vía tradicional de financiación, que continuaría basada en la estimación de las necesidades fiscales, de un pacto fiscal para aquellas CC.AA. que así lo desearan. El modelo adicionado partiría de la capacidad fiscal de las Comunidades para alcanzar, a partir de ésta, un nivel de solidaridad predeterminado.

El esquema propuesto se basaría en el siguiente *iter*: (i) se computarían las capacidades tributarias de cada Comunidad Autónoma, como hasta ahora; (ii) se comprobarían las diferencias respecto de la media de recursos normativos (per cápita, en términos reales de capacidad de compra, sin otros ajustes); (iii) se determinaría una regla de diferencias máximas aceptables en los recursos finales per cápita; (iv) se establecería la nivelación horizontal resultante de una regla acordada (del tipo cesión de la progresividad fiscal contenida en el IRPF de las Comunidades), a la que se añadiría la nivelación vertical que la Admón. Gral. del Estado (AGE) discrecionalmente deseara aumentar a partir de sus propios recursos (indicadores aquí de necesidad relativa y del objetivo global de nivelación que se predeterminase).

Si se aceptara el modelo de la capacidad fiscal como opción para las Comunidades que no deseen mantenerse en la vía de la necesidad fiscal: (i) se establecería más riesgo, dado que encontramos más garantía en el modelo de necesidades; (ii) disminuiría la intervención de la AGE en la determinación de montos y parámetros, dado que en el modelo de la capacidad fiscal se predispone más autonomía; (iii) se asumiría un mayor grado de responsabilidad fiscal y, al mismo tiempo, (iv) se reducirían las salvaguardas requeridas. Todo ello iría acompañado de la transición y adaptación que se quiera.

Todo ello se propone desde el convencimiento de que el modelo actual no puede resolver el encaje de los dos tipos de Comunidades según sus preferencias. Las CC.AA. que desean una mayor autonomía fiscal creen que la discrecionalidad de la AGE en estimar y transferir recursos es excesiva, debido a la falta de mecanismos institucionales de participación autonómica efectivos y a la indeterminación de una nivelación de la que no se conoce su relación objetivos-instrumentos. Más allá, no se pueden calibrar con solidez aquellas variables que, definidas, aproximadas empíricamente, ponderadas, monitorizadas en su evolución y agregadas sintéticamente, concreten las supuestas necesidades fiscales que se apliquen a la población beneficiaria.



**ANEXO FINAL JUSTIFICATIVO DE VOTOS PARTICULARES EN RAZÓN DEL MODELO ALTERNATIVO PROPUESTO Y PRESENTADO A LA COMISIÓN. ARGUMENTACIÓN DEL EXPERTO POR BALEARES (COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (2017)) [4]**

**Antecedentes**

Las sucesivas propuestas “definitivas” del modelo de financiación autonómica y sus continuas revisiones han puesto de manifiesto las carencias que este presenta, entre las que destacan su gran complejidad, su falta de transparencia y su incapacidad para resolver satisfactoriamente los problemas de eficiencia y equidad. En concreto, en el actual modelo no existe una equivalencia entre las responsabilidades de gasto y de ingreso que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas, ya que la autonomía financiera es muy limitada y la responsabilidad fiscal es muy escasa.

De hecho, las Comunidades de régimen común tienen hoy una muy baja capacidad normativa, un limitado ámbito de gestión y una reducida capacidad de recaudación. Esta situación dificulta el control democrático-fiscal por parte de los ciudadanos, generándose escasos incentivos para gastar de manera eficiente y asumir las responsabilidades, quien lo desee, de un efectivo autogobierno. Tampoco la nivelación se rige por un criterio claro de equidad que explicita que las cuestiones de financiación de servicios públicos son parte y nunca el todo substitutivo de las políticas de desarrollo regional. La redistribución que opera en el actual sistema de financiación es bastante arbitraria; no existe una pauta clara y explícita de equidad, fruto, en gran medida, del mantenimiento del *status quo*. Así pues, es del todo necesaria una reforma del modelo en profundidad.

En efecto, España no es uno de los países más descentralizados del mundo como a menudo algunos dicen. Lo puede parecer si mira uno la gestión del gasto, pero no si se atiende a la capacidad de decidir sobre este, además de planificar, influir o determinar sus fuentes.

