



Apuntes

Reflexiones sobre la propuesta de financiación singular para Cataluña

La reforma de la financiación autonómica: Cómo ampliar la autonomía fiscal y mejorar la rendición de cuentas

JOSÉ MARÍA DURÁN CABRÉ

Apuntes 2025/10
Febrero de 2025



Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

La reforma de la financiación autonómica: Cómo ampliar la autonomía fiscal y mejorar la rendición de cuentas

José María Durán Cabré

Universidad de Barcelona (UB) e Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Febrero de 2025

Resumen:

El acuerdo para un nuevo modelo de financiación singular de Cataluña es un pacto político, redactado en términos muy genéricos, sobre aspectos en los cuales resulta fundamental conocer los detalles técnicos para valorar el verdadero alcance y posible impacto de la reforma. El acuerdo, por lo tanto, permite lecturas e interpretaciones diversas, que sin duda deberán concretarse. En todo caso, el sistema de financiación autonómica debe reformarse y un objetivo prioritario debe ser hacer más visible la responsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, a fin de mejorar la rendición de cuentas ante sus ciudadanos. En este estudio se plantea reforzar el IRPF como mecanismo de responsabilidad fiscal de las CCAA. La reforma no puede suponer que el cumplimiento de los impuestos sea más costoso para los contribuyentes ni para la administración. Esto resulta de aplicación para Cataluña, pero también para todas las comunidades.

Palabras clave: financiación autonómica, responsabilidad fiscal, rendición de cuentas, descentralización impuestos

1 Introducción

La Constitución de 1978 estableció una organización territorial del Estado caracterizada por la existencia de tres niveles de gobierno: a los dos tradicionales niveles local y estatal se le añadió un nuevo nivel, el regional, integrado por las comunidades autónomas (CCAA). La Constitución no estableció cuáles tenían que ser estas CCAA, pero sí el procedimiento a seguir para su creación posterior, así como los principios generales que tenían que seguirse a la hora de regular su funcionamiento. Igualmente, en la Disposición Adicional Primera se reconocieron los derechos históricos de los territorios forales.

El desarrollo de este proceso dio lugar a la creación de 17 CCAA más dos ciudades autónomas, así como al establecimiento de dos sistemas distintos de financiación autonómica: el sistema común y el sistema foral. Como es sabido, el sistema foral se aplica en los territorios históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que integran la Comunidad Autónoma del País Vasco, y en la Comunidad Foral de Navarra. Y en las 15 restantes comunidades se aplica el conocido como Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común.¹

La Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y los sucesivos acuerdos de reforma de la financiación han ido desarrollando y modificando la financiación de las CCAA de régimen común. El aumento de la autonomía tributaria ha sido un objetivo muy presente en todas estas reformas, como también el de la corresponsabilidad fiscal, en especial a partir de 1997.

El actual sistema de financiación autonómica, que data de 2009, debe ser reformado porque presenta deficiencias que con el paso del tiempo, además, se ponen más de manifiesto. El Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica de 2017 analizó con detalle los problemas y planteó posibles reformas. Sin embargo, las vicisitudes políticas han impedido avanzar en la reforma del sistema. En este contexto, en el marco del acuerdo de investidura entre el PSC y ERC de julio de 2024, se incluye un “acuerdo para un nuevo modelo de financiación singular”. Y el Gobierno de España ha asumido este acuerdo y manifestado la voluntad de proceder a la reforma de la financiación autonómica en 2025. El mencionado acuerdo es un pacto político, redactado en términos muy genéricos, sobre aspectos en los cuales resulta fundamental conocer los detalles técnicos para valorar el verdadero alcance y posible impacto de la reforma. El acuerdo actual, por lo tanto, permite lecturas e interpretaciones diversas, que sin duda deberán concretarse.

En la preparación de este documento he tenido en cuenta únicamente los aspectos que podemos decir son más “dispositivos” del acuerdo (páginas 6 a 9) y, en particular, las cuestiones que guardan relación con la autonomía fiscal y la rendición de cuentas. El acuerdo prevé un sistema nuevo de financiación autonómico para Cataluña en el marco de una negociación bilateral con el Estado. No obstante, entiendo que este pacto se tendrá que concretar de acuerdo con el marco legal previsto en la actualidad, por lo tanto, en ámbitos multilaterales. De

¹ La Constitución prevé dos sistemas diferentes de financiación autonómica, pero también establece unos principios generales que en todo caso deben respetarse. Por ejemplo, la misma Constitución, en su artículo 138.2 prevé que las diferencias entre comunidades no pueden implicar privilegios económicos y sociales. Sería bueno saber sin los resultados del sistema foral en términos de recursos disponibles por habitante homogéneo suponen algún tipo de privilegio en comparación a los recursos disponibles por las CCAA de régimen común.

hecho, esto ya ha sucedido en reformas pasadas, como por ejemplo la que entró en vigor en 1997 o en 2009.

En este sentido, el análisis realizado a continuación parte de la premisa de que es importante reformar el sistema de financiación para que sea más claro y transparente, y haga más visible la responsabilidad fiscal de las CCAA, a fin de mejorar la rendición de cuentas ante sus ciudadanos. Esto resulta de aplicación para Cataluña, pero también para las demás comunidades. Es más, esta reforma debe suponer una mejora para el conjunto del Estado. En efecto, reformar y mejorar un sistema que presenta deficiencias supone reforzar institucionalmente al conjunto del Estado. Creo que es así como debe plantearse la reforma, como una mejora colectiva, y con voluntad de alcanzar un acuerdo sobre un tema en el que resulta fundamental un amplio consenso político.