CAPACIDAD TRIBUTARIA EFECTIVA DE LAS CC.AA.	
Rendimiento	84,5%
En capacidad normativa	45,6%
En gestión propia	6%

Fijándose en el anterior estado de cosas, un estudio reciente de la OCDE desmonta el mito de España como país federal o “casi federal”, situándolo claramente en la parte más baja de la comparación, con las constituciones fiscales unitarias [2]. Es por ello decisivo el análisis del modo en que se configuran las decisiones que afectan a los dos niveles de gobierno (central y autonómico), cómo se toman las decisiones (tales como el peso de la segunda cámara, de la Corte Constitucional, cómo procede la aprobación de enmiendas constitucionales, los encuentros regulares de presidentes, el blindaje de los compromisos y la determinación de las transferencias intergubernamentales), ya sean de responsabilidades (cómo son los compromisos institucionales sobre el alcance de la nivelación, el apoyo mutuo a las políticas de estabilización, la exposición a la quiebra y el rescate y la intervención ante el no logro de las reglas fiscales

acordadas) o de presupuestos (marcos generales, procedimientos, reglas numéricas, acuerdos plurianuales y autoridad independiente de seguimiento y de control).

La percepción social también pone en todo caso las cosas en su sitio. En 2009 el Centro de Investigaciones Sociológicas realizó una encuesta en la que preguntaba a los ciudadanos de las diferentes comunidades autónomas en qué posición creían que estaba el actual estado de las autonomías y en qué posición les gustaría que estuviera. Tenían que valorarlo en una escala de cero (máximo centralismo) a diez (máxima descentralización). Excepto en cuatro Comunidades, la descentralización deseada obtenía una valoración inferior a la observada en ese momento en todas las otras; es decir, se prefería menos descentralización. Las cuatro excepciones eran las Islas Baleares, Cataluña, Navarra y el País Vasco, donde la descentralización deseada obtenía más puntuación que la observada. Además, en Cataluña y en el País Vasco la distancia entre los dos valores era mayor que la del resto [3].

En favor de la vía de las capacidades fiscales solidarias del modelo alternativo propuesto, se arguye que es más que evidente que son finalmente los ciudadanos los beneficiarios del gasto, y quienes pagan los impuestos. No obstante, en contextos de federalismo fiscal, los ciudadanos se remiten a diferentes jurisdicciones, que los representan y gestionan desde sus competencias propias, con una financiación pactada que no depende de haciendas más o menos graciabiles, ni tampoco de los colores de los gobiernos amigos.

En contra de la vía de las necesidades fiscales se esgrime que la “solidaridad entre los hombres y las tierras de España” es una fuente constante de malos entendidos no siempre bien intencionados. En consecuencia, no se ha querido reconocer, por parte de algunos, que una nivelación redistributiva por la que la asignación de recursos otorgara igual capacidad de gasto (para hacer frente, pongamos, a las prestaciones fundamentales del estado de bienestar), cuando las contribuciones fiscales de los habitantes de los distintos territorios son diferentes, incorporaría ya elementos muy significativos de solidaridad. Nivelar excesivamente servicios que son universales es simplemente disparatado. Se ha obviado así que la solidaridad radica en el acceso de las personas a los servicios públicos, no en la igualación de la renta (que depende del crecimiento económico -y de ahí, por ejemplo, el acuerdo de quien suscribe para que el Estado, de sus ingresos, revitalice el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)-). Nivelar no es sustituto de desarrollo regional. Redistribuir recursos sin incidir en las causas que generan la desigualdad, creando empleo público y no desarrollo económico, no tiene fundamento ni de eficiencia ni de equidad, y crea economías que dependen de la continuidad de una redistribución desnortada. Además, penalizar en negativo las asignaciones de los que más aportan tiene mala justificación teórica; es ineficiente en la práctica, va contra la idea de servicios universales y, en todo caso, resulta de difícil cumplimiento.