Por este mismo motivo, pienso que un buen sistema de financiación autonómica no puede suponer dejar al gobierno central sin responsabilidad fiscal ante sus ciudadanos, ni privarle de instrumentos fiscales que son necesarios para el desarrollo de una buena política económica. Asimismo, la responsabilidad fiscal debe valorarse también teniendo presente la sostenibilidad de las finanzas públicas, un tema muy candente en España, donde no está de más recordar que tenemos un nivel de deuda pública cercana al 105% del PIB.

La decisión final sobre el acuerdo es sin duda política, pero la importancia económica del tema debería llevar a que las cuestiones técnicas derivadas de la financiación autonómica estuvieran muy presentes en el acuerdo final, este sí, con los detalles propios de un nuevo modelo de financiación autonómica.

2 Autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal

La creación del Estado de las Autonomías es fruto de decisiones políticas que se acuerdan en España con la llegada de la democracia a fin de satisfacer las demandas de autonomía de ciertos territorios, pero que, posteriormente, se generalizan al conjunto del territorio español dando lugar a la conocida estructura actual de 17 comunidades autónomas y dos ciudades autónomas. Por lo tanto, su génesis es política y no económica, esto es, no fueron argumentos económicos sobre cómo prestar de manera más eficiente ciertos servicios públicos o cómo adaptar mejor estos servicios a las diferentes preferencias de los territorios los que dieron lugar al proceso descentralizador. Sin embargo, desde la ciencia económica, la teoría del federalismo fiscal se encarga de estudiar cómo se puede organizar y cuáles pueden ser las consecuencias derivadas de tener un nivel intermedio de gobierno. Una rápida revisión a estos principios nos puede ser de utilidad a la hora de valorar la situación actual en España.

El teorema de la descentralización de Oates destaca que en presencia de diferentes preferencias de bienes y servicios públicos entre territorios, la descentralización del gasto puede suponer mejoras de eficiencia asignativa que aumentan el bienestar social (Oates, 1972). La descentralización puede potencialmente mejorar la calidad de los gobiernos al reforzar la rendición de cuentas ante sus ciudadanos (Seabright, 1996). Y cuando la descentralización también se extiende a las responsabilidades de ingreso, el proceso de rendición de cuentas aún mejora más (Boadway y Shah, 2009), pues los ciudadanos forman sus preferencias considerando no sólo el beneficio derivado de los bienes y servicios públicos, sino también su coste a través de la presión fiscal que sus políticos van a exigir. En resumen, aunque su génesis

fuera sin duda política, existen argumentos económicos a favor de la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal de las CCAA.

No obstante, para que estos argumentos económicos teóricos se den en la práctica resulta fundamental tanto que las CCAA tengan autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal, como que los ciudadanos estén correctamente informados al respecto y, por consiguiente, conozcan no sólo qué impuestos pagan, sino también a qué nivel de gobierno pagan. A continuación analizamos las dos cuestiones.

2.1 Autonomía tributaria y rendición de cuentas: situación actual

El actual sistema de financiación autonómica, regulado por la Ley 22/2009, prevé como fuente principal de autonomía tributaria de las CCAA una cesta de impuestos cedidos. Las CCAA se quedan con toda o parte de la recaudación generada en su territorio por dichos impuestos, teniendo cierta capacidad normativa sobre algunos y pudiendo también administrar los impuestos en algunos casos². Es importante recordar que se habla de impuestos cedidos porque la titularidad de los mismos corresponde al Estado, aunque su recaudación, capacidad normativa y administración puedan ser atribuidos a las autonomías. Las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómico han supuesto un incremento del número de impuestos cedidos, de los porcentajes atribuidos a las autonomías y de la capacidad normativa atribuida. En el ámbito de la gestión de los impuestos, en cambio, la capacidad de las CCAA prácticamente ha permanecido igual desde el primer sistema. La situación actual se muestra de manera resumida en la Tabla 1. A continuación, se destacan aquellos aspectos que considero más relevantes.

Tabla 1. Impuestos cedidos a las CCAA

Impuesto	Rendimiento cedido	Con capacidad normativa autonómica	Con capacidad de gestión autonómica
IRPF	50%	SI	NO
Patrimonio	100%	SI	SI
Sucesiones y donaciones	100%	SI	SI
Transmisiones patrimoniales	100%	SI	SI
Actos jurídicos documentados	100%	SI	SI
Tributos sobre el juego	100%	SI	SI
Determinados medios de transporte	100%	SI	NO
Juego <i>on line</i>	100%	SI	NO
Residuos	100%	SI	Previa solicitud
Depósitos bancarios	100%	NO	NO
Electricidad	100%	NO	NO

² Hablaremos de administración de los impuestos en sentido amplio, esto es, incluyendo las tareas de gestión, inspección y recaudación.

- El papel fundamental del IRPF

El IRPF representa la fuente principal de ingresos de las CCAA, cerca de 56.000 millones de euros, lo que representa en torno al 35% de los ingresos del modelo de financiación autonómica, según los últimos datos liquidados para 2022.

Las CCAA tienen un poder normativo considerable al poder modificar la tarifa que recae sobre la base general del impuesto, con una única limitación muy genérica de que la estructura sea progresiva. Cabe destacar que las rentas que integran la base general representan el 93% del total de rentas declaradas en el impuesto. Por lo tanto, la tarifa con poder normativo recae prácticamente sobre toda la renta declarada.

Las CCAA han utilizado de manera profusa el poder normativo atribuido en el impuesto, dando lugar a tarifas autonómicas que pueden presentar importantes diferencias entre sí, fruto de los diversos cambios que se han ido introduciendo a lo largo del tiempo³. Por ejemplo, en el IRPF de 2023, el último periodo liquidado en el momento de redactar este estudio, encontramos: tipos marginales mínimos (que por lo tanto afectan a todos los contribuyentes) que pueden llegar a diferir en dos puntos porcentuales entre CCAA; tipos marginales máximos que pueden llegar a diferir en nueve puntos porcentuales; y tarifas autonómicas con 5 tramos frente a otras con 11 tramos.

El mínimo personal general, que afecta a todos los declarantes, ha sido incrementado por 4 CCAA y el número de deducciones autonómicas en la cuota aprobadas se aproxima a las 300.

Igualmente, es importante destacar que el IRPF es un impuesto directo en el cual, por lo tanto, hay una identificación entre la capacidad económica que se quiere gravar (la obtención de renta) y el contribuyente obligado a cumplir con el impuesto (la persona física que obtiene las rentas). Esto no sucede en los impuestos indirectos, como veremos con el IVA. No es un tema menor si tenemos en cuenta que el número total de declarantes del impuesto supera los 24 millones. Por lo tanto, estamos ante el impuesto del sistema fiscal español que directamente afecta a un mayor número de personas y en el cual mejor se puede reflejar la corresponsabilidad fiscal de las CCAA como sujeto activo de impuestos ante sus ciudadanos.

No obstante, la AEAT se encarga de la administración del impuesto, sin que las CCAA aparezcan ante sus ciudadanos como también entidades recaudadoras del impuesto. Además, el impuesto se recauda principalmente vía retenciones y otros pagos a cuenta, y las CCAA no tienen ningún poder normativo sobre las retenciones a practicar. Es más, las retenciones son únicas, como si el impuesto se pagara únicamente al gobierno central. En los programas informáticos, en los impresos y en toda la documentación derivada del impuesto únicamente aparece el logo de la AEAT y, en ocasiones, el del Gobierno de España. En el modelo del impuesto a la hora de calcular las cuotas y las deducciones, y también en el documento de ingreso o devolución ciertamente se menciona la cuota autonómica del impuesto, pero en unas pequeñas casillas sobre las cuales difícilmente un contribuyente prestará atención.

³ Para un análisis más detallado de las diferencias en el IRPF entre CCAA, véase Durán Cabré y Vilalta Ferrer (2023).

En definitiva, la diferencia entre lo que le toca pagar de IRPF a un residente de una comunidad puede ser considerable en comparación con lo que pagaría de residir en otra comunidad. Estas diferencias pueden afectar a un número muy elevado de personas. Ahora bien, en los aspectos de gestión y cumplimiento del impuesto, las CCAA no tienen ninguna responsabilidad y la cesión del impuesto no resulta visible.

- **El IVA, la segunda fuente impositiva de ingresos**

El IVA es la segunda fuente de ingresos tributarios para las CCAA, al generar algo más de 41.000 millones de euros, en torno al 27% del total de los ingresos del sistema de financiación.

No obstante, las CCAA no tienen ningún poder normativo sobre el mismo: la normativa es la misma en todas las CCAA, por lo que su cesión difícilmente puede representar una mejora en términos de corresponsabilidad fiscal. La regulación es estatal, al igual que la administración del impuesto, que es realizada por la AEAT.

Además, el IVA quiere gravar el consumo final realizado en España, pero es un impuesto indirecto, por lo que no son los consumidores finales los sujetos pasivos del mismo. En efecto, son las empresas quienes legalmente quedan obligados a aplicar y cumplir con el impuesto en tanto que sujetos pasivos del impuesto. El número de declarantes se sitúa en 2023 en algo menos de 3.900.000, aunque sean muchos más los consumidores finales sobre los que recaiga el IVA y, por tanto, paguen el impuesto.

En definitiva, y a diferencia del IRPF, el IVA pagado en una comunidad u otra es el mismo. Además, en la mayoría de ocasiones al público se le muestra el precio final de venta, IVA incluido, por lo que el mismo impuesto no es demasiado visible para los ciudadanos.

- **Los tributos tradicionales: poder normativo y de administración**

Los tributos tradicionales (Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y las Tasas sobre el Juego) tienen un papel relevante en el sistema de financiación, tanto por el amplio poder normativo atribuido a las CCAA como por tener también la potestad de administrar los impuestos. La cuantía realmente recaudada se sitúa cerca de los 18.000 millones, lo que supone en torno al 12% de los ingresos del modelo.

El impuesto sobre el patrimonio, que en realidad está fuera del modelo, porque cuando se aprobó el sistema de financiación actual en 2009 el impuesto estaba totalmente bonificado por el Estado, recauda adicionalmente unos 1.250 millones de euros.

Las CCAA pueden regular los tipos de gravamen, en la mayoría de casos con plena libertad, así como establecer deducciones y bonificaciones de la cuota. Igualmente pueden regular el mínimo exento en patrimonio y las reducciones en la base en Sucesiones y Donaciones, así como los coeficientes del patrimonio preexistente.