Para todo ello, hay que reconocer que ‘descentralización’ y ‘uniformidad’ son conceptos contradictorios. Precisamente, lo que hace la solución descentralizadora es evitar imponer una preferencia homogénea. Ni los impuestos ni los gastos son los mismos en los estados compuestos. En estos contextos, en presencia de responsabilidad fiscal, ni la envidia ni la rotura de la cohesión por diferencias fiscalizables son argumentos plausibles. La redistribución debe centrarse en la aproximación al nivel de gasto capitativo de las diferentes CC.AA. a igual presión fiscal para financiar servicios públicos básicos. Definidos los “suelos” de financiación, hay que

poder 'destapar', finalmente, los techos a mayor esfuerzo fiscal en contextos de la capacidad normativa propia, constituyendo la referencia el crecimiento medio del resto de CC.AA. y no del Estado. La visualización de la redistribución está en el compromiso de reducir diferencias, no de eliminarlas.

Por lo demás, para conseguir una redistribución efectiva de capacidades adquisitivas, es sabido que un euro no compra lo mismo a lo largo de toda la geografía. Asignar recursos ignorando esta realidad condena a determinados ciudadanos a prestaciones reales inferiores al resto, incluso habiendo realizado mayores contribuciones. Pese a dicho reconocimiento, nunca se ha considerado este factor en la financiación autonómica. El coste de la vida, de la alimentación, transporte y vivienda, hinchado por la demanda externa, por supuesto penaliza hoy, entre otros, a nuestras islas. Es comentado incluso como necesario por la Comisión, pero ha quedado una vez más en el limbo de las cosas a estudiar a futuro.

El continuar utilizando la población de derecho, sin considerar la población de hecho, tenía en el modelo anterior el antídoto de reconocer en la participación en los impuestos indirectos, y en el IVA en particular, las capacidades fiscales imputadas por consumo relativo, como ha venido haciendo el INE. La fusión en el nuevo modelo de toda la imposición indirecta en la nivelación horizontal según población ajustada por necesidad, y no consumo relativo de las CC.AA., hace desaparecer la contribución fiscal de cada C.A. a la nivelación horizontal, aproximada por sus bases propias, generando un nuevo índice de ordinalidad para el que ya no juega el indicador del INE sino un controvertible capitativo, y deja sin cubrir por el lado del gasto lo que negligió por el lado del ingreso.

A través de una redacción ambigua, a mi entender, el modelo aprobado posibilita la nivelación total, ya desde la nivelación horizontal con aportaciones comunitarias identificables, ya a partir del fondo vertical y de transición, o ambos complementándose. En el modelo aprobado no se identifican los servicios básicos del estado del bienestar, bajo el eufemismo de fundamentales, ni tampoco se determina su extensión ni intensidad, que marcarán el coeficiente de imputación resultante para los impuestos propios. En lugar de ahondar en la autonomía fiscal por el lado de la renta, se hace a través de un más que probablemente infactible IVA colegial, de operativa desconocida, dado el requerimiento de consenso entre todas las CC.AA. para la elevación de tipos. En ningún caso ello sería, a mi entender, identificable con la responsabilidad fiscal de cada gobierno autonómico.

Finalmente, y no por ello con menor importancia, los sistemas forales han de converger hacia sistemas de financiación más razonables. No se puede predicar lo que no se practica, como hacen hoy las Diputaciones vascas gobierno y oposición, simétricamente en los cambios de gobierno. Acusar de insolidarios desde los propios beneficios que otorga el concierto económico foral que se niega a los demás es poco moral. Criticar como privilegio desde la oposición lo que después se defiende y disfruta cuando se está en el gobierno es, sencillamente, hipocresía. Queda claro, por ello, que una propuesta que no ofrezca una alternativa de encaje a forales es insuficiente. Para ello, sólo la vía más basada en capacidad -y responsabilidad fiscal- supone una aproximación plausible. No la de necesidades fiscales con predominio de la AGE por la vía del gasto e indicadores de necesidad relativa.