Por consiguiente, el poder normativo atribuido a las CCAA es muy amplio, incluida la administración. Sin embargo, no son impuestos que de manera periódica sean pagados por un número elevado de ciudadanos. Únicamente patrimonio es un impuesto periódico, pero al

gravar solamente la riqueza que supera un importe mínimo declarado exento, el número de declarantes es reducido, situándose en unos 230.000.

- **Los impuestos especiales, sin poder normativo**

Los impuestos especiales cedidos son los tradicionales impuestos que recaen sobre el alcohol, tabaco e hidrocarburos, así como los impuestos de electricidad y de determinados medios de transporte. Los primeros se ceden en un 58%, mientras que los segundos en su totalidad. La recaudación obtenida se sitúa cerca de los 13.500 millones de euros, casi un 9% del total de ingresos del modelo.

Las CCAA únicamente tienen poder normativo sobre el tipo impositivo del impuesto sobre determinados medios de transporte. Los impuestos especiales tradicionales se aplican en la fase de fabricación, por lo que el consumo final del mismo es muy probable que se lleve a cabo en un territorio distinto al de su fabricación. Además, son impuestos armonizados por la Unión Europea, aspecto que limita la capacidad de ceder poder normativo a las regiones dentro de un mismo estado. La experiencia española con el Impuesto Minorista sobre la Venta de Determinados Hidrocarburos y la creación de un tipo minorista posteriormente en el Impuesto de Hidrocarburos son claros ejemplos de la limitación legal que existe para poder atribuir poder normativo a las CCAA.

La administración de los impuestos corresponde en su totalidad a la AEAT. Los impuestos especiales de fabricación, aunque recaen sobre todos los consumidores de tabaco, alcohol e hidrocarburos, son aplicados por las empresas fabricantes. Su importe se devenga en la fase de fabricación y se integran en el precio del producto, de manera que el consumidor final desconoce totalmente la cuantía impositiva pagada previamente. Únicamente, si se fija bastante, podría ver el importe de IVA pagado en la fase minorista, pero no por los impuestos especiales pagados previamente. El Impuesto sobre determinados medios de transporte sí que lo pueden observar los compradores de un vehículo y seguramente es bastante perceptible, al tratarse de una compra, un vehículo, cuyo precio es elevado. Ahora bien, de la administración del impuesto se encarga únicamente la AEAT, por lo que la cesión del mismo a las CCAA no es visible. Además, no se trata de un impuesto que se pague de manera periódica.

Finalmente, el Impuesto sobre la electricidad sí que es periódico y grava a un número elevado de contribuyentes, pero las CCAA no tienen poder normativo ni su papel es visible para los ciudadanos. Al ser un impuesto indirecto, los sujetos pasivos del impuesto son generalmente las empresas suministradoras de la electricidad. La AEAT es el único organismo encargado de su administración.

2.2 Conocimiento sobre a quién pagamos los impuestos

Como hemos dicho al principio de este apartado 2, para que el proceso de rendición de cuentas funcione, resulta fundamental que los ciudadanos estén correctamente informados no sólo sobre qué impuestos pagan, sino también a qué nivel de gobierno se pagan. ¿Sucede esto en España? Para poder contestar a esta pregunta vamos a utilizar datos de una encuesta on-line

realizada a principios de noviembre de 2021 por la empresa *Netquest* entre 3.017 encuestados⁴. La muestra no sólo es estadísticamente representativa para toda España, sino también para algunos de sus territorios, en concreto, para las CCAA de País Vasco y Navarra, y también Canarias, Cataluña y Madrid. La pregunta que nos interesa analizar aquí es la siguiente: “¿A qué gobierno crees que se pagan los siguientes impuestos?” Y me centraré en los resultados sobre el IRPF, los impuestos relacionados con la riqueza, el IVA y los impuestos especiales.

Como se puede ver en el *Gráfico 1*, únicamente un 40% de los ciudadanos que residen en CCAA de régimen común saben que la recaudación del IRPF es compartida entre el gobierno central y la comunidad autónoma. Casi el mismo porcentaje de personas creen que todo se paga al gobierno central. En otras palabras, un 60% no sabe correctamente a qué gobierno paga el IRPF. El grado de conocimiento es algo mejor en el impuesto sobre sucesiones y donaciones, pero es incluso peor en los impuestos de patrimonio y transmisiones patrimoniales. Ahora bien, cuando analizamos el IVA y los impuestos especiales, *Gráfico 2*, el grado de desconocimiento es mucho peor: dos de cada tres ciudadanos creen todo se paga al gobierno central.

Cuando analizamos los resultados para los residentes en las CCAA forales, los resultados no son mejores. Así, únicamente un 36% sabe que todo el IRPF se paga a su comunidad foral y, aunque el gobierno central no recauda nada, un 52% cree que sí se queda con todo o una parte (*Gráfico 3*). En el caso del IVA y los impuestos especiales, el grado de desconocimiento sobre a qué gobierno se pagan es también generalizado (*Gráfico 4*); en las comunidades forales, sólo un 16% y un 5% contestan bien a la pregunta sobre el IVA y los especiales, respectivamente.

En resumen, los ciudadanos creen que los impuestos están mucho más centralizados de lo que corresponde con la realidad, algo que se podía esperar en las CCAA de régimen común, pero que sorprende enormemente en las forales^{5 6}.

⁴ Una mayor explicación de la encuesta se puede encontrar en Durán Cabré y Esteller Moré (2023) y Durán Cabré, Esteller Moré y Salvadori (2024).

⁵ Los resultados son sorprendentes, pero ya en Durán Cabré y Esteller Moré (2019) se apunta, con datos de la encuesta del CIS sobre opinión fiscal para el periodo 2014-2017, que el grado de desconocimiento sobre a qué gobierno se pagan los impuestos es casi similar en las comunidades forales que en las de régimen común.

⁶ En cambio, en el caso de las Islas Canarias, el 62% de los residentes sabe correctamente que el Impuesto General Indirecto Canario, que se aplica en lugar del IVA, es pagado en su totalidad al gobierno autonómico.

Gráfico 1 CCAA RÉGIMEN COMÚN: ¿A quién pagamos los impuestos cedidos con poder normativo?

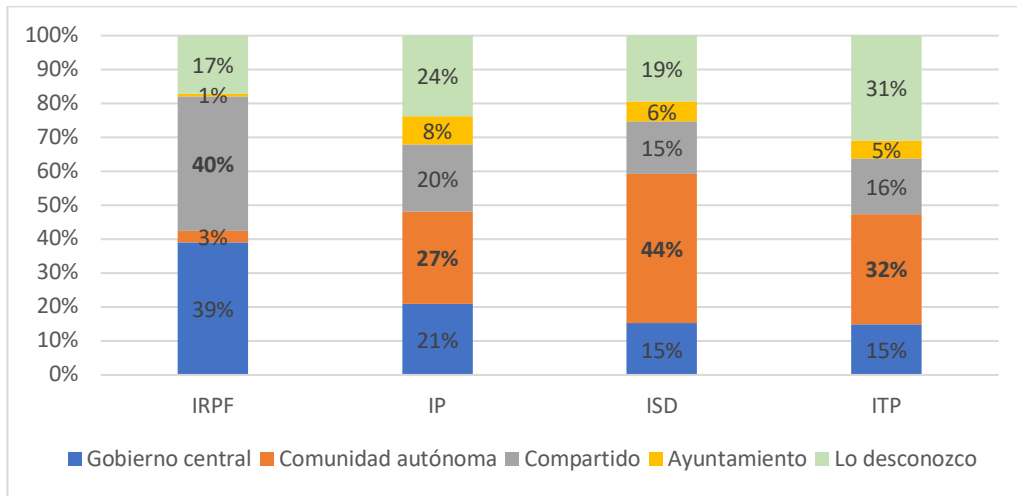


Gráfico 2 CCAA RÉGIMEN COMÚN: ¿A quién pagamos los impuestos cedidos sin poder normativo?

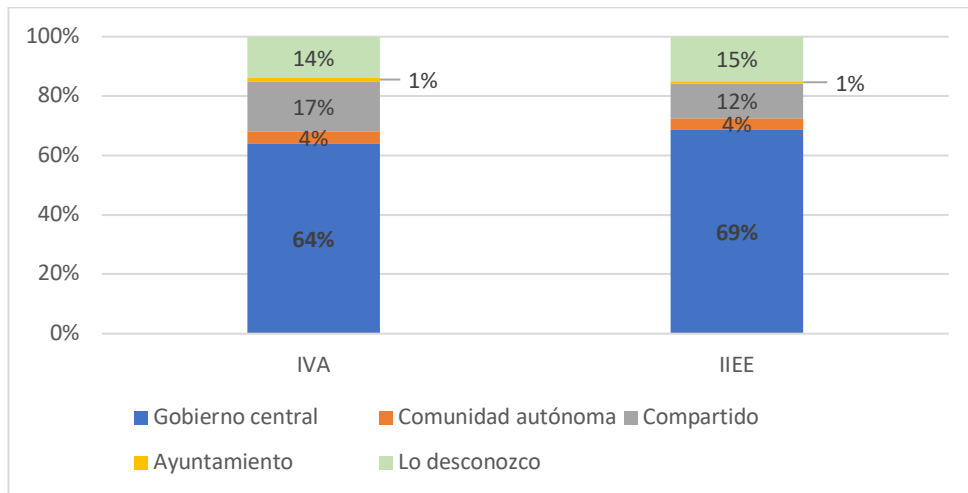


Gráfico 3 CCAA RÉGIMEN FORAL: ¿A quién pagamos los impuestos cedidos con poder normativo?