Establecer la doble opción recuperaría, si así se estimase, la diferencia reconocida en la letra y el espíritu del pacto constitucional -nacionalidades y regiones; comunidades del artículo 151 y 143; vía rápida y vía lenta-. La doble opción haría posible que aquellas Comunidades que busquen garantías de gestión de gasto para atender a sus necesidades fiscales por la vía de las transferencias centrales, sin asunción de mayores responsabilidades fiscales, se sintieran cómodas sin arrastrar uniformemente con sus aspiraciones otras voluntades no compartidas. Por ello, ambas deberían ser vías abiertas, sin condenar a un estatus para siempre. Ahora bien, quien quisiera cambiar de vía debería saber que ello no es gratis, y que su acomodo no debe forzar el encaje -café para todos- de las demás.

Si la doble opción no se considerase oportuna, todo lo comentado nos llevaría a mantener el modelo alternativo que quien suscribe propone, mayormente basado en la capacidad fiscal y en un acuerdo explícito de solidaridad, para construir un verdadero pacto federal. Todo desde una compartimentación de recursos y responsabilidades, por la que una parte definida de los ingresos que pagan los ciudadanos en el territorio se asigne a las instituciones que este territorio representan. Se alejaría, así, el sistema de la lógica de las transferencias, la cual es resultado de un gobierno que, con exclusividad, tiene soberanía sobre los ingresos de todos los ciudadanos de todas las jurisdicciones, que decide cómo considera más oportuno -esta es la realidad, habida cuenta del funcionamiento real del modelo, carente de un diseño institucional blindado- para atender a las necesidades respectivas de las CC.AA., y que, en términos sustantivos, determina como resultado el gasto del territorio. Y la constatación anterior evitaría un debate imposible; el eterno y enconado enfrentamiento (este sí rompe la cohesión social) entre Comunidades acerca de quién tiene mayores necesidades, para así justificar lo que está ya gastando y preservar el *status quo*. Debate poco científico, en comparativas de niveles muy manipulables, con argumentos *ad hoc*, con definiciones de variables no siempre robustas, ni fáciles de aproximar empíricamente, discrecionales en su aplicación a partidas de gasto diferentes, de evolución errática, con ponderaciones arbitrarias y agregadas sintéticamente, para acabar siendo referidas a un monto de financiación por naturaleza limitado, el cual acaba definiendo una necesidad más relativa que absoluta, pese a la base inicial de cálculo.

Al contrario, en el modelo alternativo propuesto se trataría de (i) respetar la ordinalidad (una especie de 'cláusula tierra' que proteja contra lo que sea la discrecionalidad central, o del obscurantismo en la nivelación, en el manejo de los fondos), ordinalidad surgida de las capacidades fiscales individuales de cada Comunidad y ajustadas por capacidad adquisitiva, y no conjuntas de todas las CC.AA. en su globalidad; (ii) determinar concretamente la nivelación que deba hacer cada Comunidad, a partir de una regla al estilo de la que consistiría en entregar al fondo común lo que marca la diferencia entre la recaudación fiscal de la renta de la jurisdicción y el peso relativo de su PIB (diferencia indicadora del grado de progresividad fiscal), u otra regla similar (pautada y acordada). Esta regla resultaría de la suma de la solidaridad más personal, aprobada en ley común en el conjunto del Estado, dada la progresividad fiscal implícita en la escala tributaria del impuesto sobre la renta. Y a ella podría añadirse la nivelación vertical realizada por la AGE a partir de sus propios recursos: desde los indirectos, con solidaridad por aportación de consumo relativo superior al peso poblacional, más el que resultase de un mecanismo de desarrollo regional a modo de un FCI renovado.

No parece, por lo demás, que haga falta perder mucho tiempo para destacar que la falta de incentivos a la responsabilidad fiscal, como se ha dicho, es parte fundamental de los problemas a los que se enfrenta la financiación autonómica actual. El impuesto que más puede solucionar este problema, por su vinculación personal y territorial al esfuerzo fiscal, es el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. El IRPF, conjuntamente con los tributos propios, y de modo complementario con la imposición indirecta en su última fase minorista, debería constituir desde esta perspectiva el núcleo de los ingresos autonómicos. La propuesta de esta vía, vinculada más a la capacidad tributaria y al esfuerzo fiscal que a la 'necesidad fiscal', consistiría por tanto en transferir una parte más significativa del IRPF acompañada de una menor parte del IVA e Impuestos Especiales. Al fin y al cabo, el IVA es un impuesto con lógica de unidad de mercado, y el de sociedades, tarde o temprano, debiera ser el gran impuesto europeo. De modo que, como en EE. UU., la imposición local por excelencia es la de la renta. Negar esta posibilidad, alegando que el Estado no puede renunciar a este impuesto 'redistributivo', es ignorar la realidad de la incidencia fiscal, de quien confunde Administración central con 'Estado' e ignora que la progresividad fiscal es un criterio constitucional exigible a cualquiera que sea la jurisdicción que ejerza la autonomía tributaria.