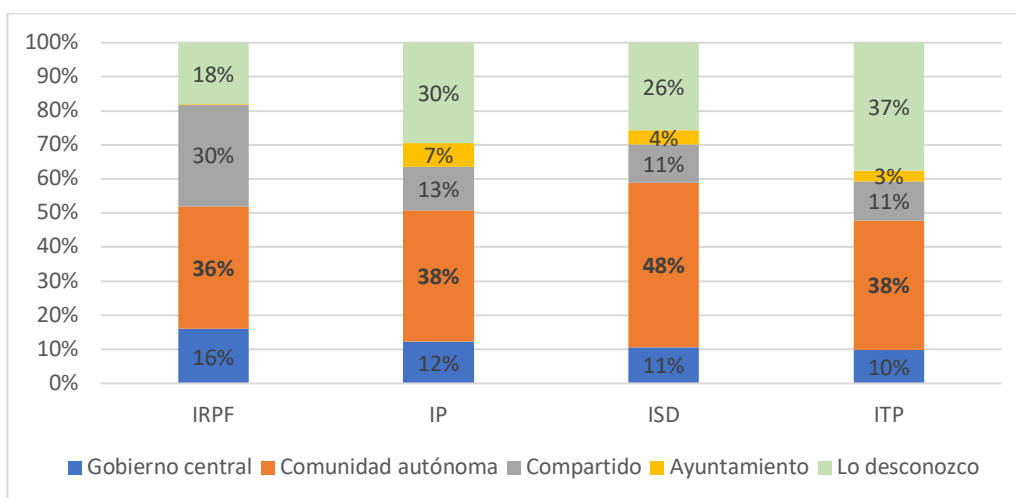
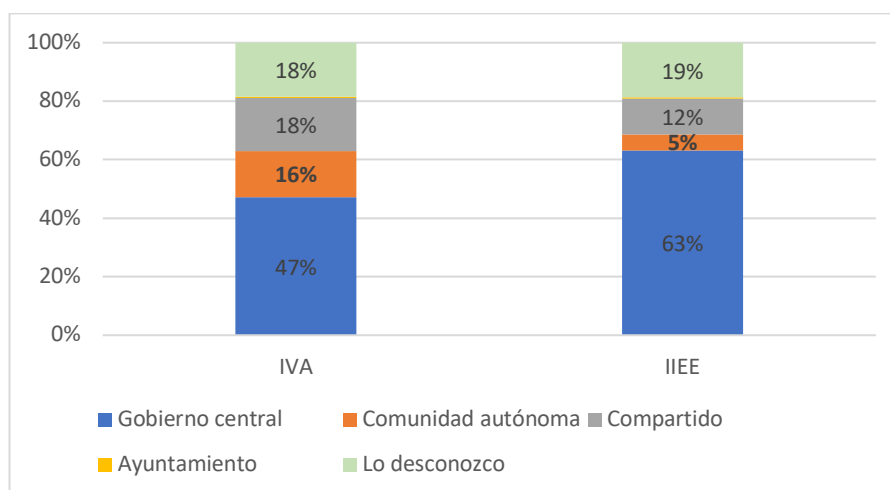


Gráfico 4 CCAA RÉGIMEN FORAL: ¿A quién pagamos los impuestos cedidos sin poder normativo?



2.3 Desconocimiento y rendición de cuentas

Los resultados analizados ponen de manifiesto que en España existe un elevado grado de desconocimiento sobre a qué gobierno pagamos los impuestos y que los ciudadanos creen que los impuestos están mucho más centralizados de lo que en realidad sucede. Estos aspectos son especialmente relevantes para las CCAA por el importante peso que su gasto tiene sobre el total de gasto público español, un 33%, al ser competentes de los servicios básicos del estado del bienestar, como educación, sanidad y servicios sociales. Los argumentos señalados anteriormente que la teoría del federalismo fiscal destaca relacionados con una mejora en la calidad de los gobiernos al reforzar la rendición de cuentas ante sus ciudadanos quedan cuestionados. Igualmente, este desconocimiento puede afectar a la propensión que tienen los ciudadanos a pagar impuestos, como demostramos en Durán Cabré, Esteller Moré y Salvadori (2024). Cuando a los ciudadanos que se equivocaban sobre a quién se paga el IRPF, se les informa

correctamente que también se paga a su comunidad, un 12% manifiesta que entonces estaría dispuesto a pagar más.

En definitiva, y antes de pasar a las propuestas de mejora, merece la pena destacar que no tiene mucho sentido reformar el sistema de financiación autonómico y atribuir más autonomía y más responsabilidad fiscal a las CCAA, si ello no es conocido por los ciudadanos. Difícilmente se pueden alcanzar las ventajas derivadas de la descentralización y, en cambio, sí sufrir potenciales costes en términos de mayor complejidad normativa o distorsiones derivadas de procesos de competencia fiscal.

3 Autonomía tributaria y corresponsabilidad fiscal: propuestas de mejora

La reforma del sistema de financiación autonómico tiene que plantearse como objetivo la mejora de la responsabilidad fiscal de las CCAA para lo cual resulta imprescindible que los ciudadanos la conozcan. En este sentido, deben tenerse muy presente las características intrínsecas de cada impuesto porque no se puede atribuir competencia normativa de manera generalizada en todos los impuestos sin tener en cuenta tres factores fundamentales. En primer lugar, las implicaciones que pueden tener en los costes a la hora de cumplir con el impuesto por parte de los contribuyentes y asegurar que dicho cumplimiento es correcto por parte de la administración tributaria. En segundo lugar, los cambios legales que habría que introducir en la normativa del impuesto y su correcto encaje legal con los principios fundamentales previstos en el ordenamiento jurídico español y en la normativa comunitaria. Y, en tercer lugar, los eventuales cambios de comportamiento que lleven a cabo los agentes económicos.

Teniendo en cuenta estas cuestiones, a continuación voy a analizar las tres figuras impositivas principales del sistema fiscal: IRPF, IVA y el impuesto sobre sociedades.

- EL IRPF

Las características del impuesto ya señaladas anteriormente permiten que este impuesto deba desempeñar un papel fundamental en la financiación autonómica. Ahora bien, ya hemos visto que existe un elevado desconocimiento de su papel en la financiación autonómica, por lo que las propuestas en términos de rendición de cuenta deben ir principalmente en la línea de que el papel de las CCAA en el impuesto sea más visible. Para ello resulta relevante entender cómo funciona en la práctica.

El impuesto se calcula con el correspondiente programa informático. El borrador de declaración que la administración tributaria envía a los contribuyentes facilita mucho su cumplimiento. La mayoría de datos necesarios para liquidar el impuesto incluso ya están introducidos en el programa informático. La mayoría de contribuyentes paga el impuesto mucho antes de presentar la declaración, vía las retenciones y demás pagos a cuenta. Incluso, la gran mayoría, un 70%, paga por adelantado un importe superior al que en realidad le corresponde, por lo que la declaración le sale a devolver. Todo esto significa que en el momento de declarar propiamente el impuesto, únicamente una minoría de contribuyentes, el 30%, tiene que pagar un importe adicional por IRPF. Y tal como está diseñado el modelo, los contribuyentes únicamente se preocupan por la cuota diferencial, es decir, si al presentar la declaración tienen que pagar más

o si, en cambio, tienen la fortuna de que les sale a devolver. Todas estas características que, sin duda, suponen claras mejoras al reducir los costes de cumplimiento del impuesto y facilitan su pago, sin embargo, provocan un menor conocimiento no sólo sobre a quién se paga, sino también sobre cuánto se paga.

Un primer cambio a introducir sería que la cesión del impuesto se visualice también en las retenciones y pagos a cuenta. La única diferencia respecto a la situación actual supondría desdoblarse el porcentaje único de retención en dos, el estatal y el autonómico. Y en el caso más común de los rendimientos del trabajo, que los cambios en las tarifas de las CCAA se reflejaran automáticamente en el porcentaje de retención a aplicar. Para ello, la única información adicional necesaria sería indicar en el programa que calcula la retención de los trabajadores la comunidad autónoma de residencia. ¡Parece que esta opción no sería muy costosa! Por lo tanto, las CCAA también deberían tener poder normativo sobre la retención, de tal manera que los cambios normativos tendrían efecto inmediato para los ciudadanos, sin tener que esperar a la presentación de la declaración del impuesto⁷.

Y, relacionado con lo anterior, se debería establecer un nuevo sistema de comunicación, aprovechando sin duda los avances tecnológicos, para informar de manera simple a todos los contribuyentes el importe total pagado por el impuesto a cada nivel de gobierno. Es un tema más para expertos en comunicación que no en hacienda pública, con la finalidad de que los ciudadanos sepan cuánto pagan por el impuesto, y no sólo la cuota diferencial, y a qué niveles de gobierno pagan.

- **EL IVA**

La cesión de capacidad normativa a las CCAA resulta complicada en el IVA por dos grandes motivos. En primer lugar, porque se trata de un impuesto armonizado por la Unión Europea, cuya Directiva (2006/112/CE) no prevé que en un mismo estado miembro pueda haber tipos impositivos diferentes sobre un mismo bien o servicio en función de la región donde se aplique el impuesto. Por lo tanto, hay serias dudas de que se aceptara legamente que un estado miembro ceda poder normativo sobre los tipos impositivos a un gobierno subcentral como son las CCAA⁸.

Y, en segundo lugar, el IVA se va recaudando en las diferentes fases de producción y distribución de los bienes y servicios, en función, como bien indica su nombre, del valor que se añade en cada fase. Sin embargo, el objetivo del impuesto es gravar el consumo final de un territorio. Así, gran parte del IVA correspondiente al consumo final de una región puede haberse recaudado perfectamente en otra u otras regiones, si es que la producción de los bienes se ha llevado a cabo, como sucede habitualmente, en otro territorio. Por lo tanto, si se atribuye poder normativo a una comunidad sin cambiar ningún aspecto más del funcionamiento del IVA y esta comunidad modifica el tipo impositivo, este cambio tendría efectos sobre sus consumidores,

⁷ Este cambio también debería tener efectos inmediatos en los ingresos percibidos por las CCAA, sin pasar por el sistema actual de entregas a cuenta que luego se regularizan dos años más tarde.

⁸ La *Comisión para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas* de 2002 consultó la legalidad de la cesión de poder normativo sobre el tipo impositivo a la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera de la Comisión Europea. En su respuesta se afirmaba "las disposiciones comunitarias actualmente en vigor aplicables en materia de IVA no permiten que las Comunidades Autónomas fijen tipos de IVA diferenciados a las operaciones localizadas en el territorio de su jurisdicción" (pág. 211, del Informe que publicó la citada Comisión).

pero también sobre los consumidores de otros territorios. Como esto no tendría sentido, en la literatura académica existen propuestas de descentralización del IVA, como el CVAT (*Compensating Value Added Tax*) o IVA compensatorio de McLure (2000), y el VIVAT (*Viable Integrated Value Added Tax*) o IVA integrado viable de Keen y Smith (1996). Como explico en detalle en Durán Cabré (2008), desde mi punto de vista la mejor opción en términos de responsabilidad fiscal sería un VIVAT adaptado al caso español: en las operaciones minoristas el tipo impositivo del IVA se desdoblaría en dos, el estatal y el autonómico; en las demás operaciones, se aplicaría un único tipo impositivo total. Esta opción se podría llegar a configurar técnicamente, pero supondría un cambio muy importante en el funcionamiento del IVA: primero, sería obligatoria la identificación de los compradores, para saber si se trata de un consumidor final y, por lo tanto, si el tipo impositivo debe desdoblarse en el estatal y el autonómico; segundo, sería necesario determinar dónde se localiza la operación minorista para aplicar el tipo impositivo de la región correspondiente. No resulta difícil pensar que el coste de cumplimiento del impuesto aumentaría considerablemente.

Finalmente, aunque los cambios anteriores se pudieran llevar a cabo, no está claro que al ser el impuesto aplicado por las empresas y no por los consumidores finales, hubiera una mejora efectiva en la perceptibilidad de que el impuesto también se paga a la comunidad autónoma.