Reconocido lo anterior, se trataría de equilibrar las capacidades fiscales iniciales globales respectivas, incorporando la nivelación horizontal aceptada -pactada, reglada-, al estilo de la antes mencionada (progresividad fiscal en el IRPF)<sup>1,2</sup>, y la nivelación vertical en razón de las fuentes y competencias propias de la Administración central (con contribución implícita en la parte participada por la AGE por diferencia entre el peso poblacional y el consumo relativo como aproximación a las bases efectivas de recaudación).

En el punto inicial se dejaría, pues, en manos de la AGE la mayor parte de los impuestos indirectos, y al completo el de sociedades. La nivelación devendría así discrecional sólo en su componente vertical, en manos de la Admón. central, a partir prácticamente de la mayor parte de la imposición sobre el consumo y sobre los beneficios societarios, con los que ejercería la función redistribuidora, según fueran los mecanismos acordados.

En lo que atañe a la nivelación vertical, desde la AGE, esta estrategia señalaría mejor la responsabilidad fiscal ciudadana y la conciencia del componente de redistribución territorial, y permitiría la transferencia condicionada en utilización y en el ejercicio, si se deseara, del *spending power* que la redistribución afronta.

Por lo que se refiere al Fondo de Suficiencia actual, el "desanclaje" de los recursos iniciales del *status quo* es adaptativo en el modelo alternativo comentado aquí, pero sin cláusula que lo

---

<sup>1</sup> La alegación de que la plena cesión del IRPF supone una renuncia al 'gran mecanismo de redistribución estatal' no resiste, como dijimos, la observación de la realidad. Y aunque ciertamente la potestad tributaria se cediera a las CC. AA., la progresividad de la tarifa podría mantenerse según reza la Constitución, pero con niveles abiertos para cada C. A.

<sup>2</sup> Por supuesto, tal como exige la Constitución, la estructura del impuesto sobre la renta de las personas físicas en todo el territorio español debe ser progresiva (la forma de la curva se decide conjuntamente), pero no su nivel, que quedaría en manos de la C. A., con recargos en su caso. Remarquemos que estaríamos refiriéndonos a una recaudación normativa y al blindaje correspondiente en competencias a efectos de que el Parlamento español no pudiera modificar por sí solo los niveles de la estructura tarifaria.

proyecte *ad infinitum*. Desaceleraciones en el crecimiento, con pérdida relativa y no absoluta, deben ser acomodaticias al nuevo modelo.

Finalmente, respecto del alcance de la nivelación vertical, cabría pensar en tres alternativas, las cuales se desarrollan más adelante y que consistirían en limitar a un máx/min las diferencias en la capacidad fiscal bruta per cápita aceptables, sus valores por encima o debajo de la media; o, como en las subastas, fijar el límite en la segunda mejor opción.

Siendo la Comunidad de Madrid el obvio *outlier* en capacidades fiscales, en razón de su centralidad (efecto sede en ingresos e intersección en competencias de gasto por capitalidad de servicios del Estado), sería mejor supeditarla a la limitación general de no superar el porcentaje máximo más/menos respecto de la media que se establezca.

Por otro lado, la incorporación de las Comunidades Forales aligeraría el peso que hoy soportan las Comunidades financiadoras de la nivelación, reconduciendo el sistema del cupo al general. No está muy alejado de lo que proponen otros autores [1], a través de incluir en la base del cupo la aportación de todos los flujos de nivelación, o exigiendo a las Comunidades Forales una contribución adicional, fuera de cupo, a la nivelación horizontal similar a la de otras autonomías con parecidos niveles de renta y/o capacidad fiscal.

## RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

**1. *Desideratum*.** Opción abierta a las dos vías para el período quinquenal de referencia -sin compensaciones exigibles tras elección mientras se mantenga-.

Nótese que la elección regiría por todo el período, y que la vía de necesidades fiscales tiene más salvaguardas (comisiones de seguimiento, actuación de fondos de contingencia, salvaguardas de crecimiento ITE, u otras), a diferencia de la vía de la capacidad fiscal, con más automatismo, año a año, en nivelación horizontal de acuerdo con la evolución del PIB y la recaudación fiscal propia, a cambio de más autonomía por dependencia de la financiación, en mayor medida, de las bases propias, y conocimiento de la pauta de nivelación vertical por umbrales más/menos.

**2. *Cómputo de capacidad fiscal*;** ya sea vía cien por cien de IRPF o a través de una cesta que combine, a iguales recursos totales actuales, más IRPF y menos indirectos.

Aproximando bases al 75% en renda, y en un porcentaje menor de indirectos (*proxy* para IVA en fase minorista o similar), computados estos últimos con los índices de aproximación a las bases de consumo efectivas, como en la actualidad calcula el INE. En IRPF están los mayores vínculos con responsabilidad fiscal. excluyendo la tributación sobre sociedades (algún día, quizás, impuesto europeo) y en buena parte de los indirectos (al tratarse mayormente de impuestos armonizados y sin significación autonómica por gestión descentralizada).

**3. *Contribución horizontal de nivelación*.** Diferencia entre recaudación fiscal relativa de cada Comunidad en IRPF y renta relativa, con sus respectivas recaudaciones normativas y acuerdos legales en IRPF.

Por tanto, se cedería la progresividad fiscal, pautada y de actualización automática anual; el indicador de recursos reales per cápita tomaría el papel de eje de nivelación. La población simple compensaría diferentes balances.

**4. *Estudio de diferencias de recursos per cápita en términos reales de capacidad de compra a competencias homogéneas*.**

Limitación a diferencias en recursos normativos a más/menos la media per cápita (sin ajuste) - 110/95% sólo para fines ilustrativos de calibrado-, a cargo de la AGE y a partir de sus propios recursos (con o sin aportación de las Comunidades Forales, más o menos recaudación en puntos-IVA y aportaciones 'por exceso' de las CC.AA. de capacidad fiscal superior), aproximando según la disponibilidad financiera coherente con aquel min/máx, y en distribuciones según necesidad relativa acordada o determinada.

El 10% máx. limita Comunidades ricas (y de capacidad fiscal controvertible, léase la Comunidad de Madrid, capital del Estado) e incorpora forales añadiendo financiación al fondo vertical. Ello marcaría la nivelación vertical a partir de los impuestos en manos de la Administración central, con un criterio de población ajustada por necesidad, siendo la AGE quien dirimiría con aquellas CC.AA. dichas necesidades y coordinaría los fondos de garantías de servicios públicos con los de desarrollo regional, además de evaluarlos y determinarlos. Y su cuantía quedaría sensible a los fondos disponibles y a la subida del IVA para mayor suficiencia, si así se estimara.

**5. Menor incidencia de la nivelación vertical**, la cual cesaría cuando, como resultado de la aplicación de una u otra vía, resultase un cambio que no respetase la ordinalidad de las capacidades fiscales iniciales.



## **CAMBIOS NORMATIVOS RELATIVOS A LOS TRIBUTOS CEDIDOS QUE SE PROPONEN PARA AHONDAR EN LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA EN EL REFORZAMIENTO DE LA CAPACIDAD FISCAL DE LAS CC.AA. [4]**

Con el objetivo de ahondar en la capacidad normativa que determine en mayor medida la responsabilidad fiscal deseada, se plantean los siguientes cambios, tanto para los tributos cedidos gestionados por el Estado como para aquellos gestionados por las CC.AA.