- **El impuesto sobre sociedades**

El impuesto sobre sociedades viene a representar en torno al 7% del total de ingresos tributarios en España. Por lo tanto, en términos de recaudación tiene un peso secundario, muy inferior al del IRPF (24%) o el IVA (18%). Ahora bien, resulta un impuesto muy importante en los sistemas fiscales por el papel determinante que puede llegar a tener en la toma de decisiones empresariales. En consecuencia, no se puede olvidar el efecto que podría tener en términos de competencia fiscal entre territorios si las CCAA tuvieran poder normativo.

Asimismo, si el impuesto fuera cedido a las CCAA, las empresas que operan en diferentes comunidades tendrían que saber qué normativa se aplica y dónde deben tributar. Esto en la práctica se lleva a cabo a través de una fórmula de distribución que suele tener en cuenta tres factores para asignar el impuesto: trabajadores, inmovilizado y ventas. La experiencia comparada de países federales, como los EEUU, pone de manifiesto que la aplicación de estas fórmulas resulta sumamente compleja.

Igualmente, no se puede soslayar que la Comisión Europea ha manifestado recientemente la voluntad de que este impuesto tenga un papel importante en las finanzas europeas. En primer lugar, en el marco de una futura reforma de los recursos propios de la UE (propuesta COM(2023) 330 final) con el objetivo de incrementar dichos recursos. Y, en segundo lugar, en el marco de una mejora de la tributación de los beneficios empresariales (propuesta COM(2023) 532 final) a fin de simplificar la normativa europea, armonizando el cálculo del impuesto, con el fin de facilitar la imposición de aquellas empresas que operan en varios países y que en la actualidad tienen que hacer frente a normativas diferentes.

En consecuencia, en este contexto, no parece que sea el mejor impuesto para que las CCAA aumenten su poder normativo. Nuevamente, al recaer sobre personas jurídicas, resulta difícil pensar en la posible mejora que supondría en términos de responsabilidad fiscal.

Por otro lado, y no sólo respecto a un impuesto concreto sino al conjunto de los impuestos cedidos, las CCAA deben tener un mayor papel en la administración de dichos impuestos. Este tema ya se analiza específicamente en otros documentos de esta serie, por lo que no lo analizo, pero es importante que la administración tributaria sea percibida por los ciudadanos como una administración profesional al servicio de los diferentes niveles de gobierno. Por lo tanto, también de las CCAA que, como relevantes sujetos activos de los impuestos, deben poder participar y decidir acerca de la administración de los impuestos. Aquellas CCAA que quieran, ha de poder tener un papel principal en la administración tributaria, como lo tiene el gobierno central. La mejor manera de conseguir esto creo que va en la línea de una administración tributaria integrada.

4 Reflexiones finales

Una reforma que establezca un sistema de financiación autonómica más claro y transparente, que haga más visible la responsabilidad fiscal de las CCAA frente a sus ciudadanos y que permita disponer de los recursos necesarios para financiar sus políticas de gasto representaría una mejora en la organización institucional de España.

No es baladí saber a quién pagamos, ni tampoco lógicamente cuánto pagamos. No se puede olvidar, además, que España tiene que cumplir con unos compromisos de sostenibilidad de las finanzas públicas. Reforzar la responsabilidad fiscal de las CCAA debe coadyuvar en la consecución de estos objetivos.

No obstante, la necesaria mejora de la responsabilidad fiscal de las CCAA no puede hacerse sin tener en cuenta dos elementos también importantes. El cumplimiento de los impuestos no puede hacer más complejo y costoso para los contribuyentes. Y el control del correcto cumplimiento por parte de la administración también resulta fundamental.

Referencias

Boadway R, Shah A. (2009): *Fiscal federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, New York:Cambridge University Press.

Comisión de Expertos para la reforma del sistema de financiación autonómica (2017), Instituto de Estudios Fiscales.

Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas (2002), Instituto de Estudios Fiscales.

Durán-Cabré , J.M. (2008): *La Descentralització de l'IVA en fase minorista*, Monografies 4/2008, Departament d'Economia i Finances, Generalitat de Catalunya.

Durán-Cabré , J.M., Esteller-Moré, A. (2023): "Conocimiento fiscal: Un aspecto clave para la evaluación de políticas públicas", *Ekonomiaz*, 103, 214-247.

Durán-Cabré , J.M., Esteller-Moré, A. (2019): "Diseño institucional, descentralización y gestión tributaria" in Alain Cuenca and Santiago Lago Peñas (eds.), *El sector público español: reformas pendientes*, Funcas, Madrid.

Durán-Cabré , J.M., Esteller-Moré, A. , Salvadori, L. (2024):"Discovering tax decentralization: does it impact marginal willingness to pay taxes?", *Economia Politica*, DOI: 10.1007/s40888-024-00351-0

Durán-Cabré, J. M., Vilalta Ferrer, M. (2023): La autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas: Ventajas y riesgos, en *Informe Comunidades Autónomas 2022*. Observatorio de Derecho Público, IDP Barcelona.

Keen, M; Smith, S. (1996): "The future of value added tax in the European Union", *Economic Policy*, 23, 375-419.

McLure, C.E. Jr. (2000). "Implementing subnational value added taxes on internal trade: the compensating VAT (CVAT)": *International Tax and Public Finance*, 7, 753-761.

Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich

Seabright, P. (1996): "Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model", *European Economic Review* 40, 61–89.