### **Tributos cedidos gestionados por el Estado (Agencia Estatal de Administración Tributaria, AEAT)**

#### **1. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas**

- Capacidad normativa para:

- a) Modificar el tipo de gravamen de la base liquidable del ahorro, y determinadas categorías de renta.
- b) Variar los mínimos personales y familiares sin límites.
- c) No tener que asumir el coste recaudatorio de las deducciones estatales ni de las compensaciones fiscales establecidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- d) Tener plena capacidad normativa para establecer deducciones en la cuota, sin limitación.
- e) Regular en exclusiva figuras jurídicas propias de acuerdo con el derecho civil propio, entre las que se pueden encontrar los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.
- f) Modificar el porcentaje de asignación tributaria a la Iglesia Católica o a fines de interés social.
- g) Implementar un sistema de retenciones sobre rendimientos que permita diferenciar la retención estatal y la autonómica, lo que provocaría efectos sobre los pagos a cuenta que efectúen los contribuyentes, y sobre los anticipos y liquidaciones del IRPF.

- Capacidad de gestión: Las CC.AA. deberían poder gestionar e inspeccionar el IRPF, al menos determinados perfiles de contribuyentes. Como mínimo, los rendimientos de actividades en régimen de estimación objetiva. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que las bases de datos, las aplicaciones informáticas y los procedimientos vinculados a la gestión se desarrollen por parte de la administración tributaria estatal.

También resulta imprescindible poder comprobar todos aquellos conceptos regulados por la Comunidad Autónoma, y todos aquellos contribuyentes que sean objeto de comprobación autonómica del impuesto sobre patrimonio.

- Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones.

Las asignaciones a actividades consideradas de interés social o a la Iglesia Católica efectuadas por los residentes de una comunidad se deberían poder asignar a entidades de la Comunidad Autónoma.

## **2. Impuesto sobre el Valor Añadido**

- Capacidad de gestión y recaudación: En coherencia con la asunción de competencias de gestión e inspección por parte de la Comunidad Autónoma en relación al IRPF, se deberían asumir las funciones de aplicación de los tributos de aquellos contribuyentes que no desarrollen actividades empresariales y que tributen el IRPF en el régimen de estimación directa, tales como arrendadores de locales y los contribuyentes que tributen en el régimen simplificado del IVA, o en otros regímenes compatibles con el régimen de estimación objetiva del IRPF.

- Capacidad de recaudación: La cesión de la recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones.

## **3. Impuestos Especiales sobre el Alcohol: cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, y alcohol y bebidas derivadas**

- Capacidad normativa para modificar los tipos de gravamen dentro de unos determinados intervalos.

- Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones.

## **4. Impuesto Especial sobre Hidrocarburos**

- Capacidad normativa para modificar, con más amplitud que la actual, el tipo de gravamen autonómico.

- Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones.

## **5. Impuesto Especial sobre las labores del Tabaco**

- Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen dentro de unos determinados intervalos.

- Capacidad de recaudación: La cesión de recaudación debe ampliarse a los importes de las sanciones.

## **6. Impuesto sobre la Electricidad**

- Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen sin limitaciones a establecer deducciones y bonificaciones.

- Capacidad de gestión plena.

## **7. Impuesto sobre determinados medios de Transporte**

- Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen aplicable a los epígrafes del apartado 1 del artículo 70 de la ley 38/1992 de Impuestos Especiales, sin limitaciones (ahora es en un 15% como máximo).
- Creación de un nuevo punto de conexión: En el supuesto de empresas de alquiler, la tributación debería vincularse a la Comunidad donde se realice la puesta a disposición del vehículo.

## **8. Impuesto sobre el Juego Online**

- Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen sin limitaciones (ahora sólo se pueden aumentar los tipos hasta un 20%).

## **9. Impuesto sobre Depósitos Bancarios**

- Capacidad normativa para modificar el tipo de gravamen sin limitaciones.

## **10. Actuaciones que afectan a todos los Impuestos Cedidos**

- Disponibilidad plena de la toda la información tributaria referida a estos impuestos, acceso directo a las bases de datos de estos impuestos.

### **Tributos cedidos gestionados por las CC.AA.**

## **11. Impuesto sobre el Patrimonio**

- Capacidad normativa para modificar las exenciones, determinar la base imponible, modificar el límite de la cuota íntegra IP-IRPF, regular en exclusiva figuras jurídicas propias como las fijadas en el código civil de la Comunidad en su caso -entre las que se encuentran los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.-.
- Capacidad de gestión plena, que podría incluir la gestión de los no residentes de acuerdo con los puntos de conexión, dado que por sentencia europea se les debe aplicar la normativa autonómica; ahora lo hace el Estado.
- Capacidad de recaudación: Disponer de toda la capacidad normativa de recaudación; ahora sólo la tiene el Estado. Incluir la de los no residentes; ahora se la queda el Estado.

## **12. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones**

- Capacidad normativa para determinar la base imponible y regular en exclusiva figuras jurídicas propias, como las fijadas en el código civil de la Comunidad en su caso -entre las que se encuentran los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.-.
- Capacidad de gestión plena, incluyendo la gestión de los no residentes, de acuerdo con los puntos de conexión, dado que por sentencia europea se les debe aplicar la normativa autonómica.

- Capacidad de recaudación: Disponer de toda la capacidad normativa de recaudación para establecer la posibilidad de aplazamientos o de pagos en especie (con bienes inmuebles); ahora sólo la tiene el Estado. Y recaudación de los no residentes.

### **13. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados**

- Capacidad normativa para modificar las exenciones, modificar en las Transmisiones Patrimoniales Onerosas (TPO) los tipos impositivos de los derechos reales de garantía, regular figuras jurídicas propias, como las fijadas en el código civil catalán -entre las que se encuentran los patrimonios protegidos, pactos de supervivencia, etc.-.

- Capacidad normativa para regular los tipos de los documentos judiciales y administrativos, junto con adecuar la tributación de la transmisión de vehículos a las recomendaciones comunitarias, y establecer la base imponible en función del cubicaje o emisiones de CO2.

- Capacidad de recaudación: Entre otros aspectos, Disponer de toda la capacidad normativa de recaudación; ahora sólo la tiene el Estado.

### **14. Obligaciones de información**

- Tener plena capacidad para regular las obligaciones de información para poder aplicar correctamente todos los impuestos, tanto los cedidos como los propios.

### **15. Consejo Superior para la Dirección y Coordinaciones de la Gestión Tributaria**

Que el Consejo sea un verdadero órgano de coordinación y cooperación en los tributos cedidos y compartidos; ahora es un órgano que no funciona, puesto que el Estado no adopta siempre una actitud cooperadora, sino al contrario. Esto se pone de manifiesto, entre muchas otras actuaciones, en las interpretaciones restrictivas respecto de la corresponsabilidad fiscal, llevándola a cabo las Comunidades Autónomas en los tributos cedidos, y al no facilitar la información de los tributos cedidos que gestiona la AEAT.

Debe existir una colaboración efectiva; a condición de que las CC.AA. compartan los principales impuestos con el Estado (excepto IS), éstas deben poder influir de manera efectiva en el diseño de la política de la AEAT en todas las áreas que afecten a los tributos compartidos y cedidos. De hecho, debería haber una representación amplia de las CC.AA. en los órganos de gobierno de la AEAT, además de la posibilidad de compartir la gestión y la inspección de los impuestos, de integrar los sistemas informáticos, de compartir información, etc. Además, la AEAT debería rendir cuentas ante los parlamentos autonómicos (delegación regional), ya que gestiona la mayor parte de los impuestos. En definitiva, es del todo necesario un cambio organizativo e institucional realmente importante en cuanto a la Agencia Tributaria.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Arco, S. D., & Beltrán, F. Ana. (2023, March 31). *Ángel de la Fuente: "Es complicado argumentar que Catalunya está mal financiada"*. ON ECONOMIA. Retrieved from [https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/entrevista/angel-de-la-fuente-complicado-argumentar-catalunya-financiada\\_993030\\_102.html](https://www.elnacional.cat/oneconomia/es/entrevista/angel-de-la-fuente-complicado-argumentar-catalunya-financiada_993030_102.html)
2. Hansjörg, B., & Junghun, K. (Eds.). (2016). *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, OECD publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264254053-en>
3. Lago, I. (2021). *Handbook on Decentralization, Devolution and the State*. Elgar handbook in political science. Edward Elgar Publishing.
4. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. (2018). *Reforma de la Financiación Territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017*.